ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

PROJETO DE DECISÃO A NOTIFICAR À COMISSÃO EUROPEIA, AO BEREC E ÀS AUTORIDADES REGULADORAS NACIONAIS DOS RESTANTES ESTADOS-MEMBROS SOBRE A ANÁLISE DOS MERCADOS DE

ACESSO LOCAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO

E DE

ACESSO CENTRAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO PARA PRODUTOS DE GRANDE CONSUMO

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

ANACOM

2016

- VERSÃO PÚBLICA -

ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Índice

1. INTRODUÇÃO 1

As conclusões da última análise de mercados 1

As evoluções ocorridas no mercado e a necessidade de revisão da análise dos mercados relevantes 2

A análise de mercados 10

Metodologia de definição dos mercados 17

2. MERCADO RETALHISTA DE ACESSO EM BANDA LARGA 19

Definição do mercado de produto de acesso em banda larga 22

O serviço de acesso em banda larga suportado em cobre, em cabo e em fibra 23

Substituibilidade do lado da procura 23

Substituibilidade do lado da oferta 26

Conclusão sobre a substituibilidade em função da infraestrutura 30

O serviço de acesso em banda larga de grande consumo e o serviço de banda larga de elevada qualidade 31

Serviço de acesso em banda larga fixa vs. serviço de acesso em banda larga móvel 34

Substituibilidade do lado da procura 37

Substituibilidade do lado da oferta 39

Conclusão sobre a substituibilidade entre banda larga fixa e banda larga móvel 40

A oferta de acesso em banda larga individual e em pacote 42

Definição dos mercados retalhistas dos produtos de acesso em banda larga: conclusã . 44

Definição do mercado geográfico retalhista de acesso em banda larga 45

Conclusões da anterior análise de mercados 46

A situação concorrencial atual e prospetiva e a unidade geográfica 48

A definição da fronteira/unidade geográfica 49

Situação concorrencial atual *50*

Conclusão sobre a homogeneidade das condições concorrenciais 62

Conclusão: mercados retalhistas de acesso em banda larga **64**

Análise concorrencial dos mercados retalhistas de acesso em banda larga **64**

Mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas C 65

Mercado retalhista de acesso em banda larga para produtos de grande consumo nas Áreas NC 70

3. DEFINIÇÃO DO MERCADO DE ACESSO LOCAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO (MERCADO 3A) **74**

Distinção entre o Mercado 3a e o Mercado 3b **74**

Mercado 3a: Definição do mercado de produto **77**

Abordagem tecnologicamente neutra 77

Os constrangimentos diretos e indiretos 82

O fornecimento interno 88

Definição do mercado do produto – conclusão 90

Mercado geográfico de acesso local grossista num local fixo **91**

Conclusão **99**

4. AVALIAÇÃO DE PMS NO MERCADO DE ACESSO LOCAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO **100**

Critérios para avaliação de PMS **100**

Dominância individual **102**

Quotas de mercado 103

Concorrência entre as empresas instaladas: barreiras à entrada e à expansão e rivalidade 104

Controlo da infraestrutura difícil de duplicar *105*

Integração vertical *106*

Rivalidade *107*

Concorrência potencial 107

Contrapoder negocial 108

Dominância individual: conclusão 108

Dominância conjunta 109

Análise prospetiva 109

Avaliação de PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo: Conclusão 109

5. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NO MERCADO DE ACESSO LOCAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO 110

Princípios tidos em conta na imposição, manutenção, alteração e supressão das obrigações 110

A posição da Comissão relativamente às redes de nova geração 112

Obrigações atualmente em vigor 116

Análise das obrigações específicas a impor, alterar ou suprimir 116

Acesso e utilização de recursos de rede específicos 116

Manutenção da obrigação de acesso ao lacete local em cobre *117*

Acesso à infraestrutura de construção civil (condutas, postes e infraestrutura associada) *121*

A evolução para as NRA e o acesso à fibra ótica *125*

O acesso ao segmento terminal *138*

Conclusão *139*

Não discriminação 140

Padrão de equivalência a adotar *143*

Acesso a condutas *145*

Acesso a postes *157*

Desagregação dos lacetes em cobre *160*

Acesso à fibra escura *161*

Conclusões sobre o padrão de equivalência e implementação *162*

Níveis de qualidade de serviço e compensações *165*

Transparência 169

Controlo de preços e contabilização de custos 175

Método de cálculo dos custos e sua implementação *178*

Separação de contas 183

Reporte financeiro 184

Conclusão 185

6. DEFINIÇÃO DO MERCADO DE ACESSO CENTRAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO PARA PRODUTOS DE GRANDE CONSUMO 187

Mercado do produto de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo 187

Mercado geográfico de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo 191

Mercados grossistas suscetíveis de regulação *ex ante* 193

Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC 193

Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C 194

Conclusão 198

7. AVALIAÇÃO DE PMS NO MERCADO DE ACESSO CENTRAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO (PARA PRODUTOS DE GRANDE CONSUMO) NAS ÁREAS NC 200

Dominância individual 201

Quotas de mercado 201

Barreiras à entrada e à expansão 202

Tendência e comportamento dos preços 203

Contrapoder negocial 203

Concorrência potencial 204

Dominância individual: conclusão 204

Dominância conjunta 204

Análise prospetiva 204

Avaliação de PMS: Conclusão 205

8. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NO MERCADO DE ACESSO CENTRAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO (PARA PRODUTOS DE GRANDE CONSUMO) 206

Obrigações atualmente em vigor 206

Imposição de obrigações no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC 207

Acesso e utilização de recursos de rede específicos 207

Não discriminação 212

Padrão de equivalência a adotar e replicabilidade técnica 213

Transparência 216

Controlo de preços e contabilização de custos 218

Separação de contas 223

Reporte financeiro 224

Conclusão 224

9. CONCLUSÃO 227

Anexo I. Obrigações impostas na análise anterior 228

Anexo II. Descrição dos elementos estatísticos utilizados na análise.....230

Anexo III. Freguesias pertencentes às Áreas C.....233

Índice de figuras

Figura 1. Freguesias onde existe um operador com quota de mercado superior a 50 por cento no mercado retalhista de acesso em banda larga (a rosa) e as freguesias onde não existe qualquer operador com quota de mercado superior a 50 por cento nesse mercado (a verde) 51

Figura 2. Cobertura de NRA (incluindo a identificação – a cinzento – dos municípios cobertos pelas redes de alta velocidade em zonas rurais) em Portugal Continental 52

Figura 3. Distribuição das freguesias em função do intervalo de quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga, nas Áreas C 58

Figura 4. Distribuição das freguesias em função do intervalo de quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga, nas Áreas NC 58

Figura 5. Sobreposição entre as freguesias incluídas nas Áreas C e as áreas de central incluídas nas Áreas C na anterior análise do mercado de banda larga 63

Figura 6. Cobertura da rede de fibra (FTTH) da MEO, dados de 2015 92

Figura 7. Cobertura da rede de cabo (DOCSIS 3.0) da NOS (mapa à esquerda) e Apax (Cabovisão) (mapa à direita), em 2015 93

Figura 8. Cobertura da rede de fibra da Vodafone, dados de 2015 94

Figura 9. Concelhos cobertos pelas redes de fibra rurais (da Fibroglobal e da DSTelecom), dados do final do 3.º trimestre de 2014 95

Figura 10. Áreas de central com operadores coinstalados (contorno a negro) e freguesias onde existem pelo menos dois operadores alternativos à MEO com cobertura superior a 50 por cento (áreas a cor) 129

Figura 11. Áreas de central com operadores coinstalados (contorno a negro) e freguesias onde existe um operador alternativo à MEO com cobertura superior a 50 por cento e onde a quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga é inferior a 50 por cento (áreas a cor) 130

Figura 12. Alojamentos cablados com fibra pela MEO pertencente a freguesias NC (a azul) e freguesias C (áreas a cor clara) 133

Figura 13. Alojamentos cablados por NRA nos vários países europeus em junho de 2015 134

Figura 14. Alojamentos cablados por FTTP (fiber to the premises) nos vários países europeus em junho de 2015 135

Figura 15. Penetração de pacotes 2P e 3/4/5P nos vários países europeus em julho de 2014 135

Figura 16. Interfaces ORAC 146

Índice de tabelas

Tabela 1. Exemplos de ofertas de acesso em banda larga suportadas em cobre (ADSL), em fibra e em cabo (DOCSIS 3.0) (fevereiro de 2016) 28

Tabela 2. Quotas de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga em função do número e da cobertura dos operadores presentes com NRA (por freguesia) 54

Tabela 3. Quotas de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga em função do número de operadores presentes com NRA, com cobertura superior a 50 por cento (por freguesia) 55

Tabela 4. Número de freguesias onde existem 0, 1, 2 ou 3 operadores (exceto MEO) com cobertura NRA na freguesia superior a 50 por cento por intervalo de quotas de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga 56

Tabela 5. Número de freguesias por intervalo de quotas de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga, nas Áreas C e nas Áreas NC 57

Tabela 6. Percentagem de alojamentos nas áreas C e NC nas análises de 2009 e na presente análise 64

Tabela 7. Evolução das quotas de mercado no mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas C com as obrigações grossistas (ORAC e ORAP, mas não a ORALL) em vigor 66

Tabela 8. Número de freguesias por intervalo de quotas de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga (mantendo todas as obrigações atualmente em vigor), nas Áreas C 67

Tabela 9. Evolução das quotas de mercado no mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas NC com as obrigações grossistas (ORAC e ORAP, mas não a ORALL) em vigor 70

Tabela 10. Mensalidades de ofertas retalhistas representativas (suportadas em cobre, em fibra e em cabo) 87

Tabela 11. Evolução das quotas de mercado no mercado de acesso local grossista num local fixo 103

Tabela 12. Fatura média mensal dos serviços de com banda larga fixa 136

Tabela 13. Síntese (não exaustiva) das obrigações a impor à MEO no mercado 3a – Mercado de acesso local grossista num local fixo 185

Tabela 14. Evolução das quotas de mercado no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C 195

Tabela 15. Evolução das quotas de mercado no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC 201

Tabela 16. Síntese (não exaustiva) das obrigações a impor à MEO 225

Tabela 17. Obrigações impostas na análise anterior às empresas identificadas com PMS no Mercado 4 228

Tabela 18. Obrigações impostas na análise anterior às empresas identificadas com PMS no Mercado 5NC 229

Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolução do número de acessos de banda larga em local fixo no retalho 20

Gráfico 2. Evolução do número de acessos em banda larga fixa e em banda larga móvel 38

Gráfico 3. Evolução da ocupação ORAC da MEO.....96

Gráfico 4. Evolução das fixações em postes ORAP da MEO 97

1. INTRODUÇÃO

As conclusões da última análise de mercados

1.1. Por deliberação de 14 de janeiro de 2009[1], o Conselho de Administração da ANACOM aprovou a decisão relativa à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de poder de mercado significativo (PMS) e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares no mercado grossista de acesso à infraestrutura de rede num local fixo – Mercado 4[2] – e no mercado grossista de acesso em banda larga – Mercado 5[3].

1.2. Nessa decisão concluiu-se que o Mercado 4 tinha âmbito nacional e que no Mercado 5 existiam diferentes condições concorrenciais em diferentes áreas geográficas, pelo que se segmentou este último mercado em dois mercados geográficos distintos:

- Mercado 5C: que abrange a área coberta pelas áreas de central onde existe pelo menos um operador coinstalado e onde existe pelo menos um operador de redes de distribuição por cabo e onde a percentagem de alojamentos cablados do principal operador na área de central é superior a 60 por cento.
- Mercado 5NC: que abrange a área coberta pelas restantes áreas de central do território nacional.

1.3. Analisados os mercados supra, tendo em máxima conta as Linhas de orientação da Comissão Europeia (Comissão) relativas à análise e avaliação de PMS no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (doravante designadas por 'Linhas de Orientação')[4], a ANACOM concluiu que o então Grupo PT (agora MEO)[5] detinha PMS no Mercado 4 e no Mercado 5NC e, por conseguinte, impôs àquela entidade obrigações *ex ante* de acesso – incluindo,

---

1 Ver http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=812378#.VRP5lo64Jek.

2 Designado por mercado de fornecimento grossista de acesso (físico) à infra-estrutura de rede (incluindo o acesso partilhado ou totalmente desagregado) num local fixo, na Recomendação 2007/879/CE da Comissão Europeia, de 17 de dezembro de 2007, sobre os mercados relevantes (entretanto revista em 2014), disponível em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=963073#.VGXOf2eAySk.

3 Designado por mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga, na supra referida Recomendação.

4 Ver http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:PT:PDF.

5 No dia 29 de dezembro de 2014 a PT Comunicações, S.A. (designada anteriormente como PTC) incorporou por fusão, através de transferência global de património, a MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A., tendo assumido esta designação social.

para além do acesso ao lacete local, o acesso a condutas e a postes –, transparência, não discriminação, separação de contas, controlo de preços e controlo financeiro, com o detalhe identificado no **Anexo I**.

1.4. No âmbito da mesma análise, a ANACOM concluiu que o Mercado 5C era concorrencial, não suscetível de regulação *ex ante*, e que, por conseguinte, deveriam ser eliminadas todas as obrigações anteriormente impostas ao Grupo PT neste mercado, devendo porém ser aplicado um período transitório de 12 meses durante o qual as obrigações se manteriam em vigor[6].

1.5. A ANACOM concluiu que as obrigações impostas a nível grossista, no Mercado 4 e no Mercado 5NC, eram necessárias para promover a concorrência nos mercados retalhistas, nomeadamente de acesso em banda larga. Para garantir a concorrência no mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas C, era fundamental manter todas as obrigações impostas (previamente) no Mercado 4.

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

1.6. Desde o início de 2009, após a publicação da anterior análise de mercados, ocorreram algumas alterações com impacto significativo ao nível dos mercados retalhistas e grossistas de acesso em banda larga.

1.7. De entre as alterações ocorridas no mercado nacional, destacam-se as seguintes:

- Introdução e rápida proliferação das ofertas em pacote pelos principais operadores e prestadores de serviços presentes no mercado.
- Aumento dos débitos das ofertas de banda larga móvel, nomeadamente com a introdução da tecnologia LTE (designada de 4G).
- Redução no número de acessos em banda larga móvel suportados em placas de transmissão de dados ligadas a computadores pessoais, designadamente através de placas com o formato USB (ou outros)[7].

[6] Apenas a obrigação de controlo de preços ("retalho-menos") foi retirada de imediato.

[7] Entre o final de 2010 e o final de 2014 o número de acesso em banda larga móvel através de placas/*modems* reduziu-se de 1,3 milhões para 669 mil.

- Aumento dos débitos das ofertas de banda larga, com a comercialização de ofertas suportadas em redes de fibra ótica e de distribuição em cabo coaxial[8] (DOCSIS 3.0), com velocidades de *download* iguais ou superiores a 30 Mbps[9].
- Diminuição do número de acessos em pares de cobre desagregados no âmbito da oferta do lacete local (OLL)[10] e das centrais onde existem operadores coinstalados[11], especialmente significativa no primeiro caso representando uma redução de 69 por cento desde que foi atingido o valor máximo no 1.º trimestre de 2008. O número de acessos de banda larga suportados na OLL representa, no final de 2015, 3,0 por cento do total de acessos de banda larga.
- Diminuição do número de acessos suportados na oferta grossista de acesso em banda larga da MEO (Rede ADSL PT)[12]. O número de acessos de banda larga de prestadores alternativos suportados na oferta Rede ADSL PT representa, no final de 2015, apenas 0,5 por cento do total de acessos de banda larga.
- Descontinuação, em finais de 2010, da oferta retalhista suportada na ORALL[13] por um dos principais operadores beneficiários daquela oferta para o mercado de grande consumo (pela então Optimus Telecomunicações, S.A.[14] agora NOS Comunicações, S.A.[15]), passando esse operador a disponibilizar apenas ofertas a novos clientes suportadas na sua própria infraestrutura de rede, nomeadamente em fibra ótica (doravante 'fibra').

---

8 Designadas doravante por 'redes (ou operadores) de fibra' e 'redes (ou operadores) de cabo', respetivamente.

9 Nesta análise é utilizado o termo velocidade ou débito para designar a largura de banda ou capacidade de um determinado acesso (de banda larga), normalmente em "megabits por segundo" (Mbps).

10 O número de lacetes desagregados atingiu um valor máximo de 319.908 no 1.º trimestre de 2008, mantendo desde então uma tendência decrescente, tendo no final de 2015 diminuído para 99.150 lacetes locais em cobre.

11 O número de Pontos de Atendimento (centrais locais do operador histórico) onde existem operadores coinstalados, i.e., aí presentes com um nó da sua rede, reduziu-se de 257 (1.º trimestre de 2010) para 239 no final de 2015.

12 Tem-se vindo a verificar uma diminuição continuada destes acessos, sendo que no final de 2007 o total de acessos dos OPS suportados nesta oferta grossista foi de 59.947 e no final de 2015 baixou para 15.159 acessos, sendo que os mesmos acessos são principalmente oferecidos a clientes não residenciais com instalações dispersas pelo País e em áreas mais remotas.

13 Oferta de Referência de Acesso ao Lacete Local – oferta de acesso desagregado à rede de cobre.

14 Doravante designada por Optimus.

15 Doravante designada por NOS. Esta concentração ocorreu através de dois processos sucessivos: Concentração ao nível das SGPS em 2013 que deu origem à ZON Optimus, SGPS, S.A. (agora NOS SGPS, S.A.) e; Fusão por incorporação da ZON TV Cabo Portugal, S.A. na Optimus Telecomunicações, S.A., em maio de 2014, com a alteração da designação social da empresa para NOS Comunicações, S.A..

– Forte investimento ao nível das redes de acesso de alta velocidade (Redes de Nova Geração – RNG – ou Novas Redes de Acesso, NRA[16]), tanto em redes de cabo como em redes FTTH, resultado da maior facilidade de acesso a infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, nomeadamente no âmbito da ORAC[17] e também da ORAP[18] – ofertas reguladas no âmbito da obrigação de acesso imposta no Mercado 4 – e, em menor grau, das infraestruturas de outras entidades no quadro do regime jurídico da construção, do acesso e da instalação de redes e infraestruturas de comunicações eletrónicas[19].

Este investimento em NRA deverá continuar no curto a médio prazo, tendo já sido anunciados:

- Investimentos adicionais da MEO, com o objetivo estratégico de implementar fibra ótica em mais 3 milhões de lares e empresas, através da construção de 30.000 km de cabo de fibra ótica em 5 anos, a um ritmo de 600 mil casas por ano[20].
- Investimentos da Vodafone para estender a sua rede de fibra a mais 550 mil casas e empresas, até ao final de 2016, fazendo crescer o alcance da sua rede para mais de 2,75 milhões, uma cobertura equivalente a mais de 2/3 das famílias e empresas portuguesas, num investimento total de 125 milhões de euros[21].
- A continuação do investimento em RNG por parte da NOS através de um empréstimo do BEI, no montante de 100 milhões de euros, montante que não

---

16 Novas Redes de Acesso (designadas por NGA, *Next Generation Access*). De acordo com a Recomendação da Comissão sobre as NRA, "*'Redes de acesso da próxima geração (NGA)*[/NRA]*': redes de acesso cabladas, constituídas na totalidade ou em parte por elementos de fibra óptica, e que são capazes de fornecer serviços de acesso de banda larga com características mais avançadas (como maior capacidade de transmissão) em relação às dos fornecidos pelas redes de cobre já existentes. Na maior parte dos casos, as redes NGA resultam de melhorias introduzidas numa rede de acesso de cobre ou coaxial já existente*".

17 Oferta de Referência de Acesso a Condutas, que inclui acesso a condutas, câmaras de visita e restante infraestrutura de engenharia civil.

18 Oferta de Referência de Acesso a Postes, com maior incidência em zonas não urbanas.

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

20 Vide comunicado da MEO de 5 de novembro de 2015 em http://blog.meo.pt/fibra-otica-da-pt-chega-a-mais-3-129656.

21 Vide comunicado da Vodafone de 25 de novembro de 2015 em http://press.vodafone.pt/2015/11/25/vodafone-anuncia-expansao-da-sua-rede-de-fibra-para-275-milhoes-de-casas-e-empresas/.

poderá exceder 50 por cento do total do investimento, e com o objetivo de estender a sua rede a 574 mil alojamentos adicionais[22].

- Lançamento (e adjudicação) dos concursos públicos para a instalação, gestão, exploração e manutenção das redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade em zonas rurais (designadas por RNG Rurais), em regime de cofinanciamento público, em 139 concelhos do (interior do) território nacional onde se verificou a inexistência de infraestrutura alternativa e potencial oferta de serviços avançados[23], sendo que a rede já se encontra implementada e em operação, nos termos dos referidos concursos[24].
- Celebração, no final de 2010, de um acordo de partilha de infraestrutura de NRA entre a Optimus e a Vodafone.
- Celebração, em julho de 2014, de um acordo de partilha de infraestrutura de NRA entre a MEO e a Vodafone.

1.8. Em resultado dos desenvolvimentos acima descritos, existiam, no final de 2015:

- cerca de 4,2 milhões de alojamentos cablados por redes de distribuição por cabo com tecnologia DOCSIS 3.0, sendo que alguns alojamentos estão cablados por diferentes operadores, estimando-se que no mínimo existissem 3,6 milhões de alojamentos únicos cobertos por pelo menos um operador de cabo[25] o que corresponde a um mínimo de 62 por cento de cobertura;
- cerca de 4,2 milhões de alojamentos cablados em fibra (FTTH), dos quais cerca de 2,7 milhões correspondiam a alojamentos únicos[26], correspondendo a um mínimo de 47 por cento de cobertura;
- mais de 1,8 milhões de clientes que utilizam serviços suportados em acessos FTTH e DOCSIS 3.0 (com tendência de elevado crescimento a curto prazo já que

22 Vide http://www.eib.org/infocentre/register/all/61140750.pdf.

23 Ver http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=332461#.VGXWqGeAySk.

24 Com exceção da Região Autónoma da Madeira, onde ainda não se iniciou a instalação da rede.

25 Fonte: ANACOM com base nos dados dos operadores de casas cabladas por concelho e dos dados do INE de alojamentos familiares clássicos por concelho. Por forma a expurgar o efeito da existência de múltipla cablagem de alojamentos e estimar um minorante para a cobertura das redes de cabo considerou-se, concelho a concelho, o número de alojamentos cablados pelo operador com maior número de alojamentos cablados no concelho.

26 Idem. Utilizando a mesma metodologia considerando os alojamentos cablados com cabo ou fibra atinge-se 4,0 milhões de alojamentos únicos, o que significa que na maior parte das áreas onde existe fibra, existe também cabo.

a maior parte dos acessos de fibra ótica instalados ainda não estão ativos no sentido de estarem efetivamente ligados a clientes), isto é, suportados em NRA, o que representa já mais de metade dos clientes de acesso em banda larga;

- cerca de 60 por cento dos acessos em banda larga com débito igual ou superior a 30 Mbps (e de 30 por cento com 100 Mbps ou superior), face a apenas 9,3 por cento no final de 2010.

1.9. Para além dos desenvolvimentos atrás identificados, ocorreram desde 2013 vários processos de concentração entre empresas com operação nos mercados em apreço:

- A 26 de agosto de 2013 a Autoridade da Concorrência (AdC) adotou[27] uma decisão de não oposição à operação de concentração Kento*Unitel*Sonaecom/ ZON*Optimus[28], acompanhada da imposição de condições e obrigações, destinadas a garantir o cumprimento de compromissos assumidos pelas notificantes, com vista a assegurar a manutenção da concorrência efetiva nos vários mercados onde a Optimus atuava, nomeadamente onde tinha acessos em fibra, e onde foram identificadas preocupações jusconcorrenciais[29].

  Esta operação resultou na constituição da NOS Comunicações, S.A. (NOS)[30].

- Foi também adotada pela AdC, em 2 de agosto de 2013, uma decisão de não oposição à operação de concentração que consistiu na aquisição pela Altice Holdings S.à.r.l. (que controlava a sociedade Cabovisão – Televisão por Cabo,

---

27 Ver http://www.concorrencia.pt/vPT/Controlo_de_concentracoes/Decisoes/Paginas/pesquisa.aspx?pNumb=5&yearNot=2013&pag=14&doc=True&est=2.

28 Operação de concentração que consistiu na aquisição pela Sra. Eng.ª Isabel dos Santos, indiretamente, através do conjunto das sociedades, respetivamente, Kento Holding Limited e Unitel International Holdings, BV, bem como, pela Sonae SGPS, S.A., indiretamente, através da sociedade Sonaecom, SGPS, S.A., do controlo conjunto, através de uma empresa-comum-veículo, sobre a ZON, tal como esta última resultou, depois de incorporar, por fusão, a Optimus que, por sua vez, ficou igualmente sujeita ao referido controlo conjunto.

29 De uma forma geral, os compromissos assumidos pelas notificantes foram os seguintes:

- Prorrogação do prazo do "Contrato de prestação recíproca de serviços", incluindo todos os seus aditamentos, celebrado entre a Optimus SA e Vodafone Portugal (Contrato Optimus SA / Vodafone Portugal).
- Regime de responsabilidade por resolução do Contrato Optimus SA / Vodafone Portugal.
- Eliminação de fidelização de clientes 3P da Optimus SA.
- Negociação de acesso grossista à Rede Optimus Partilhável.
- Opção de compra sobre a Rede Optimus Alienável.

30 Através de dois processos sucessivos: Concentração ao nível das SGPS em 2013 que deu origem à ZON Optimus, SGPS, S.A. (agora NOS SGPS, S.A.) e; Fusão por incorporação da ZON TV Cabo Portugal, S.A. na Optimus Telecomunicações, S.A., em maio de 2014, com a alteração da designação social da empresa para NOS Comunicações, S.A..

S.A. (Cabovisão), através da sua subsidiária Altice Portugal, S. A.) do controlo exclusivo da Winreason, S.A.[31], mediante a aquisição da totalidade das ações representativas do respetivo capital social e respetivas subsidiárias, uma vez que a mesma não era suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva nos mercados relevantes identificados.

– Por fim, em Assembleia Geral de Acionistas da Portugal Telecom, SGPS SA, realizada a 22 de janeiro de 2015, foi deliberado aprovar a venda da totalidade do capital social da PT PORTUGAL, SGPS, S.A., pela Oi, S.A. à Altice, S.A. (Altice), nos termos solicitados pela Oi, S.A[32].

  O projeto de concentração pelo qual a Altice adquiriu[33] o controlo dos ativos portugueses da PT Portugal, SGPS, S.A., mediante aquisição de ações, foi notificado à Comissão, a 25 de fevereiro de 2015, nos termos do artigo 4.º do Regulamento das Concentrações.

  A Comissão comunicou no dia 20 de abril de 2015 ter autorizado[34], ao abrigo deste Regulamento, a proposta de aquisição do operador PT Portugal pela Altice, tendo aceite o compromisso de desinvestimento da Altice nas suas filiais portuguesas, Oni e Cabovisão.

  Para a Comissão, estes compromissos estruturais eliminam totalmente a sobreposição das atividades em Portugal da Altice e da PT Portugal, pelo que respondem adequadamente às preocupações iniciais em termos de concorrência. A Comissão concluiu assim que a operação, alterada pelos compromissos, não suscita preocupações em termos de concorrência, estando assim subordinada ao respeito integral dos compromissos.

  A 15 de setembro de 2015, a Altice comunicou que chegou a acordo com a Apax França para a venda da Cabovisão e da Oni[35], tendo sido posteriormente notificada[36] à AdC a aquisição, pela sociedade Cabolink S.à.r.L. (detida pelo fundo

---

31 A Winreason, S.A. era uma sociedade holding detentora de participações sociais em diversas sociedades, incluindo a Onitelecom – Infocomunicações, S.A. (Oni).

32 Ver http://web3.cmvm.pt/sdi2004/emitentes/docs/FR53656.pdf.

33 Na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho – JO L 24 de 29.1.2004, p. 1 ("Regulamento das Concentrações").

34 Ver http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4805_pt.htm.

35 Ver http://altice.net/wp-content/uploads/2015/09/20150915-ALT-sale-cabo-oni.pdf.

36 Em outubro de 2015.

de investimento APAX França), à Altice do controlo exclusivo das sociedades Cabovisão, Winreason, S.A e Oni, tendo a Autoridade da Concorrência, em novembro de 2015, adotado decisão de não oposição à referida concentração.

1.10. A análise desenvolvida no presente documento tem assim por pressuposto a concretização efetiva e integral dos compromissos assumidos e da venda da Cabovisão e da Oni à Apax, designando-se nesta análise, quando relevante, a Cabovisão e Oni por Apax.

1.11. Além dos desenvolvimentos supra, é também relevante no âmbito da presente análise a publicação da Recomendação da Comissão sobre as NRA, de 20 de setembro de 2010, "*que estabelece uma abordagem comum para promover a aplicação coerente de remédios no que respeita às redes NGA, com base num procedimento de análise dos mercados, em conformidade com as Directivas*"[37].

1.12. Após um período de discussão alargado, foi também publicada no Jornal Oficial da União Europeia, a 21 de setembro de 2013, a Recomendação da Comissão sobre a coerência das obrigações de não discriminação e dos métodos de cálculo dos custos para promover a concorrência e melhorar o contexto do investimento em banda larga[38].

1.13. Por fim, foi também publicada no final de 2014 uma nova Recomendação da Comissão (Recomendação da Comissão 2014/710/UE, de 9 de outubro de 2014) relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex ante*[39].

1.14. Face à Recomendação anterior, de 2007, os Mercados 4 e 5 foram redefinidos (e renumerados) do seguinte modo:

- O Mercado 4, que era designado de mercado grossista de acesso (físico) à infraestrutura de rede num local fixo foi redenominado de mercado de acesso local grossista num local fixo (Mercado 3a).

[37] Ver http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010H0572&from=EN e daqui em diante designada por 'Recomendação da Comissão sobre as NRA'.

[38] Ver http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0466&from=EN e daqui em diante designada por 'Recomendação da Comissão sobre não discriminação'.

[39] Em conformidade com a Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0710&from=PT e doravante designada por 'Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes'.

– O Mercado 5, que se designava por mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga, foi redenominado de mercado de acesso central grossista num local fixo, para produtos de grande consumo[40] (Mercado 3b).

1.15. Os mercados acima identificados são mercados grossistas conexos aos mercados retalhistas de banda larga.

1.16. Mantém-se na Recomendação acima referida o anterior Mercado 6, que era designado de mercado de fornecimento grossista de segmentos terminais de linhas alugadas, e que foi redenominado de mercado de acesso grossista de elevada qualidade num local fixo (Mercado 4), tendo sido alargado o seu âmbito. Existem assim produtos de acesso ("de banda larga") tipicamente assimétricos (e eventualmente com contenção), dirigidos a grandes empresas, que poderão substituir a oferta de circuitos alugados. Estes produtos foram integrados na análise desse mercado grossista (o novo Mercado 4), não sendo analisados no âmbito da presente decisão.

1.17. Assim, na sequência das evoluções supra entende-se que é oportuno e necessário proceder à revisão da análise dos mercados de banda larga.

1.18. Assinala-se ainda que, por deliberação de 6 de fevereiro de 2012, a ANACOM aprovou um projeto de decisão relativo à definição dos mercados grossistas de acesso à infraestrutura de rede num local fixo e de acesso em banda larga – antigos mercados 4 e 5, respetivamente, da anterior versão da Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes (2007/879/CE, de 17 de dezembro) –, à avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e à imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares.

1.19. Dadas as alterações desde então ocorridas no mercado atrás identificadas e as alterações na Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes e a publicação da Recomendação da Comissão sobre não discriminação, justificou-se efetuar novo projeto de decisão, o qual foi aprovado a 11 de fevereiro de 2016 e sujeito a audiência prévia dos interessados e a consulta pública.

1.20. Nesse SPD teve-se também em conta naturalmente os contributos apresentados no procedimento geral de consulta sobre o anterior projeto de decisão e reflete igualmente

[40] Note-se que esta Recomendação teve uma retificação posterior, nomeadamente na designação dos mercados, passando, assim, a adotar-se a nova designação (i.e., "produtos de grande consumo" em vez de "produtos de grande difusão").

o reconhecimento da necessidade de uma análise a nível mais fino e mais adequado à consideração da cobertura das NRA, i.e., ao nível da freguesia, para o que foi necessário obter a respetiva informação georreferenciada junto dos operadores.

A análise de mercados

A Lei das Comunicações Eletrónicas, LCE

1.21. De acordo com a Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE)[41], compete à ANACOM (a Autoridade Reguladora Nacional, ARN) definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com PMS e determinar as medidas regulatórias adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas[42].

1.22. Este processo desenvolve-se de acordo com as seguintes fases (artigo 55.º a 61.º da LCE):

- Definição dos mercados relevantes

  Compete à ARN definir os mercados relevantes de produtos e serviços do sector das comunicações eletrónicas, incluindo os mercados geográficos relevantes, em conformidade com os princípios do direito da concorrência.

  Na definição de mercados relevantes deve a ARN, em função das circunstâncias nacionais, ter em conta a Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes e as Linhas de Orientação.

- Análise dos mercados relevantes

  Compete à ARN analisar os mercados relevantes definidos nos termos do ponto anterior, tendo em conta as Linhas de Orientação.

[41] Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro, e posteriormente alterada pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro, pela Lei n.º 42/2013, de 3 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 35/2014, de 7 de março e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro, pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro, pela Lei n.º 42/2013, de 3 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 35/2014, de 7 de março e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro. Aprovou o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações eletrónicas e aos recursos e serviços conexos, definindo as competências da Autoridade Reguladora Nacional neste domínio.

[42] Cf. artigo 18.º da LCE.

O procedimento de análise de mercado tem como objetivo investigar a existência de concorrência efetiva. Não existe concorrência efetiva caso se identifiquem empresas com PMS[43].

Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores[44].

– Imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares

Caso a ANACOM conclua que um mercado é efetivamente concorrencial, deve abster-se de impor qualquer obrigação regulamentar específica e, se estas existirem, deve suprimi-las[45].

Caso a ANACOM determine que o mercado relevante não é efetivamente concorrencial, compete-lhe impor às empresas com PMS nesse mercado as obrigações regulamentares específicas adequadas, ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam[46].

As obrigações impostas:

- Devem ser adequadas ao problema identificado na fase de avaliação de PMS, proporcionais e justificadas à luz dos objetivos de regulação consagrados no artigo 5.º da LCE (artigo 55.º, n.º 3, alínea a) e artigo 66.º, n.º 2).

---

43 Também conforme as Linhas de Orientação (§24), "*No âmbito do quadro regulamentar, os mercados serão definidos e o PMS avaliado com metodologias idênticas às do direito da concorrência. (...) e a avaliação da concorrência efectiva pelas ARN devem ser coerentes com a jurisprudência e a prática em matéria de concorrência. Com vista a garantir essa coerência, as presentes orientações baseiam-se em: 1. Jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no que diz respeito à definição de mercado e à noção de posição dominante na acepção do artigo 82.º do Tratado CE e do artigo 2.º do regulamento relativo ao controlo das concentrações*".

44 De acordo com o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (que aprova o novo regime jurídico da concorrência):

"*1 - Considera-se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que exerça uma atividade económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento.*

2 - Considera-se como uma única empresa o conjunto de empresas que, embora juridicamente distintas, constituem uma unidade económica ou mantêm entre si laços de interdependência (…)".

Note-se que, de acordo com o Acórdão TJCE, de 12 de julho de 1984, *Hydrotherm*, a noção de empresa "*deve ser entendida como designando uma unidade económica do ponto de vista do objecto do acordo em causa, mesmo que, do ponto de vista jurídico, esta unidade económica seja constituída por várias pessoas físicas ou morais*".

45 Cf. artigo 5.º, n.º 5, alínea f) e artigo 59.º, n.º 3, ambos da LCE.

46 Cf. art.º 59.º, n.º 4 da LCE.

- Devem ser objetivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infraestruturas a que se referem (artigo 55.º, n.º 3, alínea b), da LCE).
- Não podem originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade (artigo 55.º, n.º 3, alínea c), da LCE).
- Devem ser transparentes em relação aos fins a que se destinam (artigo 55.º, n.º 3, alínea d), da LCE).

1.23. Finalmente, e em súmula, deve-se realçar que para a concretização dos objetivos de regulação a prosseguir pela ANACOM (artigo 5.º, n.º 1, da LCE), esta Autoridade deve, em todas as decisões e medidas adotadas, aplicar princípios de regulação objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais, incumbindo-lhe nomeadamente[47]:

– Promover a previsibilidade da regulação, garantindo uma abordagem regulatória coerente e com períodos de revisão apropriados.

– Assegurar que, em circunstâncias análogas, não haja discriminação no tratamento das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas.

– Salvaguardar a concorrência em benefício dos consumidores e promover, sempre que apropriado, a concorrência baseada nas infraestruturas.

– Promover o investimento eficiente e a inovação em infraestruturas novas e melhoradas, designadamente garantindo que qualquer obrigação de acesso tenha em devida conta o risco de investimento incorrido pelas empresas[48].

– Considerar devidamente a variedade de condições existentes, no que se refere à concorrência e aos consumidores, nas diferentes áreas geográficas nacionais.

– Impor obrigações de regulação *ex ante* apenas quando não exista uma concorrência efetiva e sustentável e atenuá-las ou suprimi-las logo que essa condição se verifique.

1.24. Em qualquer das fases de análise de mercado a ANACOM deve "*ter em conta as recomendações da Comissão Europeia sobre a aplicação harmonizada do quadro regulamentar aplicável às comunicações eletrónicas, tendo em vista a prossecução*

[47] Ver artigo 5, n.º 5 da LCE.

[48] E permitindo que acordos de cooperação entre estas e os requerentes de acesso diversifiquem o risco de investimento, assegurando, em simultâneo, que a concorrência no mercado e o princípio da não discriminação são salvaguardados.

dos objetivos de regulação previstos no artigo 5.º, devendo informar de forma fundamentada a Comissão Europeia caso decida não seguir uma recomendação"[49].

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

1.25. Na Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes está previsto que apenas se devem impor obrigações regulamentares a nível retalhista nos casos em que as ARN considerem que as medidas aplicáveis ao mercado grossista não permitem garantir uma concorrência efetiva e o cumprimento de objetivos de interesse público.

1.26. Note-se que apenas podem ser impostas obrigações regulamentares *ex ante* em mercados que cumpram o 'teste dos três critérios'[50].

1.27. A presente análise tem assim por objetivo principal identificar se existe concorrência efetiva no(s) mercado(s) de retalho a jusante do Mercado 3a e do Mercado 3b e, caso não exista, identificar as medidas necessárias a impor a nível grossista de modo a corrigir essa falha.

1.28. De facto, o exercício de definição de mercados não é um objetivo por si só, mas um meio para atingir um determinado fim: a definição de mercados é um meio necessário para avaliar se os utilizadores finais de um determinado produto ou serviço estão protegidos por uma concorrência efetiva ou, se pelo contrário, é necessário impor regulação *ex ante* para a assegurar.

1.29. Segundo a metodologia adotada na Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes[51], o ponto de partida para a definição e identificação de mercados relevantes grossistas é uma caracterização dos mercados retalhistas correspondentes, da sua dimensão geográfica e das pressões concorrenciais a que estão sujeitos, do lado da procura e da oferta, de uma forma prospetiva.

---

[49] Cf. artigo 6.º, n.º 4 da LCE, que transpôs o artigo 19.º da Directiva-Quadro ("Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas").

[50] A Comissão considera que os mercados identificados para efeitos de regulação *ex ante* deverão obedecer a três critérios cumulativos:

- Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado, sejam de natureza estrutural, jurídica ou regulamentar.
- Estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente.
- Insuficiência do direito da concorrência para, por si só, corrigir adequadamente a ou as deficiências apresentadas pelo mercado.

[51] Considerando (7).

1.30. Assim, numa primeira fase, são analisado os mercados retalhistas de banda larga conexos no sentido de determinar se esses mercados retalhistas são (prospectivamente) concorrenciais na ausência de regulação, devendo também ser tido em conta os efeitos de outros tipos de regulamentação aplicáveis aos mercados retalhistas relevantes e mercados grossistas conexos durante todo o período relevante[52]. Se o mercado retalhista em causa não for efetivamente concorrencial, numa abordagem prospetiva, e na ausência de regulação *ex ante*, devem então ser avaliados os mercados grossistas conexos.

1.31. Ao analisar as fronteiras e o poder de mercado nos correspondentes mercados grossistas relevantes para determinar se estes são efetivamente concorrenciais, deverão ser tidas em conta as pressões concorrenciais diretas e indiretas, independentemente da questão de saber se estas pressões resultam de redes ou serviços de comunicações eletrónicas ou de outros tipos de serviços ou aplicações equivalentes na perspetiva dos utilizadores finais[53].

1.32. Assim, são definidos os mercados relevantes grossistas nas mesmas dimensões – mercado(s) de produto e mercado(s) geográfico(s) – e é avaliada a eventual existência de PMS nestes mercados. Por último, são analisadas as obrigações regulamentares a impor às empresas detentoras de PMS nos mesmos mercados grossistas, ou, na ausência de PMS, a forma de supressão de eventuais obrigações anteriormente impostas.

1.33. Na Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes é defendido que o acesso local grossista num local fixo e o acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo constituem mercados distintos. Define também como mercado relevante o mercado de acesso de elevada qualidade grossista num local fixo. Para a definição destes mercados grossistas, a Comissão, na sua Exposição de Motivos[54], parte de um mercado retalhista: o mercado retalhista de acesso em banda larga.

---

52 Considerando (8).

53 Por exemplo, os serviços suplementares OTT (*over-the-top*), que, apesar de atualmente não serem considerados como substitutos diretos dos serviços prestados por prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, podem beneficiar de desenvolvimentos tecnológicos suscetíveis de resultar numa expansão contínua nos próximos anos. No entanto, estes serviços não têm impaco relevante nos mercados de acesso em análise.

54 Documento anexo à referida Recomendação – ver http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=7056.

1.34. Estes mercados estão em diferentes níveis da cadeia de valor, sendo importante que sejam analisados em conjunto e de forma sequencial.

1.35. Neste contexto:

- A análise dos mercados grossistas deve ser precedida de uma avaliação das condições de concorrência no(s) mercado(s) de retalho relacionado(s), na ausência de regulação nos respetivos mercados grossistas.

  Note-se desde já que, como detalhado mais à frente, esta avaliação tem que ser feita num contexto de manutenção do acesso grossista regulado às condutas e postes da MEO[55], sem o qual muito provavelmente não haveria redes e/ou ofertas alternativas (ao incumbente) nos mercados de comunicações eletrónicas em Portugal.

- Posteriormente, é analisado o mercado grossista mais a montante, no caso concreto o mercado de acesso local grossista num local fixo (Mercado 3a).

- Se um ou mais operadores detiverem PMS nesse mercado grossista, deve ser imposta regulação *ex ante* a esse(s) operador(es).

- Depois da imposição (mais) a montante de medidas de regulação grossista, deve ser reanalisado o mercado retalhista, para se determinar se é também necessária regulação *ex ante* mais a jusante, neste caso no mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo (Mercado 3b), para sanar qualquer problema de concorrência remanescente no retalho.

1.36. Assim, segue-se neste documento a metodologia preconizada pela Comissão na Recomendação sobre mercados relevantes, a designada "*modified greenfield approach*"[56], que explicita que, no âmbito dos mercados grossistas, devem ser analisados, em primeiro lugar, os mercados que estão situados em posições superiores da cadeia de valor vertical devendo posteriormente, e tendo em conta a regulação (eventualmente) imposta nesses mercados, serem analisados os mercados num nível inferior da cadeia de valor. Isto é, um mercado a jusante deve estar sujeito apenas a regulação direta, se a situação de concorrência nesse mercado ainda

[55] E também ao lacete local, já que em termos estritos, a obrigação de acesso imposta diz respeito à OLL e a obrigação de acesso a condutas e postes foi imposta nesse âmbito, ainda que, na "escada de investimento" se situe a montante da OLL.

[56] Cf. Recomendação – Exposição de Motivos, secção 2.2 e 2.5.

evidenciar a existência de PMS mesmo na presença de regulação grossista no(s) mercado(s) a montante[57].

1.37. Nesta análise de mercados são também tidas na melhor conta as posições do BEREC[58]. Mais especificamente, na análise e definição das obrigações a impor (ou suprimir) são também tidos em conta os princípios estabelecidos no âmbito das posições comuns do BEREC sobre as melhores práticas na imposição de obrigações nos mercados grossistas (especificamente, nos anteriores Mercados 4 e 5).

Procedimento de consulta

1.38. A presente análise de mercados foi sujeita ao procedimento geral de consulta, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da LCE, e a audiência prévia dos interessados, nos termos dos artigos 121.º e 122.º do Código de Procedimento Administrativo, em ambos os casos por um período de 30 dias úteis prorrogado por 5 dias úteis adicionais, e foi também submetida à Autoridade da Concorrência (AdC) para que se pronunciasse nos termos do artigo 61.º da LCE.

1.39. Por comunicação recebida em 30.03.2016, a AdC emitiu o seu parecer tendo genericamente referido concordar com o SPD da ANACOM. Em concreto, não se opõe à definição dos mercados do produto e geográficos relevantes, nem à avaliação de PMS, nos mercados mercado 3a e mercado 3b, por considerar que a metodologia adotada pela ANACOM é genericamente adequada ao fim último que a mesma prossegue.

1.40. Analisados os comentários recebidos à consulta pública e audiência prévia sobre o SPD, foi preparado um relatório que contém um resumo dos contributos recebidos e os entendimentos do regulador a esse respeito. O relatório faz parte integrante desta decisão.

1.41. Após se receberem as respostas à consulta sobre o SPD, por comunicação de 19 de abril de 2016, a ANACOM, atento o disposto no artigo 125.º do anterior Código do Procedimento Administrativo, efetuou um pedido específico de informação aos

[57] A este respeito, na análise anterior, a ANACOM concluiu que a imposição de obrigações no Mercado 4 era suficiente para tornar o mercado retalhista concorrencial em determinadas áreas geográficas (denominadas Áreas C), justificando-se assim, nessas áreas, a supressão das obrigações impostas no Mercado 5. Já não se verificou a mesma situação nas denominadas Áreas NC (áreas Não Concorrenciais).

[58] BEREC – "*Body of European Regulators for Electronic Communications*" (utiliza-se o acrónimo em inglês, dada a sua maior utilização).

operadores por forma a recolher informação atualizada, por freguesia e referente ao final de 2015, sobre o número de acessos retalhistas do serviço de acesso à Internet em banda larga e sobre a cobertura de NRA (esta última também em formato SIG). Esta informação é tida em conta no presente documento.

Metodologia de definição dos mercados

1.42. De acordo com o quadro regulamentar atual, que segue o direito comunitário da concorrência, os mercados relevantes definem-se através da intersecção de duas dimensões diferentes: o mercado do produto e o mercado geográfico.

1.43. O processo de definição do mercado do produto tem como objetivo identificar todos os produtos e/ou serviços suficientemente permutáveis ou substituíveis, não só em termos das suas características objetivas, graças às quais estão particularmente aptos para satisfazer as necessidades dos consumidores, mas também em termos dos seus preços e da sua utilização pretendida[59].

1.44. O exercício de definição deste mercado inicia-se assim com o agrupamento dos produtos ou serviços utilizados pelos consumidores para as mesmas finalidades/utilização final[60], i.e., segundo a procura. Estes produtos e serviços farão parte do mesmo mercado relevante se o comportamento dos produtores ou fornecedores de serviços em causa estiver sujeito ao mesmo tipo de pressões concorrenciais, do lado da oferta, nomeadamente, em termos de fixação de preços.

1.45. Neste contexto, identificam-se assim dois tipos principais de pressões da concorrência na definição do mercado do produto:

- a substituibilidade do lado da procura, e
- a substituibilidade do lado da oferta[61].

1.46. Sendo complexa a análise teórica do grau de substituição ou complementaridade entre dois produtos através da elasticidade cruzada da procura e sendo normalmente escassos os dados disponíveis para o efeito, uma das formas mais utilizadas na avaliação da existência de substituibilidade do lado da procura e da oferta consiste na

59 Cf. Linhas de Orientação §44.

60 Idem.

61 Cf. Linhas de Orientação §38. Existe, também, uma terceira fonte de pressão concorrencial no comportamento do operador que é a concorrência potencial – esta possibilidade será considerada sempre que relevante.

aplicação do denominado "teste do monopolista hipotético" (teste SSNIP – *small but significant non-transitory increase in price*), que permite identificar pressões concorrenciais no que respeita à substituibilidade do lado da procura e à substituibilidade do lado da oferta[62].

1.47. Por outro lado, o mercado geográfico relevante inclui cada uma das áreas nas quais as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogéneas em relação às áreas vizinhas[63].

1.48. Nesta definição do mercado geográfico pode também utilizar-se, quando praticável, a mesma metodologia de definição do mercado do produto, nomeadamente o referido teste SSNIP[64].

1.49. Segundo a Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes, deve-se ter especialmente em conta a questão de saber se o potencial operador com PMS age uniformemente em toda a área da sua rede ou se se depara com condições de concorrência consideravelmente diferentes, a tal ponto que as suas atividades são restringidas em algumas zonas, mas não noutras[65].

62 Cf. Linhas de Orientação §40-43.

63 Cf. Linhas de Orientação §56.

64 Cf. Linhas de Orientação: "*43. Se uma ARN decidir recorrer ao teste do monopolista hipotético, este deverá então ser aplicado até se poder estabelecer que um aumento relativo de preços nos mercados geográficos e do produto definidos não levará os consumidores a optarem rapidamente por substitutos disponíveis ou a abastecer-se junto de fornecedores localizados noutras áreas*".

65 Cf. Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes – Considerando 7.

2. MERCADO RETALHISTA DE ACESSO EM BANDA LARGA

2.1. Conforme referido no n.º 1 do artigo 8.º da Diretiva-Quadro, a definição de mercados deve ser neutra face à rede/tecnologia utilizada na oferta dos serviços.

2.2. De acordo com a Exposição de Motivos, os mercados devem ser analisados de forma independente da rede ou infraestrutura usadas para fornecer os serviços, bem como em conformidade com os princípios da lei da concorrência.

2.3. Na Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes são definidos os seguintes mercados grossistas:

- Acesso local grossista num local fixo (Mercado 3a).
- Acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo (Mercado 3b).

2.4. Para a definição destes mercados grossistas a Comissão partiu dos produtos retalhistas de acesso em banda larga, podendo estes produtos retalhistas ser prestados através das seguintes tecnologias ou infraestruturas:

- Cobre (xDSL).
- Cabo coaxial.
- Fibra ótica.
- Redes sem fios e redes móveis[66].

2.5. No final de 2015 existiam em Portugal cerca de três dezenas de operadores ativos na prestação de serviços retalhistas de acesso em banda larga em local fixo que detinham cerca de 3,1 milhões de acessos. No entanto, a maioria são prestadores com um volume muito reduzido de acessos e apenas quatro entidades detêm mais de 99,7 por cento desses acessos[67].

2.6. Por outro lado, os três operadores móveis disponibilizavam, igualmente no final de 2015, o serviço de acesso em banda larga móvel (incluindo em "local fixo") a cerca de 572 milhares de utilizadores finais[68].

---

66 Prestando serviços em local fixo.

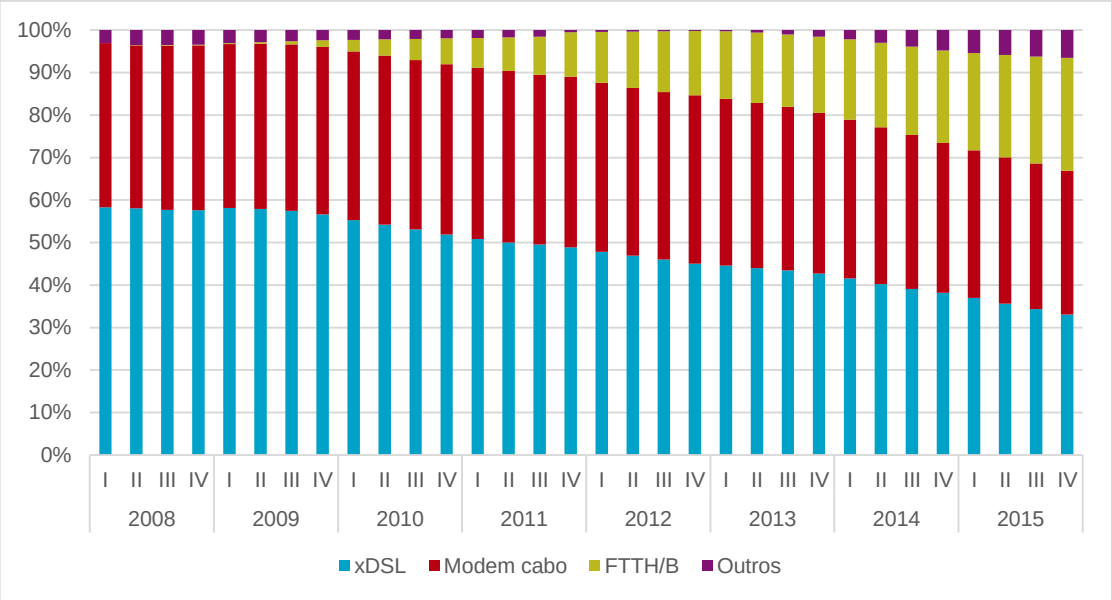
67 A MEO, a NOS, a Vodafone e a Apax.

68 Tratam-se de acessos (à Internet) em banda larga com ligação através de placa (USB/*modem*) e computador. Os prestadores em causa são a MEO, a Vodafone e a NOS.

2.7. Não obstante a definição do mercado de produto se dever basear no tipo e características do produto oferecido, e não nos meios tecnológicos de suporte, como ponto prévio analisam-se as características e o estado atual de implementação das diferentes tecnologias e infraestruturas de suporte à oferta de serviços de acesso em banda larga em Portugal, tendo em vista coadjuvar a análise do mercado retalhista.

2.8. Assim, em termos de infraestruturas de rede que permitem o acesso em banda larga em local fixo em Portugal, as mais relevantes continuam a ser a rede de cobre (utilizando *modems* ADSL), as redes de cabo (utilizando *modems* de cabo) e as redes de fibra (utilizando *modems* óticos), que têm vindo a conquistar gradualmente mercado, conforme se pode atestar no gráfico seguinte (este gráfico é apenas para efeitos ilustrativos, uma vez que ainda não se definiu nesta fase da análise quais as tecnologias que fazem parte do mercado relevante).

Gráfico 1. Evolução do número de acessos de banda larga em local fixo no retalho



Fonte: ANACOM com base nos dados dos operadores

2.9. As principais tecnologias de acesso em banda larga fixa continuam a ser o (ADSL sobre o) cobre e o cabo, que representam cada uma, no final de 2015, cerca de 33 por cento do total. No entanto, estas tecnologias têm vindo a perder a sua importância em favor dos acessos baseados em fibra (FTTH) que representam, no final de 2015, cerca de 27 por cento do total dos acessos retalhistas. Regista-se que em 2015 o número de acessos suportados em fibra ótica cresceu, em média, cerca de 8 por cento ao

trimestre. Mais significativo, o acesso em banda larga suportado em fibra atraiu também mais de 85 por cento das adesões líquidas no retalho no 4.º trimestre de 2015.

2.10. Assinala-se ainda o crescimento do número de acessos em banda larga suportada em LTE em local fixo, atingindo no final de 2015 cerca de 203 mil acessos e representando a quase totalidade dos "outros" acessos de banda larga em local fixo apresentados no gráfico anterior. No entanto, estes acessos representam ainda menos de 10 por cento de todos os acesso de banda larga em local fixo.

2.11. Para além da crescente relevância da oferta suportada em fibra, o acesso em banda larga suportado nas redes móveis (especialmente, nos últimos anos, com o LTE e com a utilização de smartphones "avançados" ou tablets) ganhou alguma importância nos últimos anos – embora o número de acessos em banda larga móvel suportados em placas de transmissão de dados ligadas a computadores pessoais, designadamente através de placas com o formato USB (ou outros) esteja a diminuir –, o que implica que se reanalise se os acessos em banda larga móvel, quer em telemóvel, quer em tablet ou PC, fazem, ou não, parte do mesmo mercado do produto que o acesso em banda larga fixa.

2.12. Tem também vindo a generalizar-se a prestação dos serviços retalhistas suportados em acessos em banda larga inseridos em pacotes de serviços – *dual-play*, *triple-play*, *quadruple-play* e *quintuple-play*[69] – sendo atualmente inexistente a oferta retalhista isolada do serviço de acesso em banda larga (de grande consumo).

2.13. Com efeito, atualmente, o mercado de retalho de banda larga (de grande consumo) caracteriza-se pela crescente (e exclusiva) oferta e procura de serviços de comunicações eletrónicas de forma conjunta, constituindo normalmente pacotes de serviços – STF, acesso à banda larga e TV por subscrição (e, mais recentemente, também STM).

2.14. No final de 2015, mais de 88 por cento do parque de acessos de banda larga tinha associado o serviço de TV por subscrição, o que atesta a importância deste serviço para os utilizadores finais. Deste modo, as infraestruturas que não suportam o serviço

[69] Envolvendo os serviços de banda larga fixa, STF – Serviço Telefónico Fixo, TV por subscrição, STM – Serviço Telefónico Móvel e banda larga móvel.

de TV por subscrição ou que apresentam condicionantes na sua oferta e utilização (tais como as redes móveis[70]) poderão estar limitadas em termos de substituibilidade.

2.15. Neste contexto, será importante responder às seguintes questões relacionadas com a substituibilidade, o que é feito na secção seguinte:

- Farão os serviços suportados em cobre, em cabo coaxial e em fibra ótica parte do mesmo mercado de produto?[71]
- Farão os serviços de acesso em banda larga de grande consumo e de elevada qualidade parte do mesmo mercado de produto?
- Farão os serviços suportados em redes fixas e redes móveis parte do mesmo mercado de produto?
- Farão os serviços de banda larga em ofertas isoladas e em pacotes parte do mesmo mercado de produto?

Definição do mercado de produto de acesso em banda larga

2.16. De acordo com as Linhas de Orientação, e conforme explicitado na introdução, o processo de definição do mercado do produto tem como objetivo identificar todos os produtos e/ou serviços suficientemente permutáveis ou substituíveis, não só em termos das suas características objetivas, graças às quais estão particularmente aptos para satisfazer as necessidades dos consumidores, mas também em termos dos seus preços e da sua utilização pretendida.

2.17. Analisam-se, de seguida, as várias possibilidades de substituibilidade acima referidas[72].

---

70 Embora se encontrem disponíveis ofertas de distribuição de televisão baseadas nos serviços móveis de 3G e 4G, este serviço é prestado em modo *unicast* e apresenta limitações. De qualquer forma, a substituibilidade entre banda larga fixa e banda larga móvel é analisada em secção específica deste documento.

71 E, questão associada: estarão os serviços de banda larga clássica (i.e., de débito inferior a 30 Mbps) e de banda larga de alta velocidade (i.e., de débito igual ou superior a 30 Mbps) parte do mesmo mercado de produto?

72 Poder-se-ia ainda avaliar se o serviço de acesso em banda larga suportado em sistemas de comunicações via satélite ou BWA faz também parte do mercado em análise. A este respeito, refira-se que os sistemas de comunicações via satélite continuam a apresentar uma utilização muito reduzida, apenas em situações muito pontuais e a nível empresarial, registando-se inclusivamente uma redução significativa no número de acessos (já que o principal utilizador daquela tecnologia – a AR Telecom – deixou de prestar serviços a utilizadores residenciais) e não se verificando progressos recentes ao nível da cobertura.

Por outro lado, não se prevê que, no período de tempo que decorre até à próxima análise deste mercado, as redes BWA venham a ter uma cobertura ou expressão significativa.

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

Substituibilidade do lado da procura

2.18. Em termos gerais, os utilizadores finais procuram serviços de acesso em banda larga com acesso permanente, elevado débito e com qualidade, sendo que os acessos por cabo, por fibra e por cobre apresentam funcionalidades muito semelhantes desse ponto de vista[73], pelo que se poderá concluir que estão aptos a satisfazer necessidades idênticas[74].

2.19. Do ponto de vista do normal utilizador final, o tipo de acesso (i.e. o "fio" que chega a casa) não é, geralmente, relevante. O que este pretende adquirir, sem restrições, é um serviço de acesso à Internet ou, mais atualmente, um conjunto de serviços de comunicações eletrónicas de qualidade, sendo a entrega dos mesmos realizada, indiferenciadamente, sobre um acesso de cobre, de cabo, de fibra ou outra tecnologia.

2.20. Historicamente, a procura centrou-se durante muitos anos nos acessos em par de cobre, a única infraestrutura existente, tendo-se seguidamente estendido aos acessos em cabo (com o crescimento da cobertura das redes de cabo a nível nacional) e, mais recentemente, aos acessos suportados em fibra.

2.21. Atualmente, existe uma procura acrescida por estes dois últimos tipos de acessos (ou, nas zonas com cobertura de fibra, uma oferta mais forte de acessos em fibra face à oferta de acessos em cobre[75]) por comparação com os acessos suportados em cobre.

2.22. Deste modo, em áreas onde existem estes três tipos de acesso, a preços semelhantes, o utilizador final opta, geralmente, por um acesso em cabo ou em fibra. Apenas quando estes não estejam disponíveis, ou quando necessite apenas de uma oferta de preço mínimo, é que opta pelas ofertas suportadas em cobre.

Assim, a ANACOM considera que, face à reduzida disponibilidade, cobertura e penetração no mercado, estas ofertas de acesso em banda larga continuam a não ser relevantes para efeitos da definição de mercado, pelo que não serão analisados no contexto dos mercados de banda larga.

[73] Ainda que o débito máximo na rede de cobre seja de 24 Mbps, por limitações da tecnologia ADSL2+. Em Portugal os operadores, nomeadamente a MEO, optaram por não instalar tecnologias avançadas sobre cobre, nomeadamente VDSL (e *Vectoring*).

[74] Ver a este respeito os estudos efetuados pela ANACOM relativamente à "Qualidade do serviço de acesso à Internet em banda larga" (estudo de 2010 que, nomeadamente, "*comparou as ofertas dos acessos fixos (cabo e ADSL) onde se procurou assegurar representatividade ao nível do território de Portugal Continental*"). Disponível em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1056278.

[75] Um exemplo é a página dos operadores na Internet, em que são apresentadas em primeiro lugar as ofertas suportadas em fibra ótica (constando dessas páginas hiperligações para as ofertas suportadas em cobre).

2.23. Tal poderia, numa primeira análise, indiciar a existência de uma substituibilidade assimétrica dos acessos em cobre para os acessos (em cabo e) em fibra[76]. Contudo, não obstante o crescimento significativo no número de acessos de banda larga suportados em fibra, existe ainda um parque bastante expressivo de acessos de banda larga suportados em cobre, mesmo nas zonas com cobertura de fibra.

2.24. Aliás, em algumas (dessas) zonas tem-se identificado uma redução do número de acessos de banda larga suportados em cabo, à partida resultado de mudança de clientes de ofertas suportadas em cabo para ofertas suportadas em fibra, sem que tal signifique que estes não sejam substitutos dos acessos suportados em fibra.

2.25. Ou seja, apenas pela evolução da procura, não é possível tirar conclusões definitivas quanto à existência, ou não, de substituibilidade entre os produtos em causa (suportados nas várias infraestruturas de acesso), sendo certo que os indícios vão no sentido da existência da mesma.

2.26. Um dos principais aspectos que poderá diferenciar (ou aproximar) as várias ofertas, para um determinado tipo de pacote, é a velocidade do serviço de acesso em banda larga, podendo também o número de canais associados ao serviço de televisão ou determinados conteúdos específicos justificar a opção por um determinado produto.

2.27. Contudo, segundo os dados do Barómetro Telecomunicações – Marktest, em maio de 2016, 27,1 por cento dos utilizadores em lares com serviços contratados em pacote, incluindo o serviço de acesso em banda larga fixa, referiram que a escolha do operador se baseou no preço, tendo apenas 7,1 por cento referido que essa escolha foi baseada na qualidade (eventualmente incluindo nessa qualidade a velocidade de acesso à Internet).

2.28. Segundo a mesma fonte, nos lares com acesso em banda larga fixa que não têm o serviço integrado num pacote[77], apenas 4,2 por cento referiu que a escolha do operador se deveu à melhor qualidade.

---

[76] Embora haja indícios dessa substituibilidade assimétrica, atendendo aos resultados dos inquéritos disponíveis que referem que o preço, e não a velocidade ou a tecnologia, é o principal motivo para a adesão a um determinado operador, é provável que perante um SSNIP no preço das ofertas de banda larga suportadas em fibra, um número relevante de clientes dessas ofertas passe para as ofertas de banda larga suportadas em cobre (tornando esse aumento de preço não rentável), uma vez que, como se verá, um número significativo de clientes de ofertas de banda larga suportadas em fibra têm velocidades de 30 Mbps e os preços das ofertas de banda larga suportadas em fibra e em cobre são idênticos.

[77] Serviços contratados anteriormente e em número relativamente reduzido.

2.29. Assim, os dados atrás apresentados mostram que, atualmente, a velocidade de acesso não é um fator crítico na escolha do operador.

2.30. No caso dos novos clientes, não existindo quaisquer custos de mudança[78], a adesão a serviços suportados em fibra e em cabo é uma opção mais racional face à adesão a serviços baseados no cobre, uma vez que, por exemplo, existindo ofertas em cobre e em fibra, com débitos sensivelmente equivalentes (24 Mbps no cobre e 30 Mbps na fibra), comercializadas ao mesmo preço, esta última é uma infraestrutura tecnologicamente mais avançada.

2.31. A este propósito, e além dos dados já apresentados da Marktest, veja-se que, segundo os dados do Eurobarómetro da Comissão[79], relativos a janeiro de 2014, o preço é o fator mais valorizado aquando da decisão sobre a subscrição a um serviço de acesso em banda larga, referido por 80 por cento dos inquiridos, sendo a velocidade máxima do acesso referida por 41 por cento dos inquiridos (cerca de metade dos que indicaram o preço).

2.32. Também relevante é o facto de 60 por cento dos respondentes não saberem qual a velocidade que tinham contratado.

2.33. Nos dados do Eurobarómetro da Comissão relativos a janeiro de 2014, 94 por cento dos inquiridos não estavam dispostos a pagar mais por um acesso em banda larga com mais velocidade ou com mais tráfego incluído, mesmo sem mudar de prestador.

2.34. Deste modo, não há indícios de que os produtos em causa devam estar em mercados distintos, até porque, por exemplo, para utilizadores de ofertas de velocidade mais baixa, as ofertas suportadas em cobre (ADSL) comercializadas ao mesmo preço das ofertas suportadas em fibra (e em cabo) podem também ser bons substitutos perante um aumento do preço destas (ofertas suportadas em fibra e em cabo).

2.35. Não existem assim, do lado da procura, quebras significativas na cadeia de substituibilidade quando se comparam os atuais serviços de banda larga suportados em cobre com os suportados em cabo e em fibra.

---

78 Mesmo a existência de eventuais custos de mudança (nomeadamente a alteração do *modem* de dados) não se apresenta como fator impeditivo da substituibilidade, uma vez que se estima que tais custos de mudança sejam reduzidos. Verifica-se, de facto, que, no âmbito das ações de promoção dos serviços, a generalidade das empresas que oferecem serviços de acesso (e de comunicações eletrónicas), independentemente da tecnologia de suporte, tem vindo a oferecer quer os "*kits* de instalação" quer a ativação do acesso/serviço.

79 Ver http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_414_sum_en.pdf.

2.36. A este respeito verifica-se que, desde 2010, o volume total de acessos em cobre permanece sensivelmente estável, na ordem dos 1,1 milhões, sendo de apenas 72 mil a diferença entre o valor máximo e o valor mínimo neste período (até o final de 2015), muito embora uma parte destes acessos possa ser comercializada em áreas onde não existe cobertura de cabo ou de fibra, já que a rede de cobre abrange praticamente a totalidade dos lares em Portugal.

2.37. Conclui-se ainda que nas freguesias onde a rede de cabo tem cobertura praticamente total (superior a 95%) e onde a MEO não tem praticamente cobertura de fibra (inferior a 5%), que ascendem a 81, a percentagem de acessos de banda larga da MEO (na sua grande maioria suportados em cobre, por definição) é ainda relevante (mais precisamente, 39%) por comparação com a percentagem de acessos do operador de cabo com maior número de acessos em cada uma dessas freguesias (e que cobre praticamente toda a freguesia). Tal significa que, mesmo na presença de uma rede que permite acessos de mais alto débito – a rede de cabo – há uma percentagem elevada de utilizadores que mantêm a sua ligação suportada em ADSL.

2.38. O crescimento significativo no número de acessos em banda larga suportados em fibra tem tido algum impacto nomeadamente na evolução do número de acessos suportados em cobre por dois motivos: a disponibilização de uma oferta suportada em fibra com preços significativamente inferiores (e com velocidades de acesso claramente superiores) pela Vodafone – que tem aumentado significativamente o número de clientes – e o facto de a própria MEO exercer alguma pressão no sentido de migrar clientes da rede de cobre para a rede de fibra, eventualmente mantendo o preço e/ou melhorando as características da oferta.

Substituibilidade do lado da oferta

2.39. A escolha dos utilizadores finais por um dado acesso suportado numa determinada infraestrutura/tecnologia está sobretudo condicionada pela cobertura da rede e por eventuais limitações tecnológicas que possam condicionar qualquer oferta de serviços suportada nesse acesso, por exemplo, em termos de velocidade do acesso à Internet.

2.40. Há que ver assim se as características e a cobertura da oferta de acessos suportados em (a) cobre, (b) cabo e (c) fibra são suficientemente homogéneas e se estes acessos são usados (indiferentemente) pelos utilizadores para as mesmas finalidades.

2.41. Os serviços de acesso por cobre, por cabo e por fibra cobrem, na generalidade (no âmbito das ofertas em pacote), áreas geográficas em grande parte comuns, sendo a área coberta pelo cobre superior à coberta pela fibra ou pelo cabo, embora, no caso do cobre, haja limitações para a prestação de serviços de banda larga sobretudo em áreas (mais) rurais/remotas onde o comprimento dos lacetes é mais elevado.

2.42. Desde 2009 que vários operadores presentes no mercado português têm vindo a investir de forma significativa em redes de acesso em fibra, com destaque para a MEO, para a Vodafone e mesmo para os operadores de cabo, como a NOS. Aliás, já na anterior análise aos mercados de banda larga a ANACOM havia antecipado o desenvolvimento nesta área uma vez que diversos investimentos já haviam sido anunciados à altura[80].

2.43. Especificamente no que respeita ao acesso totalmente em fibra até casa (FTTH), no final de 2015 contabilizaram-se, no retalho, cerca de 835 mil clientes ativos em banda larga, superior em cerca de 34 por cento face ao registado no final de 2014, tendo atraído mais de 75 por cento das novas adesões líquidas a serviços de acesso em banda larga nesse período[81]. Já o número de alojamentos cablados com redes fixas totalmente em fibra ascendia, no final de 2015, a 4,2 milhões[82]. Após o período inicial de desenvolvimento da infraestrutura de rede em fibra, a comercialização das ofertas de acesso em banda larga nela suportadas iniciou-se de forma mais generalizada ao longo do ano 2009.

2.44. Atualmente, verifica-se que as várias ofertas de retalho de acesso em banda larga suportadas em fibra são muito similares às ofertas disponíveis em cabo e mesmo em cobre (neste caso, para as ofertas de débito mais reduzido), e estão normalmente incluídas em pacotes similares (*multiple-play*), apresentando mensalidades associadas muito idênticas para acessos com velocidades máximas de *download* comparáveis, conforme se atesta na **Tabela 1** (em que os preços incluem IVA e não incluem promoções)[83]:

---

80 Por exemplo, a Optimus anunciou em 2008 um plano de investimento, de 240 milhões de euros em 3 anos, em redes de nova geração, cobrindo um milhão de casas (objetivo esse entretanto abandonado, nem que seja por via da concentração com a ZON).

81 Entre o final de 2014 e final de 2015.

82 Inclui "duplas" contagens, i.e., alojamentos com mais de uma rede de fibra.

83 Informação recolhida no sítio dos operadores na Internet em fevereiro de 2016. O preço promocional é tido em conta quando o mesmo se aplica por um período extenso (e.g., 24 meses ou mais).

Tabela 1. Exemplos de ofertas de acesso em banda larga suportadas em cobre (ADSL), em fibra e em cabo (DOCSIS 3.0) (fevereiro de 2016)

Oferta	Tecnologia	Velocidade máx. descendente (Mbps)	Mensalidade (euros)
BL+TV+STF+STM			
M4O Light 1 cartão	Cobre	24	53,99
M4O Light 1 cartão	Fibra	30	53,99
NOS Quatro Light 1 cartão	Cabo	30	53,80
Tv Net Voz 1 número RED	Fibra	100	53,80
BL+TV+STF			
Total 24 Especial	Cobre	24	42,99
Total 30 Especial	Fibra	30	42,99
Iris 30 Megas	Cabo	30	42,99
Total 24 Cine Plus	Cobre	24	57,99
Total 100 Cine Plus	Fibra	100	57,99
Tv Net Voz	Fibra	100	26,90
BL+STF			
ADSL 24 MB	Cobre	24	28,99
Fibra 30 MB	Fibra	30	28,99

2.45. Os preços são muito semelhantes nas ofertas de cobre, cabo e fibra, para pacotes similares. As diferenças percetíveis estão relacionadas com a velocidade garantida na fibra (não sendo garantida no cobre[84] e no cabo[85]), sendo o débito da oferta de fibra e de cabo de 30 Mbps enquanto no cobre é de (no máximo) 24 Mbps, sendo idêntico o número de canais de televisão na oferta de cobre e de fibra[86]. Verifica-se ainda que, mesmo numa dada infraestrutura, existem várias ofertas praticamente com o mesmo preço e com velocidades significativamente distintas, o que não significa que não estejam no mesmo mercado de produto (e.g., os produtos M4O Light 1 cartão e Tv Net Voz 1 número RED apresentados na tabela anterior e que têm velocidades de, respetivamente, 30 e 100 Mbps).

2.46. No final de 2015, mais de 84 por cento dos acessos de banda larga suportados em pares de cobre tinham débitos de 24 Mbps – sendo que 34 por cento dos acessos de banda larga suportados em cabo e fibra tinham débito igual ou inferior a 30 Mbps –, concluindo-se assim que uma parte significativa dos acessos de banda larga ainda são

84 A largura de banda total é partilhada entre o serviço de acesso em banda larga e de IPTV.

85 Sendo um meio partilhado (um mesmo cabo coaxial pode ser partilhado por vários clientes a jusante).

86 Pelo menos, no caso da MEO.

comercializados com débitos similares [entre 24 a 30 Mbps], independentemente da infraestrutura de suporte (cobre, cabo ou fibra).

2.47. Neste contexto, e ainda que se pudesse equacionar uma quebra de substituibilidade nos 24/30 Mbps, tendo em conta que 24 Mbps corresponde ao limite máximo do débito sobre ADSL (cobre), entende-se não existir ainda uma fronteira clara entre a (procura e a) oferta de acessos que suportam débitos mais reduzidos e outros que suportam débitos mais elevados, sendo que existe uma cadeia contínua de débitos máximos (no acesso em banda larga) no conjunto das ofertas disponibilizadas pelos operadores presentes no mercado retalhista.

2.48. Adicionalmente, não há uma distinção evidente entre os diferentes tipos de oferta ao nível de outras características de produto, como:

- o volume de tráfego mensal incluído, sendo que a generalidades das ofertas de banda larga fixa não apresenta limitações (inclui tráfego ilimitado);
- o equipamento incluído, como *modems* e *routers wireless*; ou mesmo
- outros serviços/aplicações incluídos nos pacotes em que o acesso em banda larga se inclui (e.g., *multiple-play* com oferta de banda larga móvel com volume limitado, "clube de vídeo", gravador de TV, entre outros).

2.49. Apesar de a rede de cobre ter limitações físicas que impedem, no caso do ADSL2+, a prestação do serviço de acesso em banda larga a velocidades superiores a 24 Mbps, sendo a velocidade efetiva suportada por cada lacete função do respetivo comprimento e de outras características, que podem também impedir a própria disponibilização do serviço de TV por subscrição, na prática verifica-se que estas limitações dos pares de cobre não impediram a existência, no final de 2015, de cerca de 750 mil acessos de TV suportados em cobre[87], sendo que desde o final de 2010 houve um aumento de cerca de 225 mil destes acessos, que compara com uma redução de 81 mil acessos de TV suportados em redes de cabo, no mesmo período[88]. Uma vez mais refira-se que se tratam de dados genéricos sobre o mercado a nível nacional, ilustrativos da capacidade das redes de cobre em suportar serviços de televisão por subscrição, não se tratando de uma análise detalhada sobre as áreas em que os mesmos se localizam – muito embora quanto mais remotas forem as áreas

[87] Ou seja, 21 por cento do total de acessos de TV por subscrição.

[88] Entre o final de 2010 e o final de 2015.

maior é o comprimento do lacete e, assim, menor a capacidade para suportarem serviços de televisão por subscrição – e se nessas áreas existem redes alternativas (nomeadamente de cabo e/ou fibra ótica).

Conclusão sobre a substituibilidade em função da infraestrutura

2.50. Conforme atrás referido, existe uma substituibilidade em cadeia ao longo das várias ofertas de banda larga disponíveis (em cabo, cobre ou fibra), entendendo-se que, para uma determinada oferta de acesso em banda larga (de qualquer velocidade), existem ofertas de maior ou menor velocidade (que são a ligação da cadeia) que são substitutos próximos dessa oferta, sendo que todas as ofertas estão sujeitas a uma restrição de preços comum, sendo aliás os preços iguais para pacotes (velocidade/canais) iguais.

2.51. A substituibilidade em cadeia do lado da procura sugere assim que um monopolista hipotético que ofereça serviços de acesso em banda larga com velocidades mais baixas – em áreas onde existem outros produtos de acesso em banda larga suportados em fibra ou em cabo – não considere rentável manter os preços acima do preço competitivo, no seguimento de um aumento de preços pequeno mas significativo e não transitório, porque haverá um número suficiente de clientes capazes de mudar para produtos com velocidades superiores.

2.52. É expectável que durante os próximos anos se assista a um aumento da procura por maior largura de banda para fazer face aos novos serviços que têm vindo a ser agregados ao acesso à Internet em banda larga, nomeadamente o serviço de TV em alta definição com conteúdos e aplicações cada vez mais exigentes (por exemplo, 3D), o que poderá se materializar, no futuro, numa quebra da cadeia de substituibilidade entre as diferentes velocidades de acesso, nomeadamente entre as ofertas suportadas em cobre (limitadas a 24 Mbps) e as suportadas em fibra e cabo. No entanto, considera-se que não existem evidências que sugiram que tais desenvolvimentos venham a ocorrer a curto prazo e no período de tempo coberto por esta análise de mercado.

2.53. Em conclusão, atendendo à semelhança entre as características e funcionalidades e níveis de preços (relativos) das ofertas de acesso em banda larga por cobre, cabo e fibra dirigidas aos utilizadores finais e das ações comerciais sobre elas desenvolvidas, é razoável admitir que um aumento pequeno mas significativo e não transitório do

preço do serviço de acesso por cobre conduza à substituição, pelo utilizador, por um serviço de acesso por cabo ou fibra, em volume suficiente para tornar o aumento de preços não lucrativo, sendo o contrário igualmente verdadeiro. Mesmo a existência de eventuais custos de mudança (nomeadamente no caso da mudança do *modem*) não se apresenta como fator impeditivo da substituibilidade, uma vez que se estima que tais custos de mudança sejam reduzidos[89], pelo menos no caso em que não há fidelização.

2.54. Assim, conclui-se que as ofertas de acesso em banda larga, em qualquer infraestrutura/tecnologia, devem ser incluídas no mesmo mercado retalhista, e independentemente da velocidade máxima disponibilizada. A resposta à primeira questão, formulada no parágrafo 2.15[90] é, portanto, afirmativa: os serviços suportados em cobre, cabo e fibra fazem parte do mesmo mercado de produto.

2.55. Esta aliás tem sido a conclusão generalizada por parte de outros reguladores europeus nas análises que efetuaram a este mercado, salientando-se ainda a posição expressa na Exposição de Motivos no sentido de que "NRAs' analyses so far have not shown significant breaks in the chain of substitution when comparing current copper-based broadband services to those provided over optical fibre".

O serviço de acesso em banda larga de grande consumo e o serviço de banda larga de elevada qualidade

2.56. Além dos serviços de acesso em banda larga padronizados disponibilizados no mercado de grande consumo, quer seja a clientes residenciais quer a PME, existem outros serviços de acesso em banda larga – de elevada qualidade – disponibilizados normalmente a grandes empresas (e a algumas médias, ou mesmo pequenas empresas) e ao Estado.

2.57. Incluem-se neste último caso produtos de acesso tipicamente assimétricos (e eventualmente com contenção, limitada), que satisfaçam determinadas características de qualidade, tais como:

[89] Verifica-se, de facto, que, no âmbito das ações de promoção dos serviços de acesso em banda larga através das diferentes tecnologias, a generalidade das empresas tem vindo a oferecer quer os "*kits* de instalação" quer a ativação do serviço.

[90] Farão os serviços suportados em cobre, em cabo coaxial e em fibra ótica parte do mesmo mercado de produto?

- disponibilidade e qualidade de serviço garantidas, incluindo acordos de níveis de serviço (SLA), suporte contínuo ao cliente, redundância e reduzidos tempos de reparação, tipicamente orientados para as necessidades dos clientes empresariais;
- gestão de rede de elevada qualidade, incluindo a componente de transporte, com reduzida contenção;
- possibilidade de acesso à rede em pontos definidos de acordo com a densidade geográfica e distribuição das empresas (ao invés dos utilizadores residenciais);
- a possibilidade de oferecer continuidade Ethernet.

2.58. De facto, ainda que muitos clientes não residenciais possam procurar serviços padronizados, os clientes empresariais de maior dimensão necessitam, normalmente, de serviços mais avançados e fiáveis para ligar as suas unidades de negócios e (múltiplos) locais e permitir a comunicação interna entre os mesmos, pelo que normalmente um produto retalhista de banda larga de grande consumo padronizado não cumpre estas exigências[91]. Adicionalmente, os clientes típicos que exigem produtos de elevada qualidade, como grandes empresas com múltiplos locais, preferem adquirir os diferentes serviços a partir de um único fornecedor.

2.59. Os serviços típicos que as (grandes) empresas procuram são ligações de banda larga à Internet de elevada qualidade com contenção limitada, telefonia IP, centros de dados e backup, suporte adicional, elevada disponibilidade e tempos de reparação reduzidos e, no caso de empresas multi-site, ligações de dados "dedicadas" e com reduzida (ou mesmo sem) contenção entre os diversos locais a ligar a nível nacional. Muitos clientes empresariais também exigem um serviço de valor acrescentado, por exemplo, de redes privadas virtuais.

2.60. Normalmente, a forma de contratação de serviços por parte das grandes empresas e do Estado é diferente da forma de contratação de serviços no mercado de grande consumo, sendo no primeiro caso objeto de negociação ou de especificação das condições técnicas por parte do cliente e não do fornecedor (e.g. concursos públicos). Também o serviço pós-venda é distinto, havendo normalmente gestores específicos

[91] Apesar de algumas empresas poderem ver as suas necessidades satisfeitas com tal produto ou ocasionalmente complementar um produto de elevada qualidade com ofertas do mercado de grande consumo.

atribuídos. E mesmo as opções técnicas poderão ser distintas, consoante o tipo de serviço pretendido pelo utilizador final, no caso dos clientes empresariais específicos.

2.61. Os serviços retalhistas de elevada qualidade eram normalmente (historicamente) fornecidos através de circuitos alugados, que garantiam capacidade dedicada e simétrica. Contudo, mais recentemente, também as ligações em banda larga com QoS garantida (nomeadamente as suportadas em fibra, por exemplo, ligações Ethernet sobre GPON – rede de fibra ponto-multiponto) passaram a ser consideradas "equivalentes" para determinadas empresas e soluções[92].

2.62. É de referir também que várias empresas têm locais a ligar em áreas do território nacional onde não existe qualquer rede de transporte ou de acesso alternativa à rede da MEO (que tem acessos em fibra na totalidade dos concelhos do território nacional, embora em alguns concelhos o número de acessos em fibra seja de apenas algumas unidades o que indicia que se trata sobretudo de acessos para cliente empresarias), pelo que apenas este operador poderá prestar serviços a essas empresas recorrendo a infraestrutura própria, mesmo nas áreas onde os restantes operadores têm cobertura (já que estes clientes pretendem, normalmente, serviços de um único operador).

2.63. Assim, as condições de procura e oferta no mercado de grande consumo e por parte das grandes empresas são distintas, entendendo-se, em linha com o disposto na Exposição de Motivos, que existem diferenças assinaláveis na procura de serviços de acesso por parte de diferentes clientes finais, distinguindo-se claramente a procura por serviços de grande consumo da procura por serviços especializados e de elevada qualidade – destacando-se a menor taxa de contenção –, independentemente da tecnologia fixa de suporte, definindo-se assim dois mercados de acesso em banda larga distintos:

- Mercado retalhista de acesso em banda larga de grande consumo, independentemente da tecnologia de suporte (cobre, cabo ou fibra);

[92] Para ligações de elevada capacidade e qualidade (baixa contenção), as redes de cobre e de cabo apresentam algumas limitações técnicas quanto: (i) ao débito máximo no sentido ascendente (em ambos os casos); (ii) débito máximo no sentido descendente (no caso da rede de cobre, no máximo de 24 Mbps e apenas para lacetes com comprimento limitado); e (iii) à partilha de capacidade ao nível da própria rede (de cabo) coaxial, com impacto na (não) garantia de baixa contenção.

- Mercado retalhista de acesso em banda larga de elevada qualidade – Mercado a examinar no âmbito da análise do Mercado 4 da Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes.

2.64. É assim negativa a resposta à segunda questão formulada em 2.15: os serviços de acesso em banda larga de grande consumo e de elevada qualidade não fazem parte do mesmo mercado de produto.

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

2.65. Um utilizador final pode aceder à Internet utilizando um acesso de banda larga fixa, como analisado nas secções anteriores, ou um acesso de banda larga móvel. Neste último caso, e para as tecnologias atualmente mais representativas – 3G/4G[93] –, o utilizador final pode recorrer a telemóveis/*smartphones* ou tablets que disponham daquela tecnologia ou a computadores pessoais (normalmente portáteis) ligados a placas de transmissão de dados/*modems* (USB, PCMCIA ou equivalente), esta última utilização consubstanciando uma experiência que se poderá aproximar do acesso em banda larga em redes fixas.

2.66. A análise desta questão encontra-se detalhada no "Estudo sobre a substituibilidade entre banda larga fixa e banda larga móvel", realizado pelo IMR - Instituto de Marketing Research, a pedido da ANACOM[94], de outubro de 2015.

2.67. As principais conclusões do estudo são as seguintes:

- Os prestadores de serviços de acesso tendem a considerar as formas de acesso fixo e móvel como complementares[95].
- O serviço de televisão por subscrição desempenha papel fundamental nos comportamentos de utilização de Internet e respetivas formas de acesso.

---

93 As tecnologias BWA (e.g., WiMAX móvel) não se encontram disponíveis em larga escala e o Wi-Fi não é uma tecnologia de acesso móvel. Por outro lado, as tecnologias GPRS/2.5G não podem ser consideradas tecnologias de banda larga, dadas as limitadas velocidades de acesso (em ambos os sentidos).

94 Vide http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1378679#.VriaFencu71.

95 Os operadores de redes consideram que as relações entre a banda larga fixa e banda larga móvel são distintas e complementares na perspetiva técnica e na perspetiva de utilização, visto existirem eixos de diferenciação associados ao local preferencial de utilização e aos destinatários. Assim, consideram o acesso fixo como um produto orientado para casa e para utilização partilhada pela família, em contraponto com o acesso móvel, preferencialmente perspetivado como produto orientado para fora de casa e para utilização individual. Como corolário, inferem que as relações são distintas porque as duas formas de acesso servem necessidades e realidades distintas: a Internet móvel alicerçada nas necessidades de mobilidade e a Internet fixa estruturada em função das vantagens tecnológicas, particularmente latência e velocidade.

- 44,5 por cento dos lares com Internet possuem serviço de acesso fixo e móvel; 26,2 por cento só possuem serviço de acesso fixo; 17,5 por cento já possuem serviço de acesso móvel e 11,8 por cento só acedem através de soluções grátis, esmagadoramente fora de casa.
- 67,8 por cento dos utilizadores de Internet possuem os serviços de acesso à Internet integrados em tarifários agregados em pacote, com predomínio para solução com inclusão de formas de acesso fixo e móvel[96].
- No acesso à Internet a partir de casa predomina a utilização de soluções fixas, mas as soluções móveis estão a captar adesão.
- A utilização das formas de acesso à Internet de banda larga em complementaridade predomina nos lares portugueses[97].
- As atividades com requisitos específicos tendem a ser efetuadas maioritariamente em casa, como sejam as que exigem maior velocidade (e.g. televisão em direto), menor latência (e.g. jogos multijogador em tempo real) e mais segurança (e.g. operações bancárias)[98].
- Os utilizadores de formas de acesso fixo e móvel não pretendem substituir a Internet fixa por móvel[99].
- Os utilizadores exclusivos de acesso fixo à Internet podem aderir a formas de acesso móvel[100].

[96] E 82,2 por cento possuem o serviço integrado em tarifário agregado em pacote. As razões de utilização são associadas à mobilidade em pacote integrado de serviços (47,5 por cento) e à conveniência.

[97] 69 por cento de lares utilizam os serviços de acesso à Internet fixa e móvel em complementaridade, 26,2 por cento de lares consideram as formas de acesso fixas e móveis como substitutas tendendo a privilegiar estas últimas. 4,8 por cento também consideram as formas de acesso substitutas mas utilizando sobretudo as soluções fixas.

[98] No entanto, a maioria das atividades é efetuada tanto em casa como fora da mesma, confirmando a necessidade de posse de formas de acesso fixo e móvel.

[99] 67,1 por cento dos detentores das duas formas de acesso pretendem manter a situação atual reconhecendo efeito de complementaridade. Tal decorre por aplicação em situações diferenciadas (29,9 por cento), inexistência de limites de tráfego na Internet fixa (21,7 por cento), partilha de Internet fixa pelos membros da família (17,4 por cento) e maior fiabilidade nas soluções fixas (14,4 por cento). O efeito de não substituição é mais incisivo nos clientes com idade entre 25-34 anos. 13 por cento admitem a possibilidade de substituir a Internet fixa pela móvel, sobretudo por efeito de mobilidade (27,8 por cento), de necessidade de reduzir custos (27 por cento) e da perceção de maior comodidade (16 por cento).

[100] 33,9 por cento dos inquiridos que só possuem acesso fixo podem aderir a Internet móvel em telemóvel, evidenciando recetividade e complementaridade entre as formas de acesso.

2.68. O estudo conclui assim que as características da procura atual em Portugal continuam a evidenciar ligeira tendência para predomínio de complementaridade face à substituição das formas de acesso, uma vez que:

- Cerca de 30 por cento dos inquiridos revelam alguma dificuldade em diferenciar os conceitos de Internet fixa e de Internet móvel.
- Existe elevada propensão para as formas de acesso fixo e móvel à Internet serem consideradas como complementares.
- Existe propensão para considerar as formas de acesso móveis substitutas entre si.
- Os inquiridos com serviços de Internet fixa e móvel estão interessados em manter a complementaridade.
- Os inquiridos com utilização exclusiva de serviços de acesso fixo à Internet estão maioritariamente interessados em não fazer complementaridade com soluções móveis.
- Não obstante, 33,9 por cento admitem aderir à solução móvel em telemóvel, dos quais 17,3 por cento revelam forte convicção.

2.69. Na anterior análise de mercados, a ANACOM concluiu que a "*ausência de substituibilidade do lado da procura (para a maioria dos utilizadores)*[101] *e o entendimento que a substituibilidade do lado da oferta não é relevante*[102] (…) *indicia que a existência de ofertas de acesso à Internet móvel não conduz a um constrangimento à definição, por parte do monopolista hipotético, de um preço acima do nível de concorrência na prestação do serviço de acesso em banda larga fixa. Assim, para o período de tempo relevante nesta análise de mercado, entende-se que*

[101] "*O grau de substituibilidade entre o serviço de acesso em banda larga fixa e o serviço de acesso em banda larga móvel é limitado, sendo o serviço de acesso em banda larga móvel essencialmente dirigido a um segmento específico (além dos utilizadores elegíveis para os programas "e-escola", "e-professor" e "e-oportunidades")*".

[102] "*Para entrar no mercado do acesso em banda larga na rede fixa, os prestadores de acesso em banda larga móvel teriam de adquirir os inputs grossistas relevantes ou construir a sua própria rede* (…) *de forma rápida e de baixo custo. Por esse motivo, estes prestadores não conseguem impor um constrangimento nos prestadores de banda larga fixa. Por outro lado, todos os operadores do serviço móvel terrestre inserem-se em grupos económicos que estão também a prestar serviços de acesso em banda larga na rede fixa. A situação contrária (prestadores do serviço de acesso em banda larga na rede fixa entrarem na oferta de serviços de banda larga móvel) ainda é mais difícil de vir a ocorrer, dadas as necessidades de espectro e de este constituir um recurso escasso*".

os acessos em banda larga fixa e os acessos em banda larga móvel não estão incluídos no mesmo mercado relevante".

2.70. Apesar do crescimento inicial do número de acessos retalhistas em banda larga móvel através de placas/modems[103], nos últimos trimestres o número deste tipo de acessos tem vindo a decrescer, isto embora o número de utilizadores de *smartphones* tenha vindo a crescer. Note-se, no entanto, que apesar de o número de smartphones ser muito superior ao número de acessos de banda larga móvel através de placas/modems, o tráfego gerado por smartphones é significativamente inferior (cerca de metade) ao tráfego gerado pelos acessos móveis com ligação através de placas/modem.

2.71. Pelas razões atrás descritas, mantém-se o mesmo entendimento da análise anterior de que o serviço de banda larga móvel não pode ser considerado, à partida, substituto do serviço de banda larga fixa.

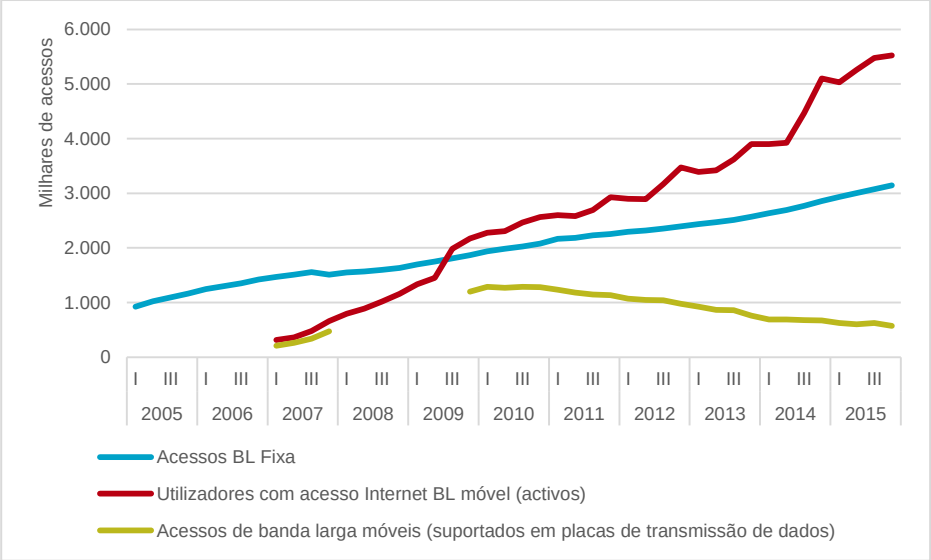
2.72. Em acréscimo aos argumentos apresentados no estudo efetuado pelo IMR para a ANACOM – e que estão devidamente fundamentados e detalhados no mesmo – de seguida analisam-se de um modo sumário as principais diferenças (e semelhanças) das características e funcionalidades do serviço de acesso em banda larga fixa e do serviço de acesso em banda larga móvel, demonstrando-se que não estão aptos para satisfazer as mesmas necessidades por parte de utilizadores finais que pretendem um acesso em banda larga.

Substituibilidade do lado da procura

2.73. Atualmente o acesso à Internet em banda larga poderá ser efetuado através de redes móveis, utilizando um telemóvel (smartphone), um tablet ou um PC, apresentando-se no **Gráfico 2** a evolução do número de acessos em banda larga fixa e em banda larga móvel (desagregando-se os suportados em placas de transmissão de dados).

[103] No final de 2007, o número de acessos em banda larga móvel através de placas/*modems* era de 660 mil, tendo atingido no final de 2015, 572 mil, após ter atingido mais de 1,3 milhões. No caso do acesso em banda larga fixa, a evolução foi de 1,5 milhões no final de 2007 para cerca de 3,1 milhões no final de 2015.

Gráfico 2. Evolução do número de acessos em banda larga fixa e em banda larga móvel



Fonte: ANACOM com base nos dados dos operadores

2.74. Ainda que um utilizador "regular"[104] possa aceder à Internet através de placas/*modems* móveis com uma experiência de utilização que se poderá aproximar do acesso em banda larga fixa, considera-se que a substituibilidade do lado da procura é limitada, dadas as diferenças que existem nestes dois tipos de acessos, quer desde logo e fundamentalmente na dicotomia fixo/móvel (inflexibilidade vs. mobilidade), quer em termos de custos ou mesmo em termos de velocidades de acesso (face às ofertas em fibra e cabo, nomeadamente com débitos iguais ou superiores a 100 Mbps por acesso).

2.75. Com efeito, na relação entre preços e velocidades de acesso disponibilizadas, as ofertas móveis continuam a comparar desfavoravelmente com as ofertas de banda larga fixa principalmente para as ofertas de débito mais elevado, se bem que essa diferença se tenha vindo a atenuar ao longo do tempo, o que é ainda agravado pelas limitações de volume mensal de tráfego que estão associadas às ofertas de acesso em banda larga móvel (e que não existem nas ofertas de banda larga fixa) e pelo facto de a velocidade não ser garantida (mesmo na componente de acesso) nas ofertas de banda larga móvel.

2.76. Verifica-se também que, não obstante o crescimento significativo no número de acessos em banda larga móvel em 2008 e 2009 (ainda que desde 2010 essa tendência

[104] Um utilizador que não requeira *downloads* intensivos nem, por exemplo, a visualização/troca de vídeos em alta definição. Ou seja, o normal utilizador da Internet, que utiliza o email e o "instant messaging/chat", faz pesquisas e/ou acede a determinados sítios (e.g. compras, serviços bancários), etc.

não se tenha observado, pelo contrário), tal não parece ter em nada afetado a evolução da procura de acessos em banda larga fixa (ver **Gráfico 2**)[105]. Dito de outro modo, não parece haver uma substituição de acessos de banda larga fixa por acessos de banda larga móvel, verificando-se inclusivamente um aumento sustentado dos primeiros e uma diminuição dos segundos.

2.77. Reforçando as conclusões do estudo do IMR, verifica-se que cerca de 90 por cento dos utilizadores com acesso fixo à Internet adquiriu o serviço num pacote de serviços. Como se referiu atrás, um dos principais *drivers* da adoção de banda larga e de ofertas em pacote é o serviço de TV por subscrição, serviço que não é disponibilizado no caso do acesso em banda larga móvel.

2.78. Por fim, o volume acumulado de tráfego gerado pelos clientes ativos de acesso em banda larga móvel através de placas/*modem*, em termos médios (7,0 GB por cliente e por mês), é significativamente inferior ao tráfego médio da banda larga fixa (54 GB por cliente e por mês)[106]. Esta diferença (de cerca de oito vezes) pode ser explicada pelos limites de tráfego existentes em várias ofertas de banda larga móvel (pelo menos nas de menor velocidade e preço), sendo que na maioria das ofertas de banda larga fixa já não existem limites, e pelos diferentes perfis dos utilizadores e de padrões de utilização destes dois tipos de acesso em banda larga.

Substituibilidade do lado da oferta

2.79. Para efeitos da análise da substituibilidade do lado da oferta, verifica-se que os operadores móveis inserem-se em grupos económicos que estão também a prestar serviços de acesso em banda larga fixa e também são os que têm a maior quota.

2.80. No passado os próprios operadores reconheceram o carácter complementar da banda larga móvel face à banda larga fixa. Por exemplo, no Relatório e Contas Consolidadas dos Primeiros Nove Meses de 2010, a NOS (ZON na altura) referia que "*O nosso serviço móvel apela aos consumidores devido à sua oferta muito atractiva no caso de se tratar de um cliente Triple Play da ZON. No entanto, estas ofertas são encaradas como um complemento de mobilidade*"[107].

[105] O número de acessos em banda larga móvel manteve-se praticamente idêntico ao longo de 2010, tendo-se observado um decréscimo acentuado, de 55 por cento, entre o final de 2010 e o final de 2015.

[106] Dados do final de 2015.

[107] Ver http://www.zon.pt/microsites/investidores/DocRender.aspx?FileId=980.

2.81. Por outro lado, é pouco expectável que, no curto prazo, os desenvolvimentos nas redes móveis permitam replicar as características dos serviços de acesso em banda larga fixa, nomeadamente ao nível do acesso contínuo a múltiplos canais de IPTV (nomeadamente canais HD e, num futuro próximo, 4K). E as redes fixas também continuam a ser desenvolvidas, pelo que face às expectativas dos consumidores e às necessidades de largura de banda que serão crescentes com o desenvolvimento de certas aplicações, é provável que o grau de substituibilidade entre o serviço de acesso em banda larga móvel e o serviço de acesso em banda larga fixa continue a ser muito limitado, especialmente no período de tempo até à próxima análise de mercados.

Conclusão sobre a substituibilidade entre banda larga fixa e banda larga móvel

2.82. Em conclusão, há uma manutenção (desde a anterior análise de mercados) das características da procura e oferta disponíveis, nomeadamente:

- A diferença fundamental entre os acessos ao nível da mobilidade (intrínseca ao serviço de acesso em banda larga móvel e valorizada pelos respetivos aderentes), sendo que a ponderação deste facto isolado levaria à conclusão de que os serviços de acesso em banda larga fixa e de acesso em banda larga móvel não seriam substitutos.
- As diferenças de preços, mais reduzidos, para um débito equivalente, no serviço de acesso em banda larga fixa (nomeadamente nas áreas onde existem redes e ofertas concorrenciais).
- O débito máximo das ofertas, muito superior no serviço de acesso em banda larga fixa (várias centenas de Mbps no fixo face a 150 Mbps, atualmente, no móvel, com garantias de valores próximos do máximo muito diferentes num e noutro casos).
- A existência generalizada de limites no volume mensal de tráfego no serviço de acesso em banda larga móvel.
- As diferenças no volume de tráfego gerado pelos clientes de banda larga fixa e de banda larga móvel, num fator de oito.

2.83. Adicionalmente, a procura atual de banda larga fixa centra-se, praticamente em exclusivo, em pacotes de serviços que incluem o acesso em banda larga fixa e apenas complementarmente o acesso em banda larga móvel.

2.84. Face ao exposto, considera-se que o grau de substituibilidade entre o serviço de acesso em banda larga fixa e o serviço de acesso em banda larga móvel continua a ser limitado.

2.85. Com efeito, a continuada ausência de evidências que levem à conclusão de que existe um nível de substituibilidade do lado da procura suficientemente forte e o entendimento que a substituibilidade do lado da oferta não é tão relevante, indicia que a existência de ofertas de acesso em banda larga móvel não conduz a um constrangimento à definição, por parte do monopolista hipotético, de um preço acima do nível concorrencial na prestação do serviço de acesso em banda larga fixa.

2.86. Adicionalmente, em outros Estados-Membros, apenas o regulador Austríaco considerou estes dois serviços como sendo substitutos, tendo em conta certas especificidades dos seus mercados, particularmente o facto de a maior parte dos utilizadores austríacos utilizar o acesso em banda larga fixa como um produto isolado, e não em pacote com outros serviços, o que não corresponde de todo à situação existente em Portugal[108].

2.87. Dada a introdução recente (em meados de 2013) das ofertas de LTE em local fixo, a ANACOM entende que não é possível efetuar, atualmente, uma análise de substituibilidade rigorosa, nomeadamente tendo em conta as preferências dos consumidores e eventuais limitações deste tipo de ofertas, designadamente no tocante ao suporte do serviço de televisão por subscrição.

2.88. No entanto, e reconhecendo o crescimento significativo deste tipo de ofertas (representando cerca de 6,5 por cento do total de acessos retalhistas à Internet em banda larga [fixa]), a ANACOM irá acompanhar a evolução da procura e da oferta deste tipo de produto e numa próxima análise de mercado irá desenvolver uma análise de substituibilidade entre estas ofertas e as ofertas de banda larga suportadas noutras tecnologias (nomeadamente em ADSL), tendo em conta as características das mesmas e respetivos preços.

[108] Na sua análise de mercados, "*based on the customers' survey, RTR stresses that residential mobile broadband customers use their connection mainly on a stand-alone basis (76%), rather than coupled with a fixed connection (24%). RTR also notes that most mobile broadband connections are used at a fixed location e.g. at the customer's home. Residential customers view therefore mobile broadband as a substitute rather than a complement to fixed broadband. RTR* [also] *concludes that bundled offers will not prevent a sufficiently large number of customers from switching from fixed to mobile broadband access in order to argue against the substitutability of the two products*".

2.89. Assim, para o período de tempo relevante nesta análise de mercado, entende-se que os acessos em banda larga fixa e os acessos em banda larga móvel não pertencem ao mesmo mercado do produto, sendo negativa a resposta à terceira questão, formulada em 2.15.

A oferta de acesso em banda larga individual e em pacote

2.90. Na Exposição de Motivos, a Comissão não propõe definir um mercado separado para pacotes, apesar de a nível retalhista ter havido um aumento da procura de pacotes de serviços oferecidos pelo mesmo operador.

2.91. Por seu turno, o BEREC defende que, no âmbito da Lei da Concorrência, o processo de definição de um mercado de produto incluindo um pacote não deve ser substancialmente diferente do seguido na definição do mercado para um serviço autónomo[109]. No entanto, para esta entidade, a aplicação do quadro regulatório atual para serviços em pacote não é simples e direta.

2.92. Segundo o BEREC, a Jurisprudência Comunitária da Concorrência indica que a existência de operadores alternativos com ofertas de acesso autónomas pode ser vista como um indicador importante da procura individual (desse produto), enquanto a teoria económica indica que pode ser adequado definir um mercado distinto para pacotes de serviços se a substituibilidade entre os serviços oferecidos autonomamente e em pacote for limitada. Especificamente para o BEREC, a presença de economias de gama e economias ao nível dos custos de transação, entre outros, poderia justificar a definição de mercados distintos para os pacotes de serviços e para os serviços individuais.

2.93. Por outro lado, de acordo com o teste SSNIP, o resultado de um exercício de definição de mercado envolvendo pacotes depende do grau de substituibilidade entre os pacotes e os produtos individuais, bem como do produto focal[110]. O BEREC nota que pode haver substituibilidade assimétrica entre pacotes e produtos individuais. Por exemplo, os utilizadores finais podem considerar pacotes de STF e banda larga substitutos do STF autónomo, mas possivelmente não o contrário (i.e., o STF substituto de pacotes

[109] "*BEREC report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition*", disponível em: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/209-berec-report-on-impact-of-bundled-offers-in-retail-and-wholesale-market-definition.

[110] O produto principal, oferecido de forma individual ou incluído em pacotes. No caso em apreço, será o acesso em banda larga.

de STF e banda larga). Isto poderia significar que a disponibilidade de pacotes limita a capacidade de um monopolista hipotético de um serviço individual em manter, com rentabilidade, os preços acima do nível concorrencial.

2.94. É possível, no entanto, que o oposto possa não ocorrer: que os produtos individuais não restrinjam a capacidade de um monopolista hipotético que ofereça serviços em pacotes em manter, com lucro, os preços acima do nível concorrencial. Neste cenário, o pacote pode estar no mesmo mercado definido a partir do serviço individual (como o produto focal) mas o serviço oferecido autonomamente não faria parte do mercado definido com o pacote como o produto focal.

2.95. Em Portugal, os dados disponíveis mostram uma adesão muito significativa a serviços em pacote (que inclui o serviço de acesso em banda larga), em substituição dos serviços de banda larga isolada, os quais, no entanto, ainda subsistem por razões históricas e atualmente apenas de manutenção de ofertas anteriores.

2.96. Neste momento, o impulsionador do crescimento do mercado retalhista (de banda larga) é, fundamentalmente, a procura e oferta de pacotes de serviços, essencialmente dos que incluem, além do acesso em banda larga, o serviço de televisão por subscrição. Os utilizadores finais têm mostrado uma clara preferência por serviços em pacote (a partir de um único fornecedor[111]), mesmo quando não existem custos de mudança significativos para os produtos individuais que constituem o pacote.

2.97. De facto, como já se referiu, no final de 2015, mais de 88 por cento do parque de acessos de banda larga tinha associado o serviço de TV por subscrição, pelo que o número de acessos em banda larga (individualizados, com ou sem STF) é diminuto (apenas cerca de 12 por cento) e dizem respeito a ofertas “antigas” que se mantêm, na generalidade dos casos, sem alteração há anos. Tendo em conta a evolução havida recentemente, tal significa que as adesões mais recentes a serviços de banda larga têm sido praticamente todas em pacotes de banda larga com o serviço de televisão.

2.98. Nesta circunstância em que não existe procura (significativa) independente de componentes individuais do pacote, isto é, de banda larga, os serviços individuais e em pacote podem ser considerados como fazendo parte do mesmo mercado de

[111] O que permite potenciais ganhos para o cliente final, desde logo ao nível da não duplicação dos custos de instalação, bem como da fatura única e do contacto com uma única entidade em caso de eventuais problemas.

retalho. Pode assim considerar-se que há substituibilidade (assimétrica[112]) entre pacotes (nomeadamente com banda larga e televisão) e o acesso em banda larga individual: os utilizadores finais consideram os pacotes de banda larga (e televisão) substitutos dos serviços de banda larga individual (com ou sem STF). Aliás, a substituição já ocorreu, com a ausência de procura por banda larga individual (com ou sem STF)[113] e a migração da maioria dos serviços autónomos para serviços em pacote.

2.99. Neste contexto, a ANACOM conclui que o mercado de produto retalhista a considerar neste âmbito é o acesso em banda larga, independentemente de ser oferecido de modo isolado ou num pacote (juntamente com outros serviços, como o STF ou a televisão). A resposta à quarta questão, formulada em 2.15 é, deste modo, afirmativa: os serviços de acesso em banda larga autónomos e em pacote fazem parte do mesmo mercado de produto.

Definição dos mercados retalhistas dos produtos de acesso em banda larga: conclusão

2.100. À semelhança do que aconteceu na análise anterior, continua a identificar-se um conjunto de alternativas tecnológicas de suporte aos serviços de acesso em banda larga, destacando-se o acesso através de cobre, de cabo e de fibra.

2.101. Em termos gerais, e conforme concluído também na anterior análise de mercado, os serviços de acesso em banda larga por cobre, cabo e fibra apresentam funcionalidades muito semelhantes do ponto de vista da procura dos utilizadores finais: acesso permanente (*always on*), múltiplas ofertas com preços e velocidades equivalentes (até 24 Mbps no caso do ADSL), inclusão em pacotes (similares) e qualidade percetível equivalente, pelo que se poderá concluir que estão aptos a satisfazer necessidades idênticas. Do lado da oferta não há qualquer evidência de uma não substituibilidade (e em cadeia) entre as diferentes ofertas, suportadas naquelas diferentes redes e tecnologias.

2.102. Assim, a ANACOM entende que, do ponto de vista da procura dos utilizadores e da oferta, os serviços de acesso em banda larga por cobre, por fibra e por cabo estão no mesmo mercado de retalho.

[112] Uma eventual oferta de acesso em banda larga individual não restringe a capacidade de um monopolista hipotético de pacotes (incluindo os serviços de banda larga) em manter, com lucro, os preços acima do nível concorrencial.

[113] Apesar de haver ofertas disponíveis – ver Tabela 1.

2.103. Tendo em conta as diferentes condições de oferta e procura dos serviços de acesso em banda larga no mercado de grande consumo, que são distintas das dos serviços de acesso em banda larga de elevada qualidade , a ANACOM entende dever definir o seguinte mercado retalhista de acesso em banda larga:

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

Definição do mercado geográfico retalhista de acesso em banda larga

2.104. Após a identificação do mercado do produto relevante, é necessário definir a respetiva dimensão geográfica. Para tal há que averiguar sobre a existência de áreas geográficas com condições concorrenciais semelhantes ou suficientemente homogéneas mas distintas das de outras áreas.

2.105. Segundo as Linhas de Orientação, "*o mercado geográfico relevante inclui uma área na qual as empresas em causa participam na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogéneas e que podem ser distinguidas das áreas vizinhas onde as condições de concorrência prevalecentes são consideravelmente diferentes*"[114].

2.106. Por outro lado, de acordo com a Exposição de Motivos[115], o investimento em infraestruturas alternativas não é, geralmente, homogéneo na totalidade do território de um Estado-Membro e, em muitos países, existem várias infraestruturas em concorrência em determinadas áreas do território, geralmente em áreas urbanas, enquanto noutras áreas existe apenas uma rede. Nestes casos, segundo a Comissão, a ARN pode, em princípio, definir mercado geográficos subnacionais.

2.107. Finalmente, note-se que a LCE já prevê que a ANACOM considere a "*variedade de condições existentes, no que se refere à concorrência e aos consumidores, nas diferentes áreas geográficas*"[116].

[114] Cf. Linhas de Orientação §56.

[115] Cf. secção 2.5.

[116] Cf. artigo 5.º, n.º 5, alínea e) da LCE.

2.108. Assim, há que averiguar se existem áreas geográficas com condições concorrenciais semelhantes ou suficientemente homogéneas mas distintas das condições de concorrência noutras áreas geográficas.

2.109. Segundo a Comissão, a existência de vários operadores numa determinada área não é só por si um critério suficientemente robusto para identificar diferenças reais nas condições concorrenciais com o objetivo de definir o mercado geográfico[117]. A Comissão defende que, ao analisar se as condições de concorrência numa determinada área são similares ou suficientemente homogéneas, é necessário identificar evidências estruturais e comportamentais adicionais, por exemplo, através de:

- Informação sobre a distribuição das quotas de mercado e sua evolução ao longo do tempo.
- Evidência de diferentes preços retalhistas ou grossistas em áreas distintas (o que pode indiciar a existência de diferentes pressões competitivas).
- Preços praticados pelos vários operadores e evolução nas áreas relevantes.

2.110. Também pode ser relevante a existência, em determinadas áreas específicas, de barreiras à entrada, de estratégias de *marketing* e de vendas ou de características nos serviços distintas das existentes em outras áreas.

Conclusões da anterior análise de mercados

2.111. Na anterior análise de mercados concluiu-se que a definição do mercado geográfico retalhista relevante já não correspondia ao território nacional.

2.112. Nessa ocasião verificou-se que tinham existido desenvolvimentos no mercado de banda larga, com destaque para a expansão da OLL[118] e para o *spin-off* da PT Multimédia (agora NOS), que indiciavam a existência de condições concorrenciais diferentes a nível geográfico, o que justificou a segmentação do mercado.

[117] Comentários a notificações de várias ARN (ver, por exemplo, comentários da Comissão aos casos UK/2007/0733 e UK/2010/1065).

[118] Em termos de novas centrais com operadores coinstalados, do crescente número de acessos locais desagregados e da entrada de novos operadores.

2.113. Constatou-se assim que as áreas cobertas pelas redes de cabo e/ou pelas áreas de central onde existiam operadores coinstalados eram aquelas onde a divisão retalhista do então Grupo PT (agora MEO) sofria uma maior pressão concorrencial[119].

2.114. Mais concretamente, verificou-se que, nas áreas de central da MEO com pelo menos um operador coinstalado e pertencentes a concelhos onde existia pelo menos um operador de cabo com cobertura significativa da área de central, existia uma forte correlação (negativa) entre a quota de mercado da MEO e a percentagem de alojamentos cablados pelos operadores alternativos, significando que quanto maior fosse a cobertura da área de central por parte dos operadores, maior seria a pressão concorrencial exercida sobre a MEO.

2.115. Por outro lado, nas restantes áreas, a concorrência sentida pela MEO não era, de longe, tão forte como a sentida naquelas zonas.

2.116. Assim, as áreas de central foram agrupadas em conjuntos onde as condições concorrenciais eram similares ou suficientemente homogéneas, sendo esta opção um compromisso adequado entre os níveis de granularidade e exequibilidade, garantindo ainda uma coerência com as obrigações existentes à data, sendo relativamente simples distinguir obrigações em função das áreas de central[120].

2.117. Concluiu-se assim que existiam dois mercados geográficos relevantes[121], definidos pelas:

- Áreas cobertas pelas áreas de central onde existe pelo menos um operador coinstalado e onde existe pelo menos um operador de cabo e onde a percentagem de alojamentos cablados do principal operador na área de central é superior a 60 por cento[122] – designadas por Áreas C.
- Restantes áreas, designadas por Áreas NC.

[119] Além da presença de operadores coinstalados no âmbito da OLL e/ou de operadores de cabo, outros indicadores adicionais justificavam a maior ou menor pressão concorrencial: o número de operadores em causa e a percentagem de casas cabladas nas áreas de central.

[120] Quando se avaliou o âmbito geográfico dos mercados de comunicações eletrónicas, considerou-se que a aplicação dos testes de substituibilidade poderia levar, em última instância, à definição de mercados geográficos muito finos devido à capacidade limitada dessa substituição ocorrer. Tal acontece porque é improvável que os utilizadores finais mudem de alojamento para beneficiar de preços de banda larga mais baixos e porque a substituição do lado da oferta implica custos afundados significativos.

[121] Nomeadamente para efeitos do Mercado 5 da Recomendação da Comissão Europeia sobre mercados relevantes de 2007.

[122] Identificadas no Anexo 3 da anterior análise de mercados.

2.118. As Áreas C eram constituídas pela área de cobertura de 184 áreas de central da MEO[123], sendo que apenas em 26 a quota de mercado da MEO era superior a 40 por cento (e em apenas 12, dessas 26 áreas, a quota de mercado da MEO era superior a 50 por cento). No conjunto destas 184 áreas de central, i.e., nas Áreas C, a quota de mercado média da MEO era de 26 por cento.

2.119. Em suma, na anterior análise de mercado verificou-se que os desenvolvimentos entretanto ocorridos no mercado de acesso em banda larga sugeriam a existência de diferentes condições concorrenciais em diferentes áreas, tendo a ANACOM concluído pela existência de áreas geográficas com condições de concorrência distintas que justificavam a definição de mercados geográficos distintos com repercussões nas obrigações impostas a nível grossista.

A situação concorrencial atual e prospetiva e a unidade geográfica

2.120. Como referido, a ANACOM analisou, em 2009, em detalhe a situação concorrencial ao nível do retalho nas diversas áreas do território nacional. Face aos desenvolvimentos ocorridos no mercado após essa data, nomeadamente após a desregulação em parte do ex-Mercado 5[124], é importante verificar se houve alterações ao nível das condições concorrenciais nas diferentes áreas geográficas[125].

2.121. Com efeito, na anterior análise de mercado referiu-se que poderiam ocorrer "*evoluções relevantes* [alterando] *as condições concorrenciais* (…)*, sobretudo relacionadas com a introdução da fibra na rede de acesso e com a eventual criação de novos pontos de atendimento, com a respectiva transferência de lacetes entre pontos de atendimento*".

2.122. Assim, importa agora analisar os desenvolvimentos entretanto ocorridos no mercado, nomeadamente ao nível das ofertas suportadas em NRA, em fibra e em cabo (DOCSIS 3.0), e verificar se houve impacto na diferenciação geográfica das condições concorrenciais nos mercados retalhistas de acesso em banda larga em Portugal.

2.123. Releve-se a este respeito que a Recomendação da Comissão sobre as NRA defende que "*as ARN devem examinar as diferenças entre as condições de concorrência nas diferentes zonas geográficas para determinarem se a definição de mercados*

[123] As quais eram responsáveis por 61 por cento dos acessos de banda larga e por 47 por cento dos acessos do STF.

[124] Em resultado da referida diferenciação geográfica, e apenas nas Áreas C.

[125] Ou seja, se se mantém a concorrência nas Áreas C e se as Áreas NC se mantêm não concorrenciais ou se há áreas que era C e passam a NC e vice-versa.

geográficos subnacionais ou a imposição de remédios diferenciados se justifica. Se as divergências entre as condições de concorrência forem estáveis e substanciais, as ARN devem definir mercados geográficos subnacionais em conformidade com a Recomendação 2007/879/Comissão da Comissão"[126].

2.124. E ainda que "[s]*e no passado tiverem sido definidos no Mercado 5 remédios ou mercados geográficos subnacionais que dependam de produtos de acesso no Mercado 4 que podem tornar-se supérfluos devido à instalação das redes NGA, tais segmentações ou remédios devem ser revistos*"[127].

2.125. Ou seja, de acordo com a Comissão, o desenvolvimento e a migração para as NRA pode alterar as condições concorrenciais nas diferentes áreas geográficas e levar à revisão da segmentação geográfica nos mercados relevantes nos casos em que esses mercados tenham sido segmentados com base na concorrência resultante da OLL.

A definição da fronteira/unidade geográfica

2.126. A ANACOM constata que, desde finais de 2009, as ofertas de banda larga suportadas em cobre, nomeadamente as suportadas na ORALL[128], têm vindo a perder relevância. Verifica-se que o número total de acessos desagregados tem vindo a diminuir ao longo do tempo e um dos principais beneficiários da OLL, que chegou a ter mais de 200 mil acessos suportados naquela oferta, já não disponibiliza (a novos clientes no segmento de grande consumo) produtos retalhistas suportados nessa oferta, detendo no final de 2015 apenas cerca de 10 mil acessos de banda larga suportados na OLL.

2.127. Por outro lado, estão a crescer rapidamente as ofertas e o número de acessos em fibra (e mesmo em cabo, ainda que mais lentamente). Estas novas redes (FTTH), tal como as redes de cabo, não têm a mesma estrutura da rede tradicional de cobre, isto é, não se concentram necessariamente em torno dos repartidores principais (MDF) localizados nas cerca de 1.850 áreas de central da MEO, até porque não têm as mesmas limitações em termos de comprimento do lacete local.

2.128. Com a evolução do mercado no sentido do investimento por parte dos operadores em redes de fibra ótica e de cabo, investimento esse significativo desde a anterior análise

[126] Cf. n.º 9.

[127] Cf. n.º 10.

[128] Ou seja, suportadas em equipamento coinstalado pelos operadores alternativos em determinadas áreas de central, fundamentalmente nas Áreas C.

de mercado, e com a menor importância do recurso à OLL, entende-se dever redefinir o critério para considerar uma determinada área concorrencial ou não, tornando-o independente da infraestrutura de suporte.

2.129. Assim, em face destes desenvolvimentos, e de um ponto de vista prospetivo, não será razoável que a área de central/MDF da MEO continue a ser a unidade geográfica mais adequada para a definição dos mercados geográficos, nomeadamente a nível retalhista.

2.130. Uma alternativa, que permite inclusivamente uma análise mais fina, é a freguesia, já que, em média, a área coberta por uma freguesia é inferior à área coberta por uma área de central (existem 3.092 freguesias[129] e 1.852 áreas de central).

2.131. Aliás, em termos de mercado (retalhista), uma fronteira associada a uma área administrativa, agnóstica face à estrutura de rede (de um operador), será mais adequada para a presente definição do mercado geográfico e análise.

2.132. Deste modo, adota-se para efeitos da presente análise a freguesia como unidade geográfica relevante.

Situação concorrencial atual

2.133. De acordo com a Exposição de Motivos, após a delimitação do mercado de produto e uma primeira avaliação da situação concorrencial nas unidades escolhidas, a ARN deve proceder a uma agregação das áreas que tenham condições concorrenciais homogéneas. A isto segue-se a avaliação das condições de concorrência em cada mercado sub-nacional para determinar se ainda se justifica a imposição de regulação *ex ante*.

2.134. Na Exposição de Motivos é referido que, se uma ARN concluir (na sequência de uma "abordagem *greenfield* modificada") que, na ausência de regulação nos mercados grossistas conexos, o(s) mercado(s) de retalho apresenta(m) uma concorrência sustentável numa dada área geográfica, então a ARN deve concluir que a regulação já não é necessária ao nível grossista. Como resultado, a ARN deve desregular o(s) mercado(s) grossista(s) nessa área geográfica.

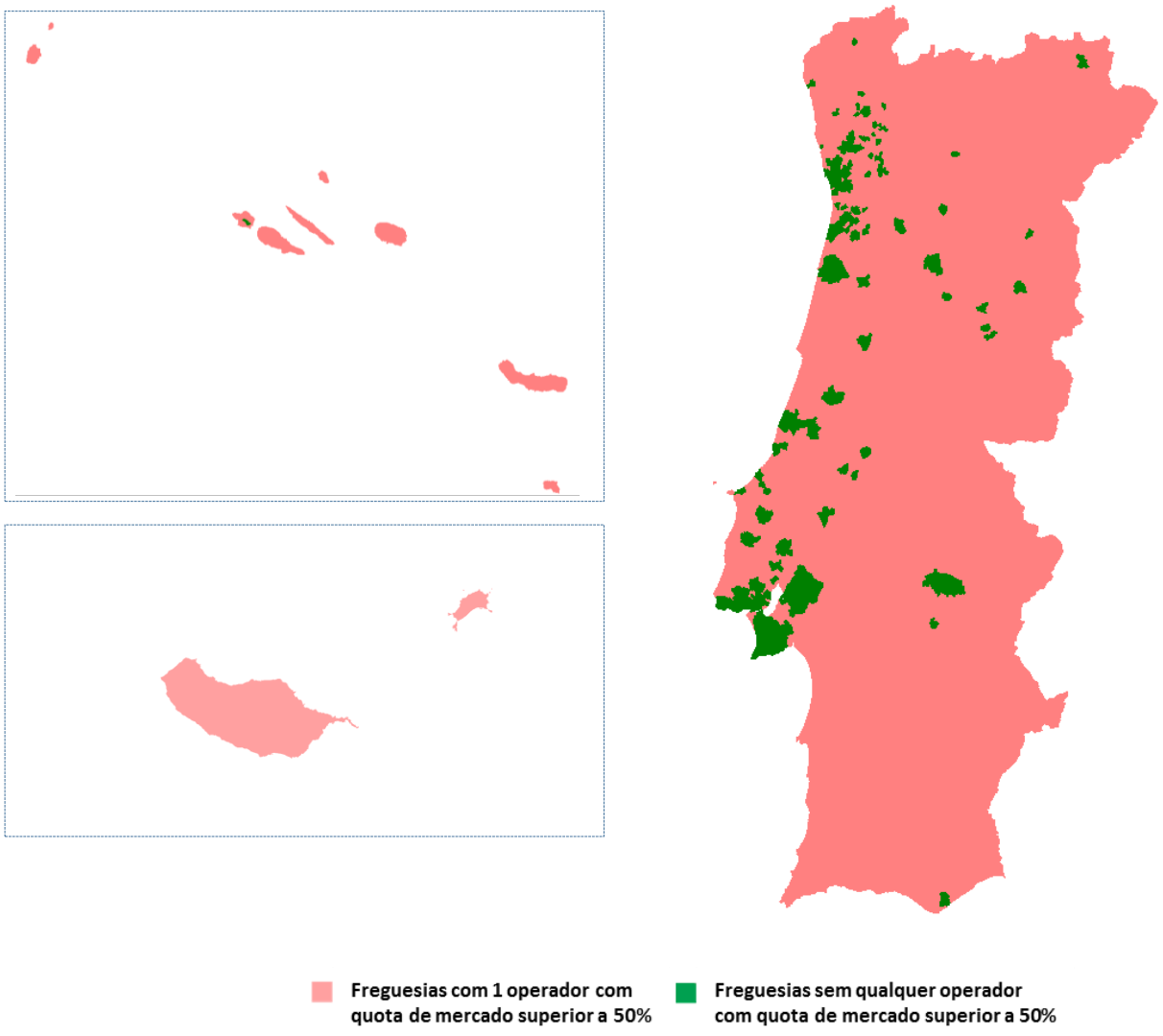
2.135. Em Portugal, atualmente, nas áreas onde há uma maior densidade populacional e uma maior atividade económica, tem vindo a desenvolver-se uma maior concorrência por

[129] A análise é feita com os dados do CAOP 2014.

via da instalação de (um maior número de) redes alternativas, suportada em larga medida (em determinadas áreas, exclusivamente) no acesso grossista regulado às condutas e postes da MEO.

2.136. Na figura seguinte identificam-se as freguesias onde não existe qualquer operador com quota de mercado superior a 50 por cento no mercado retalhista de acesso em banda larga e as freguesias onde existe um operador com quota de mercado superior a 50 por cento nesse mercado.

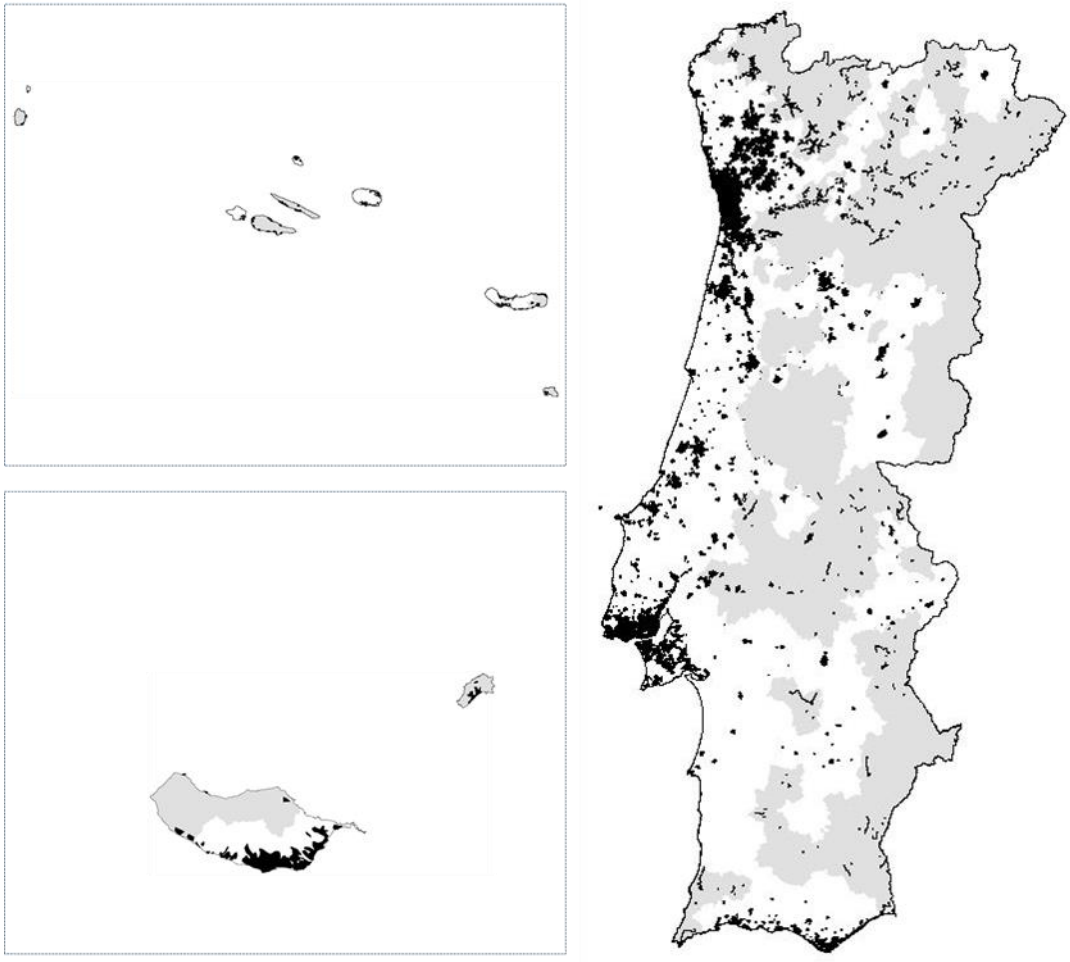
Figura 1. Freguesias onde existe um operador com quota de mercado superior a 50 por cento no mercado retalhista de acesso em banda larga (a rosa) e as freguesias onde não existe qualquer operador com quota de mercado superior a 50 por cento nesse mercado (a verde)



2.137. Confirma-se também que existe cobertura de NRA nas áreas de maior densidade populacional, sendo que nas áreas onde, *grosso modo*, não há cobertura de NRA, existem operadores, designadamente a MEO, com quota de mercado superior a 50 por cento no mercado retalhista de acesso em banda larga, sendo nessas áreas a quota de mercado resultado dos acessos ADSL sobre cobre (ou, ainda com reduzida expressão, nos concelhos cobertos pelas NRA Rurais).

2.138. Na figura seguinte apresentam-se as áreas cobertas por NRA da MEO, da NOS, da Vodafone e da Apax (Cabovisão), incluindo-se as redes de alta velocidade em zonas rurais geridas pela DSTelecom e pela Fibroglobal, que têm inerentes o princípio de rede aberta.

Figura 2. Cobertura de NRA (incluindo a identificação – a cinzento – dos municípios cobertos pelas redes de alta velocidade em zonas rurais) em Portugal Continental



2.139. Na prática, e por simples observação das figuras atrás apresentadas, quer das quotas de mercado, quer da própria cobertura de NRA, pode concluir-se que existem diferenças entre as condições de concorrência em zonas geográficas distintas que poderão justificar a definição de mercados geográficos subnacionais ou a imposição de remédios diferenciados.

2.140. Partindo-se de um mercado retalhista de acesso em banda larga de dimensão nacional[130], conclui-se que a MEO tem, no final de 2015, 48,7 por cento de quota de mercado, seguindo-se a NOS com 34,4 por cento, a Vodafone com 12,1 por cento e a Apax com 4,7 por cento[131].

2.141. Note-se que as quotas de mercado estimadas no parágrafo anterior no mercado retalhista de acesso em banda larga incluem os acessos retalhistas suportados em rede própria (independentemente da tecnologia), mas também nas ofertas grossistas da MEO, uma vez que, como referido, a ORAC e a ORAP são essenciais para os operadores alternativos, sendo certo que a quota de mercado do incumbente atingiria valores próximos de 100 por cento caso não fossem contabilizados os acessos suportados nestas ofertas. O volume de acessos retalhistas suportados nas restantes ofertas grossistas (ORALL e Rede ADSL PT) está, também como já referido, em queda, e a sua inclusão não afeta de forma relevante as conclusões.

2.142. Sem prejuízo, para estimar as quotas de mercado numa aproximação à abordagem *greenfield* modificada – i.e., caso não houvesse regulação nos mercados grossistas conexos (i.e., no Mercado 3a e no Mercado 3b) – eliminam-se os acessos regulados OLL e Rede ADSL PT.

2.143. Quanto maior for a cobertura dos operadores alternativos numa dada área (i.e., numa dada freguesia) e quanto mais operadores estiverem em concorrência, maior é a pressão concorrencial exercida sobre a MEO. Tal facto é confirmado pelos dados apresentados na Tabela 2. Nesta tabela, e para efeitos do critério utilizado para a segmentação geográfica do mercado, são também incluídas as redes da DSTelecom e da Fibroglobal[132].

---

[130] Incluindo o território continental e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

[131] Estas quotas de mercado foram calculadas considerando os operadores mais representativos do mercado (MEO, NOS, Vodafone e Apax), cujo número total de acessos em banda larga fixa representa 99,7% do mercado e tendo-se expurgado os acessos LTE.

[132] Conforme melhor desenvolvido no relatório de audiência prévia.

Tabela 2. Quotas de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga em função do número e da cobertura dos operadores presentes com NRA (por freguesia)

# de operadores (exceto MEO) com cobertura NRA na freguesia superior a 15 por cento	Quota de mercado da MEO (qualquer tecnologia)	N.º de freguesias	Alojamentos na freguesia
0	98%	1.731	1.294.399
1	62%	995	1.518.977
2	38%	323	2.628.377
3	33%	43	417.908
TOTAL	**49%**	**3.092**	**5.859.661**

# de operadores (exceto MEO) com cobertura NRA na freguesia superior a 50 por cento	Quota de mercado da MEO (qualquer tecnologia)	N.º de freguesias	Alojamentos na freguesia
0	91%	2.038	1.759.522
1	54%	768	1.404.332
2	36%	260	2.378.131
3	34%	26	317.676
TOTAL	**49%**	**3.092**	**5.859.661**

2.144. De facto, nas freguesias onde existem (pelo menos) dois operadores alternativos com cobertura significativa em concorrência com a MEO, a quota de mercado (média[133]) desta não excede 40 por cento, claramente abaixo da quota de mercado a nível nacional e muito abaixo da quota de mercado nas áreas onde não há oferta de rede alternativa.

2.145. Tendo em conta que, na sua prática decisória, a Comissão apresenta normalmente preocupações quanto a situações de posição dominante individual no caso de empresas com quotas de mercado superiores a 40 por cento[134], numa primeira análise e com base na informação da **Tabela 2** depreende-se que as 286 freguesias onde existem pelo menos dois operadores alternativos à MEO, cada um com cobertura em NRA superior a 50 por cento, apresentam, em média, condições de concorrência significativamente distintas das apresentadas nas restantes freguesias, sendo que nas

[133] Trata-se do somatório dos acessos de banda larga da MEO nas freguesias em causa a dividir pelo número total de acessos nessas freguesias.

[134] Ainda que, no entanto, possam existir casos com situações de posição dominante mesmo com quotas de mercado inferiores – Cf. Linhas de Orientação §75.

primeiras a quota de mercado média da MEO é de 36 por cento (inferior a 40 por cento) e nas segundas a quota de mercado média da MEO é de 70 por cento (superior a 50 por cento) – ver tabela seguinte:

Tabela 3. Quotas de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga em função do número de operadores presentes com NRA, com cobertura superior a 50 por cento (por freguesia)

# de operadores (exceto MEO) com cobertura NRA na freguesia superior a 50 por cento	Quota de mercado da MEO (qualquer tecnologia)
0 e 1	70%
2 e 3	36%
TOTAL	**49%**

2.146. No entanto, há que analisar mais aprofundadamente a homogeneidade das condições concorrenciais em cada uma das áreas geográficas.

2.147. Dos dados apresentados na Tabela 4[135] verifica-se que existem 46 freguesias em 284 onde a quota de mercado da MEO é superior a 50 por cento e onde existem dois ou mais operadores alternativos à MEO com cobertura NRA da freguesia superior a 50 por cento.

2.148. Verifica-se também que existem 178 freguesias onde a quota de mercado da MEO é inferior a 50 por cento e onde existe 1 operador alternativo à MEO com cobertura da freguesia superior a 50 por cento, o que significa que em 30 por cento das freguesias onde existe apenas um operador alternativo à MEO com cobertura relevante a quota de mercado da MEO é inferior a 50 por cento.

[135] Existem três freguesias onde não foram reportados quaisquer acessos em banda larga.

Tabela 4. Número de freguesias onde existem 0, 1, 2 ou 3 operadores (exceto MEO) com cobertura NRA na freguesia superior a 50 por cento por intervalo de quotas de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga

Intervalo de quota de mercado da MEO (qualquer tecnologia)	# de freguesias com *n* (*n* = 0, 1, 2 e 3) operadores (exceto MEO) com cobertura NRA na freguesia superior a 50 por cento			
	0 operadores[136]	1 operador	2 operadores	3 operadores
[0, 10%[	5	4	1	0
[10, 20%[	1	5	11	2
[20, 30%[	3	33	67	8
[30, 40%[	4	64	86	6
[40, 50%[	13	74	50	7
[50, 60%[	14	68	27	3
[60, 70%[	21	72	8	0
[70, 80%[	58	47	7	0
[80, 90%[	69	93	3	0
[90, 100%]	1.850	308	0	0
TOTAL	**2.038**	**768**	**260**	**26**
	1%[137]	**14%[137]**	**17%[138]**	**12%[138]**

2.149. Assim, nas freguesias onde existe apenas um operador (alternativo à MEO) com cobertura superior a 50 por cento, há que identificar um outro critério que resulte num maior nível de homogeneidade das condições concorrenciais, considerando-se como o mais adequado o critério baseado nas quotas de mercado (i.e., as freguesias com apenas um operador alternativo à MEO com cobertura superior a 50 por cento e onde a quota de mercado da MEO seja inferior a 50 por cento pertencem às áreas C e as restantes às áreas NC).

2.150. Considerando estes dois critérios – freguesias com pelo menos dois operadores alternativos à MEO com cobertura superior a 50 por cento ou com um operador alternativo à MEO com cobertura superior a 50 por cento e onde a quota de mercado da MEO seja inferior a 50 por cento –, temos então as seguintes áreas relativamente homogéneas do ponto de vista das quotas de mercado (e presença de operadores):

[136] A quota de mercado da MEO neste caso (0 operadores alterativos) não é sempre igual a 100 por cento porque pode haver operadores alternativos com acessos suportados em NRA com cobertura inferior a 50 por cento.

[137] Percentagem de freguesias onde a quota de mercado da MEO é inferior a 50 por cento e onde existe 1 ou nenhum operador com cobertura NRA superior a 50 por cento.

[138] Percentagem de freguesias onde a quota de mercado da MEO é superior a 50 por cento e onde existe mais do que 1 operador com cobertura NRA superior a 50 por cento.

- **Áreas C**: Freguesias com (i) pelo menos dois operadores alternativos à MEO com cobertura NRA superior a 50 por cento ou (ii) um operador alternativo à MEO com cobertura NRA superior a 50 por cento e onde a quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga é inferior a 50 por cento (existem 466 freguesias onde este critério é cumprido).
- **Áreas NC**: Restantes freguesias (2.626 freguesias).

Tabela 5. Número de freguesias por intervalo de quotas de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga, nas Áreas C e nas Áreas NC

Intervalo de quota de mercado da MEO	Áreas NC[139]	Áreas C[140]
[0, 10%[	5	5
[10, 20%[	1	18
[20, 30%[	3	108
[30, 40%[	4	156
[40, 50%[	13	131
[50, 60%[	82	30
[60, 70%[	93	8
[70, 80%[	105	7
[80, 90%[	162	3
[90, 100%]	2.158	0
TOTAL	**2.626**	**466**

2.151. Os resultados da **Tabela 5** são apresentados graficamente de seguida.

[139] Áreas NC – áreas não concorrenciais.

[140] Áreas C – áreas concorrenciais.

Figura 3. Distribuição das freguesias em função do intervalo de quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga, nas Áreas C

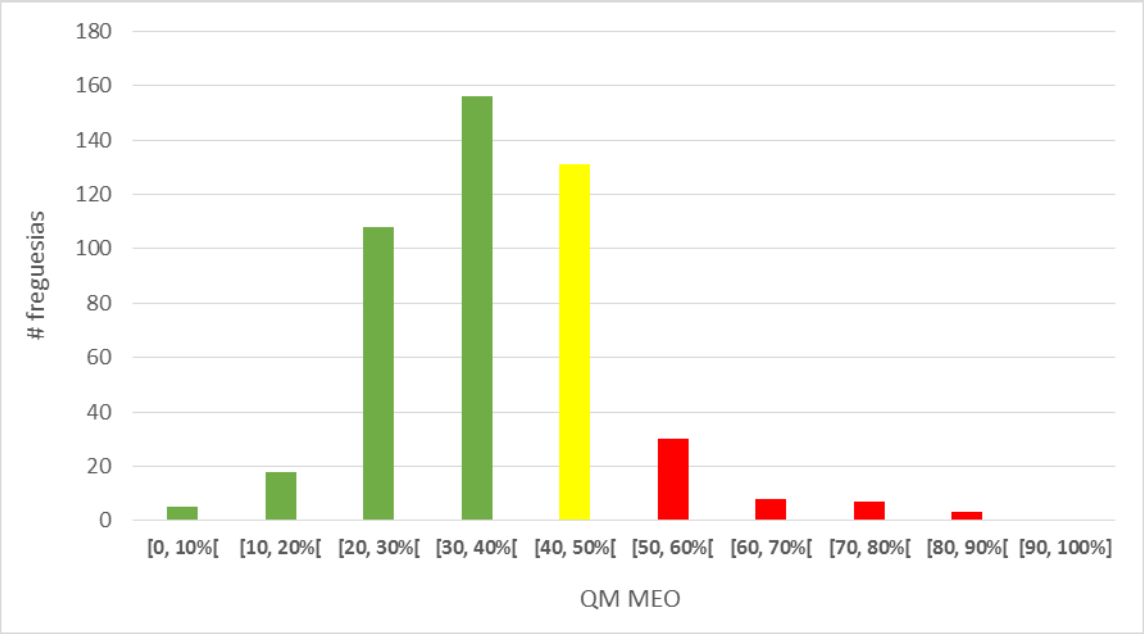
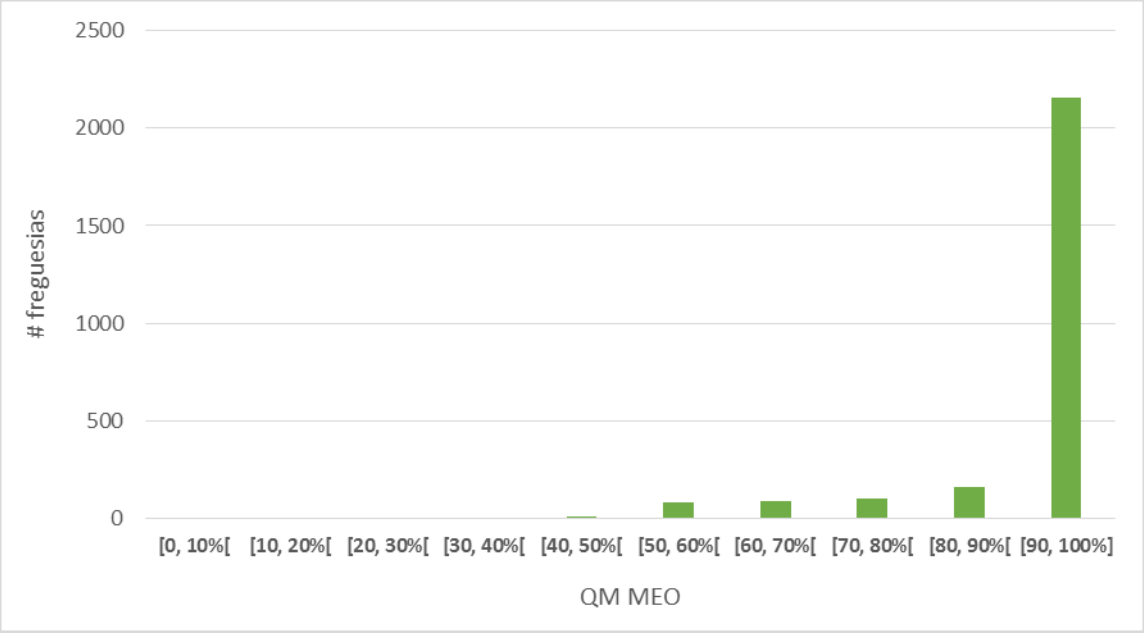


Figura 4. Distribuição das freguesias em função do intervalo de quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga, nas Áreas NC



2.152. Na **Tabela 5** (e nas figuras supra), os valores a vermelho na coluna Áreas C correspondem a 48 freguesias que se consideram concorrenciais mas onde a quota

de mercado da MEO é superior a 50 por cento[141]. Destas, 28 correspondem a freguesias onde a Vodafone tem infraestrutura de fibra ótica (cobrindo mais de 50 por cento dos alojamentos), quer própria quer no âmbito do acordo de partilha de rede de fibra ótica celebrado com a MEO, cujos resultados, em termos de captação de clientes de banda larga por parte da Vodafone, não são ainda totalmente visíveis, mas que em termos prospetivos serão expectavelmente concorrenciais, nem que seja pelo facto de a Vodafone ter sido durante 2015 um dos operadores que adquiriu um maior número de clientes de banda larga (com contribuição marginal próxima dos 50 por cento). Nas restantes 20 freguesias, existe um outro operador – que não a MEO – com cobertura de NRA em praticamente toda a freguesia (em média, a rede de NRA de cada um dos operadores alternativos à MEO cobre 75 por cento dos alojamentos).

2.153. Também os valores a amarelo na coluna Áreas C da **Tabela 5** correspondem a 131 freguesias que se consideram concorrenciais e onde a quota de mercado da MEO situa-se entre os 40 e os 50 por cento. Destas 131 freguesias, em 81 a MEO não é o operador com maior quota de mercado, sendo que das restantes (50), 32 correspondem a freguesias onde a Vodafone tem infraestrutura de fibra ótica cobrindo mais de 50 por centos dos alojamentos da freguesia, quer própria quer no âmbito do acordo de partilha de rede de fibra ótica celebrado com a MEO. Nas restantes 18 freguesias existe sempre um outro operador com uma cobertura de NRA superior à cobertura de NRA da MEO (e sempre superior a 63 por cento).

2.154. Ou seja, do ponto de vista prospetivo – e da concorrência potencial a curto-médio prazo –, é muito provável que também nestas freguesias (a amarelo e vermelho) a dinâmica concorrencial se desenvolva, não devendo, portanto ser consideradas Áreas NC, ainda que estaticamente e do ponto de vista das quotas de mercado pudessem ser consideradas como tal, tendo em conta as atuais quotas de mercado da MEO.

2.155. Existem, por outro lado, 13 freguesias – correspondentes a 2 por cento dos alojamentos do país – na coluna Áreas NC da **Tabela 5** onde a quota de mercado da MEO é inferior a 40 por cento. Nestas freguesias existe apenas cobertura de NRA por parte de 1 único operador, e inferior a 50 por cento.

[141] Nestas freguesias encontram-se 6 por cento do total de acessos retalhistas de banda larga e 5 por cento do total de alojamentos.

2.156. Assim, entende-se que as freguesias onde existirem (i) pelo menos dois operadores (não contando com a MEO) com cobertura NRA superior a 50 por cento ou (ii) um operador (alternativo à MEO) com cobertura NRA superior a 50 por cento e onde a quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga é inferior a 50 por cento, apresentam condições suficientemente homogéneas, quer em termos atuais, quer em termos prospetivo, e distintas das apresentadas pelas restantes freguesias.

2.157. Em termos de quotas de mercado, nas:

- **Áreas C** a quota de mercado da MEO é de **36 por cento**; e nas
- **Áreas NC** é de **84 por cento**.

2.158. Nas Áreas C encontram-se 73 por cento do total de acessos (clientes) em banda larga e 97 por cento dos alojamentos cobertos por fibra da MEO e 88 por cento do total de alojamentos cobertos por NRA dos restantes operadores.

2.159. Estas quotas de mercado foram estimadas no pressuposto de se manter a regulação do acesso a postes e a condutas atualmente em vigor, nos antigos Mercados 4 e 5, excluindo-se as obrigações de acesso ao lacete local e de acesso em banda larga.

2.160. Caso as obrigações de acesso às condutas e aos postes não existissem ou fossem suprimidas, as condições concorrenciais seriam muito distintas em termos prospetivos, apesar de o acesso a condutas e a postes estar regulado em geral para todas as entidades que detenham este tipo de infraestruturas, e ainda que à MEO se aplique o acesso simétrico às infraestruturas tal como previsto no Decreto-Lei n.º 123/2009, em condições de igualdade, transparência e não discriminação e mediante condições remuneratórias orientadas para os custos.

2.161. Com efeito, o universo e as características das várias entidades abrangidas pelas obrigações de acesso fixadas no capítulo III do Decreto-Lei n.º 123/2009 determinou que, neste âmbito, o legislador tenha optado por uma abordagem menos interventiva do que aquela que está prevista na LCE para as empresas de comunicações eletrónicas. Os poderes expressamente conferidos pelos artigos 67.º, 68.º e 69.º da LCE à ANACOM para regular as ofertas grossistas em todos os seus aspectos não têm paralelo direto no regime consagrado no Decreto-Lei n.º 123/2009. Esta diferente abordagem evidencia a intenção do legislador de conferir à ANACOM competências com diferente abrangência.

2.162. De facto, a regulação imposta ao abrigo das análises de mercado, no que toca ao acesso a condutas e a postes, é mais exigente que a regulação simétrica imposta no âmbito do Decreto-Lei n.º 123/2009, não se prevendo, por exemplo, neste Decreto-Lei, (i) especificamente a alteração das ofertas dos operadores detentores de infraestruturas por parte da ANACOM, ao contrário do regime de PMS, ou (ii) a definição concreta de preços por parte da ANACOM, isto apesar de os preços do acesso a infraestruturas deverem ser orientados aos custos. Refira-se ainda que é expectável que esta menor exigência do Decreto-Lei n.º 123/2009 face à LCE se mantenha com a transposição da Diretiva 2014/61/CE, de 15 de maio de 2014, relativa a medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito.

2.163. Considerando estes aspectos, o Decreto-Lei n.º 123/2009 procurou deixar ao detentor das infraestruturas alguma liberdade para fixar as condições de acesso e utilização das mesmas, ainda que tenha fixado um conjunto mínimo de exigências que considerou ser fundamental e adequado no contexto da regulação simétrica que é visada por este diploma – igualdade, transparência, não discriminação e orientação dos preços para os custos[142].

2.164. A análise que aqui se desenvolve está relacionada apenas com a identificação de áreas relativamente homogéneas do ponto de vista das condições concorrenciais para efeitos de definição de mercados e avaliação de PMS, no quadro da situação de dominância individual, sem prejuízo de se reconhecer a existência de diversas situações (i.e. freguesias) de elevada concentração – avaliada através do índice de *Herfindahl-Hirschman* HHI – da ordem dos 4.000-5.000 pontos.

2.165. Há ainda a necessidade de efetuar uma referência sobre as ofertas grossistas de acesso em banda larga decorrentes dos concursos públicos para a instalação, gestão, exploração e manutenção de NRA em áreas rurais que se encontram já operacionais, envolvendo cerca de 400 mil casas passadas (cobrindo cerca de 50 por cento da população em cada um dos concelhos envolvidos).

2.166. Estas redes estão já em funcionamento na zona Norte, Centro, Alentejo e Algarve e na Região Autónoma nos Açores. Trata-se de redes abertas, que disponibilizam

[142] Cf. n.º 2 do artigo 13.º.

acesso grossista não discriminatório a qualquer operador que pretenda disponibilizar serviços no retalho suportados nessas redes.

2.167. Estas redes serão analisadas no contexto da eventual imposição de obrigações de acesso à fibra ótica.

Conclusão sobre a homogeneidade das condições concorrenciais

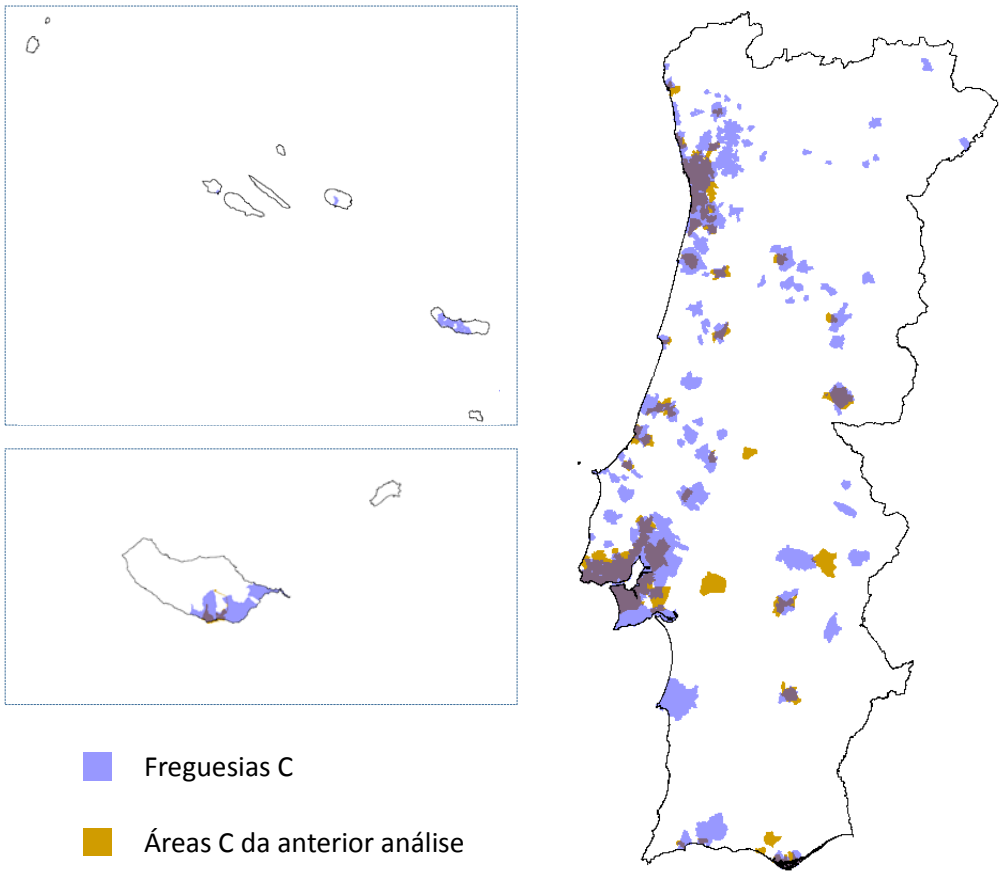
2.168. Tendo em conta os desenvolvimentos no mercado e a análise realizada, a ANACOM conclui que, no retalho, existem dois mercados geográficos retalhistas:

- Áreas C: Freguesias com (i) pelo menos dois operadores alternativos à MEO com cobertura NRA superior a 50 por cento ou (ii) um operador alternativo à MEO com cobertura NRA superior a 50 por cento e onde a quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga é inferior a 50 por cento ; e
- Áreas NC:Restantes freguesias.

2.169. As freguesias incluídas nas Áreas C são identificadas no **Anexo III** e mantêm-se até à próxima revisão de mercados.

2.170. A situação não será muito díspar da observada na anterior análise de mercado, de 2009, em que se utilizou a área de central da MEO como unidade geográfica relevante – na **Figura 5** apresenta-se a sobreposição entre as freguesias incluídas nas Áreas C e as áreas de central da anterior análise de mercados incluídas nas Áreas C.

Figura 5. Sobreposição entre as freguesias incluídas nas Áreas C e as áreas de central incluídas nas Áreas C na anterior análise do mercado de banda larga



2.171. Em resultado da alteração da unidade geográfica e do critério para a identificação das Áreas C, estima-se que cerca de 7 por cento dos alojamentos que estavam nas Áreas C da análise de 2009 passem a estar nas Áreas NC da presente análise e que cerca de 28 por cento dos alojamentos que estavam nas Áreas NC da análise de 2009 passem a estar nas Áreas C da presente análise. Ou seja, em 2009 as Áreas C cobriam 42 por cento dos alojamentos familiares clássicos do território nacional, passando, na presente análise, a cobrir 56 por cento desses alojamentos.

Tabela 6. Percentagem de alojamentos nas áreas C e NC nas análises de 2009 e na presente análise

Análise	2015		
2009	**Áreas C**	**Áreas NC**	**TOTAL**
Áreas C	38,9%	2,8%	**41,6%**
Áreas NC	16,6%	58,2%	**74,8%**
TOTAL	**55,5%**	**61,0%**	100%

Conclusão: mercados retalhistas de acesso em banda larga

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

- O mercado retalhista de grande consumo de acesso em banda larga, independentemente da tecnologia fixa de suporte, nas Áreas C – doravante designado por mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas C;
- O mercado retalhista de grande consumo de acesso em banda larga, independentemente da tecnologia fixa de suporte, nas Áreas NC – doravante designado por mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas NC;

2.173. A ANACOM entende não ser expectável que os fatores considerados nesta análise se alterem a curto/médio prazo, até à realização da próxima definição de mercado e análise de PMS[143].

Análise concorrencial dos mercados retalhistas de acesso em banda larga

2.174. Definidos que estão os mercados retalhistas de acesso em banda larga, importa agora caracterizar os mesmos em termos da dinâmica concorrencial prevalecente, dado que é fundamentalmente ao nível do retalho que se querem evitar as falhas de mercado e promover uma concorrência efetiva, de modo a proporcionar aos clientes finais o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade dos serviços de comunicações eletrónicas. Caso não exista concorrência no mercado de retalho e não sendo desejável uma intervenção regulatória direta a este nível é, em primeiro lugar, nos mercados grossistas, nomeadamente no mercado de acesso central grossista

[143] Em linha com o artigo 59.-ºA da LCE a próxima definição de mercado será desencadeada logo que: (1) ocorra um facto que altere significativamente as condições de concorrência no mercado ou (2) logo que a Recomendação seja revista no que diz respeito a estes mercados ou (3) no espaço de 36 meses.

num local fixo, para produtos de grande consumo, que serão impostas, caso haja PMS, obrigações *ex ante* proporcionais.

2.175. Neste contexto, a ANACOM entende que esta caracterização concorrencial no retalho, ainda que deva ser rigorosa, não necessita de seguir os mesmos passos de uma análise de PMS aprofundada, fundamentalmente porque esta será realizada de um modo detalhado ao nível dos mercados grossistas conexos.

2.176. Dada a correspondência entre os mercados (retalhista e grossista) de acesso em banda larga, a avaliação de PMS nos dois casos seria sempre muito similar (também porque a maior parte dos acessos grossistas são resultado do fornecimento interno), optando a ANACOM, novamente, por realizar uma análise sumária das condições concorrenciais dos mercados retalhistas em apreço.

2.177. Em qualquer caso, deve relevar-se que na própria definição dos mercados geográficos, realizada na secção anterior, já foi caracterizada com elevado detalhe a diferente dinâmica concorrencial entre os dois mercados agora em análise.

Mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas C

2.178. Na anterior análise de mercado, a análise da concorrência efetiva iniciou-se com o cálculo de quotas de mercado, efetuando-se depois uma análise exaustiva e global das características económicas do mercado relevante antes de concluir quanto à existência de concorrência.

2.179. Concluiu-se então que, na ausência de regulação, a quota de mercado do então Grupo PT nas Áreas C, no final de 2007, estaria entre 43 por cento e 53 por cento – superior, portanto, a 40 por cento –, existindo fortes indícios de que a regulação grossista no anterior Mercado 4[144] seria fundamental para assegurar a concorrência no mercado retalhista. Na presença daquela regulação, a quota do Grupo PT decrescia em 2007 para 25 por cento, ainda abaixo da quota de mercado da então Optimus, com 26 por cento e da então ZON, com 37 por cento. Ou seja, na presença dessa regulação grossista no anterior Mercado 4, o mercado retalhista foi considerado (também prospectivamente) concorrencial, bem como o anterior Mercado 5C grossista.

[144] Sendo o peso dos acessos suportados na oferta Rede ADSL PT muito inferior ao peso dos acessos suportados na ORALL.

2.180. Nessa circunstância, tendo sido suprimida a regulação no anterior Mercado 5 nas Áreas C em 2009, e face aos desenvolvimentos entretanto ocorridos no mercado, a evolução das quotas de mercado (em termos de clientes) na presença da regulação do acesso a condutas e a postes da MEO (ORAC e ORAP) no Mercado 3a (mas sem considerar a OLL) é a seguinte:

Tabela 7. Evolução das quotas de mercado no mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas C com as obrigações grossistas (ORAC e ORAP, mas não a ORALL) em vigor

Operador	2007	2010	2013	2015
MEO	25%	34%	39%	36%
NOS[145]	63%	52%	44%	43%
Apax	10%	8%	6%	5%
Vodafone	1%	6%	10%	16%

Nota: Em 2007, 2010 e 2013 as quotas de mercado foram calculadas para as áreas de central incluídas nas Áreas C da anterior análise de mercado enquanto para 2015 foram calculadas para as freguesias incluídas nas Áreas C da atual análise.

2.181. Como já salientado, estas quotas de mercado são resultado do investimento em infraestrutura própria, possibilitado em grande medida pelo acesso a condutas e postes da MEO, o que resultou na elevada cobertura das redes de cabo e de fibra (não se tendo incluído, numa abordagem *greenfield* modificada, os acessos suportados na OLL).

2.182. Caso se considerassem os acessos suportados na OLL (i.e., a manutenção da obrigação de acesso ao lacete local), a quota de mercado da MEO reduzia-se para os 35 por cento, a da NOS reduzia-se para 42 por cento e a da Vodafone atingia os 18 por cento.

2.183. Também se verifica que a manutenção da obrigação de acesso ao lacete local reduz o número de freguesias incluídas nas Áreas C onde a quota de mercado da MEO é superior a 40 por cento – vide **Tabela 5** – tornando as Áreas C mais homogéneas.

[145] Consideram-se as quotas de mercado conjuntas da Optimus e da ZON/TV Cabo, como se estas empresas estivessem integrdas na NOS desde 2007.

Tabela 8. Número de freguesias por intervalo de quotas de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga (mantendo todas as obrigações atualmente em vigor), nas Áreas C

Intervalo de quota de mercado da MEO	Áreas C[146]
[0, 10%[	3
[10, 20%[	21
[20, 30%[	116
[30, 40%[	164
[40, 50%[	116
[50, 60%[	26
[60, 70%[	8
[70, 80%[	7
[80, 90%[	3
[90, 100%]	0
TOTAL	466

2.184. Adicionalmente verifica-se que a OLL é importante, principalmente para a Vodafone, como meio de este operador garantir uma oferta retalhista mais alargada, permitindo complementar a sua oferta retalhista suportada em fibra ótica em áreas onde ainda não tem cobertura. Note-se a este respeito que a unidade geográfica adotada para efeitos da análise – a freguesia – poderá ter algumas condições heterogéneas, nomeadamente em relação à cobertura de NRA, sendo que a oferta de banda larga suportada em redes de cobre tem cobertura praticamente universal, garantindo à MEO uma oferta de banda larga ubíqua no território nacional.

2.185. A eliminação da obrigação de acesso ao lacete local prejudicaria, por certo, a oferta de banda larga da Vodafone, tendo impacto na concorrência em termos dinâmicos. Refira-se ainda que, esta obrigação poderá ser também relevante no âmbito de outros mercados (nomeadamente no âmbito do mercado 4, como a MEO já defendeu) sendo que a sua proporcionalidade poderá ser assegurada pelo facto de os operadores – nomeadamente a Vodafone – recorrerem à partida à OLL apenas nas áreas geográficas onde não têm infraestrutura própria.

[146] Áreas C – áreas concorrenciais.

2.186. Um cenário ainda mais negativo que poderia advir da eliminação da obrigação de acesso ao lacete local seria aquele em que os clientes suportados na OLL passariam para a MEO, fazendo aumentar a quota de mercado da MEO nas Áreas C para 38 por cento, e tornando as Áreas C mais heterogéneas. Com efeito, neste cenário de eliminação da obrigação de acesso ao lacete local, o número de freguesias nas Áreas C onde a quota de mercado da MEO é superior a 40 por cento no mercado retalhista de banda larga é superior ao número de freguesias nas Áreas C onde a quota de mercado da MEO é inferior a 40 por cento, sendo que nestas condições dificilmente se poderia considerar as Áreas C como sendo concorrenciais.

2.187. Na ausência da regulação grossista suprarreferida, os clientes retalhistas têm um contrapoder negocial limitado, uma vez que, na prática, não existiriam operadores alternativos com alguma dimensão a prestar serviços de acesso em banda larga, mesmo nestas Áreas C ou com uma cobertura relevante[147]. De facto, adicionalmente aos acessos desagregados, a rede dos operadores alternativos (incluindo dos operadores de redes de cabo) tem sido construída com base no acesso a condutas e a postes da MEO – acesso esse fortemente regulado –, pelo que caso não houvesse qualquer tipo de regulação grossista, existiria um retrocesso nas condições de acesso a este tipo de infraestruturas, ainda que a MEO esteja, atualmente, sujeita ao regime de obrigações simétricas de acesso a condutas previsto no Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio (em condições de igualdade, transparência e não discriminação, mediante condições remuneratórias orientadas para os custos). Com efeito, já não sendo concessionária do serviço público de telecomunicações, a MEO passou a ficar abrangida pelas obrigações previstas no Capítulo III do Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, relativo ao acesso a infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas. Assim, sendo o regime deste Decreto-Lei menos exigente que a regulação de PMS[148], tal retrocesso seria prejudicial para o mercado.

2.188. Conclui-se assim que, na ausência de obrigações grossistas, nomeadamente no Mercado 3a (particularmente o acesso a condutas e postes, mas também o acesso ao

[147] Havendo regulação grossista e, nomeadamente, ofertas retalhistas baseadas em ofertas grossistas reguladas, o contrapoder negocial dos clientes retalhistas aumenta significativamente, uma vez que existe uma maior diversidade de escolha.

[148] Por exemplo, no âmbito do Decreto-Lei n.º 123/2009, não é prevista especificamente a alteração das ofertas dos operadores detentores de infraestruturas por parte da ANACOM, ao contrário do regime de PMS, e apesar de os preços do acesso a infraestruturas deverem ser orientados aos custos, a definição concreta de preços por parte da ANACOM também não está prevista no Decreto-Lei n.º 123/2009.

lacte local), o mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas C não é, mesmo de um ponto de vista prospetivo, concorrencial.

2.189. Lembre-se que o quadro regulamentar em vigor privilegia a imposição de obrigações ao nível dos mercados grossistas, podendo, apenas em último recurso, impor-se medidas regulamentares nos mercados retalhistas. Isto é, a regulação ao nível grossista, onde apropriado, deverá ser suficiente para promover uma oferta concorrencial ao nível do retalho.

2.190. Com efeito, caso se mantenham as obrigações no Mercado 3a, mas não no Mercado 3b, o mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas C será concorrencial (as quotas apresentadas na **Tabela 7** são o reflexo dessa situação, já que o número de acessos regulados no Mercado 3b é residual, representando, no final de 2015, apenas cerca de 15 mil acessos retalhistas de banda larga em todo território nacional, incluindo Áreas NC[149]), pelo que, à partida, não se justificará a imposição de obrigações no Mercado 3b, matéria que será desenvolvida mais adiante nesta análise.

2.191. De facto, a continuada concorrência exercida pelos operadores de cabo e a manutenção das zonas cobertas pela OLL pelos operadores que investiram nesta oferta grossista (o que lhes permitiu, no passado, ganhar importância e escala com o desenvolvimento de ofertas retalhistas mais competitivas), e que já investem em rede de fibra própria, permite que a dinâmica concorrencial neste mercado se mantenha elevada, não havendo evidências de dominância por parte da MEO ou de outro operador, caso se mantenham as obrigações grossistas no Mercado 3a que resultaram nesta concorrência no mercado retalhista (geográfico).

2.192. Note-se que, dada a capilaridade da rede de condutas e de postes da MEO e o facto de o acesso a condutas e a postes da MEO ser regulado, é razoável assumir que os operadores que investem em rede própria recorrem, em primeiro lugar, às condutas e postes da MEO e, apenas caso não haja (espaço em) condutas ou postes num determinado troço, ou caminho alternativo, é que recorre a condutas de outras entidades (ou, em último caso, a construir a sua própria infraestrutura civil).

[149] Estes acessos incluem tanto acessos para oferta de produtos de grande consumo como acessos para ofertas de elevada qualidade, com contenção reduzida.

2.193. Qualquer outro critério além das quotas de mercado não permite contradizer que, na ausência de regulação no Mercado 3a, o mercado retalhista de acesso em banda larga para produtos de grande consumo nas Áreas C não é concorrencial.

2.194. A ANACOM conclui assim, quer à luz da situação atual, quer numa análise prospetiva, pela ausência de evidências de uma posição dominante no mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas C. Esta conclusão é válida na presença de regulação grossista no Mercado 3a e na ausência de regulação quer no mercado retalhista quer no Mercado 3b.

Mercado retalhista de acesso em banda larga para produtos de grande consumo nas Áreas NC

2.195. À semelhança do efetuado em relação às Áreas C e também da anterior análise de mercado[150], a análise concorrencial no mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas NC inicia-se com o cálculo das quotas de mercado e a análise da sua evolução.

Tabela 9. Evolução das quotas de mercado no mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas NC com as obrigações grossistas (ORAC e ORAP, mas não a ORALL) em vigor

Operador	2007	2010	2013	2015
MEO	66%	70%	70%	84%
NOS	23%	20%	21%	10%
Apax	10%	8%	6%	4%
Vodafone	1%	2%	2%	2%

Nota: Em 2007, 2010 e 2013 as quotas de mercado foram calculadas para as áreas de central incluídas nas Áreas NC da anterior análise de mercado enquanto para 2015 foram calculadas para as freguesias incluídas nas Áreas NC da atual análise.

2.196. A MEO apresenta uma quota de mercado global muito superior a 50 por cento, o que constitui uma evidência da sua dominância neste mercado de retalho, mesmo tendo em conta que há regulação a nível grossista (nomeadamente através da ORAC, da ORAP, da ORALL e da oferta Rede ADSL PT), tendo inclusivamente aumentado a sua quota e a sua dominância, ao longo do tempo, desde a anterior análise de mercados

[150] A análise da concorrência efetiva iniciou-se com o cálculo de quotas de mercado (identificando os candidatos com PMS), efetuando depois uma análise exaustiva e global das características económicas do mercado relevante antes de concluir quanto à existência de PMS (e.g. o grau de concorrência potencial e entre as empresas instaladas).

(embora as áreas não sejam idênticas em 2007, 2010 e 2013, por um lado, e em 2015, por outro lado).

2.197. Dada a elevada quota de mercado a ANACOM mantém o entendimento de que a manutenção da regulação no Mercado 3a e no Mercado 3b é necessária para promover a concorrência no mercado retalhista nestas áreas, não sendo a OLL suficiente dada a escala necessária para a coinstalação num elevado número de áreas de central e o reduzido número de acessos por área de central nestas áreas.

2.198. No âmbito das barreiras à entrada e à expansão, a MEO continua a beneficiar de economias de escala relevantes, devido aos elevados custos fixos na construção de infraestrutura de rede local em locais menos densamente povoados, uma vez que já detém um conjunto extenso de infraestruturas (como edifícios, condutas e postes) e uma rede em cobre com cobertura universal (e com cobertura significativa em fibra em algumas áreas), construída ao longo de anos de monopólio, as quais requereriam, agora, elevados investimentos por parte dos operadores alternativos. Deste modo, não é viável duplicar, na totalidade, a rede de acesso (em cobre) da MEO. Em especial, a escala e a configuração da rede fixa da MEO permitem-lhe prestar serviços de acesso em banda larga para produtos de grande consumo em toda a sua extensão com investimentos adicionais relativamente moderados.

2.199. Assim, a MEO continua a beneficiar de custos unitários inferiores aos dos seus concorrentes[151]. Isto apesar de os custos médios de cablar um alojamento aumentarem com a extensão da rede para áreas menos densamente povoadas.

2.200. Com efeito, caso um operador alternativo pretenda prestar serviços de acesso em banda larga no retalho, tem que desenvolver uma rede de acesso própria (como os operadores de cabo têm feito, mas ainda sem cobrir a totalidade do território nacional) ou recorrer às ofertas grossistas reguladas, nomeadamente à oferta Rede ADSL PT, já que a OLL não é, na prática, uma opção efetiva na maior parte deste mercado geográfico[152]. Por outro lado, os principais operadores alternativos à MEO que oferecem serviços de acesso em banda larga para produtos de grande consumo no

[151] Para além disso, pelo facto de ser um operador verticalmente integrado, tem uma procura interna, planeada e de grande volume, que lhe permite beneficiar de largas economias de escala e investir no desenvolvimento das suas redes com um grau de risco inferior ao dos concorrentes.

[152] Grande parte do território nacional apresenta uma reduzida densidade populacional, o que dificulta a obtenção de escala, sendo coberta por centrais com um reduzido número de acessos pelo que a coinstalação acarreta um custo inicial significativo, sendo as receitas expectáveis reduzidas, tanto mais que a velocidade de acesso é limitada e não poderá competir com as ofertas de alta velocidade em cobre e, principalmente, em fibra.

retalho (nomeadamente em pacotes *multiple-play*) têm vindo a investir em infraestrutura e tecnologias de fibra para prestar estes serviços, mas apenas em determinadas áreas geográficas[153], áreas essas que, em grande parte, não pertencem ao conjunto das Áreas NC.

2.201. A manutenção, nas Áreas NC, da regulação no Mercado 3b – da oferta grossista Rede ADSL PT, eventualmente melhorada por forma a suscitar uma maior procura por parte dos operadores – continua assim a ser importante para a promoção da entrada e expansão dos OPS neste mercado sem incorrerem em substanciais custos irrecuperáveis inerentes à construção de rede de acesso própria reduzindo também os incentivos para que a MEO possa explorar, em toda a sua plenitude, o seu poder de mercado. Deste modo, procura-se assegurar que os utilizadores nestas áreas beneficiam, de algum modo, de ofertas alternativas e de uma maior escolha.

2.202. Mesmo tendo sido efetuados investimentos em parte destas áreas, nomeadamente decorrentes dos concursos públicos sobre redes de nova geração em zonas rurais, é previsível que uma parte significativa da procura, nestas zonas rurais, ainda seja dirigida às ofertas suportadas em cobre, principalmente porque as redes NRA rurais cobrem (apenas) cerca de 50 por cento do município.

2.203. Comparando as várias ofertas que estão disponíveis no mercado em análise e os respetivos preços, continua a verificar-se, por um lado, um leque variado de ofertas (incluídas num pacote) em função da velocidade de *download* e por outro, uma grande semelhança entre as ofertas dos operadores alternativos e as ofertas da MEO.

2.204. Note-se, contudo, que a configuração típica da oferta Rede ADSL PT (a nível IP, que é o tipo de agregação que vem sendo utilizada preferencialmente pelos OPS), não tem permitido a diferenciação de serviços, tornando os prestadores alternativos, na prática, simples "revendedores" do serviço de acesso em banda larga da MEO, não acrescentando valor significativo a essas ofertas, quer em termos de qualidade e inovação, quer dos próprios preços de retalho.

2.205. Em face destas e anteriores conclusões, a ANACOM não prevê que venha a existir no curto e médio prazo uma alteração significativa das condições concorrenciais neste mercado retalhista, dadas as circunstâncias atrás descritas, nomeadamente ao nível dos desenvolvimentos da rede de acesso (dos OPS) nestas áreas, menos atrativas do

[153] Em zonas urbanas de elevada densidade, particularmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

ponto de vista comercial e que exigem investimentos avultados que só foram possíveis ao longo de décadas de monopólio.

2.206. Conclui-se assim que o mercado retalhista de acesso em banda larga para produtos de grande consumo nas Áreas NC continua a não ser concorrencial, mantendo a MEO uma quota de mercado muito elevada (e que inclusivamente aumentou desde a anterior análise de mercado), ultrapassando os 80 por cento no final de 2015, valor muito superior a 40 por cento[154].

2.207. Privilegiando-se a imposição de obrigações ao nível dos mercados grossistas para promover uma oferta concorrencial ao nível do retalho (podendo apenas em último recurso impor-se medidas regulamentares nos mercados retalhistas), analisam-se os mercados grossistas conexos ao mercado retalhista de acesso em banda larga nos capítulos seguintes.

[154] O limite que tem sido utilizado na prática decisória da Comissão como o valor acima do qual poderá considerar que há preocupações quanto a situações de posição dominante.

3. DEFINIÇÃO DO MERCADO DE ACESSO LOCAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO (MERCADO 3A)

3.1. Uma vez caracterizado e definido o mercado retalhista de acesso em banda larga e identificadas as pressões concorrenciais a que o mesmo está sujeito (quer do lado da procura, quer do lado da oferta), e de se ter concluído pela inexistência de concorrência efetiva naquele mercado, serve a presente secção para definir e identificar o mercado grossista conexo mais a montante:

- Mercado 3a: mercado de acesso local grossista num local fixo.

3.2. Inicia-se este capítulo pela distinção entre o Mercado 3a e o Mercado 3b, passando-se à definição do mercado de produto e âmbito geográfico do Mercado 3a.

Distinção entre o Mercado 3a e o Mercado 3b

3.3. Os operadores têm, de uma forma simplificada, seis opções para fornecer acesso a potenciais clientes de acordo com a designada 'escada do investimento' (começando pelo degrau de menor investimento, e sem contar com a revenda pura):

- Recorrem a ofertas grossistas reguladas (ativas) que lhes permitem, de uma forma célere e sem custos de investimento iniciais significativos, prestar serviços retalhistas a todo e qualquer utilizador coberto pela rede do operador que lhes disponibiliza estas ofertas a nível grossista – são as designadas ofertas *bitstream* (como a oferta Rede ADSL PT), que permitem uma diferenciação de serviços reduzida face à oferta de serviços do fornecedor grossista (verticalmente integrado).
- Recorrem a ofertas grossistas reguladas (passivas, como a OLL) que lhes permitem, com um maior nível de investimento, nomeadamente mais equipamento e rede própria para ligar a sua rede aos pontos de acesso (particularmente nos locais onde terminam os lacetes locais), disponibilizar ofertas com um maior nível de diferenciação e autonomia face às do operador que lhes disponibiliza o acesso.
- Recorrem às ofertas grossistas (passivas ou ativas) disponibilizadas pelos operadores de redes rurais, os quais estão obrigados a fornecer este tipo de acesso não discriminatório na sequência dos concursos públicos lançados em 2009.

- Estabelecem acordos de partilha de rede, como ocorreu no caso da partilha de rede de fibra ótica entre a Vodafone e a então Optimus e, mais recentemente, no caso da partilha de rede de fibra ótica entre a MEO e a Vodafone, nomeadamente para complementar o investimento em rede que já efetuaram.
- Investem em infraestrutura de rede própria até ao cliente final (nomeadamente em fibra – ou cabo coaxial – instalada essencialmente nas condutas e postes da MEO[155]), ficando com independência (total) na implementação e definição das suas ofertas retalhistas.
- Constroem também condutas próprias, autonomamente ou em conjunto, tratando-se, no entanto, de uma opção que resulta em custos significativamente superiores aos custos associados às opções anteriores.

3.4. A opção por uma das alternativas acima identificadas depende de vários fatores, entre os quais, por exemplo, a existência de infraestruturas de suporte e/ou de redes/operadores concorrentes, a densidade populacional numa dada área (incluindo a tipologia dos alojamentos), a experiência adquirida no mercado, os recursos financeiros disponíveis e, ainda, a maior ou menor flexibilidade (que os operadores pretendem) na definição dos serviços que prestam no retalho. Os operadores podem também recorrer, à medida que expandem a cobertura de rede própria, a diferentes alternativas de forma complementar em áreas geográficas distintas.

3.5. Em qualquer caso, a rede (de acesso e de transporte) dos operadores alternativos tem sido construída essencialmente com base no acesso (regulado) a condutas (e a postes), sendo assim esta oferta grossista fundamental para este e outros mercados – a matéria do acesso a condutas (e a postes) é analisada com detalhe ao longo deste documento.

3.6. Neste sentido, de acordo com a designada "*modified greenfield approach*", não se poderia concluir que, na ausência de obrigações no Mercado 3a, designadamente de acesso a condutas e a postes, mas também de acesso ao lacete local, este mercado seria concorrencial uma vez que essas obrigações, bem como a sua regulação através das respetivas ofertas de referência (ORAC, ORAP e ORALL), são fundamentais para que os operadores alternativos à MEO possam instalar e expandir as suas redes.

[155] Ou de outros detentores deste tipo de infraestruturas.

3.7. Neste sentido, por um lado, a rede de condutas da MEO apresenta uma capilaridade bastante superior às dos restantes operadores (que as construíram de forma residual e meramente complementar à rede de condutas da MEO) e encontra-se mais apta à instalação de redes de comunicações eletrónicas do que a de outras entidades fora do sector das comunicações eletrónicas e, por outro lado, a regulação que incide sobre a MEO nestas ofertas, resultante da posição dominante que detém no mercado, é mais intensa que a regulação resultante do Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio.

3.8. Na anterior análise de mercado concluiu-se que os então Mercado 4 e Mercado 5 constituíam mercados do produto distintos, correspondendo univocamente (os produtos grossistas regulados associados) a uma opção da supra referida escada de investimentos.

3.9. Dadas as alterações que têm ocorrido a nível da rede de acesso, nomeadamente com a instalação de fibra com soluções já não totalmente passivas (GPON, ponto-multiponto) e, também nas redes de cabo, mais próximas do consumidor final, considera-se que a natureza puramente passiva (ponto-a-ponto) ou ativa (ponto-multiponto) que caracterizava, respetivamente, os anteriores Mercado 4 e Mercado 5, está desatualizada, entendendo-se que produtos de acesso "não físicos"/virtuais ou "ativos" podem integrar o Mercado 3a, desde que apresentem as seguintes características[156]:

- Sejam disponibilizados próximo do utilizador final, i.e., ao nível (da central) local, maximizando a utilização de rede de transporte própria dos operadores.
- Permitam que os beneficiários do acesso possam, em maior grau, alterar e controlar as funções, características e qualidade de serviço da oferta de acesso.
- Não estejam restringidos a um conjunto particular e limitado de débitos.
- Não tenham contenção (não haja partilha de capacidade/tráfego, i.e. um "acesso dedicado").

3.10. De facto, na sua Exposição de Motivos, a Comissão defende que, tendo em conta o surgimento de produtos de acesso virtuais (ou não-físicos), já não é apropriado considerar a distinção entre acesso físico e não-físico na definição das fronteiras do

[156] Estas características foram também especificadas, por exemplo, pelo Ofcom na sua análise do anterior Mercado 4.

mercado entre os diferentes tipos de produtos de acesso grossista disponíveis, devendo ser avaliadas as seguintes características essenciais por forma a distinguir esses produtos grossistas:

- Localização do ponto de entrega (do acesso agregado) – o acesso grossista fornecido localmente[157] pode ser distinto do acesso fornecido a um nível superior (mais central) da rede, por exemplo, a nível regional e/ou nacional.
- Características da topologia de rede e da transmissão, em particular no que respeita à contenção na rede – alguns produtos têm, por natureza, contenção (relativamente elevada) e permitem que os requerentes de acesso prestem serviços de retalho padronizados com recursos limitados (partilhados), enquanto outros fornecem aos requerentes de acesso um serviço agnóstico com capacidade de transmissão sem contenção, ou seja, fornecendo largura de banda garantida.
- Grau de flexibilidade do controlo da rede (permitido aos requerentes de acesso para diferenciar as suas ofertas retalhistas) – é importante avaliar, para cada acesso grossista, que elementos de rede e *inputs* auxiliares (por exemplo, equipamentos nas instalações do cliente – o CPE[158]) permanecem sob controlo total do operador com PMS e quais sob o controlo dos requerentes de acesso.

3.11. A ANACOM entende assim, em linha com a Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes, que os Mercados 3a e 3b são mercados complementares e não substitutos, sendo assim analisados em separado.

Mercado 3a: Definição do mercado de produto

Abordagem tecnologicamente neutra

3.12. Como ponto prévio, relembre-se que, conforme referido no artigo 5.º, n.º 8. da LCE[159], a definição de mercados deve ser neutra face à rede ou tecnologia utilizada na oferta dos serviços.

[157] Ou seja, quando o tráfego é entregue a um nível mais próximo das instalações do cliente final.
[158] *Customer Premises Equipment*.
[159] E no artigo 8.º, n.º 1 da Diretiva-Quadro.

3.13. Prosseguindo a ANACOM uma abordagem concordante com este princípio da neutralidade tecnológica, e de forma similar ao realizado para o mercado retalhista conexo de acesso em banda larga, entende-se que o mercado de acesso local grossista num local fixo deve conter, em princípio, todos os produtos de acesso, independentemente da tecnologia ou infraestrutura de suporte, e que, apresentando um conjunto de características homogéneas, são considerados como produtos grossistas equivalentes e, portanto, substituíveis. Com efeito, o exercício de definição do mercado do produto ou serviço relevante inicia-se agrupando os produtos ou serviços utilizados pelos operadores para as mesmas finalidades (utilização final).

3.14. Tendo presente que a definição do mercado é um meio para atingir um fim – que visa avaliar se os consumidores estão suficientemente protegidos por uma concorrência efetiva ou se é necessária regulação *ex ante* – é essencial identificar todos os produtos que podem apresentar um constrangimento relevante entre si.

3.15. Aliás, as Linhas de Orientação (§ 67), referem que a "*Comissão determinou que o mercado de "acesso" inclui todos os tipos de infra-estruturas susceptíveis de serem utilizadas para a oferta de um dado serviço*[160]*. A questão de determinar se o mercado de infra-estruturas de rede deve ser dividido no número de submercados separados correspondentes ao número de categorias de infra-estruturas de rede existentes depende claramente do grau de substituibilidade entre essas redes (alternativas)*[161]*. Este exercício deve ser efectuado em função da classe de utilizadores a quem é fornecido o acesso à rede. Importa porém estabelecer uma distinção entre oferta de infra-estrutura a outros operadores (nível grossista) e aos utilizadores finais (nível retalhista)*".

[160] "*Por exemplo, no processo British Interactive Broadcasting/Open, a Comissão referiu que na oferta de serviços básicos de telefonia vocal aos consumidores, o mercado relevante da infra-estrutura incluía não só a rede clássica de cobre da BT, mas também as redes de cabo dos operadores de cabo, aptos a fornecer serviços básicos de telefonia, e eventualmente as redes fixas sem fios, ver processo IV/36.359 (JO L 312 de 6.12.1999, pontos 33-38). No processo IV/M.1113 - Nortel/Norweb, a Comissão reconheceu que as redes eléctricas que utilizavam a tecnologia digital "para redes de energia eléctrica" podiam constituir uma alternativa ao acesso ao lacete local tradicional de telecomunicações, pontos 28-29*".

[161] "*Ao avaliar as condições concorrenciais da rede no mercado irlandês, que decorreria da plena liberalização do sector, a Comissão teve em conta igualmente a existência do que, na altura, se considerava serem os potenciais fornecedores de infra-estruturas alternativas, nomeadamente, a televisão por cabo e as redes de electricidade, Telecom Eireann, ponto 30. A Comissão deixou em aberto a questão de determinar se a oferta de uma capacidade de transmissão através de uma infra-estrutura de rede submersa constitui um mercado distinto das redes de transmissões terrestres ou por satélite, processo COMP/M.1926 - Telefonica/Tyco/JV, ponto 8*".

3.16. Com o investimento em NRA, os operadores beneficiários da OLL têm visto o seu parque de acessos desagregados em cobre decrescer ao longo do tempo, se bem que ainda exista um parque de cerca de 100 mil desses acessos, localizados nas principais áreas metropolitanas e zonas urbanas do território. Ou seja, a prazo é expectável que nas áreas onde os operadores alternativos à MEO instalem redes de fibra ótica, venha a manter-se a migração dos (atuais) clientes suportados na OLL para acessos suportados em fibra ótica e que a relevância e necessidade da OLL venha a diminuir ao longo do tempo.

3.17. Daí se poder concluir que, nas áreas onde a NOS e a Vodafone (ou qualquer outro operador) já instalaram fibra (e/ou cabo), o fornecimento interno em fibra por parte destes operadores é um substituto do acesso desagregado em cobre no âmbito da OLL.

3.18. Isto significa também que, perante um SSNIP no preço da OLL por parte de um monopolista hipotético, os operadores – que já têm também equipamento para fibra – substituiriam, nas áreas onde não instalaram fibra própria, o acesso desagregado em cobre pelo acesso desagregado à fibra (fornecido, por exemplo, pela MEO).

3.19. Ainda neste contexto, a Comissão esclarece, na sua Recomendação sobre as NRA (considerando 3), que as ARN, "*em aplicação do artigo 16.º, n.º 4, da Directiva 2002/21/Comissão, estão a elaborar respostas regulatórias aos desafios surgidos com a transição das redes de cobre para as redes de fibra. Os mercados relevantes nesta matéria são os mercados do fornecimento grossista de acesso à infra-estrutura de rede (mercado 4) e do fornecimento grossista de acesso em banda larga (mercado 5)*".

3.20. Deste modo, as evidências existentes, e o entendimento da Comissão sobre o assunto exposto nas várias cartas de comentários às notificações efetuadas pelos vários reguladores europeus, apontam inequivocamente para a inclusão dos acessos em fibra no Mercado 3a.

3.21. Na Exposição de Motivos é referido, a este propósito, que a experiência não mostra quebras significativas na cadeia de substituição entre acessos de banda larga da atual geração e os suportados em fibra ótica, i.e. o acesso à fibra ótica deve ser considerado funcionalmente equivalente à tradicional OLL em cobre, devendo as ARN incluir no mercado M3a todos estes produtos de acesso na camada física.

3.22. Quanto aos acessos em cabo, segundo a Exposição de Motivos, de modo a identificar com precisão a delimitação do mercado M3a, as ARN devem, em consonância com os princípios do direito da concorrência, avaliar os constrangimentos indiretos decorrentes dos operadores de cabo que prestam serviços no mercado de banda larga no retalho, mesmo na ausência de fornecimento grossista de acesso sobre essas plataformas (alternativas)[162].

3.23. A Comissão recomenda assim que, a partir de um cenário prospetivo e tendo em conta os diferentes estádios de implementação, cobertura e atualização das redes de cabo (por exemplo, para DOCSIS 3.1) na UE, as ARN devem continuar a avaliar a sua substituibilidade, numa possível inclusão no mercado M3a.

3.24. A este respeito, a ANACOM considera o seguinte:

- Portugal continua a ser um dos Estados-Membros onde a cobertura das redes de cabo atinge uma dimensão mais significativa, conforme evidenciado pelos dados disponíveis, bem como os apresentados na anterior análise de mercados, nomeadamente, os dados referentes à cobertura dos alojamentos cablados – que atingiam no final de 2015 entre 62 por cento e 71 por cento dos alojamentos familiares clássicos em todo o território nacional[163] com DOCSIS 3.0, uma cobertura superior à das redes de fibra.
- É possível definir um produto grossista nas redes de cabo que:
  - seja disponibilizado próximo do utilizador final, i.e., a nível "local", maximizando a utilização de rede própria dos operadores (ao nível do CMTS[164]);

[162] No entanto, segundo essa mesma Exposição de Motivos, a experiência decorrente dos procedimentos do artigo 7.º mostra que, dadas as atuais limitações técnicas dos operadores de cabo relativamente ao fornecimento grossista de acesso ao nível local, numa escala comparável à dos operadores de rede de cobre ou de fibra ótica, é pouco provável que tais constrangimentos sejam suficientemente fortes para restringir o preço dos produtos no Mercado 3a a nível nacional ou mesmo sub-nacional.

[163] Fonte: ANACOM com base nos dados dos operadores de casas cabladas por concelho e dos dados do INE de alojamentos familiares clássicos por concelho. Por forma a expurgar o efeito da existência de múltipla cablagem de alojamentos e estimar um minorante para a cobertura das redes de cabo considerou-se, concelho a concelho, o número de alojamentos cablados pelo operador com maior número de alojamentos cablados no concelho.

[164] Trata-se de um equipamento de rede híbrida de cabo (HFC) que centraliza toda a comunicação entre os *modems* de cabo (no cliente final) e a rede/serviços do operador. O CMTS tem uma função similar à do DSLAM nas redes de cobre.

- permita que os beneficiários do acesso possam alterar e controlar minimamente as funções, características e qualidade de serviço da oferta de acesso (nomeadamente ao nível Ethernet no "Acesso Agregado");
- não esteja restringido a um conjunto particular e limitado de débitos (para além das limitações técnicas do próprio cabo coaxial); e
- não tenha contenção (descontando a contenção implícita pela partilha da capacidade do próprio cabo coaxial).

– Em termos prospetivos, acresce que a rede de cabo também evoluirá, pelo menos em certas áreas geográficas, para uma rede de acesso totalmente em fibra (FTTH-GPON), com a substituição do segmento terminal em cabo por fibra (aliás, de acordo com a informação estatística sobre redes de alta velocidade relativa ao final de 2015, a NOS já tinha, a par dos acessos DOCSIS 3.0, algumas centenas de milhares de acessos em FTTH/B, e que não seriam apenas os acessos da antiga TVTel, adquirida por aquela). De facto, constata-se que os operadores de cabo continuam a explorar as suas redes com recurso a segmentos terminais (acesso a clientes) em cabo coaxial utilizando as tecnologias mais recentes (DOCSIS 3.0), mas já anunciaram que será necessário evoluírem para tecnologias de fibra (até casa), especialmente em projetos *greenfield*, dadas as limitações das atuais redes HFC face à procura crescente de serviços retalhistas que requerem elevados débitos.

3.25. Deste modo, uma oferta grossista de acesso local em fibra (GPON) ou uma oferta grossista de acesso local em cabo apresentariam, até em termos técnicos e do ponto de vista da oferta, características semelhantes, ainda que do ponto de vista da procura se possa admitir que os operadores que já têm acessos instalados em fibra prefeririam a oferta de acesso em fibra, pelo facto de poderem utilizar equipamentos – óticos – idênticos aos que já possuem, diminuindo a necessidade de aprendizagem e de gestão de duas redes distintas. Sem prejuízo, é de notar que esta eventual complexidade operacional não impediu as operações de concentração entre operadores que detinham redes de fibra e de cabo (nem a "convergência" destas redes): (i) a Optimus e a ZON (integradas no grupo NOS)[165] e (ii) a Cabovisão e a Oni (integradas no grupo

[165] Embora haja o compromisso de venda da rede de fibra ótica que pertencia à Optimus antes desta concentração (se bem que as novas coberturas de alojamentos pela NOS sejam suportadas em fibra ótica e não em cabo).

Apax). Também pelos mesmos motivos seria expectável que eventuais operadores "alternativos" optassem, caso existisse, por uma oferta grossista de acesso em cabo por forma a poderem prestar serviços em áreas onde não tivessem cobertura através de rede própria.

3.26. Adicionalmente, ainda a propósito das eventuais obrigações a impor, a própria Comissão reconhece, na sua Recomendação sobre as NRA (considerando 5), que "*é de prever que, após a instalação das redes NGA, as condições de procura e de oferta se alterem significativamente tanto a nível grossista como retalhista. Por conseguinte, pode ser necessário impor novos remédios, assim como uma nova combinação de remédios aos mercados 4 e 5 a nível do acesso activo e passivo*", ou seja, já não haverá uma ligação unívoca entre o Mercado 3a e "remédios" passivos e entre o Mercado 3b e "remédios" ativos, tal como existia na anterior recomendação sobre mercados relevantes.

3.27. E ainda que houvesse dúvidas em relação à possibilidade de substituibilidade direta entre redes de cabo e de fibra, a análise dos constrangimentos indiretos elimina essas eventuais dúvidas.

Os constrangimentos diretos e indiretos

3.28. Na definição do mercado grossista podem surgir situações em que o grau de substituibilidade entre dois produtos ao nível retalhista pode ser tal que leve a constrangimentos indiretos[166], isto é, apesar da inexistência de substituibilidade direta entre produtos grossistas (não há ofertas grossistas de acesso a redes alternativas) pode existir uma elevada elasticidade procura-preço cruzada entre os produtos retalhistas associados[167] que limite a capacidade de um monopolista hipotético em aumentar o respetivo preço grossista.

3.29. A Comissão, nos seus comentários a decisões das ARN (quer em relação ao antigo Mercado 4, quer em relação ao antigo Mercado 5), defendeu que a inclusão dos

[166] Em termos genéricos, um constrangimento indireto de preço traduz-se na existência de uma situação em que, apesar da reduzida relação de substituibilidade direta entre produtos a nível grossista, o aumento do preço do *input* grossista que se traduz num aumento do preço do serviço retalhista conexo, leva a uma elevada taxa de substituição do produto retalhista, tornando esse aumento de preço grossista não rentável. Esta substituição resulta, assim, de uma forma indireta, de fatores verificados no mercado retalhista associado.

[167] Neste contexto, pode ser necessário verificar qual a elasticidade preço da procura do produto retalhista cujo preço do *input* grossista aumenta. Ou seja, a forma como o consumo retalhista do produto diminui caso o seu preço aumente.

acessos suportados em cabo coaxial nestes mercados grossistas tem de ser suportada em evidência concreta, nomeadamente baseada nos constrangimentos diretos ou indiretos[168], argumento esse que também é efetuado na Exposição de Motivos.

3.30. Não sendo a regulação grossista um fim, mas sim um meio para assegurar a concorrência no mercado retalhista, nos casos em que, na ausência dessa regulação grossista, o mercado retalhista não é concorrencial, não parece ser admissível que se incluísse, no Mercado 3a, apenas os acessos suportados em pares de cobre e em fibra ótica, quando na realidade os acessos suportados em cabo coaxial é que exercem, atualmente e em muitas áreas do território nacional, efetiva pressão concorrencial sobre a MEO a nível retalhista. Com efeito, o principal operador e prestador alternativo de serviços (incluindo de banda larga) é a NOS, um operador de cabo (tendo ainda apenas um número residual de serviços suportados em fibra e em LTE).

3.31. A este propósito, assinala-se que as características das ofertas retalhistas suportadas em cabo são idênticas às características das ofertas retalhistas suportadas em fibra e, para débitos similares, às características das ofertas retalhistas suportadas em cobre.

---

[168] Concretamente, nos comentários à notificação do Ofcom (ARN do Reino Unido), que optou por incluir os acessos suportados em cabo coaxial na definição do antigo Mercado 4 com base nos constrangimentos indiretos, a Comissão referiu o seguinte:

"*Firstly, the Commission would stress that — to its knowledge — the unbundling of cable networks does not at this stage appear technologically possible or economically viable, thus ruling out the possibility of direct wholesale substitution between cable lines and copper loops. Despite this fact, unlike other NRAs, Ofcom nonetheless intends to include cable in the WLA market on the basis of indirect constraints.*

According to Ofcom, the hypothetical monopolist test (HMT) analysis of indirect constraints involves assessing the extent of demand-side and supply-side substitution between loop-based and cable-based services, where cable services are available. Under the assumptions of the HMT framework, an increase in the price of the (notional) WLA would be passed on to the corresponding retail access prices paid by customers. The extent to which retail prices would increase would depend on the proportion of the retail price made up by the price of the wholesale input. Ofcom estimated this to be between 65% and 75%.

The Commission is concerned that Ofcom has not provided sufficient justification as to why any price increase would be entirely passed on to the end-users of retail broadband access products or that sufficient demand substitution would take place at retail level to render that price increase unprofitable, in particular because an LLU price increase could also affect other retail products, such as voice telephony and IPTV. Moreover, it is doubtful that competitors would not be able at least partly to absorb a 10 % price increase in their margins. Incomplete pass-through of this price increase would further weaken the substitution effect at the retail level.

For these reasons, the Commission takes the view that cable should not be included in the market definition, as its inclusion would lead to overstatement of the competitive constraints on LLU. As previously stated by the Commission, where pricing constraints from the retail market are found to exist, they should be taken into account at the stage of the SMP assessment. However, as Ofcom admits itself, inclusion of cable could affect the SMP conclusions only if an operator were found not to hold SMP on the broader market. As BT was found to hold SMP, even assuming a broader market definition, inclusion of cable hence makes no difference to the outcome of this market review. For this reason the Commission does not challenge Ofcom's finding, but urges the British regulator not to include cable in the WLA market in its final measure".

Esta semelhança entre os produtos a nível retalhista é um forte indício de que o acesso (fornecimento interno) em redes de cabo exerce, de facto, um constrangimento na prestação do acesso local grossista num local fixo por parte de um operador que utiliza lacetes em cobre e em fibra.

3.32. Assim, ainda que pudessem existir eventuais dúvidas quanto à possibilidade de substituibilidade direta entre os acessos em cobre e os acessos, quer em fibra, quer em cabo, existem evidentes constrangimentos indiretos, novamente, quer dos serviços suportados em fibra, quer no cabo, na OLL. Por esse facto, mesmo não havendo qualquer aumento de preços da OLL, os operadores já estão, por exemplo, a substituir em parte os acessos desagregados em cobre por fornecimento interno de acesso em fibra.

3.33. As questões dos constrangimentos indiretos colocam-se assim, com a mesma intensidade, na inclusão no mercado de acesso local grossista num local fixo dos acessos suportados, quer em fibra ótica, quer em cabo coaxial. Se esses constrangimentos fossem ignorados, poderiam resultar conclusões erradas, com uma sobrestimação do poder de mercado.

3.34. A não inclusão dos acessos suportados nas redes de cabo neste mercado – no qual introduzem constrangimentos indiretos – resultaria assim numa definição do mercado demasiado estreita face à realidade do mercado e, por seu turno, podendo resultar numa análise de PMS relativamente distinta, uma vez que tal hipótese reforçaria as quotas de mercado da MEO, com uma óbvia distorção face à realidade do mercado retalhista (exposta no capítulo anterior).

3.35. Ou seja, caso assim fosse, estar-se-ia a sobrestimar a quota de mercado da MEO que, pelo facto de se estar a restringir (artificialmente) o âmbito da definição de mercado, teria, no mercado grossista – que, relembre-se, apenas existe porque foi imposta regulação (a OLL) – uma quota de mercado muito mais elevada, dado ser o único operador sujeito a obrigações de acesso neste âmbito. Acresce que, na realidade, e num cenário extremo, o mercado retalhista poderia até ser concorrencial mesmo que não existisse qualquer obrigação de acesso ao lacete local, desde que existissem vários operadores com infraestrutura própria em concorrência.

3.36. Neste contexto, um cenário que incluísse apenas os acessos em cobre e em fibra no Mercado 3a – em que a quota de mercado da MEO era de 78 por cento em termos de clientes no final de 2015 – não seria representativo da situação concorrencial ao nível

de retalho onde, em termos nacionais, apesar de a MEO ter uma quota de mercado um pouco inferior a 50 por cento, existem opções alternativas, como as redes de cabo, à disposição dos utilizadores finais, tendo os operadores destas redes aumentado ligeiramente a sua quota no mercado retalhista de acesso em banda larga. Com efeito, também as redes e ofertas dos operadores alternativos de cabo têm induzido uma maior pressão competitiva nos mercados retalhistas, nomeadamente no mercado de acesso em banda larga. E uma vez mais se assinala que estas quotas de mercado pressupõem a manutenção das obrigações de acesso a condutas e postes neste mercado, as quais, não existindo, aumentariam as quotas de mercado da MEO (uma vez que a instalação de cabos por parte dos operadores alternativos seria dificultada, reduzindo assim o investimento por parte destes operadores), para valores próximos dos 100 por cento.

3.37. No entanto, como já salientado, a quota de mercado de 78 por cento[169] não é, de algum modo, representativa da situação concorrencial no mercado retalhista, cuja promoção é o objetivo final da regulação.

3.38. De facto, o número de acessos retalhistas de banda larga, para produtos de grande consumo suportados na oferta grossista regulada (sobre cobre) no Mercado 3a era, no final de 2015, muito reduzido, cerca de 3 por cento do total dos acessos retalhistas de banda larga comercializados, o que confirma que a concorrência no retalho é sobretudo baseada em operadores verticalmente integrados, com rede própria, utilizando as outras ofertas reguladas neste mercado (a ORAC e a ORAP).

3.39. No passado, a Comissão defendeu que os constrangimentos concorrenciais devem ser tidos em conta na fase de avaliação de PMS (o que, refira-se, poderá ter o efeito de subavaliar o peso destes constrangimentos), e não na fase de definição de mercado.

3.40. E tem defendido a Comissão que para se incluir os acessos suportados em cabo coaxial no Mercado 3a, com base nos constrangimentos indiretos, ter-se-ia de provar o seguinte:

[169] Isto é, a quota de mercado da MEO que resultaria de um cenário que incluísse apenas os acessos em cobre e em fibra no Mercado 3a (excluindo os acessos em cabo).

- Os operadores alternativos são obrigados a passar um aumento hipotético no preço grossista para os seus clientes de retalho na mesma proporção (do preço grossista sobre o preço retalhista).
- Existe um grau suficiente de substituibilidade do lado da procura retalhista que, com base nos constrangimentos indiretos, torne não rentável o aumento no preço grossista.
- Os clientes dos operadores alternativos não mudarão, de forma significativa, para o operador de retalho do monopolista hipotético integrado, nomeadamente se este último não aumentar os próprios preços de retalho.

3.41. Contudo, mais recentemente, a Comissão suscitou sérias dúvidas sobre a notificação efetuada pelo regulador Holandês relativa à análise do Mercado 3a, tendo baseado essas dúvidas no facto de o regulador não ter tido em devida conta os acessos em cabo no mercado grossista em causa, independentemente de esses acessos poderem ser, ou não, comparáveis técnica e economicamente a outros produtos de acesso virtual à rede.

3.42. A Comissão defendeu que as redes de cabo e de fibra poderão ser suficientemente substitutas uma vez que poderão ser utilizadas em qualquer área do território holandês como um input grossista para satisfazer as necessidades dos utilizadores finais (nomeadamente para fornecer serviços retalhistas de banda larga a preços comparáveis, quer individualmente, quer como parte de um pacote de serviços). A Comissão referiu ainda que, perante a existência de uma rede de cabo que fornece um serviço substituto daquele oferecido pela KPN, o regulador deveria ter considerado o fornecimento interno do operador de cabo ao delinear o mercado 3a.

3.43. A ANACOM considera que a aplicação do teste proposto pela Comissão não é, na prática, imediata ou mesmo concretizável, porque a comercialização de ofertas retalhistas a clientes residenciais baseadas na OLL é já residual e não é a principal escolha dos utilizadores. Desse modo, não se pode sequer estimar com um grau razoável de certeza qual o impacto futuro de variações no preço da OLL nas atuais ofertas retalhistas.

3.44. Ainda assim, sem conceder, mas tomando como referência a oferta retalhista da MEO (em cobre), verifica-se que os preços desta oferta são semelhantes aos preços das

ofertas de banda larga suportadas em cabo bem como aos das ofertas suportadas em fibra:

Tabela 10. Mensalidades de ofertas retalhistas representativas (suportadas em cobre, em fibra e em cabo)[170]

Oferta	Infraestrutura	Canais TV	Velocidade máx. desc. (Mbps)	Chamadas	Mensalidade (euros)
MEO – TOTAL 24	Cobre	200	24	Ilimitadas	49,99
MEO – TOTAL 30	Fibra	200	30	Ilimitadas	49,99
NOS – Iris 30 Megas	Cabo	128	30	Ilimitadas	42,99

3.45. Ou seja, para características próximas em termos de canais de TV e de débito do acesso à Internet, o preço das ofertas retalhistas de banda larga em cabo está em linha com o (ou é inclusivamente inferior ao) preço das ofertas retalhistas de banda larga em cobre.

3.46. Como existe alguma concorrência no mercado retalhista, pelo menos em determinadas áreas geográficas onde existem vários operadores (onde por isso os preços praticados estão em teoria alinhados com os custos), qualquer aumento de preço grossista (OLL) teria de ser, imediata e totalmente, passado para o retalho.

3.47. A Vodafone, na prática atualmente o único operador cliente ativo da ORALL (para a sua oferta no mercado de grande consumo a jusante), apresenta exatamente o mesmo preço para as suas ofertas retalhistas (de *multiple-play*) baseadas na OLL e na sua rede de fibra (descontando as limitações do cobre quanto ao débito máximo). Se o preço de acesso ao lacete local em cobre aumentasse, levaria provavelmente ao aumento de preços da sua oferta retalhista suportada na OLL, existindo também um maior incentivo para a Vodafone migrar esses clientes para a sua rede.

3.48. Aliás, o facto de os acessos suportados na OLL estarem a reduzir-se, quando os acessos suportados em cabo e em fibra estão a aumentar é ilustrativo do que se pretende demonstrar: mesmo sem qualquer aumento de preço da OLL já existe uma substituição, no retalho, por ofertas baseadas em cabo e em fibra.

3.49. No mínimo, o preço grossista (considerando-se apenas a mensalidade do lacete desagregado) corresponde a cerca de 25 por cento do preço retalhista – sem IVA, pelo que um aumento de 10 por cento no preço grossista hipoteticamente poderia resultar num aumento de 2,5 por cento no preço retalhista (o que, para a oferta de 49,99 euros,

[170] Ofertas publicadas no sítio dos operadores em fevereiro de 2016 (preços sem promoções e com IVA).

resulta num preço de 51,24 euros, passando a ser 19 por cento superior ao preço da oferta equivalente suportada em cabo, que tem um débito superior à oferta suportada em cobre).

3.50. Deste modo, e havendo substituibilidade entre as ofertas suportadas em cobre e em cabo, ao nível retalhista, e tendo as redes de cabo uma cobertura relevante do território nacional, qualquer aumento do preço das ofertas retalhistas de acesso em banda larga suportadas em cobre resultaria num aumento do diferencial de preço entre estas ofertas e as ofertas suportadas em cabo e, deste modo, haveria um número significativo de clientes a substituir as ofertas de cobre pelas ofertas de cabo.

3.51. Em conclusão, mesmo não se concordando com a necessidade, ou melhor, com a real capacidade, de se realizar em Portugal o teste proposto pela Comissão, uma aplicação teórica do mesmo resulta numa resposta positiva às três questões colocadas no mesmo, numa "prova" de que existem, de facto, constrangimentos associados aos acessos por cabo, devendo estes ser incluídos no mesmo mercado, o Mercado 3a.

3.52. Por fim, independentemente da inclusão, ou não, dos acessos de cabo na definição do mercado de acesso local grossista num local fixo, as conclusões quanto à existência de PMS não se alteram, uma vez que, em qualquer caso, conclui-se que a MEO é dominante.

O fornecimento interno

3.53. Por fim, releve-se novamente que, de acordo com o designado "*modified greenfield approach*", de forma a evitar uma circularidade nas obrigações já definidas, a análise *ex ante* do mercado e a sua definição deve partir de um cenário de ausência de obrigações regulatórias no nível de mercado que está a ser analisado.

3.54. Neste cenário, não é plausível presumir que os serviços grossistas (no caso, a OLL, o acesso a condutas e o acesso a postes) seriam efetivamente fornecidos, pelo menos nas condições que seriam praticadas caso o mercado fosse concorrencial, quer pelo operador dominante, quer pelos operadores de cabo.

3.55. A aplicação desta metodologia pode implicar que apenas operadores verticalmente integrados estejam presentes no mercado grossista. Nestas circunstâncias a ARN tem de considerar um mercado grossista conceptual formado pelo fornecimento interno de cada operador.

3.56. Na Exposição de Motivos[171] a Comissão reconhece que, em muitos casos, o operador histórico é a única empresa que está em posição de fornecer um potencial serviço grossista. No entanto, a Comissão também reconhece ser provável que não exista um verdadeiro mercado grossista (concorrencial), uma vez que este não é do interesse daquele operador histórico/dominante, pelo que, nesta situação e quando haja prejuízo para o consumidor e exista procura potencial por este acesso grossista, entende ser justificável a construção de um mercado conceptual.

3.57. Neste caso, a Comissão considera que deve ser tido em conta o fornecimento interno implícito deste *input* pelo operador histórico. Nos casos em que a substituição do lado da procura for provável, ou seja, onde os clientes grossistas estão interessados na aquisição de produtos de operadores alternativos, a Comissão admite que possa justificar-se também ter em conta o fornecimento interno desses terceiros operadores para fins de delimitação do mercado.

3.58. Adicionalmente, a Comissão considera que deve ser avaliado o fornecimento próprio dos operadores alternativos em particular quando as suas redes estão incluídas no mercado relevante devido às fortes restrições diretas que exercem sobre os preços do operador histórico. No entanto, para a Comissão, isso não se justifica se os operadores alternativos enfrentam limitações de capacidade ou suas redes não têm omnipresença no mercado geográfico relevante e/ou se os fornecedores alternativos têm dificuldade em entrar prontamente no mercado, o que, considera a ANACOM, não será atualmente o caso.

3.59. Até à data, a MEO tem sido obrigada a fornecer produtos de acesso grossista, nomeadamente acesso ao lacete desagregado (e a condutas e postes). Adicionalmente, a MEO, e os restantes operadores com relevância no mercado retalhista de banda larga, sendo essencialmente operadores verticalmente integrados, prestam um serviço grossista ao seu departamento retalhista, serviço que é utilizado por este como *input* aos seus produtos de retalho de acesso (e de serviços de comunicações eletrónicas). A questão do fornecimento interno está assim relacionada com a existência de operadores verticalmente integrados, i.e. operadores que atuam

[171] Secção 3.3.

em toda a cadeia de valor e que têm operações no mercado retalhista associado, o que é o caso dos operadores presentes nos mercados de acesso[172].

3.60. Veja-se, a este propósito, que o fornecimento interno era, no final de 2015, responsável por 97 por cento dos clientes do mercado retalhista de acesso em banda larga, para produtos de grande consumo. Mesmo em termos de cobertura de acesso, verifica-se que, por exemplo, a Vodafone já tem mais acessos instalados e ativos em fornecimento interno (i.e., clientes ativos em fibra própria) do que acessos desagregados ativos. Também a NOS e a Apax (Cabovisão) recorrem a infraestrutura própria – a rede de cabo – para disponibilizar os seus serviços de comunicações eletrónicas de grande consumo em local fixo.

3.61. Ou seja, a principal fonte de concorrência no mercado retalhista de acesso em banda larga, para produtos de grande consumo, que ainda assim não é concorrencial (na ausência de obrigações de acesso a condutas e a postes e, em menor grau, de acesso ao lacete local em cobre), advém do fornecimento interno. Neste contexto, numa situação hipotética em que existissem vários operadores com infraestrutura própria que resultasse num mercado de retalho concorrencial, não seria razoável analisar um mercado de acesso local grossista num local fixo que teria uma representatividade reduzida e em que a MEO teria uma quota de mercado de cerca de 100 por cento e, por essa via, impor-lhe obrigações (quando, reitere-se, o mercado retalhista seria concorrencial).

3.62. Deste modo, atendendo a que o fornecimento de acesso à rede é prestado segundo um modelo de integração vertical, uma vez que são as mesmas entidades – os operadores de rede – que atuam nos mercados grossista e retalhista, deve ser utilizado o conceito de fornecimento interno na presente análise de mercados, tanto na fase de definição de mercado como na fase de avaliação de PMS.

Definição do mercado do produto – conclusão

3.63. Em conclusão, a ANACOM entende que o mercado de acesso local grossista num local fixo inclui os acessos grossistas suportados em cobre, em fibra e em cabo.

[172] Um operador poderá ser totalmente integrado verticalmente não existindo qualquer distinção entre a entidade que atua a nível grossista e aquela que atua a nível retalhista ou pode até existir uma separação formal entre essas entidades. Nestas situações de integração vertical pode o operador não atuar diretamente no mercado grossista (i.e. não oferece a terceiros produtos grossistas) ou, alternativamente, prestar serviços grossistas a terceiros e, simultaneamente, ter uma operação, direta ou indireta, no mercado retalhista.

3.64. Releva-se que, independentemente da inclusão, ou não, dos acessos de cabo no Mercado 3a, as conclusões da análise não se alterariam, porque em qualquer um dos casos, a quota de mercado da MEO – o indicador de avaliação de PMS que pode ser afetado por este pressuposto – é de 50 por cento (conforme **Tabela 11** adiante) em termos de clientes, a nível nacional, indiciando a existência de PMS, como se verá no Capítulo 4.

Mercado geográfico de acesso local grossista num local fixo

3.65. Após a identificação do mercado do produto relevante, é necessário definir a sua dimensão geográfica.

3.66. Como já referido, o âmbito geográfico de um mercado tem sido tradicionalmente definido em função de dois critérios principais: a existência de instrumentos legais e regulamentares e a área abrangida por uma rede. Não existindo restrições legais ou regulamentares relativamente ao desenvolvimento do acesso grossista à rede, iniciar-se-á a análise segundo este último critério.

3.67. A rede de cobre da MEO abrange praticamente a totalidade do território nacional, prestando esta empresa o serviço de acesso ao lacete local ao abrigo das suas obrigações enquanto detentor de PMS no mercado grossista em apreço, estando obrigado a prestá-lo em todo o território nacional. Este serviço apresenta preços uniformes para todo o território nacional.

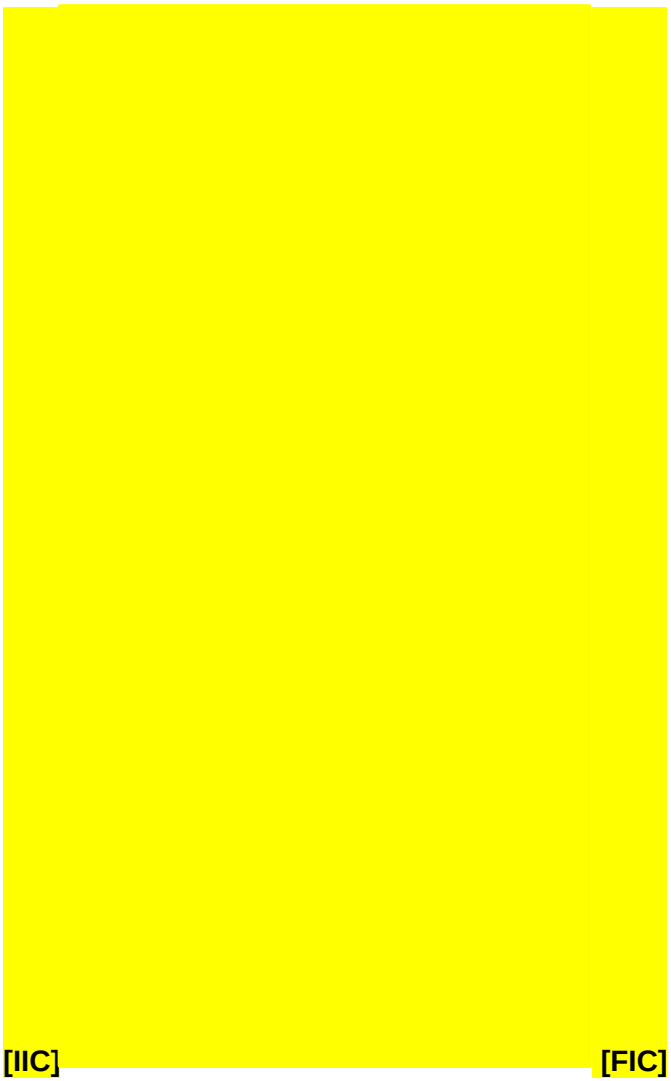
3.68. A oferta de fornecimento interno pela MEO traduz-se também em preços (retalhistas) idênticos em todo o território nacional.

3.69. Desde o final de 2011, o incremento de casas passadas com fibra por parte da MEO tem sido gradualmente reduzido. Sem prejuízo, foi celebrado em julho de 2014 um acordo de partilha de infraestrutura de fibra ótica entre a MEO e a Vodafone, o que vai permitir à MEO a extensão da cobertura da sua rede de fibra ótica.

3.70. Na figura seguinte apresenta-se um mapa de cobertura da rede de fibra da MEO, que abrange já grande parte das principais áreas metropolitanas do continente (e das regiões autónomas)[173], incluindo-se também os acessos da Vodafone partilhados com a MEO:

[173] Por uma questão de facilidade de visualização, não se representa a cobertura nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Figura 6. Cobertura da rede de fibra (FTTH) da MEO, dados de 2015

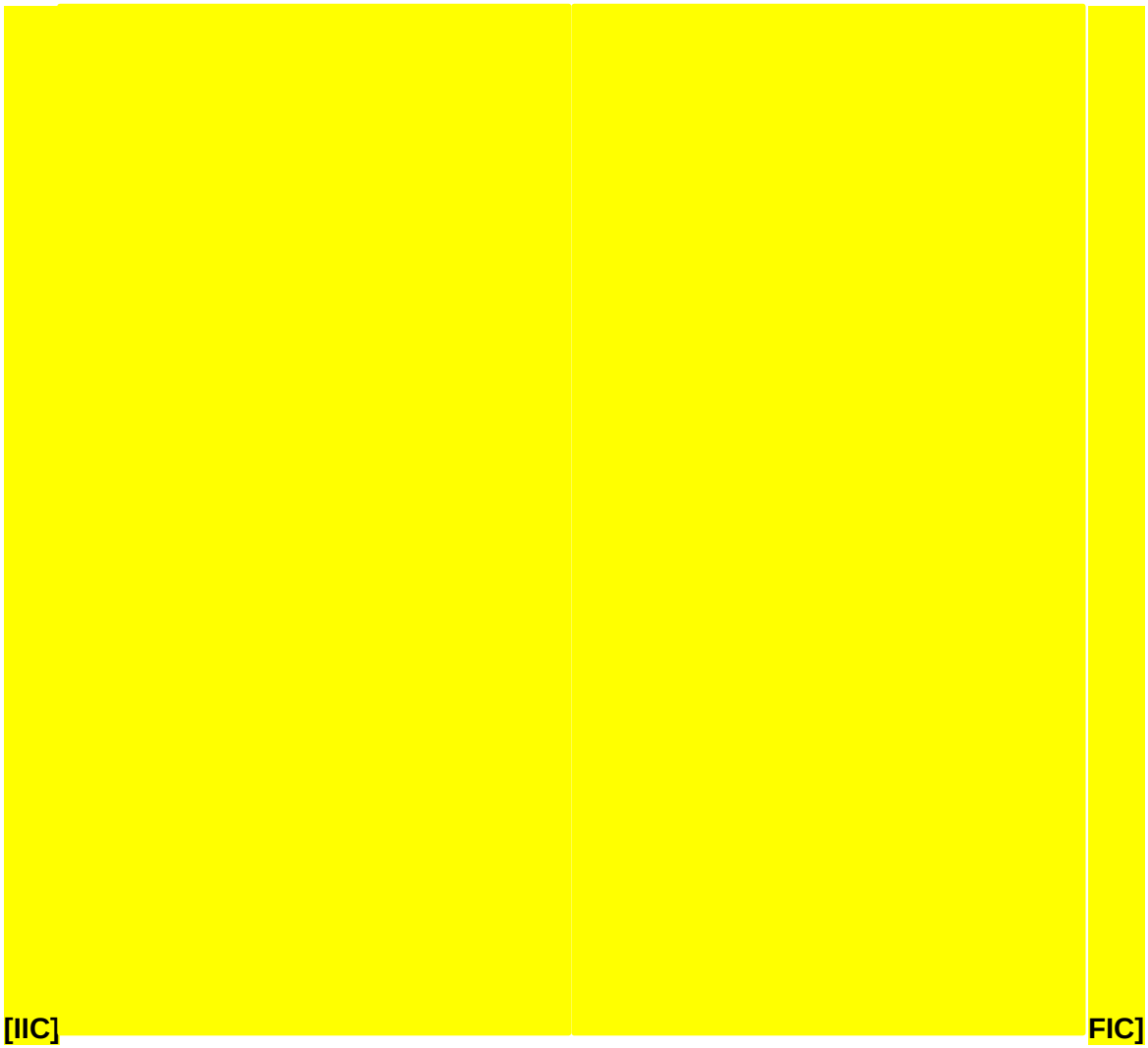


3.71. Por seu turno, uma vez que as redes de cabo são digitais e bidirecionais (e praticamente na totalidade com DOCSIS 3.0 já instalado[174]), características necessárias para que as mesmas suportem o acesso à rede e a serviços de comunicações eletrónicas, incluindo nomeadamente o acesso em banda larga, a penetração destas redes traduz uma boa aproximação à cobertura da população

[174] Regista-se que, segundo a informação da então ZON na divulgação de resultados consolidados de 2012 "*tem capacidade para fornecer velocidades de até 360 Mbps na totalidade dos 3,2 milhões de casas passadas pela sua rede HFC*". Informação disponível em http://www.nos.pt/institucional/Documents/Reportes%20Financeiros/ZONFY12%20PORTUGUES.pdf.

(praticamente total nas áreas de maior densidade)[175], como se pode observar na figura seguinte:

Figura 7. Cobertura da rede de cabo (DOCSIS 3.0) da NOS (mapa à esquerda) e Apax (Cabovisão) (mapa à direita), em 2015



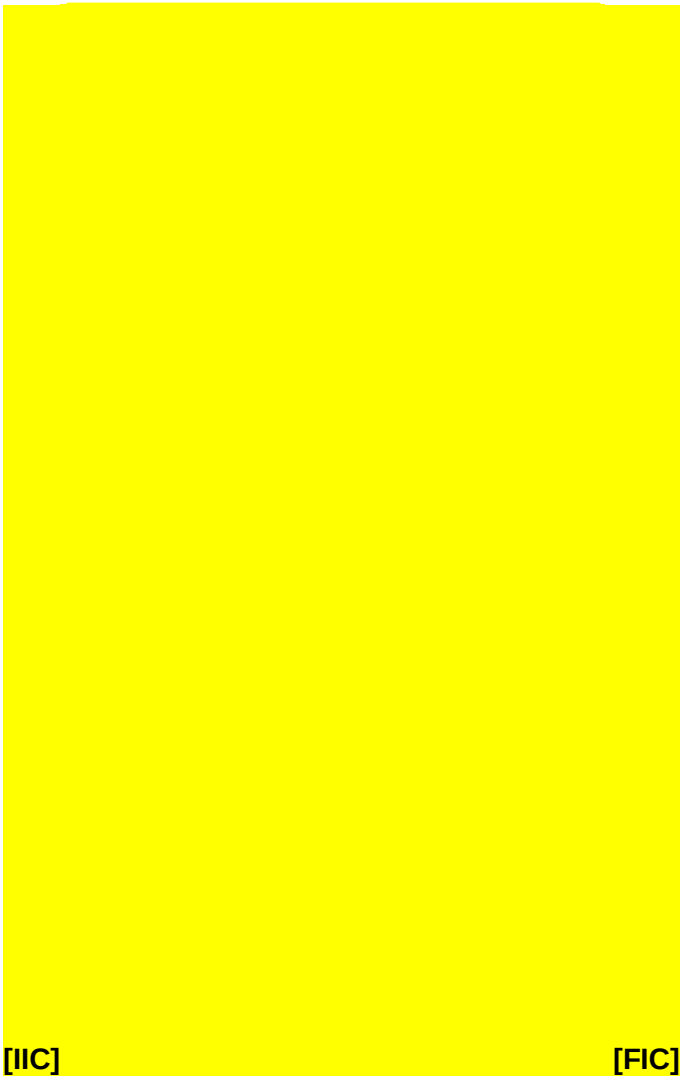
[IIC] FIC]

3.72. Também se assistiu, desde a última análise de mercado, à entrada de novos operadores no mercado de acesso em banda larga com rede própria, nomeadamente a Vodafone (simultaneamente o principal operador beneficiário da OLL), e que tem desenvolvido a sua infraestrutura de fibra, nomeadamente a sua rede de transporte (até às centrais locais onde está coinstalada e a outros pontos de acesso/agregação)

[175] No final de 2013, a percentagem de alojamentos familiares clássicos cablados com DOCSIS 3.0 (i.e., preparados para ligação de um assinante), face ao total de alojamentos familiares clássicos no país, era de 61 a 70 por cento para o conjunto do território, cobrindo as áreas mais populosas.

e NRA, em determinadas áreas, inicialmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, complementada com os acordos de partilha de rede de fibra ótica, o celebrado com a NOS (então Optimus) em 2011 e agora o celebrado com a MEO, como se pode observar na figura seguinte:

Figura 8. Cobertura da rede de fibra da Vodafone, dados de 2015

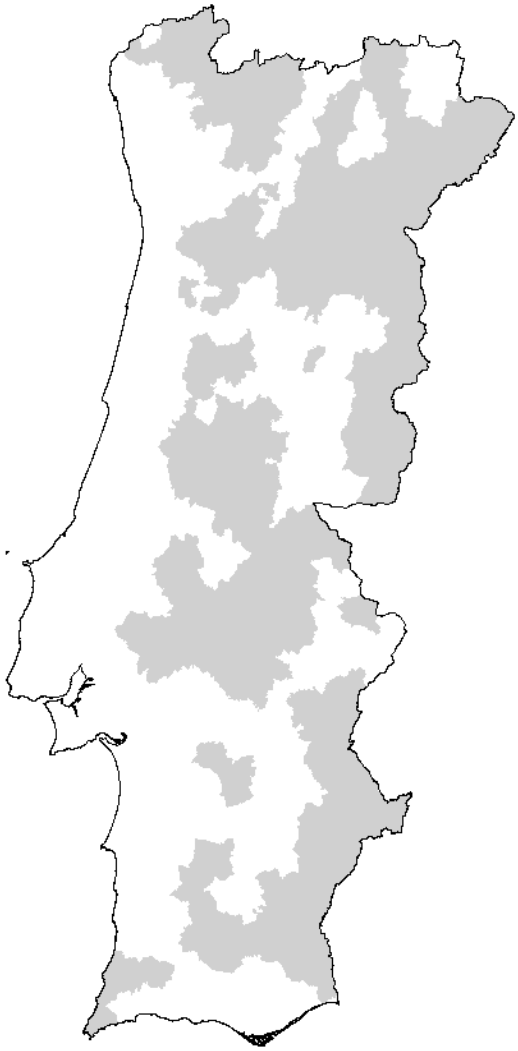


3.73. Além destes operadores, existem também operadores com redes de fibra ótica nas zonas rurais, nomeadamente a Fibroglobal, em 42 concelhos da zona Centro e 12 concelhos dos Açores[176] e a DSTelecom, presente em 44 concelhos da zona Norte e

[176] O projeto relativo à Região Autónoma da Madeira (5 concelhos) ainda não foi implementado.

em 35 concelhos do Alentejo e Algarve, cobrindo no total já cerca de 400 mil alojamentos[177].

Figura 9. Concelhos cobertos pelas redes de fibra rurais (da Fibroglobal e da DSTelecom), dados do final do 3.º trimestre de 2014[178]



3.74. Desta cobertura assimétrica das redes alternativas à rede da MEO, com maior presença nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e nas restantes principais áreas metropolitanas, verifica-se que a quota de mercado da MEO no mercado de acesso local grossista num local fixo (que, recorde-se, inclui os acessos em cobre, em cabo e em fibra) decresce, naturalmente, com o aumento do número de operadores

[177] Correspondendo a cerca de 50 por cento de cobertura em cada um dos concelhos.

[178] Não será expectável que tenham ocorrido investimentos adicionais nestas redes.

com infraestrutura numa determinada área e à medida que estes vão ligando os clientes.

3.75. Como se referiu atrás, para se chegar à situação atual de desenvolvimento de redes de cabo e, especialmente, das redes de fibra ótica tem sido fundamental a oferta de acesso a condutas e a postes da MEO.

3.76. Com efeito, tal como referiu a MEO, em resposta ao sentido provável de decisão da ANACOM sobre o mercado 4, de 10 de março de 2016[179], a ORAC e a ORAP têm desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento das redes dos operadores, aferido, designadamente, pelo crescimento acentuado que aquelas ofertas têm vindo a registar conforme se verifica nos gráficos abaixo:

Gráfico 3. Evolução da ocupação ORAC da MEO

[IIC]

[FIC]

Fonte: MEO

[179] Relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares no mercado de elevada qualidade grossista num local fixo (circuitos alugados grossistas).

Gráfico 4. Evolução das fixações em postes ORAP da MEO

[IIC]

[FIC]

Fonte: MEO

3.77. Neste sentido, a concorrência em infraestrutura própria que atualmente possa existir em determinadas freguesias é (principalmente) resultado do acesso regulado a condutas e a postes, sendo que, na situação atual, não se poderá concluir que, na ausência destas obrigações de acesso a condutas e a postes – que têm sustentação fundamentalmente neste mercado grossista –, este Mercado 3a ou parte do mesmo seja concorrencial.

3.78. Caso por hipótese se concluísse que (parte d)o Mercado 3a era concorrencial e se, em consequência, se eliminassem as obrigações impostas de acesso a condutas e a postes, a MEO poderia praticar condições no acesso a estas infraestruturas menos benéficas face à situação atual em que este acesso é regulado (e acompanhado de uma forma muito próxima) nas suas várias vertentes[180], o que resultaria, muito provavelmente, numa inversão da situação (de investimento) que se atingiu até à data,

[180] Mesmo aplicando-se à MEO o Capítulo III, do Decreto-Lei n.º 123/2009, conforme atrás referido.

bem como necessariamente nessas condições concorrenciais nos mercados a jusante.

3.79. Como se referiu na análise do mercado retalhista, caso se eliminasse a obrigação de acesso ao lacete local em cobre (e se atribuíssem os acessos dos OPS suportados na OLL à MEO), a quota de mercado da MEO nas freguesias nas Áreas C seria de 38 por cento e nas freguesias nas Áreas NC seria de 84 por cento assinalando-se que, na sua prática decisória, a Comissão apresenta normalmente preocupações quanto a situações de posição dominante individual no caso de empresas com quotas de mercado superiores a 40 por cento[181]. Caso se eliminasse a obrigação de acesso a condutas e a postes, ainda que o acesso a estas infraestruturas se mantivesse regulado nos termos do Decreto-Lei n.º 123/2009, haveria um retrocesso nas condições de acesso, o que resultaria num aumento da quota de mercado da MEO.

3.80. Assim, ainda que no mercado retalhista de acesso em banda larga se tenha segmentado o mercado geográfico em áreas concorrenciais e áreas não concorrenciais, essa conclusão foi baseada na manutenção da regulação do Mercado 3a, a qual, caso não se mantenha, não resulta em evidências de condições concorrenciais suficientemente heterogéneas entre diferentes áreas geográficas que justifiquem a segmentação do Mercado 3a, isto apesar de em algumas áreas existirem redes alternativas (suportadas essencialmente no acesso a condutas e a postes da MEO) e noutras áreas a MEO ser o único operador presente no mercado (com 100 por cento de quota de mercado).

3.81. Acresce que os operadores, na generalidade, não diferenciam as suas estratégias relativas a preços e descontos e demais condições associadas à oferta de acessos em banda larga, para produtos de grande consumo consoante as áreas do território, tanto a nível retalhista como a nível grossista (neste último nível, no caso da MEO, uma vez que os restantes operadores não têm ofertas grossistas de acesso local grossista num local fixo, a não ser a Vodafone no âmbito do acordo de partilha de infraestrutura de NRA que celebrou com a MEO e a Fibroglobal e a DSTelecom, mas em determinadas áreas do interior e nas Regiões Autónomas). Neste sentido, a ANACOM mantém o entendimento de que os acessos locais grossistas num local fixo são disponibilizados de maneira globalmente homogénea em todo o território nacional, sendo que algumas

[181] Ainda que, no entanto, possam existir casos com situações de posição dominante mesmo com quotas de mercado inferiores – Cf. Linhas de Orientação §75.

diferenças existentes nas condições concorrenciais não permitem identificar de modo claro e permanente as suas fronteiras.

3.82. Finalmente, releve-se que a existência de restrições geograficamente diferenciadas sobre um operador com PMS que opera a nível nacional, tais como diferentes níveis de concorrência entre infraestruturas em diferentes partes do território, pode ser tida em conta no âmbito das obrigações. Neste contexto, a ANACOM voltará a abordar a matéria em secção posterior.

3.83. A ANACOM considera que os fatores tidos em conta nesta análise não se irão alterar de modo significativo a curto/médio prazo, até à realização da próxima definição de mercado, uma vez que o aumento do número de acessos NRA efetivamente ligados (ativos) tem vindo a apresentar um crescimento ainda relativamente reduzido face à cobertura já conseguida, sendo que uma extensão da cobertura de rede (de fibra) para novas áreas envolverá um menor número de potenciais clientes e a rentabilidade do investimento será por isso, (ainda) relativamente menor.

Conclusão

3.84. Na sequência da análise efetuada, considera-se que em Portugal, o mercado de acesso local grossista num local fixo é nacional e é constituído pelos acessos grossistas suportados em infraestrutura de rede de cobre, cabo ou fibra, fornecidos num local fixo.

4. AVALIAÇÃO DE PMS NO MERCADO DE ACESSO LOCAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO

4.1. Após a identificação do mercado grossista relevante, procede-se à sua análise, com vista a verificar se é, ou não, concorrencial, sendo que, neste último caso, se identifica(m) a(s) entidade(s) com PMS.

4.2. De acordo com o artigo 60.º, n.º 1 da LCE (artigo 14.º da Diretiva-Quadro), "*considera-se que uma empresa tem poder de mercado significativo se, individualmente* [(dominância individual)] *ou em conjunto com outras* [(dominância conjunta)]*, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e mesmo dos consumidores*".

4.3. Esta avaliação de PMS assume como hipótese que não existe qualquer regulação de PMS, atual ou potencial, no mercado relevante em análise, uma vez que o resultado desta pressupõe concluir-se sobre a necessidade ou não de intervenção regulatória. Assim, avaliar o PMS neste mercado exige que seja assumido um mercado hipotético onde a regulação não existe.

4.4. Adicionalmente, nos casos em que uma empresa tem PMS num mercado relevante específico, pode também deter PMS num mercado estreitamente relacionado, no qual as ligações entre os dois mercados são tais que permitem que o poder de mercado detido num mercado sirva de alavanca para um outro mercado, fortalecendo assim o poder de mercado dessa empresa (alavancagem de PMS) – neste caso, essa alavancagem poderá ocorrer tanto sobre o mercado retalhista conexo como sobre o Mercado 3b.

Critérios para avaliação de PMS

4.5. Tal como na anterior avaliação de PMS, a ANACOM mantém em máxima conta as Linhas de Orientação (§19), avaliando "*se a concorrência é efectiva. A conclusão de que existe uma concorrência efectiva num mercado relevante é equivalente a uma conclusão de que nenhum operador detém, individual ou conjuntamente, uma posição dominante nesse mercado*".

4.6. Logo, com base nas condições de mercado existentes, procede-se neste capítulo a uma avaliação prospetiva e estrutural do mercado relevante, com o objetivo de

determinar se o mercado é (prospectivamente) concorrencial e, portanto, se uma eventual falta de concorrência efetiva será duradoura, tendo em conta o desenvolvimento (razoavelmente) previsível num dado período de tempo. Também de acordo com as Linhas de Orientação (§20) o "*período efectivo utilizado deverá reflectir as características específicas do mercado e a data prevista para a revisão seguinte do mercado relevante pela ARN. Na sua análise, as ARN devem tomar em consideração dados anteriores, caso esses dados sejam relevantes para a evolução nesse mercado num futuro previsível*".

4.7. Ainda de acordo com as mesmas orientações, a Comissão apresenta as quotas de mercado como sendo um indicador de poder de mercado, considerando que é pouco provável que empresas com uma quota de mercado inferior a 25 por cento venham a deter uma posição dominante nesse mercado. Por outro lado, e como já referido, na sua prática decisória, a Comissão apresenta normalmente preocupações quanto a situações de posição dominante individual no caso de empresas com quotas de mercado superiores a 40 por cento, podendo, no entanto, haver casos com situações de posição dominante mesmo com quotas de mercado inferiores ou casos de empresas com quotas de mercado superiores e não serem consideradas como sendo empresas dominantes[182].

4.8. No entanto, a Comissão também refere nessas mesmas Linhas de Orientação (§78) que a existência (ou ausência) de uma posição dominante não pode ser determinada exclusivamente por elevadas (ou reduzidas) quotas de mercado, devendo as ARN, por isso, utilizar também outros critérios[183].

[182] Cf. Linhas de Orientação §75.

[183] Entre os vários critérios contam-se os seguintes: dimensão global da empresa; barreiras à entrada e à expansão; controlo da infraestrutura difícil de duplicar; vantagens ou superioridade tecnológica; contrapoder negocial dos compradores; acesso facilitado ou privilegiado aos mercados de capitais/recursos financeiros; diversificação de produtos/serviços; economias de escala e/ou economias de gama; integração vertical; rede de vendas e distribuição altamente desenvolvida; ausência de concorrência potencial; ou barreiras à expansão, sendo que uma posição dominante pode resultar de uma combinação de quaisquer destes critérios, os quais considerados separadamente podem não ser necessariamente determinantes.

4.9. Quanto aos critérios específicos a utilizar na avaliação de PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo, entende a ANACOM considerar relevantes no caso presente os seguintes critérios[184]:

- Quotas de mercados e crescimento do mercado.
- Barreiras à entrada e à expansão (incluindo controlo da infraestrutura difícil de duplicar, economias de escala e de gama e integração vertical).
- Rivalidade.
- Concorrência potencial.
- Contrapoder negocial.

4.10. Relativamente à persistência de fortes obstáculos de natureza estrutural à entrada e ao desenvolvimento da concorrência, importa, de acordo com a Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes, analisar a "*estrutura do mercado, o seu desempenho, à sua dinâmica, incluindo indicadores como as quotas de mercado e as tendências nessa matéria, os preços do mercado e as tendências nessa matéria, assim como a extensão e a cobertura das redes ou infra-estruturas concorrentes*".

4.11. Quanto aos restantes critérios, a ANACOM entende manterem-se válidos os argumentos (apresentados no Capítulo 5 da anterior análise de mercados) pelos quais são considerados não relevantes ou menos relevantes nesta avaliação de PMS[185].

Dominância individual

4.12. Tendo em vista efetuar a referida análise económica do mercado, examina-se sucessivamente o grau de concorrência entre as empresas instaladas, o grau de concorrência potencial e o contrapoder negocial dos compradores.

[184] Sobre esta questão, o Grupo de Reguladores Europeu (ERG) publicou um documento de trabalho sobre as Linha de Orientação ("ERG SMP Position"), onde são desenvolvidos outros critérios de avaliação de PMS: preços excessivos; facilidade de entrada no mercado; custos e barreiras à mudança; evidência de anteriores comportamentos anticoncorrenciais; concorrência ativa ao nível de outros parâmetros; existência de standards/convenções; capacidade dos clientes para aceder e utilizar informação; tendência e comportamento dos preços e *benchmarking* internacional.

[185] Tendo-se, para o efeito, também em conta entendimentos apresentados no supra referido documento do ERG, "ERG SMP Position".

Quotas de mercado

4.13. As quotas de mercado (e a sua evolução) no mercado de acesso local grossista num local fixo são as seguintes:

Tabela 11. Evolução das quotas de mercado no mercado de acesso local grossista num local fixo

Operador	2011	2012	2013	2015
MEO	58%	57%	57%	50%
NOS	34%	34%	33%	33%
Vodafone	1%	2%	3%	12%
Apax	7%	7%	6%	5%
Nota: Em 2007, 2010 e 2013 as quotas de mercado foram calculadas para as áreas de central incluídas nas Áreas C da anterior análise de mercado enquanto para 2015 foram calculadas para as freguesias incluídas nas Áreas C da atual análise.				

4.14. Note-se que as quotas de mercado são calculadas tendo em conta a imputação à MEO dos acessos de banda larga suportados na OLL. Contudo, não é possível estimar quais seriam as quotas de mercado num cenário de ausência de obrigações de acesso a condutas e a postes (ao abrigo das análises de mercado), caso em que as quotas da MEO seriam naturalmente superiores às apresentadas na **Tabela 11**.

4.15. Como explicado supra, foi considerado o fornecimento interno, tanto da MEO como dos operadores alternativos. Releve-se que, por exemplo, caso o mercado fosse considerado como sendo apenas a própria oferta grossista de acesso desagregado ao lacete local (i.e., sem ter em conta o fornecimento interno e considerando que não existem ofertas grossistas alternativas), a MEO teria sempre 100 por cento de quota de mercado, qualquer que fosse a definição de mercado geográfico, uma vez que é a única empresa, ainda que por imposição regulatória, a disponibilizar acesso a terceiros. Da mesma forma, caso se excluísse o cabo, mas se considerasse, além da OLL, o fornecimento interno de fibra e de cobre, a quota de mercado da MEO seria, no final de 2015, de 78 por cento.

4.16. Neste quadro, qualquer que fosse a definição de mercado de produto, a quota de mercado da MEO seria sempre igual ou superior a 50 por cento, ou seja, ao valor acima do qual se poderá considerar que haverá uma situação de posição dominante[186].

[186] De acordo com a Comissão, salvo em situações excecionais, empresas com quotas de mercado superiores a 50 por cento são consideradas dominantes – Cf. Linhas de Orientação §75.

4.17. A ANACOM entende que, com base nas quotas de mercado e sua evolução, a MEO continuará a deter uma posição de evidente dominância no mercado de acesso local grossista num local fixo.

Concorrência entre as empresas instaladas: barreiras à entrada e à expansão e rivalidade

4.18. Analisa-se de seguida o grau de concorrência entre as empresas instaladas no mercado de acesso local grossista num local fixo, tendo em conta a existência de barreiras à entrada e à expansão e a rivalidade entre empresas.

4.19. No âmbito da análise das barreiras à entrada e à expansão importa averiguar a existência de custos afundados e economias de escala e/ou economias de gama significativos. No entanto, havendo já operadores a atuar num determinado mercado e tendo incorrido em custos afundados, estes tornam-se menos relevantes na análise de barreiras à entrada, passando eventualmente a constituir uma barreira à expansão (e à saída) do mercado.

Economias de escala e de gama

4.20. A MEO beneficia de fortes economias de escala e de gama, devido ao desenvolvimento (com elevados custos fixos na construção) da sua omnipresente infraestrutura de rede local, incluindo cabos de cobre (e condutas e postes), construída maioritariamente ao longo de anos de monopólio e, mais recentemente, de fibra, e pela diversidade dos serviços que presta e que se suportam em rede própria[187]. Assim, dada a (maior) escala e a configuração da rede do operador histórico, este beneficia, tudo o resto constante, de custos unitários inferiores aos dos seus concorrentes, permitindo uma expansão da cobertura da rede e do portefólio de produtos com custos comparativamente mais reduzidos.

4.21. No entanto, dadas as características dos mercados a jusante, existirá alguma atratividade para a expansão (e entrada) de operadores investindo em rede própria em fibra, em determinadas áreas, nomeadamente caso haja facilidade no acesso a

[187] Economias de escala adicionais são ainda conseguidas, pelo operador histórico, através dos equipamentos instalados nas suas próprias centrais, sendo que o seu custo não aumenta substancialmente com a capacidade. Isto é, quanto maior o número de clientes/acessos que os equipamentos suportem, tendencialmente menores serão os custos unitários por cliente/acesso.

infraestrutura, designadamente condutas e, em menor escala, postes e infraestrutura associada.

Controlo da infraestrutura difícil de duplicar

4.22. As redes de acesso e transporte da MEO têm uma cobertura praticamente total do território nacional, continuando-se a entender que não é economicamente viável para qualquer operador alternativo replicar a totalidade dessa rede, o que constitui uma barreira à expansão neste mercado, e à entrada, particularmente em certas áreas (menos densamente povoadas e/ou periféricas) do território nacional.

4.23. Por outro lado, a NOS, a Apax (Cabovisão) e a Vodafone, que são os principais operadores alternativos à MEO a oferecer serviços de comunicações eletrónicas (nomeadamente *multiple-play*) no retalho, já investiram em infraestrutura de suporte a esses serviços em determinadas áreas geográficas, suportando, para o efeito, custos já afundados. Assim, e pelo menos nessas determinadas áreas geográficas, estes operadores poderão estar em condições de expandir as suas atividades a outros clientes sem incorrerem em mais custos afundados significativos.

4.24. No entanto, a MEO também beneficia do facto de deter uma base de clientes superior à dos concorrentes o que, dada a existência de alguns custos de mudança (especialmente no caso de ofertas *multiplay-play* com período de fidelização associado) e de alguma inércia por parte dos utilizadores independentemente do meio físico de suporte das ofertas (cobre ou fibra), pode assegurar uma vantagem competitiva neste e noutros mercados, mesmo nas áreas onde existe rede de outros operadores.

4.25. De facto, existem vários dados que indiciam que a intenção de mudança de operador na rede fixa é baixa. Segundo os dados do "Barómetro Telecomunicações – Marktest", em dezembro de 2015 cerca de 90 por cento dos respondentes[188] não tinham intenção de, nos 3 meses seguintes, mudar de operador. Esta percentagem tem vindo a manter-se em níveis elevados ao longo do tempo, eventualmente devido ao acréscimo de adesões aos serviços em pacote que têm um efeito de maior fidelização do que a dos serviços isolados. Aliás, a MEO reconhece a importância dos serviços em pacote ao referir que "*O aumento dos clientes de acessos fixos de retalho foi impulsionado pelo*

[188] No caso de clientes de ofertas em pacote e excluindo-se os que responderam "Não sabe".

sólido desempenho do MEO, nomeadamente dos clientes de TV por subscrição, tendo a base de clientes de TV por subscrição aumentado7,3% no 1S14 face ao 1S13 para 1.362 mil (48 mil adições líquidas no 1S14), confirmando o contínuo sucesso e a atratividade do MEO no mercado português, mesmo num contexto económico adverso e num mercado com elevada penetração de TV por subscrição. Os clientes triple-play da PT (voz, banda larga e TV por subscrição) foram responsáveis por 71 mil adições líquidas no 1S14 atingindo 1.022 mil clientes (crescimento de 14,4% face ao ano anterior)"[189].

4.26. Ou seja, segundo estes dados, não é expectável que o poder de mercado da MEO venha a reduzir-se significativamente, durante o período de tempo que decorre até à próxima análise de mercado.

Integração vertical

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

4.28. No âmbito deste mercado destaca-se a MEO, empresa (totalmente) verticalmente integrada, com presença quer ao nível do mercado grossista – com ofertas grossistas a terceiros – quer ao nível do mercado de retalho. A MEO recorre à sua própria oferta de infraestrutura (de condutas e postes) e rede para prestar, no retalho, serviços de acesso bem como para suporte de outros serviços de comunicações eletrónicas do grupo. Esta procura interna, planeada e de grande volume, permite a este operador beneficiar de largas economias de escala e investir no desenvolvimento das suas redes com um grau de risco inferior ao dos seus concorrentes.

4.29. Assim, este critério não permite contradizer a presunção de dominância que resulta do cálculo das quotas de mercado, antes pelo contrário.

[189] Resultados do primeiro semestre de 2014 disponível em: http://conteudos.ptportugal.pt/Documents/informacao-financeira/primeiro_semestre_2014_relatorio_contas_consolidadas.pdf.

Rivalidade

4.30. A política de preços e a sua evolução ao longo do tempo podem constituir um bom indicador sobre o grau de concorrência no mercado.

4.31. Em relação aos preços grossistas releva-se que, além da oferta de acesso a postes, as únicas ofertas grossistas relevantes existentes na prática (a oferta de acesso a condutas e a OLL), viram os seus preços reduzirem-se apenas em resultado da intervenção regulatória.

4.32. Tais factos não são indicativos de um mercado concorrencial, se bem que já se concluiu que o mercado relevante inclui também o fornecimento interno e não apenas a oferta grossista a terceiros.

4.33. Por outro lado, a ANACOM continua a não identificar especiais vantagens de natureza tecnológica para a MEO, dado o elevado grau de maturidade da tecnologia utilizada no suporte da sua rede e ofertas (grossistas), ou de relacionamento com os principais fornecedores de equipamento e/ou de infraestruturas no mercado grossista em análise. Os principais operadores alternativos também já têm desenvolvido redes próprias em fibra (nomeadamente GPON, como a MEO), bem como outras tecnologias recentes de acesso e transporte (como Ethernet e também DOCSIS 3.0, no caso dos operadores de cabo).

Concorrência potencial

4.34. Como já salientado, os custos irrecuperáveis relativos à instalação e oferta de acesso à rede em todo o território nacional são extremamente elevados e constituem uma fortíssima barreira estrutural à entrada e à expansão, pelo menos com uma abrangência significativa do território nacional. Quer isto dizer que um operador alternativo (ou potencial entrante) não poderia desenvolver uma operação economicamente viável face a tais custos de investimento em determinadas áreas do território. Com efeito, dados estes custos e o tempo necessário para expandir redes de acesso alternativas que garantissem uma cobertura total do território em condições que se aproximassem das atualmente oferecidas pela MEO em todo o território nacional, dificilmente se desenvolveria uma concorrência efetiva no período de tempo que deve ser refletido, prospectivamente, nesta análise de mercado.

4.35. Em face destas e anteriores conclusões, a ANACOM não prevê, prospectivamente, que venha a existir no curto e médio prazo uma alteração significativa das condições

concorrenciais neste mercado grossista relevante de âmbito nacional, ainda que possa vir a ocorrer uma redução da quota de mercado do operador histórico, mas que se perspetiva que seja necessariamente lenta, dadas as circunstâncias atrás descritas, e eventualmente restrita a determinadas áreas geográficas.

4.36. Com efeito, em zonas urbanas de elevada densidade populacional e empresarial poderá haver concorrência (potencial), nomeadamente com o investimento em NRA (quer em fibra, quer em cabo) já realizado, e o que se perspetiva, por parte dos OPS.

4.37. No entanto, independentemente de em determinadas freguesias a quota de mercado da MEO ser inferior a 40 por cento, especialmente quando se considera a manutenção da regulação do acesso a condutas, do acesso a postes e do acesso ao lacete local em cobre, não foram identificadas atualmente (nem mesmo prospectivamente, i.e. no prazo coberto pela presente análise de mercados) diferenças na dinâmica concorrencial em áreas geográficas específicas suficientemente fortes de molde a segmentar à partida este mercado grossista – ver **Capítulo 3**. Assim, em termos de avaliação de PMS no mercado nacional, eventuais (potenciais) diferenças na dinâmica concorrencial em determinadas áreas geográficas (de reduzida dimensão) não contradizem a evidência de dominância da MEO a nível nacional.

Contrapoder negocial

4.38. Neste mercado, as intervenções no sentido de uma melhoria das condições das ofertas grossistas de acesso têm sido quase sempre da iniciativa da ANACOM, o que mostra que os clientes dessas ofertas têm um reduzido poder negocial.

4.39. Por outro lado, os principais operadores presentes neste mercado parecem ter acesso idêntico a recursos financeiros/mercado de capitais, não obstante o aumento das dificuldades de acesso a financiamento transversal a todos os operadores, não se encontrando, por isso, situações de vantagens de algum operador sobre os restantes.

Dominância individual: conclusão

4.40. A quota de mercado da MEO, a permanência de elevadas barreiras (à entrada e) à expansão, a ausência de indícios que comprovem a existência de concorrência efetiva entre as empresas (preços e outras variáveis) e a inexistência de concorrência potencial ao nível do mercado nacional não permitem contradizer a presunção de dominância que resulta das quotas de mercado. Continuam a manter-se os fatores que

colocam em desvantagem os operadores alternativos face ao operador histórico, o que permite concluir que a MEO detém PMS (dominância individual) no Mercado 3a.

Dominância conjunta

4.41. Uma vez concluída a existência de dominância individual neste mercado, não existe dominância conjunta no mesmo.

Análise prospetiva

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

Avaliação de PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo: Conclusão

4.43. Considera-se que a MEO detém PMS neste mercado.

5. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NO MERCADO DE ACESSO LOCAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO

5.1. Nas secções anteriores foi identificado e analisado o Mercado 3a – mercado de acesso local grossista num local fixo –, tendo-se concluído que a MEO detém PMS nesse mercado.

5.2. Nos mercados onde existe PMS, a ANACOM deve impor uma ou mais obrigações regulamentares ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam[190].

5.3. O quadro regulamentar em vigor privilegia a imposição de obrigações ao nível dos mercados grossistas, podendo, apenas em último recurso, impor-se medidas regulamentares nos mercados retalhistas. Esta primazia apresenta a vantagem de procurar resolver as falhas de mercado através de medidas impostas diretamente na raiz dos problemas. Adicionalmente, os efeitos dessas medidas têm influência não apenas no mercado grossista onde elas são impostas, mas também noutros mercados grossistas (no caso particular, no Mercado 3b) e retalhistas a jusante, promovendo a concorrência e o bem-estar geral, com benefícios para os utilizadores finais. Por último, há ainda que referir que o princípio da primazia da imposição de obrigações nos mercados grossistas deve estar alinhado com o objetivo, consagrado no artigo 5.º da LCE, de promover o investimento eficiente em infraestruturas e a inovação.

5.4. Neste contexto, na imposição, manutenção, alteração e supressão de obrigações, a ANACOM tem em consideração alguns princípios e objetivos regulatórios que resultam da LCE e dos documentos da Comissão e do BEREC.

5.5. Julga-se adequado que estes princípios sejam conhecidos do mercado e tidos em consideração previamente à imposição de qualquer obrigação no(s) mercado(s), razão pela qual se desenvolvem na secção seguinte deste documento.

Princípios tidos em conta na imposição, manutenção, alteração e supressão das obrigações

5.6. De forma a minorar ou eliminar os problemas concorrenciais existentes num determinado mercado, esta Autoridade deve selecionar as obrigações que, direta ou indiretamente, afetam as variáveis estratégicas da(s) empresa(s) com PMS,

[190] Cf. Linhas de Orientação §21 e §114 e artigos 56.º, e) e 59º, n.º 4 da LCE.

assegurando que tais obrigações se revistam de determinados requisitos, já identificados no capítulo 1 do presente documento.

5.7. Deste modo, a ANACOM deve adotar uma intervenção proporcional e devidamente justificada, no cumprimento do quadro regulamentar nacional e europeu, impondo o mínimo de obrigações que permitam ultrapassar os problemas de concorrência identificados, sem discriminação indevida relativamente a qualquer entidade, e que contribuam eficazmente para a evolução para uma situação concorrencial.

5.8. A ANACOM tem por objetivos últimos de regulação promover a concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da União Europeia e defender os interesses dos cidadãos[191]. Incumbe especialmente à ANACOM assegurar que os utilizadores obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade, assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência no sector das comunicações eletrónicas, bem como encorajar investimentos eficientes em infraestruturas e promover a inovação.

5.9. Para este efeito, de acordo com os artigos 67.º a 72.º e 74.º a 76.º da LCE, as obrigações suscetíveis de serem impostas à(s) entidade(s) com PMS nos mercados relevantes identificados são:

- Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de elementos de rede específicos e recursos conexos.
- A transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência.
- A não-discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de serviços e informações.
- A separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação.
- O controlo de preços e contabilização de custos.

5.10. Na análise e definição das obrigações a impor (ou suprimir) são também tidos em conta, conforme anteriormente referido, os princípios estabelecidos no âmbito da posição comum do BEREC sobre a matéria, apresentada no documento "R*evised*

[191] Cf. artigo 5.º, n.º 1 alíneas a) a c) da LCE.

BEREC common position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market", de dezembro de 2012[192], e as Recomendações relevantes da Comissão.

5.11. Em síntese, tendo-se identificado e analisado um mercado no qual deve (continuar a) existir regulação – o mercado de acesso local grossista num local fixo –, esclarece-se que a imposição (ou manutenção/alteração) e controlo do cumprimento dessas obrigações de forma objetiva, detalhada e rigorosa constituem uma prioridade para a ANACOM. A concretização desse objetivo com sucesso será um passo importante para que se desenvolva, no longo prazo, uma concorrência adicional nos mercados a jusante, garantindo vantagens e benefícios para os utilizadores finais e para os operadores, resultando em ganhos líquidos para o bem-estar geral.

A posição da Comissão relativamente às redes de nova geração

5.12. Já na anterior análise de mercados a ANACOM referiu encontrar-se a analisar as questões relacionadas com a evolução para NRA, incluindo eventuais medidas regulatórias a impor no futuro. Na mesma ocasião, lançou uma consulta pública sobre a abordagem regulatória às NRA, na sequência da qual identificou desde logo a existência de posições diferentes no que toca à própria necessidade de regulação das NRA, a par de outras importantes matérias, como as barreiras horizontais (nomeadamente o acesso a condutas) e verticais (acesso aos edifícios) e a transição dos modelos de negócio baseados na OLL para NRA. Nas conclusões do relatório da consulta[193], a ANACOM referiu a possibilidade de impor o acesso à fibra, seguindo o princípio da proporcionalidade na imposição de obrigações, com uma abordagem "faseada" e eventualmente suportada na análise dos Mercados 4 e 5, em acréscimo a

[192] Disponível em: http://www.berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/1127-revised-berec-common-position-on-best-pr_0.pdf.

[193] Disponível em: http://www.anacom.pt/streaming/relatorio_NRA_final.pdf?contentId=850938&field=ATTACHED_FILE.

obrigações de não discriminação e transparência e relacionadas com a referida transição[194].

5.13. Nessa altura a ANACOM reconhecia que poderiam existir áreas geográficas onde seria suficiente a imposição de obrigações de acesso a infraestrutura civil, como condutas e postes, além do acesso ao lacete local. Essas áreas não foram definidas nessa ocasião, tendo-se referido que a "*definição destas zonas pode justificar avaliação adicional, sendo que de momento apenas estão identificadas as zonas não competitivas, no âmbito da análise de mercado 5, as quais se poderão vir a revelar demasiado extensas dadas as diferenças de estádio de desenvolvimento entre redes de cobre e de fibra óptica*" e remetido para uma definição futura, eventualmente suportada na análise dos Mercados 4 e 5.

5.14. De facto, a Comissão (e também o BEREC) reconhecem que, mesmo num contexto de desenvolvimento das NRA, não há motivos para alterar as bases de regulação, o que significa que todas as obrigações a impor têm de se basear em análises de mercados e na identificação de PMS.

5.15. Posteriormente ao entendimento da ANACOM atrás referido, a Comissão publicou a Recomendação sobre as NRA, que "*incide principalmente n*[os] *«remédios» a impor aos operadores designados como detentores de poder de mercado significativo (PMS) com base num procedimento de análise dos mercados*", devendo o "*conjunto adequado de medidas correctivas impostas por uma ARN* (…) *reflectir uma aplicação proporcionada do princípio da progressividade dos investimentos*"[195].

5.16. A Comissão prevê que o desenvolvimento das NRA provoque alterações importantes na oferta e procura de serviços e nas condições de concorrência, tanto a nível grossista como retalhista. Nesse contexto, na sua Recomendação sobre as NRA, a

---

[194] "*Desta forma, e seguindo o princípio da proporcionalidade na imposição de obrigações, considera-se uma abordagem "faseada" e eventualmente suportada na análise dos mercados 4 e 5, em que, em acréscimo a obrigações de não discriminação e transparência e relacionadas com a transição dos modelos baseados na OLL para os baseados em NRA:*

- *Em áreas competitivas, é apenas imposto o acesso a condutas, com melhorias e equivalência de acesso, sendo impostas outras obrigações (acesso à própria fibra ou a fibra escura) apenas caso não haja espaço em condutas. Em último recurso, caso haja acordo entre as partes envolvidas, poderá optar-se, em alternativa ao acesso à própria fibra ou a fibra escura, por um acesso virtual à rede;*
- *Em áreas não competitivas, em acréscimo ao acesso a condutas, é também imposto o acesso à própria fibra óptica ou a fibra escura e o acesso virtual à rede ("bitstream" avançado)*".

Ver http://www.anacom.pt/streaming/relatorio_NRA_final.pdf?contentId=850938&field=ATTACHED_FILE.

[195] Cf. considerandos (3) e (4) da Recomendação da Comissão sobre as NRA.

Comissão defende que as ARN devem examinar atentamente estas novas condições de concorrência e, "*nos casos em que não se possa concluir que [estas] justificam a definição de mercados geográficos subnacionais, poderá, no entanto, ser adequado que as ARN respondam à existência de condições de concorrência divergentes entre as diferentes zonas de um mercado geograficamente definido, por exemplo devido à presença de várias infra-estruturas alternativas ou de operadores que utilizam infra-estruturas alheias, impondo remédios e produtos de acesso diferenciados*"[196].

5.17. De algum modo, a Recomendação da Comissão sobre as NRA traduzia já o que a ANACOM tinha anteriormente avançado face às circunstâncias nacionais, ainda que de forma preliminar, sobre a não imposição de acesso a fibra, mesmo havendo operadores com PMS no Mercado 3a, em determinadas áreas geográficas e sobre determinados pressupostos.

5.18. Segundo a mesma Recomendação da Comissão sobre as NRA, "*pode ser necessário impor novos remédios, assim como uma nova combinação de remédios aos mercados 4 e 5 a nível do acesso activo e passivo*"[197].

5.19. De acordo com a Recomendação da Comissão sobre as NRA, caso se constate a existência de PMS no Mercado 3a, deve ser imposto ao operador com PMS um conjunto adequado de obrigações, tendo particularmente em conta as seguintes:

- Acesso à infraestrutura de engenharia civil do operador com PMS, de acordo com o princípio da equivalência, conforme o Anexo II da mesma Recomendação[198].
- Acesso ao segmento terminal no caso da arquitetura FTTH, a preços orientados para os custos, conforme Anexo I da mesma Recomendação[199].
- Acesso desagregado ao lacete de fibra no caso da arquitetura FTTH (incluindo coinstalação e *backhaul*), independentemente da arquitetura e tecnologia de rede, a preços orientados para os custos[200], a não ser em zonas geográficas com várias

[196] No mesmo documento refere ainda a Comissão que, "*se no passado tiverem sido definidos no mercado 5 remédios ou mercados geográficos subnacionais que dependam de produtos de acesso no mercado 4 que podem tornar-se supérfluos devido à instalação das redes NGA, tais segmentações ou remédios devem ser revistos*".

[197] Considerando (5).

[198] Cf. Recomendação n.º 13 a 17.

[199] Cf. Recomendação n.º 18 a 26.

[200] Tendo em conta o risco de investimento adicional e quantificável incorrido pelo operador com PMS e os regimes de preços propostos – Anexo I.

infraestruturas alternativas, como redes FTTH e/ou de cabo, em combinação com ofertas concorrenciais de acesso[201].

5.20. Finalmente, relativamente aos aspectos da migração para NRA, a Comissão esclarece que as ARN devem instaurar um quadro transparente para a migração das redes de cobre para as redes de fibra, sendo que as obrigações *ex ante* devem manter-se, a menos que o operador com PMS e os operadores beneficiários cheguem a acordo quanto a uma via de migração adequada. Na ausência de tal acordo, os operadores alternativos devem ser informados com uma antecedência de, pelo menos, cinco anos, da eventual desativação dos pontos de acesso à rede de cobre, como o MDF.

5.21. Ainda neste âmbito é também importante considerar a Recomendação da Comissão sobre não discriminação.

5.22. A recomendação em questão tem por objetivos a promoção de investimento eficiente e a inovação em infraestruturas novas (e melhoria das existentes), em simultâneo com a manutenção de concorrência efetiva nos mercados. Existe na recomendação um reconhecimento de que a existência de concorrência efetiva constitui um incentivo relevante para a existência de investimento a longo prazo.

5.23. Os objetivos mencionados serão alcançados através de uma garantia das condições equitativas por meio da implementação da obrigação de não discriminação de uma forma mais rigorosa, pela definição de preços de acesso grossista às redes de cobre estáveis e previsíveis e pelo aumento da certeza sobre as condições que podem levar à não regulação dos preços de acesso grossista no âmbito de serviços suportados em NRA.

5.24. A Recomendação da Comissão sobre não discriminação está de acordo com a Recomendação da Comissão sobre as NRA no sentido em que clarifica alguns dos pontos constantes nesta última (e.g. ponto 36 relativo à não regulação dos preços de acesso a NRA), incluindo também orientações relativamente a matérias que não abordava especificamente nessa Recomendação.

5.25. Ao longo do presente capítulo, a ANACOM tem em conta as recomendações da Comissão e as posições do BEREC específicas sobre esta matéria, avaliando em que medida as mesmas se adequam à realidade nacional.

[201] Cf. Recomendação n.º 22 a 28.

Obrigações atualmente em vigor

5.26. Conforme já referido, na anterior análise de mercados esta Autoridade concluiu que a MEO detinha PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo e que era adequado, proporcional e justificado impor as obrigações constantes da Tabela 17 no **Anexo I** do presente documento (todas as obrigações encontravam fundamento no artigo 66.º da LCE, atendendo a que não existia concorrência efetiva no mercado).

5.27. Nas secções seguintes do documento, tomando em consideração os princípios a seguir na imposição de obrigações nos mercados relevantes e os motivos que estão na base da existência de PMS neste mercado, esta Autoridade analisa se é adequado manter ou alterar as obrigações atualmente em vigor, avaliando as mesmas tendo em conta os princípios e requisitos previstos na LCE – nomeadamente no n.º 5 do artigo 5.º da LCE – face às atuais condições do mercado.

5.28. Note-se que são considerados os problemas concorrenciais atuais e os que potencialmente poderão surgir no âmbito do mercado em análise e no período que decorre até à realização da próxima análise de mercado. Assim, a imposição de obrigações genéricas na presente análise (e.g., obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos e recursos conexos) em nada prejudica a especificação e concretização das mesmas obrigações em decisões posteriores autónomas.

5.29. Por outro lado, permanece em vigor toda e qualquer deliberação específica tomada até à data pela ANACOM em relação a este mercado, a não ser que seja explicitamente referida a sua supressão.

Análise das obrigações específicas a impor, alterar ou suprimir

Acesso e utilização de recursos de rede específicos

5.30. Ao considerar a hipótese de impor (ou manter) ou não uma obrigação de acesso e ao ponderar a proporcionalidade de tal decisão, a ANACOM deve ter em conta o artigo 72.º, n.º 4, da LCE, segundo o qual a avaliação da proporcionalidade desta obrigação passa, designadamente, pela análise da "*viabilidade técnica e económica da utilização ou instalação de recursos concorrentes, em função do ritmo de desenvolvimento do mercado,* (…) *incluindo a viabilidade de outros produtos de acesso a infra-estrutura, nomeadamente a condutas; viabilidade de oferta do acesso proposto, face à capacidade disponível; investimento inicial do proprietário dos recursos, tendo em*

conta os riscos envolvidos na realização do investimento; necessidade de salvaguarda da concorrência a longo prazo, atribuindo particular atenção a uma concorrência eficiente em termos económicos, a nível das infra-estruturas".

Manutenção da obrigação de acesso ao lacete local em cobre

5.31. Considerando que a obrigação de acesso ao lacete (em cobre) foi já imposta e concretizada no passado – imposta em 2005 e mantida em 2009 –, é de ter em conta que a viabilidade técnica e económica da imposição desta obrigação foi já amplamente demonstrada. Da mesma forma, já não se colocam quaisquer questões relativamente a eventuais riscos no investimento efetuado para disponibilizar a oferta de acesso em causa. Pelo contrário, há que ponderar a defesa da concorrência a médio-longo prazo e todos os investimentos realizados pelo operador com PMS e pelos operadores que investiram nesta oferta, salvaguardando a sua manutenção, desde que se mantenha a situação de PMS.

5.32. Com efeito, a ANACOM continua a considerar que a manutenção da obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos é adequada e que uma eventual supressão da mesma poderia trazer consequências adversas ao mercado. Deve ser relevado o facto de, nessa eventualidade, se poder colocar em causa todo o investimento realizado pelos operadores alternativos em infraestrutura de rede para efeitos da OLL (nomeadamente em equipamento como DSLAMs e na coinstalação ou mesmo na rede de transporte), traduzindo-se numa contradição com os princípios da promoção do investimento e da inovação, ponderando a existência de uma "escada do investimento" na qual a OLL se traduziu num dos principais "degraus" e proporcionou uma forte dinâmica a nível retalhista, nomeadamente no acesso em banda larga, em particular desde 2006 até 2011. E após esse período, desde o final de 2013, esta oferta beneficiou de um novo impulso por parte da Vodafone, ainda que agora este operador esteja também a reduzir o número de acessos desagregados, que a utiliza para ter uma maior abrangência da sua oferta suportada em fibra ótica, nas áreas ainda não cobertas por esta.

5.33. Caso esta obrigação fosse eliminada, a concorrência seria prejudicada, mesmo nas Áreas C do mercado retalhista de acesso em banda larga, onde existem operadores com rede própria mas que não cobrem a totalidade destas áreas e necessitam assim de recorrer a esta oferta da MEO, que cobre a maioria da população, para poderem

angariar um maior número de clientes e, deste modo, rentabilizar a sua oferta de banda larga suportada em fibra ótica.

5.34. Neste contexto, e em teoria, um operador com PMS teria um incentivo para não garantir esse acesso ou, pelo menos, não o conceder em condições adequadas[202]. Essa entidade, com PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo, com vista a alavancar o seu poder de mercado a jusante, pode ter um incentivo significativo para recusar o acesso à sua rede, ou para recusar negociar em condições razoáveis com empresas que operam (ou pretendam oferecer serviços) nos mercados (grossistas e retalhistas) adjacentes e que são seus concorrentes nesses mercados. Tais recusas introduziriam alterações em termos concorrenciais nestes mercados[203], com impacto real ao nível dos acessos em cobre desagregados até à data mas também repercussões futuras significativas. Ou seja, os mercados seriam afetados também pelos acessos que deixariam de ser desagregados[204], quer em cobre quer, eventualmente e no futuro, em fibra.

5.35. Efetivamente, da avaliação das condições concorrenciais e de PMS nos mercados retalhistas, nomeadamente na anterior análise de mercados, resultou que um dos fatores que levou à redução de quota e de poder de mercado da MEO (nomeadamente no acesso em banda larga, em que parte do mercado foi considerado concorrencial) foi o fornecimento de acesso desagregado ao lacete local, com todas as obrigações associadas e intervenções por parte da ANACOM. A disponibilização de ofertas retalhistas suportadas na OLL introduziu (e ainda introduz em várias áreas) uma

[202] Na ausência de qualquer obrigação de acesso ao lacete local, a ANACOM conclui que não é garantido que a empresa com PMS mantenha voluntariamente o acesso aos seus lacetes locais, sendo expectável que, na ausência da imposição de uma obrigação de acesso, a empresa com PMS se recuse a negociar em condições razoáveis e, por conseguinte, a conceder acesso aos seus lacetes e sublacetes locais e aos recursos conexos (incluindo a coinstalação nas áreas de central/pontos de agregação). De notar que no caso da oferta Rede ADSL PT, a mesma foi continuada (nas Áreas C, objeto de desregulação), mas já no caso do mercado grossista de segmentos de trânsito (das "Rotas C"), objeto de desregulação, tal não se verificou.

[203] Entre os mercados grossistas situados num nível adjacente da cadeia de valor que seriam mais afetados encontram-se o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande difusão) e o mercado de acesso à rede telefónica pública num local fixo. Relativamente ao primeiro, há que ponderar que, tendo em conta a noção de fornecimento interno e a existência de constrangimentos indiretos de preço, as quotas de mercado calculadas incluem os acessos em banda larga fornecidos pelos operadores coinstalados no âmbito da OLL. Note-se que, deixando de ter em consideração estes acessos no cálculo das quotas de mercado (simulando uma hipotética indisponibilidade do fornecimento de acesso desagregado), estaria em causa uma percentagem relevante dos acessos em banda larga (atualmente utilizados pelos beneficiários da ORALL), correspondendo a uma evidente degradação das reais condições concorrenciais. A este respeito, ver capítulos seguintes.

[204] Note-se que, apesar de o volume total de acessos desagregados estar a baixar desde meados de 2009, o número de acessos desagregados mensalmente tem apresentado ainda um número relativamente elevado, sendo que durante o 4.º trimestre de 2013 foram desagregados, em cada mês, cerca de 6 mil lacetes.

concorrência significativa no mercado retalhista, tendo os operadores alternativos que utilizam estas ofertas – atualmente essencialmente a Vodafone – conseguido obter acréscimos importantes de quota do mercado retalhista e apresentado um leque de ofertas bastante competitivas, incluindo de pacotes com televisão.

5.36. A manutenção da obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos impede que o operador com PMS negue (ou disponibilize em condições não razoáveis) o acesso a recursos que ainda são fundamentais para a provisão das ofertas retalhistas em questão, o que lhe permitiria obter ganhos significativos com essa recusa, com uma redução da concorrência no mercado retalhista. Isto corresponderia igualmente a prejuízos significativos para os utilizadores finais que deixariam de ter disponíveis várias opções de subscrição de ofertas em termos de preço, qualidade e serviços incluídos.

5.37. Apesar de um dos principais beneficiários da OLL – a NOS – ter afirmado que não está a aceitar novos clientes retalhistas para produtos de grande consumo em acesso desagregado (embora continue a desagregar cerca de três centenas destes lacetes por mês[205]), a manutenção dos acessos já desagregados é importante[206], sendo que aquela opção pode também vir a ser reequacionada pelo mesmo (se bem que este operador tem nessas áreas cobertura de rede de cabo). Por outro lado, há outros operadores, focados em segmentos de negócio específicos, como a Oni (agora integrada na Apax, juntamente com a Cabovisão) e a Colt, que também se encontram a utilizar acessos desagregados (se bem que a Colt com um número muito reduzido de acessos, na ordem de algumas dezenas).

5.38. Com efeito, e uma vez que já existiam ofertas de retalho suportadas na OLL e alguma experiência acumulada, alguns aspectos da ORALL mereceram entretanto uma revisão e atualização profunda, com especial atenção para:

- melhorias na informação a disponibilizar relativamente à rede de acesso e alterações nessa rede;
- planos de previsões e sua relação com o pagamento de compensações por incumprimento;

[205] Segundo dados do 4.º trimestre de 2015.

[206] Nomeadamente para viabilizar ofertas “multi-site” no mercado empresarial.

- entrada direta de cabos nas centrais através das condutas da MEO e ligação de módulos não adjacentes;
- regime de reagendamentos de desagregação do lacete;
- prazos de acesso às centrais;
- níveis de qualidade de serviço, nomeadamente para serviços *Premium*;
- compensações por incumprimento dos níveis de qualidade de serviço;
- possibilidade de os OPS instalarem outras tecnologias normalizadas – ver deliberação da ANACOM de 17 de fevereiro de 2010, sobre as alterações à ORALL[207]; e
- procedimentos a cumprir na aferição da qualidade de serviço das ofertas grossistas reguladas (deliberação de 28 de março de 2012)[208].

5.39. Eventualmente esta oferta necessitará de alterações adicionais, tendo em conta a experiência acumulada ao longo destes anos. Contudo, numa análise a essa oferta, não se poderá deixar de ter presente que a procura encontra-se num sentido descendente e que eventuais alterações terão de ter em conta o compromisso entre os custos e os benefícios inerentes. Deste modo, a ANACOM, em princípio, apenas intervirá em casos específicos, devidamente fundamentados pelos beneficiários da oferta, e que sejam imprescindíveis para assegurar o desenvolvimento das suas ofertas retalhistas. Poderá a ANACOM também aceitar alterações à ORALL propostas pela MEO, desde que devidamente fundamentadas, e ouvidos os beneficiários.

5.40. Assim, esta Autoridade entende que, mesmo com os desenvolvimentos ocorridos ao nível das NRA – tidos em conta na secção seguinte –, é imprescindível manter a obrigação de acesso desagregado ao lacete local, uma das formas de acesso que mais contribuiu para a promoção da inovação e do investimento eficiente em infraestruturas, contribuindo ainda para um compromisso de longo prazo por parte dos operadores que dele beneficiam. A este respeito há que relembrar que a disponibilidade de ofertas suportadas no lacete local do operador histórico afeta não apenas o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) e o mercado retalhista de acesso em banda larga, mas também todos os

[207] Em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1012070#.VH2knmdHi3A.
[208] Em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1122673#.VH2krmdHi3A.

outros mercados relacionados, cujas ofertas (agregadas) suportadas na OLL acabam por influenciar, nomeadamente o mercado de TV por subscrição, de STF e, inclusivamente, de produtos de acesso de elevada qualidade.

5.41. Quanto às obrigações de acesso ao sublacete local e de acesso partilhado, a ANACOM assume que até à data estas modalidades de acesso não tiveram qualquer procura no contexto da prestação da ORALL. Tendo em conta que a procura por acessos desagregados em cobre tem vindo a diminuir há já vários anos, e mantendo-se, para já, a obrigação de acesso ao sublacete local e a obrigação de acesso partilhado, a sua possível eliminação numa próxima análise de mercado poderá ser avaliada pela ANACOM no contexto de revisões à ORALL e ouvidos os beneficiários.

5.42. Conclui-se assim que, quanto à necessidade de salvaguarda da concorrência a longo prazo, uma vez que a MEO detém uma parte significativa dos acessos ao cliente final, o acesso ao lacete e sublacete local (em cobre) constitui uma obrigação essencial para permitir aos operadores alternativos concorrer com aquela entidade, nomeadamente, mas não exclusivamente, nas ofertas de serviços em banda larga.Mantendo-se a obrigação de acesso ao sublacete local e a obrigação de acesso partilhado, as mesmas poderão ser eliminadas na sequência das revisões à ORALL.

Acesso à infraestrutura de construção civil (condutas, postes e infraestrutura associada)

5.43. Relativamente ao acesso às condutas, a ANACOM tem continuado a intervir nesta importante matéria, tendo nomeadamente deliberado a 28 de outubro de 2010 sobre um conjunto significativo de alterações à ORAC, fundamentalmente ao nível da transparência de informação (e disponibilização *online* de informação sobre o traçado de condutas e respetivo nível de ocupação), da qualidade de serviço e da disponibilização das condições de acesso a postes e a infraestruturas de transição de acesso subterrâneo para aéreo[209].

[209] Estas alterações envolveram, entre outros aspectos, a disponibilização pela MEO (na Extranet) de informação indicativa sobre a ocupação de condutas na Grande Lisboa, no Grande Porto e nas restantes "áreas C" da anterior análise de mercado, a redução do prazo de resposta a pedidos de análise de viabilidade nas "áreas NC", a redução do prazo de agendamento de acompanhamento de intervenções urgentes, a criação de dois novos indicadores de qualidade de serviço (prazo relativo ao serviço de instalação de cabos e prazo relativo ao serviço de desobstrução de condutas) e ainda a alteração das condições de pagamento de compensações por incumprimento das obrigações previstas na ORAC. Disponível em: http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1057619#.VH2kxGdHi3A.

5.44. Em consequência, a MEO publicou, em 22 de dezembro de 2010, a Oferta de Referência de Acesso a Postes (ORAP)[210], alterou a ORAC na sequência das deliberações desta Autoridade e incluiu, na *Extranet*, inicialmente para as áreas da Grande Lisboa e Grande Porto, informação indicativa da ocupação dos troços de conduta[211], que permite aos OPS saber, com um certo grau de certeza, se existe espaço disponível para a instalação dos seus cabos.

5.45. Esta Autoridade entende que, com os desenvolvimentos ocorridos e a ocorrer ao nível das NRA – tidos em conta na secção seguinte –, é imprescindível manter a obrigação de acesso às condutas, postes e infraestrutura associada (na qual se suporta, na maior parte, o desenvolvimento das redes de todos os operadores), uma das formas de acesso que mais contribuiu para a promoção do investimento eficiente em infraestruturas de rede alternativas, incluindo as rede de cabo e de fibra ótica, contribuindo igualmente para um compromisso de longo prazo por parte dos operadores que dele beneficiam.

5.46. Por seu turno, após os resultados que têm vindo a ser obtidos em Portugal, a Comissão mostrou um interesse crescente na obrigação de acesso à infraestrutura de construção civil.

5.47. De facto, de acordo com o considerando 20 da Recomendação da Comissão sobre as NRA "*é necessário fornecer aos operadores alternativos* (…) *produtos de acesso adequados para que continuem a ser competitivos num contexto de redes NGA. No caso da fibra óptica até casa (FTTH), tais produtos podem consistir, consoante o caso, no acesso às infra-estruturas de engenharia civil ou* (…) *no acesso ao lacete de fibra desagregado (inclusive fibra escura)*".

5.48. A ANACOM entende que, na ausência de regulação do acesso a condutas e a postes, muito provavelmente a MEO deteria uma posição totalmente dominante, i.e., provavelmente seria o único operador (minimamente relevante) presente no mercado de acesso local grossista num local fixo e, eventualmente em mercados a jusante, tendo em conta que, sem uma oferta adequada de acesso à quase omnipresente infraestrutura de construção civil da MEO, muito dificilmente um operador alternativo

[210] Disponível em: http://ptwholesale.telecom.pt/GSW/PT/Canais/ProdutosServicos/OfertasReferencia/ORAP/ORAP.htm.

[211] Com base num sistema com pelo menos quatro níveis (intervalos) de ocupação (em percentagem) em conjunto com informação sobre a secção total, em cm, dos troços de conduta.

poderia, com uma rentabilidade mínima, desenvolver a sua própria rede e aí suportar os seus serviços retalhistas. Isto, tendo em conta o peso determinante que essa infraestrutura assume nos custos de instalação de novas redes, se tiver que ser construída de raiz.

5.49. Ou seja, uma eventual supressão da obrigação de acesso à infraestrutura de construção civil (condutas, postes e infraestrutura associada) afetaria seriamente o mercado e representaria um retrocesso no investimento já efetuado até à data em redes de acesso de fibra ótica e de cabo (e também nas redes de transporte) pelos operadores alternativos.

5.50. A este respeito, refira-se que o disposto no Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, sobre o acesso à infraestrutura de construção civil é um complemento positivo à regulação atual do acesso à infraestrutura de construção civil da MEO, mas não é suficiente, uma vez que a regulação atual que incide sobre a MEO vai além do disposto naquele diploma, sendo muito importante a capacidade de intervenção da ANACOM a nível dos procedimentos e processos. Acresce que, não obstante o Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, aplicar-se também aos restantes operadores e outras entidades que possuam infraestrutura apta ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, a verdade é que o acesso a infraestruturas alternativas às da MEO tem sido, até à data, limitado.

5.51. Com efeito, é muitas vezes ao nível dos procedimentos e processos específicos que se verificam questões que impedem o adequado funcionamento das ofertas de referência (e.g. ORAC e ORAP) e que merecem a intervenção da ANACOM.

5.52. Adicionalmente, na anterior análise de mercados, a ANACOM referiu encontrar-se a analisar as questões relacionadas com a evolução para NRA, no quadro de um processo de consulta ao mercado, que se iniciou com a publicação da consulta pública sobre a abordagem regulatória relativa às NRA em 2008, tendo mencionado, nas conclusões desta consulta em 2009, a hipótese de impor, em acréscimo à possibilidade de desagregar os lacetes em fibra e à obrigação de acesso a condutas (que resulta da LCE[212] e que se mantém fundamental para o desenvolvimento da concorrência neste mercado), o acesso a fibra escura, nomeadamente nas situações

[212] À data essa obrigação resultava diretamente da LCE (art. 26.º aplicável à concessionária) mas atualmente resulta da análise de mercado no quadro da LCE.

em que o acesso a condutas não fosse possível, por razões de capacidade ou de outra ordem.

5.53. Note-se que a fibra escura (acesso a infraestrutura de fibra não iluminada da MEO) trata-se, *per se*, de infraestrutura essencialmente disponível ao nível da rede *core* e do *backhaul* (transporte até ao ponto de agregação da rede de acesso) onde os operadores alternativos não têm normalmente enfrentado obstáculos intransponíveis à instalação de cabos em condutas, nomeadamente através da utilização da ORAC (complementada entretanto pela ORAP) e, pontualmente, do acesso a condutas de outras entidades. A opção pela instalação de cabos próprios em fibra ao nível das redes *core* e de transporte resultará num menor custo do que a opção de alugar fibra escura (ou circuitos alugados) à MEO. Ou seja, a imposição de um acesso (regulado) "sem restrições" à fibra escura não seria proporcional, sendo que neste contexto é necessário ter em conta a existência/viabilidade do acesso às condutas e postes. Assim, a ANACOM entende que a imposição de um acesso à fibra escura apenas se afigura proporcional quando não existirem condições técnicas no acesso a condutas e postes da MEO[213], nomeadamente por falta de espaço.

5.54. Entende-se assim que, face ao desenvolvimento das redes de transporte, e mesmo de acesso, em fibra dos operadores alternativos, o acesso à fibra escura da MEO deve ser disponibilizado apenas quando não exista espaço em condutas e postes[214], i.e., não haja caminho alternativo viável (e razoável) disponibilizado pela MEO e exista fibra disponível nesses troços específicos de conduta ou poste. Sendo este um acesso alternativo (e eventualmente temporário) ao acesso às condutas, o mesmo deve estar previsto no âmbito da ORAC e da ORAP ou de uma oferta específica.

5.55. As condições específicas desta oferta de fibra escura, incluindo procedimentos, SLA e preços, devem ser disponibilizadas pela MEO, no prazo de 2 meses a contar da data da notificação da decisão final relativa à presente análise de mercados, aos beneficiários da ORAC e da ORAP que pretendam instalar a sua própria fibra[215], podendo vir a ser objeto de intervenção da ANACOM se tal se justificar.

---

[213] Embora possam existir situações em que há condutas de outras entidades, será opção dos operadores recorrerem as essas condutas, caso entendam ser substitutas das condutas da MEO, ou recorrer à fibra escura da MEO.

[214] Sendo esta uma situação que tem vindo a assumir uma importância crescente.

[215] Não faz sentido disponibilizar esta oferta alternativa a operadores que não pretendam instalar fibra própria, por exemplo, um operador de cabo que pretenda utilizar determinada conduta para instalar cabos coaxiais. Na

5.56. Após os resultados que têm vindo a ser obtidos em Portugal, a Comissão mostrou um interesse crescente na obrigação de acesso à infraestrutura de construção civil.

5.57. De facto, de acordo com o considerando 20 da Recomendação da Comissão sobre as NRA "*é necessário fornecer aos operadores alternativos (…) produtos de acesso adequados para que continuem a ser competitivos num contexto de redes NGA. No caso da fibra óptica até casa (FTTH), tais produtos podem consistir, consoante o caso, no acesso às infra-estruturas de engenharia civil ou (…) no acesso ao lacete de fibra desagregado (inclusive fibra escura)*".

5.58. Posteriormente, foi publicada a Diretiva 2014/61/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa a medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito[216] e que que visa facilitar o acesso dos fornecedores de redes de comunicações eletrónicas a condutas, mastros, armários, antenas, postes e outros elementos de redes de terceiros (operadores de redes de comunicações eletrónicas ou de outros sectores) para instalação de redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade.

A evolução para as NRA e o acesso à fibra ótica

5.59. A informação disponível e a análise efetuada pela ANACOM permitem concluir que poderá haver viabilidade técnica e económica para a instalação e disseminação de recursos concorrentes à infraestrutura de acesso em fibra ótica detida pela MEO por parte dos operadores alternativos, na maior parte das áreas geográficas onde esta está presente, o que poderá impulsionar o desenvolvimento da concorrência nos mercados a jusante suportada no desenvolvimento de infraestruturas alternativas.

5.60. Não obstante os planos de investimento dos operadores alternativos (quer dos atuais beneficiários da OLL quer dos operadores de cabo) estarem expectavelmente limitados a determinadas áreas geográficas, por razões técnico-económicas (e.g. densidade de potenciais clientes e acesso a financiamento), é possível que as suas redes venham a ter, ou mantenham, uma abrangência tão, ou mais, extensa como a da rede de fibra ótica da MEO.

ausência de espaço nessa conduta, o operador de cabo não estará interessado em interligar 2 cabos coaxiais (nas "pontas" do troço).

[216] Vide http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0061.

5.61. Já em novembro de 2013 a Vodafone havia anunciado um reforço do investimento em fibra ótica para atingir o objetivo de mais de 1,5 milhões de casas cobertas durante o ano 2015[217]. Entretanto, em 2014 este operador celebrou com a MEO um acordo de desenvolvimento, permuta de capacidade e partilha de rede de fibra ótica, o qual abrange a partilha de fibra ótica escura em cerca de 900 mil casas, em que cada uma das entidades partilha com a outra aproximadamente 450 mil casas. Este acordo permite que a abrangência das redes de fibra ótica da Vodafone e da MEO atinja cerca de 2 milhões de casas, na maioria dos casos nas mesmas áreas. E, conforme referido anteriormente, mais recentemente a Vodafone anunciou o plano para estender a sua rede de fibra a mais 550 mil casas e empresas, até ao final de 2016, fazendo crescer o alcance da sua rede para mais de 2,75 milhões, uma cobertura equivalente a mais de 2/3 das famílias e empresas portuguesas, num investimento total de 125 milhões de euros.

5.62. Acresce que a NOS é o operador com maior cobertura de NRA a nível nacional e, conforme também já referido, prevê o reforço da cobertura em RNG, tendo para o efeito obtido um empréstimo do BEI, no montante de 100 milhões de euros, montante que não poderá exceder 50% do total do investimento, e com o objetivo de estender a sua rede a 574 mil alojamentos adicionais.

5.63. Entretanto, como acima referido, a Comissão recomenda que "*se no mercado 4 se constatar a existência de poder de mercado significativo (PMS), deve ser aplicado um conjunto adequado de remédios*"[218] e recomenda detalhadamente as obrigações a impor à entidade com PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo (Mercado 3a), embora permita às ARN ter em devida conta as circunstâncias nacionais ao conceberem as medidas corretivas adequadas[219].

5.64. Para a Comissão[220], "*é necessário fornecer aos operadores alternativos, alguns dos quais já instalaram as suas próprias redes de ligação ao lacete de cobre desagregado do operador com PMS, produtos de acesso adequados para que continuem a ser*

[217] Fonte: Jornal Público, de 14.11.2013 (disponível em http://www.publico.pt/economia/noticia/vodafone-vai-investir-mais-240-milhoes-de-euros-em-portugal-1612581).

[218] Cf. considerando (11) da Recomendação da Comissão sobre as NRA.

[219] Cf. considerando (3) da Recomendação da Comissão sobre as NRA: "*Afigura-se, pois, adequado formecer orientações às ARN com o fim de impedir divergências injustificadas entre abordagens regulatórias, permitindo-lhes ao mesmo tempo ter em devida conta as circunstâncias nacionais ao conceberem as medidas corretivas adequadas*".

[220] Cf. considerando (20) da Recomendação da Comissão sobre as NRA.

competitivos num contexto de redes NGA. No caso da fibra óptica até casa (FTTH), tais produtos podem consistir, consoante o caso, no acesso às infra-estruturas de engenharia civil ou ao segmento terminal, no acesso ao lacete de fibra desagregado (inclusive fibra escura) ou no acesso grossista em banda larga".

5.65. Nos capítulos anteriores do presente documento, foi definido e analisado este mercado de acesso, que compreende todos os acessos locais grossistas num local fixo, independentemente da tecnologia empregue, cobre ou fibra (ou cabo), tendo a MEO sido identificada como empresa detentora de PMS nesse mercado nacional.

5.66. Assim, quanto à obrigação de "*acesso e utilização de recursos de rede específicos*", já imposta anteriormente aos acessos em cobre, deverá ser avaliada se deverá ser estendida aos lacetes locais em fibra da MEO, já que o mercado de acesso local grossista num local fixo assim foi definido e analisado, incluindo todos os acessos em cobre ou fibra (ou cabo). A este respeito assinala-se que, de acordo com o quadro em vigor, incluindo a supra referida Recomendação da Comissão sobre as NRA – "*as ARN devem tornar obrigatória a oferta de acesso desagregado ao lacete de fibra, independentemente da arquitectura da rede e da tecnologia utilizada pelo operador com PMS*"[221].

5.67. No entanto, na mesma Recomendação, a Comissão prevê que "*Qualquer excepção apenas poderá ser justificada em zonas geográficas em que a presença de várias infra-estruturas alternativas, como redes FTTH e/ou de cabo, em combinação com ofertas de acesso competitivas, pode resultar numa concorrência efectiva a jusante*"[222].

5.68. Deste modo, o primeiro passo será identificar as áreas do território nacional onde existem várias infraestruturas alternativas de NRA, quer sejam redes de fibra, quer sejam redes de cabo.

5.69. De algum modo, este exercício foi já efetuado na definição do mercado geográfico retalhista de acesso em banda larga, para produtos de grande consumo, tendo-se identificado como concorrenciais, tendo em conta as obrigações atualmente impostas no mercado 3a, as freguesias:

[221] Cf. n.º 23.

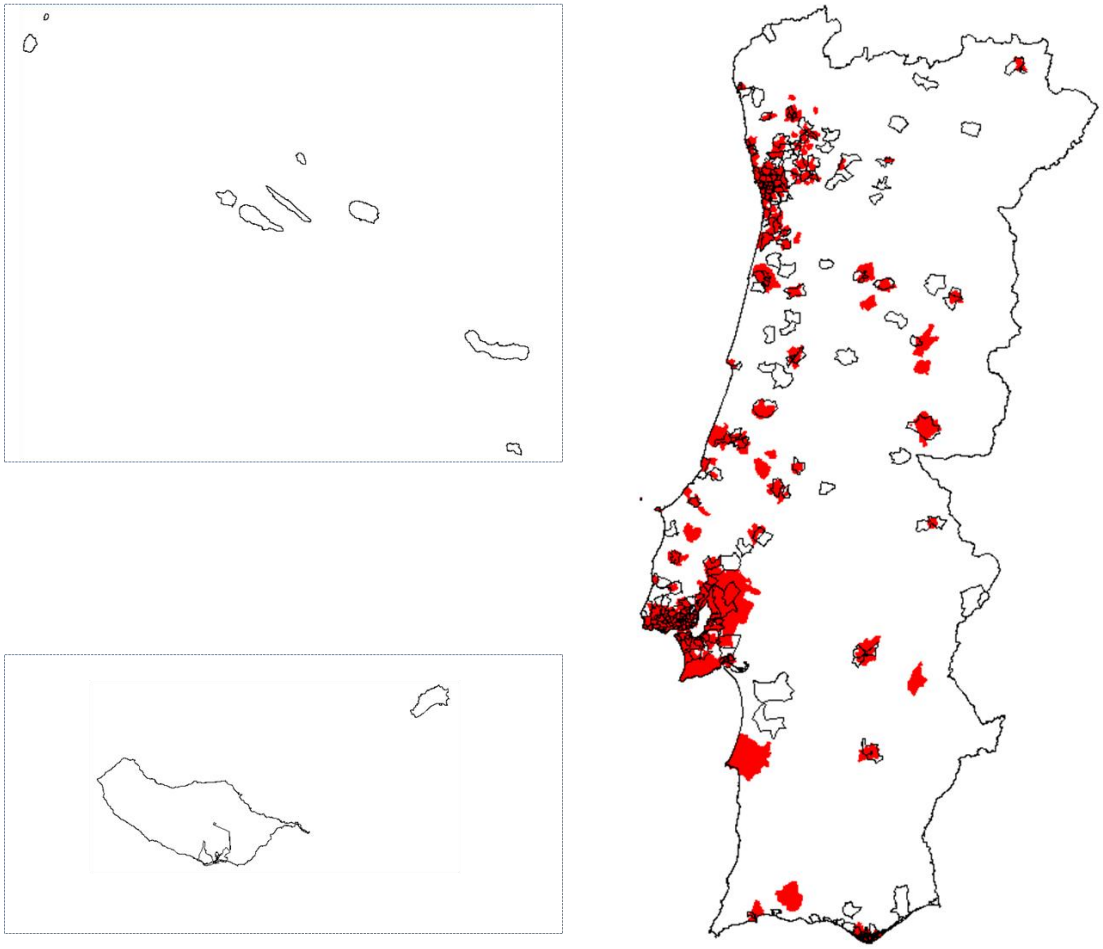
[222] Cf. n.º 22.

– onde existem pelo menos dois operadores alternativos à MEO, cada um com cobertura de NRA superior a 50 por cento, que ascendem a 286 freguesias.

  Nestas freguesias a MEO tinha, no final de 2015, **[IIC] [FIC]** alojamentos cablados com fibra, correspondentes a 92 por cento do total dos alojamentos por si cablados (incluindo os alojamentos cablados por via do acordo de partilha de redes de fibra ótica celebrado com a Vodafone) e a quota média de mercado da MEO era de 36 por cento. Nestas freguesias encontram-se 62 por cento dos acessos de banda larga nacionais.

  Na maior parte destas freguesias, além da existência de operadores com cobertura de NRA, existe também pelo menos um operador coinstalado para efeitos da OLL, como se observa na Figura 10, onde se apresentam as áreas de central com operadores coinstalados e as freguesias onde existem pelo menos dois operadores alternativos à MEO com cobertura superior a 50 por cento. Note-se que, encontrando-se os acessos em cobre, fibra e cabo no mesmo mercado relevante, a existência de áreas com operadores coinstalados é também importante para garantir uma cobertura mais alargada por parte dos operadores alternativos à MEO, constituindo zonas de atratividade relativamente elevada e com potencial para desenvolvimento de NRA alternativas.

Figura 10. Áreas de central com operadores coinstalados (contorno a negro) e freguesias onde existem pelo menos dois operadores alternativos à MEO com cobertura superior a 50 por cento (áreas a cor)

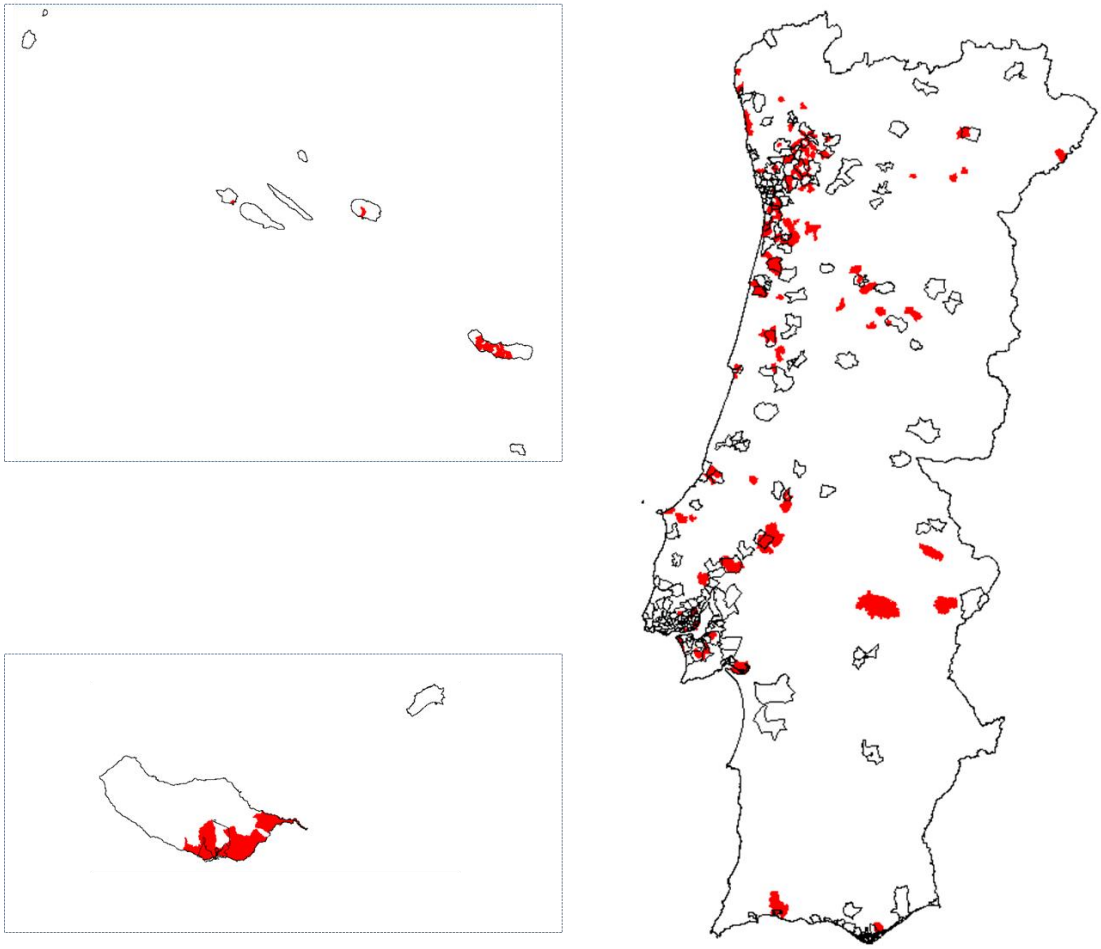


– onde existe um operador alternativo à MEO com cobertura de NRA superior a 50 por cento e onde a quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga é inferior a 50 por cento, que ascendem a 180 freguesias.

Nestas freguesias a MEO tinha, no final de 2015, **[IIC] [FIC]** alojamentos cablados com fibra, correspondentes a 5 por cento do total dos alojamentos por si cablados (incluindo os alojamentos cablados por via do acordo de partilha de redes de fibra ótica celebrado com a Vodafone) e a quota média de mercado da MEO era de 35 por cento (ou seja, inclusivamente inferior à quota média de mercado da MEO no conjunto das freguesias onde existem pelo menos dois operadores alternativos à MEO com cobertura superior a 50 por cento). Nestas freguesias encontram-se 11 por cento dos acessos de banda larga nacionais.

Também neste caso se verifica que numa grande parte destas freguesias existe pelo menos um operador coinstalado para efeitos da OLL (Figura 11, onde se apresentam as áreas de central com operadores coinstalados e as freguesias onde existe um operador alternativo à MEO com cobertura superior a 50 por cento e onde a quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga é inferior a 50 por cento).

Figura 11. Áreas de central com operadores coinstalados (contorno a negro) e freguesias onde existe um operador alternativo à MEO com cobertura superior a 50 por cento e onde a quota de mercado da MEO no mercado retalhista de acesso em banda larga é inferior a 50 por cento (áreas a cor)



5.70. De facto, nestas 466 freguesias que constituem as Áreas C, a cobertura média pelas áreas de central com operadores coinstalados é de cerca de 78 por cento.

5.71. A estes dados acresce o facto de a rede de cabo da NOS ter uma cobertura largamente superior à da rede de fibra da MEO, pelo que não existirão muitas zonas onde os alojamentos estejam cobertos exclusivamente pela rede da MEO.

5.72. Assim, numa parte substancial do território nacional, para além da rede de fibra da MEO, existem duas ou mais redes de alta velocidade alternativas, nomeadamente da NOS, da Vodafone e da Apax (Cabovisão), existindo ainda operadores coinstalados para efeitos da OLL.

5.73. A análise mais detalhada destas áreas C foi efetuada no presente documento aquando da definição dos mercados geográficos a nível retalhista.

5.74. Há ainda a registar que nas zonas rurais já estão implementadas NRA instaladas no âmbito dos concursos lançados em 2009 nos termos dos quais essas redes deverão garantir uma cobertura de, pelo menos, 50 por cento da população da área geográfica de cada um dos concelhos em causa e os operadores que as gerem estão sujeitos a obrigações de rede aberta, disponibilizando ofertas grossista de acesso passivo e ativo à fibra ótica, constituindo-se, por isso, como NRA alternativas à MEO.

5.75. A imposição de acesso à rede de fibra ótica da MEO não será por isso proporcional, princípio este que deve ser seguido em todas as decisões (regulatórias) da ANACOM, e está plasmado não só no quadro regulamentar nacional mas também no quadro regulamentar comunitário aplicável. Em particular:

- Segundo o artigo 8.º, n.º 1 da Diretiva Quadro "*…no desempenho das funções de regulação (…) as autoridades reguladoras nacionais tomem todas as medidas razoáveis para realizar os objetivos* [de regulação]. *Tais medidas deverão ser proporcionais a esses objetivos*".

- De acordo com o artigo 8.º, n.º 5 da Diretiva Quadro "*As autoridades reguladoras nacionais devem, na concretização dos objetivos* [de regulação] *aplicar princípios de regulação objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais…*".

- O artigo 8.º, n.º 4 da Diretiva Acesso dispõe que "*As obrigações impostas em conformidade* [com a Diretiva Acesso] *serão proporcionadas e justificadas à luz dos objetivos* [de regulação estabelecidos na Diretiva Quadro]".

- Segundo o artigo 12.º, n.º 2 da Diretiva Acesso "*Sempre que ponderem a aplicação das obrigações* [de acesso e utilização de recursos de rede específicos], *e em particular na avaliação da forma de aplicação proporcional destas aos*

objetivos [de regulação] *as autoridades reguladoras nacionais devem ter em conta os seguintes fatores*"[223].

5.76. Na avaliação da proporcionalidade da imposição da obrigação de acesso à fibra ótica da MEO há que ter em conta que, com as restantes obrigações a impor no mercado 3a (nomeadamente de acesso às condutas, aos postes e ao lacete local em cobre):

- Em determinadas áreas do território nacional – Áreas C –, o mercado retalhista de acesso em banda larga é concorrencial, havendo vários operadores com NRA.
- Nas restantes áreas, em termos estáticos, essa obrigação abrangeria apenas **[IIC]** **[FIC]** alojamentos cablados com fibra, correspondentes a 3 por cento do total dos alojamentos por si cablados (incluindo os alojamentos cablados por via do acordo de partilha de redes de fibra ótica celebrado com a Vodafone). Em termos dinâmicos, e embora esta situação deva ser devidamente ponderada face às condições específicas existentes e estrutura de mercado, a imposição de regulação em áreas onde a MEO nem está presente com fibra ótica (e onde em vários casos já existem outros operadores com NRA) poderia constituir um desincentivo ao investimento em NRA por parte da MEO. Em qualquer dos horizontes, há ainda em parte destas Áreas NC, o acesso aberto às redes de alta velocidade em zonas rurais. Ou seja, no total, nestas áreas existem cerca de 861 mil alojamentos cobertos por NRA de outros operadores, pelo que não parece proporcional impor acesso à fibra ótica da MEO que cobre um número muito inferior de alojamentos.

5.77. Assinale-se que os referidos 3 por cento de alojamentos cablados pela MEO com fibra que constam das Áreas NC estão em freguesias adjacentes às das Áreas C, para onde os operadores presentes nestas últimas poderão, expectavelmente, expandir a cobertura das suas redes – ver Figura 12.

[223] Fatores identificados no artigo 72.º, n.º 4 da LCE.

Figura 12. Alojamentos cablados com fibra pela MEO pertencente a freguesias NC (a azul) e freguesias C (áreas a cor clara)

[IIC]

[FIC]

5.78. Adicionalmente a MEO publicou a 11 de março de 2016 uma oferta comercial grossista de acesso à fibra ótica[224].

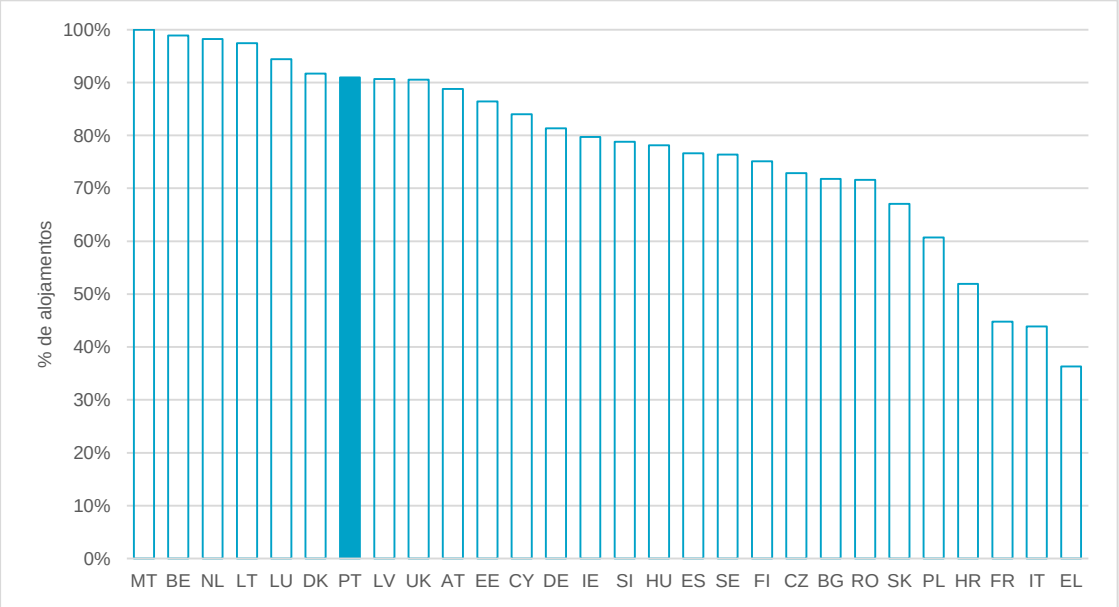
5.79. Entende-se assim que a não imposição de acesso à fibra da MEO estará alinhada com os objetivos da Comissão, na sua Recomendação sobre as NRA, sendo essa não imposição uma medida proporcional, já que os casos de presença exclusiva da rede de fibra ótica da MEO serão casos muito pontuais onde os benefícios de uma eventual imposição da obrigação de acesso a esses acessos específicos não superariam os

[224] Vide http://ptwholesale.pt/pt/servicos-nacionais/infraestruturas/Paginas/Access-PON-PT.aspx.

respetivos custos, nem será proporcional a imposição de uma oferta de acesso à fibra que abrange um tão reduzido número de acessos.

5.80. É de referir a este propósito que, mesmo sem ter imposto qualquer obrigação de acesso à fibra ótica, Portugal é um dos países da União Europeia com maior cobertura de NRA em geral (vide Figura 13)[225] e de FTTH em particular (vide Figura 14)[226], assegurada por uma gama alargada de operadores (com redes HFC e FTTH), o que tem contribuído para uma elevada taxa de penetração de pacotes de serviços (vide Figura 15)[227], com um nível de preços razoável.

Figura 13. Alojamentos cablados por NRA nos vários países europeus em junho de 2015



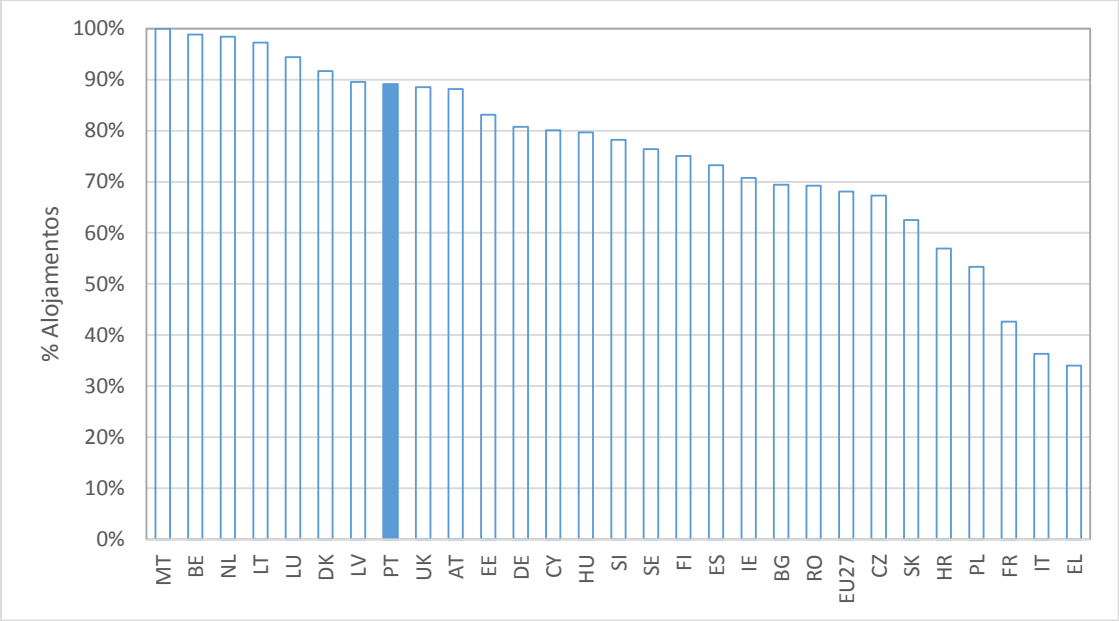
Fonte: Comissão Europeia (digital agenda scoreboard)

[225] Vide https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-scoreboard.

[226] Vide http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=15807.

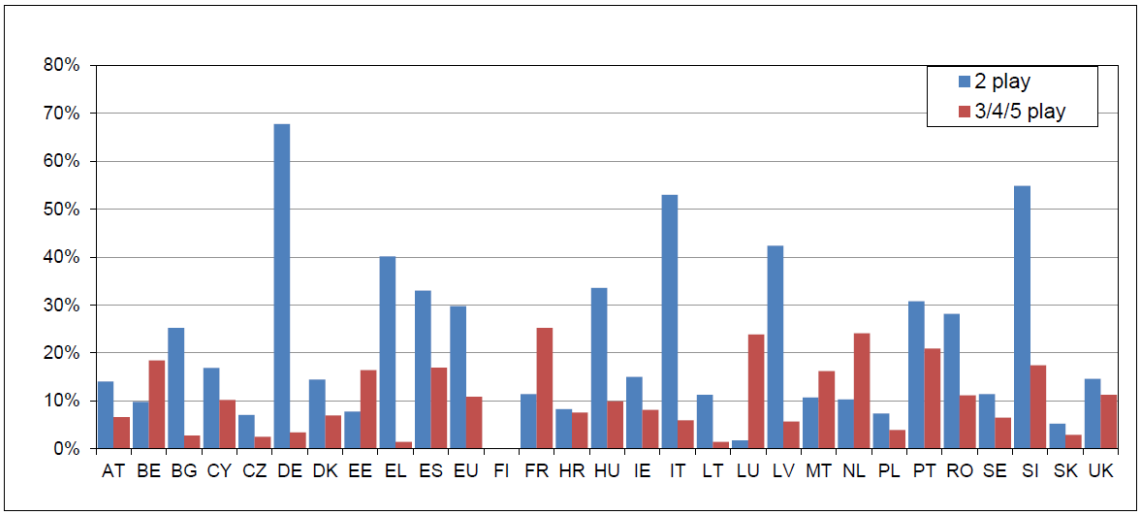
[227] Vide ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=9990.

Figura 14. Alojamentos cablados por FTTP (fiber to the premises) nos vários países europeus em junho de 2015



Fonte: Comissão Europeia (Connectivity Broadband market developments in the EU 2016)

Figura 15. Penetração de pacotes 2P e 3/4/5P nos vários países europeus em julho de 2014



Fonte: Comissão Europeia (Commission Staff Working Document – Implementation of the EU regulatory framework for electronic communication - 2015)

5.81. De facto, a fatura média mensal dos serviços que incluem o acesso em banda larga tem baixado ao longo dos anos, como se vê na tabela seguinte, o que mostra o aumento da concorrência no mercado de banda larga em Portugal.

Tabela 12. Fatura média mensal dos serviços de com banda larga fixa

		2011	2012	2013	2014	2015
Stand-alone	BLF	21,17	20,96	21,56	22,51	22,92
	BLM tablet/PC	18,07	15,50	15,36	15,95	15,61
	BLM telemóvel	:	11,11	11,67	12,03	11,71
Principais modalidades de serviços em pacote com Internet(1)	Double play: BLF+TVS	47,89	45,69	41,49	38,3	38,12
	Double play: STF+BLF	28,64	27,36	27,55	29,13	27,96
	Triple-play: STF+BLF+TVS	52,23	49,08	49,17	46,66	43,43
	Quadruple-play: STF+BLF+BLM+TVS	55,37	54,02	53,34	50,73	48,26
	Quadruple-play: STF+STM+BLF+TVS	:	:	78,23	69,98	66,29
	Quintuple-play: STF+STM+BLF+BLM+TVS	:	:	75,98	76,16	73,78

Unidade: euros com IVA
Fonte: ANACOM com base nos microdados do BTC da Marktest, 2011 a 2015
Bases:

BLF:	Total de lares com BLF fora de pacote de serviços (não tem em conta as não respostas)
STM:	Total de indivíduos com 10 ou mais anos com o serviço telefónico móvel fora de pacote de serviços (não tem em conta as não respostas)
BLM tablet/PC:	Total de indivíduos com 15 ou mais anos com BLM através de tablet/PC fora de pacote de serviços (não tem em conta as não respostas)
BLM telemóvel:	Total de indivíduos com 15 ou mais anos (até 2014) / 10 ou mais anos (a partir de 2015) com BLM através de telemóvel fora de pacote de serviços (não tem em conta as não respostas)
Pacotes:	Total de lares com o respetivo serviço em pacote (não tem em conta as não respostas)

(1) Nestas modalidades a "Internet no telemóvel" está incluída no STM.
Nota: Os pacotes foram beneficiando da inclusão de funcionalidades e conteúdos adicionais (e.g., gravações automáticas, maior número de canais, canais em HD), em geral sem aumento de preços.

5.82. É ainda de referir que nas freguesias que fazem parte das Áreas NC:

- Há 610 freguesias com cobertura de NRA rurais (superior a 15%) operando em regime de rede aberta, existindo nestas freguesias cerca de 548 mil alojamentos (o que corresponde a 21 por cento dos alojamentos das Áreas NC).
- Há 292 freguesias onde há (um) operador(es) com cobertura superior a 15 por cento dos alojamentos – nestas freguesias encontram-se cerca de 779 mil alojamentos (o que corresponde a 30 por cento dos alojamentos das Áreas NC).
- Em 1.724 freguesias não existe cobertura de NRA de operadores alternativos à MEO (pelo menos com 15 por cento), encontrando-se nestas freguesias 1,3 milhões de alojamentos (ou 49 por cento dos alojamentos das Áreas NC).

5.83. Existem planos, quer da MEO, quer de operadores alternativos, para estender as suas NRA, conforme referido no início do documento:

- Investimentos adicionais da MEO, com o objetivo estratégico de implementar fibra ótica em mais 3 milhões de lares e empresas, através da construção de 30.000 km de cabo de fibra ótica em 5 anos, a um ritmo de 600 mil casas por ano.
- Investimentos da Vodafone para estender a sua rede de fibra a mais 550 mil casas e empresas, até ao final de 2016, fazendo crescer o alcance da sua rede para mais de 2,75 milhões, uma cobertura equivalente a mais de 2/3 das famílias e empresas portuguesas, num investimento total de 125 milhões de euros.
- A continuação do investimento em RNG por parte da NOS através de um empréstimo do BEI, no montante de 100 milhões de euros, montante que não poderá exceder 50 por cento do total do investimento, e com o objetivo de extender a sua rede a 574 mil alojamentos adicionais.

5.84. Embora parte deste investimento possa ocorrer em Áreas C, é expectável que outra parte possa abranger as Áreas NC e, com a manutenção (ou reforço) da regulação do acesso às condutas e aos postes as barreiras à expansão das redes dos operadores alternativos poderão reduzir-se, o que se traduzirá num alargamento do ambiente competitivo no mercado de retalho.

5.85. A imposição de acesso regulado à fibra ótica da MEO poderia resultar numa redução dos incentivos para o investimento por parte da MEO, com a possibilidade de ausência de ofertas baseadas em fibra ótica numa parte significativa das freguesias incluídas nas Áreas NC (nomeadamente em 1.724 freguesias onde não existe cobertura de NRA).

5.86. Adicionalmente, caso seja mantida a prática que vem sendo seguida de uniformidade tarifária nas ofertas de um mesmo operador baseada na mesma infraestrutura em todo o território nacional, então os utilizadores nestas áreas geográficas poderão também beneficiar da concorrência existente nas Áreas C, mesmo na ausência de ofertas de operadores alternativos nas Áreas NC.

5.87. Em conclusão, e considerando-se inadequado, no momento presente, impor uma obrigação de acesso à rede de fibra ótica da MEO, pelos motivos atrás desenvolvidos, em particular por razões de (des)proporcionalidade dessa obrigação e necessidade de estímulo ao investimento, importa sublinhar que a ANACOM pode, a qualquer

momento e face à evolução do ambiente concorrencial do mercado relevante, desenvolver uma nova análise e rever em particular o quadro de obrigações impostas ao operador com PMS.

O acesso ao segmento terminal

5.88. De acordo com a Recomendação da Comissão sobre as NRA[228], deve ser imposto o acesso ao segmento terminal em fibra, incluindo a cablagem no interior dos edifícios, ao operador com PMS que instala FTTH.

5.89. O Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, prevê a obrigatoriedade da instalação de fibra ótica no âmbito das infraestruturas em edifícios (ITED) (a qual acresce à obrigatoriedade de instalação de cobre e de cabo coaxial que já hoje vigora), promovendo a instalação de fibra ótica nos edifícios e evitando a monopolização destas infraestruturas pelo primeiro operador.

5.90. A 2.ª edição do manual ITED define (e agrega[229]) as regras técnicas de aplicação obrigatória e as recomendações (numa lógica de aproximação à Normalização Europeia) para as instalações de sistemas de telecomunicações em edifícios, incluindo infraestruturas adaptadas às NRA.

5.91. É agora obrigatório, quer em edifícios novos, quer em alterações estruturais a efetuar nos edifícios já construídos, garantir o suporte de cablagem em fibra de vários operadores e respetiva ligação à infraestrutura de telecomunicações (existente), devendo o primeiro operador a aceder ao edifício para instalar esse tipo de infraestruturas assegurar, nomeadamente, a instalação da coluna montante e de pontos de ligação de cliente que permitam a cada operador efetuar a ligação a cada fração por meios próprios e, principalmente, a partilha da infraestrutura instalada por outros operadores que pretendam oferecer serviços de comunicações eletrónicas baseados em fibra (devendo este ponto de partilha ser localizado no interior do edifício, dentro ou junto do repartidor geral do edifício).

5.92. Segundo o manual ITED, o repartidor geral de fibra (a partilhar) deve ser dimensionado em função do número de frações que constituem o edifício, considerando-se como mínimo duas fibras por fração.

---

[228] Cf. §18 e §19.

[229] Ver http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=995841#.VH2l42dHi3A.

5.93. Neste contexto de partilha de infraestrutura de fibra ao nível do segmento terminal (no edifício) decorrente da lei, a ANACOM considera que não existirão restrições no acesso por parte dos operadores alternativos a essa infraestrutura, estando minimizadas as ditas barreiras verticais no acesso ao utilizador final, não sendo necessária a imposição de obrigações (assimétricas) na presente análise.

Conclusão

5.94. Face ao exposto supra, a ANACOM considera que as obrigações de acesso previstas na anterior análise devem ser mantidas, nomeadamente o acesso aos lacetes e sublacetes locais em cobre e aos recursos conexos, incluindo coinstalação nos MDF/centrais locais e nos armários de rua, transporte de sinal, bem como o acesso a condutas e postes e, adicionalmente, ser imposta a obrigação de disponibilização de fibra escura, quando não haja espaço em condutas ou postes e exista fibra disponível nesses troços específicos de conduta ou poste. A oferta de fibra escura deve ser disponibilizada pela MEO no prazo de 2 meses após a notificação da decisão final relativa à presente análise, podendo constar do âmbito da ORAC e da ORAP ou constituir uma oferta de referência autónoma.

5.95. Adicionalmente, a ANACOM entende que a MEO deve continuar a estar sujeita às obrigações de negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso e de não retirar o acesso já concedido a determinados recursos.

5.96. Estas obrigações correspondem às condições atualmente já oferecidas pela MEO através da ORALL, da ORAC e da ORAP, que a ANACOM entende deverem ser mantidas e, no curto prazo, estendidas à oferta de fibra escura da MEO, nas condições atrás referidas, sem prejuízo de condições que venham a ser especificadas e detalhadas em decisões autónomas.

5.97. A ANACOM entende ainda que a definição de um preço adequado para os produtos de acesso grossistas (incluindo acesso ao cobre e condutas e postes e infraestrutura associada e fibra escura) permite que os concorrentes evoluam no sentido do investimento eficiente em infraestrutura própria, permitindo, simultaneamente, a oferta de serviços concorrenciais no retalho, com benefícios claros para o utilizador final. Este facto tem vindo a ser comprovado pelos desenvolvimentos ocorridos nos

mercados em questão[230] – esta matéria é melhor detalhada na secção posterior relativa ao controlo de preços.

5.98. Em relação à não imposição de uma obrigação de acesso à rede de fibra ótica da MEO, conforme atrás referido, a ANACOM acompanhará a evolução do mercado, principalmente nas Áreas NC, e poderá rever esta situação numa nova análise de mercado que poderá ser iniciada a qualquer momento, e antes de decorridos 3 anos, em conformidade com o artigo 59.-ºA da LCE.

5.99. Assim, atendendo ao mencionado, esta Autoridade considera que todas as obrigações no âmbito do acesso e utilização de recursos de rede específicos, impostas na decisão de 14 de janeiro de 2009, continuam a ser razoáveis, adequadas, proporcionais e justificadas. Consequentemente, todas essas obrigações devem ser mantidas.

5.100. Note-se contudo que a obrigação de acesso não será, por si só, suficiente. A ANACOM entende que será necessário manter obrigações adicionais, previstas na LCE, para que se possam colmatar os problemas concorrenciais potenciais como os preços excessivos ou as práticas discriminatórias, assegurando a existência de um acesso em condições razoáveis e adequadas às condições existentes nos mercados relevantes para a presente análise. Estas questões são abordadas nas secções seguintes.

Não discriminação

5.101. Geralmente, uma empresa fornecedora grossista detentora de PMS, especialmente quando lhe é imposta uma obrigação de acesso, tem um forte incentivo para discriminar, especificamente face aos seus próprios serviços, relativamente às condições em que os serviços grossistas são prestados a operadores alternativos que estejam ativos nos mercados a jusante (nomeadamente quando essa empresa é verticalmente integrada e possui operações a nível retalhista, como é o caso em apreço)[231].

[230] E também nos mercados a jusante (da cadeia de valor vertical), nomeadamente no mercado retalhista de acesso em banda larga com um incremento substancial de concorrência nas zonas onde existem ofertas suportadas em diferentes infraestruturas (OLL, cabo e, mais recentemente, fibra), que esteve aliás na base da proposta de segmentação geográfica do respetivo mercado grossista.

[231] Este problema de concorrência pode incluir a utilização discriminatória ou retenção de informação, a discriminação pela qualidade, as táticas de atraso e as exigências indevidas, além da possibilidade de discriminação ao nível dos preços.

5.102. O fornecimento de serviços com menor qualidade, com processos mais complexos ou morosos ou a preços mais elevados a esses operadores alternativos irá influenciar negativamente a qualidade dos serviços prestados por estes a nível retalhista e/ou aumentar significativamente os seus custos face aos custos da divisão retalhista da empresa com PMS, reduzindo substancialmente a sua competitividade no retalho e traduzindo-se numa forma de alavancagem, por parte da empresa com PMS, do seu poder de mercado a nível grossista para o mercado retalhista[232].

5.103. Mais especificamente, este tipo de comportamento discriminatório permite que o operador com PMS e as suas subsidiárias estejam numa situação de vantagem em outros mercados cujas ofertas acabam por influenciar, nomeadamente os mercados de banda larga, de TV por subscrição e de STF.

5.104. Segundo os artigos 66.º e 70.º da LCE, a ANACOM pode impor, quando apropriado, obrigações de não discriminação na oferta de acesso. Nos termos do artigo 5.º, n.º 5, alínea b) da mesma Lei, cumpre a esta Autoridade assegurar que "*em circunstâncias análogas, não haja discriminação no tratamento das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas*".

5.105. Neste sentido, a ANACOM entende dever manter a obrigação de não discriminação que visa[233], principalmente, impedir a MEO – entidade integrada verticalmente – de discriminar em favor das suas próprias atividades de retalho e assegurar que as empresas concorrentes que recorrem ao acesso grossista daquela entidade possam ficar numa posição equivalente à da MEO no retalho. Esta obrigação tem também em vista impedir que haja discriminação indevida entre os vários operadores concorrentes da MEO.

5.106. Considerando os incentivos à existência de comportamentos discriminatórios nas condições de fornecimento de acesso e utilização de recursos de rede específicos e as consequências dessa discriminação nos mercados entende-se que a manutenção

[232] Considere-se, a título exemplificativo, uma situação em que uma empresa detentora de PMS no mercado de acesso local grossista num local fixo discrimina negativamente os operadores alternativos relativamente à sua divisão com operações em mercados adjacentes. Atente-se nomeadamente nos possíveis efeitos no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande difusão) e, sequencialmente, no mercado retalhista de acesso em banda larga. Uma qualidade de serviço inferior àquela que é prestada a divisões do negócio retalhista do operador com PMS poderia significar que os operadores alternativos não poderiam fornecer um novo acesso num período de tempo equivalente ou então não poderiam garantir um tempo de reparação de avarias equivalente ao assegurado pelo operador com PMS no mercado grossista (ainda que só considerando o fornecimento interno) e, consequentemente, no mercado retalhista de acesso em banda larga.

[233] E visou, conforme já mencionado nas anteriores análises de mercado.

da obrigação de não discriminação é justificada, adequada e proporcional face aos custos que envolve, até porque esta obrigação já foi imposta e concretizada em 2005 e mantida em 2009.

5.107. No passado, os operadores alternativos suscitaram preocupações, nomeadamente quanto à perceção de diferenças em termos de tempos de fornecimento de serviços de acesso a condutas e de desagregação do lacete local e de tempos de fornecimento de serviços similares ou relacionados nos mercados retalhistas, bem como outros aspectos relacionados com a qualidade de serviço da oferta grossista do operador com PMS[234].

5.108. Algumas destas questões já foram analisadas pela ANACOM, nomeadamente nas deliberações relativas à ORALL, de 17 de fevereiro de 2010, e à ORAC, de 28 de outubro de 2010, bem como na deliberação de 11 de março de 2009, que aprovou a decisão final relativa à publicação dos níveis de desempenho na qualidade de serviço das ofertas grossistas ORALL, ORCA, ORAC, Rede ADSL PT e ORLA[235].

5.109. A este respeito esclarece-se que a existência de não discriminação não é assegurada apenas com a igualdade de tratamento relativamente aos casos mais comuns, mas também com a existência de igualdade de tratamento quando estão em causa fornecimentos mais específicos ou relacionados com segmentos de mercado que têm outro tipo de necessidades e utilizações dos serviços, como os clientes empresariais ou clientes com serviços *multiple-play*.

5.110. Também o BEREC já afirmou que existem várias possibilidades de colocar os operadores concorrentes em desvantagem através de discriminação na qualidade dos serviços grossistas prestados por um operador com PMS. Para impedir que tal aconteça, o BEREC defende a existência de uma obrigação de não discriminação que garanta que, em condições equivalentes, os serviços e informações prestadas pelo operador com PMS aos operadores concorrentes tenham a mesma qualidade que a garantida aos próprios serviços e às empresas subsidiárias.

---

[234] Estas questões têm sido suscitadas essencialmente quando estão em causa serviços com qualidade superior em termos de fornecimento da instalação e, sobretudo, reparação de avarias.

[235] De acordo com esta decisão, a MEO deverá disponibilizar e publicitar, junto dos utilizadores finais, dos beneficiários das suas ofertas grossistas e da ANACOM, informação explícita relativa às ofertas grossistas e ao seu desempenho.

5.111. Em conclusão, continua assim a entender-se que a obrigação de não discriminação é objetivamente justificável, já que assegura que os concorrentes da MEO, e consequentemente os utilizadores finais, não são colocados em desvantagem face aos serviços da própria MEO ou a outros concorrentes que se encontrem em igualdade de circunstâncias.

5.112. Também a Recomendação da Comissão sobre as NRA prevê a aplicação do princípio da não discriminação, nomeadamente para garantir a efetividade do acesso ao segmento terminal e à desagregação da fibra. Adicionalmente, é também relevante atender ao que consta na Recomendação da Comissão sobre não discriminação, nomeadamente sobre o padrão de equivalência de acesso a adotar.

Padrão de equivalência a adotar

5.113. Existem duas opções relativas ao padrão de equivalência de acesso a adotar: a equivalência dos *inputs* (EdI) e a equivalência de *output* (EdO).

5.114. A Recomendação da Comissão sobre não discriminação refere que "*é particularmente difícil detetar e corrigir um comportamento discriminatório não tarifário através da mera aplicação de uma obrigação geral de não discriminação*"[236]. Defende-se assim que é importante assegurar uma verdadeira equivalência de acesso "*através da aplicação rigorosa de obrigações de não discriminação e da utilização de meios eficazes para controlar e fazer cumprir essas obrigações*"[237].

5.115. A EdI é geralmente considerada como "*o meio mais seguro para conseguir uma proteção eficaz contra a discriminação, dado que os requerentes de acesso poderão concorrer com a empresa a jusante do operador com PMS verticalmente integrado usando exatamente o mesmo conjunto de produtos grossistas regulamentados, aos mesmos preços e utilizando os mesmos processos transacionais*"[238]. Considera também a Comissão que a EdI garante de forma mais segura a existência de transparência e a eventual resolução de problemas de assimetria de informação, assegurando simultaneamente benefícios resultantes da existência de uma concorrência mais intensa nos mercados localizados a jusante do nível grossista onde se implementa esse padrão de equivalência.

[236] Considerando (12).
[237] Idem.
[238] Considerando (13).

5.116. Sem prejuízo, de acordo com a legislação existente (e com a recomendação referida) as obrigações impostas pelas ARN e a sua forma de implementação terão de ser adequadas à natureza do problema que pretendem endereçar e assegurar a existência de proporcionalidade. A este respeito, é reconhecido que a implementação de um padrão de equivalência numa base de EdI deverá implicar custos de implementação mais elevados relativamente a outras soluções com vista a assegurar a não discriminação, como por exemplo a EdO, e que o operador com PMS deixará de poder beneficiar de algumas sinergias verticais.

5.117. A avaliação da proporcionalidade de imposição de um padrão de equivalência numa base de EdI deverá assim considerar a importância dos eventuais benefícios alcançados face aos custos associados à sua implementação. Neste sentido, dever-se-á reconhecer (aliás conforme indicado na Recomendação da Comissão sobre não discriminação) que será mais provável assegurar a existência de proporcionalidade quando se tratar da imposição de EdI a serviços grossistas associados a NRA face à imposição a serviços grossistas suportados na rede de cobre.

5.118. A existência de EdI em serviços associados à rede de cobre implicará previsivelmente a reconfiguração total dos sistemas e procedimentos de prestação de serviços existentes.

5.119. Há que ter também em conta que é ao nível mais profundo da rede que a imposição da EdI proporcionará mais benefícios, possibilitando a existência de concorrência efetiva e sustentada a longo prazo[239].

5.120. Na eventualidade de se concluir pela não proporcionalidade da imposição de EdI, considera-se que deverá ser aplicado um padrão de equivalência baseado na EdO, como aliás já acontece com as ofertas reguladas ao abrigo da presente análise de mercado, por forma a garantir que "*os inputs grossistas fornecidos aos operadores alternativos — ainda que estes não utilizem os mesmos sistemas e processos — sejam comparáveis, em termos de funcionalidade e preço, aos que o próprio operador com PMS verticalmente integrado consome*"[240].

[239] A este propósito, a Recomendação da Comissão sobre não discriminação defende, no considerando (16), que "*as ARN terão primeiro de identificar o nível ao qual, em função das respetivas circunstâncias nacionais, a imposição de EdI produzirá os maiores benefícios para a concorrência e a inovação, e depois determinar se a EdI também será apropriada e proporcionada a outros níveis*".

[240] Considerando (17).

5.121. Conclui-se assim que a decisão de impor, ou não, um padrão de equivalência com base na EdI dependerá da situação específica de prestação de serviços considerada, nomeadamente do nível da cadeia de valor que está em causa. Consequentemente, analisa-se de seguida a proporcionalidade da imposição de tal padrão de equivalência nos vários níveis de prestação de serviços existentes no mercado de acesso local grossista num local fixo.

5.122. Inicia-se tal análise, conforme indicado na Recomendação da Comissão sobre não discriminação, pelo nível mais profundo da rede, o que, neste caso, corresponde à infraestrutura de construção civil (condutas, postes e infraestrutura associada). Avaliam-se assim seguidamente os sistemas de informação e os procedimentos de fornecimento e prestação de serviços associados a este tipo de infraestruturas a terceiros e comparam-se esses sistemas e procedimentos com os sistemas e procedimentos utilizados pela MEO.

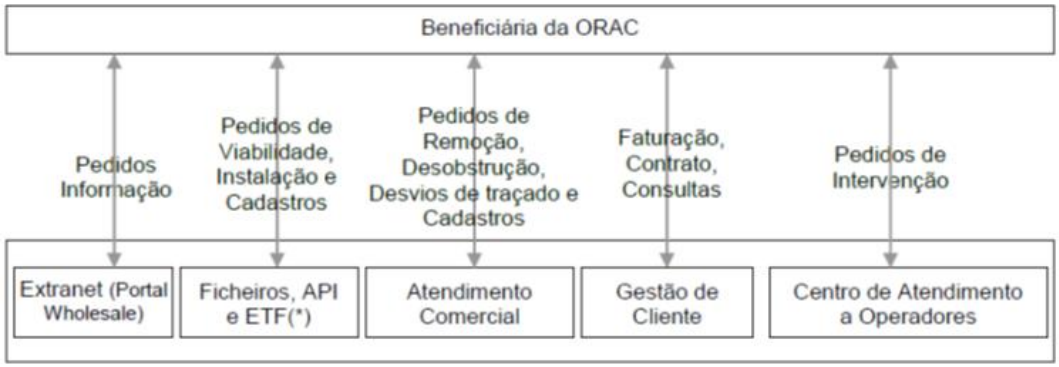
Acesso a condutas

5.123. No que diz respeito ao acesso às condutas geridas e/ou detidas pela MEO (doravante condutas da MEO), no âmbito da ORAC, existem dois aspectos essenciais:

- O acesso *online* às informações sobre o traçado das infraestruturas subterrâneas e sobre os níveis de ocupação dos troços de conduta da MEO, incluídas na base de dados acessível aos beneficiários da ORAC através de uma Extranet (também designada por Extranet ORAC);
- Os processos e sistemas relacionados com a gestão dos vários pedidos dos beneficiários (e respostas da MEO) de serviços grossistas previstos na ORAC (SI ORAC).

5.124. Com efeito, no âmbito da ORAC, as beneficiárias têm ao seu dispor, para efeitos de troca de informação com a MEO, as seguintes interfaces:

Figura 16. Interfaces ORAC



MEO

5.125. Assim, no que diz respeito ao acesso às condutas da MEO numa perspetiva de EdI, considera-se que são especialmente importantes o:

- Acesso à informação sobre o traçado (localização, perfil) e níveis de ocupação das condutas, disponibilizada aos beneficiários da ORAC através da base de dados de condutas da MEO acessível através de uma Extranet;
- Acesso aos sistemas de ficheiros, API e ETF (SI-ORAC) relacionados com a gestão dos pedidos de análise de viabilidade, de acesso e instalação e de cadastros.

5.126. Existem também outros aspectos, como por exemplo os processos de planeamento e previsões, que são importantes numa perspetiva de equivalência de acesso.

5.127. Analisam-se estes aspectos autonomamente para os vários serviços grossistas relevantes.

Acesso à base de dados de condutas através da Extranet ORAC

5.128. A informação incluída na base de dados de condutas da MEO e disponibilizada através da *Extranet* ORAC permite aos beneficiários da ORAC consultarem o traçado das infraestruturas subterrâneas (e.g. troços de conduta, caixas de visita, ramais de acesso) da MEO localizadas em todo o país.

5.129. Existe também a possibilidade de os beneficiários da ORAC verificarem autonomamente a viabilidade da instalação dos seus cabos nas condutas da MEO localizadas nas áreas concorrenciais do anterior Mercado 5 e mesmo fora dessas áreas concorrenciais em alguns casos específicos, nomeadamente no caso das condutas construídas no decurso do ano 2009 e seguintes ou de condutas que,

independentemente da data da sua construção, foram objeto de análise de viabilidade[241]. Assim, os beneficiários da ORAC apenas não podem aceder a informação sobre a viabilidade da instalação dos seus cabos nas condutas da MEO, em condutas localizadas nas áreas não concorrenciais do anterior Mercado 5, que tenham sido construídas antes de 2009 e relativamente às quais não tenha já existido uma análise de viabilidade[242].

5.130. Não existe informação detalhada disponível sobre os sistemas de informação utilizados internamente pela MEO, sobre a informação que está disponível nesses sistemas, sobre a qualidade dessa informação, nem mesmo sobre a eventual variação da informação disponível em função da área geográfica em causa.

5.131. No entanto, segundo o que foi apurado pelas empresas de consultoria Oxera e Ellare, no estudo efetuado, em 2009, a pedido da ANACOM sobre a separação vertical funcional no sector das comunicações eletrónicas em Portugal[243], a MEO, apesar de não utilizar os procedimentos definidos na ORAC ao planear a instalação de fibra (nomeadamente o SI ORAC), acede à mesma base de dados da ORAC (existindo uma única base de dados com informação de condutas da MEO).

5.132. Ou seja, à partida, e exclusivamente no que se refere à informação sobre condutas (traçado e nível de ocupação), a MEO e os beneficiários da ORAC apesar de acederem de formas diferentes (a MEO tem acesso direto, enquanto os beneficiários da ORAC acedem através de uma *Extranet*), ambos utilizam a mesma base de dados e têm acesso à mesma informação, o que terá, no entanto, de ser confirmado inequivocamente pela MEO.

5.133. Reconhece-se também que o acesso à base de dados de condutas da MEO através de uma Extranet e a informação disponibilizada têm sido suficientes para que os operadores beneficiários da ORAC possam, de uma forma eficaz, satisfazer as suas necessidades no que diz respeito à:

- Identificação dos troços de conduta da MEO localizados numa determinada área na qual pretendam instalar os seus cabos;

[241] Esta verificação da viabilidade de instalação de cabos é aferida através dos níveis de ocupação das condutas.

[242] Nas condutas associadas a estas áreas o prazo de resposta aos pedidos de análise de viabilidade de ocupação é de10 dias de calendário, para 100 por cento dos casos.

[243] Disponível em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=968156&languageId=0#.VH2mSGdHi3A.

– Aferição da possibilidade de ocupação desses troços de condutas.

5.134. Isto sem prejuízo de se poder, por exemplo, equacionar a inclusão, na base de dados ORAC acessível através de uma Extranet, de informação sobre os níveis de ocupação de condutas da MEO localizadas em áreas adicionais.

5.135. A ser assim, existirá já EdI a este nível (no acesso à base de dados de condutas da MEO). Contudo, deverá a MEO comprovar se, no seu processo de planeamento, utiliza exclusivamente a base de dados das suas condutas acessível através da Extranet ORAC, com exatamente as mesmas funcionalidades que disponibiliza aos beneficiários da ORAC, ou se internamente utiliza outro tipo de sistemas e informação (e eventualmente documentação em formato não eletrónico não disponível aos beneficiários da ORAC), remetendo informação sobre esta matéria à ANACOM, no prazo máximo de 3 meses após a aprovação da deliberação final associada à análise de mercados.

5.136. Nas restantes áreas não concorrenciais (Áreas NC do anterior Mercado 5), a informação sobre a viabilidade de ocupação de condutas da MEO com cabos dos beneficiários da ORAC não pode ser aferida por estes através da base de dados ORAC (acessível através da *Extranet*), tendo aquela informação de ser obtida na sequência do envio à MEO de um pedido de análise de viabilidade submetido por formulário ou através de interface eletrónica (SI-ORAC), cujo prazo de resposta definido na ORAC é de dez dias consecutivos para 100 por cento dos casos (PQS2).

5.137. Assim, conclui-se que, nestes casos (Áreas NC do anterior Mercado 5), torna-se ainda mais evidente que a MEO poderá internamente obter informação sobre a viabilidade de ocupação das suas condutas de forma mais célere do que os beneficiários da ORAC.

5.138. Obrigando-se a MEO, numa perspetiva de EdI, a passar a utilizar a (isto é, a aceder à) Extranet ORAC em condições absolutamente iguais às dos operadores beneficiários da ORAC, interessa conhecer com maior detalhe o sistema de informação geográfico da MEO, reconhecendo-se que é possível a MEO ter internamente acesso a informações sobre a sua rede de infraestruturas, sem ser exclusivamente através de uma *Extranet* ORAC, que é o único modo de acesso àquela informação que é utilizado por todos os beneficiários da ORAC.

5.139. Acresce que, no limite, o acesso pela MEO a informações mais atualizadas sobre a sua rede de infraestruturas (por exemplo, o acesso a informação sobre disponibilidade de espaço em conduta numa dada área de interesse para instalação de cabos de fibra ótica) pode ser efetuado antes de a informação (mais atualizada) ser inserida na base de dados ORAC (acessível através da *Extranet*), conferindo a quem a obtém natural vantagem face aos demais concorrentes.

5.140. Releva-se que no referido estudo sobre separação vertical funcional, a Oxera concluiu que:

- "PTC does not use the same extranet interface to assess space feasibility or plan installations. Potential source of discrimination";
- "PTC local network planners may be able to work informally - ie, constantly changing requirements or priorities - with the PTC holders of duct information. Such informality is not available to altnets. Rather, they have to follow a formal process with a formal product, which entails a cash charge for each request";
- "Once a request is made by an altnet, by definition information is held by PTC about the precise local intentions of an altnet".

5.141. Por conseguinte, impondo a ANACOM a obrigação de EdI à MEO, este operador tal como qualquer outro beneficiário da ORAC, em condições de equivalência, terá de aceder à base de dados das condutas por si geridas e/ou detidas, unicamente através da *Extranet* ORAC, não podendo/devendo aceder à informação sobre as condutas geridas e/ou detidas pela MEO através de qualquer outra forma distinta (e.g. por acesso a documentos ou acesso direto à base de dados).

5.142. Nesse sentido, julga-se que uma auditoria à MEO deverá verificar da inexistência de quaisquer outros pontos possíveis de acesso pela própria MEO à informação sobre as condutas por si detidas ou geridas, que não sejam unicamente através da *Extranet* ORAC.

5.143. É também essencial e necessário acautelar que os serviços grossistas da MEO que fazem a gestão da base de dados ORAC (e.g. introdução de novos troços de conduta na base de dados, introdução/remoção de cablagem nos troços de conduta, podendo tal resultar numa alteração da cor dos "semáforos") não estejam de alguma forma relacionados com quem possa fazer uma utilização concreta dessa informação (por

exemplo, os serviços retalhistas da MEO), uma vez que, ao contrário da MEO, os operadores beneficiários da ORAC não têm acesso à gestão da base de dados ORAC.

5.144. Em suma, entende-se que a realização de uma auditoria neste contexto deverá detetar:

- A possibilidade de a MEO poder internamente ter acesso a informação sobre condutas por si geridas ou detidas de uma forma apriorística em relação aos beneficiários da ORAC (por exemplo no contexto de uma atualização de cadastro pelos próprios técnicos da MEO – inserção de dados);
- A eventual existência no sistema de informação geográfico da MEO de eventuais pontos de acesso interno à informação a montante da Extranet ORAC (único ponto de acesso que pode ser utilizado pelos beneficiários da ORAC) para obtenção de informação sobre as condutas da MEO.

SI-ORAC e gestão de pedidos

5.145. O sistema de informação ORAC (SI-ORAC) consiste na disponibilização, pela MEO aos beneficiários da ORAC, de interfaces eletrónicas baseadas em ficheiros e ETF, e em API e ETF (FTP público), para transferências de pedidos e respostas associados aos serviços grossistas da ORAC, nomeadamente:

- Serviço de análise de viabilidade;
- Serviço de acesso e instalação;
- Registro de cadastro.

5.146. Os documentos de especificação dessas interfaces eletrónicas (entre a MEO e os beneficiários da ORAC) permitem que todos os beneficiários adaptem os seus sistemas de informação por forma a automatizar os pedidos e respostas trocados com a MEO referentes aos serviços grossistas da ORAC suprareferidos.

5.147. Após várias diligências da ANACOM no sentido de uma melhor coordenação entre a MEO e os beneficiários da ORAC, em julho de 2011 foi implementada uma nova versão do sistema de informação (SI-ORAC 2.0), visando permitir aos beneficiários a submissão direta de pedidos de instalação em zonas onde se encontra disponível a informação sobre ocupação de condutas (i.e. sem necessidade prévia de submissão de pedidos de viabilidade).

5.148. Neste contexto, as questões relacionadas com equivalência têm a ver unicamente com a gestão dos pedidos/respostas dos serviços grossistas da ORAC, de momento apenas aplicáveis aos beneficiários dessa oferta, uma vez que no tocante à instalação de cabos propriamente dita os beneficiários, ou empresas subcontratadas ao seu serviço desde que certificadas (através de uma certificação ORAC), podem (tal como a própria MEO) proceder à instalação dos cabos nas condutas da MEO em situação de equivalência (contudo, este aspecto é detalhado posteriormente).

5.149. A propósito da gestão dos processos e serviços (produtos) grossistas da ORAC, no já referido estudo sobre separação vertical funcional, a Oxera concluiu que:

- "PTC does not use the ORAC product when it is planning its own fibre installations";
- "PTC does not use the same processes to submit requests. Potential source of discrimination";
- "The ORAC product is basically an information product. Both PTC and altnets require the same information in order to install their own fibres in existing ducts. Altnets buy ORAC, while PTC uses internal processes".

5.150. Subsequentemente, em junho de 2011, a MEO informou (confirmou) que o procedimento interno que utiliza para o acesso às suas condutas não segue em todos os pontos os procedimentos de acesso às condutas definidos na ORAC (para as beneficiárias). Contudo, alegadamente esse procedimento interno não difere dos procedimentos usados pelas beneficiárias desde o instante em que estas recebem autorização para proceder à instalação dos seus cabos. Por conseguinte, o que está em causa são todos os trâmites até que haja confirmação para proceder à instalação no terreno.

5.151. Ainda assim, a MEO, no contexto atual da ORAC, tem sempre a opção de poder acompanhar as instalações realizadas no terreno pelas beneficiárias, o que não se aplica às beneficiárias (i.e. estas não podem acompanhar as instalações realizadas no terreno pela MEO), pelo que a este nível também não existe equivalência entre a MEO e as beneficiárias.

5.152. A ANACOM identificou preliminarmente as duas seguintes opções a tomar de molde a garantir a existência de EdI no âmbito dos sistemas de informação da ORAC:

- Manter os sistemas e procedimentos definidos na ORAC (eventualmente com adaptações), passando a MEO a utilizar integralmente esses sistemas e procedimentos;
- Manter os sistemas e procedimentos utilizados internamente pela MEO (eventualmente com adaptações), passando os beneficiários da ORAC a utilizar integralmente esses sistemas.

5.153. Neste contexto, entende-se que a análise de aspectos a serem verificados no contexto do cumprimento pela MEO da obrigação de equivalência de acesso (numa ótica de EdI) depende da opção concreta que for tomada, sendo em todo o caso, importante, entre outros:

- Verificar se a MEO submete, de facto, todos os seus pedidos de análise de viabilidade (neste caso para as Áreas NC do anterior Mercado 5), de acesso e instalação e de cadastro através do SI-ORAC, em situação de completa equivalência (neste caso, de EdI) com os beneficiários da ORAC, não havendo qualquer discriminação no seu tratamento (e.g. através da possibilidade de definição de prioridades de tratamento relativas a determinados pedidos da MEO).
- Verificar se em situações de pedidos de intervenção urgentes (e não urgentes), os pedidos da MEO são tratados de forma em tudo equivalente aos pedidos análogos dos beneficiários da ORAC.
- No caso de pedidos de desobstrução remetidos pelos beneficiários da ORAC, verificar se existe por parte da MEO alguma margem para discriminação na análise dos mesmos (e, por conseguinte, nos orçamentos daí resultantes) face a necessidades equivalentes de desobstrução de troços de conduta enfrentadas pela própria MEO.

5.154. Finalmente, com a aplicação da EdI na ORAC será possível obter indicadores aplicáveis à MEO (do mesmo modo que são atualmente aplicáveis os PQS da ORAC aos beneficiários) e aferir do cumprimento do princípio da não discriminação através da análise aos relatórios trimestrais disponibilizados. A este propósito a MEO informou a ANACOM, em junho de 2011, que não dispõe de indicadores ou medidas especificamente destinados à medição dos tempos internos (à própria MEO) de instalação de cabos em condutas, pelo que os dados de que dispõe não correspondem

a qualquer dos indicadores de níveis de serviço previstos na ORAC, não sendo por isso comparáveis.

5.155. Relativamente aos outros processos de gestão de pedidos, e.g., os processos relacionados com a intervenção (urgente e não urgente) em cabos, a remoção de cabos e equipamentos, as desobstruções e o envio de cadastros e outras atividades que estejam no âmbito da ORAC, verifica-se que os procedimentos relevantes estão detalhadamente descritos nessa oferta.

5.156. Um aspecto fundamental do acesso às condutas da MEO, e que é neste contexto compatível com a EdI, é a possibilidade já prevista na ORAC, de os operadores beneficiários daquela oferta grossista (ou as empresas subcontratadas por estes) poderem instalar os seus próprios cabos nas condutas da MEO (eventualmente acompanhados por um representante da MEO).

5.157. Contudo, existem outras situações nas quais os beneficiários da ORAC dependem (de uma resposta) da MEO, tendo de se sujeitar a determinados procedimentos, com prazos de resposta associados, podendo ser distintos daqueles que a MEO utiliza internamente para os seus próprios serviços.

5.158. Assim, ainda mais importante do que descrever e analisar os procedimentos grossistas em questão é compará-los com os procedimentos levados a cabo internamente para as mesmas atividades por parte da MEO, sendo que, a este respeito, também não existe informação detalhada sobre os procedimentos de acesso a condutas e outros procedimentos comparáveis com as atividades associadas à ORAC, levados a cabo internamente pela MEO no âmbito do acesso a condutas.

5.159. Contudo, em junho de 2011, a MEO informou a ANACOM que o procedimento interno de acesso às condutas não segue em todos os pontos o processo definido na ORAC, pelo que, independentemente dos detalhes específicos associados aos processos e sistemas existentes na ORAC e utilizados internamente pela MEO, existem diferenças entre os mesmos.

5.160. Sobre este aspecto será relevante considerar que, por exemplo, em situações de intervenções urgentes (e mesmo não urgentes), ao contrário dos beneficiários que necessitam de remeter à MEO um pedido de agendamento de intervenção, a MEO não necessita de submeter tal pedido uma vez que não necessita de qualquer acompanhamento. Note-se que, mesmo que a MEO decida que, numa dada

intervenção solicitada por um beneficiário nas suas condutas, não é necessário proceder ao acompanhamento (com um colaborador seu), o beneficiário da ORAC tem de aguardar por uma comunicação da MEO nesse sentido.

5.161. O mesmo acontece no caso de um pedido de acesso e instalação, em que a MEO tem um prazo máximo de 5 dias úteis para responder ao pedido (que é geralmente idêntico ao pedido de análise de viabilidade que o precedeu), correspondendo a janela para o primeiro agendamento de início do acesso e instalação ao período entre o sétimo dia útil e o décimo quinto dia útil após a receção do pedido de acesso e instalação por parte da MEO. Releva-se que caso a MEO pretenda instalar cabos nas suas condutas, realiza tal como os beneficiários da ORAC uma análise da viabilidade de ocupação, mas subsequentemente caso essa análise seja positiva, a MEO, ao contrário daqueles operadores, não está obrigada a ter de aguardar por um prazo adicional para avançar para a instalação no terreno.

5.162. Existem muitas outras situações no terreno que podem desequilibrar as condições incorridas pelos beneficiários da ORAC face àquelas em que os próprios técnicos da MEO incorrem. Por exemplo, situações relacionadas com atrasos na chegada dos técnicos ao local de instalação, com as autorizações necessárias, com maior ou menor facilidade com que são encontradas soluções alternativas ou desbloqueadas questões que surgem aquando dos trabalhos de instalação.

5.163. Verifica-se assim que atualmente não existe um padrão de EdI no que diz respeito aos serviços grossistas prestados no âmbito do acesso a condutas. Tendo em consideração que já estão implementados sistemas e procedimentos de fornecimento grossistas, na avaliação de proporcionalidade da imposição de um padrão de EdI deverão ser considerados os custos associados à modificação dos atuais procedimentos grossistas e/ou internos para que seja assegurada a utilização dos mesmos sistemas e procedimentos por parte da MEO e dos operadores alternativos no acesso a condutas.

5.164. Há ainda que ter em conta que o procedimento interno da MEO de acesso às condutas não foi concebido de modo a possibilitar a extração de indicadores[244] o que pode dificultar e implicar também custos relevantes na opção por um padrão de equivalência baseado na EdO, uma vez que seria necessário adequar os procedimentos de

[244] Conforme indicado por comunicação da MEO de junho de 2011.

fornecimento e os sistemas de informação utilizados internamente por forma a garantir a comparabilidade dos indicadores existentes nos procedimentos de fornecimento internos e a terceiros.

5.165. É também importante ter em consideração que o tipo de fornecimento em questão nesta situação implicaria um esforço regulatório muito intenso para garantir a existência de EdO uma vez que, caso fossem utilizados sistemas e procedimentos diferentes, ter-se-ia, não apenas que contabilizar os tempos de fornecimento e reparação de forma comparável, mas também auditar periodicamente os referidos indicadores. Para assegurar que este controlo teria um grau de certeza e segurança elevado, existiriam custos regulatórios muito elevados e possivelmente desde logo mais significativos que os custos de adaptação dos atuais procedimentos e sistemas (internos ou da ORAC) ou mesmo da sua definição e implementação de raiz.

5.166. A ANACOM, em linha com o mencionado na Recomendação da Comissão sobre não discriminação, também considera nesta avaliação da proporcionalidade o facto de, em Portugal, existir apenas um operador com PMS, sendo este claramente o operador com dimensão mais significativa[245].

Conclusão

5.167. É entendimento da ANACOM que deve ser atribuída especial importância ao facto de o acesso às condutas da MEO se tratar do nível de prestação de serviços grossistas mais profundo que poderá ser assegurado (ou seja, ao nível das infraestruturas civis que albergam as redes propriamente ditas) e, como tal, é neste nível que deve ser dada especial prioridade à existência de EdI. Sendo o nível de fornecimento grossista mais profundo é também aquele onde os benefícios associados à existência de EdI têm maior expressão e maior potencial para contribuir para o desenvolvimento e manutenção de concorrência efetiva e sustentada no mercado de acesso local grossista num local fixo e restantes mercados a jusante.

5.168. Neste sentido, atendendo aos custos associados à imposição de EdI (face aos custos associados à hipótese alternativa de impor a EdO) e aos benefícios associados a esta imposição, considera-se proporcional que os serviços grossistas associados ao acesso a condutas prestados pela MEO devem assegurar um padrão de EdI, podendo-

[245] O §7 da Recomendação da Comissão sobre não discriminação indica que o número e a dimensão do(s) operador(es) com PMS deve ser um dos aspectos a considerar na avaliação da proporcionalidade de imposição de EdI.

se de qualquer forma considerar propostas que, podendo não seguir formalmente a EdI (i.e., a utilização pela MEO e pelos beneficiários de exatamente o mesmo conjunto de produtos grossistas regulamentados, aos mesmos preços e utilizando os mesmos processos transacionais), possam levar aos mesmos resultados, correspondendo às expetativas e necessidades dos beneficiários. A este respeito, releva-se também que, conforme indicado, de acordo com a informação disponível, existe uma parte muito significativa das atividades relacionadas com a prestação de serviços grossistas de acesso às condutas em que a existência de EdI já se encontra, à partida, assegurada, por exemplo, no acesso à base de dados de condutas da MEO, que disponibiliza informação sobre o traçado das condutas e sobre a viabilidade da instalação de cabos, embora tal tenha de ser devidamente confirmado pela MEO.

5.169. Note-se também que no Anexo II da Recomendação da Comissão sobre as NRA está prevista, em particular, a necessidade de se garantir um acesso não discriminatório às condutas dos operadores com PMS, e que o objetivo de assegurar uma concorrência sustentável – *level playing field* – possa ser prosseguido através da prossecução do princípio de equivalência no fornecimento pelo operador com PMS de um acesso à sua infraestrutura de engenharia civil.

5.170. A mesma Recomendação releva que o "*acesso à infra-estrutura de engenharia civil é crucial para a instalação de redes paralelas de fibra óptica (…) [, sendo] conveniente que os operadores alternativos tenham a possibilidade de instalar as suas redes de fibra óptica ao mesmo tempo que o operador com poder de mercado significativo, dividindo os custos das obras de engenharia civil*"[246].

5.171. Adicionalmente, e por forma a assegurar a existência de proporcionalidade nesta forma de equivalência, considera-se que deverá ser a MEO a escolher a forma mais adequada de garantir a existência de um padrão de equivalência baseado na EdI. Identificam-se, em princípio, as seguintes opções a tomar para garantir a existência de EdI:

- São mantidos os sistemas e procedimentos definidos na ORAC, eventualmente com adaptações, e as empresas e departamentos internos da MEO têm de passar a utilizar integralmente os mesmos sistemas e procedimentos;

[246] Considerando (12).

- São mantidos os sistemas e procedimentos utilizados internamente pela própria MEO, eventualmente com adaptações, e os beneficiários dos serviços de acesso a condutas passam a utilizar integralmente os mesmos sistemas e procedimentos.

5.172. Dentro da segunda opção, uma possibilidade é a MEO conceder uma maior autonomia aos beneficiários da ORAC (e/ou a empresas subcontratadas por estes) em todos os processos de intervenção nas condutas, não fazendo depender as respetivas intervenções de autorizações caso a caso, sujeitando, por exemplo, os operadores a uma notificação posterior à intervenção efetuada na conduta. Deste modo, não seria sequer relevante a comparação exata entre os procedimentos seguidos pela MEO ou pelos beneficiários da ORAC, sendo assegurada a possibilidade de cada operador optar pelos procedimentos (internos) que considera mais adequados, sem prejuízo do dever de cumprimento dos procedimentos de acesso e utilização das condutas da MEO, previstos na ORAC.

5.173. Esta opção, contudo, ao diminuir o controlo da MEO sobre todos os processos de intervenção nas condutas no terreno, exige em contrapartida, aos beneficiários da ORAC[247], um maior compromisso de adequada operacionalização do acesso às condutas da MEO, aspecto a que a ANACOM estará atenta nomeadamente através da eventual imposição de penalidades por incumprimentos dos procedimentos definidos na ORAC.

5.174. Em todo o caso, note-se que é a MEO que melhor conhece os sistemas de informação e os processos de fornecimento internos e os utilizados no âmbito da ORAC. Nesse sentido, é também a MEO que está em melhores condições de avaliar e escolher a opção que implicará um menor custo de implementação e uma maior proporcionalidade, assegurando que a MEO e os operadores alternativos passam a utilizar os mesmos sistemas e os mesmos procedimentos (ou dando total autonomia aos beneficiários da ORAC), de um modo eficiente e adequado, no que diz respeito a todos os serviços prestados no âmbito do acesso a condutas.

Acesso a postes

5.175. Num nível de prestação de serviços grossistas semelhante ao das condutas da MEO encontra-se o serviço grossista de acesso a postes da MEO uma vez que em ambos

[247] Sem prejuízo de os colaboradores destes ou subcontratados ao seu serviço, deverem já estar devidamente habilitados com a credenciação ORAC.

os casos se está perante infraestruturas destinadas a suportar a instalação de cabos dos operadores – no primeiro caso subterrâneas e no segundo caso aéreas. Apesar de, conforme indicado, o serviço de acesso a condutas e o serviço de acesso a postes se encontrarem no mesmo nível da cadeia de valor, dever-se-á reconhecer que é expectável que a sua utilização dependa em parte da localização geográfica, sendo provável uma utilização mais intensa de condutas nas áreas urbanas e uma utilização mais intensa de postes nas áreas rurais e menos densamente povoadas (até devido à disponibilidade destas infraestruturas).

5.176. Como ponto de partida da avaliação da proporcionalidade de imposição da EdI nos serviços de acesso a postes da MEO há que reter que os sistemas e procedimentos utilizados pelos operadores beneficiários da ORAP são, à partida, diferentes dos utilizados pelas empresas e departamentos internos da MEO. Ou seja, a imposição de EdI implicará alterações nos sistemas e procedimentos utilizados atualmente pelos operadores beneficiários da ORAP e/ou pelas empresas ou departamentos internos da MEO.

5.177. Deve-se também considerar que existe uma diferença relevante entre a ORAC e a ORAP, uma vez que nesta última oferta grossista não está implementado ou em funcionamento qualquer base de dados ou plataforma que disponibilize aos beneficiários da ORAP informação *online* sobre a localização de postes e sobre a viabilidade de colocação de cabos em postes, ou um sistema de informação que permita um tratamento automático dos pedidos de serviços. De facto, atualmente a gestão dos serviços prestados ao abrigo da ORAP é efetuada apenas através de formulários remetidos por correio eletrónico.

5.178. Conclui-se assim que, mesmo que não estivesse em causa a aplicação da Recomendação da Comissão sobre não discriminação, em termos prospetivos seria adequado e necessário alterar (ou mesmo definir de raiz) alguns dos procedimentos associados ao acesso a postes de forma a conseguir uma prestação de serviços grossistas mais eficiente, adequada às necessidades dos operadores alternativos e, consequentemente, mais favorável aos interesses dos utilizadores finais. Note-se que a procura pelos serviços de acesso a postes tem-se mantido a níveis elevados, sendo natural que tal situação se mantenha caso os operadores continuem a expandir as suas redes para fora das áreas mais densamente povoadas, onde a existência de postes é mais comum face à existência de condutas.

5.179. Nesse sentido, os custos de implementação de sistemas e procedimentos na ORAP, necessários à obtenção de um padrão de EdI, não são significativos, uma vez que, em todo o caso, seria sempre necessário alterar os sistemas e procedimentos associados. A este respeito, o §7 da Recomendação da Comissão sobre não discriminação indica que "*os custos incrementais da conformidade com a EdI serão provavelmente baixos se estiverem a ser concebidos novos sistemas*".

5.180. Verifica-se também que a eventual implementação de um padrão de equivalência na ORAP com base na EdO (caso se concluísse pela não proporcionalidade da EdI), implicaria custos relevantes para a MEO e que seriam naturalmente refletidos nos beneficiários da ORAP, uma vez que não estão definidos atualmente quaisquer indicadores de fornecimento interno comparáveis com os indicadores de fornecimento a terceiros, desconhecendo-se inclusivamente a possibilidade da sua implementação.

5.181. Deve também relevar-se neste caso que a MEO é o único operador com PMS existente no mercado de acesso local grossista em local fixo e, obviamente, o operador com maior dimensão.

5.182. Assim, tal como se verifica nos serviços de acesso às condutas da MEO no âmbito da ORAC, também nos serviços de acesso a postes da MEO no âmbito da ORAP se verifica que a imposição da EdI nos serviços de acesso a postes apresenta vantagens associadas ao facto de se estar a impor aquela obrigação no nível mais profundo da rede, existindo claros benefícios líquidos resultantes da sua implementação. Sem prejuízo, pode considerar propostas que, podendo não seguir formalmente a EdI (i.e., a utilização pela MEO e pelos beneficiários de exatamente o mesmo conjunto de produtos grossistas regulamentados, aos mesmos preços e utilizando os mesmos processos transacionais), possam levar aos mesmos resultados, correspondendo às expetativas e necessidades dos beneficiários.

5.183. Esta conclusão é reforçada pelo facto de não se impor acesso à fibra ótica, incentivando-se o investimento em infraestrutura, havendo que criar condições simétricas para que tanto a MEO como outros operadores possam investir na expansão da cobertura das suas redes.

5.184. Também neste caso se considera que opções concretas relativas à forma mais eficiente e proporcional de implementação da EdI deverão estar sobretudo associadas a escolhas a efetuar pela MEO e subsequentemente aceites pela ANACOM. Em todo o caso, deverá ser sempre assegurado que os operadores beneficiários da ORAP

utilizarão sempre os mesmos sistemas e procedimentos de fornecimento que a MEO utiliza.

Desagregação dos lacetes em cobre

5.185. No que diz respeito aos serviços relacionados com a desagregação de lacetes de cobre a situação é totalmente diferente dos restantes serviços considerados anteriormente.

5.186. Em relação aos serviços grossistas prestados a terceiros, existem já hoje sistemas de informação e procedimentos implantados, relativamente aos quais já se investiu significativamente de forma a tornar esses processos mais eficientes e adequados aos interesses dos operadores beneficiários dos serviços grossistas (ao contrário do que acontece na ORAP, por exemplo). Sabe-se também que os procedimentos e sistemas utilizados internamente estão já estabilizados e são diferentes, na sua generalidade, dos utilizados pelos beneficiários da ORALL. Conclui-se assim que o custo de oportunidade de adequar ou alterar completamente os sistemas e procedimentos utilizados internamente e/ou por terceiros seria elevado, sem que exista a expectativa que os eventuais benefícios associados à obtenção da EdI pudessem justificar os referidos custos (até porque esses benefícios estariam inevitavelmente limitados no tempo, devido à passagem das redes tradicionais para NRA) e ao facto de este serviço já não ser o principal foco dos operadores.

5.187. Outro ponto relevante a considerar também neste âmbito passa pelo facto de uma eventual imposição de EdO na prestação de serviços grossistas associados à desagregação do lacete local em cobre estar relativamente facilitada. Relativamente a este aspecto, verifica-se que a ANACOM tem vindo desde há muito tempo a adequar as condições em que os serviços grossistas em questão são prestados e também a definir indicadores grossistas e internos que permitam, de algum modo, comparar os tempos e qualidade da prestação de serviços aos beneficiários da ORALL com os serviços assegurados internamente pela MEO. Note-se nomeadamente que as últimas deliberação da ANACOM que afetaram a OLL incidiram precisamente em assuntos relacionados com a adequação da qualidade de serviço assegurada aos operadores beneficiários[248] e com a obtenção de indicadores de qualidade de serviço mais fiáveis

[248] Deliberações relativas a níveis de qualidade de serviço, nomeadamente para serviços *Premium* e a compensações por incumprimento dos níveis de qualidade de serviço.

e adequados à qualidade real da prestação de serviços[249]. Verifica-se também que, cumprindo o indicado na Recomendação da Comissão sobre não discriminação, relativamente aos serviços relevantes prestados no âmbito da desagregação do lacete local em cobre já estão definidos níveis de qualidade de serviço (SLA[250]) a cumprir pela MEO, compensações em caso de incumprimento desses níveis (SLG[251]) e indicadores de qualidade de serviço assegurada na prestação dos serviços (KPI[252]).

5.188. É certo que ainda existe, em algumas situações, a possibilidade de melhorar a comparabilidade dos indicadores existentes. Porém, pode-se considerar que, na maioria das situações de fornecimento, não parece ser proporcional investir recursos adicionais na melhoria da EdO na desagregação do lacete local em cobre. Tal não significa, contudo, que não se possa, em casos justificados, intervir na ORALL por forma a adequá-la às necessidades do mercado e a agilizar determinados processos.

5.189. Atendendo ao explicitado, conclui-se que não será proporcional adotar um padrão de equivalência com base na EdI na prestação de serviços grossistas associados à desagregação do lacete local em cobre. Entende-se assim que no âmbito da desagregação do lacete local em cobre deverá ser adotado um padrão de equivalência com base na EdO.

Acesso à fibra escura

5.190. A ANACOM entende que a prestação de serviços relacionados com o acesso à fibra escura apenas ocorrerá em situações algo excecionais[253] (quando não existe espaço em postes ou em condutas na ligação que um operador pretende estabelecer) e, consequentemente, não será proporcional exigir a implementação de EdI no âmbito de prestações de serviços excecionais.

5.191. Pelo mesmo motivo, a ANACOM entende que poderá existir, apenas nesta situação específica, uma maior flexibilidade nas exigências relacionadas com a EdO, sem

[249] Deliberação de 28 de março de 2012 relativa a procedimentos a cumprir na aferição da qualidade de serviço das ofertas grossistas reguladas.

[250] Designados na Recomendação da Comissão sobre não discriminação por acordos de nível de serviço (ANS).

[251] Designados na Recomendação da Comissão sobre não discriminação por garantias de nível de serviço (GNS).

[252] Designados na Recomendação da Comissão sobre não discriminação por indicadores essenciais de desempenho (IED).

[253] Ainda que esta situação tenha vindo a assumir uma importância crescente.

contudo comprometer a existência de não discriminação e a sua monitorização eficiente.

Conclusões sobre o padrão de equivalência e implementação

5.192. Conforme foi avaliado supra, conclui-se que é adequado e proporcional definir um padrão de equivalência na obrigação de não discriminação com base na EdI no que diz respeito à prestação de serviços grossistas relacionados com o acesso a condutas e a postes. De facto, verificou-se que, no caso dos serviços em questão, os custos de implementação da EdI são, à partida, significativamente menores do que as vantagens relacionadas com a criação de incentivos de investimento em redes alternativas e incremento de concorrência em infraestruturas. Sem prejuízo, pode-se considerar propostas que, podendo não seguir formalmente a EdI (i.e., a utilização pela MEO e pelos beneficiários de exatamente o mesmo conjunto de produtos grossistas regulamentados, aos mesmos preços e utilizando os mesmos processos transacionais), possam levar aos mesmos resultados, correspondendo às expetativas e necessidades dos beneficiários.

5.193. A este respeito, refira-se que tendo a MEO apresentado na resposta à audiência prévia e consulta pública sobre o SPD que deu origem à presente decisão um conjunto de propostas de alterações à ORAC e à ORAP no sentido de as aproximar da EdI, recomenda-se que a MEO altere aquelas ofertas no sentido das suas propostas, no prazo de 30 dias após a notificação da decisão final, tendo em conta o entendimento preliminar da ANACOM quanto ao processo de instalação na ORAC (notificação no máximo com três dias úteis de antecedência) e de instalação de drops de cliente na ORAP exposto no relatório de audiência prévia. Caso não siga tal recomendação, deverá justificar adequadamente a sua opção, a qual será tida em conta em decisão específica sobre a matéria no quadro da implementação da EdI. Neste sentido, deve também a MEO garantir as alterações na Extranet no tendo em conta as observações da ANACOM sobre o respetivo prazo, enviando à ANACOM, no prazo de dois meses, o detalhe dos custos envolvidos, incluindo revisão dos custos de acesso à Extranet, tendo em conta custos mais recentes incluindo a amortização dos investimentos.

5.194. Por outro lado, concluiu-se que, no caso do acesso ao lacete local em cobre e no caso excecional do acesso à fibra escura, não é proporcional impor um padrão de não descriminação com base na EdI e, consequentemente, é adequado manter a EdO.

5.195. No que diz respeito aos serviços grossistas onde se adotou um padrão de não discriminação com base na EdI, e por forma a aumentar a proporcionalidade da medida, definiram-se diferentes opções relativamente ao modo como esse padrão seria obtido e concluiu-se que caberia à MEO escolher o modo mais eficiente e a forma específica de obter a desejada forma de equivalência. A ANACOM entende que, independentemente das escolhas efetuadas pela MEO, a definição concreta da opção a implementar e os detalhes da sua implementação deverá ser um processo participado por todos os interessados (beneficiários e potenciais beneficiários da ORAC) e pela ANACOM, tendo esta Autoridade que aprovar a opção (e implementação) escolhida pela MEO.

5.196. Caso a MEO não siga a Recomendação suprarreferida no parágrafo 5.193, define-se um prazo máximo de 3 meses após a aprovação da deliberação final associada à análise de mercados dentro do qual a MEO terá que identificar claramente quais os sistemas e processos que pretende utilizar em cada oferta em que se impôs a EdI, os quais serão evidentemente usados pela própria MEO e por terceiros. Deverá também a MEO apresentar, no mesmo prazo, informação detalhada sobre a implementação da solução que propõe adotar, por oferta, incluindo eventuais opções e fluxogramas detalhados e fundamentados relativamente às atividades a desenvolver na implementação da EdI[254].

5.197. Terá também a MEO que, dentro do referido prazo máximo de 3 meses contados a partir da notificação da decisão final, comprovar detalhadamente junto desta Autoridade que a opção escolhida assegura totalmente e convenientemente a existência de EdI, sendo expectável que a concretização efetiva deste padrão de equivalência venha a ser auditada por uma entidade externa.

5.198. Após a apresentação desses dados por parte da MEO, a ANACOM, num prazo de referência de 6 meses, procederá à aprovação e eventual auditoria, devendo de qualquer modo a implementação efetiva da EdI estar finalizada no prazo máximo de 6 meses contados a partir da aprovação por parte da ANACOM (sendo que até à finalização da implementação da EdI deverão manter-se os processos e sistemas

[254] Note-se que existirão vários tipos de atividades associados à obtenção de EdI, nomeadamente atividades relacionadas com o desenvolvimentos de novos sistemas ou alteração aos existentes ou atividades relacionadas com os processos e relações a estabelecer com operadores alternativos e mesmo com departamentos internos da MEO para que a EdI esteja plenamente garantida.

definidos nas atuais ofertas grossistas, sem prejuízo para melhorias que possam entretanto ser introduzidas).

5.199. Como referido atrás, e para além dos procedimentos de análise de viabilidade (quando aplicável), encomenda, instalação e gestão de avarias, existem outras matérias, como o plano de previsões, que deverão também seguir um padrão de EdI, cabendo à MEO demonstrar que esse padrão é seguido, identificando o processo que segue internamente e quais as eventuais atividades a implementar para que a EdI seja uma realidade também nestas matérias.

5.200. Eventuais diferenças entre o fornecimento interno e o fornecimento a terceiros, necessariamente muito pontuais e de impacto muito reduzido terão de ser claramente identificadas e detalhadamente justificadas sendo que, em todo o caso, a existência destas eventuais diferenças só será aceite em situações totalmente excecionais e em que os custos associados à sua anulação sejam inequivocamente desproporcionados.

5.201. Entende-se também que, em linha com a Recomendação da Comissão sobre não discriminação, o planeamento a efetuar pela MEO deverá assegurar que a existência de replicabilidade técnica e a implementação efetiva de SLA, compensações e KPI nos principais serviços grossistas regulados[255] estará concretizada "*o mais tardar seis meses após a imposição da obrigação de EdI*" (ou seja, o mais tardar seis meses após a notificação da decisão final). No detalhe das obrigações a implementar no âmbito deste mercado a ANACOM irá procurar garantir tal concretização.

5.202. Em relação à prestação de serviços grossistas relacionados com o acesso ao lacete de cobre e com o acesso à fibra escura, nos quais foi decidido impor um padrão de não discriminação com base na EdO, entende-se que, para já, e sem prejuízo de se poder intervir a qualquer momento no âmbito da obrigação de não discriminação imposta, caso se verifique essa necessidade:

- É de manter o atualmente definido para a OLL, não sendo de equacionar alterações a este nível a não ser que exista uma evolução da procura ou algum aspecto específico que o justifique;
- É de não onerar a oferta de fibra escura com custos e recursos desproporcionais, atenta a sua natureza complementar em relação à ORAC/ORAP e a

[255] Note-se que apenas não existem SLA, compensações e KPI nas ofertas de acesso a fibra escura.

previsibilidade de a procura por esta oferta ser pontual. Deste modo, a MEO terá apenas de definir e apresentar, em conjunto com os indicadores de desempenho na prestação da oferta de fibra escura, a gama de indicadores de fornecimento internos comparáveis.

Níveis de qualidade de serviço e compensações

5.203. Existe uma relação entre a obrigação de não discriminação e a obrigação de transparência, nomeadamente no que diz respeito à necessidade de prestar informação sobre os níveis de qualidade de serviço efetivamente assegurados na prestação de serviços grossistas (ou, na versão em inglês, KPI – "*key performance indicators*"), mas também no que diz respeito ao próprio conhecimento que os operadores alternativos têm sobre os níveis de qualidade de serviço (SLA – "*service level agreements*") e sobre compensações em caso de incumprimento desses níveis (os designados SLG – "*service level guarantees*", na versão em inglês).

5.204. A Recomendação da Comissão sobre não discriminação reconhece esta associação e indica que a imposição de uma obrigação de não discriminação deverá resultar adicionalmente numa imposição às empresas com PMS da obrigação de publicação de KPI para que a monitorização do cumprimento da obrigação de não discriminação fique assegurada[256].

5.205. Note-se que, quer seja definido um padrão de equivalência com base na EdI ou com base na EdO, continuará a ser essencial para todos os beneficiários das ofertas:

- conhecer os níveis de qualidade de serviço (SLA);
- serem compensados de forma adequada pelos prejuízos causados em caso de incumprimento dos níveis de qualidade de serviço definidos nas ofertas (SLG); e
- serem informados sobre o desempenho da MEO na prestação dos serviços (KPI).

5.206. Assim, considera-se que a definição de SLA apropriados[257], a definição de compensações adequadas e proporcionais em caso de incumprimento dos SLA[258] e a respetiva publicação dos níveis de desempenho relativamente a todos os produtos de

[256] Cumprindo também o artigo 10.º da Diretiva 2002/19/CE (§19).
[257] Cf. n.º 27 da Recomendação da Comissão sobre não discriminação.
[258] Cf. n.º 28 da Recomendação da Comissão sobre não discriminação.

acesso mantém-se necessária e adequada[259]. Neste contexto, a MEO deve incluir SLA e compensações por incumprimento e publicar os KPI para a oferta de fibra escura.

5.207. Conforme referido anteriormente, reconhece-se que as exigências em termos de informação sobre os KPI podem ser diferentes quando está implementada a EdI ou a EdO. Neste sentido, poderia equacionar-se a necessidade de adequação e/ou reforço da informação prestada sobre os indicadores relativos aos serviços prestados aos operadores alternativos e/ou às empresas e departamentos internos da MEO quando for determinado um padrão de equivalência com base na EdO (i.e., nos serviços de desagregação do lacete local em cobre), para que ambos os tipos de indicadores assegurem a comparabilidade dos mesmos e, simultaneamente, a monitorização adequada do cumprimento da obrigação de não discriminação. No entanto, tal não se afigura proporcional, atendendo a que a procura por esta oferta tem vindo a reduzir-se de forma sustentada há já vários anos, sendo que os operadores já não prestam serviços baseados na OLL a novos clientes (o que poderia significar, no limite, que um eventual reforço na comparabilidade dos indicadores incidisse apenas nos indicadores associados à reparação de avarias).

5.208. A Recomendação da Comissão sobre não discriminação também refere que o controlo do desempenho das empresas com PMS relativamente aos serviços grossistas regulados deverá considerar as seguintes atividades e serviços[260]:

- Processo de encomenda;
- Prestação do serviço;
- Qualidade do serviço, incluindo falhas;
- Tempos de reparação de avarias; e
- Migração entre diferentes produtos grossistas regulamentados (com exclusão das migrações únicas em bloco).

5.209. A este respeito, a Recomendação da Comissão sobre não discriminação refere explicitamente que a imposição de KPI deve ter em conta os indicadores já existentes

[259] Cf. n.º 24 da Recomendação da Comissão sobre não discriminação.

[260] Cf. n.º 20.

e implementados (mesmo que apenas utilizados para fins internos do operador com PMS)[261].

5.210. À exceção dos indicadores específicos relativos à oferta de fibra escura e aos indicadores sobre migração entre diferentes produtos grossistas regulamentados verifica-se que, no que diz respeito à prestação de serviços no âmbito das ofertas grossistas, já estão definidos e são publicados KPI respeitantes a todas as atividades indicadas supra. Note-se também que, na presente análise de mercados, a ANACOM já determina que a MEO deve passar também a publicar os níveis de desempenho relativos à oferta de fibra escura. Naturalmente que na sequência da implementação da EdI em determinadas ofertas poderá ser necessário rever quais os indicadores específicos que devem ser publicados.

5.211. No que diz respeito a KPI referentes a atividades e serviços relacionados com a migração entre diferentes produtos grossistas regulamentados entende-se que a decisão mais adequada e proporcional passa, eventualmente, por vir a analisar a sua necessidade em intervenção autónoma posterior à presente análise de mercados. O mesmo tipo de atuação será implementado caso, durante o processo de implementação do padrão de equivalência na prestação dos vários tipos de serviços grossistas regulados prestados pela MEO, se identifique alguma necessidade adicional de adequação dos indicadores de qualidade de serviço.

5.212. De acordo com a Recomendação da Comissão sobre não discriminação os detalhes específicos dos KPI devem ser acordados entre o operador com PMS e os beneficiários dos serviços grossistas, devendo, se necessário, ser atualizados regularmente[262]. Como já referido, para as ofertas já existentes os KPI estão de algum modo estabilizados, isto sem prejuízo de poder haver a necessidade de atualizar alguns desses KPI na sequência da implementação da EdI em algumas das ofertas ou para a melhoria dos SLA ou inclusão de algum indicador adicional, o que tem sido (e continuará a ser) feito regularmente pela ANACOM.

5.213. Deste modo, na oferta de fibra escura devem aplicar-se os princípios definidos na deliberação da ANACOM de 11 de março de 2009, relativa à publicação dos níveis de desempenho na qualidade de serviço das ofertas grossistas[263]. Assinala-se que, no

[261] Cf. n.º 23.

[262] Cf. n.º 22.

[263] Ver http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=871680#.VH2mmWdHi3A.

âmbito dessa deliberação, para cada SLA deve haver um correspondente KPI. Acresce que na definição dos SLA, a MEO deve também ter em conta os princípios adotados na deliberação de 28 de março de 2012, sobre os procedimentos a cumprir na aferição da qualidade de serviço das ofertas grossistas reguladas[264].

5.214. Em todo o caso, o essencial passará pelo facto dos KPI permitirem comparar os serviços prestados aos departamentos internos do operador com PMS e os serviços prestados a terceiros beneficiários dos serviços grossistas regulados deste operador, conforme previsto no §21 da Recomendação da Comissão sobre não discriminação.

5.215. Segundo essa Recomendação, os KPI devem ser publicados trimestralmente, num formato adequado, "*no sítio Web das ARN ou no sítio Web de um terceiro independente designado pela ARN*"[265]. Atualmente a informação relativa a KPI dirigida aos beneficiários das ofertas e à ANACOM é disponibilizada através de uma *Extranet*. Nesse sentido, a publicação dessa informação no sítio desta Autoridade ou de uma terceira entidade não está dependente de uma atuação por parte da MEO. A ANACOM avaliará a necessidade e adequação dessa publicação. Note-se que atualmente, em resultado da deliberação de 11 de março de 2009 relativa à publicação dos níveis de desempenho na qualidade de serviço das ofertas grossistas, a MEO já publica no seu próprio *website* informação aos utilizadores finais[266].

5.216. Na eventualidade de a análise aos KPI indiciar que a obrigação de não discriminação não está a ser assegurada convenientemente, a ANACOM poderá vir a analisar detalhadamente a prestação dos serviços grossistas afetados, podendo vir a identificar e impor medidas que garantam o cumprimento efetivo da obrigação de não discriminação e dos níveis de qualidade de serviço acordados[267].

5.217. Em linha com a Recomendação da Comissão sobre não discriminação é possível que, sempre que a ANACOM entender ser necessário, os indicadores disponibilizados pela MEO venham a ser auditados por esta Autoridade ou por uma entidade independente[268].

---

[264] Ver http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1122673#.VH2mr2dHi3A.

[265] Cf. n.º 24.

[266] Ver http://conteudos.meo.pt/meo/Documentos/Qualidade-Servico/Qualidade-Servico-Telefonico.pdf.

[267] Ver n.º 26 da Recomendação da Comissão sobre não discriminação.

[268] Cf. n.º 25.

Transparência

5.218. Como ponto prévio, reitera-se que a ANACOM entende que, para garantir e monitorizar o cumprimento da obrigação de não discriminação, esta obrigação deve ser acompanhada pela imposição da obrigação de transparência. Esta relação encontra-se já detalhadamente desenvolvida nas secções anteriores que incidiram sobre a imposição de uma obrigação de não discriminação e sobre o constante na Recomendação da Comissão sobre não discriminação.

5.219. A ANACOM entende existirem poucas situações relacionadas com o fornecimento grossista de acesso local em que a transparência constitua uma obrigação suficiente para obviar *per se* eventuais práticas anticoncorrenciais (com impacto a jusante). Em qualquer caso, funciona como uma limitação adicional ao comportamento anticoncorrencial, na medida em que os preços e condições de oferta são monitorizados tanto por esta Autoridade como pelos concorrentes da empresa com PMS, tornando desta forma mais evidente o estabelecimento de eventuais condições anticoncorrenciais.

5.220. A transparência é, além do mais, um complemento natural para a obrigação de não discriminação, uma vez que a capacidade de identificação de comportamentos com possíveis efeitos nefastos, através de práticas discriminatórias, depende da possibilidade de detetar tal comportamento. Assim, caso não existisse a obrigação de transparência, a possibilidade de detetar e comprovar comportamentos discriminatórios seria significativamente afetada.

5.221. O BEREC também defende que, com a imposição de uma obrigação de não discriminação, fará todo o sentido impor também a obrigação de transparência (já que é particularmente complexo para uma ARN controlar a qualidade dos serviços prestados), a qual poderá consistir na imposição de publicar níveis mínimos de qualidade dos serviços grossistas e, periodicamente, reportar os respetivos níveis de desempenho à ARN e, quando apropriado, aos outros operadores – matéria esta já tratada na secção anterior, uma vez que está também relacionada com a não discriminação. Para o BEREC, este reporte deve incluir os serviços prestados aos operadores alternativos e internamente às suas empresas, de forma a permitir monitorizar o cumprimento da obrigação de não discriminação, traduzindo-se num

aumento de confiança para os agentes de mercado quanto à eficácia desta obrigação[269].

5.222. A LCE determina, no seu artigo 66.º, que compete à ARN impor ou manter a obrigação de transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência, nos termos dos artigos 67.º a 69.º, sendo que neste último se prevê a obrigação de publicação de uma oferta de referência para acesso ao lacete local desagregado, estabelecendo que "*sempre que um operador esteja sujeito à obrigação de oferta de acesso desagregado ao lacete local, deve publicar a respectiva oferta de referência de acesso ao lacete local (ORALL)*" e especificando os elementos que a oferta deverá integrar. Na sequência das anteriores análises de mercado, a MEO publicou a referida oferta de referência, que foi sendo objeto de intervenções e deliberações por parte da ANACOM.

5.223. Para a ANACOM, conforme já indicado na secção relativa à não discriminação na prestação de serviços grossistas, a qualidade de serviço é um aspecto essencial em qualquer oferta de referência grossista, sendo determinante ter em conta a forma como esta característica da oferta é assegurada, de modo a garantir a existência de condições concorrenciais adequadas e a prestação de serviços (retalhistas) que correspondam às necessidades dos utilizadores finais. Para este efeito as ofertas de referência devem ser claras relativamente ao conjunto de indicadores e parâmetros de qualidade de serviço (incluindo, por exemplo, as métricas e a definição exata dos tempos de início e de fecho das avarias e tratamento das avarias fechadas mas não resolvidas), definir o nível mínimo de desempenho para cada um desses indicadores e as compensações a incorrer em caso de incumprimento.

5.224. A ANACOM entende assim que o princípio da transparência pode ser assegurado também através da obrigação de publicar e manter atualizada atempadamente a ORAC, a ORAP e a ORALL devendo também ser devidamente publicitadas as condições de disponibilização de fibra escura quando não houver espaço em conduta.

[269] O BEREC refere que os assuntos mais críticos a considerar pelas ARN relativamente à qualidade dos serviços prestados a nível grossista estão relacionados com:
- a identificação do conjunto de indicadores de qualidade de serviço;
- o nível mínimo definido para cada um dos indicadores de qualidade de serviço;
- as compensações por incumprimento da qualidade de serviço, e
- a forma de disponibilização desses indicadores.

5.225. Adicionalmente, sendo os aspectos ligados à migração para as NRA fulcrais para a Comissão, esta entende dever ser instaurado "*um quadro transparente para a migração das redes de cobre para as redes de fibra óptica*", garantindo-se "*que os sistemas e procedimentos instaurados pelo operador com PMS, incluindo os sistemas de apoio operativo, sejam concebidos de modo a facilitarem a passagem dos fornecedores alternativos para produtos de acesso baseados em redes NGA*"[270].

5.226. Mais especificamente, a Comissão recomenda que "*a menos que o operador com PMS e os operadores que nesse momento gozam de acesso à sua rede cheguem a acordo quanto a uma via de migração adequada (…), as ARN devem garantir que os operadores alternativos sejam informados com uma antecedência de, pelo menos, cinco anos, tendo em conta as circunstâncias nacionais se for caso disso, da eventual desactivação de pontos de interligação, como a central de comutação do lacete local*"[271].

5.227. A ANACOM também partilha do entendimento de que, com a evolução para as NRA, nomeadamente com a deslocalização de acessos entre centrais locais/pontos de agregação e a eventual eliminação de alguns destes pontos/centrais, a disponibilização de informação detalhada e atempada sobre evoluções na rede de acesso assume uma importância fulcral, sendo imprescindível para que os OPS possam avaliar o seu impacto e avaliar diferentes opções de investimento.

5.228. Para este efeito, a Recomendação da Comissão sobre as NRA (§41) refere que "*as ARN devem utilizar os poderes que lhes são conferidos pelo artigo 5.º da Directiva 2002/21/Comissão para obterem informações do operador com PMS sobre os eventuais planos de alteração da rede susceptíveis de afectar as condições de concorrência num determinado mercado ou submercado. Caso um operador com PMS tencione substituir parte da sua rede actual de acesso em cobre por uma rede de fibra óptica e planeie desactivar os pontos de interligação actualmente utilizados, as ARN devem, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 2002/19/Comissão, garantir que as empresas que usufruem de acesso à rede do operador com PMS recebam todas as informações necessárias em tempo útil para ajustar as suas próprias redes e, consequentemente, os planos de extensão das mesmas. As ARN devem definir o*

[270] Recomendação da Comissão sobre as NRA, n.º 40.

[271] Idem, n.º 39. Segundo a mesma Recomendação, "*esse prazo pode ser inferior a cinco anos se, no ponto de interligação, for fornecido um acesso totalmente equivalente*".

formato e o nível de detalhe dessas informações e garantir a sua estrita confidencialidade".

5.229. Especificamente a respeito do acesso a condutas, a mesma Recomendação (no considerando 12) releva que o "*acesso à infra-estrutura de engenharia civil é crucial para a instalação de redes paralelas de fibra óptica. Por conseguinte, é importante que as ARN obtenham as informações necessárias para determinarem se e onde estão disponíveis condutas e outras infra-estruturas do lacete local para efeitos de instalação das redes NGA. As ARN devem utilizar os poderes que lhes são conferidos pela Directiva 2002/21/Comissão para obterem todas as informações pertinentes sobre a localização, a capacidade e a disponibilidade dessas infra-estruturas*".

5.230. Assim, entende-se que a MEO deve disponibilizar aos operadores beneficiários das ofertas grossistas informação detalhada e atempada sobre evoluções na sua infraestrutura de rede de acesso (incluindo condutas e postes) previamente à introdução de alterações que tenham impacto nas condições existentes aquando da decisão de investimento por parte destes operadores.

5.231. No caso do acesso ao cobre, afigura-se importante, tendo também em conta a obrigação de não discriminação, que a MEO informe os beneficiários da atual ORALL, com uma antecedência razoável, sobre:

- a data em que pretende instalar um novo ponto de agregação/central local – MDF – para que possa ter em conta, na medida do possível, no dimensionamento desse ponto, as necessidades de coinstalação (pedidos firmes) dos beneficiários da oferta;
- a existência, ou não, de espaço em conduta entre esses pontos de agregação e os pontos de rede dos operadores beneficiários (caso não exista, deve ser disponibilizada fibra escura para o backhaul/ligação até um nó da própria rede); e
- eventuais lacetes em cobre a serem deslocalizados/desativados.

5.232. Estas questões, no que respeita estritamente à rede de cobre, foram já detalhadas em decisão autónoma, na supra referida deliberação sobre as alterações à ORALL de 17 de fevereiro de 2010[272], mantendo-se o entendimento da ANACOM sobre as mesmas.

5.233. Com efeito, mais especificamente e em linha com o definido pela Comissão, a ANACOM entende dever manter o prazo de aviso prévio de 5 anos definido para a informação relativa à desativação total de um MDF, central local ou ponto de acesso/ligação (e dos lacetes em cobre associados) com operadores coinstalados, sendo que, se for garantido pela MEO um acesso equivalente, esse prazo pode ser reduzido para 3 anos.

5.234. Como já referido, a transparência é, fundamentalmente, um complemento natural para a obrigação de não discriminação e um garante da sua implementação, uma vez que a capacidade de identificação de comportamentos com possíveis efeitos nefastos, através do uso de práticas discriminatórias, depende da possibilidade de detetar tal comportamento. Assim, caso esta obrigação de transparência fosse suprimida, a possibilidade de detetar e comprovar comportamentos discriminatórios seria significativamente afetada. Ou seja, suprimindo a obrigação de transparência, estar-se-ia a comprometer a efetividade da obrigação de não discriminação, conduzindo a que as consequências identificadas resultantes de uma eventual supressão dessa obrigação surjam e afetem negativamente os mercados.

5.235. Tendo isso em conta, considera-se evidente a importância de manter associada à obrigação de transparência a existência de ofertas de referência adequadas e de fácil acessibilidade, contendo toda a informação necessária para que os operadores alternativos que utilizam ou pretendam utilizar os serviços grossistas em causa possam fazê-lo de forma previsível e eficiente.

5.236. Para garantir a previsibilidade e facilidade de consulta de uma oferta de referência (especialmente quando a mesma é alterada) considera-se que continua a ser

[272] Nomeadamente impondo que "*No caso de deslocalização de lacetes por motivos imputáveis à PTC, e para PA onde existam operadores co-instalados, deve a PTC efectuar um pré-aviso com um prazo mínimo de:*

- *12 meses, para um número de lacetes activos a deslocalizar inferior a 1/3 do total de lacetes activos nesse PA;*
- *36 meses, para um número de lacetes activos a deslocalizar superior a 1/3 e inferior a 2/3 do total de lacetes activos nesse PA;*
- *60 meses, para um número de lacetes activos a deslocalizar superior a 2/3 do total de lacetes activos nesse PA (incluindo a desactivação do próprio PA), reduzindo-se esse prazo para 36 meses se for garantido um acesso activo equivalente*". PA é equivalente, neste contexto, a um MDF/central local.

necessário identificar devidamente as alterações efetuadas às ofertas, devendo as mesmas continuar a ser disponibilizadas no sítio da Internet da MEO.

5.237. Para garantir os objetivos mencionados considera-se que as alterações introduzidas numa oferta de referência, por iniciativa da MEO, têm que ser comunicadas com antecedência de 1 mês relativamente ao momento em que entram em vigor. Só assim será possível continuar a garantir que os operadores têm tempo para tomar decisões e levar a cabo atividades operacionais ou relacionadas com mudanças estratégicas resultantes de eventuais alterações que venham a ser introduzidas numa dada oferta de referência grossista, quando tais alterações partam da iniciativa daquela entidade.

5.238. Esclarece-se que, caso a alteração das ofertas de referência grossistas decorra de determinações da ANACOM, a alteração entra em vigor na data definida na deliberação desta Autoridade ou, em alternativa, na data de alteração da oferta grossista, caso a deliberação seja omissa relativamente à data de entrada em vigor da deliberação.

5.239. Finalmente, em linha com o constante na Recomendação da Comissão sobre não discriminação e conforme já analisado no âmbito da imposição da obrigação de não discriminação, a ANACOM considera ainda que a publicação dos níveis de desempenho de forma desagregada, conforme a deliberação de 11 de março de 2009, é proporcional e deve ser mantida no quadro das obrigações gerais de transparência e não discriminação, contribuindo, nomeadamente, para incentivar o cumprimento dos objetivos estabelecidos em matéria de qualidade de serviço e desencorajar eventuais práticas discriminatórias. Esta obrigação tem custos de implementação (e manutenção) reduzidos, já que apenas é exigida a atualização da informação necessária para assegurar a inexistência de condições adversas à concorrência.

5.240. Conforme já indicado, a eventual necessidade de adequar os indicadores de qualidade de serviço atualmente publicados ou mesmo definir novos indicadores de qualidade de serviço nas ofertas grossistas poderá vir a ser analisada em intervenção autónoma posterior à presente análise de mercados. Sem prejuízo, e em acréscimo à manutenção das condições já impostas para as atuais ofertas, a presente análise de mercados já determina que a MEO deve passar a disponibilizar indicadores de qualidade de serviço relativamente à oferta de fibra escura.

Controlo de preços e contabilização de custos

5.241. O artigo 74.º da LCE permite à ARN impor obrigações de amortização de custos e controlo de preços quando uma potencial ausência de concorrência efetiva origine a manutenção de preços a um nível excessivamente elevado ou a aplicação de compressão de margens em detrimento dos utilizadores finais.

5.242. Neste contexto, e à luz da mesma lei, a ANACOM deve assegurar que os mecanismos de amortização de custos ou as metodologias de fixação de preços promovam a eficiência e a concorrência sustentável e maximizem os benefícios para o consumidor, podendo também ter em conta nesta matéria os preços disponíveis nos mercados concorrenciais comparáveis.

5.243. Na ausência de concorrência efetiva no mercado de acesso local grossista num local fixo, o operador dominante tem poucos incentivos em reduzir os custos grossistas e operar de forma eficiente, uma vez que esses custos elevados poderão ser transferidos através de preços excessivos aos clientes grossistas e, em última instância, às empresas clientes finais e aos consumidores, que não têm alternativa de escolha em mercados não concorrenciais.

5.244. Com efeito, estando perante um mercado grossista em que (i) não existe concorrência efetiva, (ii) existem barreiras à entrada relevantes, (iii) não é previsível o desenvolvimento de concorrência e (iv) o operador com PMS pode agir de forma independente relativamente aos restantes agentes de mercado, é previsível que este operador tenha todos os incentivos para definir os preços das ofertas grossistas a um nível significativamente superior ao dos custos incorridos na disponibilização dos serviços.

5.245. Assim, caso se suprimisse a obrigação de contabilização de custos perder-se-ia um importante instrumento de definição dos preços associados às ofertas de referência em questão. Não tendo disponível esse instrumento estar-se-ia a conduzir o mercado a uma situação de maior incerteza relativamente ao nível dos preços grossistas. Note-se que essa maior incerteza não estaria de acordo com o princípio de atingir previsibilidade e eficiência nas condições das ofertas grossistas.

5.246. Neste contexto, deverá também ser considerado que, em determinadas circunstâncias, pode haver incentivos por parte do operador dominante para levar a cabo uma estratégia de esmagamento das margens dos operadores alternativos que

recorram a ofertas grossistas impostas no âmbito do mercado de acesso local grossista num local fixo, por forma a estender a dominância existente neste mercado aos mercados a jusante e inclusivamente aos mercados retalhistas associados. Este tipo de estratégias resulta inevitavelmente em prejuízos para a concorrência e para os utilizadores finais.

5.247. Há que reconhecer que, neste momento, os desafios associados à contabilização dos custos e definição dos preços grossistas são particularmente relevantes. Por um lado há, conforme indicado, que assegurar a previsibilidade e a eficiência nos preços grossistas. Por outro lado, há também que garantir incentivos adequados para que o investimento por parte do operador dominante e dos operadores alternativos não seja prejudicado. Tudo isto deverá ser realizado e conciliado num contexto de defesa e promoção da concorrência em infraestruturas entretanto já alcançada.

5.248. A Recomendação da Comissão sobre não discriminação apresenta várias recomendações que tentam conciliar os objetivos mencionados e que estão particularmente relacionados com a obrigação de controlo de preços e contabilização de custos.

5.249. Até à data, os preços da OLL e dos recursos conexos (e.g. coinstalação), bem como do acesso às condutas e aos postes, têm sido regulados de acordo com o princípio de orientação dos preços para os custos. Na aplicação deste princípio a ANACOM tem baseado as estimativas de custos a partir:

- do sistema de contabilidade analítica da MEO, auditado anualmente;
- dos custos orçamentados e dos custos correntes dos recursos consumidos e das atividades necessárias para o fornecimento dos serviços; e
- tendo também por referência adicional, quando disponíveis, as práticas na União Europeia. Na avaliação dos preços são também tidos em consideração critérios de eficiência económica.

5.250. A este respeito refira-se que, até à data, todas as reduções de preços relacionadas com a ORALL ou com a ORAC foram impostas pela ANACOM, e não ocorreram na sequência de iniciativas da MEO. Verifica-se ainda que, no caso da ORALL, a causa da menor utilização atual da oferta não parece decorrer (principalmente) dos custos associados à sua utilização, mas antes do desenvolvimento e processo de migração para NRA (suportado também numa elevada competitividade de certas ofertas

retalhistas, nomeadamente de TV por subscrição). Esta migração justifica a importância e adequação de adotar o método de cálculo de custos recomendado pela Comissão de modo a evitar, no futuro, um aumento artificial dos custos unitários associados à ORALL.

5.251. Ao contrário do que sucede com a ORALL, ao nível do acesso às condutas (e, mais recentemente, também aos postes), i.e., no âmbito da ORAC e da ORAP, assiste-se a uma elevada e sustentada procura e dinamismo, pelo que poderá haver oportunidade para, tendo em conta uma análise detalhada a realizar ao nível dos custos, se poder rever no futuro os preços associados a estas ofertas, que continuam a ser fundamentais para o suporte ao investimento continuado em redes (alternativas) em todo o território nacional, e que são um dos motivos pelos quais não se impõe a obrigação de acesso à fibra. Relativamente à regulação de preços, a Recomendação da Comissão sobre não discriminação refere que, ao contrário de outros ativos em que, quando preenchidas certas condições, pode não existir regulação dos preços, esta opção "*não deve aplicar-se ao acesso à infraestrutura de engenharia civil, independentemente de ser parte do mercado de produtos ou imposto como remédio auxiliar*". Ou seja, nos termos da referida recomendação, os preços de acesso à infraestrutura de engenharia civil deverão ser sempre regulados[273].

5.252. A ANACOM entende que, por forma a incentivar o desenvolvimento de redes alternativas à rede da MEO e de modo a contribuir para a manutenção de pressão concorrencial no mercado retalhista, deve manter o princípio da orientação dos preços para os custos na regulação do preço de acesso às condutas, aos postes e ao lacete local em cobre.

5.253. No caso do acesso a fibra escura, os preços praticados atualmente pela prestação (comercial) deste serviço são definidos (comercialmente) pela MEO. Entende-se que também os preços a incluir nas condições de acesso à fibra escura devem cumprir com o princípio da orientação dos preços para os custos. Note-se que o acesso à fibra escura apenas será concedido em situações em que o acesso a postes e condutas não seja possível e, como tal, fará todo o sentido que a definição dos preços tendo por base os respetivos custos se mantenha também no acesso à fibra escura.

[273] Cf. n.º 53.

5.254. Convirá também clarificar que é necessário que os produtos ou serviços a que a MEO recorre internamente tenham preços de transferência interna determinados com base na sua orientação para os custos. Note-se que, caso assim não seja, a MEO poderá estar a auferir margens excessivas nesses produtos intermédios e, simultaneamente, a assegurar margens excessivas nos produtos grossistas regulados sem que isso seja demonstrável através dos dados de custeio disponíveis.

5.255. Na aplicação do princípio da orientação dos preços para os custos serão tidos em conta os métodos de cálculo de custos mencionados na secção seguinte.

5.256. Acresce que, nos termos da Recomendação da Comissão sobre não discriminação[274], os reguladores podem, caso entendam que tal é adequado e necessário, realizar outros testes *ex ante* aos *inputs* grossistas regulados, quer para assegurar que a fixação dos preços de acesso grossista dos produtos de acesso baseados na rede de cobre não impedirá a concorrência no mercado retalhista, quer para garantir a existência de um espaço económico adequado entre os diferentes *inputs* de acesso na rede de cobre. No entanto, pelos motivos já expostos, entende-se que a (reduzida) procura por novos acessos suportados na OLL não justifica, para já, a implementação desses outros testes.

Método de cálculo dos custos e sua implementação

5.257. Nas decisões sobre preços de ofertas grossistas, a ANACOM tem procurado definir os preços a um nível eficiente e que resultariam de um mercado em concorrência efetiva. Deste modo, na prossecução do princípio da orientação dos preços para os custos esta Autoridade defende que deve ser adotado um método de custeio que permita uma definição de preços de acordo com os princípios atrás identificados.

5.258. A Recomendação da Comissão sobre não discriminação, para além de defender os princípios atrás referidos, entende que o método de cálculo dos custos deve basear-se numa rede moderna e eficiente e resultar em preços de acesso grossista às redes de cobre orientados para os custos, estáveis ao longo do tempo e resilientes à

[274] Considerando (63).

migração para NRA[275], de modo a assegurar a previsibilidade e favorecer as condições para o investimento.

5.259. Em todo o caso, a Comissão defende também como essencial que o método de cálculo dos custos adotado garanta que os operadores têm capacidade para cobrir os custos dos investimentos eficientes (incluindo um retorno adequado do capital investido)[276]. Pretende-se assim um método de cálculo dos custos que, considerando a situação particular existente atualmente de implantação de NRA, forneça os incentivos de investimento adequados, tal como previsto no considerando (27) da Recomendação da Comissão sobre não discriminação, sendo este entendimento partilhado pela ANACOM.

5.260. Neste contexto, segundo a referida recomendação, o método de cálculo de custos *bottom-up long-run incremental costs plus*[277] é aquele que melhor responde aos objetivos e desafios mencionados[278]. Refere também que o método de cálculo dos custos adotado pelos reguladores "*deverá assegurar a transparência e a coerência na União*". Em todo o caso reconhece-se que as circunstâncias nacionais específicas devem ser tidas em conta de forma coerente[279].

5.261. Dadas as características específicas do mercado português e em linha com a recomendação da Comissão, a ANACOM entende que, em termos genéricos, o modelo BU LRIC+ constitui o método de cálculo de custos que garante a existência de incentivos de investimento mais adequados, assegurando simultaneamente a previsibilidade e estabilidade dos preços grossistas e a manutenção e promoção da concorrência nos mercados[280].

5.262. Atendendo ao facto de ser inverosímil a construção de uma rede de cobre pura por um operador, a Recomendação da Comissão sobre não discriminação especifica que o método BU LRIC+ deverá calcular "*os custos correntes da implantação de uma rede*

[275] A diminuição do volume de acessos de cobre causada pela transição das redes de cobre para as NRA poderá resultar num aumento (artificial) dos preços de acesso grossista via redes de cobre, por via da diminuição das quantidades.

[276] Considerando (26) da Recomendação da Comissão sobre não discriminação.

[277] Doravante BU LRIC+. Este modelo prevê uma abordagem de modelização «*bottom-up*» que utilize os LRIC como modelo de cálculo dos custos e com a adição de uma margem para a recuperação dos custos comuns.

[278] Considerandos (29) a (31).

[279] Considerando (28).

[280] De acordo com a Recomendação da Comissão sobre não discriminação, o período de vida dos ativos de engenharia civil, especificamente de condutas, não é normalmente inferior a 40 anos (n.º 36).

NGA moderna e eficiente". É também referido que essa rede será total ou parcialmente composta por elementos óticos (em função das circunstâncias específicas de cada mercado nacional), devendo "*permitir cumprir os objetivos definidos pela Agenda Digital para a Europa no que respeita à largura de banda, à cobertura e à adesão*"[281].

5.263. Note-se porém que a modelização de uma NRA deverá considerar quer os ativos de engenharia civil existentes, quer os que terão de ser construídos de raiz para suportar este tipo de redes. Ou seja, o modelo BU LRIC+ não deverá assumir a necessidade de construção de uma rede inteiramente nova de infraestruturas físicas[282]. Neste contexto, as ARN devem[283] estimar os ativos que constituem a base de ativos regulamentar (BAR) da rede modelizada com base nos custos de substituição (e.g. ativos como o equipamento técnico e o suporte de transmissão), exceto os ativos de engenharia civil históricos reutilizáveis. Estes últimos ativos deverão ser estimados de acordo com o método de indexação.

5.264. Deste modo, no caso de ativos correspondentes a condutas e a postes, a ANACOM irá, à partida, considerar o valor contabilístico regulamentar líquido da depreciação acumulada, indexado por um índice de preços adequado.

5.265. Respeitando o princípio da neutralidade tecnológica e as eventuais diferenças e especificidades de cada mercado, a Recomendação da Comissão sobre não discriminação defende – considerandos (40) e (41) – que a modelização de uma NRA moderna e eficiente deve ser efetuada com algum grau de flexibilidade. Podem enquadrar-se assim numa NRA moderna e eficiente redes com várias tecnologias de acessos e diferentes topologias[284].

5.266. Entende a ANACOM que as especificidades do modelo a adotar em Portugal deverão corresponder às características da NRA que tem vindo a ser implementada pela MEO e que, em termos genéricos, corresponde às características da NRA que tem vindo a ser implementada por outros operadores, como a Vodafone.

5.267. Note-se que um dos argumentos para a modelização de uma única NRA eficiente para estimar os custos dos produtos de acesso à rede de cobre passa pelo facto de

[281] Considerandos (31) e (32)

[282] Cf. n.º 32.

[283] Cf. n.º 33.

[284] E.g., rede FttH, rede FttC ou uma combinação de ambas pode ser considerada uma NRA moderna e eficiente.

minimizar o efeito inflacionário sobre o preço do acesso a uma rede de cobre decorrente da migração de clientes e de tráfego da rede de cobre para a NRA[285].

5.268. O custo da NRA deve ser ajustado a fim de refletir as diferentes características de uma rede de cobre[286]. Esse ajustamento implica que seja estimada a "*diferença de custo entre um produto de acesso baseado numa rede NGA e um produto de acesso baseado totalmente numa rede de cobre, procedendo aos ajustamentos necessários, em termos de engenharia de rede, no modelo NGA para determinar o preço grossista do acesso por rede de cobre*"[287].

5.269. Na construção, definição e implementação do modelo a utilizar em Portugal, a ANACOM seguirá os princípios e procedimentos previstos na Recomendação da Comissão sobre não discriminação. A definição das especificidades associadas ao modelo referido será realizada através de processo autónomo, posterior à presente análise de mercado.

5.270. A Recomendação da Comissão sobre não discriminação prevê a existência de um período transitório até que as ARN apliquem o método de cálculo dos custos recomendado. Este período transitório termina a 31 de dezembro de 2016[288].

5.271. Um aspecto determinante a considerar durante o período transitório é o preço mensal do aluguer do lacete local completo que, na altura da entrada em vigor da Recomendação da Comissão sobre não discriminação, seja praticado no país.

5.272. A este respeito, a Comissão estabelece – §41 da Recomendação – uma gama de preços, entre 8 a 10 euros (líquidos de impostos e expressos a preços de 2012), dentro da qual estima que se enquadrem os preços médios mensais de acesso ao lacete local de cobre[289] resultantes da aplicação do método de cálculo dos custos recomendado[290].

---

[285] Nesta situação, apenas a migração para redes de cabo ou redes móveis terá um efeito positivo nos preços do acesso a redes de cobre. Ver considerando (39) da Recomendação da Comissão sobre não discriminação.

[286] Nos casos em que a topologia da NRA a modelizar é diferente da rede de cobre ao ponto de os ajustamentos ao modelo de engenharia da NRA não serem viáveis, as ARN poderão obter o custo do acesso pela rede de cobre utilizando um modelo de NRA sobreposta, em que duas redes paralelas (de cobre e de fibra, FttH ou FttC) partilham em certa medida a mesma rede de infraestruturas de engenharia civil. De acordo com esta abordagem, o efeito de volume inflacionário será neutralizado para os ativos de engenharia civil, porque as redes de cobre e de fibra modelizadas partilharão os ativos de engenharia civil e, por conseguinte, os custos unitários desses ativos, que representam a maior parte dos custos de uma rede de acesso, manter-se-ão estáveis. Considerando (42) da Recomendação da Comissão sobre não discriminação.

[287] Considerando (41).

[288] Considerando (43).

[289] Aluguer do lacete na modalidade de acesso completo.

[290] Ou dos métodos utilizados em conformidade com o n.º 40.

Segundo a Comissão, o objetivo da definição deste intervalo de preços é "*orientar as ARN a implementarem o método de cálculo dos custos para cumprirem o objetivo geral da recomendação que é a estabilidade e a previsibilidade dos preços de acesso via rede de cobre*"[291].

5.273. Atualmente, a mensalidade da OLL em Portugal, no valor de 8,99 euros, encontra-se no referido intervalo de preços. A ANACOM, considerando também o princípio da transparência e da previsibilidade regulamentares e a necessidade de garantir a estabilidade sem flutuações significativas dos preços grossistas defendida na Recomendação da Comissão sobre não discriminação, confirma que não prevê efetuar alterações no preço em questão durante o período de tempo relevante para a presente análise de mercado, mais especificamente no período que decorra até à entrada em vigor do método de cálculo dos custos recomendado. Consequentemente, quando a referida recomendação entrar em vigor, o preço mensal do aluguer do lacete local na modalidade de acesso completo estará dentro do intervalo de preço indicado supra.

5.274. Note-se adicionalmente que a recomendação em questão especifica (§42) que, "*nos Estados-Membros em que, na altura da entrada em vigor da presente recomendação, os preços de locação mensal do lacete local totalmente desagregado da rede de cobre se enquadrem na gama de preços, ajustada em função do índice de preços retalhistas (anuais) médios na União, as ARN podem continuar a aplicar até 31 de dezembro de 2016 o método de cálculo dos custos que estejam a utilizar à data de entrada em vigor da presente recomendação*".

5.275. Atendendo ao mencionado, a ANACOM opta por continuar a utilizar na definição do preço de acesso ao lacete local em cobre, no período transitório e adota o modelo BU LRIC+ apenas caso não sejam dadas garantias pela MEO de que o preço do acesso aos lacetes em cobre ao abrigo da ORALL não aumentará.

5.276. Caso venha a adotar este método, a ANACOM considerará na implementação e operacionalização do método de cálculo de custos o constante na Recomendação da Comissão sobre não discriminação (§46 e §47), relativamente à manutenção do método em questão, à atualização dos dados a considerar na sua aplicação e à

[291] Considerando (45).

publicação dos resultados atualizados do método de cálculo dos custos e os preços de acesso dele resultantes.

5.277. No caso da oferta de fibra escura, deve a MEO fundamentar os preços à ANACOM com base nos custos em que incorre.

5.278. Em conclusão:

- Os custos de ativos correspondentes a condutas e a postes serão baseados no valor contabilístico regulamentar líquido da depreciação acumulada, indexado por um índice de preços adequado e tendo em conta um período de depreciação adequado, não se adotando para a definição do preço destes serviços um modelo BU LRIC+.
- No caso da OLL, caso não sejam dadas garantias pela MEO de que o preço do acesso aos lacetes em cobre ao abrigo da ORALL não aumentará, será utilizado um modelo BU LRIC+, sendo que caso contrário será mantido o sistema de custeio atual.
- No caso da fibra escura, deve a MEO fundamentar os preços à ANACOM com base nos custos em que incorre.

Separação de contas

5.279. Tal como acontece com a obrigação de transparência, a obrigação de separação de contas é essencial para garantir o cumprimento e a efetividade das obrigações de não discriminação e de controlo de preços e contabilização de custos. Caso se suprimisse a obrigação de separação de contas o prejuízo identificado na eventualidade da supressão das obrigações supra referidas afetaria o mercado relevante.

5.280. Note-se, por exemplo, que com a inexistência da obrigação de separação de contas a ANACOM teria dificuldade em monitorizar corretamente o cumprimento das obrigações associadas ao controlo de preços e contabilização de custos da empresa com PMS, tornando também muito difícil a identificação de situações de subsidiação cruzada.

5.281. O formato e a metodologia contabilística adotados devem obedecer aos requisitos que foram veiculados à MEO pela ANACOM em sede própria, procedendo esta Autoridade à revisão periódica desses requisitos com vista à melhoria do sistema de custeio e da informação disponibilizada.

5.282. Adicionalmente, há que considerar a eventualidade de implementar no futuro o modelo de cálculo de custos BU LRIC+. Conforme indicado anteriormente, os detalhes associados à definição e implementação deste modelo, caso venha a ser adotado, serão especificados em deliberação autónoma posterior à presente análise de mercado.

5.283. Continua a entender-se que a imposição da obrigação de separação de contas é uma medida objetivamente justificável dada a necessidade de garantir a não discriminação (permitindo a análise dos preços grossistas e dos preços de transferência internos) e impedir a subsidiação cruzada.

5.284. Trata-se de uma disposição proporcional, na medida em que apenas é exigida a disponibilização de informação com um detalhe que permita concretizar os objetivos de verificação de outras obrigações.

Reporte financeiro

5.285. Por forma a verificar o cumprimento das obrigações anteriormente definidas, nomeadamente as obrigações de transparência, não discriminação, separação de contas e contabilização de custos, e de acordo com o n.º 3 do artigo 71.º da LCE, a empresa com PMS deverá disponibilizar à ANACOM os seus registos contabilísticos, incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros.

5.286. Assim, caso não existisse uma obrigação de reporte financeiro, estar-se-ia a comprometer a efetividade das obrigações acima mencionadas levando a prejuízos significativos para o mercado de acesso local grossista num local fixo e mercados relacionados.

5.287. Em linha com a análise efetuada em 2009, entende-se que os registos contabilísticos necessários ao cumprimento adequado da obrigação de reporte financeiro constituem o sistema de contabilidade analítica que deve ser remetido nos termos definidos em sede própria.

5.288. Deve ser considerada a necessidade de adequar os registos contabilísticos e a informação prestada neste âmbito de acordo com a definição e implementação do modelo de cálculo de custos BU LRIC+.

5.289. Conclui-se que a manutenção da obrigação de reporte financeiro é necessária, proporcional e adequada.

Conclusão

5.290. Foi identificado como relevante, para efeitos de regulação *ex ante* e de acordo com os princípios do direito da concorrência, o mercado de acesso local grossista num local fixo, que abrange todo o território nacional.

5.291. Analisado o mercado supra e tendo em máxima conta as Linhas de Orientação, a ANACOM conclui que a MEO tem PMS no mercado relevante identificado e, por conseguinte, que devem ser impostas as obrigações constantes da Tabela 13 (todas as obrigações encontram fundamento no artigo 66.º da LCE, atendendo a que não existe concorrência efetiva neste mercado).

Tabela 13. Síntese (não exaustiva) das obrigações a impor à MEO no mercado 3a – Mercado de acesso local grossista num local fixo

Obrigações	Mercado de acesso local grossista num local fixo
Acesso e utilização de recursos de rede específicos	▪ Acesso desagregado aos lacetes e sublacetes locais em cobre e aos recursos conexos (incluindo coinstalação nos pontos de agregação e *backhaul*). ▪ Acesso a condutas, postes, caixas de visita e qualquer outra infraestrutura apta a alojar redes. ▪ Acesso a fibra escura quando o acesso a condutas e postes não for possível[292]. ▪ Negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso. ▪ Não retirar o acesso já concedido a determinados recursos.
Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	▪ Não discriminação indevida na prestação do acesso aos lacetes e sublacetes locais em cobre e a recursos conexos[293]. ▪ Implementação da EdI no âmbito da ORAC e da ORAP[294]. ▪ Implementação da EdO no âmbito da ORALL e da oferta de acesso à fibra escura.
Transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência	▪ Publicação da ORAC, da ORAP e da ORALL. ▪ Notificação com pré-aviso de 1 mês para alterações da iniciativa da MEO nas ofertas, as quais devem ser claramente identificadas. Caso a alteração das ofertas grossistas decorra de determinações da ANACOM, a alteração entra em vigor na data definida na deliberação desta Autoridade ou, em alternativa, na data de alteração da oferta grossista, caso a deliberação seja omissa relativamente à data de entrada em vigor da deliberação.

[292] No âmbito da ORAC, na ausência de espaço em condutas existentes. As condições específicas desta oferta, incluindo procedimentos, SLA e preço, devem ser disponibilizadas aos beneficiários da ORAC que pretendem utilizar o acesso a condutas (para instalação de fibra própria) no prazo máximo de 2 meses após a notificação da decisão final relativa a esta análise de mercados.

[293] Com possibilidade de impor condições de acesso equivalente, a seguir pela MEO e pelos beneficiários das ofertas (designadamente ORALL) no acesso às mesmas.

[294] Podendo considerar-se propostas que, podendo não seguir formalmente a EdI (i.e., a utilização pela MEO e pelos beneficiários de exatamente o mesmo conjunto de produtos grossistas regulamentados, aos mesmos preços e utilizando os mesmos processos transacionais), possam levar aos mesmos resultados, correspondendo às expetativas e necessidades dos beneficiários.

	▪ Disponibilização aos OPS de informação detalhada e atempada sobre evoluções na rede de acesso. ▪ Notificação com pré-aviso de 5 anos para desativação total de um MDF, central local ou ponto de acesso/ligação (e dos lacetes em cobre associados)[295] com operadores coinstalados. ▪ Disponibilização e publicação de indicadores e níveis de desempenho na qualidade de serviço nas ofertas grossistas e de indicadores comparáveis relativos à prestação de serviços equivalentes a nível interno (quando definido pela ANACOM).
Separação de contas quanto a atividades relacionadas com o acesso e/ou a interligação	▪ Possibilidade de implementação do modelo BU LRIC+[296]. ▪ Inclusão de demonstrações de resultados específicas no sistema de custeio e separação contabilística.
Controlo de preços e contabilização de custos	▪ Praticar preços orientados para os custos na ORAC, ORAP, ORALL e no acesso a fibra escura (devendo os produtos ou serviços a que a MEO recorre internamente considerarem também preços de transferência interna orientados para os custos).
Reporte financeiro	▪ Disponibilização dos registos contabilísticos (SCA), incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros.

[295] Sendo que, se for garantido pela MEO, um acesso equivalente, esse prazo pode ser reduzido para 3 anos.

[296] Caso não sejam dadas garantias pela MEO de que o preço do acesso aos lacetes em cobre ao abrigo da ORALL não aumentará.

6. DEFINIÇÃO DO MERCADO DE ACESSO CENTRAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO PARA PRODUTOS DE GRANDE CONSUMO (MERCADO 3B)

6.1. Uma vez caracterizados e definidos os mercados retalhistas de acesso em banda larga e as pressões concorrenciais a que os mesmos estão sujeitos, quer do lado da procura, quer do lado da oferta, e de se ter concluído pela inexistência de concorrência efetiva no mercado retalhista de acesso em banda larga para produtos de grande consumo nas Áreas NC mesmo na presença de regulação *ex ante* no Mercado 3a, serve o presente capítulo para definir o mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo – Mercado 3b da Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes. Este mercado situa-se a jusante do fornecimento de acesso à rede abrangido pelo Mercado 3a atrás mencionado, porque o fornecimento de acesso grossista em banda larga pode ser materializado utilizando este recurso em combinação com outros elementos.

Mercado do produto de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo

6.2. A ANACOM concluiu em 2009 que o fornecimento retalhista e grossista de acesso em banda larga incluía os serviços de acesso em banda larga suportados nas redes de cobre e de cabo.

6.3. Na presente análise, conclusão semelhante foi já confirmada a nível do retalho, tendo-se concluído inclusivamente que, de acordo com o princípio da neutralidade tecnológica, o mercado retalhista do produto incluía todos os serviços de acesso em banda larga, independentemente da tecnologia de suporte (cobre, cabo ou fibra). De facto, como se conclui no capítulo anterior, o mercado do produto retalhista de acesso em banda larga é constituído pelos serviços de acesso em banda larga independentemente da tecnologia, prestados no segmento de grande consumo.

6.4. As atuais conclusões suportam-se fundamentalmente na relação de substituibilidade que existe, ao nível do mercado de retalho (e também ao nível dos mercados de acesso à rede), entre o acesso em banda larga através de cobre, de cabo ou de fibra, apresentando funcionalidades semelhantes do ponto de vista do utilizador final: características técnicas (especialmente velocidades e qualidade de serviço) e preços equivalentes, bem como a integração em pacotes com outros serviços (nomeadamente de TV), o que é mais procurado atualmente pelos utilizadores finais.

Do lado da oferta, também se concluiu haver substituibilidade, dado que todos os principais operadores presentes no mercado apresentam ofertas (similares) suportadas em diferentes tecnologias, quer sejam em cobre e fibra (como a MEO ou a Vodafone) ou em cabo e fibra (como a NOS e a Apax - Cabovisão).

6.5. Neste contexto, e à partida, sendo o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) conexo do mercado retalhista, considera-se que este mercado grossista inclui quer os produtos suportados em cobre quer os produtos suportados nas redes de fibra ou de cabo, mesmo na ausência de ofertas grossistas suportadas nestas últimas redes[297].

6.6. Ou seja, prosseguindo a ANACOM com uma abordagem concordante com o princípio da neutralidade tecnológica – conforme referido na Diretiva-Quadro e na LCE, a definição de mercados deve ser neutra face à rede ou tecnologia utilizada na oferta dos serviços – entende-se que o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) deve conter, em princípio, todos os produtos de acesso, independentemente da tecnologia ou infraestrutura de suporte desses mesmos acessos e que, apresentando um conjunto de características homogéneas, são considerados pelos utilizadores grossistas como produtos equivalentes e, portanto, substituíveis.

6.7. Retomam-se, também neste caso, os argumentos apresentados na análise do Mercado 3a relativamente ao facto de existirem constrangimentos indiretos suficientes ao nível do mercado de retalho com reflexos no mercado grossista.

6.8. A este respeito, a ANACOM entende ser adequada a identificação e representação, dentro de um mesmo mercado, de todos os constrangimentos (diretos e indiretos) que são enfrentados por uma empresa que produza um determinado *input* grossista, conseguindo-se na fase de definição do mercado uma caracterização concorrencial mais aproximada da realidade. Do mesmo modo, também as quotas de mercado estimadas serão mais representativas da situação concorrencial do mercado, isto tendo em conta que o objetivo final da regulação *ex ante* é, em última análise, produzir

[297] No caso das redes de fibra ótica pode-se identificar o acordo estabelecido entre a MEO e a Vodafone no tocante à partilha da rede de fibra ótica, o acordo estabelecido entre a NOS e a Vodafone também em relação à partilha da rede de fibra ótica e o acesso grossista no âmbito das ofertas disponibilizadas ao abrigo dos concursos públicos para a instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade em zonas rurais.

benefícios para os utilizadores finais, tornando os mercados retalhistas concorrenciais numa base sustentável.

6.9. Até à data, existe um único produto de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo): a oferta Rede ADSL PT[298], imposta à MEO.

6.10. Adicionalmente, a MEO, os operadores de cabo e mesmo os outros operadores alternativos, sendo essencialmente operadores verticalmente integrados, prestam a si próprios um serviço grossista ao seu departamento retalhista, serviço que é utilizado assim, por este, como *input* aos seus produtos de retalho, isto é, um fornecimento interno[299]. E, de facto, também concorrem com produtos baseados em infraestrutura própria no retalho. Veja-se, por exemplo, a este propósito, que o fornecimento interno, em termos de clientes, é responsável por mais de 99 por cento dos acessos do mercado retalhista de acesso em banda larga para produtos de grande consumo[300]. Ou seja, a principal fonte de concorrência no mercado retalhista de acesso em banda larga advém do fornecimento interno.

6.11. Neste contexto, numa situação em que existem vários operadores com infraestrutura própria (e/ou alugada/suportada em oferta grossista a montante), em cobre, cabo e fibra, não seria razoável analisar o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo), suportado unicamente na rede de cobre, em que a MEO teria uma quota de mercado muito elevada e, por essa via, (re)impor-lhe obrigações, quando o mercado retalhista em determinadas áreas já é concorrencial, quer pela utilização de infraestrutura própria, quer pela utilização da OLL. E a consideração dos constrangimentos indiretos na fase de avaliação de PMS pode resultar numa subavaliação desses constrangimentos.

6.12. Além disso, note-se que a OLL representa apenas 3 por cento dos acessos físicos ativos no retalho[301], sendo que os restantes acessos físicos se encontram suportados em infraestrutura própria, o que demonstra a pouca representatividade daquela oferta grossista no mercado, inclusive com tendência a diminuir.

---

298 Oferta de referência regulada desde 2005, mas apenas nas Áreas NC desde 2009.

299 Isto é, operadores que atuam em toda a cadeia de valor e que têm operações simultâneas num mercado retalhista associado, o que é o caso dos principais operadores presentes nos mercados de acesso em banda larga.

300 Por exemplo, quer a Optimus quer a Vodafone, têm muito mais acessos em banda larga a partir de fornecimento interno (i.e., fibra própria instalada e acessos desagregados), sendo a tendência para aumentar.

301 Final de 2015.

6.13. Deste modo, atendendo a que o fornecimento de acesso em banda larga é prestado essencialmente segundo um modelo de integração vertical, uma vez que são as mesmas entidades – os operadores de rede – que atuam nos mercados grossista e retalhista, deve continuar a ser utilizado o conceito de fornecimento interno.

6.14. Ainda que se pudesse questionar a absoluta necessidade de realizar o teste preconizado pela Comissão para efeitos da avaliação da importância dos constrangimentos indiretos na fase de definição do mercado, dado que estes constrangimentos devem ser tidos em conta nesta fase, como atrás se expõe, conclui-se que no caso em apreço o teste é cumprido, uma vez que:

- O custo grossista com a oferta Rede ADSL PT representa mais de 60 por cento do preço das ofertas retalhistas da MEO em ADSL, pelo que, face a um aumento pequeno, mas significativo, do preço de um monopolista hipotético no Mercado 3b (i.e., 10 por cento), e uma vez que o mercado retalhista nas Áreas C, na presença de regulação no Mercado 3a (incluindo a obrigação de acesso a condutas, a postes e ao lacete local em cobre), é concorrencial (i.e., o preço praticado estará próximo do preço praticado em mercados concorrenciais), os operadores alternativos seriam obrigados a passar esse aumento no preço grossista para os seus clientes de retalho na proporção do peso do preço grossista no preço retalhista (i.e., pelo menos 6 por cento).
- Em linha com as conclusões da anterior análise de mercado, continua a existir um grau suficiente de substituibilidade do lado da procura retalhista nas zonas onde existem outras infraestruturas (mesmo nas Áreas NC existem zonas onde os restantes operadores têm rede) que, com base nos constrangimentos indiretos, torna não rentável o aumento do preço grossista.
- O operador retalhista monopolista hipotético integrado é obrigado a aumentar os preços retalhistas em resultado do aumento dos preços grossistas, uma vez que as margens atualmente existentes são muito reduzidas, tornando o aumento do preço grossista não rentável em virtude da migração dos clientes para as ofertas alternativas (por exemplo, em cabo e fibra).

6.15. Tendo assim em conta a anterior análise de mercados (nesta matéria) e, principalmente, as várias definições de mercado realizadas ao longo deste documento, tanto a nível retalhista como grossista, em linha com os mercados relevantes apresentados pela Comissão na sua Recomendação (sobre mercados relevantes) e

tendo em conta o princípio da neutralidade tecnológica, a ANACOM mantém o entendimento de que, em Portugal, o mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo é constituído pelos serviços de acesso em banda larga através de cobre, de cabo e de fibra ótica.

6.16. Em última análise, e conforme já referido anteriormente, a opção por incluir ou não os constrangimentos indiretos na definição do mercado não alterará (como não alterou anteriormente) as conclusões finais relativamente à avaliação de PMS nesse mercado.

Mercado geográfico de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo

6.17. Tendo em conta a definição dos mercado geográficos relativos ao mercado retalhista de acesso em banda larga para produtos de grande consumo – mercados de acesso em banda larga para produtos de grande consumo nas Áreas C e nas Áreas NC –, seria, à partida, expectável que a definição do mercado geográfico ao nível dos mercados grossistas conexos fosse idêntica, até pelas distintas pressões concorrenciais existentes nos dois mercados (retalhistas) neles suportados.

6.18. Por outro lado, de acordo com a Recomendação da Comissão sobre as NRA, "*a transição das redes de cobre para as redes de fibra pode alterar as condições de concorrência nas diversas zonas geográficas e exigir a revisão do âmbito geográfico dos Mercados 4 e 5 ou dos remédios aplicáveis aos Mercados 4 e 5 nos casos em que esses mercados ou remédios tenham sido segmentados com base na concorrência resultante da desagregação do lacete local*".

6.19. Com efeito, a ANACOM já teve em conta estes princípios no capítulo anterior, em que se analisou em detalhe a situação concorrencial nas diversas áreas do território nacional. Tendo-se verificado que continuam a existir, a nível retalhista, diferentes condições concorrenciais em diferentes áreas, a ANACOM concluiu novamente pela existência de áreas geográficas com condições de concorrência distintas que justificam a definição de um mercado geográfico diferente do território nacional com repercussões na segmentação geográfica a nível grossista e nas obrigações impostas a este nível.

6.20. A adoção de uma outra unidade geográfica, como a área de central, apesar de permitir uma maior ligação entre a estrutura da rede atualmente regulada – a rede de cobre –

e as eventuais obrigações a impor, não encerra em si outros benefícios, sendo aliás a área da freguesia, em média, mais reduzida que a da área de central.

6.21. Mesmo tendo em conta que o processo de análise de mercados é sequencial, analisando-se primeiro o mercado de acesso local grossista num local fixo, incluindo a análise das obrigações a impor, e só depois o mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande consumo[302], a ANACOM entende que as obrigações impostas ao nível do Mercado 3a não são de molde a, nomeadamente no curto prazo, induzir só por si uma concorrência efetiva nos mercados a jusante, nas Áreas NC (sendo que as Áreas C já foram consideradas concorrenciais a nível retalhista, na presença de regulação no Mercado 3a).

6.22. Com efeito, não se prevê que no curto prazo haja um grande desenvolvimento ao nível das ofertas (grossistas) suportadas em fibra nas Áreas NC, já que a maior parte do investimento dos operadores, incluindo do operador histórico, se mantém e manterá, grosso modo, confinado às Áreas C, ou seja, o mercado de acesso em banda larga nas Áreas NC deverá permanecer não concorrencial, por falta de infraestruturas de acesso alternativas e com uma dinâmica concorrencial substancialmente diferente da verificada nas Áreas C, mesmo tendo em conta, como já referido, as redes implementadas ao abrigo dos concursos públicos para a instalação, gestão, exploração e manutenção de redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade em zonas rurais.

6.23. Assim, a ANACOM entende dever manter, também a nível grossista, a segmentação do mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) em função das efetivas diferenças concorrenciais em áreas distintas, definindo os seguintes mercados:

- Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C[303]; e
- Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC.

[302] A análise das condições concorrenciais no(s) mercado(s) associado(s) ao fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) e das eventuais obrigações que devam ser impostas nesse(s) mercado(s) devem ter em consideração os efeitos expectáveis das obrigações já definidas no mercado situado numa posição superior da cadeia de valor vertical.

[303] A lista das freguesias que formam as Áreas C encontra-se no **Anexo III**.

6.24. As Áreas C agora definidas são, em grande parte, coincidentes com as Áreas C da anterior análise de mercado. Na maior parte destas áreas existem pelo menos dois operadores com rede própria (a cobertura média dos dois maiores operadores alternativos à MEO nestas freguesias é de 78 por cento) havendo adicionalmente operadores coinstalados para efeitos da ORALL, sendo a cobertura média com a OLL nestas freguesias de cerca de 78 por cento.

Mercados grossistas suscetíveis de regulação *ex ante*

6.25. A Comissão considera que os mercados identificados para efeitos de regulação *ex ante* deverão obedecer a três critérios cumulativos[304]:

- Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado, sejam de natureza estrutural, jurídica ou regulamentar.
- Estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente.
- Insuficiência do direito da concorrência para, por si só, corrigir adequadamente a ou as deficiências apresentadas pelo mercado.

6.26. A análise destes critérios configura a aplicação do designado 'teste dos três critérios', neste caso aos mercados de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo).

Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC

6.27. Já se concluiu no capítulo anterior que o mercado retalhista de acesso em banda larga nas Áreas NC apresenta fortes e persistentes obstáculos à entrada, não sendo prospectivamente concorrencial, e que, adicionalmente, tal como se concluiu na anterior análise de mercado, se entende que o direito da concorrência não é suficiente para, por si só, suprir as insuficiências persistentes no mercado. O mercado grossista conexo também apresenta as mesmas características, considerando-se que este mercado cumpre o teste dos três critérios e é relevante para efeitos de regulação *ex ante*, sendo, por esse motivo, avaliada a existência de PMS no mesmo no capítulo seguinte.

[304] Cf. Recomendação (n.º 5).

6.28. Em acréscimo, assinala-se que, de acordo com a Explicação de Motivos (§2.2), a Comissão reconhece que, para os mercados identificados na Recomendação sobre mercados relevantes, existe a presunção para a ARN de que os três critérios estão cumpridos e, assim, a ANACOM não necessita de aplicar o teste.

Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C

6.29. O mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C foi considerado um mercado concorrencial na anterior análise de mercado (não obstante nesta análise as Áreas C não serem totalmente coincidentes com as da anterior análise de mercado), tendo-se concluído, no capítulo anterior, que o mercado retalhista conexo (também) continua a ser considerado como concorrencial, na presença de regulação no Mercado 3a. Há ainda, à partida, características que indiciam que este mercado grossista continua a ser considerado como concorrencial, como anteriormente explicitado não devendo, assim, novamente ser sujeito a regulação *ex ante*.

6.30. Neste contexto, a ANACOM considera necessário e apropriado verificar se este mercado cumpre o teste dos três critérios e, caso não cumpra, não será considerado como um mercado relevante para efeitos de regulação *ex ante* (ainda que esteja incluído na Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes).

6.31. Releve-se que os critérios são cumulativos e, por isso, devem ser aplicados em conjunto, só se podendo concluir que o mercado em causa é um mercado relevante suscetível de regulação *ex ante* se todos os critérios forem cumpridos.

1.º Critério – Presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada

6.32. À partida, não existem quaisquer barreiras legais, administrativas ou regulatórias à entrada no mercado nas Áreas C.

6.33. Relativamente à persistência de fortes obstáculos de natureza estrutural à entrada e ao desenvolvimento da concorrência, importa, de acordo com a Recomendação da Comissão sobre mercados relevantes, analisar os indicadores relativos "*à estrutura do mercado, ao seu desempenho, à sua dinâmica, incluindo indicadores como as quotas de mercado e as tendências nessa matéria, aos preços do mercado e às tendências*

nessa matéria, assim como à extensão e a cobertura das redes ou infra-estruturas concorrentes".

6.34. Conforme já explicado anteriormente, considera-se que a concorrência existente ao nível do mercado de retalho entre as ofertas de banda larga suportadas nas diversas redes (cobre, cabo e fibra) leva à existência de constrangimentos indiretos ao nível grossista, e, atendendo a que os serviços de acesso em banda larga são essencialmente prestados segundo um modelo de integração vertical, uma vez que são as mesmas entidades – os operadores de rede – que atuam nos mercados grossista e retalhista, deve ser utilizado o conceito de fornecimento interno no cálculo das quotas de mercado[305].

6.35. De acordo com estes pressupostos, estima-se que as quotas no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C, e a sua evolução, sejam as seguintes:

Tabela 14. Evolução das quotas de mercado no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C

Operador	2007	2010	2013	2015
MEO	27%	34%	39%	35%
NOS	62%	52%	44%	42%
Apax	10%	8%	6%	5%
Vodafone	1%	6%	10%	18%
Nota: Em 2007, 2010 e 2013 as quotas de mercado foram calculadas para as áreas de central incluídas nas Áreas C da anterior análise de mercado enquanto para 2015 foram calculadas para as freguesias incluídas nas Áreas C da atual análise.				

6.36. Tal como se tinha verificado no mercado retalhista, no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C a quota de mercado da MEO é inferior a 40 por cento, sendo mesmo inferior à quota de mercado da NOS em cerca de 7 pontos percentuais. A Vodafone tem vindo a aumentar a quota de mercado, tendo conseguido expandir de uma maneira relevante as suas operações e número de acessos, pelo que a ANACOM considera que as barreiras à entrada e à expansão no mercado se mantêm reduzidas.

[305] O mesmo se aplica, por exemplo, aos operadores beneficiários da OLL que prestam a si próprios, na prática, um serviço grossista ao seu departamento retalhista verticalmente integrado, sendo utilizado como *input* aos seus produtos de retalho de acesso em banda larga. Aliás, estes operadores, não disponibilizando na prática uma oferta grossista de acesso em banda larga, estão aptos a fazê-lo e, por isso, estão aptos a concorrer com a MEO neste mercado, como já aconteceu no passado com operadores alternativos.

6.37. Já na anterior análise de mercados (na análise de PMS deste mesmo mercado grossista), a ANACOM reconheceu que "*a generalidade dos operadores que oferecem serviços de retalho de acesso em banda larga neste mercado, incluindo a ZON, já investiu na capacidade de prestar aqueles serviços suportando, para o efeito, custos já afundados. Assim, de uma forma geral estes operadores estão em condições de expandir as suas actividades a outros clientes sem incorrerem em mais custos afundados significativos (…), tendo os operadores alternativos recorrido à oferta de referência de acesso a condutas e à oferta de referência de acesso desagregado ao lacete local, principalmente nas áreas de maior densidade populacional*".

6.38. Com efeito, estas áreas (Áreas C) correspondem, grosso modo, às áreas urbanas economicamente mais atrativas e onde é possível rentabilizar os custos associados ao desenvolvimento e expansão dos serviços de banda larga, que estão sujeitos a economias de escala significativas. Os operadores alternativos entraram no mercado e continuam a expandir as redes e operações, quer os operadores de cabo, unicamente com rede própria, quer os restantes operadores, primeiro fundamentalmente com recurso à OLL – que cobre a totalidade das Áreas C – e, mais recentemente, também com recurso a rede própria em fibra – ver análise supra do Mercado 3a – com cobertura paralela, ou seja, em determinadas partes das Áreas C. Por outro lado, a MEO também investiu fortemente e tem vindo a aumentar a sua quota de mercado de modo sustentado.

6.39. Adicionalmente, e atendendo a estes desenvolvimentos, os principais operadores presentes neste mercado parecem ter acesso idêntico a recursos financeiros/ mercado de capitais, não se encontrando, por isso, situações de vantagem significativa de algum operador sobre os restantes.

6.40. Dadas as características deste mercado, e conforme salientado, continua a existir atratividade para a entrada e expansão de operadores, quer investindo em infraestrutura própria, quer recorrendo às ofertas grossistas da MEO no âmbito do Mercado 3a (incluindo a ORAC e a ORAP[306]), o que permite concluir que não existem barreiras elevadas e não transitórias à entrada no mercado nas Áreas C.

[306] Releve-se que nas Áreas C os operadores alternativos têm acesso a condutas e a postes, o que lhes permitiu de facto desenvolver a sua rede de cabo e/ou fibra e, consequentemente, a sua oferta em banda larga suportada em rede própria.

6.41. Assim, a ANACOM considera que o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C não cumpre o primeiro critério para a identificação de um mercado como sendo suscetível de regulação *ex ante*.

6.42. Sendo os três critérios cumulativos, o facto de o primeiro não ser cumprido implica, automaticamente, o incumprimento do teste, não sendo o mercado em apreço sujeito a regulação *ex ante*. Não obstante, far-se-á uma análise sucinta dos dois outros critérios.

2.º Critério – Tendência do mercado para a concorrência efetiva

6.43. Para a Comissão, relativamente aos aspectos dinâmicos da análise do mercado, se as características do mercado conduzirem a uma concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente, sem necessidade de intervenção regulamentar *ex ante*, o segundo critério não é cumprido.

6.44. Nas áreas onde os operadores alternativos investiram suficientemente em infraestrutura de rede própria, quer seja em cabo, quer seja em fibra, existe uma tendência para a existência de concorrência.

6.45. De um ponto de vista prospetivo, a ANACOM prevê que esta tendência de desenvolvimento de múltiplas infraestruturas de rede de nova geração (fibra e cabo, esta última com a atualização para DOCSIS 3.0) se mantenha ou até se amplie, o que permite perspetivar que a dinâmica concorrencial no mercado das Áreas C se mantenha.

6.46. Com efeito, conforme já referido extensivamente ao longo da presente análise, é expectável que, no âmbito das NRA, continuem a ocorrer investimentos em redes de fibra[307], fundamentalmente nas Áreas C (ainda que certas áreas pertencentes ao conjunto das Áreas NC já se encontrem cobertas por fibra e outras venham a ser cobertas num prazo mais alargado – conforme referido a respeito do Mercado 3a).

6.47. A intenção de várias entidades em continuar a expandir as suas redes (de fibra), nomeadamente como suporte de novas ofertas possibilitadas pelas NRA, é assim um claro indicador da elevada dinâmica concorrencial no mercado nas Áreas C e da

[307] Mesmo os operadores de cabo encontram-se a investir em fibra, estendendo as suas redes até pontos mais próximos do cliente final, inclusivamente, até ao edifício, de modo a permitir a oferta de débitos mais elevados a vários clientes em simultâneo (já que o cabo coaxial é um meio partilhado e ainda apresenta limitações ao nível da banda total disponível).

tendência do mercado para um aprofundar da concorrência efetiva (ou, pelo menos, da manutenção dos atuais níveis concorrenciais).

6.48. Considera-se assim que o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C não cumpre também o segundo critério para definição de um mercado relevante suscetível de regulação *ex ante*.

3.º Critério – Insuficiência da lei da concorrência

6.49. A ausência de queixas ou litígios ao nível do fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C, mesmo na sequência da não regulação da oferta Rede ADSL PT (mas que nestas áreas continuou a ser disponibilizada comercialmente pela MEO), permite também concluir, à partida, que a lei da concorrência será suficiente para resolver eventuais problemas que possam vir a ocorrer neste mercado grossista.

6.50. Dada também a ausência de dominância de uma empresa no mercado das Áreas C, não é possível nem necessário impor regulação *ex ante*, sendo a lei da concorrência suficiente para assegurar um funcionamento efetivo deste mercado grossista, não se cumprindo também o terceiro critério.

6.51. Sem prejuízo, a ANACOM procurará salvaguardar situações de alavancagem ilegítima para os mercados retalhistas e de práticas anticoncorrenciais nos mercados de banda larga, nomeadamente a nível de compressão de margens e colaborará ativamente com a AdC em eventuais processos associados aos mercados que vão deixando de estar sujeitos a regulação *ex ante*.

Conclusão

6.52. Como resultado desta análise, não se identificaram barreiras à entrada e à expansão significativas e intransponíveis no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C.

6.53. Com efeito, quer a expansão da rede própria dos operadores, quer as obrigações entretanto impostas fundamentalmente ao nível grossista, parecem ter sido suficientes para reduzir as barreiras à entrada e à expansão e permitir aos operadores alternativos, querendo, ultrapassar essas mesmas barreiras e entrar no mercado, o que tem efetivamente acontecido, nomeadamente com o investimento por parte dos operadores alternativos em NRA.

6.54. A ANACOM considera que, na presença de regulação *ex ante* ao nível grossista, nas áreas em que tal for necessário, as barreiras potenciais ao desenvolvimento de uma concorrência efetiva no mercado grossista e correspondente mercado retalhista não são intransponíveis, não se cumprindo o primeiro critério do teste, não se exigindo, por isso, intervenção regulatória e a imposição de medidas corretivas através de controlos regulamentares *ex ante*.

6.55. Também o nível de intervenção por parte desta Autoridade neste mercado tem sido residual, pelo que se considera que, havendo necessidade de intervir neste mercado, a lei da concorrência será, *per se*, suficiente.

6.56. Em conclusão, o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C não cumpre o "teste dos três critérios" e, nessa circunstância, não constitui um mercado suscetível de regulação *ex ante*.

7. AVALIAÇÃO DE PMS NO MERCADO DE ACESSO CENTRAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO (PARA PRODUTOS DE GRANDE CONSUMO) NAS ÁREAS NC

7.1. Como referido no Capítulo 4, de acordo com o quadro regulatório em vigor, "*considera-se que uma empresa tem poder de mercado significativo se, individualmente [(dominância individual)] ou em conjunto com outras [(dominância conjunta)], gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e mesmo dos consumidores*".

7.2. Esta avaliação de PMS assume como hipótese que não existe qualquer regulação de PMS, atual ou potencial, no mercado relevante em análise, uma vez que o resultado desta pressupõe concluir-se sobre a necessidade ou não de intervenção regulatória. Assim, avaliar o PMS neste mercado exige que seja assumido um mercado hipotético onde a regulação não existe (ainda que se tenha em conta a regulação em mercados a montante).

7.3. Quanto aos critérios para avaliação de PMS nos mercados de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo), o que foi referido anteriormente sobre este assunto (anterior análise de mercados e capítulo 4 do presente documento) é igualmente aplicável neste caso. Assim, considera-se que os critérios mais relevantes a utilizar na avaliação de PMS neste mercado grossista são os seguintes:

- Quotas de mercado e crescimento do mercado.
- Barreiras à entrada e à expansão (incluindo economias de escala e de gama e integração vertical).
- Tendência e comportamento dos preços.
- Contrapoder negocial.
- Concorrência potencial.

7.4. Refira-se que a avaliação de PMS neste mercado tem em conta as conclusões retiradas da avaliação de PMS feita ao mercado de acesso local grossista num local fixo e as obrigações impostas nesse mercado. Neste contexto e em particular, é tida em conta a existência de uma oferta regulada de acesso a condutas e a postes e infraestrutura associada e uma oferta grossista de acesso ao lacete em cobre também regulada, através da qual alguns operadores prestam as suas ofertas retalhistas.

Dominância individual

7.5. A análise da concorrência efetiva será iniciada com o cálculo de quotas de mercado, identificando-se desta forma, e numa primeira fase, o(s) candidato(s) a detentor(es) de PMS.

7.6. Segue-se uma análise das características económicas do mercado relevante na qual serão avaliados o grau de concorrência entre as empresas instaladas e o grau de concorrência potencial.

Quotas de mercado

7.7. A MEO continua a deter a grande maioria dos acessos neste mercado, apresentando quotas de mercado consistentemente acima dos 70 por cento, valor bastante superior a 40 por cento – o limite utilizado pela Comissão na sua prática decisória como o valor acima do qual poderá considerar que há preocupações quanto a situações de posição dominante.

Tabela 15. Evolução das quotas de mercado no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC

Operador	2007	2010	2013	2015
MEO	72%	73%	72%	82%
NOS	18%	18%	20%	10%
Apax	10%	8%	6%	4%
Vodafone	0%	2%	2%	4%

Nota: Em 2007, 2010 e 2013 as quotas de mercado foram calculadas para as áreas de central incluídas nas Áreas NC da anterior análise de mercado enquanto para 2015 foram calculadas para as freguesias incluídas nas Áreas NC da atual análise.

7.8. Novamente, tiveram-se em conta todas as infraestruturas alternativas capazes de oferecer o acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) (que suportará o acesso retalhista em banda larga a ser contratado pelo cliente final), ou seja, os acessos suportados em cobre, em cabo e em fibra[308] e foi também considerado o fornecimento interno, tanto do operador histórico como dos operadores alternativos.

[308] Sendo que o número de acessos grossistas em fibra é atualmente residual nas Áreas NC.

Barreiras à entrada e à expansão

7.9. Tendo a MEO, no passado e enquanto foi prestador do serviço universal de telecomunicações, expandido a sua rede de cobre até áreas menos densamente povoadas (incluindo até algumas áreas onde os custos poderão ser superiores aos benefícios da prestação de serviços), já incorreu em custos afundados significativos, incluindo o custo incremental de prestar o serviço grossista Rede ADSL PT, suportado naquela rede. Estes custos incrementais são assim significativamente inferiores àqueles em que incorreria um operador que construísse uma rede de raiz dedicada para o efeito, ou seja, devido à existência de economias de escala e de gama, e dada a escala e a configuração da rede fixa da MEO, este operador beneficia e beneficiará, tudo o resto constante, de custos unitários inferiores aos dos seus concorrentes.

7.10. Assim, mesmo existindo a possibilidade de aceder a ofertas grossistas reguladas, como a oferta de acesso a condutas, a oferta de acesso a postes ou a ORALL, na generalidade do território coberto pelas Áreas NC as barreiras à entrada e à expansão são elevadas. Com efeito, um operador que pretenda expandir a sua atividade será sempre obrigado a conquistar uma parte significativa do mercado, dados os custos unitários serem mais elevados nestas áreas do que nas Áreas C, para conseguir concorrer com o operador com PMS ao nível da infraestrutura. Mas, reconhece a ANACOM, isso seria atualmente técnica e economicamente inviável, uma vez que a área geográfica coberta por este mercado caracteriza-se por ter, grosso modo, fraca densidade populacional e empresarial, o que dificulta a obtenção dessa escala[309]. Por exemplo, enquanto nas Áreas C a densidade populacional é de cerca de 728 habitantes por km^2, nas Áreas NC a densidade populacional é de, apenas, 50 habitantes por km^2, ou seja, mais de quinze vezes inferior.

7.11. Conforme já mencionado noutras secções, o facto de a MEO ser uma empresa integrada verticalmente poderá colocar os concorrentes em desvantagem concorrencial. Isto porque poderá verificar-se a alavancagem de poder de um mercado a montante para outro a jusante, afetando desse modo a concorrência, nomeadamente quando a MEO fornece ao concorrente um fator de produção ou consumo intermédio essencial, como é o caso do acesso central grossista num local fixo (para produtos de

[309] Esta situação foi, aliás, também comprovada pela MEO no âmbito da oferta Rede ADSL PT. De facto, enquanto a oferta disponibilizada no final de 2000, inicialmente com cobertura reduzida a algumas áreas de central de Lisboa e Porto, apenas 6 anos mais tarde é que atingiu a cobertura total do território nacional, o que mostra que a expansão para estas zonas geográficas não é imediata.

grande consumo), e em particular, se existir dificuldade em conseguir *inputs* do mercado grossista ou em obter esses *inputs* a um preço competitivo, podem acentuar-se as barreiras à entrada ao nível do retalho.

7.12. A manutenção da regulação da oferta grossista Rede ADSL PT continua assim a ser importante, sem prejuízo para a sua reduzida utilização, para a promoção da entrada e da expansão dos OPS neste mercado sem incorrerem em substanciais custos irrecuperáveis inerentes à construção de rede de acesso própria.

7.13. Em conclusão, este critério não permite contradizer, antes pelo contrário, a presunção de dominância que resulta do cálculo das quotas de mercado.

Tendência e comportamento dos preços

7.14. Verifica-se que, em resultado da concorrência enfrentada pela MEO a nível retalhista (e grossista) nas Áreas C, esta entidade disponibiliza ofertas com preços mais reduzidos no mercado retalhista nas Áreas C face aos das ofertas disponibilizadas no mercado retalhista nas Áreas NC (por via do pagamento da mensalidade do STF nas segundas e não nas primeiras), tendo também mantido estáveis, e por sua própria iniciativa, os preços da oferta grossista Rede ADSL PT, tendo também em conta a regra de "retalho-menos" imposta pela ANACOM com o objetivo de impedir o esmagamento de margens.

7.15. A MEO, tendo optado por manter a oferta Rede ADSL PT em todo o território nacional (mesmo nas Áreas C), continua a praticar preços grossistas uniformes em todo o território, não tendo, por sua iniciativa, reduzido os preços da oferta, um indicador adicional de ausência de rivalidade por parte de operadores alternativos neste mercado.

Contrapoder negocial

7.16. Neste mercado, os operadores não têm contrapoder negocial, uma vez que, além das ofertas de acesso a condutas, de acesso a postes e de acesso ao lacete local em cobre – que, nestas zonas, exigem investimentos avultados, que envolvem economias de escala e um investimento num período de tempo alargado –, não existe qualquer outra oferta de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) disponível que não a oferta Rede ADSL PT.

7.17. Adicionalmente, como referido, nas Áreas NC a cobertura de rede própria dos operadores alternativos é escassa, especialmente quando comparada com a cobertura da rede da MEO.

Concorrência potencial

7.18. Em termos de concorrência potencial é de destacar a possibilidade de o acesso às condutas e aos postes da MEO facilitar o desenvolvimento de rede própria, por parte dos operadores alternativos. De facto, estes têm utilizado estas ofertas para o efeito, mas por envolverem investimentos avultados, os mesmos têm-se concentrado fundamentalmente nos grandes centros urbanos e litoral, zonas de grande concentração de população e atividades económicas, grosso modo nas Áreas C.

7.19. Desta forma, não é expectável que no futuro próximo sejam desenvolvidas de forma extensiva, na área geográfica coberta pelo mercado em análise, ofertas próprias que permitam aumentar a concorrência neste mercado grossista.

Dominância individual: conclusão

7.20. A quota de mercado da MEO, a manutenção de elevadas barreiras à entrada e à expansão, a inexistência de indícios que comprovem a existência de concorrência efetiva entre as empresas (preços e outras variáveis) e a inexistência de concorrência potencial, permitem concluir que a MEO detém PMS (dominância individual) no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC.

Dominância conjunta

7.21. Uma vez concluída a existência de dominância individual neste mercado, não existe dominância conjunta no mesmo.

Análise prospetiva

7.22. A ANACOM considera que todos os fatores que justificam a designação da MEO como empresa com PMS no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC se manterão num horizonte de curto/médio prazo, até à próxima avaliação de PMS.

Avaliação de PMS: Conclusão

7.23. Considera-se que a MEO detém PMS no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC.

8. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NO MERCADO DE ACESSO CENTRAL GROSSISTA NUM LOCAL FIXO (PARA PRODUTOS DE GRANDE CONSUMO)

8.1. Relativamente ao mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC concluiu-se que a MEO detém PMS nesse mercado, podendo agir de forma independente das restantes empresas a atuar no mercado.

8.2. Uma vez concluído que uma empresa detém PMS num mercado, a ANACOM deve impor, manter ou alterar as obrigações regulamentares já existentes[310], tendo em consideração os mesmos princípios já apresentados no capítulo 5. Conforme mencionado, esses princípios resultam dos documentos da Comissão[311] e do BEREC[312], da LCE e também dos princípios e objetivos regulatórios estabelecidos no seio desta Autoridade.

8.3. Tendo em conta a análise realizada e identificado que subsiste um mercado no qual deve continuar a existir regulação, releva-se que a imposição e controlo do cumprimento dessas obrigações de forma detalhada e rigorosa mantém-se uma prioridade para a ANACOM. Entende-se que a concretização desse objetivo com sucesso será um passo importante para que se desenvolva a concorrência no mercado onde se mantém a regulação, garantindo vantagens e benefícios principalmente para os utilizadores finais, resultando em ganhos líquidos de bem-estar social.

Obrigações atualmente em vigor

8.4. Na anterior análise de mercados, esta Autoridade concluiu, tendo em máxima conta as Linhas de Orientação, que a MEO detinha PMS no mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga nas Áreas NC e que era adequado, proporcional e justificado impor as obrigações constantes do **Anexo I**[313].

[310] Cf. Linhas de Orientação §21 e §114.

[311] Nomeadamente a Recomendação da Comissão sobre as NRA.

[312] Nomeadamente nas melhores práticas na imposição de obrigações no mercado grossista de acesso em banda larga. Ver: http://berec.europa.eu/files/document_register_store/2012/12/BoR_%2812%29_128_CP_WBA.pdf.

[313] Todas as obrigações encontravam fundamento no artigo 66.º da LCE, atendendo a que não existia concorrência efetiva no mercado.

8.5. Nas secções seguintes, partindo das obrigações existentes, e tomando em consideração os princípios relevantes na imposição de obrigações nos mercados relevantes e os motivos que estão na base da existência de PMS neste mercado, esta Autoridade irá analisar se é adequado manter ou alterar as obrigações atualmente em vigor, avaliando as mesmas face aos princípios e requisitos previstos na LCE face às atuais condições do mercado. Ter-se-ão também em consideração as recomendações da Comissão aplicáveis às obrigações a impor no âmbito do mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) (Mercado 3b).

8.6. Note-se que serão considerados os problemas concorrenciais atuais e os que potencialmente poderão surgir no âmbito do mercado em análise e no período que decorre até à realização da próxima análise de mercado. Assim, a imposição de obrigações genéricas na presente análise em nada prejudica a especificação e concretização das mesmas em momento posterior em documentos autónomos.

8.7. Por outro lado, a não ser que seja explicitamente referido, toda e qualquer deliberação específica tomada pela ANACOM até à data em relação a este mercado permanece em vigor.

Imposição de obrigações no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC

Acesso e utilização de recursos de rede específicos

8.8. O artigo 72.º da LCE prevê vários tipos de obrigações de acesso que podem ser impostas. No atual contexto, há que ter em conta que a obrigação de acesso foi já imposta e concretizada neste mercado, estando a sua viabilidade técnica e económica bem demonstrada. Neste sentido não se colocam questões relevantes relativamente a eventuais riscos no investimento efetuado para disponibilizar o acesso aos recursos de rede em questão.

8.9. Pelo contrário, e tal como feito em outras ocasiões, há que ter em conta os investimentos realizados pelo operador com PMS e restantes operadores que investiram nesta oferta, salvaguardando a sua manutenção enquanto adequado e promovendo a concorrência a longo prazo. A este respeito, ao manter ou alterar uma obrigação de acesso e ao avaliar a proporcionalidade de tal decisão, a ANACOM deve ter em conta o n.º 4 do mesmo artigo 72.º, analisando a "*viabilidade técnica e*

económica da utilização ou instalação de recursos concorrentes, em função do ritmo de desenvolvimento do mercado, tendo em conta a natureza e o tipo da interligação e do acesso em causa; viabilidade de oferta do acesso proposto, face à capacidade disponível; investimento inicial do proprietário dos recursos, tendo em conta os riscos envolvidos na realização do investimento; necessidade de salvaguarda da concorrência a longo prazo".

8.10. De acordo com a análise desenvolvida na definição de mercado e avaliação de PMS, continua a não ser expectável que, nas Áreas NC e até à próxima análise de mercado, haja viabilidade técnica e económica para a utilização, instalação e disseminação alargada de infraestrutura de rede alternativa à da MEO, impossibilitando o desenvolvimento de concorrência no mercado de banda larga suportada em infraestrutura alternativa.

8.11. Assim, ponderando os incentivos existentes, é expectável que a empresa verticalmente integrada com PMS neste mercado grossista tente, na ausência de uma obrigação específica de acesso, restringir o acesso aos seus produtos e serviços grossistas à medida que eventuais novas entradas no mercado de retalho diminuam o seu poder de mercado a esse nível retalhista. Dada a dimensão da rede da MEO e consequentes economias de escala que as empresas deste grupo usufruem na prestação de serviços, a recusa de fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo), ou a sua oferta em condições pouco razoáveis, restringiria severamente a concorrência nos mercados a jusante.

8.12. Para prevenir estes possíveis problemas, a obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos deve ser mantida, de modo a promover a concorrência no mercado retalhista de acesso em banda larga, para produtos de grande consumo, nomeadamente nas zonas em que não existem ofertas suportadas em rede própria ou na OLL, para que os utilizadores que residem nas regiões menos povoadas e as populações menos favorecidas possam beneficiar de uma maior concorrência e que vejam reduzidos os custos totais em que incorrem no acesso em banda larga.

8.13. A este respeito, e na sequência das anteriores análises do mercado de banda larga e na concretização desta obrigação, esta Autoridade tem intervindo no mercado, impondo alterações nas condições de oferta por várias vezes para assegurar a existência de condições de acesso razoáveis e adequadas. As intervenções mencionadas têm estado relacionadas, não só com as condições específicas em que

o acesso é concedido mas também com os componentes da rede aos quais deve ser concedido acesso, bem como com a sua localização (geográfica), relevando-se nomeadamente a introdução de:

- Agregação a nível regional[314].
- Agregação na modalidade ATM e, posteriormente, Ethernet[315].
- Oferta "Naked DSL"[316].
- Novas classes de acesso e taxas de contenção e definição de outros parâmetros de qualidade de serviço (incluindo serviços de qualidade "*Premium*")[317].

8.14. Esta Autoridade continua a entender que a manutenção da obrigação de acesso em moldes que permita algum controlo sobre as características principais da oferta por parte dos OPS garantirá uma maior certeza e previsibilidade e promoverá uma maior concorrência, a prazo, na oferta de serviços de banda larga, com benefício último para os utilizadores finais, e concede ainda aos interessados a possibilidade de otimizar a infraestrutura de rede que possuem em complemento com as ofertas existentes a montante.

8.15. Já relativamente aos futuros desenvolvimentos (tecnológicos) ao nível da rede, na anterior análise de mercados, considerou-se que "*também poderá existir a*

[314] A este respeito, é relevante a posição do BEREC na referida Posição Comum de que, como o acesso "bitstream" pode ser concedido em vários pontos da hierarquia da rede (pontos de passagem de tráfego), os pontos da rede em que o fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande difusão) terá de ser fornecido dependerá das circunstâncias nacionais, tais como a topologia da rede e o estádio de desenvolvimento do mercado de banda larga.

[315] Relativamente à adequação da imposição de níveis intermédios de acesso à rede do operador com PMS, e suportada em diferentes plataformas tecnológicas, a qual se encontra enquadrada nos princípios considerados na imposição de obrigações nos mercados relevantes, nomeadamente, a promoção do investimento eficiente em infraestruturas por parte dos operadores alternativos, o BEREC defende que, na medida do razoável e adequado, o acesso deve estar disponível nos pontos de entrega regionais, sempre que possível nas várias opções tecnológicas eficientes: por exemplo, IP, ATM e Ethernet. Foi considerado importante pela ANACOM que a oferta Rede ADSL PT evoluísse no sentido de incluir tecnologias de transporte e de acesso mais eficientes, nomeadamente quando utilizadas pela MEO para a prestação de serviços retalhistas equivalentes, como as ofertas de acesso em banda larga suportadas em tecnologias Ethernet, possibilidade esta introduzida na oferta e que deverá ser oferecida de uma forma não discriminatória.

[316] Tendo-se considerado que a disponibilização de uma oferta "Naked DSL" seria importante para possibilitar uma maior diversidade de ofertas retalhistas (também a menor preço) para a população localizada nas áreas mais desfavorecidas.

[317] A este respeito, é relevante a posição do BEREC na referida Posição Comum de que as seguintes características devem ser ponderadas: o acesso "bitstream" é um produto que permite aos novos operadores diferenciarem (direta ou indiretamente) os seus serviços dos serviços do operador que concede o acesso, alterando (direta ou indiretamente) as características técnicas, constituindo mais do que uma simples revenda, que é o caso onde o operador com PMS tem o controlo dos parâmetros técnicos e gere o serviço, enquanto o novo operador só pode comercializar um serviço semelhante.

necessidade de adaptar a oferta "Rede ADSL PT" de forma a acomodar serviços de débito mais elevado, por exemplo, serviços VDSL, e outros serviços que poderão advir com o desenvolvimento das NRA. Este aspecto pode vir a assumir uma maior importância no contexto da evolução para NRA, que será analisada em documento autónomo e no âmbito do qual se poderá avaliar a possibilidade de impor, em determinadas condições, uma oferta grossista de acesso a lacetes ópticos".

8.16. Neste âmbito das redes de fibra, a Recomendação da Comissão sobre as NRA defende que "*Se no mercado 5 se constatar a existência de um operador com poder de mercado significativo (PMS), os remédios a nível do fornecimento grossista de acesso em banda larga devem ser mantidos ou alterados no que respeita aos serviços existentes e aos seus substitutos na cadeia. As ARN devem considerar o fornecimento grossista de acesso em banda larga pela tecnologia VDSL um substituto na cadeia do actual fornecimento grossista de acesso em banda larga através de lacetes unicamente de cobre*"[318].

8.17. A ANACOM entende dever manter a obrigação de acesso neste mercado, a qual deverá abranger os acessos em cobre do operador com PMS, a MEO, no mercado de banda larga.

8.18. A não imposição da obrigação de acesso aos lacetes em fibra ótica deve-se ao facto de no mercado de acesso local grossista num local fixo ter-se concluído pela não proporcionalidade dessa imposição.

8.19. Finalmente, a Recomendação da Comissão sobre as NRA foca a problemática da migração para as NRA, ao referir que as "*obrigações vigentes para o operador com PMS no que respeita aos mercados 4 e 5 devem manter-se e não devem ser invalidadas por alterações introduzidas na arquitectura e na tecnologia de rede existentes, a menos que o operador com PMS e os operadores que nesse momento gozam de acesso à sua rede cheguem a acordo quanto a uma via de migração adequada. Na ausência de tal acordo, as ARN devem garantir que os operadores alternativos sejam informados com uma antecedência de, pelo menos, cinco anos, tendo em conta as circunstâncias nacionais se for caso disso, da eventual desactivação de pontos de interligação, como a central de comutação do lacete local.*

[318] No n.º 31.

Esse prazo pode ser inferior a cinco anos se, no ponto de interligação, for fornecido um acesso totalmente equivalente"[319].

8.20. Ainda que essa recomendação incida também sobre o Mercado 3b, releve-se que, na eventualidade de a MEO pretender, no futuro, migrar os seus clientes retalhistas, e/ou os acessos grossistas disponibilizados a terceiros, suportados na Rede ADSL PT, com uma posterior desativação do(s) ponto(s) de agregação, esta eventualidade está, na prática, coberta pela regra definida, no presente documento, para desativação de centrais locais ou MDF, no Mercado 3a (nomeadamente o prazo de aviso de cinco anos, ou de três anos, se for fornecido um acesso totalmente equivalente).

8.21. Tendo em conta os fatores supra mencionados (previstos no n.º 4 do artigo 72.º da LCE), a ANACOM conclui que, com base na experiência acumulada no acompanhamento das ofertas de acesso de banda larga, no desenvolvimento destes produtos e na análise realizada ao longo deste documento, a viabilidade para a MEO continuar a conceder acesso a recursos de rede (de cobre) que constituem o fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) se encontra totalmente comprovada.

8.22. Em linha com o defendido anteriormente, esta Autoridade considera assim que todas as obrigações no âmbito do acesso e utilização de recursos de rede específicos, incluindo também negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso e de não retirar o acesso já concedido, impostas na decisão de janeiro de 2009, continuam a ser razoáveis, adequadas, proporcionais e justificadas. Consequentemente, todas essas obrigações devem ser mantidas.

8.23. Note-se finalmente que, tal como acontece com o mercado de acesso local grossista num local fixo, a imposição de uma obrigação de acesso não será, por si só, suficiente. Entende-se ser necessário manter as obrigações adicionais previstas na LCE, para que se possam prevenir eventuais problemas concorrenciais como os preços excessivos ou as práticas discriminatórias, assegurando a existência de um acesso em condições proporcionalmente equivalentes, transparentes, razoáveis e adequadas às condições existentes neste mercado relevante. Estas obrigações são especificadas de seguida.

[319] Cf. n.º 39.

Não discriminação

8.24. Em teoria, quando é imposta uma obrigação de acesso a uma empresa com PMS, esta terá incentivo para discriminar entre as ofertas disponibilizadas aos seus próprios serviços/empresas e as ofertas disponibilizadas às restantes empresas[320], prejudicando a sua atividade retalhista, resultando numa diminuição da qualidade dos seus serviços[321] ou no aumento dos seus custos face aos da divisão retalhista do operador com PMS e, em última instância, traduzindo-se numa forma de alavancagem do poder de mercado do operador com PMS a nível grossista para o mercado retalhista (com a perda de competitividade dos operadores alternativos no retalho).

8.25. Neste sentido, conforme previsto nos artigos 66.º e 70.º da LCE, a ANACOM entende que é objetivamente justificável, adequado e proporcional manter a obrigação de não discriminação a que a MEO se encontra sujeita na sua oferta de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo), de forma a impedir que esta entidade possa, em circunstâncias equivalentes, discriminar a favor dos seus próprios serviços/empresas, dada a sua dimensão no mercado em causa e a sua integração vertical, prevenindo eventuais tentativas de alavancar o seu poder de mercado para mercados adjacentes. Note-se que a manutenção desta obrigação, bem como das especificações já existentes relativamente ao cumprimento da mesma, implica custos muito reduzidos (pois encontra-se já implementada) e é proporcional, sendo adequada para assegurar as condições de igualdade e de concorrência.

8.26. Também no que diz respeito à aplicação da obrigação de não discriminação no âmbito do fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) será relevante considerar o que a Recomendação da Comissão sobre não discriminação indica sobre esta matéria, nomeadamente sobre o padrão de equivalência a adotar na prestação destes serviços.

[320] Este problema de concorrência inclui a utilização discriminatória ou retenção de informação, a discriminação pela qualidade, as táticas de atraso e as exigências indevidas, além da possibilidade de discriminação ao nível dos preços.

[321] Uma qualidade de serviço inferior à prestada à divisão retalhista do operador com PMS significaria que os operadores alternativos não poderiam fornecer um novo acesso em banda larga num período de tempo equivalente ou então não poderiam garantir um tempo de reparação de avarias equivalente ao assegurado pela divisão retalhista do operador com PMS no mercado retalhista. Esta situação corresponderia a uma redução da concorrência efetiva no mercado retalhista de banda larga, implicando claros prejuízos para os operadores alternativos e para os utilizadores finais.

Padrão de equivalência a adotar e replicabilidade técnica

8.27. Conforme foi já indicado, a adoção de um padrão de equivalência com base na EdI dependerá da avaliação da proporcionalidade de tal imposição por parte do regulador. Na eventualidade de se concluir pela não proporcionalidade da imposição de EdI, deverá ser aplicado um padrão de equivalência baseado na EdO, garantindo que "*os inputs grossistas fornecidos aos operadores alternativos – ainda que estes não utilizem os mesmos sistemas e processos — sejam comparáveis, em termos de funcionalidade e preço, aos que o próprio operador com PMS verticalmente integrado consome*"[322].

8.28. Primeiramente será de relevar que os serviços de fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) em consideração encontram-se num nível da cadeia de valor menos profundo do que todos os produtos de acesso grossista analisados no âmbito do mercado de acesso local grossista num local fixo (Mercado 3a). Consequentemente, verifica-se que o potencial de benefícios concorrenciais na plenitude da cadeia de valor associados à implementação da EdI no fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) serão inferiores aos potencialmente obtidos no âmbito dos serviços grossistas existentes no Mercado 3a.

8.29. Verifica-se adicionalmente que o serviço grossista em questão apresenta atualmente uma relevância reduzida em termos concorrenciais, perspetivando-se que, com a continuação de investimentos em NRA (por parte da MEO e dos restantes operadores) e a migração dos utilizadores para ofertas suportadas nestas redes, a importância concorrencial desta oferta grossista se possa reduzir no período de tempo relevante para a presente análise (pelo menos nas áreas onde há cobertura dessas redes).

8.30. Esta evidência faz com que a probabilidade da decisão de impor a EdI no fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) ser proporcional seja significativamente reduzida. De facto, estando atualmente o investimento centrado nas NRA será difícil perspetivar benefícios suficientes associados à implementação de EdI no fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) que compensem os custos da sua implementação.

[322] Considerando (17).

8.31. Verifica-se adicionalmente que, no que diz respeito aos serviços de fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) prestados a terceiros, existem já hoje sistemas de informação e procedimentos implantados, relativamente aos quais já se investiu significativamente no sentido de aumentar a sua eficiência e adequação. Existem assim procedimentos e sistemas de fornecimento de terceiros que estão já devidamente estabilizados. Sabe-se também que os procedimentos e sistemas utilizados internamente pela MEO estão estabilizados e são diferentes, na sua generalidade, dos utilizados pelos beneficiários da oferta Rede ADSL PT. Consequentemente, é possível concluir que o custo de oportunidade de adequar ou alterar completamente os sistemas e procedimentos utilizados internamente e/ou por terceiros será elevado nesta situação.

8.32. Releva-se também que, à semelhança do que acontece na ORALL, a eventual imposição de EdO na prestação de serviços relacionados com o fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) encontra-se facilitada. Na oferta Rede ADSL PT estão já implementados (i) SLA adequados a cumprir pela MEO, (ii) compensações em caso de incumprimento e (iii) indicadores de desempenho a serem publicados trimestralmente. Acresce que as condições em que os serviços grossistas em questão são prestados e os indicadores grossistas e internos recolhidos e disponibilizados têm vindo a ser adequados ao longo do tempo de modo a identificar eventuais situações de discriminação e a comparabilidade dos indicadores de qualidade de serviço (de terceiros e internos).

8.33. Assim, conclui-se que não será proporcional adotar um padrão de equivalência com base na EdI no fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo). Consequentemente, deverá ser adotado um padrão de equivalência com base na EdO na prestação dos serviços em questão.

8.34. Entende-se também que, na maioria das situações de fornecimento de serviços de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo), não é proporcional investir recursos adicionais na melhoria da EdO, nomeadamente da comparabilidade dos indicadores de prestação de serviços internos ou a terceiros. Ou seja, os benefícios associados à possibilidade de melhorar a comparabilidade dos indicadores de fornecimento existentes não justificam os custos associados à sua concretização.

8.35. Assim, a manutenção da obrigação de não discriminação implica que a MEO deve continuar a proporcionar às outras empresas (que oferecem serviços de acesso em banda larga) condições idênticas às oferecidas a si próprio, para serviços similares, isto é, mais especificamente, igual qualidade de serviço e níveis de desempenho, tais como prazos de fornecimento de serviços e tempos de reparação de avaria. Estes níveis devem ser idênticos para todas as empresas, para os concorrentes e para as outras atividades análogas da empresa dominante, tendo por base (a qualidade d)o serviço praticado, não só no mercado grossista em questão mas também no mercado retalhista conexo.

8.36. Entende-se também que, no âmbito da implementação da obrigação de não discriminação, a MEO deve continuar a garantir a existência de condições a nível grossista que permitam assegurar a existência de replicabilidade técnica. Neste contexto, é especialmente importante que os beneficiários da oferta Rede ADSL PT continuem a aceder à informação relevante sobre a oferta de um modo adequado e com a antecedência devida.

8.37. Nesse sentido, considera-se que a MEO deve continuar a notificar as empresas interessadas (beneficiárias) da oferta de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) com uma antecedência mínima de:

- 1 mês, no caso de alteração, por sua iniciativa, das condições da oferta grossista com impacto reduzido, permitindo deste modo que os operadores beneficiários possam adaptar os respetivos serviços e ofertas (e.g., aspectos relativos a procedimentos associados à qualidade de serviço). A ANACOM deve também ser notificado no mesmo prazo;
- 2 meses, relativamente à entrada em vigor de alterações na oferta grossista da iniciativa da MEO que tenham impacto relevante nas ofertas retalhistas dos OPS, nomeadamente introdução de novas classes de acesso, alterações ao débito das classes de acesso existentes, alterações aos preços das ofertas, alterações à taxa de contenção ou outras características técnicas e alterações relevantes com impacto direto a nível do retalho, relativamente a potenciais clientes e/ou que impliquem a migração de clientes ou descontinuidade de ofertas. A ANACOM deve também ser notificado no mesmo prazo;
- um período razoável, caso a MEO venha a efetuar testes piloto, dando-lhes a oportunidade de participar nos mesmos.

8.38. Esclarece-se que, caso a alteração das ofertas grossistas decorra de determinações da ANACOM, a alteração entra em vigor na data definida na deliberação desta Autoridade ou, em alternativa, na data de alteração da oferta grossista, caso a deliberação seja omissa relativamente à data de entrada em vigor da deliberação.

8.39. Neste mercado, em que é escassa a infraestrutura de outros operadores e não existe qualquer oferta grossista alternativa, continua a ser necessário, justificado e proporcional garantir que qualquer oferta de banda larga lançada pela MEO no retalho seja antecedida pela publicação da correspondente alteração na oferta grossista, permitindo a replicação da oferta retalhista por parte dos operadores alternativos.

8.40. De forma coerente com o acima disposto, mantém-se a definição de 2 meses como prazo mínimo entre a publicação da(s) (alterações na) oferta grossista e a comercialização das ofertas no retalho por parte da MEO, com exceção dos casos em que ocorrem alterações na oferta grossista que não tenham impacto relevante (na operação e) nas ofertas retalhistas dos operadores alternativos, para os quais se mantém o prazo mínimo de 1 mês, conforme referido supra.

Transparência

8.41. A ANACOM já manifestou por várias vezes o entendimento de que a obrigação de transparência é um complemento natural para a obrigação de não discriminação, possibilitando a deteção dos eventuais comportamentos discriminatórios existentes e assegurando a eficácia desta mesma obrigação de não discriminação.

8.42. Assim, entende-se que a obrigação de transparência deve ser mantida. Adicionalmente, considera-se que, neste mercado, esta obrigação deve estar associada à manutenção da existência de uma oferta de referência adequada e de fácil acessibilidade, contendo toda a informação necessária para que os operadores alternativos que utilizam ou pretendam utilizar os serviços grossistas em causa possam fazê-lo de forma previsível e eficiente.

8.43. A ANACOM entende que a informação recolhida atualmente no âmbito da oferta grossista Rede ADSL PT mantém, na sua generalidade, relevância e adequação, devendo a mesma continuar a ser publicada com o mesmo nível de agregação[323]. Sem

[323] Na anterior análise de mercados foram definidas algumas simplificações a introduzir, resultando numa redução significativa da informação remetida sem que isso resultasse na perda de capacidade da ANACOM em efetuar as análises que entenda por necessárias para acompanhar de forma adequada este mercado.

prejuízo, caso o número de queixas relativas à qualidade do serviço prestado para algum dos tipos de acesso atinja um número significativo, ou se considerar adequado intervir para prevenir a existência de discriminação na prestação dos serviços grossistas nos vários tipos de acessos existentes, esta Autoridade poderá vir a definir a recolha/prestação de informação de forma mais desagregada.

8.44. Com base nos artigos 67.º e 68.º da LCE, a ANACOM já impôs à MEO, no passado, a publicação, de forma adequada, da oferta de referência Rede ADSL PT (incluindo, nomeadamente, especificações técnicas, características da rede, termos e condições de oferta e utilização, incluindo preços).

8.45. Nesta imposição, esta Autoridade teve e tem em conta que a obrigação de publicação de uma oferta de referência prossegue dois objetivos principais: (i) ajudar à transparência na monitorização de potenciais comportamentos anticoncorrenciais, e (ii) dar a conhecer os termos e condições em que as outras empresas irão adquirir serviços de acesso grossista, permitindo prevenir possíveis conflitos e aumentar a confiança dos operadores interessados, na medida em que contribui para que estes tenham conhecimento pleno de todas as condições principais associadas à prestação do serviço e contribuindo para que estes lhes sejam fornecidos em condições não discriminatórias.

8.46. Ao promover-se a aplicação deste tipo de obrigação, assegura-se ainda:

- A disponibilização atempada de informação relevante aos interessados, fomentando uma maior previsibilidade, segurança e certeza associada ao ambiente em que as empresas que procuram acesso desenvolvem as suas atividades e facilitando as entradas conscientes no mercado, o que beneficia, em última instância, a concorrência e o utilizador final.
- A diminuição da assimetria de informação entre a empresa regulada e o regulador e uma melhor monitorização do cumprimento da obrigação de não-discriminação.

8.47. Entende assim a ANACOM que a MEO deve continuar a publicar e a manter atualizada, no respetivo sítio na Internet, a oferta de referência de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) (atualmente a oferta Rede ADSL PT).

8.48. De forma a garantir a implementação adequada de um padrão de não discriminação com base na EdO e a essencial existência de transparência, a oferta de referência

deve também continuar a integrar SLA e compensações em caso de incumprimento dos níveis acordados. Devem, ainda, ser claramente assinaladas as alterações efetuadas entre versões daquela oferta.

8.49. Na sequência da imposição das obrigações de acesso e de não discriminação, a ANACOM conclui que a imposição da obrigação de transparência constitui uma medida proporcional e necessária para verificar o princípio da não discriminação, justificada e com (muito) reduzidos custos (pois já se encontra implementada), já que apenas se continua a exigir a publicação da informação necessária para assegurar a inexistência de condições adversas à concorrência, devendo, por isso, ser mantida[324].

Controlo de preços e contabilização de custos

8.50. De acordo com o artigo 74.º da LCE, a ANACOM pode impor obrigações de controlo de preços e contabilização de custos[325] quando uma ausência de concorrência efetiva origine a manutenção de preços a um nível excessivamente elevado ou a aplicação de esmagamentos de margens em detrimento dos utilizadores finais[326].

8.51. De acordo com a análise efetuada ao longo do documento, que confirma as conclusões de análises anteriores, o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC continua a caracterizar-se pela ausência de uma concorrência efetiva, indiciando elevadas barreiras à entrada e à expansão e poucas probabilidades de concorrência futura, tendo inclusivamente o operador com PMS aumentado a sua quota de mercado (a nível grossista e retalhista). Está-se assim perante um mercado onde (i) não existe concorrência efetiva, (ii) existem relevantes barreiras à entrada e à expansão, (iii) não é previsível o desenvolvimento de concorrência a curto e médio prazo e (iv) o operador com PMS pode agir de forma independente relativamente aos restantes agentes de mercado.

8.52. Neste contexto, a empresa com PMS tem poucos incentivos em reduzir os custos e operar de forma (mais) eficiente, uma vez que esses custos elevados poderão ser

[324] Conclui-se também que, tal como no caso do mercado de acesso local grossista num local fixo, a sua supressão comprometeria a efetividade da obrigação de não discriminação, possibilitando a ocorrência de prejuízos relevantes nos mercados associados.

[325] Incluindo a obrigação de orientação dos preços para os custos e a obrigação de adotar sistemas de contabilização de custos, para fins de oferta de tipos específicos de acesso ou interligação.

[326] À luz da mesma Lei, a ANACOM deve assegurar que os mecanismos de contabilização de custos ou as metodologias de fixação de preços promovam a eficiência e a concorrência sustentável e maximizem os benefícios para o consumidor, podendo também ter em conta, nesta matéria, os preços disponíveis nos mercados concorrenciais comparáveis.

transferidos, através de preços excessivos, para os clientes grossistas – ao definir o preço da oferta grossista a um nível significativamente superior aos custos incorridos na disponibilização desse serviço – e, em última instância, para os consumidores que não têm alternativa de escolha.

8.53. A manutenção da obrigação de controlo de preços e contabilização de custos permitirá à ANACOM verificar se os preços grossistas definidos (e a própria estrutura e composição do tarifário grossista) estão enquadrados nos custos incorridos pelo operador com PMS, tendo-se também em conta que uma adequada regulação de preços deve permitir às empresas concorrentes o acesso para a prestação de serviços de banda larga no retalho a preços que seriam praticados caso o mercado fosse competitivo, permitindo simultaneamente que a MEO obtenha uma taxa razoável de rendibilidade sobre os investimentos realizados[327].

8.54. Por outro lado, pretende-se continuar a assegurar previsibilidade e coerência nos mercados (no próprio e nos mercados a montante e a jusante), fundamentalmente ao nível da coerência entre os diversos preços grossistas – neste mercado, por exemplo, entre classes de serviço ou entre diferentes modalidades da oferta grossista Rede ADSL PT –, sem a qual poderia resultar que alguns operadores fossem prejudicados face a outros, em função do tipo de serviços que contratam, sem que existisse uma real justificação para essa situação e impedindo que os operadores que prestam serviços retalhistas desenvolvessem serviços verdadeiramente competitivos, acabando por prejudicar os interesses dos utilizadores finais, especificamente de serviços de acesso em banda larga.

8.55. Neste sentido, a manutenção da obrigação de controlo de preços e contabilização de custos permitirá prevenir a definição de preços mais elevados (excessivos) na oferta de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC, promovendo o desenvolvimento de concorrência sustentável e, simultaneamente, transmitindo incentivos ao investimento adequado e eficiente em infraestruturas, quer ao operador com PMS, quer aos operadores a quem é concedido o acesso grossista.

[327] O referido artigo 74.º da LCE prevê que a ANACOM deve "*Assegurar que os mecanismos de amortização de custos ou as metodologias obrigatórias em matéria de fixação de preços promovam a eficiência e a concorrência sustentável e maximizem os benefícios para o consumidor, podendo também ter em conta nesta matéria os preços disponíveis nos mercados concorrenciais comparáveis*".

8.56. Mais concretamente, de modo a impedir que o operador com PMS leve a cabo práticas que resultem num esmagamento das margens dos operadores alternativos[328], a ANACOM tem vindo a regular o preço da oferta Rede ADSL PT, tendo por referência uma regra de "retalho-menos", cuja metodologia foi atualizada e clarificada através das deliberações de 3 de outubro de 2007 e 26 de junho de 2008[329].

8.57. A adoção de tal medida levou inicialmente a uma diminuição dos preços de cada uma das ofertas (retalhista e grossista), com evidentes vantagens do ponto de vista da concorrência e dos utilizadores finais, mas fundamentalmente nas Áreas C[330], como já evidenciado na presente análise de mercados.

8.58. Assim, a questão fundamental que se mantém no âmbito da aplicação de uma regra de "retalho-menos" nas Áreas NC é se esta terá a mesma eficácia no tocante a reduções de preços retalhistas (e grossistas), atendendo ao facto de que a MEO enfrenta aí uma reduzida concorrência por parte dos operadores suportados na OLL e dos operadores de cabo e, consequentemente, de reduzida concorrência a nível retalhista nestas áreas.

8.59. Ou seja, nas Áreas NC a pressão competitiva é muito inferior (e praticamente nula em parte do território nacional, onde a MEO é a única entidade com infraestrutura de rede própria), não havendo incentivos para reduções de preços de retalho idênticas às que existiram, de facto, nas Áreas C, o que implica uma previsível manutenção dos preços grossistas nas áreas não concorrenciais. Mais, a MEO pode até, inclusivamente, decidir aumentar os preços de retalho nas Áreas NC e, consequentemente, aumentar o preço grossista de um modo compatível com a regra de "retalho-menos".

8.60. A ameaça (para a MEO) de entrada de novos operadores a nível grossista, através do investimento na OLL ou em rede própria não é credível na maior parte destas Áreas NC, uma vez que a densidade populacional e o rendimento das famílias não permitiria rentabilizar os investimentos necessários por parte desses operadores. Esta situação

---

328 A existência de esmagamento de margens (nomeadamente por preços grossistas excessivos) leva, em última instância, a que os operadores alternativos acabem por ter que abandonar o mercado retalhista, potenciando a transferência da situação de PMS no mercado grossista para o mercado retalhista. Este facto leva a que os utilizadores finais também sejam prejudicados, em último caso, a longo prazo.

329 Ver http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=600485.

330 Tais diminuições de preços ocorreram na altura devido à pressão exercida sobre a MEO, numa primeira fase, pelas ofertas retalhistas de acesso em banda larga suportadas na OLL – e, numa menor extensão (geográfica) pelas ofertas retalhistas de acesso em banda larga dos operadores de cabo – e, numa segunda fase, após a concretização do *spin-off* da ZON, devido à pressão exercida pelas ofertas de banda larga entretanto lançadas por esta empresa.

poderá suscitar até questões de coesão social, com uma situação em que, grosso modo, os cidadãos (e as empresas) residentes nas Áreas C têm acesso a mais, melhores e mais baratos serviços face aos seus concidadãos residentes nas Áreas NC, áreas onde a oferta e a concorrência são escassas.

8.61. Adicionalmente, e como já referido, o mercado de retalho de acesso em banda larga caracteriza-se atualmente pela oferta e procura (de modo generalizado e mesmo em determinadas zonas das Áreas NC) por serviços em pacote, que incluem o acesso à Internet em banda larga[331], pelo que a complexidade de operacionalização da regra de "retalho-menos" tenderá a aumentar, eventualmente de modo excessivo, face aos possíveis ganhos para os operadores e consumidores.

8.62. Por outro lado, a maioria dos acessos dos operadores alternativos suportados na oferta Rede ADSL PT são comercializadas a clientes empresariais e não a clientes residenciais, pelo que a metodologia que se definiu para a regra de "retalho-menos" já não é adequada.

8.63. Ora, face ao exposto, tendo em conta a necessidade de se manter a obrigação de controlo de preços da oferta grossista e que a manutenção de uma regra de "retalho-menos" neste mercado nas Áreas NC não garante, *per se*, um nível de preços retalhistas (e grossistas) adequado, tendo em conta a necessidade de promover a concorrência a nível do retalho e defender o interesse do cidadão, a ANACOM entende dever estender a toda a oferta grossista da MEO a obrigação de orientação dos preços para os custos, – atualmente os preços da oferta "Naked ADSL" já são orientados aos custos[332] – i.e., a todos os níveis e componentes da oferta Rede ADSL PT, suprimindo-se a regra de "retalho-menos" mas exigindo-se que a MEO demonstre que não se encontra a esmagar as margens nestas Áreas NC. Deste modo, e tendo em conta que a infraestrutura xDSL de suporte tem vindo a ser implementada praticamente desde o início do ano 2000 e já se encontra há vários anos numa fase madura de desenvolvimento e com uma escala relevante, que permite ganhos económicos, é expectável que, a prazo (e desde que não haja uma redução significativa das

[331] Ou mesmo agregados a outros produtos/serviços não relacionados com o mercado das comunicações eletrónicas.

[332] Note-se que no caso da oferta de "Naked DSL", atendendo à importância que a ANACOM considerava que poderia ter ao nível do desenvolvimento de ofertas atrativas para os utilizadores finais que se situam em zonas mais remotas ou menos desenvolvidas, ou onde prospectivamente existem menores possibilidades de se vir a desenvolver concorrência suportada em níveis superiores da cadeia de valor, a definição dos preços grossistas já tem por base o princípio da orientação dos preços para os custos.

quantidades), os preços grossistas e retalhistas possam reduzir-se, agora também nas Áreas NC.

8.64. Sem prejuízo, entende-se ainda que o preço do acesso da oferta Rede ADSL PT deve continuar a ser coerente com o preço do acesso desagregado, numa ótica de não discriminação e de orientação para os custos. É também importante manter a existência de uma coerência interna na oferta grossista Rede ADSL PT, devendo ainda existir uma margem razoável entre os custos incorridos pelos operadores nas várias opções daquela oferta (i.e., a oferta com agregação ATM, Ethernet ou IP e a oferta "Naked DSL") e uma diferença de preços justificada entre as várias classes de acesso local.

8.65. Para este efeito, a MEO deve, no prazo de máximo de 2 meses após a notificação da decisão final relativa à presente análise de mercado, proceder à revisão integral, i.e., em todos os componentes, do tarifário da sua oferta grossista Rede ADSL PT, tendo em conta o princípio da orientação dos preços para os custos, enviando à ANACOM, no mesmo prazo, a fundamentação para o novo tarifário.

8.66. Nessa revisão e não obstante, como acima referido, se suprimir a regra de "retalho-menos", a MEO deve demonstrar que não se encontra a esmagar as margens.

8.67. Esclarece-se adicionalmente que o momento a partir do qual a eliminação da obrigação da regra de "retalho-menos" produz efeitos corresponde ao momento em que os preços da oferta Rede ADSL PT revistos de acordo com o princípio da orientação dos preços para os custos entrem em vigor.

8.68. Sem prejuízo, a ANACOM também acompanhará de perto a questão da margem entre os preços do serviço Rede ADSL PT e os preços da OLL (bem como dos preços retalhistas de acesso em banda larga), podendo vir a intervir, caso tal se justifique.

8.69. Resumindo, uma eventual supressão da obrigação de controlo de preços e contabilização de custos poderia levar a prejuízos significativos no mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC e nos mercados retalhistas a jusante, nomeadamente, no mercado retalhista de acesso (à Internet) em banda larga. Os prejuízos identificados teriam uma influência significativa e abrangente, afetando os operadores alternativos e os utilizadores finais e conduzindo a desadequados incentivos ao investimento e à eficiência.

8.70. Considera-se assim que a manutenção da obrigação de controlo de preços e contabilização de custos é objetivamente justificável, na medida em que permite estabelecer preços com base nos custos, evitando situações de preços excessivos e esmagamento de margens, e permitindo o desenvolvimento da concorrência, enquanto promove, *ceteris paribus*, a aplicação de preços disponíveis nos mercados concorrenciais comparáveis, contribuindo assim para a defesa dos interesses do consumidor.

8.71. Esta obrigação constitui uma resposta proporcional à dimensão da (ausência de) concorrência no mercado em causa, permitindo às empresas concorrentes da MEO contratarem produtos de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) a preços que lhes permitam desenvolver serviços de retalho competitivos, em benefício dos consumidores, ao mesmo tempo que permite à MEO uma taxa de retorno próxima à que existiria num mercado concorrencial eficiente.

8.72. À semelhança do que aconteceu no âmbito do Mercado 3a, também neste caso deve ser clarificado que a aplicação da obrigação de orientação dos preços para os custos implica que os produtos ou serviços a que a MEO recorre internamente tenham também preços de transferência interna orientados para os custos.

Separação de contas

8.73. A ANACOM continua a considerar que a manutenção da obrigação de separação de contas se trata de uma medida objetivamente justificável dada a necessidade de garantir a não discriminação (permitindo a análise dos preços grossistas e dos preços de transferência internos) e impedir a subsidiação cruzada[333], sendo assim essencial para garantir o cumprimento e a efetividade da obrigação de não discriminação e da obrigação de controlo de preços e contabilização de custos.

8.74. Trata-se de uma medida proporcional, na medida em que apenas é exigida a disponibilização de informação com um detalhe que permita concretizar os objetivos de verificação de outras obrigações.

[333] Identifica-se, nomeadamente, que a inexistência da obrigação de separação de contas conduziria a que esta Autoridade tivesse dificuldade em monitorizar corretamente o cumprimento das obrigações associadas aos preços e custos da empresa com PMS e, consequentemente, dificultasse significativamente a identificação de situações de subsidiação cruzada.

8.75. Note-se que o formato e a metodologia contabilística adotados devem continuar a obedecer aos requisitos que foram veiculados à MEO pela ANACOM em sede própria, procedendo esta Autoridade à revisão periódica desses requisitos com vista à melhoria do sistema de custeio e da informação disponibilizada.

8.76. Conclui-se que a obrigação de separação de contas deve ser mantida de forma a assegurar que existe uma monitorização efetiva da obrigação de não discriminação. Neste sentido, continua a entender-se que esta se trata de uma obrigação proporcional, adequada e justificada.

Reporte financeiro

8.77. Por forma a verificar o cumprimento das obrigações anteriormente definidas, nomeadamente as obrigações de transparência, não discriminação, separação de contas e contabilização de custos, e de acordo com o n.º 3 do artigo 71.º da LCE, a empresa com PMS deverá disponibilizar à ANACOM os seus registos contabilísticos, incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros.

8.78. Assim, caso não existisse uma obrigação de reporte financeiro, estar-se-ia a comprometer a efetividade das obrigações mencionadas anteriormente levando a prejuízos significativos para o mercado do fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) e mercados relacionados.

8.79. Em linha com a análise efetuada em 2009, entende-se que os registos contabilísticos necessários ao cumprimento adequado da obrigação de reporte financeiro constituem o sistema de contabilidade analítica que deve ser remetido, nos termos definidos em sede própria.

8.80. Conclui-se que a manutenção da obrigação de reporte financeiro é necessária, proporcional e adequada.

Conclusão

8.81. Foi identificado como relevante, para efeitos de regulação *ex ante* e de acordo com os princípios do direito da concorrência, o seguinte mercado grossista:

- Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC.

8.82. Analisado este mercado e tendo em máxima conta as Linhas de Orientação, a ANACOM conclui que a MEO detém PMS no mercado relevante identificado e por conseguinte que devem ser impostas as obrigações constantes da Tabela 16 (todas as obrigações encontram fundamento no artigo 66.º da LCE, atendendo a que não existe concorrência efetiva neste mercado):

Tabela 16. Síntese (não exaustiva) das obrigações a impor à MEO

Obrigações	**Mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC**
Acesso e utilização de recursos de rede específicos	• Acesso à oferta grossista em diferentes pontos e tecnologias[334]. • Negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso. • Não retirar o acesso já concedido a determinados recursos.
Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	• Implementação da EdO na prestação de serviços grossistas de acesso em banda larga. • Assegurar a existência de replicabilidade técnica na prestação de serviços de fornecimento de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo). • Pré-aviso de 2 meses para alterar por sua iniciativa as ofertas grossistas – no caso de alterações não significativas, sem impacto direto nas ofertas retalhistas, este prazo é de 1 mês. Caso a alteração das ofertas grossistas decorra de determinações da ANACOM a alteração entra em vigor na data definida na deliberação desta Autoridade ou, em alternativa, na data de alteração da oferta grossista caso a deliberação seja omissa relativamente à data de entrada em vigor da deliberação. • Lançamento de ofertas retalhistas condicionado à existência de ofertas grossistas equivalentes.
Transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência	• Publicação da oferta de referência de acesso em banda larga (atualmente, a oferta Rede ADSL PT), com identificação clara de alterações entre versões, devendo integrar SLAs e compensações de incumprimento. • Remeter informação referente a prazos máximo, médio de entrega e de reparação de avarias e do grau de disponibilidade (desagregados por modalidade de instalação e por operador). • Desagregar a informação a remeter pelas diferentes modalidades da oferta grossista[335].
Separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação	• Sistema de custeio e separação contabilística.

[334] Incluindo “Naked ADSL” e acessos suportados em ATM, Ethernet, IP ou outras tecnologias, com agregação a nível nacional e regional (esta com suficiente desagregação geográfica).

[335] Nomeadamente, IP, ATM, Ethernet, “Naked DSL”.

Controlo de preços e contabilização de custos	• Assegurar a existência de preços coerentes (na própria oferta grossista e com os de outras ofertas grossistas a montante, nomeadamente a OLL) e que incentivem a concorrência e o investimento eficiente. • Controlo dos preços da oferta grossista tendo por base o princípio da orientação dos preços para os custos[336] (devendo os produtos ou serviços a que a MEO recorre internamente considerarem também preços de transferência interna orientados para os custos).
Reporte financeiro	• Disponibilizar os registos contabilísticos (SCA), incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros.

[336] Para este efeito, a MEO deve, no prazo de máximo de 2 meses após a notificação da decisão final relativa à presente análise de mercado, proceder à revisão integral do tarifário da sua oferta Rede ADSL PT, tendo em conta o princípio da orientação dos preços para os custos, enviando à ANACOM, no mesmo prazo, a fundamentação para os novos preços. Deve ainda a MEO demonstrar que não se encontra a esmagar as margens nas Áreas NC.

9. CONCLUSÃO

9.1. Na presente análise de mercados a ANACOM identificou como mercados relevantes para efeitos de regulação *ex ante*:

- O mercado de acesso local grossista num local fixo;
- O mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas NC.

9.2. Analisados os mercados supra e tendo em máxima conta as Linhas de Orientação, a ANACOM concluiu que a MEO tem PMS em ambos os mercados, tendo imposto obrigações de acesso à rede e utilização de recursos de rede específicos, de não discriminação, de transparência, de separação de contas e de controlo de preços e contabilização de custos e reporte financeiro.

9.3. Tal como já tinha concluído na análise anterior, a ANACOM concluiu que o mercado de acesso central grossista num local fixo (para produtos de grande consumo) nas Áreas C não é suscetível de regulação *ex ante*.

Anexo I. Obrigações impostas na análise anterior

Tabela 17. Obrigações impostas na análise anterior às empresas identificadas com PMS no Mercado 4

Obrigações	Mercado grossista de acesso (físico) à infraestrutura de rede num local fixo
Acesso e utilização de recursos de rede específicos	▪ Acesso aos lacetes e sublacetes locais e aos recursos conexos (incluindo coinstalação nos MDF e nos armários de rua, transporte de sinal e acesso a condutas) ▪ Possibilidade de impor o acesso a fibra escura quando o acesso a condutas não for possível ▪ Negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso ▪ Não retirar o acesso já concedido a determinados recursos ▪ Possibilidade de impor obrigações de acesso a fibra, na sequência da evolução para redes de acesso de próxima geração, mediante decisão específica
Transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência	▪ Publicação da ORALL e da ORAC ▪ Identificação clara das alterações efetuadas à oferta ▪ Pré-aviso de 30 dias para alterações na oferta ▪ Disponibilização e publicação de indicadores e níveis de desempenho na qualidade de serviço nas ofertas grossistas ▪ Disponibilização aos OPS[337] de informação detalhada e atempada sobre evoluções na rede de acesso
Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	▪ Não discriminar indevidamente na prestação do acesso aos lacetes e sublacetes locais e a recursos conexos[338]
Separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação	▪ Sistema de custeio e separação contabilística
Controlo de preços e contabilização de custos	▪ Fixar preços orientados para os custos ▪ Manutenção da metodologia adotada para estimativa de custos ▪ Possibilidade para evoluir para modelos de custos prospetivos incrementais de longo prazo
Reporte financeiro	▪ Disponibilização dos registos contabilísticos (SCA) incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros

[337] Operadores e prestadores de serviços, operadores alternativos ao operador histórico.

[338] Com possibilidade de impor condições de acesso equivalente, a seguir pela MEO e pelos beneficiários das ofertas (designadamente da ORAC e da ORALL) no acesso às mesmas.

Tabela 18. Obrigações impostas na análise anterior às empresas identificadas com PMS no Mercado 5NC

Obrigações	Mercado do fornecimento grossista de acesso em banda larga nas Áreas NC
Acesso e utilização de recursos de rede específicos	▪ Acesso à RTPC em diferentes pontos ▪ Negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso ▪ Não retirar o acesso já concedido a determinados recursos ▪ Disponibilizar acesso à oferta grossista de linha exclusiva para serviços de banda larga ("Naked DSL") ▪ Possibilidade de impor obrigações de acesso a fibra, na sequência da evolução para redes de acesso de próxima geração, mediante decisão específica.
Transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência	▪ Publicação da oferta de referência de acesso em banda larga (Rede ADSL PT), com identificação clara de alterações entre versões, devendo integrar SLAs e compensações de incumprimento ▪ Remeter informação referente a prazos máximo, médio de entrega e de reparação de avarias e do grau de disponibilidade (desagregados por modalidade de instalação e por operador) ▪ Desagregar a informação remetida pelas diferentes modalidades da oferta Rede ADSL PT – IP, ATM, "Naked DSL"
Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações	▪ Não discriminar indevidamente na prestação do acesso à rede[339] ▪ Pré-aviso de 30 dias para alterar ofertas grossistas – no caso de alterações significativas nas ofertas grossistas, este prazo alarga-se para 2 meses ▪ Lançamento de ofertas retalhistas condicionado à existência de ofertas grossistas equivalentes na Rede ADSL PT
Separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação	▪ Sistema de custeio e separação contabilística
Controlo de preços e contabilização de custos	▪ Controlo de preços ("retalho-menos") ▪ Se necessário e adequado assegurar a existência de preços coerentes e que incentivem a concorrência e o investimento eficiente; ▪ Controlo dos preços da oferta grossista de "Naked DSL", tendo por base o princípio da orientação dos preços para os custos[340]
Reporte financeiro	▪ Disponibilização dos registos contabilísticos (SCA) incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros

[339] Incluindo a diferenciação geográfica de preços.

[340] Com possibilidade de alargamento às ofertas "standard".

Anexo II. Descrição dos elementos estatísticos utilizados na análise

A.II.1. Na presente análise recorreu-se aos seguintes dados:

- Informação sobre a cobertura de redes de alta velocidade em formato SIG (por célula, no caso das redes de cabo, e por PDO, no caso das redes de fibra) e em formato excel (por freguesia), solicitada à MEO, à NOS (incluindo NOS Madeira e NOS Açores), à Apax (Cabovisão) e à Vodafone, no final de 2015.
- Informação sobre a área de cobertura das áreas de central da rede de cobre da MEO, em formato SIG.
- Informação sobre freguesias, em formato SIG e em formato excel, da Direção-Geral do Território – Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP) 2014 e sobre a relação entre o CAOP 2012 e o CAOP 2014[341].
- Informação sobre o número de acessos do serviço de acesso à Internet em banda larga em local fixo, no final de 2015, em formato excel, com a respetiva informação desagregada por código postal a sete dígitos (CP7) e, em caso de inexistência de informação a sete dígitos, a quatro dígitos (CP4).
- Informação dos CTT sobre a relação entre os CP7 e as freguesias atuais, em formato excel.
- Informação do INE sobre os dados definitivos dos censos 2011 ao nível de subsecção estatística (BGRI), em formato SIG e em formato excel[342].
- Informação do INE sobre dados estatísticos ao nível das freguesias, em formato excel.
- Informação estatística avulsa recolhida periodicamente pela Direção de Informação e Consumidores da ANACOM.
- Informação sobre a Rede ADSL PT e sobre a ORALL remetida periodicamente pela MEO.

[341] Ver http://www.dgterritorio.pt/cartografia_e_geodesia/cartografia/carta_administrativa_oficial_de_portugal__caop_/caop_em_vigor/.

[342] Ver http://mapas.ine.pt/download/index2011.phtml.

A.II.2. As coberturas de NRA de cada operador ao nível da freguesia foram estimadas tendo em conta a informação remetida por cada operador sobre o número de alojamentos cobertos, desagregado por freguesia, e o número de alojamentos familiares clássicos por freguesia do INE.

A.II.3. O número de acessos do serviço de acesso à Internet em banda larga em local fixo, no final de 2015, foi estimado através da associação de cada código postal à freguesia a que pertence. Nos casos em que um código postal está associado a mais do que uma freguesia, distribuíram-se os acessos em banda larga associados a esse CP7 às freguesias em causa, em função do número de alojamentos cobertos pelo operador nas freguesias. Nos casos em que não existia correspondência entre o CP7 e a freguesia, utilizou-se o CP4, tendo-se distribuído os acessos em banda larga associados a esse CP4 a todas as freguesias cobertas por esse código, em função do número de alojamentos cobertos pelo operador nessas freguesias (a informação recebida a CP4 foi distribuída da mesma forma). Os raros casos em que os CP4 não existiam, não foram utilizados.

A.II.4. Para estimar as quotas de mercado em 2010 e 2013 por área de central utilizou-se a informação da oferta Rede ADSL PT e da OLL e do serviço retalhista ADSL da MEO (sem televisão), que está desagregada por PA/AC. A restante informação necessária para efeitos da análise deste mercado – acessos de banda larga suportados em fibra ótica, acessos de banda larga suportados em redes de cabo e acessos do serviço ADSL com televisão da MEO – não está disponível com a desagregação ao nível das áreas de central, mas sim ao nível do concelho pelo que foi necessário assumir determinados pressupostos tendo em vista a distribuição dos acessos pelas áreas de central da MEO:

- No caso particular dos acessos de banda larga em fibra ótica da MEO, houve necessidade de “ajustar” a informação relativa aos acessos de alta velocidade daquele operador já que os mesmos incluem acessos comercializados sem o serviço de banda larga (e.g., acessos com o STF e com o serviço de TV por subscrição). Assim, houve necessidade de estimar a proporção de acessos de alta velocidade com banda larga, tendo esta proporção sido aplicada ao número de acessos de alta velocidade para cada um dos concelhos.
- No caso dos acessos de banda larga em fibra ótica e dos acessos de banda larga em redes de cabo, foi calculada, em primeiro lugar, a cobertura de cada operador

nos vários concelhos (percentagem de alojamentos passados/cablados por concelho[343]). Em segundo lugar, ordenaram-se as áreas de central de cada concelho por ordem decrescente de lacetes locais em utilização. Identificaram-se, após essa ordenação, as áreas de central cujo somatório de percentagens de lacetes em utilização cumpra o valor mínimo da percentagem de alojamentos passados por fibra no concelho em questão. Ou seja, assume-se que os alojamentos passados/cablados são aqueles onde se localizam as áreas de central com maior densidade de acessos no concelho.

- Numa última fase os acessos em fibra/cabo de um operador num dado concelho são distribuídos pelas áreas de central identificadas pelo critério acima descrito, em proporção do número de lacetes em utilização no universo das áreas de central identificadas.
- Já no caso dos acessos do serviço ADSL com televisão da MEO a informação disponível para o final de 2013 é apenas relativa ao total de acessos. Foi assim utilizada a informação desagregada por área de central, relativa ao 3.º trimestre de 2012, assumindo-se que a distribuição pelas áreas de central se manteve proporcionalmente idêntica em 2013.

[343] Obtém-se dividindo o número de alojamentos cablados no concelho (fonte: operadores) pelo número de alojamentos familiares clássicos no concelho (fonte: INE).

Anexo III. Freguesias pertencentes às Áreas C

DICOFRE	FREGUESIA	MUNICIPIO
010109	FERMENTELOS	ÁGUEDA
010121	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ÁGUEDA E BORRALHA	ÁGUEDA
100104	BÁRRIO	ALCOBAÇA
100109	MAIORGA	ALCOBAÇA
100121	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALCOBAÇA E VESTIARIA	ALCOBAÇA
150202	SAMOUCO	ALCOCHETE
150201	ALCOCHETE	ALCOCHETE
110120	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CARREGADO E CADAFAIS	ALENQUER
110119	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALENQUER (SANTO ESTÊVÃO E TRIANA)	ALENQUER
150315	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LARANJEIRO E FEIJÓ	ALMADA
150313	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CAPARICA E TRAFARIA	ALMADA
150303	COSTA DA CAPARICA	ALMADA
150312	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALMADA, COVA DA PIEDADE, PRAGAL E CACILHAS	ALMADA
150314	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CHARNECA DE CAPARICA E SOBREDA	ALMADA
140301	ALMEIRIM	ALMEIRIM
140401	ALPIARÇA	ALPIARÇA
111517	VENTEIRA	AMADORA
111513	ÁGUAS LIVRES	AMADORA
111516	MINA DE ÁGUA	AMADORA
111515	FALAGUEIRA-VENDA NOVA	AMADORA
111514	ENCOSTA DO SOL	AMADORA
111512	ALFRAGIDE	AMADORA
130142	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AMARANTE (SÃO GONÇALO), MADALENA, CEPELOS E GATÃO	AMARANTE
030127	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FERREIROS, PROZELO E BESTEIROS	AMARES
430110	POSTO SANTO	ANGRA DO HEROÍSMO
430104	ANGRA (SÃO PEDRO)	ANGRA DO HEROÍSMO
010418	TROPEÇO	AROUCA
010416	SANTA EULÁLIA	AROUCA
070206	VIMIEIRO	ARRAIOLOS
110202	ARRUDA DOS VINHOS	ARRUDA DOS VINHOS
010502	CACIA	AVEIRO
010515	EIXO E EIROL	AVEIRO
010505	ESGUEIRA	AVEIRO
010501	ARADAS	AVEIRO
010517	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE GLÓRIA E VERA CRUZ	AVEIRO
010508	OLIVEIRINHA	AVEIRO
010513	SANTA JOANA	AVEIRO

010510	SÃO BERNARDO	AVEIRO
110304	AZAMBUJA	AZAMBUJA
030293	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BARCELOS, VILA BOA E VILA FRESCAINHA (SÃO MARTINHO E SÃO PEDRO)	BARCELOS
030245	MANHENTE	BARCELOS
030277	TAMEL (SÃO VERÍSSIMO)	BARCELOS
150409	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALTO DO SEIXALINHO, SANTO ANDRÉ E VERDERENA	BARREIRO
150407	SANTO ANTÓNIO DA CHARNECA	BARREIRO
150410	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BARREIRO E LAVRADIO	BARREIRO
150411	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PALHAIS E COINA	BARREIRO
020521	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BEJA (SANTIAGO MAIOR E SÃO JOÃO BAPTISTA)	BEJA
020520	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BEJA (SALVADOR E SANTA MARIA DA FEIRA)	BEJA
140501	BENAVENTE	BENAVENTE
140502	SAMORA CORREIA	BENAVENTE
100505	PÓ	BOMBARRAL
100506	UNIÃO DAS FREGUESIAS DO BOMBARRAL E VALE COVO	BOMBARRAL
030373	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LOMAR E ARCOS	BRAGA
030371	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FERREIROS E GONDIZALVES	BRAGA
030375	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MERELIM (SÃO PEDRO) E FROSSOS	BRAGA
030365	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BRAGA (SÃO JOSÉ DE SÃO LÁZARO E SÃO JOÃO DO SOUTO)	BRAGA
030351	BRAGA (SÃO VÍTOR)	BRAGA
030364	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BRAGA (MAXIMINOS, SÉ E CIVIDADE)	BRAGA
030379	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE REAL, DUME E SEMELHE	BRAGA
030377	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE NOGUEIRA, FRAIÃO E LAMAÇÃES	BRAGA
030367	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CELEIRÓS, AVELEDA E VIMIEIRO	BRAGA
030349	BRAGA (SÃO VICENTE)	BRAGA
030331	PALMEIRA	BRAGA
030319	GUALTAR	BRAGA
030378	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE NOGUEIRÓ E TENÕES	BRAGA
030374	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MERELIM (SÃO PAIO), PANOIAS E PARADA DE TIBÃES	BRAGA
030354	SEQUEIRA	BRAGA
030325	MIRE DE TIBÃES	BRAGA
040257	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SÉ, SANTA MARIA E MEIXEDO	BRAGANÇA
110411	UNIÃO DAS FREGUESIAS DO CADAVAL E PÊRO MONIZ	CADAVAL
100618	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CALDAS DA RAINHA - SANTO ONOFRE E SERRA DO BOURO	CALDAS DA RAINHA
100617	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CALDAS DA RAINHA - NOSSA SENHORA DO PÓPULO, COTO E SÃO GREGÓRIO	CALDAS DA RAINHA
310201	CÂMARA DE LOBOS	CÂMARA DE LOBOS
160217	VILA PRAIA DE ÂNCORA	CAMINHA
060201	ANÇÃ	CANTANHEDE
060220	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CANTANHEDE E POCARIÇA	CANTANHEDE
040306	FONTE LONGA	CARRAZEDA DE ANSIÃES

180208	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CURRELOS, PAPÍZIOS E SOBRAL	CARREGAL DO SAL
110508	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CASCAIS E ESTORIL	CASCAIS
110507	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CARCAVELOS E PAREDE	CASCAIS
110501	ALCABIDECHE	CASCAIS
110506	SÃO DOMINGOS DE RANA	CASCAIS
050205	CASTELO BRANCO	CASTELO BRANCO
060335	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE EIRAS E SÃO PAULO DE FRADES	COIMBRA
060324	SÃO SILVESTRE	COIMBRA
060334	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE COIMBRA (SÉ NOVA, SANTA CRUZ, ALMEDINA E SÃO BARTOLOMEU)	COIMBRA
060318	SANTO ANTÓNIO DOS OLIVAIS	COIMBRA
060336	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTA CLARA E CASTELO VIEGAS	COIMBRA
050333	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CANTAR-GALO E VILA DO CARVALHO	COVILHÃ
050305	BOIDOBRA	COVILHÃ
050337	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TEIXOSO E SARZEDO	COVILHÃ
050335	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE COVILHÃ E CANHOSO	COVILHÃ
050324	TORTOSENDO	COVILHÃ
120715	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TERRUGEM E VILA BOIM	ELVAS
141001	SÃO JOÃO BAPTISTA	ENTRONCAMENTO
141002	NOSSA SENHORA DE FÁTIMA	ENTRONCAMENTO
010705	SILVALDE	ESPINHO
010704	PARAMOS	ESPINHO
010702	ESPINHO	ESPINHO
010706	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ANTA E GUETIM	ESPINHO
030617	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BELINHO E MAR	ESPOSENDE
030616	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE APÚLIA E FÃO	ESPOSENDE
030618	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ESPOSENDE, MARINHAS E GANDRA	ESPOSENDE
010809	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CANELAS E FERMELÃ	ESTARREJA
010805	PARDILHÓ	ESTARREJA
010806	SALREU	ESTARREJA
010808	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BEDUÍDO E VEIROS	ESTARREJA
070515	CANAVIAIS	ÉVORA
070522	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BACELO E SENHORA DA SAÚDE	ÉVORA
070524	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MALAGUEIRA E HORTA DAS FIGUEIRAS	ÉVORA
030709	FAFE	FAFE
080508	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FARO (SÉ E SÃO PEDRO)	FARO
080506	MONTENEGRO	FARO
130335	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MARGARIDE (SANTA EULÁLIA), VÁRZEA, LAGARES, VARZIELA E MOURE	FELGUEIRAS
060520	BUARCOS	FIGUEIRA DA FOZ
060512	TAVAREDE	FIGUEIRA DA FOZ
060514	SÃO PEDRO	FIGUEIRA DA FOZ
310305	SANTO ANTÓNIO	FUNCHAL

310308	FUNCHAL (SÃO PEDRO)	FUNCHAL
310301	IMACULADO CORAÇÃO DE MARIA	FUNCHAL
310307	SÃO MARTINHO	FUNCHAL
310303	FUNCHAL (SANTA LUZIA)	FUNCHAL
310306	SÃO GONÇALO	FUNCHAL
310310	FUNCHAL (SÉ)	FUNCHAL
310304	FUNCHAL (SANTA MARIA MAIOR)	FUNCHAL
310309	SÃO ROQUE	FUNCHAL
050434	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FUNDÃO, VALVERDE, DONAS, ALDEIA DE JOANES E ALDEIA NOVA DO CABO	FUNDÃO
141202	GOLEGÃ	GOLEGÃ
130413	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FÂNZERES E SÃO PEDRO DA COVA	GONDOMAR
130408	RIO TINTO	GONDOMAR
130412	BAGUIM DO MONTE (RIO TINTO)	GONDOMAR
130415	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE GONDOMAR (SÃO COSME), VALBOM E JOVIM	GONDOMAR
090625	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE GOUVEIA (SÃO PEDRO E SÃO JULIÃO)	GOUVEIA
090758	GUARDA	GUARDA
030804	AZURÉM	GUIMARÃES
030821	GONDAR	GUIMARÃES
030813	CREIXOMIL	GUIMARÃES
030823	GUARDIZELA	GUIMARÃES
030832	NESPEREIRA	GUIMARÃES
030815	FERMENTÕES	GUIMARÃES
030884	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE OLIVEIRA, SÃO PAIO E SÃO SEBASTIÃO	GUIMARÃES
030854	SELHO (SÃO JORGE)	GUIMARÃES
030831	MOREIRA DE CÓNEGOS	GUIMARÃES
030871	URGEZES	GUIMARÃES
030807	BRITO	GUIMARÃES
030812	COSTA	GUIMARÃES
030808	CALDELAS	GUIMARÃES
030881	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CANDOSO SÃO TIAGO E MASCOTELOS	GUIMARÃES
030830	MESÃO FRIO	GUIMARÃES
030850	SELHO (SÃO CRISTÓVÃO)	GUIMARÃES
030801	ALDÃO	GUIMARÃES
030838	PONTE	GUIMARÃES
030868	SILVARES	GUIMARÃES
030891	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TABUADELO E SÃO FAUSTINO	GUIMARÃES
030885	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PRAZINS SANTO TIRSO E CORVITE	GUIMARÃES
030866	SERZEDELO	GUIMARÃES
030887	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANDE VILA NOVA E SANDE SÃO CLEMENTE	GUIMARÃES
030840	RONFE	GUIMARÃES
030837	POLVOREIRA	GUIMARÃES

030835	PENCELO	GUIMARÃES
030882	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CONDE E GANDARELA	GUIMARÃES
470106	HORTA (ANGÚSTIAS)	HORTA
470108	HORTA (MATRIZ)	HORTA
470107	HORTA (CONCEIÇÃO)	HORTA
011006	GAFANHA DA NAZARÉ	ÍLHAVO
011008	ÍLHAVO (SÃO SALVADOR)	ÍLHAVO
420101	ÁGUA DE PAU	LAGOA
420103	LAGOA (NOSSA SENHORA DO ROSÁRIO)	LAGOA
420102	CABOUCO	LAGOA
080607	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ESTÔMBAR E PARCHAL	LAGOA
080708	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LAGOS (SÃO SEBASTIÃO E SANTA MARIA)	LAGOS
080704	ODIÁXERE	LAGOS
100934	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MARRAZES E BAROSA	LEIRIA
100933	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LEIRIA, POUSOS, BARREIRA E CORTES	LEIRIA
110621	MARVILA	LISBOA
110601	AJUDA	LISBOA
110633	OLIVAIS	LISBOA
110607	BEATO	LISBOA
110664	SANTA CLARA	LISBOA
110602	ALCÂNTARA	LISBOA
110662	PARQUE DAS NAÇÕES	LISBOA
110610	CAMPOLIDE	LISBOA
110663	PENHA DE FRANÇA	LISBOA
110611	CARNIDE	LISBOA
110654	ALVALADE	LISBOA
110608	BENFICA	LISBOA
110667	SÃO VICENTE	LISBOA
110659	CAMPO DE OURIQUE	LISBOA
110618	LUMIAR	LISBOA
110656	ARROIOS	LISBOA
110658	BELÉM	LISBOA
110660	ESTRELA	LISBOA
110639	SÃO DOMINGOS DE BENFICA	LISBOA
110655	AREEIRO	LISBOA
110657	AVENIDAS NOVAS	LISBOA
110666	SANTO ANTÓNIO	LISBOA
110731	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CAMARATE, UNHOS E APELAÇÃO	LOURES
110730	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTO ANTÓNIO DOS CAVALEIROS E FRIELAS	LOURES
110726	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MOSCAVIDE E PORTELA	LOURES
110728	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTA IRIA DE AZOIA, SÃO JOÃO DA TALHA E BOBADELA	LOURES

110727	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SACAVÉM E PRIOR VELHO	LOURES
110707	LOURES	LOURES
130531	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE NESPEREIRA E CASAIS	LOUSADA
130529	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FIGUEIRAS E COVAS	LOUSADA
130528	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CRISTELOS, BOIM E ORDEM	LOUSADA
310402	CANIÇAL	MACHICO
310403	MACHICO	MACHICO
110921	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MALVEIRA E SÃO MIGUEL DE ALCAINÇA	MAFRA
110906	ERICEIRA	MAFRA
130620	NOGUEIRA E SILVA ESCURA	MAIA
130619	CIDADE DA MAIA	MAIA
130617	PEDROUÇOS	MAIA
130601	ÁGUAS SANTAS	MAIA
130608	MILHEIRÓS	MAIA
130609	MOREIRA	MAIA
130618	CASTÊLO DA MAIA	MAIA
130616	VILA NOVA DA TELHA	MAIA
130613	SÃO PEDRO FINS	MAIA
180619	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MANGUALDE, MESQUITELA E CUNHA ALTA	MANGUALDE
090802	MANTEIGAS (SANTA MARIA)	MANTEIGAS
090803	MANTEIGAS (SÃO PEDRO)	MANTEIGAS
101001	MARINHA GRANDE	MARINHA GRANDE
130812	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MATOSINHOS E LEÇA DA PALMEIRA	MATOSINHOS
130814	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SÃO MAMEDE DE INFESTA E SENHORA DA HORA	MATOSINHOS
130811	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CUSTÓIAS, LEÇA DO BALIO E GUIFÕES	MATOSINHOS
130813	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PERAFITA, LAVRA E SANTA CRUZ DO BISPO	MATOSINHOS
040721	MIRANDELA	MIRANDELA
040821	URRÓS	MOGADOURO
150601	ALHOS VEDROS	MOITA
150607	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BAIXA DA BANHEIRA E VALE DA AMOREIRA	MOITA
150603	MOITA	MOITA
150608	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE GAIO-ROSÁRIO E SARILHOS PEQUENOS	MOITA
121101	ASSUMAR	MONFORTE
061008	PEREIRA	MONTEMOR-O-VELHO
150710	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MONTIJO E AFONSOEIRO	MONTIJO
101102	NAZARÉ	NAZARÉ
101103	VALADO DOS FRADES	NAZARÉ
180901	CANAS DE SENHORIM	NELAS
180903	NELAS	NELAS
101209	USSEIRA	ÓBIDOS
101203	OLHO MARINHO	ÓBIDOS

111603	ODIVELAS	ODIVELAS
111609	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PÓVOA DE SANTO ADRIÃO E OLIVAL BASTO	ODIVELAS
111608	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PONTINHA E FAMÕES	ODIVELAS
111610	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE RAMADA E CANEÇAS	ODIVELAS
111014	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE OEIRAS E SÃO JULIÃO DA BARRA, PAÇO DE ARCOS E CAXIAS	OEIRAS
111013	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CARNAXIDE E QUEIJAS	OEIRAS
111012	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALGÉS, LINDA-A-VELHA E CRUZ QUEBRADA-DAFUNDO	OEIRAS
111002	BARCARENA	OEIRAS
111009	PORTO SALVO	OEIRAS
081003	OLHÃO	OLHÃO
081005	QUELFES	OLHÃO
011319	VILA DE CUCUJÃES	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
011303	FAJÕES	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
011321	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE OLIVEIRA DE AZEMÉIS, SANTIAGO DA RIBA-UL, UL, MACINHATA DA SEIXA E MADAIL	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
011320	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE NOGUEIRA DO CRAVO E PINDELO	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
011305	MACIEIRA DE SARNES	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
011302	CESAR	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
011318	SÃO ROQUE	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
011301	CARREGOSA	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
061106	LAGARES	OLIVEIRA DO HOSPITAL
142115	NOSSA SENHORA DA PIEDADE	OURÉM
142106	FÁTIMA	OURÉM
011504	MACEDA	OVAR
011502	CORTEGAÇA	OVAR
011503	ESMORIZ	OVAR
011509	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE OVAR, SÃO JOÃO, ARADA E SÃO VICENTE DE PEREIRA JUSÃ	OVAR
130918	PAÇOS DE FERREIRA	PAÇOS DE FERREIRA
130908	FREAMUNDE	PAÇOS DE FERREIRA
130910	MEIXOMIL	PAÇOS DE FERREIRA
130905	FERREIRA	PAÇOS DE FERREIRA
130904	EIRIZ	PAÇOS DE FERREIRA
130902	CARVALHOSA	PAÇOS DE FERREIRA
130917	FRAZÃO ARREIGADA	PAÇOS DE FERREIRA
130916	SEROA	PAÇOS DE FERREIRA
130913	PENAMAIOR	PAÇOS DE FERREIRA
130919	SANFINS LAMOSO CODESSOS	PAÇOS DE FERREIRA
130906	FIGUEIRÓ	PAÇOS DE FERREIRA
130914	RAIMONDA	PAÇOS DE FERREIRA
150803	PINHAL NOVO	PALMELA
131004	BEIRE	PAREDES

131025	PAREDES	PAREDES
131008	CETE	PAREDES
131018	REBORDOSA	PAREDES
131013	LORDELO	PAREDES
131010	DUAS IGREJAS	PAREDES
131003	BALTAR	PAREDES
131017	PARADA DE TODEIA	PAREDES
131021	SOBROSA	PAREDES
131024	VILELA	PAREDES
131115	IRIVO	PENAFIEL
131128	RANS	PENAFIEL
131139	PENAFIEL	PENAFIEL
131113	GALEGOS	PENAFIEL
131141	GUILHUFE E URRÔ	PENAFIEL
101407	PENICHE	PENICHE
101406	FERREL	PENICHE
101509	POMBAL	POMBAL
420307	FAJÃ DE CIMA	PONTA DELGADA
420317	ROSTO DO CÃO (LIVRAMENTO)	PONTA DELGADA
420308	FENAIS DA LUZ	PONTA DELGADA
420304	CAPELAS	PONTA DELGADA
420318	ROSTO DO CÃO (SÃO ROQUE)	PONTA DELGADA
420315	RELVA	PONTA DELGADA
420301	ARRIFES	PONTA DELGADA
420320	SANTO ANTÓNIO	PONTA DELGADA
420305	COVOADA	PONTA DELGADA
420306	FAJÃ DE BAIXO	PONTA DELGADA
121411	UNIÃO DAS FREGUESIAS DA SÉ E SÃO LOURENÇO	PORTALEGRE
081103	PORTIMÃO	PORTIMÃO
131210	PARANHOS	PORTO
131211	RAMALDE	PORTO
131202	BONFIM	PORTO
131216	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALDOAR, FOZ DO DOURO E NEVOGILDE	PORTO
131218	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LORDELO DO OURO E MASSARELOS	PORTO
131217	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CEDOFEITA, SANTO ILDEFONSO, SÉ, MIRAGAIA, SÃO NICOLAU E VITÓRIA	PORTO
131203	CAMPANHÃ	PORTO
101608	MIRA DE AIRE	PORTO DE MÓS
030919	PÓVOA DE LANHOSO (NOSSA SENHORA DO AMPARO)	PÓVOA DE LANHOSO
131315	UNIÃO DAS FREGUESIAS DA PÓVOA DE VARZIM, BEIRIZ E ARGIVAI	PÓVOA DE VARZIM
131313	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AVER-O-MAR, AMORIM E TERROSO	PÓVOA DE VARZIM
071104	REGUENGOS DE MONSARAZ	REGUENGOS DE MONSARAZ

420506	PICO DA PEDRA	RIBEIRA GRANDE
420509	RIBEIRA GRANDE (CONCEIÇÃO)	RIBEIRA GRANDE
420511	RIBEIRA SECA	RIBEIRA GRANDE
420512	RIBEIRINHA	RIBEIRA GRANDE
420508	RABO DE PEIXE	RIBEIRA GRANDE
171001	CELEIRÓS	SABROSA
181411	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTA COMBA DÃO E COUTO DO MOSTEIRO	SANTA COMBA DÃO
310804	GAULA	SANTA CRUZ
310805	SANTA CRUZ	SANTA CRUZ
310803	CANIÇO	SANTA CRUZ
310802	CAMACHA	SANTA CRUZ
010924	SANGUEDO	SANTA MARIA DA FEIRA
010919	PAÇOS DE BRANDÃO	SANTA MARIA DA FEIRA
010908	FORNOS	SANTA MARIA DA FEIRA
010907	FIÃES	SANTA MARIA DA FEIRA
010925	SANTA MARIA DE LAMAS	SANTA MARIA DA FEIRA
010913	LOUROSA	SANTA MARIA DA FEIRA
010921	RIO MEÃO	SANTA MARIA DA FEIRA
010926	SÃO JOÃO DE VER	SANTA MARIA DA FEIRA
010901	ARGONCILHE	SANTA MARIA DA FEIRA
010935	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTA MARIA DA FEIRA, TRAVANCA, SANFINS E ESPARGO	SANTA MARIA DA FEIRA
010916	MOZELOS	SANTA MARIA DA FEIRA
010914	MILHEIRÓS DE POIARES	SANTA MARIA DA FEIRA
010902	ARRIFANA	SANTA MARIA DA FEIRA
010918	SÃO PAIO DE OLEIROS	SANTA MARIA DA FEIRA
010922	ROMARIZ	SANTA MARIA DA FEIRA
010936	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SÃO MIGUEL DO SOUTO E MOSTEIRÔ	SANTA MARIA DA FEIRA
010917	NOGUEIRA DA REGEDOURA	SANTA MARIA DA FEIRA
010934	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LOBÃO, GIÃO, LOUREDO E GUISANDE	SANTA MARIA DA FEIRA
141633	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTARÉM (MARVILA), SANTA IRIA DA RIBEIRA DE SANTARÉM, SANTARÉM (SÃO SALVADOR) E SANTARÉM (SÃO NICOLAU)	SANTARÉM
150907	SANTO ANDRÉ	SANTIAGO DO CACÉM
150912	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTIAGO DO CACÉM, SANTA CRUZ E SÃO BARTOLOMEU DA SERRA	SANTIAGO DO CACÉM
131405	AVES	SANTO TIRSO
131437	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTO TIRSO, COUTO (SANTA CRISTINA E SÃO MIGUEL) E BURGÃES	SANTO TIRSO
131434	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CAMPO (SÃO MARTINHO), SÃO SALVADOR DO CAMPO E NEGRELOS (SÃO MAMEDE)	SANTO TIRSO
131432	VILARINHO	SANTO TIRSO
011601	SÃO JOÃO DA MADEIRA	SÃO JOÃO DA MADEIRA
091216	SANTIAGO	SEIA
091208	PARANHOS	SEIA
151002	AMORA	SEIXAL

151007	UNIÃO DAS FREGUESIAS DO SEIXAL, ARRENTELA E ALDEIA DE PAIO PIRES	SEIXAL
151005	CORROIOS	SEIXAL
151006	FERNÃO FERRO	SEIXAL
151103	QUINTA DO CONDE	SESIMBRA
151102	SESIMBRA (SANTIAGO)	SESIMBRA
151101	SESIMBRA (CASTELO)	SESIMBRA
151208	SADO	SETÚBAL
151205	SETÚBAL (SÃO SEBASTIÃO)	SETÚBAL
151210	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SETÚBAL (SÃO JULIÃO, NOSSA SENHORA DA ANUNCIADA E SANTA MARIA DA GRAÇA)	SETÚBAL
151209	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AZEITÃO (SÃO LOURENÇO E SÃO SIMÃO)	SETÚBAL
081307	SILVES	SILVES
151301	SINES	SINES
111124	UNIÃO DAS FREGUESIAS DO CACÉM E SÃO MARCOS	SINTRA
111115	CASAL DE CAMBRA	SINTRA
111125	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MASSAMÁ E MONTE ABRAÃO	SINTRA
111108	RIO DE MOURO	SINTRA
111126	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE QUELUZ E BELAS	SINTRA
111102	ALGUEIRÃO-MEM MARTINS	SINTRA
111122	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AGUALVA E MIRA-SINTRA	SINTRA
111128	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SINTRA (SANTA MARIA E SÃO MIGUEL, SÃO MARTINHO E SÃO PEDRO DE PENAFERRIM)	SINTRA
141821	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TOMAR (SÃO JOÃO BAPTISTA) E SANTA MARIA DOS OLIVAIS	TOMAR
182132	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TONDELA E NANDUFE	TONDELA
141921	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TORRES NOVAS (SÃO PEDRO), LAPAS E RIBEIRA BRANCA	TORRES NOVAS
141920	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TORRES NOVAS (SANTA MARIA, SALVADOR E SANTIAGO)	TORRES NOVAS
141910	RIACHOS	TORRES NOVAS
111326	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TORRES VEDRAS (SÃO PEDRO, SANTIAGO, SANTA MARIA DO CASTELO E SÃO MIGUEL) E MATACÃES	TORRES VEDRAS
131811	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CORONADO (SÃO ROMÃO E SÃO MAMEDE)	TROFA
131810	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BOUGADO (SÃO MARTINHO E SANTIAGO)	TROFA
011910	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILA CHÃ, CODAL E VILA COVA DE PERRINHO	VALE DE CAMBRA
131506	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CAMPO E SOBRADO	VALONGO
131505	VALONGO	VALONGO
131503	ERMESINDE	VALONGO
131501	ALFENA	VALONGO
160905	AREOSA	VIANA DO CASTELO
160948	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VIANA DO CASTELO (SANTA MARIA MAIOR E MONSERRATE) E MEADELA	VIANA DO CASTELO
131613	LABRUGE	VILA DO CONDE
131627	VILA CHÃ	VILA DO CONDE
131628	VILA DO CONDE	VILA DO CONDE
131630	VILAR DE PINHEIRO	VILA DO CONDE

131616	MINDELO	VILA DO CONDE
131604	AZURARA	VILA DO CONDE
131603	AVELEDA	VILA DO CONDE
131602	ÁRVORE	VILA DO CONDE
131607	FAJOZES	VILA DO CONDE
041013	SEIXO DE MANHOSES	VILA FLOR
111414	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CASTANHEIRA DO RIBATEJO E CACHOEIRAS	VILA FRANCA DE XIRA
111412	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALHANDRA, SÃO JOÃO DOS MONTES E CALHANDRIZ	VILA FRANCA DE XIRA
111415	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PÓVOA DE SANTA IRIA E FORTE DA CASA	VILA FRANCA DE XIRA
111409	VILA FRANCA DE XIRA	VILA FRANCA DE XIRA
111408	VIALONGA	VILA FRANCA DE XIRA
111413	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALVERCA DO RIBATEJO E SOBRALINHO	VILA FRANCA DE XIRA
420601	ÁGUA DE ALTO	VILA FRANCA DO CAMPO
420603	RIBEIRA DAS TAÍNHAS	VILA FRANCA DO CAMPO
420605	VILA FRANCA DO CAMPO (SÃO PEDRO)	VILA FRANCA DO CAMPO
420604	VILA FRANCA DO CAMPO (SÃO MIGUEL)	VILA FRANCA DO CAMPO
420602	PONTA GARÇA	VILA FRANCA DO CAMPO
031235	RIBEIRÃO	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031213	DELÃES	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031224	LOUSADO	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031260	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILA NOVA DE FAMALICÃO E CALENDÁRIO	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031250	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ANTAS E ABADE DE VERMOIM	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031204	BAIRRO	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031234	RIBA DE AVE	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031219	JOANE	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031242	OLIVEIRA (SÃO MATEUS)	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031216	GAVIÃO	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031206	BRUFE	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031254	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ESMERIZ E CABEÇUDOS	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031249	VILARINHO DAS CAMBAS	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031225	MOGEGE	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031257	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE RUIVÃES E NOVAIS	VILA NOVA DE FAMALICÃO
031210	CASTELÕES	VILA NOVA DE FAMALICÃO
131723	VILAR DE ANDORINHO	VILA NOVA DE GAIA
131731	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SERZEDO E PEROSINHO	VILA NOVA DE GAIA
131730	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTA MARINHA E SÃO PEDRO DA AFURADA	VILA NOVA DE GAIA
131704	CANIDELO	VILA NOVA DE GAIA
131727	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MAFAMUDE E VILAR DO PARAÍSO	VILA NOVA DE GAIA
131712	OLIVEIRA DO DOURO	VILA NOVA DE GAIA
131717	SÃO FÉLIX DA MARINHA	VILA NOVA DE GAIA
131703	CANELAS	VILA NOVA DE GAIA

131701	ARCOZELO	VILA NOVA DE GAIA
131709	MADALENA	VILA NOVA DE GAIA
131728	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PEDROSO E SEIXEZELO	VILA NOVA DE GAIA
131726	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE GULPILHARES E VALADARES	VILA NOVA DE GAIA
131702	AVINTES	VILA NOVA DE GAIA
131725	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE GRIJÓ E SERMONDE	VILA NOVA DE GAIA
171438	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILA REAL (NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO, SÃO PEDRO E SÃO DINIS)	VILA REAL
171415	MATEUS	VILA REAL
031370	VILA VERDE E BARBUDO	VILA VERDE
031364	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MARRANCOS E ARCOZELO	VILA VERDE
182306	CAMPO	VISEU
182301	ABRAVESES	VISEU
182321	RANHADOS	VISEU
182318	MUNDÃO	VISEU
182315	FRAGOSELA	VISEU
182327	SÃO JOÃO DE LOUROSA	VISEU
182319	ORGENS	VISEU
182323	RIO DE LOBA	VISEU
182341	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VISEU	VISEU
182304	BODIOSA	VISEU
182339	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE REPESES E SÃO SALVADOR	VISEU
031408	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CALDAS DE VIZELA (SÃO MIGUEL E SÃO JOÃO)	VIZELA
031401	SANTA EULÁLIA	VIZELA
031406	VIZELA (SANTO ADRIÃO)	VIZELA