

## **CONSULTA PÚBLICA**

### ***MERCADOS DE FORNECIMENTO GROSSISTA DE ACESSO (FÍSICO) À INFRA- ESTRUTURA DE REDE NUM LOCAL FIXO E DE FORNECIMENTO GROSSISTA DE ACESSO EM BANDA LARGA***

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

### **COMENTÁRIOS E RESPOSTAS DO GRUPO PT**

## *COMENTÁRIOS E RESPOSTAS DO GRUPO PT À CONSULTA PÚBLICA*

A presente resposta, incluindo os seus Anexos, representa a posição comum das empresas do Grupo Portugal Telecom a seguir identificadas (doravante “Grupo PT” ou só “PT”) relativamente à consulta pública lançada em 30 de Junho de 2008 sobre os “Mercados de Fornecimento Grossista de Acesso (Físico) à Infra-Estrutura de Rede num Local Fixo e de Fornecimento Grossista de Acesso em Banda Larga – Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares” (“Consulta Pública”), integrando conseqüentemente a pronúncia das seguintes entidades:

- (a) Portugal Telecom, SGPS, S.A.
- (b) PT Comunicações, S.A. (ou somente “PTC”)
- (c) PT Prime – Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A.
- (d) TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.
- (e) PT Acessos de Internet Wi-Fi, S.A.

O Grupo PT não autoriza qualquer publicação ou divulgação dos quadros, do teor dos anexos e de todas outras informações que se encontrem assinaladas como confidenciais e com indicação de IIC - Início de Informação Confidencial e FIC – Fim de Informação Confidencial.

## ENQUADRAMENTO E SUMÁRIO EXECUTIVO

O ICP – Autoridade Nacional de Comunicações (“ICP-ANACOM”, “Regulador” ou “Autoridade”) submeteu a consulta pública em 30 de Junho de 2008 o seu projecto de decisão relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares em relação ao mercado de fornecimento grossista de acesso (físico) à infra-estrutura de rede num local fixo e ao mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga.

De acordo com o artigo 8.º n.º 1 da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (“Lei das Comunicações Electrónicas” ou só “LCE”), foi concedido um prazo de 30 dias úteis para os interessados se pronunciarem sobre o sentido provável de decisão aprovado por deliberação do conselho de administração do Regulador no dia 26 de Junho de 2008, terminando assim o prazo da audiência prévia no dia 11 de Agosto de 2008.

A presente resposta à Consulta Pública, incluindo os seus Anexos, traduz a posição comum das empresas do Grupo PT *supra* identificadas<sup>1</sup>. Com ela pretende-se contribuir para uma melhor reavaliação dos mercados de acesso em banda larga em Portugal e assim ajustar e aperfeiçoar a intervenção regulatória proposta pelo ICP-ANACOM.

Em termos de estrutura da presente pronúncia, o Grupo PT considerou apropriado, por razões de clareza e de melhor compreensão dos seus comentários, dividir a resposta em duas partes distintas, embora interligadas.

Na Primeira Parte é analisada a evolução do mercado de acesso em banda larga na União Europeia e em Portugal. São também considerados e ponderados os recentes desenvolvimentos em termos de política de regulação, em especial no que se refere à

---

<sup>1</sup> O que não prejudica que, num caso ou outro, se refira especificamente à situação de uma empresa em particular quanto tal se justificar, nomeadamente no que toca à PTC.

segunda ronda de reavaliação dos mercados relevantes no sector das comunicações electrónicas.

Na Segunda Parte é analisada a Consulta Pública do ICP-ANACOM, dividindo-se aí os contributos do Grupo PT em comentários gerais e específicos. Os primeiros procurarão evidenciar as críticas de fundo ao sentido provável de decisão e os segundos darão especial atenção a aspectos particulares dos capítulos e temas desenvolvidos na Consulta Pública.

Ponderada a informação contida na Consulta Pública e aquela que o Grupo PT recolheu para efeitos da presente pronúncia, deve concluir-se que, na ausência de qualquer regulação, o mercado retalhista de acesso em banda larga é presentemente concorrencial e que não é possível nele detectar qualquer Poder de Mercado Significativo (“PMS”) individual, muito menos ao nível do conjunto de empresas que integram o Grupo PT, nem, tão pouco, qualquer PMS colectivo.

Esta constatação decorre da evolução verificada no mercado das comunicações electrónicas entre 2005 e 2008, mas é, sobretudo, uma consequência directa e inevitável da concretização do *spin-off* da actual ZON Multimédia do Grupo PT.

A cisão ocorrida entre os dois grupos empresariais teve justamente como finalidade dotar o país de duas infra-estruturas alternativas e concorrentes e acarretou, como consequência, a emergência de uma dinâmica concorrencial sem precedentes entre o Grupo PT e a ZON Multimédia que não se encontra reflectida, nem pode ser convenientemente percebida, na observação do funcionamento dos mercados antes de 2008.

A perda do domínio do mercado por parte do Grupo PT é um facto, quer o ICP-ANACOM opte por tentar aferir esse fenómeno com base numa delimitação nacional do mercado relevante, quer enverede, como propõe na Consulta Pública, pela segmentação geográfica do território nacional em determinadas regiões com condições de concorrência heterogéneas.

A maior parte do território nacional é actualmente servida por, pelo menos, dois operadores que controlam infra-estruturas próprias aptas à prestação de serviços de acesso em banda larga, o que torna injustificável, à luz dos princípios que norteiam a análise jusconcorrencial, que apenas um desses operadores seja considerado detentor de PMS e onerado com obrigações regulamentares.

O ICP-ANACOM tem, pois, a opção de considerar as zonas em que se encontram presentes duas infra-estruturas concorrentes como zonas sujeitas a concorrência efectiva, levantando, conseqüentemente, as obrigações aplicáveis ao Grupo PT nessas áreas geográficas ou, em alternativa, caso conclua que tal se justifica, considerar os detentores de infra-estruturas concorrentes conjuntamente dominantes nos referidos segmentos de mercado.

Não havendo razões para se admitir a hipótese de domínio conjunto, deixaram de se justificar, pelo menos nas regiões onde existe ou pode verosimilmente existir concorrência infraestrutural efectiva, medidas de regulação tendentes a garantir a concorrência no mercado retalhista de acesso em banda larga, sejam as que se traduzem na obrigação de fornecimento grossista de acesso em banda larga, sejam as que obrigam o Grupo PT a conceder acesso físico desagregado à Rede Telefónica Pública Comutada. Ambas as obrigações que actualmente impedem sobre o Grupo PT devem pois ser levantadas.

Atendendo à existência de duas infra-estruturas concorrentes, e à necessidade de não subestimar e de reflectir os efeitos desta circunstância na reavaliação do mercado de acesso em banda larga, o Grupo PT entende que a unidade geográfica apropriada para efeitos de segmentação do mercado deveria ser a área administrativa do concelho e não a área de serviço do “ponto de atendimento”<sup>2</sup>.

A escolha da área de central traduz uma desvalorização da importância das redes de distribuição por cabo como factor de pressão competitiva e de segmentação geográfica, sendo certo que a concorrência entre redes independentes é, desconsiderados os efeitos da regulação, decisiva na reavaliação das condições do

---

<sup>2</sup> Cf. nota 46.

mercado retalhista de acesso em banda larga para efeitos de manutenção ou levantamento de obrigações nos mercados grossistas conexos (*i.e.*, mercados 4 e 5).

A abordagem do ICP-ANACOM conduz a que se proponha a manutenção da regulação sobre o Grupo PT em zonas onde existe uma pressão competitiva muito significativa e onde os operadores de cabo presentes são potencialmente dominantes. O absurdo deste resultado só é menos censurável do que a consequente discriminação entre concorrentes e a distorção das condições de concorrência ao arrepio dos princípios regulamentares aplicáveis.

Em especial, o requisito da presença de operadores de OLL como factor de homogeneização de condições de concorrência constitui um erro de abordagem inadmissível, uma vez que parte do princípio de que a regulação do lacete local é para manter indefinidamente, esquecendo que a definição do mercado de retalho deve ser simulada sem constrangimentos regulamentares, tendo em conta que a desagregação do lacete local tem de deixar de ser uma obrigação regulamentar caso o bom funcionamento do mercado retalhista a dispense.

A avaliação do ICP-ANACOM encontra-se pois estruturalmente viciada pelo pressuposto de que a regulação do mercado 4 deve ser mantida, o que só pode ser conseguido pela constatação arbitrária de que os mercados retalhistas não são concorrenciais, ou de que só o são em virtude da ORALL, pelo que apenas é equacionável a desregulação do mercado 5.

Partindo das constatações anteriores, atendendo ao efeito fracturante do *spin-off* da ZON Multimédia, e procurando participar de forma construtiva no processo de regulação do mercado de acesso em banda larga, o Grupo PT sugere que a segmentação do mercado geográfico seja feita ponderando a dinâmica do mercado e atendendo aos padrões de comportamento da procura e da oferta, o que conduz a uma divisão do mercado nacional em dois segmentos, um de elevado potencial atractivo para operadores de cabo e OLL, em que as condições de concorrência são tendencialmente homogéneas, e outro de baixo potencial, pouco atractivo para a generalidade dos operadores e onde a concorrência se desenvolve essencialmente com base em ofertas *bitstream*.

Esta metodologia permitiria constatar que uma parte significativa do mercado nacional, correspondendo a cerca de 90% dos acessos, deve ser considerada prospectivamente concorrencial devido á concorrência entre o Grupo PT e os operadores de rede de cabo.

Caso o ICP-ANACOM insista numa abordagem largamente divorciada dos factores de dinâmica do mercado, o Grupo PT julga que é em todo o caso preferível tomar como ponto de partida de segmentação geográfica a área administrativa do concelho – uma vez que é em tais zonas que a pressão competitiva actual e potencial dos operadores de cabo pode ser melhor apreciada – agregando-se nesse casos as zonas de concelhos tendo em atenção o comportamento da procura e da oferta.

Mesmo que se considerem os critérios de homogeneidade utilizados pelo Regulador, a segmentação por áreas de concelho chegaria a uma solução mais aproximada da realidade que permitiria qualificar como sujeitos a concorrência efectiva, no mínimo, 64% do parque de acessos.

Acontece, contudo, que os próprios critérios de homogeneidade defendidos na Consulta Pública acabam por ser criticáveis, em especial porque desconsideram que os serviços prestados através de xDSL e por modem de cabo estão no mesmo mercado de produto, mas também porque negligenciam a pressão competitiva exercida pelos operadores de cabo nas principais áreas de central de cada concelho.

Assim, uma adequada reavaliação do modelo de segmentação proposto pelo ICP-ANACOM permite ao Grupo PT defender que, *mesmo que o actual sentido de decisão se mantenha*, as “Áreas C” deveriam ter como expressão 69% do parque de acessos e não os 55% indicados na Consulta Pública.

Em coerência com os princípios comunitários aplicáveis à avaliação de mercados relevantes, quando não se verificam problemas concorrenciais no mercado de retalho, *i.e.*, quanto inexistem entidades com PMS – que é o que o sustenta acontecer nas “Áreas C” – não é aceitável a imposição de qualquer tipo de regulação nos mercados

grossistas conexos e as obrigações que existem devem ser levantadas nesses mercados.

Não tem sentido, sendo mesmo contrário aos princípios de regulação aplicáveis, manter uma regulação uniforme no mercado 4 quando no mercado de retalho – sobre o qual as obrigações grossistas se vão reflectir – existem zonas geográficas com condições de concorrência efectiva. O sentido provável de decisão do Regulador é, neste ponto, contrário ao princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e razoabilidade), cria uma discriminação indevida entre as empresas do Grupo PT e os operadores de cabo e produz um efeito de distorção no mercado que irá viciar as condições de competitividade.

Quanto às áreas do mercado de retalho em que persistem eventualmente problemas de concorrência - “Áreas NC” – constata-se que a estrutura e a falha de mercado não é determinada pelo exercício do poder de mercado do Grupo PT mas sim por factores externos e transversais à economia. Nestas zonas, importaria questionar se os instrumentos regulatórios existentes são o meio mais eficaz para induzir alterações no paradigma de concorrência. Na realidade a regulação mostrou até à data ser totalmente incapaz de promover a concorrência efectiva.

A manutenção das obrigações nas “Áreas NC” do mercado 5 deveria ser reavaliada tendo em vista, por um lado, a aparente incapacidade da regulação em conseguir alterar o paradigma de concorrência de tais áreas e, por outro lado, a existência e eficácia do Direito da Concorrência em dar resposta às falhas de mercado que, porventura, possam ser identificadas.

O Grupo PT considera, ainda, que a concessão de um período transitório de um ano para a supressão completa das obrigações regulamentares nas “Áreas C” no mercado 4 poderá eventualmente justificar-se mas que é manifestamente excessiva no que respeita ao mercado 5.

Antes de mais, a concessão de um período transitório é dificilmente conciliável com a violência e rapidez da introdução de condições acrescidas de concorrência nas “Áreas C” associada ao *spin-off* da ZON Multimédia que ocorreu já há quase um ano. O



Grupo PT não pode ficar sujeito, por mais um ano, ou mesmo seis meses, a disputar o mercado com o seu principal concorrente em situação de completa desigualdade e desvantagem competitiva.

Por outro lado, essa delonga é totalmente desnecessária já que nas zonas concorrenciais onde existem os incentivos para a aposta em infra-estrutura própria, os acessos suportados na “Rede ADSL PT” são inexpressivos, representando apenas 2% do mercado. O levantamento completo das obrigações ao Grupo PT em tais zonas deverá acontecer num prazo ideal de três meses e, em todo o caso, máximo de seis meses, a contar da publicação da decisão final do ICP-ANACOM.

A existência de uma formalidade adicional de pré-aviso de dois meses para se retirar ou agravar a obrigação de acesso é, igualmente, inaceitável, a menos que essa formalidade possa ser cumprida no período de transição e de modo a que a cessação da oferta possa efectivamente coincidir com o termo do período transitório.

Por último, tendo presente a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2008, de 30 de Julho de 2008, a imposição de obrigações nos mercados 4 e 5, que, eventualmente, poderia ser justificada nas áreas não concorrenciais, deve atender aos princípios orientadores da política de comunicações fixados pelo Governo, nomeadamente a necessidade de induzir o investimento privado na implementação das redes de acesso de nova geração.

Nas condições actuais de mercado e de regulação, todos os operadores partem em pé de igualdade para a construção de novas redes. Esta conclusão é confirmada pelas notícias de novos investimentos em NGNs (Sonaecom e TVTel) e ainda pela negociação de acordos de partilha de infra-estruturas (Sonaecom e Vodafone com a EDP). Do ponto de vista regulatório, os operadores interessados encontram também na ORAC o meio adequado para ultrapassar os elevados custos associados à construção das novas redes.

A existência da ORAC tem como efeito anular a última vantagem do Grupo PT em termos de *legacy network* tornando injustificada qualquer medida de desagregação virtual da fibra óptica.

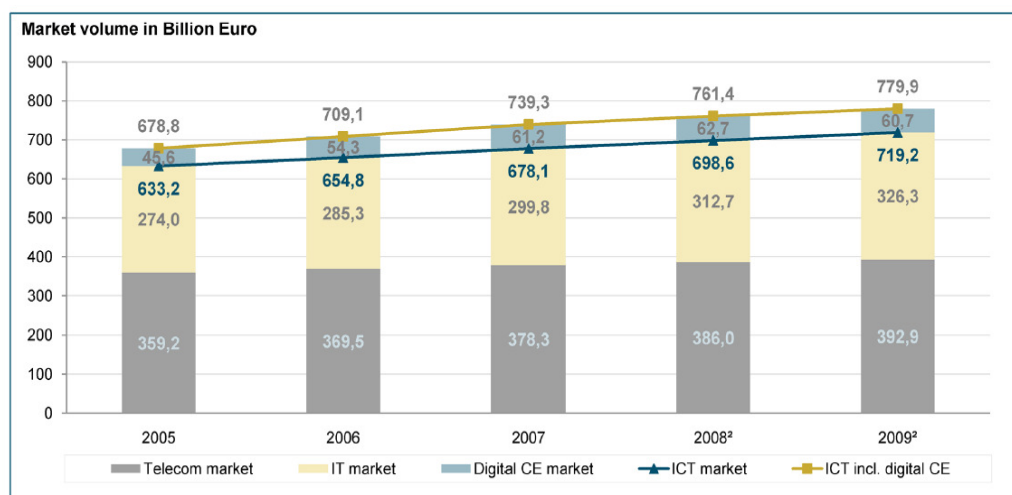


## **§ PARTE I**

### **EVOLUÇÃO DO MERCADO E DA REGULAÇÃO A NÍVEL EUROPEU E NACIONAL**

## I. A EVOLUÇÃO DO MERCADO DA BANDA LARGA NA UNIÃO EUROPEIA

1. O mercado de acesso em banda larga tem sido, ao longo dos anos, um dos principais *drivers* do investimento, bem como do crescimento do sector das comunicações electrónicas. Com as receitas do negócio da voz fixa a decaírem de forma progressiva, coube aos produtos/serviços de banda larga impulsionar e revitalizar o sector das tecnologias de informação e comunicação (TIC).
2. Segundo o 13.º Relatório de Progresso sobre o Mercado Único Europeu das Comunicações Electrónicas em 2007 publicado pela Comissão Europeia<sup>3</sup>, o sector das comunicações electrónicas representa, sozinho, 44% do valor total das TIC. Em termos gráficos, o contributo das comunicações electrónicas no sector das TIC pode ser apresentado da seguinte forma:



**Fonte:** European Information Technology Observatory (EITO), “*European ICT market review, March 2008*”<sup>4</sup>. Os anos de 2008 e 2009 representam meras estimativas.

<sup>3</sup> {SEC (2008) 356}, de 19 de Março de 2008 (“13.º Relatório de Progresso”) disponível em: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/doc/library/annualreports/13th/com\\_2008\\_153\\_pt\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/annualreports/13th/com_2008_153_pt_final.pdf).

<sup>4</sup> Informação completa disponível em: <http://www.eito.com/reposi/FreeDataSheets/ICT-MarketOverview-EU25>.

3. Os resultados e a evolução do sector das comunicações electrónicas podem ser explicados, em larga medida, pelo excepcional comportamento de alguns dos seus segmentos de actividade, em particular, o acesso em banda larga à Internet. Destaque-se, neste sentido, que o 13.º Relatório de Progresso estima que só este mercado tenha gerado receitas na ordem dos € 62 mil milhões no ano de 2007.
4. Trata-se, indiscutivelmente, de um sector dinâmico, com fortes incentivos ao investimento e à inovação, e que apresenta níveis de crescimento muito significativos. Um dos dados que comprova este facto é o aumento do número de linhas de acesso fixo em banda larga, que eram superiores a 99 milhões em 1 de Janeiro de 2008, quando em Janeiro de 2007 se cifravam em apenas 80 milhões<sup>5</sup>. Estamos aqui perante uma evolução de, praticamente, 20 milhões de novas linhas em apenas um ano.
5. Para este resultado, contribuiu a forte disseminação da tecnologia xDSL<sup>6</sup>, que, embora continue a constituir a plataforma predominante na Europa, abrandou de forma significativa o seu ritmo de crescimento em 2007 (de 34,5% para menos de 23%). Ao invés, o crescimento da banda larga na rede de distribuição por cabo foi particularmente significativo, atingindo um resultado de 21,7% desde Janeiro de 2007.
6. A expansão do mercado de banda larga tem sido, ainda, notória ao nível do número de subscritores. De acordo com o recente relatório da OCDE *Broadband Growth and Policies in OECD Countries*<sup>7</sup>, desde 2004, o número de subscritores de serviços de banda larga na Europa aumentou 187%, atingindo o número assinalável de 221 milhões em Junho de 2007.

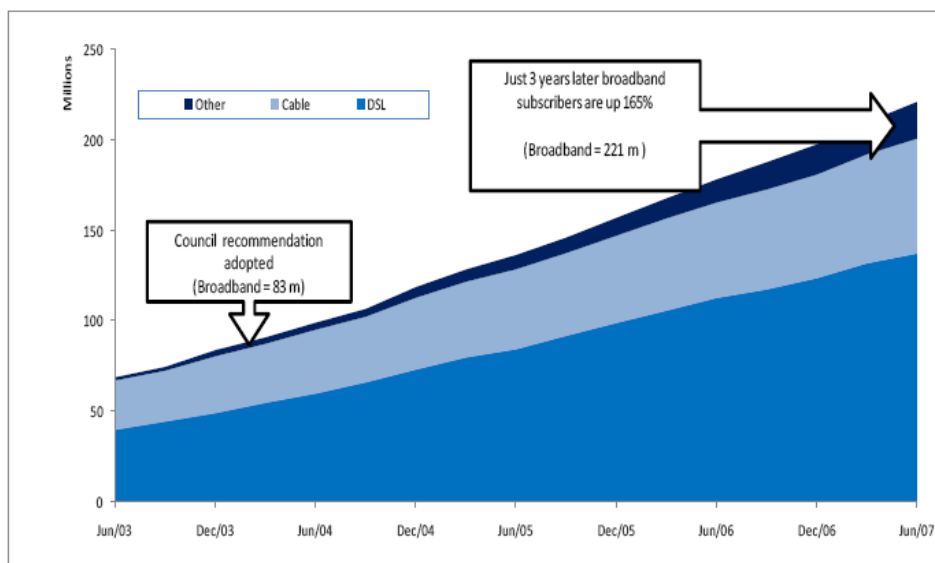
---

<sup>5</sup> Cf., pág. 7 do 13.º do Relatório de Progresso.

<sup>6</sup> A prevalência das tecnologias xDSL face ao modem por cabo pode ser explicada, em larga medida, por dois factores: (i) o facto de ter como suporte uma rede (a RTPC) historicamente desenvolvida e com elevada ubiquidade e (ii) a forte regulação que esta rede de suporte tem sofrido em todos os Estados-Membros da União Europeia, nomeadamente em termos de desagregação do lacete local. O número de acessos totais xDSL contabiliza, portanto, os acessos do incumbente e os dos operadores alternativos. É, assim, natural que a penetração do acesso em banda larga à Internet através de xDSL seja mais elevada do que o modem por cabo, rede em relação à qual nunca foi imposta uma obrigação de acesso em qualquer Estado-Membro da União Europeia.

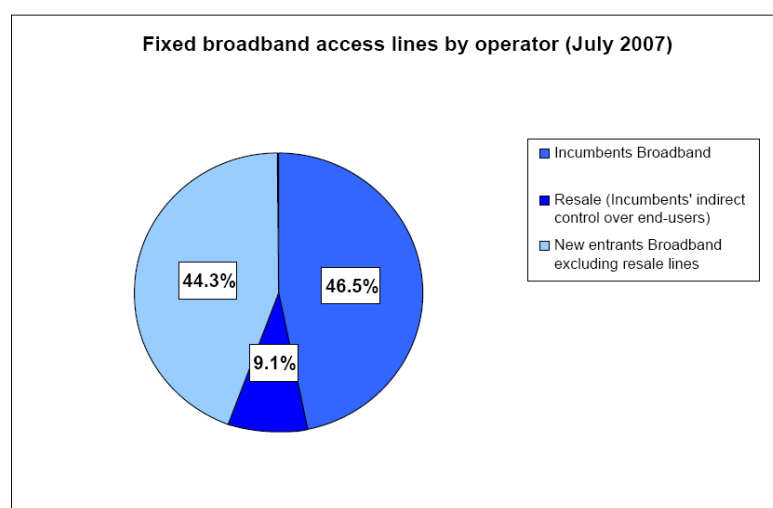
<sup>7</sup> Disponível para consulta em:

[http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en\\_2649\\_33703\\_39575670\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_33703_39575670_1_1_1_1,00.html).



Fonte: OCDE, “Broadband Growth and Policies in OECD Countries”, pág. 23.

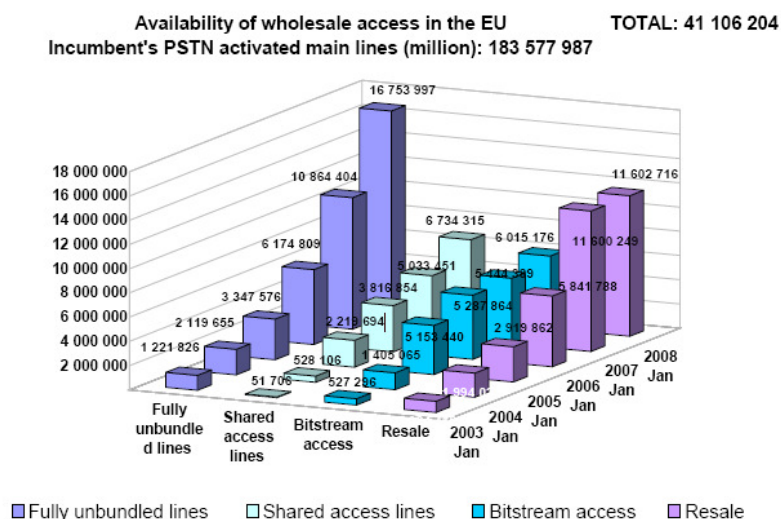
7. A justificar os resultados apresentados está o aumento dos níveis de concorrência, traduzidos na queda da quota de mercado da banda larga por parte dos operadores históricos para cerca de 46,5% em média<sup>8</sup>. É ainda de destacar a proximidade entre o número de linhas de banda larga fixa dos operadores alternativos e o dos incumbentes, o que só reforça a imagem de elevada dinâmica do mercado de acesso em banda larga à Internet.



Fonte: Comissão Europeia, Communications Committee, “Broadband access in the EU: situation at 1 July 2007”, pág. 6.

<sup>8</sup> Se incluirmos as linhas de *resale* exploradas pelos operadores alternativos, a quota destes ultrapassa mesmo a dos operadores históricos, ficando com 53,4% contra os 46,5% do operador histórico.

8. Quanto à concorrência sobre a Rede Telefónica Pública Comutada (“RTPC”), o gráfico seguinte ilustra a primazia do ULL sobre outras formas de concorrência<sup>9</sup>.



Fonte: Comissão Europeia, “13.º Relatório de Progresso”, Anexo II, pág. 93.

9. Ainda no panorama europeu, é de referir que os operadores alternativos foram subindo a “escada de investimento” (*ladder of investment*), sendo de salientar que as soluções *bitstream* apenas cresceram 10,5% no ano de 2007, enquanto que a desagregação total do lacete local subiu 54,2%, tendo o acesso partilhado crescido 33,8%. Assim, em Janeiro de 2008, existiam na União Europeia perto de 24 milhões de linhas desagregadas e apenas 6 milhões de linhas em *bitstream*.

<sup>9</sup> Cfr. pág. 10 do 13.º Relatório de Progresso.

## II. A EVOLUÇÃO DO MERCADO DA BANDA LARGA EM PORTUGAL

10. Portugal não se apresenta dissonante das tendências actuais do mercado de acesso em banda larga a nível europeu. Pelo contrário, nos últimos anos, vários factores contribuíram para transformar um mercado rotulado de deficiente, num mercado sujeito a concorrência efectiva.
11. Desde as últimas avaliações conduzidas pelo ICP-ANACOM em 2005, sobre o mercado de fornecimento grossista de acesso desagregado (incluindo acesso partilhado) a lacetes e sub-lacetes metálicos para oferta de serviços de banda larga e de voz (“Deliberação M11”), e o mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga (“Deliberação M12”), verificaram-se alterações estruturais significativas no mercado de banda larga que, só por si, deveriam ter sido suficientes para justificar uma reavaliação do quadro regulatório aplicável a este mercado.
12. A mais importante alteração estrutural ocorrida foi, no entanto, o *spin-off* da ex-PT Multimédia e actual ZON Multimédia (“ZON”) que veio reduzir, substancialmente, a dimensão do Grupo PT e redesenhar, de forma profunda, o paradigma de concorrência no mercado da banda larga, em Portugal. Isso mesmo foi antecipado, pelo ICP-ANACOM, na Deliberação M12, quando observou que a separação estrutural da rede de cabo constituiria o maior incentivo à promoção da concorrência no mercado<sup>10</sup>.
13. Em face do exposto, e em primeiro lugar, importa salientar os efeitos do *spin-off* da actual ZON.
14. Tratou-se de um processo que, desde meados de 2007, deu abruptamente origem ao segundo maior operador em número de acessos de banda larga em Portugal, o

---

<sup>10</sup> Cf. pág. 88 de tal deliberação.



qual é, simultaneamente, o maior operador da rede de distribuição de cabo, rede essa que, com assinalável capilaridade, se estende pelas principais regiões do país, abrangendo todas as zonas que se caracterizam por uma elevada densidade demográfica e por terem uma concentração de alojamentos familiares clássicos bastante significativa.

15. Os efeitos do *spin-off*, ao nível da estrutura do mercado e do aumento da concorrência, são facilmente perceptíveis através dos seguintes quadros retirados das estatísticas trimestrais (1.º Trimestre 2008) publicadas pelo ICP-ANACOM:

Evolução do número total de clientes						
	4T06	1T07	2T07	3T07	4T07	1T08
<b>Total de clientes (acesso fixo)</b>	<b>1.582.049</b>	<b>1.603.950</b>	<b>1.634.500</b>	<b>1.672.660</b>	<b>1.623.917</b>	<b>1.582.715</b>
<b>Clientes de acesso por banda Larga</b>	1.425.648	1.470.647	1.516.865	1.567.016	1.524.593	1.522.086
Clientes de acesso ADSL	883.476	908.393	932.212	971.188	903.859	876.530
Clientes de acesso modem por cabo	537.552	555.961	576.263	585.066	605.799	626.807
Outros	4.620	6.293	8.390	10.762	14.935	18.749
<b>Clientes de acesso <i>fast-up</i></b>	156.401	133.303	117.636	105.645	99.324	60.629
Unidade: 1 cliente						
<b>Total de clientes Banda Larga (acesso móvel)</b>	<b>4T06</b>	<b>1T07</b>	<b>2T07</b>	<b>3T07</b>	<b>4T07</b>	<b>1T08</b>
Utilizadores com acesso à Internet em banda larga móvel <sup>1</sup>	-	862.202	983.743	1.182.555	1.454.574	1.713.519
Utilizadores activos no período de reporte <sup>2</sup>	-	315.230	359.369	478.017	659.812	792.936

**Fonte:** ICP-ANACOM, “*Informação Estatística do Serviço de Acesso à Internet*”, 1.º Trimestre de 2008.

16. Embora o quadro anterior dispense comentários, é de reter que desde o processo de separação da ZON desencadeado em meados de 2007, o número de clientes de acesso ADSL não só inverteu o seu rumo invariavelmente ascendente, como perdeu mais de 94.000 clientes em apenas seis meses. Já os clientes de acesso por modem de cabo registaram um aumento significativo no mesmo período de tempo: mais de 41.000 novos clientes.

17. A evolução que se pretende sublinhar é ainda perceptível no seguinte quadro:

	2007 4º Trim	2008 1º Trim	Variação	
			1T08/ 4T07	1T08/ 1T06
Total de Clientes, dos quais:	1.524.593	1.522.086	-0,2%	3,5%
Clientes de acesso ADSL	903.859	876.530	-3,0%	-3,5%
% do Total de banda larga fixa	59,3%	57,6%		
Clientes de acesso modem por cabo	605.799	626.807	3,5%	12,7%
% do Total de banda larga fixa	39,7%	41,2%		
Outros	14.935	18.749	25,5%	197,9%
% do Total de banda larga fixa	1,0%	1,2%		

Fonte: ICP-ANACOM, “*Informação Estatística do Serviço de Acesso à Internet*”, 1.º Trimestre de 2008.

18. No primeiro trimestre de 2008, a quota total de acessos ADSL apresenta uma variação negativa de 3% em relação ao último trimestre de 2007. Já o número total de clientes de acesso por modem de cabo tem uma variação positiva de 3,5% relativamente ao mesmo período.
19. Por outro lado, em termos de evolução do número de acessos de banda larga, há a notar que, com a concretização do *spin-off*, o total do número de acessos ADSL diminui pela primeira vez desde que existem registos relativos ao número de acessos de banda larga<sup>11</sup>. Não só este aspecto é uma autêntica novidade num registo histórico com quase 8 anos de cobertura, como ainda a quebra em causa é bastante acentuada: praticamente 100.000 acessos num espaço de apenas seis meses.
20. De modo diferente, nos acessos por modem de cabo há a assinalar um crescimento de 40.000 novos acessos para o mesmo período.

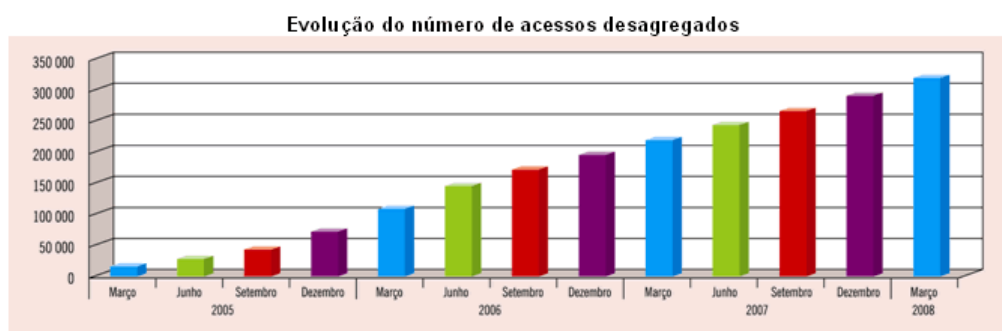
Evolução do Número de Acessos de Banda Larga										
	4T05	1T06	2T06	3T06	4T06	1T07	2T07	3T07	4T07	1T08
Total de Acessos de Banda Larga	1.193.806	1.272.935	1.329.389	1.384.789	1.459.543	1.506.949	1.551.756	1.602.745	1.560.151	1.560.773
Acessos ADSL	700.456	767.886	823.389	867.082	916.626	941.450	966.339	1.006.138	938.645	914.244
Acessos Cabo	490.132	501.937	502.874	513.191	537.650	557.377	576.263	585.066	605.799	626.807
Outros	3.218	3.112	3.126	4.515	5.267	8.122	9.154	11.541	15.707	19.722

Unidade: 1 acesso

Fonte: ICP-ANACOM, “*Informação Estatística do Serviço de Acesso à Internet*”, 1.º Trimestre de 2008.

<sup>11</sup> Os dados mais antigos disponibilizados pelo ICP-ANACOM apontam para o 4.º trimestre de 2000.

21. Estes aspectos – a que podemos acrescentar a queda abrupta de *net-adds* da PTC de 62% em 2004 para 16% em 2007 – sugerem que as condições de concorrência do mercado de banda larga em Portugal se alteraram profundamente e que essa evolução, embora possa ser inicialmente explicada através do significativo aumento da capacidade competitiva dos operadores que, em zonas geográficas com elevada densidade populacional, recorreram massivamente à desagregação do lacete local, foi criticamente marcada pela cisão do antigo Grupo PT.
22. Em todo o caso, há que reconhecer que, antes mesmo da dita cisão, a dimensão dos operadores alternativos que actuam com base na RTPC aumentou em Portugal devido a ganhos de escala e de eficiência na gestão das suas actividades, mas também sobretudo a movimentos de consolidação, de que são exemplo a aquisição da Tele2 Portugal e do negócio residencial e SOHO da OniTelecom por parte da Sonaecom.
23. Fruto da implementação de estratégias agressivas, o número de lacetes desagregados aumentou mais de 20 vezes face a 2005. Segundo os dados estatísticos publicados pelo ICP-ANACOM, no 1.º trimestre de 2008 o número de acessos desagregados ascendia a mais de 319.000, quando em Março de 2005, apenas 2 anos e meio antes, era pouco mais de 15.000.



Fonte: ICP-ANACOM, “Evolução do número de acessos desagregados”, 1.º trimestre de 2008

24. Para além dos factores *supra* descritos, que se podem considerar como tendo a sua raiz, não apenas na dinâmica concorrencial do mercado, mas também na acção regulatória, existem aspectos exteriores ao sector, transversais a várias actividades, que acabam por ter um impacto relevante na construção das actuais

condições de concorrência no mercado de acesso em banda larga. Avultam, aqui, o crescimento do consumo privado e do aumento do poder de compra, assim como a disseminação do recurso às tecnologias de informação por parte da generalidade da população.

25. Os elementos disponíveis evidenciam a correlação entre o número de primeiras habitações com computador e o número de acessos em banda larga:

[IIC – Início de Informação Confidencial]

[FIC- Fim de Informação Confidencial]

26. A alteração do paradigma concorrencial é evidente. Em primeiro lugar, há a registar um crescimento exponencial do número total de acessos fixos em banda larga, que em Portugal cresceram a um ritmo de mais de 50% por ano desde 2001.

27. Por outro lado, os preços médios<sup>12</sup> dos serviços de acesso à Internet em banda larga baixaram de forma significativa:

[IIC]

[FIC]

28. Por fim, é ainda de salientar um decréscimo muito acentuado nas quotas de mercado retalhista do Grupo PT. De facto, segundo as recentes estatísticas do ICP-ANACOM, a PT apresenta recentemente uma quota de clientes de banda larga (acesso fixo) na ordem dos 37,3%, averbando um decréscimo de 2,7% face ao trimestre anterior, ao passo que a ZON/TV Cabo aumentou a sua quota para os 27,4%.

---

<sup>12</sup> Os preços médios foram calculados com base nos preços médios dos serviços mínimos a contratar para ter Internet e na cobertura potencial de cada operador.

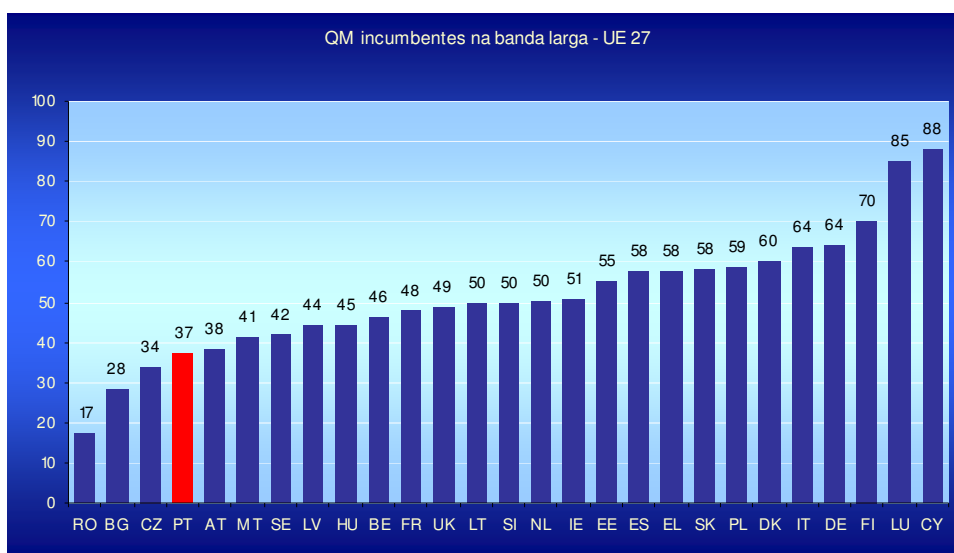
	2007				2008
	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	1º Trim.
Grupo PT	70,3%	69,6%	69,0%	40,0%	37,3%
PT.COM <sup>6</sup>	44,8%	44,1%	43,9%	38,1%	-
TV Cabo <sup>7</sup>	23,6%	23,3%	22,8%	-	-
PT Prime	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%
CaboTV Madeirense <sup>7</sup>	1,4%	1,4%	1,4%	-	-
CaboTV Açoreana <sup>1</sup>	0,0%	0,3%	0,4%	-	-
PT Wi-Fi	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
PT Comunicações	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	36,7%
Grupo ZON/TV Cabo <sup>7</sup>	-	-	-	26,2%	27,4%
ZON/TV Cabo	-	-	-	24,2%	25,2%
CaboTV Madeirense	-	-	-	1,6%	1,6%
CaboTV Açoreana	-	-	-	0,5%	0,6%
Prestadores Alternativos	29,7%	30,4%	31,0%	33,8%	35,3%
Cabovisão	10,5%	10,5%	10,3%	10,8%	10,6%
Grupo Sonae.com	-	-	15,4%	16,3%	16,3%
Novis	9,6%	10,1%	14,7%	15,5%	15,4%
Tele 2	0,2%	0,5%	0,7%	0,8%	0,6%
AR TELECOM	0,8%	1,0%	1,3%	1,9%	2,4%
TV TEL	1,6%	1,7%	1,7%	2,0%	2,1%
Vodafone	0,2%	0,2%	0,2%	0,9%	1,6%
ONITELECOM	5,5%	4,9%	0,6%	0,4%	0,2%
Outros Prestadores Alternativos	1,3%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%

Fonte: ICP-ANACOM, “*Informação Estatística do Serviço de Acesso à Internet*”, 1.º Trimestre de 2008

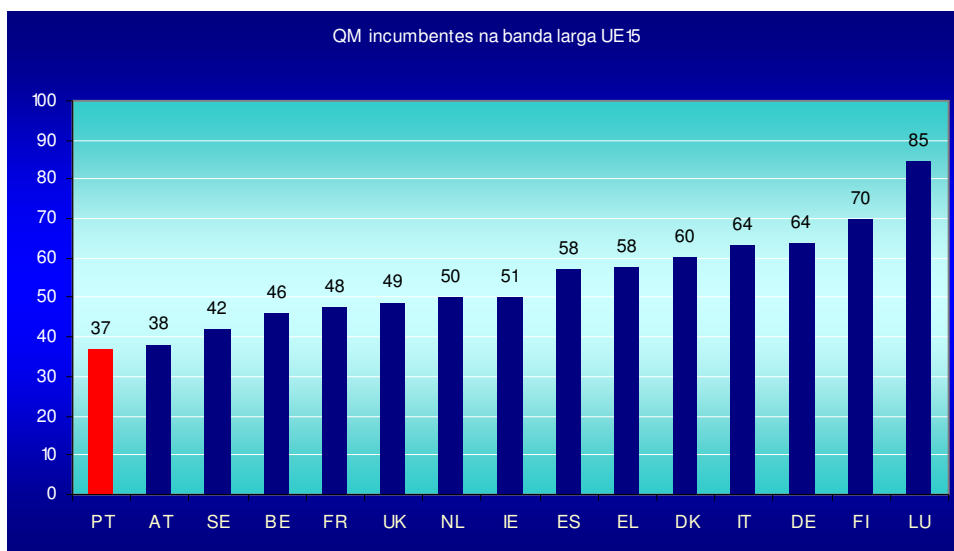
29. No seu conjunto, a quota de mercado dos operadores ditos alternativos atingiu um máximo de 62,7% no 1.º trimestre de 2008, muito acima, portanto, dos 37,3% do Grupo PT. Não será demais destacar que o diferencial entre a quota de mercado da PT e a dos operadores concorrentes já é de **25,4%**!
30. Mas o que importa, sobretudo, notar, na perspectiva de análise do poder de mercado, é a instabilidade das quotas de mercado e a descida constante da parte detida pelo operador histórico. Esta realidade desmente qualquer hipótese de domínio do mercado retalhista e é incompatível com um cenário dessa natureza.
31. Com base na informação histórica disponível no sítio do ICP-ANACOM<sup>13</sup>, é possível destacar que entre o 1.º trimestre de 2004 e o 1.º trimestre de 2008, a quota retalhista do Grupo PT diminuiu mais de 40%! Este decréscimo não reflecte ainda o acréscimo de concorrência inevitavelmente resultante da cisão verificada no seio do antigo Grupo PT.

<sup>13</sup> Histórico dos elementos do Serviço de Acesso à Internet disponível em: <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=258722>.

32. Por outro lado, em termos comparativos, já indicámos *supra* que a quota média de acessos dos operadores incumbentes na UE é de 46,5%, bem acima, portanto, da quota actual do Grupo PT. Mais concretamente, os próximos gráficos ilustram, de uma forma particularmente evidente, a posição de mercado do Grupo PT em relação aos demais operadores da UE.



Fonte: Comissão Europeia, “13.º Relatório de Progresso”, e PTC



Fonte: Comissão Europeia, “13.º Relatório de Progresso”, e PTC

33. Os gráficos anteriores permitem salientar algumas conclusões bastante relevantes para a reavaliação do mercado de acesso em banda larga em Portugal.

34. Por um lado, evidencia-se que a quota de mercado do Grupo PT é actualmente a 4.<sup>a</sup> mais baixa de toda a União Europeia, comparando, nesta perspectiva, muito bem com as quotas dos operadores históricos de países como a Bélgica (46,2%), a Espanha (56,1%), a França (47%), a Holanda (50,4%) e ainda o Reino Unido (48,9%). Por outro lado, verifica-se que a quota do Grupo PT no retalho só é mais alta em relação aos membros mais recentes da União Europeia, como é o caso da Bulgária, da República Checa e da Roménia, pelo que se pode afirmar com toda a segurança que a actual posição de mercado da PT é a mais modesta de toda a UE15<sup>14</sup>.
35. É, assim, incontroverso que a actual quota de mercado retalhista do Grupo PT, a nível nacional, deixou de ser indiciadora de qualquer posição dominante individual e que a evolução que se tem verificado é suficiente para, de acordo com os princípios do Direito da Concorrência, pôr em causa a ideia de que a empresa ainda domina o mercado retalhista relevante para efeitos da presente análise.
36. A isto acresce que, numa abordagem prospectiva que tenha em linha de conta a dinâmica e a evolução do mercado, com vista a avaliar a respectiva contestabilidade na perspectiva da necessidade de regulação *ex ante*<sup>15</sup>, os mercados devem ser definidos levando em consideração os desenvolvimentos que sejam expectáveis no horizonte temporal da análise (18 meses segundo o Regulador). As ARNs devem ponderar a evolução previsível do mercado, não só ao nível do reforço das condições concorrenciais actuais, como ainda no que toca à entrada de novos operadores e de tecnologias e o respectivo impacto na estrutura de mercado.
37. Uma análise prospectiva adequada à dinâmica do mercado é fundamental na concretização dos princípios da adequação e proporcionalidade subjacentes à

---

<sup>14</sup> Mesmo que se admita que a quota de mercado dos restantes operadores históricos também diminuiu de Janeiro de 2008 para cá, tal facto não colocaria em causa as conclusões apresentados, uma vez que a queda abrupta da posição de mercado do Grupo PT ficou a dever-se, essencialmente, ao *spin-off*.

<sup>15</sup> No considerando 27 da Directiva 2002/21/CE de 7 de Março de 2002, reconhece-se que “*ao analisar a concorrência efectiva dever-se-á analisar nomeadamente se o mercado é prospectivamente concorrencial e, portanto, se qualquer falta de concorrência efectiva será duradoura ou transitória.*”

política regulatória<sup>16</sup>, sendo naturalmente considerada indispensável, pela Comissão, na Recomendação de 17 de Dezembro de 2007<sup>17</sup>.

38. Nesta perspectiva, qualquer reavaliação do mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga em Portugal deverá ter em devida conta, por um lado, a iminência da concentração no mercado de operadores por cabo<sup>18</sup> que poderá resultar da aquisição, por parte da ZON, das empresas do Grupo ParfiteL (Bragatel, Pluricanal Leiria e Pluricanal Santarém), assim como da TVTEL e, por outro, o fenómeno do crescimento da banda larga móvel e da pressão competitiva que exerce e poderá vir a exercer sobre os serviços de banda larga fixa<sup>19</sup>.
39. Todavia, mais importante do que esses factores, conquanto de momento menos mensuráveis, serão os efeitos da alteração do paradigma concorrencial entre o Grupo PT e a ZON Multimédia, de que se não dispõe ainda de dados suficientemente ilustrativos. Os próximos anos serão assim profundamente marcados pelo abandono de uma lógica de repartição de tarefas entre o Grupo PT e a ZON e a sua substituição por uma disputa integral do mercado das comunicações electrónicas.

Em suma,

---

<sup>16</sup> Nas palavras da Comissão, “*the tendency towards effective competition does not necessarily imply that the market will reach the status of effective competition within the period of review. It simply means that there is clear evidence of dynamics in the market within the period of review which indicates that the status of effective competition will be reached in the longer-run without ex ante regulation in the market concerned*”, retiradas da Explanatory Note da Recomendação (doravante a “Exposição de Motivos”).

<sup>17</sup> Recomendação 2007/879/CE relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulamentação *ex ante* 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 electrónicas (a “Recomendação”). No seu considerando 5 afirma-se que “(...) *dada a natureza e o funcionamento dinâmicos dos mercados das comunicações electrónicas, devem igualmente ser tomadas em consideração, quando se efectua uma análise prospectiva para identificar os mercados relevantes para eventual sujeição a regulamentação ex ante, as possibilidades de superar os obstáculos à entrada no horizonte temporal relevante.*”

<sup>18</sup> Os efeitos desta operação serão notórios não apenas no reforço da competitividade do Grupo ZON (*ex*: capilaridade da sua rede), como também das suas quotas de mercado. A concretizar-se a aquisição das empresas do Grupo ParfiteL por parte da ZON, esta empresa passaria a deter, de acordo com os dados estatísticos publicados pelo ICP-ANACOM para o 1.º trimestre de 2008, uma quota de mercado de cerca de 30% (mais 2,1% da TVTEL e mais, no mínimo, 0,9%, por parte das empresas Bragatel, Pluricanal Leiria e Pluricanal Santarém), portanto, somente 7% abaixo da quota do Grupo PT.

<sup>19</sup> Ainda, neste âmbito, será importante avaliar com especial cuidado os efeitos da atribuição de novos direitos de utilização de frequências para a prestação do Serviço Móvel Terrestre (SMT), conforme foi decidido pelo ICP-ANACOM em 17 de Janeiro de 2008.



40. Perante alterações estruturais tão significativas no modelo e nas condições de concorrência, é indispensável saber se o mercado de acesso em banda larga em Portugal deve, ou não, continuar a ser susceptível de regulação *ex ante* e, em caso afirmativo, se é justificado manter uma regulação indiferente à heterogeneidade geográfica de condições de concorrência e se a regulação, ainda que dirigida a falhas de mercado pontuais, transitórias e de âmbito regional, é o instrumento mais adequado para defender a concorrência e proteger o utilizador final.
  
41. Estas e outras questões serão devidamente desenvolvidas nos comentários gerais e específicos à Consulta Pública do ICP-ANACOM na Parte II desta resposta.

### **III. A REAVALIAÇÃO DOS MERCADOS DE PRODUTO E GEOGRÁFICO PELA COMISSÃO E PELAS ARNS**

#### **A. A QUESTÃO DA SEGMENTAÇÃO GEOGRÁFICA**

42. No seguimento do processo de revisão do quadro regulamentar aplicável ao sector das comunicações electrónicas, a Comissão Europeia publicou uma nova Recomendação sobre mercados relevantes dos produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas.
43. Esta Recomendação deve ser seguida com o propósito de desregulação transversal do sector das comunicações electrónicas, tendo presentes as propostas de revisão actualmente em discussão no Parlamento Europeu e atendendo a que a Comissão concluiu ser desnecessária a regulação na maior parte dos mercados retalhistas, tendo resolvido centrar a acção nos mercados grossistas capazes de solucionar falhas dos mercados retalhistas que possam ainda persistir.
44. É um facto que, tanto o mercado de fornecimento grossista de acesso (físico) à infra-estrutura de rede num local fixo (ex-mercado 11 e agora Mercado 4), como o mercado de fornecimento de acesso grossista de acesso em banda larga (ex-mercado 12 e agora Mercado 5), continuam a estar identificados como mercados susceptíveis de regulação *ex ante*.
45. É todavia de notar que, tal como a Comissão salienta, a circunstância de um mercado vir identificado na Recomendação não significa que as Autoridades Reguladoras Nacionais (“ARNs”) tenham de intervir caso concluam que: (i) os mercados em causa não satisfazem os critérios cumulativos de regulação ou (ii), embora cumprindo tais critérios, são efectivamente concorrenciais, não sendo dominados por empresas com PMS.
46. Neste contexto ao definirem o mercado geográfico relevante, as ARNs têm tido, por diversas razões, tendência para considerar o mercado geográfico como sendo

nacional. Contudo, em face da heterogeneidade da evolução dos mercados, pode haver necessidade de seguir outra via de modo a conciliar a boa exegese jusconcorrencial e a obrigação de não sujeitar os agentes do mercado a exigências desproporcionadas ou até mesmo injustificadas.

47. Os princípios do Direito da Concorrência podem assim conduzir as ARNs a constatar que existem regiões com diferentes dinâmicas concorrenciais, o que sugere a hipótese de o mercado ter deixado de ter âmbito nacional, ou, diferentemente, a partir do pressuposto de que continuando o mercado a ser nacional há no entanto necessidade de definir obrigações variáveis e especialmente adequadas à resolução de falhas de mercado regionais ou locais.
48. A Comissão dá suporte a esta visão ao referir que: *“investment in alternative infrastructure is often uneven across the territory of a Member State, and in many countries there are now competing infrastructures in parts of the country, typically in urban areas. Where this is the case, an NRA could in principle find sub-national geographic markets.”*<sup>20</sup>.
49. Admitindo, porém, que existam razões para manter a definição de um mercado nacional, ainda que se verifiquem pressões competitivas distintas, a Comissão recomenda que tais aspectos sejam tidos em consideração na definição das obrigações regulamentares apropriadas<sup>21</sup>.
50. As decisões recentes de algumas ARNs, baseadas em modelos econométricos robustos e informação detalhada, vieram demonstrar que a perspectiva de avaliação das condições concorrenciais no mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga está a mudar no contexto europeu.
51. Neste âmbito, fora dos casos em que, inequivocamente, se justifica a desregulação da totalidade do mercado de fornecimento grossista de acesso em

---

<sup>20</sup> Cf. pág. 12 da Exposição de Motivos.

<sup>21</sup> *“In the absence of sub-national markets, the existence of geographically differentiated constraints on a SMP operator who operates nationally, such as different levels of infrastructure competition in different parts of the territory, could be taken into account in the context of remedies.”* Cf. Exposição de Motivos, pág. 13.

banda larga, podem referir-se duas experiências distintas, embora convergentes em termos de resultados práticos, que consistem, num caso em diferenciar as obrigações no mercado nacional de fornecimento grossista de acesso em banda larga e, noutro, em segmentá-lo geograficamente.

52. A recente proposta de decisão do regulador austríaco<sup>22</sup> – a Telekom-Control-Kommission (“TKK”) – é um bom exemplo da primeira experiência. A abordagem seguida consistiu, muito simplesmente, em diferenciar os remédios consoante as áreas geográficas onde exista maior ou menor pressão concorrencial, sem pôr em causa a unidade nacional do mercado. Foi para o efeito determinante o facto de os preços grossistas serem razoavelmente uniformes em todo o país, de as ofertas retalhistas não apresentarem diferenças de região para região e de o operador histórico (a Telekom Austria) praticar condições idênticas em todo o território, apesar de os clientes residentes nas zonas com maior densidade demográfica beneficiarem de ofertas mais diversificadas<sup>23</sup>.

53. Nos comentários à proposta de decisão da TKK<sup>24</sup>, a Comissão aceitou esta abordagem baseando-se nos princípios da adequação e da proporcionalidade, reconhecendo que o quadro regulamentar em vigor não preclude a imposição de remédios diferenciados no mesmo mercado relevante. Nas palavras da Comissão: “(...) *it can be appropriate for NRAs to impose remedies which take account of*

---

<sup>22</sup> A decisão do regulador assim como os comentários da Comissão podem ser encontrados em: <http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=sterreich/registerednotifications/at20080757&vm=detailed&sb=Title>.

<sup>23</sup> Mais em pormenor podemos referir que, embora a TKK tivesse definido o mercado como nacional, reconheceu que existiam áreas geográficas com condições de concorrência distintas. Para chegar a tal conclusão, a TKK analisou o mercado com base nos seguintes critérios: (i) o número de operadores presentes em cada um dos *Main Distribution Frames* (MDFs) do incumbente (tendo sido considerados todos os operadores presentes, mesmo os com quota inferior a 5%); (ii) a densidade populacional de cada área dos MDFs e (iii) a quota de mercado do operador histórico em cada uma das áreas de serviço dos MDFs. Esta metodologia conduziu à conclusão de que existiam duas áreas, no âmbito do mesmo mercado, com pressões competitivas heterogéneas: (i) na zona 1 incluem-se os MDFs com presença de mais de 3 operadores, que servem mais de 2500 habitações e onde a quota de mercado do incumbente é inferior a 50%; (ii) nas zonas 2 incluem-se todas as restantes áreas de serviço dos MDFs.

<sup>24</sup> Case AT/2008/0757, pág. 8. Para casos similares em que foram impostos remédios diferenciados, cf. os casos UK/2003/0035-0039, AT/2006/0508 e FR/2005/0223.

*locally/regionally differentiated competitive conditions while retaining a national geographic market definition.”<sup>25</sup>*

54. Deste exemplo deve reter-se, porventura, a ideia de que a circunstância de o mercado nacional revelar alguma homogeneidade não deve ser considerada um obstáculo à diversificação e adequação da política regulatória em áreas onde, efectivamente, se verificam condições de concorrência e pressões competitivas distintas.
55. Não obstante, a Comissão parece ainda assim preferir, de acordo com os princípios do Direito da Concorrência, que seja reconhecida a existência de sub-mercados regionais nas situações em que se verifica a “evidência de condições sustentadas de concorrência heterogénea”. Essa via foi seguida no exemplo de segmentação geográfica e de desregulação de alguns dos mercados de fornecimento grossista de acesso em banda larga dado pela decisão da Ofcom de 21 de Maio de 2008<sup>26</sup>.
56. Diferentemente do que aconteceu em 2004, em que o regulador britânico concluiu que as condições de mercado eram homogéneas no Reino Unido (exceptuando, por razões históricas, a zona de Hull), a Ofcom considerou agora, numa análise prospectiva, que a dinâmica e os desenvolvimentos do mercado exigiam uma abordagem regulatória distinta.
57. Assim, com base no número de operadores presentes nas áreas de cobertura (*footprint*) das centrais da *British Telecom* (BT) (incluindo o incumbente, a Virgin Media – operadora de cabo – e os restantes operadores de LLU) e na

---

<sup>25</sup> A Comissão aceitou os argumentos da TKK, e reconheceu que a distribuição e evolução das quotas de mercado regionais, bem como as políticas de preços do operador histórico e dos concorrentes podem contribuir para delimitar vários mercados relevantes dentro do mercado nacional. Foi, no entanto, sensível ao facto de os indícios de descontinuidade regional serem fracos e à circunstância de a Telekom Austria vir mantendo preços uniformes mais elevados nas zonas concorrenciais sem perder quota de mercado, indicador importante para a avaliação de PMS. Uma vez verificada a existência de condições concorrenciais distintas em zonas geográficas delimitadas, a TKK propôs-se adequar as obrigações regulamentares às condições específicas de cada área. Assim, enquanto nas zonas de maior intensidade concorrencial esta ARN pretende levantar as obrigações regulatórias aplicáveis, uma vez que existe uma situação de concorrência efectiva, nas zonas com falha de mercado manter-se-iam, no essencial, as obrigações já impostas na primeira ronda de análise do ex-mercado 12.

capacidade de ligação das mesmas, a Ofcom avançou para uma solução de segmentação geográfica em que distinguiu: (i) áreas geográficas em que a BT é o único operador; (ii) áreas geográficas com um número mínimo de utilizadores onde existem, ou é expectável que venham a surgir, dois ou três operadores, e nas quais a BT tinha uma quota de mercado no retalho de 77%; (iii) áreas geográficas com um número mínimo de utilizadores onde existem, ou é expectável que venham a surgir, quatro ou mais operadores e nas quais a BT tinha uma quota no mercado de retalho de apenas 44,8%.

58. Face a esta divisão do mercado grossista, o passo seguinte foi o de adequar as obrigações regulamentares às circunstâncias concorrenciais de cada zona. Assim, nos Mercados 1 e 2, a Ofcom designou a BT como entidade com PMS e impôs as obrigações regulamentares adequadas. Já para o Mercado 3, tendo constatado que não existe nenhuma entidade com PMS, a Ofcom propõe-se eliminar todas as restrições regulamentares actualmente impostas. Esta metodologia e o respectivo resultado foram comentados e validados preliminarmente pela Comissão<sup>27</sup>.

59. Na última decisão da Ofcom é interessante realçar a importância da análise prospectiva desenvolvida. Com efeito, o regulador não se limitou a avaliar a estrutura actual do mercado, mas também ponderou a dinâmica do funcionamento concorrencial, o que conduziu à desregulação dos mercados geográficos com base na diminuição expectável das quotas de mercado da BT no horizonte temporal relevante, quer por força da entrada de novos concorrentes, quer pelo reforço da competitividade dos actuais.

## **B. A QUESTÃO DO ACESSO GROSSISTA À REDE DE COBRE E À REDE DE CABO**

60. Para além da questão da segmentação geográfica, outro tema na ordem do dia, e que convirá endereçar convenientemente, é o da delimitação do mercado do produto de acesso em banda larga e, em especial, o da inclusão do acesso grossista à rede de cobre e à rede de cabo no mesmo mercado.

---

<sup>26</sup> *Review of the wholesale broadband Access markets, Final explanatory statement and notification*, disponível em: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/wbamr07/statement/>.

<sup>27</sup> Case UK/2007/0733, de 14 de Fevereiro de 2008.

61. Nos dois exemplos anteriormente referidos, a TKK e a Ofcom não hesitaram em incluir as ofertas grossistas de acesso em banda larga no mesmo mercado, independentemente de serem proporcionadas por operadores da RTPC ou por operadores de cabo, e também não hesitaram em, para efeitos de apuramento de quotas de mercado, considerar as ofertas que permitem às empresas verticalmente integradas colocar no mercado de retalho os seus serviços (princípio do “*self provided wholesale services*” ou somente “*self-supply*”).
62. O tema tem, sobretudo, interesse nos casos em que o mercado retalhista não é suficientemente concorrencial e para aferir da necessidade de imposição de obrigações grossistas e identificar os respectivos destinatários.
63. Nos dois casos citados, a Comissão limitou-se a observar que a inclusão das ofertas grossistas de cobre e cabo no mesmo mercado depende, antes de mais, da concorrência directa entre elas e, quando esta não ocorra, de uma concorrência indirecta significativa e comprovada, ou seja, da sensibilidade dessas ofertas a uma evolução dos preços retalhistas – por norma mais reduzida nos casos em que a margem retalhista é elevada, ou seja, em que os custos grossistas da oferta são menos representativos.
64. A finalizar este ponto, vale a pena referir que, na Decisão M12, o ICP-ANACOM já invoca a jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância (TPI) no caso “*Schneider Electric*” para considerar as “vendas internas” para efeitos de delimitação do mercado e de apuramento das quotas de mercado. Não vemos razão para que esta perspectiva não seja mantida após o *spin-off* da ZON, apesar de esta empresa não dispor de uma oferta grossista comercial.

## **§ PARTE II**

### **COMENTÁRIOS DO GRUPO PT À CONSULTA PÚBLICA DO ICP-ANACOM**



#### IV. COMENTÁRIOS GERAIS

65. O mercado do acesso à Internet em banda larga sofreu alterações profundas desde a Decisão M12 de Junho de 2005. O *spin-off* da ZON, que levou à saída da rede de cabo do universo do Grupo PT, traduziu a alteração mais significativa, tendo dado lugar ao aparecimento de um operador concorrente independente com uma infra-estrutura própria, com ampla implantação nacional e com potencialidades equivalentes às da RTPC para a prestação do serviço de acesso à Internet em banda larga.
66. A elevada penetração das redes de distribuição por cabo no nosso país, que regista uma percentagem média de 73% de alojamentos cablados face ao número total de alojamentos familiares clássicos, permite presumir que numa parte significativa do território nacional existe uma concorrência infraestrutural entre prestadores do serviço de acesso à Internet em banda larga.
67. Na Exposição de Motivos a Comissão dá conta da possível heterogeneidade de condições de concorrência nos territórios nacionais dos Estados-Membros, designadamente na ausência de obrigações regulamentares, em virtude do desenvolvimento de alternativas infraestruturais em zonas urbanas ou mais densamente povoadas, em contraste com zonas rurais ou remotas onde não surgiram alternativas de infra-estrutura. Neste contexto, a Comissão reconhece a possibilidade da definição de mercados geográficos subnacionais ou pelo menos a aplicação de soluções regulamentares que tenham em conta tal heterogeneidade, como vimos de forma detalhada atrás.
68. Em linha com este entendimento, o Grupo PT constata que a evolução das condições de concorrência não parece ser homogénea em todo o território nacional, sendo possível distinguir dois macro segmentos, caracterizados por diferenças ao nível do poder de compra, da densidade populacional, da taxa de

penetração de banda larga e ainda da presença ou não de operadores com infra-estrutura alternativa à PTC (*i.e.*, operadores de cabo).

69. Estes dois segmentos do mercado nacional correspondem, por um lado, a zonas de elevado potencial de mercado e, por outro, a zonas de baixo potencial para os serviços de banda larga e apresentam, naturalmente, interesse distinto para os operadores com infra-estrutura própria e alternativos ao operador histórico da rede de cobre.
70. As zonas com elevado potencial de mercado localizam-se em geral junto ao litoral do País, em regiões com mais elevada densidade populacional (abarcando no seu conjunto cerca de 78% da população total), poder de compra e penetração da banda larga. Estas zonas podem ainda ser caracterizadas pela forte presença de operadores com infra-estrutura própria, seja de cabo ou de cobre. Nestas zonas, conforme adiante melhor se verá, regista-se sempre a presença de, pelo menos, um operador de redes de distribuição por cabo.
71. As zonas de baixo potencial de mercado localizam-se em geral no interior do País, em regiões com mais baixos índices de densidade populacional, poder de compra e penetração da banda larga. Estas zonas caracterizam-se também pela ausência da infra-estrutura de cabo e por uma fraca presença dos operadores da infra-estrutura de cobre, além do Grupo PT, resultado a que não é alheio o facto da PTC estar onerada com obrigações de serviço universal.
72. Constitui entendimento basilar do Grupo PT que as soluções regulamentares actualmente existentes têm que ser rápida e profundamente reequacionadas em todas as regiões geográficas do território nacional em que coexiste com a RTPC uma rede de cabo de modo a reflectirem a realidade acima descrita.
73. A verdade é que a existência de duas infra-estruturas alternativas é suficiente, à luz da lógica de análise jusconcorrencial a que o ICP-ANACOM está vinculado, para questionar a existência de um único detentor de posição dominante no mercado retalhista servido por ambas as infra-estruturas.

74. Encontrando-se dois operadores em igualdade de circunstâncias no que toca ao controlo de infra-estruturas para prestação de um serviço, muito dificilmente poderão ser preenchidos os critérios por norma utilizados pela prática da Comissão Europeia e pelos Tribunais Comunitários para considerar apenas um deles como detentor de posição dominante.
75. Acresce que, na perspectiva regulatória, onerar a actividade de apenas um de dois ou mais concorrentes com obrigações de conceder acesso à rede, traduz uma violação dificilmente explicável da generalidade dos princípios que regem a actividade da administração e a fixação de condicionantes regulamentares ao exercício de actividades económicas, concedendo de forma injustificada uma vantagem competitiva substancial aos operadores não regulados.
76. A Directiva 2002/21/CE é clara ao determinar, no seu artigo 8.º, que as ARNs devem contribuir para que a concorrência não seja distorcida. No mesmo sentido dispõem os números 2 e 3 do artigo 5.º da LCE, sendo que este diploma interdita ainda qualquer tipo de discriminação entre operadores concorrentes.
77. Como veremos, o modelo de determinação de zonas geográficas onde as condições de concorrência revelam homogeneidade, *i.e.* de definição do mercado geográfico, adoptado pelo ICP-ANACOM na Consulta Pública configura um desvio grave aos princípios de análise jusconcorrencial e contribui apenas para procurar justificar, em moldes artificiais e, portanto, inaceitáveis, a imposição de obrigações em circunstâncias em que as mesmas deveriam ser levantadas.
78. Como se verá, independentemente da unidade geográfica que melhor vier a ser escolhida, a exigência da presença de um operador que recorra à Oferta do Lacete Local (“OLL”) além de um operador de rede cabo com uma determinada cobertura resulta por diversas vezes em situações em que a PTC, apesar de deter quotas de mercado abaixo dos 40%, muitas vezes inferiores às dos concorrentes, continua a ser regulada.
79. Assim, concluindo o ICP-ANACOM que apesar de existirem duas infra-estruturas concorrentes na prestação dos serviços de acesso em banda larga numa

dada região, não existe concorrência efectiva, a única solução regulamentar aceitável é, salvo nos casos em que a quota de mercado de um desses operadores seja manifestamente superior à do outro e essa posição não seja contestável, concluir que ambas as empresas detêm posição dominante conjunta, susceptível de ser igualmente regulada.

80. Se, pelo contrário, entender que existe concorrência efectiva, como o Grupo PT sustenta ser o caso de uma parte muito significativa do território nacional, o único caminho que o ICP-ANACOM pode percorrer é o do levantamento de toda a regulação grossista conexa, *i.e.*, quer no Mercado 4, quer no Mercado 5. A isso obriga a lógica e o regime de definição e análise de mercados susceptíveis de regulação *ex ante* do sector das comunicações electrónicas.
81. Neste seguimento, note-se que uma vez que os mercados grossistas conexos só devem ser definidos e analisados, na medida em que seja necessária a correcção de problemas concorrenciais no mercado de retalho, a dimensão geográfica dos mercados em causa deve ser sobreposta, sob pena de uma inevitável desproporcionalidade e desadequação da intervenção regulatória a nível grossista.
82. Por fim, é de referir que, em termos de informação utilizada, o Grupo PT confia que na decisão final sobre esta matéria o ICP-ANACOM irá actualizar todos os dados utilizados na Consulta Pública, uma vez que já foram trabalhadas e publicadas as informações estatísticas dos serviços de acesso à Internet relativas ao 1.º trimestre de 2008.
83. Tal como indicado *supra*, os dados mais recentes disponíveis comprovam uma acentuada descida das quotas de mercado do Grupo PT e um aumento significativo do número de acessos de banda larga dos operadores de cabo, para além do crescimento da banda larga móvel. Assim, o Grupo PT acredita que a actualização do modelo desenvolvido pelo ICP-ANACOM na Consulta Pública, tendo em consideração, prospectivamente, o real impacto do *spin-off*, irá permitir chegar a resultados mais aproximados da realidade do mercado no horizonte temporal que deve ser tido em conta.

## V. MERCADO RETALHISTA DE BANDA LARGA

84. Na Consulta Pública, o ICP-ANACOM começa a sua análise por se referir à Decisão M12 de Junho de 2005 e por assinalar as principais evoluções desde então ocorridas no mercado nacional e que justificam a necessidade de uma rápida clarificação do panorama regulamentar aplicável ao mercado em causa.
85. A Autoridade destaca assim como principais acontecimentos desde a última avaliação de mercado: (i) a aquisição da Telemilénio – Telecomunicações, Sociedade Unipessoal, Lda (Tele2) pela Sonaecom, SGPS, S.A. (Sonaecom); (ii) a aquisição do segmento residencial e SoHo do negócio retalhista de comunicações de rede fixa da Onitelecom – Infocomunicações (OniTelecom) pela Sonaecom; (iii) as notificações prévias da aquisição, pela CATVP – TV Cabo Portugal (TV Cabo), do controlo exclusivo sobre a Bragatel – Companhia de Televisão de Cabos de Braga, S.A. (Bragatel) e a Pluricanal Leiria – Televisão por Cabo, S.A., Pluricanal Santarém – Televisão por Cabo, S.A., e sobre a TVTEL Comunicações, S.A. (TVTEL); (iv) a significativa expansão da OLL; (v) a significativa expansão da banda larga móvel; (vi) a disponibilização de ofertas *triple play* por um grande número de operadores de mercado; (vii) a introdução da oferta Naked ADSL; (viii) o aumento dos débitos de banda larga com manutenção ou mesmo redução dos preços; (ix) a definição do procedimento relativo à atribuição de direitos de utilização de frequências para o acesso de banda larga via rádio (BWA – *Broadband Wireless Access*); (ix) e, naturalmente, a separação (*spin-off*) da agora ZON Multimédia do Grupo PT e o reconhecimento de que se tratam, hoje em dia, de duas empresas distintas e concorrentes entre si.
86. Sobre a caracterização do mercado retalhista e a evolução evidenciada desde o ano de 2005, o Grupo PT permite-se ainda acrescentar àqueles factos os seguintes aspectos: (i) o crescimento especialmente significativo das ofertas de acesso em banda larga a nível nacional; (ii) a escassa representatividade do número de acessos de banda larga suportados na oferta “Rede ADSL PT” por parte dos

operadores alternativos, constituindo apenas 6% do número total de acessos sobre tecnologia xDSL; (iii) a elevada penetração das redes de distribuição por cabo, assim como a percentagem média de alojamentos cablados (73%) face ao número total de alojamentos familiares clássicos e (iv) a queda acentuada dos preços das ofertas retalhistas de banda larga e a relativa indiferença dos chamados custos de mudança.

87. Estas considerações permitem realçar que a evolução do mercado de banda larga traçada pelo ICP-ANACOM está em linha e reforça as conclusões já expostas anteriormente no capítulo relativo ao desenvolvimento da banda larga a nível europeu e nacional.
88. Os acontecimentos referidos conduziram a uma alteração profunda do paradigma concorrencial nos mercados retalhistas e grossistas do acesso à Internet em banda larga em Portugal, o que obriga a uma revisão de fundo da perspectiva existente sobre o modo de funcionamento dos mercados e à consequente reavaliação da eventual necessidade de imposição de obrigações regulamentares que têm, primeiramente, em vista – importa não esquecer – viabilizar a concorrência.
89. Em particular, o surgimento de um operador de cabo independente do Grupo PT, detentor de uma infra-estrutura com forte implantação nacional, torna necessária uma alteração radical da abordagem de avaliação de mercado seguida em 2005, em que apenas um operador detinha uma infra-estrutura idónea à prestação do serviço de acesso à Internet em banda larga no território nacional.
90. A metodologia de análise seguida pelo ICP-ANACOM, aliás, em linha com a prática comunitária, é a de caracterizar o mercado retalhista nas suas dimensões de produto e geográfica e avaliar depois se, nos mercados retalhistas definidos, existe concorrência efectiva ou se podem identificar-se operadores detentores de PMS.
91. Apenas nos casos em que se constata a ausência de concorrência efectiva faz sentido prosseguir com a análise para os mercados grossistas conexos, determinando se existem ou não operadores detentores de PMS nestes mercados

e, em caso afirmativo, impor as adequadas e necessárias obrigações regulatórias que permitam o desenvolvimento da concorrência nos mercados de retalho.

### C. O MERCADO DE PRODUTO

92. O termo “banda larga” é frequentemente utilizado para designar ligações à Internet com acesso permanente (“*always on*”), que proporcionam uma velocidade que é significativamente superior à das ligações de *dial-up* e que suportam a transmissão de conteúdos, aplicações e serviços inovadores<sup>28</sup>. As definições conhecidas de banda larga costumam relacionar o conceito com a capacidade de transmissão, apesar de variar a capacidade a partir da qual se considera tradicionalmente estarmos perante banda larga.
93. A *Federal Communications Commission* (“FCC”), regulador norte-americano, considera banda larga as ligações com velocidades de débito superiores a 200Kbps. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (“OCDE”), por seu turno, considera que banda larga inclui velocidades de débito superiores a 256Kbps<sup>29</sup>. De modo diferente, a Comissão Europeia, na Exposição de Motivos anexa à Recomendação<sup>30</sup>, define banda larga como capacidade de débito para os utilizadores finais acima dos 128Kbps<sup>31</sup>. O ICP-ANACOM na Decisão M12 adoptou idêntica definição, mantendo-a agora na Consulta Pública.
94. O Grupo PT não se opõe à definição de banda larga proposta, salientando-se, contudo, que poderia ser conveniente acrescentar à definição que, em caso de impossibilidade técnica de fornecer o acesso a débito superior ou igual a 128 Kbps, o débito *downstream* dos serviços de banda larga poderia ser configurado como um valor mínimo de 64 Kbps. Este limite é actualmente utilizado, em situações extremas, no âmbito da oferta Rede ADSL PT. Crê-se, ainda, que seria oportuno, de forma a esclarecer quaisquer dúvidas sobre o conceito de banda larga, que a definição constante da Consulta Pública contivesse um valor mínimo

---

<sup>28</sup> *eEurope 2005 Connecting Europe at High Speed: National Broadband Strategies*, May,26, 2004, pág. 5.

<sup>29</sup> *Idem*, página 5, nota de rodapé 8.

<sup>30</sup> SEC (2007) 1483 final

de *upstream*, o qual se entende que deveria ser fixado num valor não superior a 64 Kbps.

95. Quanto à definição do mercado de produto, importa salientar que de acordo com a Comissão e com a jurisprudência pacífica dos Tribunais comunitários “*o mercado do produto/serviço relevante inclui todos os produtos e/ou serviços suficientemente permutáveis ou substituíveis, não só em termos das suas características objectivas, graças às quais estão particularmente aptos para satisfazer as necessidades constantes dos consumidores, os seus preços ou a sua utilização pretendida, mas também em termos das condições da concorrência e/ou da estrutura da procura e da oferta no mercado em questão.*”<sup>32</sup>
96. Em mercados como os das comunicações electrónicas, a Comissão Europeia tem deixado claro que a infra-estrutura sobre a qual é prestado o serviço é, em regra, indiferente para a definição do mercado de produto. Pode ler-se na Exposição de Motivos que “*os mercados retalhistas devem, em princípio, ser analisados, para efeitos de definição de mercados, de um modo que não tome em linha de conta a rede ou infra-estrutura utilizada na oferta dos serviços e que esteja em conformidade com os princípios do Direito da Concorrência.*”
97. Dito isto, note-se que a própria definição de acesso em banda larga se encontra dissociada da tecnologia ou infra-estrutura utilizada para assegurar o serviço. A comprová-lo estão as diversas plataformas tecnológicas identificadas no 13º Relatório de Progresso<sup>33</sup> como idóneas para fornecer acesso à Internet em banda larga, a saber: rede telefónica de cobre, através de ADSL, redes de televisão por cabo, utilizando *modems* por cabo, fibra óptica, lacete local sem fios (*Wireless Local Loop*), redes locais via rádio (R-LAN), circuitos alugados dedicados e outros acessos, como o satélite<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> No entanto, no Anexo 2 do Relatório de Progresso, a Comissão Europeia refere-se a capacidade de banda larga como sendo a equivalente ou superior a 144Kbps.

<sup>32</sup> Orientações da Comissão relativas à análise e avaliação de poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações electrónicas (2002/C 165/3) (doravante “Linhas de Orientação”), parágrafo 44.

<sup>33</sup> Cf. pág. 95, Anexo 2.

<sup>34</sup> Na Decisão M12 de Junho de 2005, o ICP-ANACOM teve ainda em consideração as possibilidades de acesso em banda larga através de redes de distribuição eléctrica (*powerline communications*), de redes de distribuição de televisão digital terrestre (DVB-T) e de sistemas móveis de terceira geração.



98. Na prática decisória em matéria de processos de concentração<sup>35</sup> e, bem assim, na Exposição de Motivos, a Comissão Europeia identifica três formas de acesso à Internet comumente disponíveis: (i) acesso *dial-up* (banda estreita); (ii) serviços com maior largura de banda que utilizam as tecnologias de linha de assinante digital (ou equivalentes) ou modems de cabo e (iii) acessos dedicados<sup>36</sup>. Tanto a Comissão Europeia na sua prática decisória, como o ICP-ANACOM na Decisão M12 e na actual Consulta Pública, como a própria Autoridade da Concorrência (AdC) no processo de concentração n.º 8/2006, entenderam não existir uma relação de substituíbilidade suficientemente forte para incluir no mesmo mercado relevante o acesso em banda larga e cada um dos outros dois tipos de acesso *supra* identificados<sup>37</sup>.
99. Quanto à possibilidade de segmentação do mercado da banda larga em função do tipo de clientes (residenciais ou não residenciais), na Decisão M12 e na Consulta Pública, o ICP-ANACOM optou por uma delimitação que inclui ambos os tipos de clientes. Vale a pena notar a este propósito que, enquanto que em decisões mais antigas, a Comissão Europeia considerou poderem identificar-se mercados distintos para clientes residenciais e não residenciais<sup>38</sup>, em decisões mais recentes adoptou a perspectiva de que as necessidades dos clientes residenciais e dos clientes empresariais, sem exigências significativas, se encontram num processo

---

<sup>35</sup> Como exemplo, pode citar-se o caso COMP/M.4417 -Telecom Italia / Aol German Access Business, de 28.11.2006.

<sup>36</sup> Cf. Exposição de Motivos, pág. 29.

<sup>37</sup> Na realidade, no que respeita à relação de substituíbilidade entre banda larga e banda estreita, declara a Comissão Europeia que: *“from the demand-side perspective, substitutability between narrowband and broadband Internet access seems limited. There are a number of technical characteristics of broadband access that imply that certain applications are not viable over dial-up access. On this technical basis and from the standpoint of broadband, therefore, narrowband would be a separate market, because the services and/or the quality features of those services (including their uplink and downlink speed) which can be offered over a narrowband connection would not be seen as viable substitutes from the point of view of an end-user making use of a broadband connection”*. Relativamente aos **acessos dedicados** (ou circuitos alugados), de acordo com o ICP-ANACOM, estes apenas permitem a ligação entre dois locais fixos pré-determinados, com uma velocidade de transmissão simétrica, com débitos desde 64Kbps até 622Mbps, sendo utilizados sobretudo para o transporte de dados de forma simétrica. Os circuitos alugados são procurados por utilizadores (por norma grandes empresas) que pretendam construir redes ou ligar locais ou ainda por empresas que prestam serviços a utilizadores finais.

<sup>38</sup> Processo COMP/M.1838 – *BT/Esat*, Decisão de 27.3.2000; Processo No COMP/M.2222 – *UGC/LibertyMedia*, Decisão de 24.04.2001; Processo No COMP/M.2648 – *KPNQwest/Ebone/GTS*, Decisão de 16.01.2002.

de convergência em virtude do desenvolvimento das tecnologias de acesso em banda larga<sup>39</sup>.

100. Relativamente à situação actual do mercado retalhista do acesso em banda larga, admite a PTC que o facto de 98,8% dos acessos em banda larga (fixos) em território nacional terem lugar por intermédio de acessos ADSL ou de modems cabo, torna possível concluir que as restantes plataformas tecnológicas não atingiram ainda uma fase de desenvolvimento que lhes permita, mais do que representar uma alternativa àquelas redes, exercer sobre elas uma significativa pressão concorrencial. Aceita-se, por isso, a delimitação de mercado proposta na Consulta Pública, sem prejuízo do que se observa de seguida quanto à banda larga móvel.

101. Na verdade, constata-se sobre esta matéria que o entendimento do regulador sobre o mercado de produto não foi prejudicado pela evolução verificada no mercado da banda larga móvel, em especial no que se refere aos acessos móveis suportados em placas de transmissão (PCMCIA, placas USB, Modem USB, PC-Card, *etc.*). O Regulador considerou que a ausência de pressão concorrencial do lado da procura – em particular por força de diferenças de preços, débito máximo das ofertas, limites de tráfego e mobilidade – e também do lado da oferta, indicavam que os produtos de banda larga móvel referidos não se encontram no mesmo mercado da banda larga fixa.

102. O Grupo PT considera que se justifica a conclusão de que a banda larga fixa e a banda larga móvel, mesmo considerando apenas os acessos suportados em placas de transmissão, não estão no mesmo mercado do produto pelas razões apresentadas na Consulta Pública.

103. Contudo, o facto de, no âmbito de uma análise regulatória específica, um dado produto não fazer parte de um mercado, não significa, ou daí não decorre necessariamente, que a existência e acessibilidade de tal produto não possam ser consideradas como limites ou constrangimentos ao eventual exercício de poder

---

<sup>39</sup> Processo; Comp /M.2803 *Tele2/Versatel; Telia/Sonera*, Decisão de 10.07.2002 corrigida pela Decisão de 27.09.2006

de mercado. Assim, o ICP-ANACOM deverá tomar em consideração a pressão concorrencial exercida pelos acessos de banda larga móveis sobre os prestadores de acesso fixo aquando da avaliação da existência de PMS nos mercados em causa.

104. O lançamento de um novo concurso para a prestação do Serviço Móvel Terrestre (“SMT”) e o desenvolvimento de novas tecnologias para as redes móveis poderão também reforçar, no horizonte temporal relevante (*i.e.*, nos 18 meses apontados pelo ICP-ANACOM – cf. pág. 77 da Consulta Pública), a pressão competitiva deste tipo de acessos sobre os produtos de banda larga fixa.

## **D. DO MERCADO GEOGRÁFICO**<sup>40</sup>

### ***B.1. Considerações gerais***

105. Quanto à dimensão geográfica do mercado de produto, é importante começar por salientar que a Comissão Europeia e a jurisprudência dos Tribunais Comunitários defendem que: *“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.”*<sup>41</sup>

106. Ainda de acordo com o descrito nas Linhas de Orientação, pode-se salientar que *“a definição de mercado geográfico não exige que as condições de concorrência entre negociantes ou fornecedores de serviços sejam perfeitamente homogéneas. Basta que sejam semelhantes ou suficientemente homogéneas (...).”*<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Neste capítulo, o Grupo PT teve em especial atenção os dados indicados no Anexo I a esta resposta – Avaliação à Metodologia de Análise – preparado pela *Roland Berger, Strategy Consultants*, pelo que para lá se remete para mais detalhes e desenvolvimentos.

<sup>41</sup> Cf., Linhas de Orientação, parágrafo 56.

<sup>42</sup> *Vide*, nota anterior.

107. Na Consulta Pública (págs. 39 e 40), o ICP-ANACOM começa por recordar que no sector das comunicações electrónicas e de acordo com a prática da Comissão e dos Tribunais Comunitários<sup>43</sup>, a dimensão geográfica do mercado de produto tem sido, tradicionalmente, definida em função de dois critérios principais: (i) a existência de instrumentos legais e regulamentares, nomeadamente, restrições associadas à licença/autorização, obrigações tarifárias e de prestação de serviços e (ii) a área abrangida por uma rede.
108. Com base nestes dois critérios, a definição do mercado geográfico tem seguido, em regra, a área de cobertura da rede do operador incumbente e, por conseguinte, tendeu sempre, salvo raras excepções, a considerá-lo como nacional. Tanto a nível interno, como internacional, é de assinalar que durante a primeira ronda de análises aos mercados relevantes incluídos na Recomendação, a definição do mercado geográfico como nacional foi sempre considerada de forma pacífica<sup>44</sup>, em particular quando comparada com a análise do âmbito do mercado do produto.
109. De registar, ainda, que, a nível interno, as justificações mais comuns para a definição de um dado mercado como tendo âmbito nacional foram, na maior parte das vezes, a zona de cobertura da rede da PTC e/ou a existência de uniformidade tarifária em todo o território nacional.
110. Neste sentido, recorde-se que, na Deliberação M12, o ICP-ANACOM entendeu que o mercado retalhista de acesso à Internet em banda larga tinha âmbito nacional, tendo levado em conta diversos argumentos nesse sentido, como, a natureza homogénea da oferta e do preçário na totalidade do território nacional e a cobertura nacional, ainda que meramente potencial, dos diversos operadores. A Autoridade considerou, na altura, que: *“o facto de, devido à uniformidade tarifária praticada pela PTC, qualquer resposta desta empresa à alteração das condições de concorrência se reflectir em todo o território nacional, considera-*

---

<sup>43</sup> Cf. Processo IV/M.1025 — Mannesmann/Olivetti/Infostrada, ponto 17, processo COMP/JV.23 — Telefónica Portugal Telecom/Medi Telecom. Ver também Linhas de Orientação, parágrafos 55 a 60.

<sup>44</sup> Note-se que a definição de mercado geográfico com base nos dois critérios assinalados raramente foi contestada nos Tribunais Comunitários.

*se que o mercado geográfico relevante no caso em apreço corresponde ao território nacional.”<sup>45</sup>*

111. Apesar dos fundamentos anteriores terem quase sempre servido para considerar que os mercados relevantes tinham uma dimensão geográfica nacional, no actual projecto de decisão, o ICP-ANACOM altera esta tendência.
112. A opção assumida na Consulta Pública é a de segmentar o mercado de acesso em banda larga, consoante: (i) a maior ou menor pressão concorrencial, considerando em tal exercício a presença de operadores de OLL e de cabo na área de serviço dos chamados “pontos de atendimento” e “MDF”<sup>46</sup> da rede da PTC, assim como (ii) a quota de mercado do Grupo PT em cada uma de tais zonas.
113. Antes de entrar, propriamente, na análise e comentário do modelo desenvolvido na Consulta Pública, importa ter presente que, como vimos, este projecto de decisão surge numa altura em que assistimos a uma tendência na regulação europeia, que consiste em diferenciar a regulação dos mercados em função das diversas áreas geográficas que apresentam características distintas (caso da Ofcom) ou, pelo menos, que busca adequar a imposição de obrigações em função da heterogeneidade das regiões em termos de estrutura e pressão competitivas (caso da TKK).
114. O Grupo PT considera que a definição de sub-mercados nacionais pode e deve ser vista como uma ferramenta regulatória útil para adequar as soluções mais apropriadas às regiões onde efectivamente não existam condições de concorrência.

---

<sup>45</sup> Cf. pág. 46 da deliberação em causa. De referir que na avaliação de 2005 do Mercado 4, o Regulador atendeu aos mesmos fundamentos para considerar a geografia deste mercado grossista como nacional.

<sup>46</sup> O ICP-ANACOM recorre à unidade geográfica correspondente ao “ponto de atendimento” e ao “MDF” – conceitos usados no âmbito da ORALL -, utilizando raramente o conceito de “área de central”. Em boa verdade, Pontos de Atendimento e MDFs referem-se a pontos técnicos (localizações de equipamentos) e não a entidades geográficas (o que dificulta ou até inviabiliza a utilização deste conceito como critério de uma possível segmentação geográfica), enquanto que as áreas de central sim, representam a divisão geográfica da rede da PTC. Assim, na presente pronúncia, referir-nos-emos a “áreas de central” quando se trata de conceitos com abrangência geográfica, preferindo aquela designação à usada pelo ICP-ANACOM que acaba efectivamente por trair uma perspectiva que não consegue distanciar-se da regulação do Mercado 4 e pressupõe a sua existência quando afere a concorrência no mercado retalhista.

115. A segmentação permite concretizar os princípios da adequação e da necessidade que devem estar sempre subjacentes à boa regulação dos mercados. Aliás, o Grupo PT sempre manifestou uma posição consistente ao defender, desde há largos anos, que a imposição uniforme de obrigações não tinha em conta a existência de condições atípicas e díspares de concorrência no mercado nacional.
116. É de sublinhar que a segmentação geográfica assenta na constatação de que nos mercados que apresentam uma estrutura concorrencial ou tendencialmente concorrencial, a regulação nada pode acrescentar em termos de bem-estar (*welfare*) geral, podendo inclusivamente ter efeitos perversos nas relações de concorrência entre operadores. Nestes casos, o funcionamento do mercado sem a existência de constrangimentos regulatórios apresenta maiores virtualidades em termos de promoção da eficiência e benefícios para os consumidores.
117. A Comissão Europeia reconhece a heterogeneidade de condições de concorrência ao longo do território nacional dos Estados-Membros, designadamente, em virtude do desenvolvimento de alternativas infraestruturais em zonas urbanas ou mais densamente povoadas em contraste com zonas rurais ou remotas onde ainda não surgiram redes alternativas.
118. A Comissão admite, assim, a possibilidade da definição de mercados geográficos subnacionais ou, pelo menos, a aplicação de soluções regulamentares que tenham em conta tal heterogeneidade. Assinale-se que este é também o entendimento do *European Regulators Group* (“ERG”) na recente consulta pública relacionada com – “*Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies)*”.<sup>47</sup>
119. Tal como indicado no capítulo anterior, o paradigma de concorrência infraestrutural tende a manifestar-se em zonas com elevado potencial de rentabilidade (*i.e.*, zonas urbanas, com elevada densidade populacional e com elevada concentração de alojamentos familiares clássicos), pelo que é de admitir

---

<sup>47</sup> Cf. págs. 5 a 7.

que existam actualmente regiões com características concorrenciais substanciais e potencialmente heterogéneas.

120. Em Portugal, após o *spin-off* da actual ZON Multimédia, o mercado passou a ser disputado através de duas infra-estruturas concorrentes com capacidade e capilaridade suficiente para prestarem serviços de acesso em banda larga em quase todo o território.

121. Esta circunstância justificaria a ponderação por parte do ICP-ANACOM de uma segmentação geográfica que tomasse, exclusiva ou preponderantemente, como ponto de partida a existência e pressão competitiva de tais infra-estruturas nas diferentes zonas do território e a reacção da procura, em consonância, aliás, com o princípio de que a análise de mercado deve ignorar os efeitos da regulação existente.

122. Assim, à luz das considerações anteriores, embora seja de saudar a preferência do ICP-ANACOM por uma via de segmentação do mercado, uma vez que reconhece a existência de heterogeneidade de condições de concorrência no mercado nacional de acesso em banda larga, o Grupo PT considera que não se podem deixar de questionar as seguintes opções da Consulta Pública:

(a) O facto do ICP-ANACOM ter aparentemente negligenciado no seu modelo de segmentação geográfica todas as consequências da existência de duas infra-estruturas concorrentes numa parte substancial do território nacional, em especial, o impacto desta realidade nas zonas onde esse padrão de cobertura efectivamente não existe;

(b) A metodologia seguida na segmentação do mercado, em particular no que toca aos pressupostos de análise e à escolha do ponto de atendimento como unidade geográfica apropriada, quando, na verdade, face à realidade actual do mercado, aos pressupostos assumidos pelo ICP-ANACOM na sua análise e à informação disponível – em especial para os operadores de redes de distribuição por cabo – a delimitação do território nacional com base na

área administrativa do concelho parece ser a que melhor se coaduna com os objectivos da segmentação geográfica do mercado

123. Em seguida serão explicadas as razões que levam o Grupo PT a divergir substancialmente da metodologia da Autoridade e a defender, em todo o caso, a área do concelho como unidade geográfica mais apropriada do que a área de central ou do que o MDF para a definição de sub-mercados nacionais.

124. A este propósito, serão extrapolados os resultados a que o Regulador chegaria caso tivesse seguido esta abordagem, por um lado, tendo em conta os seus próprios critérios de homogeneidade defendidos na Consulta Pública (Anexo III), e, por outro, tendo presente que a análise deve ser efectuada tendo em vista o comportamento do mercado como um todo (Anexo II), que é a posição que o Grupo PT considera a mais correcta e adequada.

125. O Grupo PT propõe-se comentar ainda as conclusões do ICP-ANACOM sobre a agregação de pontos de atendimento e procurará, com base nos critérios atendidos na Consulta Pública, aproximar o mapeamento dos dados disponíveis, em particular das redes de cabo, às zonas de cobertura das áreas de central, o que conduz a conclusões de segmentação diferentes das apresentadas na Consulta Pública (Anexo IV).

## ***B.2 Questão prévia: Metodologia e pressupostos seguidos pelo ICP-ANACOM***

126. Sobre este ponto prévio é de apontar, em primeiro lugar, que a metodologia de análise que o ICP-ANACOM propõe não é a mais correcta. Desde logo, esta Autoridade não tem em consideração que o critério essencial de segmentação – em especial quando se consideram o Mercado 4 e 5 em conjunto – deveria ser a presença ou não de infra-estruturas alternativas ao longo do território.

127. Na verdade, o Regulador não atribui o valor devido à especial característica do mercado português que conta com uma anormal cobertura das infra-estruturas de cabo, quase idêntica à de cobre, ao contrário do que sucede na generalidade dos restantes Estados-Membros da UE. Por outro lado, o ICP-ANACOM desqualifica



de uma forma, a nosso ver incompreensível<sup>48</sup>, a pressão competitiva exercida pelos operadores da rede de distribuição por cabo, a única que num cenário de desregulação deveria ter sido considerada ou, pelo menos, sobrevalorizada.

128. Assim, independentemente dos critérios de segmentação geográfica, julga-se que o Regulador deveria ter tido em particular atenção este factor, uma vez que à luz dos princípios que norteiam a análise jusconcorrencial e que vinculam o ICP-ANACOM, é injustificável que apenas um dos operadores de infra-estruturas alternativas concorrentes seja considerado detentor de PMS e onerado com obrigações regulamentares.

129. Por outro lado, a definição do mercado geográfico, retalhista ou grossista, deve ter em atenção um cenário ou hipótese de inexistência de regulação. Tal como o ICP-ANACOM considerou para a avaliação de PMS no mercado de retalho, em que ficcionou o comportamento do mercado na ausência de intervenção regulatória<sup>49</sup>, julga-se que tal pressuposto ou premissa de análise deveria ter sido replicado na fase inicial de definição de mercado retalhista.

130. Efectivamente: (i) o procedimento de definição de mercado não representa um fim em si mesmo, sendo meramente instrumental da análise de PMS<sup>50</sup>; (ii) a definição de mercado e a análise de PMS são fases de um único procedimento, pelo que devem ser consistentes tendo em atenção os mesmos pressupostos e (iii) o propósito da avaliação, ou melhor, da reavaliação dos mercados relevantes susceptíveis de regulação, é determinar em que medida as forças competitivas

---

<sup>48</sup> Não só se trata de um erro de pressuposto que acaba por viciar toda a análise do ICP-ANACOM, como ainda torna dificilmente sustentáveis as conclusões desta Autoridade ao nível do Mercado 4, como teremos oportunidade de demonstrar de forma mais incisiva *infra*.

<sup>49</sup> Neste sentido, cf. pág. 56 da Consulta Pública onde se diz que “*no caso em apreço, e para a análise do mercado retalhista, assume-se também o cenário em que não existe regulação nos mercados a montante (i.e., nos mercados grossistas). Doutro modo, a análise do retalho seria enviesada por um conjunto de obrigações que se encontram actualmente em vigor mas que podem ser alteradas na sequência da análise de mercado.*”

<sup>50</sup> De acordo com a Exposição de Motivos (pág. 5): “*It is important to bear in mind that market definition for the purposes of the Recommendation is not an end in itself but is a means of assessing effective competition for the purposes of ex ante regulation*”, e, no mesmo sentido, a Consulta Pública do ERG, “*it should be noted that market definition is not an end in itself, but a means to undertake an analysis of competitive conditions, for the purpose of determining whether ex ante regulation is required or not.*” (cf. pág. 5). Em qualquer um dos casos, é perfeitamente claro que o processo de definição de mercados é acessório e instrumental à avaliação de PMS, na medida em que os mercados só são definidos como forma de permitir uma avaliação mais adequada da existência ou não de PMS.

que ali actuam são suficientes para, na ausência de intervenção regulatória, proporcionarem aos consumidores ou, mais precisamente, aos utilizadores finais, a prestação de serviços num ambiente de concorrência efectiva.

131. Desta forma, não se pode deixar de questionar do ponto de vista metodológico a abordagem seguida pelo ICP-ANACOM na definição geográfica do mercado retalhista de acesso em banda larga em Portugal. É que, em bom rigor, não parece fazer sentido que esta Autoridade, por um lado, analise a presença de PMS em tal mercado ficcionando um cenário de inexistência de regulação e, por outro lado, antes disso, na fase de definição da geografia do mercado, tenha em consideração a existência de pressões competitivas ditadas pela regulação, em particular a exigência da presença de, pelo menos, um operador OLL no ponto de atendimento para o considerar como “Área C”<sup>51</sup>.

132. A crítica que fazemos é bem sintetizada pela Ofcom do seguinte modo<sup>52</sup>: “*When Ofcom conducts its analysis to define the **relevant retail and wholesale markets it assumes that there is no SMP regulation in place in the market under consideration. To do otherwise would mean that the subsequent wholesale market power depend on a retail market definition that relied on a wholesale regulatory remedy arising from the finding of wholesale market power. This would be a circular and incorrect approach to market definition. Ofcom has therefore considered the demand-side and supply-side substitution possibilities at the retail level, only if they are economically viable in the absence of regulation in the market being considered.***” (destaque nosso).

133. Esta posição é especialmente válida e pertinente no que se refere à definição de sub-mercados geográficos. Bem ilustrativo deste aspecto é a apreciação constante da Consulta Pública do ERG, onde se observa: “(...) *the analysis of the homogeneity of competitive conditions will already include many elements of the*

---

<sup>51</sup> Com efeito, uma vez que a definição do mercado, incluindo a sua dimensão geográfica, é uma fase inicial de um procedimento único e tipificado de avaliação das condições concorrenciais, não parece ser correcto e coerente com os princípios comunitários que o ICP-ANACOM trabalhe o mesmo exercício com dois pressupostos diametralmente opostos – um para a definição de mercado geográfico e outro para a avaliação de PMS. Parece evidente que tal abordagem pode conduzir a resultados errados ou, pelo menos, ficcionados no que toca à análise de poder de mercado que não devem ser aceites.

*SMP analysis (...) one should be aware that analysis of the homogeneity of competitive conditions will lead to some conflation between market definition and market analysis.*<sup>53</sup>

134. Subentende-se claramente destas palavras que deve existir uma coerência de abordagem entre a definição de sub-mercados nacionais e a avaliação de PMS, uma vez que aquela fase tem já em consideração aspectos que tipicamente só seriam ponderados na avaliação de poder de mercado. Assim, e para evitar conclusões desfasadas da realidade, os pressupostos definidos para a análise de PMS têm que ser necessariamente coerentes com os da fase de definição de mercado.
135. Transpondo estes princípios para a actual Consulta Pública, verifica-se que, de um ponto de vista prático, os resultados a que o ICP-ANACOM chega são artificiais, e isto na medida em que consideram os constrangimentos da regulação *ex ante* para delimitarem, de uma forma mais restrita, o mercado geográfico. No entanto, e ao arrepio de tal pressuposto, na análise de poder de mercado já não se tem em atenção a existência de regulação, o que faz com que as quotas de mercado do Grupo PT, que ainda por cima são tidas como critério de homogeneidade, sejam mais expressivas.
136. É assim de concluir que a metodologia mais adequada quando se define o mercado retalhista de acesso em banda larga – em especial quando este é tomada como ponto de partida para a análise do mercado de fornecimento grossista de acesso físico à infra-estrutura de rede – é aquela que tem subjacente um cenário de ausência de regulação. Caso tivesse sido seguida esta abordagem, o Regulador deveria ter tido em conta como factor de homogeneização de zonas geográficas distintas, sobretudo, a presença e a expansão das infra-estruturas que podem prestar serviços de acesso em banda larga ao utilizador final, independentemente

---

<sup>52</sup> *Review of the Wholesale Broadband Access Markets*, pág. 13. No mesmo sentido, pode consultar-se o disposto na secção 2.2. da Exposição de Motivos.

<sup>53</sup> Cf. pág. 12 da Consulta Pública do ERG.

da existência de intervenção regulatória, o que exclui a hipótese de ponderação de ofertas baseadas na OLL<sup>54</sup>.

137. Para se respeitar minimamente a abordagem de definição de mercados *supra* referida, o ICP-ANACOM deverá prestar atenção especial à existência e cobertura das redes de distribuição de cabo na definição e análise de condições de homogeneidade do mercado retalhista. A pressão competitiva exercida pelos operadores OLL apenas releva na perspectiva da necessidade de regulação do Mercado 5. Num cenário de ausência de regulação para que aponta a Recomendação<sup>55</sup>, só as infra-estruturas de cabo têm presentemente condições para exercer uma pressão concorrencial efectiva e duradoura no que toca aos serviços de acesso em banda larga.

138. Dito isto, por razões práticas, para efeitos de apreciação da Consulta Pública, o ponto de partida da análise do Grupo PT será o modelo e os critérios de homogeneidade utilizados pelo ICP-ANACOM. Isso não prejudicará a crítica dos diversos aspectos da Consulta Pública que traduzem, no entender do Grupo PT, erros de abordagem metodológica e que permitem questionar efectivamente, por referência à boa exegese regulatória e jusconcorrencial, várias das conclusões apresentadas. Tais incoerências justificam, em todo o caso, a apresentação de um modelo de segmentação alternativo ao do ICP-ANACOM, o qual permitirá, a nosso ver, corrigir as várias deficiências que a seu tempo serão apontadas ao projecto do Regulador.

139. Como último tópico de comentário sobre a metodologia seguida, é de referir que decorre da Consulta Pública (cf. pág. 40 e 41) que o ICP-ANACOM fundamenta a definição de sub-mercados de acesso em banda larga no território nacional na existência de variações geográficas de ofertas e de preços (*i.e.*, variação territorial de pressões concorrenciais), concluindo depois que o ponto de atendimento é a

---

<sup>54</sup> Tal como apontámos, é precisamente o cenário de concorrência infra-estrutural que a Comissão tem em mente ao se referir à possível heterogeneidade geográfica de condições de concorrência num mesmo mercado. Claro que poderiam ser tidos em consideração outros factores de comportamento do mercado.

<sup>55</sup> Tal princípio é expresso no considerando 1 da Recomendação ao se referir que o objectivo do quadro regulamentar é reduzir progressivamente as regras *ex ante* para o sector à medida que se desenvolve a concorrência no mercado.

unidade geográfica que apresenta melhores condições para se avaliar a homogeneidade das condições de concorrência, nomeadamente, claro está, no que toca a restrições recíprocas sobre os preços praticados<sup>56</sup>.

140. Embora respeitando o ponto de vista do ICP-ANACOM, o Grupo PT gostaria de notar que esta matéria não está convincentemente detalhada na Consulta Pública, entendendo-se que o Regulador devia demonstrar a expressão e reflexo geográfico da existência de variações de preços<sup>57</sup>. Sobretudo, como se disse, deveria ter sido feita uma análise, no sentido de prospectivamente se avaliar em que medida dois operadores com redes sobrepostas em grande parte do território nacional, servindo a esmagadora maioria dos potenciais utilizadores, têm efectivamente incentivo e capacidade para modularem as respectivas ofertas em função da maior ou menor pressão competitiva a que estão sujeitos num limitado número de áreas geográficas.

141. Sendo o critério referido tão importante do ponto de vista do ICP-ANACOM (que leva o regulador a descartar os tradicionais testes de substituíbilidade<sup>58</sup>), merecia maior cuidado a análise de todas as suas consequências. Fica assim a impressão negativa de que a escolha da unidade geográfica relevante está um pouco dissociada dos mecanismos adequados de definição de mercado (*i.e.*, nem os testes de substituíbilidade são seguidos, nem existe uma clara fundamentação sobre a existência e respectiva expressão de restrições comuns de preços entre zonas territorialmente distintas).

---

<sup>56</sup> A existência de restrições comuns de preços pode constituir, em certos casos, um bom indicador para avaliar as fronteiras do mercado geográfico. Tal acontece porque o aumento da pressão competitiva sentida numa área – digamos Z – pode levar a uma diminuição de preços em zonas distintas (Z e Y). Este efeito pode admitir a conclusão de que existe uma restrição comum de preços entre as zonas referidas e, em consequência, definir o mercado geográfico como correspondente às áreas Z e Y.

<sup>57</sup> Julga-se que este exercício poderia ser importante para perceber em que medida é que existem ou não restrições comuns de preços significativas entre as zonas de cobertura de áreas de central geograficamente próximas ou se, pelo contrário, tal efeito é incipiente ao nível das áreas de central e mais relevante no que se refere a áreas de circunscrição mais extensas, como é o caso do concelho.

<sup>58</sup> De facto, é reconhecido que o teste da substituíbilidade do lado da procura encaixa mal na análise de mercados geográficos de serviços – embora tenha maior utilidade na análise de produtos –, até porque, levando este teste às últimas consequências, cada alojamento familiar ou edifício de escritórios poderia ser considerado como um mercado separado. Já o teste da substituíbilidade da oferta, embora tenha que se ter em conta a questão dos custos afundados, poderá ser mais relevante como método de agregação de áreas geograficamente distintas, em particular quando a análise é exercida de um ponto de vista

### ***B.3. Da unidade geográfica apropriada***

142. Neste capítulo apresentaremos as razões que levam o Grupo PT a entender que o concelho deveria ser a unidade geográfica apropriada e simularemos o exercício que o ICP-ANACOM deveria ter feito, em termos de segmentação geográfica, caso tal abordagem tivesse sido seguida.

143. Da Consulta Pública decorre claramente que as hipóteses para a escolha da unidade geográfica apropriada resumem-se à área que tem subjacente a divisão administrativa do território – o concelho – e à área que toma como ponto de partida a topologia e a arquitectura da rede da PTC – o ponto de atendimento.

144. O ICP-ANACOM considera que o ponto de atendimento é a zona mais adequada para avaliar a existência de heterogeneidade de condições de concorrência no território nacional.

145. Os fundamentos para tal escolha radicam, essencialmente, em dois factores: (i) a melhor posição das áreas de central para analisar a homogeneidade de condições concorrenciais, sustentando o ICP-ANACOM que o facto de ser uma área geográfica de menor dimensão que o concelho é provável que as variações na estrutura de concorrência, ao longo do tempo, sejam menos pronunciadas e (ii) a operacionalização de obrigações regulamentares, a existir, seria de mais fácil aplicação nas zonas de cobertura das áreas de central.

146. O Grupo PT, por sua vez, embora compreenda as justificações invocadas, não pode concordar com esta posição, mantendo a perspectiva de que o concelho é a área geográfica mais apropriada para a definição de sub-mercados nacionais. Vejamos quais as razões em que se sustenta esta posição.

147. Para começar, se o ICP-ANACOM tivesse abordado a definição de mercados geográficos considerando um cenário de ausência de regulação, a escolha da área de central como unidade geográfica relevante não seria aceitável, pelo simples

---

prospectivo, como apontam as Linhas de Orientação. A este aspecto voltaremos mais abaixo na nossa análise.

facto de ser uma zona cuja homogeneidade de condições de concorrência está viciada pela existência de imposições regulatórias<sup>59</sup>. O próprio conceito de ponto de atendimento e de MDF está associado à técnica de desagregação do lacete local.

148. Mesmo desconsiderado este aspecto, existem outros factores que justificariam a escolha do concelho como unidade geográfica apropriada. Avulta a este propósito o facto de para as redes de distribuição por cabo só existirem dados relevantes ao nível do concelho<sup>60</sup>.

149. Já se salientou que a importância da pressão competitiva exercida pela existência de infra-estruturas alternativas na definição de mercado de retalho não pode ser minimizada. Assim, ainda que a área de central pudesse ser, em tese, uma zona geográfica mais apropriada para considerar a eventual pressão competitiva exercida pelos operadores OLL, a verdade é que num cenário de eventual desregulação do mercado de acesso em banda larga – que é o que se devia questionar com esta reavaliação de mercado –, a tónica da análise tem de forçosamente incidir sobre a cobertura e expressão das infra-estruturas alternativas (redes de cabo) no território nacional.

150. Por esta razão, crê-se que não tem sentido sobrevalorizar o impacto dos operadores OLL quando a sua pressão competitiva só tem relevância enquanto subsistir a regulação. Caso contrário, haverá um claro contra-senso com o propósito regulatório subjacente à reavaliação de mercados relevantes.

151. Assim, a escolha do concelho é justificável, desde logo, com base em duas razões distintas:

---

<sup>59</sup> Compreende-se que o ICP-ANACOM só considera as áreas de central como a unidade geográfica apropriada porque atribui relevância à eventual pressão competitiva exercida pelos operadores OLL no mercado de retalho de acesso em banda larga. No entanto, tal conclusão perderia qualquer tipo de validade se esta Autoridade tivesse tido em consideração um cenário de ausência de regulação, uma vez que a área de central, neste caso, pouco ou nada adiantaria sobre as reais pressões competitivas exercidas neste mercado pelos operadores de cabo.

<sup>60</sup> De acordo com o disposto na pág. 41 da Consulta Pública, o ICP-ANACOM informa que o concelho é a unidade mais reduzida para a qual se recolhe alguma da informação estatística relativa às redes de distribuição por cabo, o que confirma a afirmação feita nesta resposta.

- (a) Por um lado, o facto de só existirem dados sobre a cobertura das redes de cabo ao nível do concelho leva a que a análise de condições de homogeneidade ao nível das áreas de central seja ficcionada, correndo o sério risco de ser incorrecta<sup>61</sup>.

Embora zona de cobertura da área de central possa ser um espaço eventualmente mais adequado para apreciar a existência dos operadores OLL, como é o concelho a zona geográfica que melhor permite apreciar o impacto e pressão competitiva dos operadores das redes de distribuição por cabo – sendo estas as infra-estruturas mais relevantes na reavaliação do mercado de acesso em banda larga –, parece ser evidente que deve ser esta área a escolhida como unidade geográfica apropriada.

- (b) Por outro lado, a escolha da área de central como unidade geográfica relevante parte de um preconceito regulatório que não pode deixar de ser criticável.

Com efeito, o facto de se afirmar que a área de central facilita a operacionalização de obrigações, pressupõe, à partida, que são as empresas do Grupo PT, em particular a PTC, que devem ser reguladas. De facto, sendo as áreas de central um elemento essencial da infra-estrutura de rede da PTC, pode concluir-se que o regulador está a antecipar na fase de definição de mercado uma conclusão que não é justificável, ainda para mais quando se verifica da análise conduzida pelo ICP-ANACOM que é muitas vezes o principal operador de cabo que assume preponderância face aos restantes operadores em várias zonas das áreas de central.

152. Considerando estes aspectos, é fácil verificar que, mesmo analisando de forma individual cada um dos critérios apontados pelo ICP-ANACOM para seleccionar o ponto de atendimento (pág. 44 da Consulta Pública), o Grupo PT não vê razões para modificar a sua perspectiva do problema.

---

<sup>61</sup> De facto, como veremos mais abaixo, esta situação conduz a alguns erros de análise que não podem deixar de ser considerados pelo ICP-ANACOM na sua análise.



153. Em *primeiro lugar*, o concelho é uma unidade geográfica mutuamente exclusiva, não havendo pontos de sobreposição.
154. Em *segundo lugar*, tal como referimos anteriormente, a estrutura de rede dos operadores com verdadeira infra-estrutura alternativa ao Grupo PT só pode ser mapeada ao nível do concelho, ao contrário do que acontece com os pontos de atendimento em que se tem de ficcionar a cobertura da rede dos operadores de cabo como forma de analisar a homogeneidade das condições de concorrência. Para além deste aspecto, os eventuais erros de mapeamento no caso do concelho são bem menos críticos do que aqueles que se verificam ao nível do ponto de atendimento, como se verá *infra*.
155. Em *terceiro lugar*, parece evidente que a geografia do concelho apresenta fronteiras mais definidas e estáveis do que o ponto de atendimento. Aliás, é o próprio ERG a referir que: “*the unit should have clear and stable geographic boundaries which can easily be understood by all market parties. This will usually be the case for political units. The network structure of the incumbent operator, on the other hand, might not be available to all market parties and might also change in the course of time.*”<sup>62</sup>
156. Em *quarto lugar*, quanto à homogeneidade das condições de concorrência, importa salientar que as dificuldades de mapeamento dos dados disponíveis não facilitam a avaliação da homogeneidade concorrencial a partir dos pontos de atendimento. Partindo do diagrama exemplificativo na pág. 43 da Consulta Pública, verifica-se que a insuficiência de informação sobre a cobertura das redes de cabo, conduz a uma comparação de homogeneidade de condições de concorrência que é artificial:

[IIC]

[FIC]

---

<sup>62</sup> Cf. pág. 10 da Consulta Pública do ERG.

157. Ligado a este aspecto está o facto de o ICP-ANACOM considerar como critério de homogeneidade de concorrência a existência de percentagens de cobertura das redes de distribuição por cabo por concelho e não por ponto de atendimento. Este aspecto, só por si e em face do que se expôs anteriormente, deveria ter sido mais do que suficiente para que se escolhesse o concelho e não a área de central como a unidade geográfica apropriada. Não o fazendo, o ICP-ANACOM admite a ocorrência de erros de avaliação muito significativos, em especial nos casos em que o principal operador de cabo não apresenta a taxa de cobertura exigida num dado concelho, mas é dominante, em termos de quotas de mercado, nas principais áreas de central do mesmo concelho.
158. A impossibilidade de aferir de forma exacta a cobertura do cabo em cada área de central, levou a que o ICP-ANACOM admitisse uma cobertura uniforme das redes de distribuição de cabo por concelho, o que, naturalmente, não se pode considerar um critério correcto para aferir a homogeneidade de condições de concorrência entre áreas de central distintas.
159. Perante dificuldades de mapeamento, julga-se que o ICP-ANACOM deveria: (i) ter seleccionado a área do concelho como unidade geográfica apropriada ou, no mínimo, (ii) ter calculado a expressão das redes de distribuição por cabo por cada área de central, ou pelas principais áreas de central de cada concelho, de forma a chegar a um juízo mais preciso e coerente quanto à existência de condições de concorrência homogéneas entre zonas geográficas distintas.
160. Assim, mesmo que, em teoria, a área de central pudesse permitir simular e melhor aferir a homogeneidade de condições de concorrência – o que nem sequer é verdade –, em termos práticos, o único termo de comparação relevante a nível regulatório para a infra-estrutura de cabo encontra-se na área geográfica do concelho. Outra perspectiva acaba por conduzir, como adiante melhor veremos, ao estabelecimento de critérios de homogeneidade das “Áreas C” com resultados absurdos.
161. *Finalmente*, no que toca ao critério da operacionalização de obrigações, julga-se que sendo este um factor instrumental da análise de homogeneidade de condições

de concorrência, terá de se concluir que, também aqui, a circunscrição por concelho apresenta mais vantagens do que a área de central. Aliás, como se salientou acima, sendo o cabo dominante em vários concelhos, o argumento de maior facilidade, ao nível da operacionalização das obrigações, perde interesse prático.

162. Sobre este tópico, recorde-se que a escolha da zona de segmentação geográfica deve obedecer ou ter em atenção critérios de praticabilidade do ponto de vista dos operadores visados, mas também a necessidade de defesa dos interesses dos utilizadores finais ou de avaliação do seu comportamento.

163. Na prática, a solução de segmentação defendida na Consulta Pública leva a situações em que existe discriminação de preços entre habitantes da mesma zona residencial, *i.e.*, dentro da mesma freguesia, tal como se ilustra no caso seguinte:

[IIC]

164. O problema identificado é ainda mais evidente no concelho do Funchal<sup>63</sup>.

[FIC]

165. Estes exemplos suscitam a questão dos efeitos práticos da solução proposta. Na realidade, o que irá ocorrer caso o ICP-ANACOM mantenha a sua decisão é a criação de “ilhas” territoriais no âmbito da mesma delimitação administrativa, com ofertas retalhistas potencialmente assimétricas.

166. De facto, como as zonas de cobertura das áreas de central não estão sobrepostas ao concelho, nem sequer à freguesia, tal significará que alojamentos familiares muito próximos, até mesmo contíguos, tenham ofertas comerciais díspares pelo simples facto de não serem servidos pela mesma central. Esta realidade pode ser

---

<sup>63</sup> Este caso levanta ainda o problema de se exigir como critério de homogeneidade de condições de concorrência a presença de, pelo menos, um operador de OLL, aspecto que criticaremos mais abaixo na nossa exposição.

difícilmente acomodada por populações dentro da mesma circunscrição administrativa de menor nível – a freguesia (cf. artigo 5.º n.º 1 (c) da Lei das Comunicações Electrónicas).

167. É verdade que caso a escolha recaísse sobre o concelho continuariam a ocorrer situações similares às apontadas. Mas também não deixa de ser verdade que a possibilidade de se verificarem situações de tratamento assimétrico seria muito menos relevante. Embora a definição de sub-mercados nacionais gere sempre situações de fragmentação, competiria ao regulador determinar a unidade geográfica onde estes efeitos poderiam ser menos pronunciados e, como tal, menos relevantes. A ponderação deste aspecto levaria a que a área do concelho fosse seleccionada em detrimento da área de central.

168. Por outro lado, para os operadores visados pela segmentação geográfica, suscita-se a questão relevante de saber como implementar as suas ofertas comerciais de forma diferenciada por zonas de cobertura das áreas de central. Este aspecto constitui um problema que não parece ter sido devidamente ponderado pelo ICP-ANACOM.

169. Verifica-se, assim, que através de uma análise de vantagens e desvantagens dos critérios apontados pelo ICP-ANACOM, ponderando ainda os efeitos práticos da solução a adoptar, a área administrativa do concelho é mais adequada do que a área de central enquanto unidade geográfica relevante para efeitos de segmentação.

170. Utilizando aqui as palavras do Regulador, na pág. 44 da Consulta Pública, pode afirmar-se que ponderando o necessário compromisso entre o nível de granularidade e a exequibilidade da análise de mercado e subsequente aplicação, se for caso disso, das obrigações pertinentes, a escolha da unidade geográfica deveria ter recaído sobre o concelho, não só porque é a área onde a pressão competitiva exercida pela infra-estrutura de cabo pode ser melhor analisada, mas também porque permite evitar os efeitos práticos negativos que foram indicados.

171. Pressupondo que o ICP-ANACOM realizava a sua análise a partir da unidade do concelho, faltará simular quais seriam os resultados alcançáveis em termos de homogeneidade de condições de concorrência e de agregação de zonas territoriais distintas. Tal é o que nos ocupará de seguida.

172. Como referido na parte das considerações gerais deste capítulo, uma abordagem esclarecida e cabal nesta matéria exige que se apresentem duas simulações diferentes. Uma que toma como base os critérios de homogeneidade de condições de concorrência propugnados pelo ICP-ANACOM na Consulta Pública, e outra que apenas atende ao comportamento do mercado como um todo – procura e oferta –, cenário que o Grupo PT tem vindo a defender.

***B.3.1. Proposta de segmentação geográfica do mercado nacional considerando a área do concelho e os demais critérios usados pelo Regulador***

173. Admitindo – como forma de melhor contribuir para a resposta à Consulta Pública – que os critérios de agregação de zonas territoriais distintas expostos no projecto de decisão são adequados - ou seja (i) presença de infra-estruturas alternativas na área do concelho; (ii) taxa de cobertura do cabo e (iii) quota de mercado da PTC - seria ainda assim possível fazer uma análise idêntica à apresentada pelo ICP-ANACOM para as áreas de central ao nível do concelho.

174. O resultado desse exercício seria o seguinte:

[IIC]

[FIC]

175. Para cada um dos Grupos identificados no gráfico aplica-se a definição indicada na pág. 48 da Consulta Pública. Assim, a título de exemplo, o Grupo A seria caracterizado pela inexistência de operadores co-instalados ou de operadores de redes de cabo e no Grupo F existiria mais do que um operador co-instalado e estaria presente, pelo menos, um operador de redes de distribuição por cabo.

176. Note-se que, em tal análise, é possível chegar às mesmas conclusões que o ICP-ANACOM aponta na Consulta Pública para a área de central, ou seja, é possível apontar uma certa homogeneidade de condições de concorrência entre os Grupos C, E e F.

Assim, para os Grupos E e F, é possível estabelecer níveis suficientes de homogeneidade de condições de concorrência, no sentido considerado pelo Regulador,

[IIC]

[FIC]

177. Consequentemente, em termos de agregação nas chamadas “Áreas C”, teríamos o seguinte resultado caso a abordagem partisse da área geográfica do concelho e tivesse apenas e só em vista os critérios de homogeneidade indicados pelo Regulador:

[IIC]

[FIC]

178. A solução agora apresentada chega a um potencial de acessos em banda larga desreguláveis de **64%**, os quais se concentram maioritariamente nas áreas que apresentam uma estrutura concorrencial de acordo com os critérios do ICP-ANACOM. No **Anexo III** a esta resposta encontra-se a lista dos concelhos que, nesta proposta de segmentação, seriam considerados concorrenciais de acordo com os critérios que o Regulador utiliza na Consulta Pública.

179. Contudo, haverá que reconhecer que este resultado acaba por ser minimalista, uma vez que se desconsidera, seguindo o raciocínio do Regulador, as áreas abrangidas no Grupo C.

180. Sem prejuízo do que se refere a propósito da metodologia seguida pelo ICP-ANACOM, importa não perder de vista que a subvalorização das zonas geográficas incluídas no Grupo C, apesar de nas mesmas existir sempre um operador de infra-estrutura alternativa à da PTC, é um exercício inadequado, e isto na medida em que se negligencia a expressão e capacidade das redes de distribuição por cabo como factor de pressão competitiva e de desregulação do mercado.
181. Esta abordagem parece assentar no facto de o ICP-ANACOM pré-excluir zonas onde as quotas de mercado do Grupo PT são superiores a 40%, não atendendo a outros factores de comportamento do mercado. É precisamente por focalizar exageradamente a sua análise no critério das quotas de mercado que o modelo de segmentação proposto pelo ICP-ANACOM é discutível.
182. Basta considerar a Consulta Pública do ERG e toda a prática comunitária ao nível da aplicação do Direito da Concorrência, para perceber que este aspecto (quotas de mercado) é apenas um dos vários factores que devem ser tidos em conta na definição de mercados geograficamente segmentados. De acordo com os princípios de análise *ex ante*, o ERG aponta outros factores<sup>64</sup>, tais como: (i) barreiras à entrada; (ii) número de operadores e (iii) diferenças de preços.
183. Por outro lado, a abordagem e a avaliação dos vários critérios deve ser, como sempre, prospectiva e dinâmica<sup>65</sup>. Especialmente nos casos em que as quotas de mercado não permitem efectuar extrapolações seguras sobre a concorrência efectiva e a homogeneidade das condições de concorrência. Crê-se pois que a ponderação dos factores apontados pelo ERG poderá ser importante na definição prospectiva e na agregação de zonas com características similares em termos de estrutura de concorrência<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Cf. Consulta ERG, pág. 12 a 16.

<sup>65</sup> Ao se referir à análise das quotas de mercado, o ERG expressa a seguinte orientação: “*Ideally this should not only include market shares at a particular point of time, but also the development of market shares (...)*”, referindo a seguir que “*as the market definition exercise is required to be forward-looking, it is important for NRAs to try to gauge how market shares might be expected to change over the period of the market review (...)*”, Consulta Pública ERG, pág. 13.

<sup>66</sup> Neste sentido, admite-se que em algumas áreas de central onde o Grupo PT tem actualmente uma quota de mercado superior a 40% possam vir a ser agregadas em conjunto com aquelas em que a quota

184. Atendendo aos aspectos anteriores, e de forma a não desconsiderar as áreas onde se encontram implantadas as infra-estruturas dos operadores de cabo, o Grupo PT entende que a segmentação geográfica do mercado nacional de acesso em banda larga deveria atender a outros critérios que não os usados pelo ICP-ANACOM, os quais, como vimos e detalharemos mais abaixo, são fortemente criticáveis.

185. Neste sentido, haveria que avaliar quais seriam os resultados caso a análise do ICP-ANACOM, ainda que partindo da área geográfica do concelho, tivesse em atenção outros factores.

### ***B.3.2. Proposta de segmentação geográfica do mercado nacional considerando a área do concelho e os padrões de comportamento da procura e da oferta***

186. O Grupo PT tem vindo a defender que a segmentação do mercado de acesso em banda larga e a procura da homogeneidade de condições concorrenciais deve ser avaliada tendo especialmente em vista os padrões de comportamento da procura e da oferta.

187. Tal como se detalha no Anexo I a esta resposta (págs. 10 e segs.), a metodologia proposta pelo Grupo PT seria a de recolher para cada concelho – unidade geográfica apropriada – informações relevantes sobre:

- (a) O comportamento da procura, *i.e.*, estrutura do consumo dos serviços de comunicações electrónicas, homogeneidade do comportamento dos consumidores e análise histórica da evolução do mercado; e
- (b) O comportamento da oferta, *i.e.*, homogeneidade da presença de infra-estruturas alternativas e homogeneidade das condições de acesso, mais propriamente a inexistência de barreiras à entrada.

---

é inferior a 40%, pela simples justificação de que, em tais áreas, as barreiras à entrada ou à expansão dos operadores não são significativas.



188. Depois deste exercício, seria necessário comparar e agrupar os concelhos por padrões de comportamento do mercado similares (seja da oferta, seja da procura), construindo grupos homogêneos que assim possam constituir segmentos de mercado individualizáveis e mutuamente exclusivos.

189. Atendendo a que o que verdadeiramente importa é o comportamento da procura e da oferta, as eventuais assimetrias regionais ou locais de quotas de mercado não devem ser consideradas como factores fundamentais para as conclusões a que se pretende chegar em termos de homogeneidade de condições de concorrência.

190. Posto isto, o primeiro aspecto a ter em atenção nesta matéria é considerar uma potencial divisão do mercado tendo em atenção a presença de infra-estruturas concorrentes, que é, como vimos, o que ICP-ANACOM deveria testar na reavaliação do mercado de acesso em banda larga. Assim, actualmente podem ser identificados, do ponto de vista da oferta, nove segmentos de mercado distintos, conforme ilustrado na figura seguinte:

[IIC]

[FIC]

191. Se para cada um destes grupos for analisada a evolução histórica do mercado, do lado da oferta e do lado da procura, verificar-se-á que o comportamento do mercado permite constituir dois a três segmentos: (i) áreas sem a presença de qualquer um dos dois operadores principais de cabo (onde marginalmente existem operadores alternativos a partir de OLL); (ii) áreas em que está presente apenas um dos dois principais operadores de cabo e (iii) áreas onde estão presentes os dois principais operadores de cabo. A análise também revelará que o comportamento dos grupos (ii) e (iii) é muito similar, podendo ser considerados como um único segmento de mercado.

192. De facto, tal como detalhado nas figuras seguintes, apesar das diferenças entre cada segmento geográfico identificado, é possível observar ritmos similares do

crescimento do número de acessos em função do número de operadores de cabo presentes:

[IIC]

[FIC]

193. Por outro lado, o ritmo de crescimento de cada operador é semelhante nas zonas com um e com dois operadores de cabo.

[IIC]

[FIC]

194. As diferenças entre as zonas geográficas com e sem operadores de cabo é ainda claramente visível atendendo ao comportamento dos consumidores, como decorre do gráfico seguinte:

[IIC]

[FIC]

195. Desta forma, considerando o comportamento da procura e da oferta como forma de analisar as condições de homogeneidade de concorrência, é possível distinguir dois grandes segmentos no território nacional, caracterizados por diferenças tanto ao nível do poder de compra, como da densidade populacional, como da taxa de penetração de banda larga e ainda, especialmente, da existência ou não de infra-estruturas alternativas (*i.e.*, operadores de cabo).

196. Estes segmentos podem considerar-se, respectivamente, como áreas de elevado e de baixo potencial de mercado para os serviços de banda larga e apresentam interesse distinto para os operadores com infra-estrutura própria e alternativos ao operador histórico da rede de cobre.

197. As zonas de baixo potencial de mercado localizam-se, em geral, no interior do País, em regiões com mais baixos índices de densidade populacional, poder de compra e penetração da banda larga. Estas zonas caracterizam-se, também, pela **ausência da infra-estrutura de cabo** e por uma fraca presença dos operadores da infra-estrutura de cobre, além do Grupo PT.

[IIC]

[FIC]

198. Por oposição, as zonas com elevado potencial de mercado localizam-se, em regra, junto ao litoral, em regiões do País com mais elevada densidade populacional (abarcando no seu conjunto cerca de 78% da população total), poder de compra e penetração da banda larga. Estas zonas caracterizam-se também pela **forte presença de operadores com infra-estrutura própria**, seja de cabo ou de cobre.

[IIC]

[FIC]

199. A taxa de penetração da banda larga apresenta registos diversos nessas zonas:

[IIC]

[FIC]

200. Tal como referido, as características socio-económicas das zonas com baixo e com elevado potencial de mercado têm uma influência directa nas decisões de investimento dos prestadores dos serviços de acesso em banda larga.

[IIC]

[FIC]

201. Naturalmente que os operadores tendem a concentrar-se e a investir em zonas com elevada densidade populacional, maior poder de compra e com maior concentração territorial de alojamentos familiares clássicos. Assim, a ausência de operadores alternativos nas zonas menos concorrenciais é explicada pelos baixos retornos proporcionados em comparação com o elevado investimento que requerem. Diga-se, ainda, que nas zonas de elevado potencial de mercado concentra-se a maioria da população, representando 90% do número de acessos em banda larga.

202. Como detalhado no Anexo I a esta resposta, é de destacar que a distinção entre os dois segmentos de mercado é observada, não apenas pela análise histórica do comportamento dos consumidores, como ainda pela presença de infra-estruturas alternativas à rede da PTC e pelo factor de homogeneidade em termos de ritmo de crescimento do número de acessos entre zonas distintas.

203. Em resultado dos critérios indicados, as zonas de elevado potencial de mercado apresentam um nível concorrencial mais elevado:

[IIC]

[FIC]

204. Considerando como critério de segmentação do mercado o concelho e como factor de homogeneização das condições de concorrência o comportamento do mercado e as respectivas características essenciais na perspectiva da procura, chegamos à conclusão de que toda a área de elevado potencial referida deve ser considerada como actual e prospectivamente concorrencial, correspondendo a 141 concelhos e a **90%** do mercado de acessos em banda larga, tal como ilustrado na figura seguinte:

[IIC]

[FIC]

205. Em suma, é entendimento do Grupo PT que o modelo de segmentação proposto é o mais coerente com a realidade do mercado em Portugal e o mais compatível com a metodologia de definição dos mercados relevantes. Trata-se de um modelo que, ao contrário do desenvolvido pelo ICP-ANACOM, atende devidamente à pressão competitiva exercida pelos operadores de infra-estruturas de cabo no território nacional – considerando este factor como um dos critérios mais relevantes para efeitos de segmentação – e também ao comportamento da procura como factor de homogeneidade de condições de concorrência entre zonas geográficas distintas.
206. Desta forma, podem agregar-se as áreas dos concelhos em zonas homogéneas de baixo potencial de mercado e em zonas de elevado potencial de mercado. No **Anexo II** a esta resposta encontra-se a lista concreta dos concelhos (141) que, na proposta de segmentação do Grupo PT, deveriam ser considerados como zonas concorrenciais.
207. Mesmo que o ICP-ANACOM viesse a considerar uma segmentação de mercado por áreas de concelho, a qual tivesse em atenção os critérios de homogeneidade avançados no seu projecto de decisão, o resultado seria, como apontámos, uma área concorrencial equivalente a, no mínimo, **64%** do parque de acessos nacional.
208. O Grupo PT sugere, pois, que a abordagem anteriormente descrita seja a seguida pelo ICP-ANACOM na reavaliação das condições concorrenciais no mercado de acesso em banda larga.
209. No entanto, considerando que o modelo de segmentação seguido na Consulta Pública não foi esse, impõe-se, *por dever de raciocínio*, comentar e especificar melhor as críticas que devem ser apontadas à metodologia seguida pelo ICP-ANACOM no actual projecto de decisão.

#### ***B.4. Comentários ao modelo do Regulador sobre a homogeneidade de condições concorrenciais nos pontos de atendimento***

210. Mesmo que o ICP-ANACOM não considere a proposta de abordagem referida, que toma como ponto de partida a área geográfica do concelho e pondera a homogeneidade de concorrência entre concelhos distintos atendendo ao comportamento do mercado, a verdade é que o exercício desenvolvido pelo ICP-ANACOM no ponto 2.4.2. da Consulta Pública não é apropriado.

211. O que importa questionar neste capítulo é, acima de tudo, o modelo de agregação de pontos de atendimento proposto pelo ICP-ANACOM e ainda os resultados obtidos em termos de homogeneidade de condições concorrenciais e consequente definição de mercados geográficos. Para este efeito, parte-se da metodologia de análise proposta na Consulta Pública, em particular no que se refere à escolha do MDF, e chega-se a conclusões bem diferentes.

212. No essencial, esta diferença deve-se aos seguintes factores: (i) o ICP-ANACOM não teve em devida conta o facto de os serviços de acesso em banda larga prestados através da infra-estrutura de cobre (xDSL) e da rede de distribuição de cabo estarem no mesmo mercado de produto e (ii) a informação sobre a cobertura dos operadores de cabo estar imputada ao nível geográfico do concelho e não à área de serviço dos MDFs considerados.

213. O objectivo não é analisar individualmente cada um dos grupos identificados pelo ICP-ANACOM – até porque se questiona a escolha do MDF –, mas tão só chamar à atenção para alguns erros e resultados da abordagem que, no entender do Grupo PT, colocam em causa as conclusões apresentadas na Consulta Pública.

214. Para tornar mais compreensível o exercício, é conveniente dividir os nossos comentários em: (i) aspectos procedimentais; (ii) critérios de agregação de zonas geográficas distintas e (iii) efeitos da metodologia proposta. Finalmente, apresentaremos uma simulação que, com base nos critérios utilizados pelo ICP-ANACOM, mas procurando aproximar o mapeamento da informação sobre os

operadores de cabo às zonas de cobertura das áreas de central, permite apresentar resultados bem diferentes dos indicados na Consulta Pública.

**(i) Aspectos procedimentais**

215. Sobre este ponto, aproveita-se para referir que a metodologia de desagregação por concelho dos acessos de banda larga por modem de cabo referida no Anexo I da Consulta Pública, a partir de informação nacional, de que se desconhece a periodicidade (podendo até não ser comparável), afigurasse-nos questionável.

216. Acresce que, o facto de a informação estatística relativa às redes de distribuição por cabo ser por NUTS II (semestral) e os acessos por modem de cabo estarem apenas disponíveis por operador (Anexo I da Consulta Pública), não sendo indicada a sua periodicidade, levanta algumas questões na sua passagem para posterior desagregação por concelho.

217. Uma vez que o ICP-ANACOM dispõe de todos os meios legais para solicitar informação por concelho aos operadores de redes de distribuição por cabo, tal como o faz com a PTC no que toca às áreas de central, é de registar que as dúvidas que se podem suscitar nesta matéria poderiam ser facilmente dissipadas, a bem da segurança e correcção que deve estar sempre subjacente ao exercício da acção regulatória.

**(ii) Critérios de agregação de zonas geográficas distintas**

218. Sobre este tópico importa registar que a análise da homogeneidade de condições concorrenciais feita pelo ICP-ANACOM é discutível, na medida em que está demasiado centrada no critério das quotas de mercado<sup>67</sup>, ponderando o seu peso, ainda por cima, numa perspectiva estática avessa a uma abordagem prospectiva ditada pelo fenómeno relativamente recente do *spin-off* da ZON Multimédia. Sobre este aspecto, remete-se para o referido no capítulo anterior já que a crítica central é essencialmente a mesma.

---

<sup>67</sup> A título de exemplo, atente-se na informação das Tabelas 13 e 15 e nos Gráficos 11 a 14 da Consulta Pública e nas conclusões que se retiram da sua análise.

219. Importa, no entanto, referir quanto às quotas de mercado que a Consulta Pública do ERG é expressa ao referir que<sup>68</sup>: “*As the market definition exercise is required to be forward-looking, it is important for NRAs to try to gauge how market shares might be expected to change over the period of the market review and whether any observed variations in current or historic market shares are likely to increase, decrease or remain relatively stable. In this regard it can be useful for NRAs to classify areas according to the level and the trend of the market share of the incumbent operator (i.e., high and stable or declining slowly, high and declining rapidly, low and stable or declining).*”
220. Em reforço da orientação do ERG, recorde-se aqui que a Ofcom, na decisão já referida e analisada anteriormente, decidiu considerar como concorrenciais áreas de central da BT onde, de acordo com uma análise prospectiva e dinâmica, era expectável que viessem a surgir novos operadores e onde seria de esperar que as quotas de mercado da BT, que historicamente tinham vindo a decrescer em tais áreas, mantivessem tal tendência no horizonte temporal da análise. O Grupo PT considera que a avaliação do ICP-ANACOM devia ter em atenção estes aspectos.
221. Por outro lado, nesta matéria, pode ganhar uma especial importância a análise de substituíbilidade da oferta como forma de agrupar, de forma mais sustentada, áreas de central distintas. Em linha com os princípios comunitários, importa ter presente que o eventual problema dos custos afundados, invocado pelo ICP-ANACOM para negligenciar esta ferramenta de análise, pode perder importância quando as unidades geográficas escolhidas, embora distintas, estão geograficamente próximas e os operadores presentes na sua área de cobertura têm uma dimensão assinalável.
222. A Exposição de Motivos sustenta esta posição ao referir que: “*regional competitors can indeed exercise a competitive pressure reaching beyond the area in which they are present when the potential SMP operator applies uniform tariffs and the regional competitor is too large to ignore.*”<sup>69</sup>. Assim, importaria

---

<sup>68</sup> Cf. pág. 13 e 14.

<sup>69</sup> Cf. pág. 12.



testar se um aumento de preços significativo e não transitório em zonas menos povoadas, mas que se encontram próximas de áreas com elevado potencial de mercado, poderia ou não atrair novos investimentos por parte dos competidores existentes ou mesmo novos concorrentes<sup>70</sup>.

223. Neste sentido, não é irrealista considerar que algumas áreas de central onde o Grupo PT tem actualmente uma quota de mercado superior a 40% e inferior a 60% possam vir a ser agregadas àquelas em que a quota é inferior a 40%<sup>71</sup>, pelo simples facto de que, nas áreas de cobertura dos MDFs em tais áreas de central, as barreiras à entrada ou à expansão dos operadores não são significativas.

224. Em suma, considera-se, assim, que a análise sobre a homogeneidade de condições concorrenciais nas áreas de central e a consequente definição de sub-mercados está demasiado assente em elementos estáticos, devendo, no mínimo, o ICP-ANACOM refazer a sua análise tendo em conta o teste da substituíbilidade da oferta e os demais critérios indicados na Consulta Pública do ERG.

225. Adicionalmente, tendo em conta que qualquer definição de mercado tem de ser dinâmica e prospectiva, nota-se que a decisão final do ICP-ANACOM deve ter em conta os desenvolvimentos na estrutura de concorrência que são expectáveis no horizonte temporal relevante.

### ***(iii) Efeitos da metodologia de análise (critérios de homogeneidade) proposta***

226. Reservou-se para o último tópico o conjunto de comentários mais significativo no que se refere ao modelo propugnado pelo ICP-ANACOM. De facto, com base numa análise dos seus efeitos concretos, percebe-se claramente que não se trata de uma abordagem correcta, nem mesmo praticável, o que deveria levar o

---

<sup>70</sup> Sobre a relevância do teste de substituíbilidade da oferta na definição de sub-mercados, *vide*, Martin Cave, Ulrich Stumpf e Tommaso Valletti, “A review of certain markets included in the Commission’s Recommendation on Relevant Markets subject to ex ante Regulation”, pág. 30.

<sup>71</sup> Embora se compreendam as razões que levam o ICP-ANACOM a escolher como *threshold* de análise os 40% de quota de mercado, é de referir que a TKK na sua avaliação procurou desregular zonas onde a Telekom Áustria tinha uma quota de mercado inferior a 50%, pelo que não se trata aqui de uma questão pacífica.

Regulador a reconsiderar a sua proposta de segmentação e a atentar na sugerida anteriormente pelo Grupo PT.

227. *Em primeiro lugar*, a aplicação dos critérios de homogeneidade de MDFs conduz a que zonas completamente díspares em termos de penetração de banda larga e de poder de compra estejam no mesmo mercado geográfico. Tal é bem ilustrado no Anexo I a esta resposta, de onde se retirou o seguinte quadro:

[IIC]

[FIC]

228. Pela aplicação dos critérios apresentados na Consulta Pública, conclui-se que as condições de mercado e a homogeneidade concorrencial são idênticas entre Vila Franca do Campo (que tem uma penetração de banda larga de apenas 34% e um índice de poder de compra de 56) e em Lisboa ou Oeiras, que têm características de mercado bem distintas. Assim, o modelo de análise proposto pelo ICP-ANACOM conduz à agregação de zonas geográficas que intuitivamente não podem ser agrupadas, dado que é evidente que as áreas de serviço dos MDFs de Lisboa ou de Oeiras apresentam uma maior pressão competitiva do que as de Vila Franca do Campo ou da Nazaré<sup>72</sup>.

229. Em complemento à crítica anterior refira-se, *em segundo lugar*, que os critérios de segmentação geográfica, propostos pelo ICP-ANACOM, parecem resultar da aplicação de raciocínios estritamente matemáticos, não tendo em consideração factores de praticabilidade, quer do ponto de vista de oferta comercial por parte dos operadores visados, quer considerando os interesses da população residente nas mesmas circunscções administrativas (*ex*: freguesia), tal como se detalha na pág. 37 do Anexo I a esta resposta.

---

<sup>72</sup> O Grupo PT faz notar que na sua proposta de segmentação geográfica este problema é devidamente endereçado uma vez que o índice de poder de compra e penetração de banda larga são considerados como critérios relevantes para a definição de sub-mercados ou sub-zonas.

230. Com efeito, a definição de sub-mercados nacionais tendo em atenção as zonas de cobertura dos pontos de atendimento cria dificuldades significativas em termos de comercialização de ofertas de banda larga, para além de gerar assimetrias contratuais dificilmente explicáveis aos utilizadores finais. Recorde-se que este raciocínio já tinha sido desenvolvido *supra* em defesa do concelho como unidade geográfica relevante<sup>73</sup>. Nesta área administrativa, as eventuais dificuldades de operacionalização seriam bem menos relevantes do que na área de central.

231. *Em terceiro lugar*, atendendo a que os serviços de acesso em banda larga através de xDSL e modem de cabo estão no mesmo mercado, tem toda a oportunidade questionar as razões que levaram o ICP-ANACOM a não considerar como áreas potencialmente desreguláveis as zonas de cobertura das áreas de central em que, embora só estejam presentes a PTC e um operador de cabo, este último detém uma posição de mercado muito significativa e potencialmente dominante. Esta questão coloca-se com especial acuidade nos casos tratados pelo ICP-ANACOM no Grupo C.

232. Neste Grupo, o ICP-ANACOM identifica 982 pontos de atendimento, sendo que em 170 dos mesmos a quota de mercado do Grupo PT é inferior a 40%. Tal como se indica na Consulta Pública, a parte mais significativa destes MDFs situa-se na Região Autónoma da Madeira em zonas onde, para além do Grupo PT, está apenas a Cabo TV Madeirense. O ICP-ANACOM conclui pela relativa irrelevância deste Grupo e integra estes MDFs nas “Áreas NC”.

233. O Grupo PT considera que esta abordagem é manifestamente incorrecta. Note-se que nos 170 pontos de atendimento referidos é a ZON, não o Grupo PT, que tem uma quota de mercado significativa (acima dos 40%), pelo que considerar tais zonas como “Áreas NC” e pretender manter ali a intervenção regulatória é, a todos os títulos, incompreensível. Com efeito, como entender que em áreas onde é o operador de cabo quem potencialmente detém PMS se continue a regular as empresas do Grupo PT? Julga-se que, atendendo aos princípios aplicáveis à

---

<sup>73</sup> Assim sendo, remete-se para este ponto da resposta para mais considerações sobre esta matéria.

definição e avaliação de mercados, o ICP-ANACOM deveria ter seguido outra via.

234. O entendimento do ICP-ANACOM de que como não existe nenhum operador co-instalado nos 170 pontos de atendimento onde o operador de cabo é dominante não se consideram tais zonas como potencialmente desreguláveis é insustentável, e isto pelo simples facto de que não está em consonância, nem com os princípios do Direito da Concorrência, nem com a conclusão de que os serviços de acesso em banda larga prestados através de xDSL e de modem de cabo estão no mesmo mercado de produto.

235. Esta afirmação só pode esta inquinada pelo objectivo pré-definido de manutenção da regulação do mercado 4, o que só pode ser legalmente conseguido pela constatação arbitrária de que os mercados retalhistas só são concorrenciais se contarem com a disputa de operadores co-instalados.

236. Assim, tendo em atenção esta crítica e tendo ainda bem em mente que as Regiões Autónomas (Madeira e Açores) apresentam características muito próprias que as diferenciam das áreas do Continente, julga-se que o ICP-ANACOM deveria ter procurado critérios de homogeneidade mais específicos para estas zonas que conduzissem a uma conclusão substancialmente idêntica à que apresenta para as “Áreas C”.

237. Uma equiparação pura entre Continente e Regiões Autónomas, tendo apenas em consideração critérios de aritmética pseudo-estatística é altamente questionável e justifica, mais uma vez, a crítica da abordagem preconcebida, estática e matemática do Regulador.

238. Refira-se, ainda, quanto a este tópico que o facto de se fazer depender a eventual desregulação de uma área das decisões de investimento de um ou mais operadores de OLL traduz, para além de um enfiamento da metodologia de análise que deveria desconsiderar liminarmente os efeitos da regulação, uma sobrevalorização injustificada deste elemento de pressão concorrencial em comparação com a existência de concorrência infraestrutural, que se supõe ser a

única que verdadeiramente importaria considerar ou sobrevalorizar justamente num cenário de ausência de regulação.

239. Além disso, é igualmente uma metodologia claramente dissonante da seguida pela Comissão e pelos Tribunais Comunitários na apreciação de matérias sob a perspectiva jusconcorrencial, tal como detalhado acima.

240. Em boa verdade, apenas a existência de um monopólio de infra-estrutura irreplicável pode justificar a oneração desta com obrigações de conceder acesso a concorrentes. Em cenários em que existem infra-estruturas alternativas (no caso a rede de cobre e a rede de cabo) é insustentável, à luz da política de concorrência, onerar apenas um dos detentores dessas infra-estruturas.

241. Relacionado com o ponto anterior, compete referir em *quarto lugar* que o Grupo PT considera que é fortemente questionável a escolha de uma percentagem de alojamentos cablados de 60% no concelho como factor de homogeneização das condições de concorrência entre MDFs distintos.

242. Nesta matéria, é tão discutível a exigência de uma percentagem de alojamentos cablados que toma como referência o valor de 60%, como o facto de a área geográfica relevante para a ponderação da presença do cabo ser o concelho quando a unidade geográfica apropriada escolhida pelo ICP-ANACOM é o ponto de atendimento ou a área de central.

243. Importa salientar, desde já, que o critério utilizado pelo ICP-ANACOM permite evidenciar a incoerência do exercício desenvolvido na Consulta Pública. Com efeito, se a unidade geográfica relevante para análise de estrutura concorrencial é a área de central, não se percebem as razões que levam o regulador a exigir uma percentagem de alojamentos cablados que toma como ponto de referência uma zona geográfica distinta – *i.e.*, o concelho.

244. Como é evidente, para decidir sobre a existência ou não de homogeneidade de condições concorrenciais nos vários MDFs da rede da PTC é necessário verificar quais e que tipos de pressão competitiva são efectivamente exercidos nas

respectivas zonas de cobertura, não os ficcionando com base em simples extrapolação de dados. Na verdade, é fácil demonstrar o absurdo a que pode levar o critério proposto.

245. Por exemplo, um concelho que tenha apenas 50% de alojamentos cablados pelo principal operador, mas no âmbito do qual várias áreas de central se encontrem totalmente cobertas pelo cabo e estejam servidas por operadores que recorreram à OLL, entram nas “Áreas NC” pelo facto de o principal operador de cabo não ter cablado mais alojamentos em zonas geográficas que, porventura, não atraem, nem nunca atrairão, investimento privado!

246. Por outras palavras, mesmo que o operador de cabo seja dominante em cada um dos principais MDFs no exemplo referido, o ICP-ANACOM não os considera como “Áreas C” e, em consequência, pretende manter a regulação nos mercados grossistas conexos. Tal posição é manifestamente inadmissível, negligenciando em absoluto a existência e a pressão competitiva das infra-estruturas de cabo.

247. Complementarmente, refira-se que a distribuição dos acessos de banda larga por modem de cabo pelos MDFs existentes no concelho, em função do seu número de acessos STF, considera-se desadequada, uma vez que dilui os acessos de banda larga por modem de cabo em função do serviço STF. Notamos que esse valor não é calculado pelo ICP-ANACOM, existindo apenas um valor único por concelho. Por outro lado, essa diluição é tanto mais desajustada, quanto menos homogénea é a distribuição da presença dos operadores de cabo nos MDFs que integram cada concelho.

248. Em consequência do exposto conclui-se que os critérios considerados na Consulta Pública conduzem a resultados absurdos. Por exemplo, no concelho de Évora, onde o ICP-ANACOM não propõe a desregulação de nenhum ponto de atendimento, existem pelo menos dois MDFs que, segundo os seus critérios, seriam elegíveis para desregulação.

[IIC]

[FIC]

249. Tomando como ponto de partida este exemplo, verifica-se que a cobertura dos operadores de rede de distribuição por cabo deveria ser distribuída unicamente sobre as oito freguesias mais densamente povoadas do concelho de Évora, uma vez que é aí onde esta infra-estrutura exerce ou pode exercer uma maior pressão competitiva. A ser este o caso, é de salientar que 5 dos 16 MDFs do concelho ficariam com uma cobertura de cabo superior a 60% e, pelo menos, 2 delas cumpririam os requisitos do ICP-ANACOM para serem considerados como “Áreas C”.

250. Igual conclusão pode ser retirada no caso do concelho de Castelo Branco.

[IIC]

[FIC]

251. Neste último caso, se o ICP-ANACOM considerasse a cobertura do cabo pelas zonas mais densamente povoadas, e não de forma uniforme por todo o concelho, pelo menos uma das áreas de MDF seria desregulada de acordo com os critérios apontados na Consulta Pública.

252. Estes exemplos demonstram, de forma clara, os efeitos preocupantes dos critérios de homogeneidade considerados pelo ICP-ANACOM no seu projecto de decisão. Na verdade, ao extrapolar da informação disponível por concelho uma eventual pressão competitiva exercida uniformemente pelas redes de distribuição por cabo em todos os MDFs da dita área administrativa, o ICP-ANACOM abre a porta a que sejam cometidos erros de análise com implicações práticas graves<sup>74</sup>.

253. De modo a apreciar de forma mais correcta a homogeneidade de condições de concorrência entre áreas de central distintas, o que verdadeiramente importaria é

---

<sup>74</sup> Refira-se aqui que a escolha da unidade geográfica “concelho” permitiria resolver este problema, tal como atrás salientado.

procurar aproximar o mapeamento da informação existente à unidade geográfica seleccionada. Idealmente, o exercício deveria ser realizado tendo em atenção os MDFs individuais existentes aos principais MDFs, em cada concelho.

254. Mesmo que considerasse esse exercício regulatório como excessivamente exigente, o ICP-ANACOM deveria no mínimo ter procurado aproximar a informação existente em relação às principais áreas de central de cada concelho, tendo em atenção a densidade populacional e os níveis de concentração de alojamentos familiares. É nestas zonas que tende a localizar-se a maior parte dos operadores de cabo, pelo que a pressão competitiva será aí mais significativa do que em áreas mais despovoadas do concelho.

255. Não se concede, assim, como válida a perspectiva quase demissionária do ICP-ANACOM quando considera, na pág. 171 da Consulta Pública (nota 183), que a distribuição de acessos pelos principais MDFs de cada concelho resultaria num pressuposto adicional de complexa quantificação. A verdade é que, pese embora o exercício pudesse ser mais complexo, também seria mais correcto e justaposto à realidade, pelo que se impunha que o Regulador o tivesse em consideração.

256. O Grupo PT realizou este exercício e obteve resultados que utilizando os critérios do ICP-ANACOM demonstram que **69%** do mercado retalhista de acessos em banda larga apresenta uma estrutura competitiva. Para não prejudicar a clareza da nossa crítica à análise de condições de homogeneidade proposta, deixaremos para o capítulo seguinte a simulação do exercício referido.

257. Note-se, por fim, que mesmo que fosse viável desconsiderar os aspectos anteriores – *o que não se concede* – a escolha de uma percentagem de 60% de alojamentos cablados como factor de homogeneização de condições de concorrência, só por si, seria ainda questionável pelo simples facto que é um elemento de análise puramente estático. Valem, de igual forma, nesta matéria os comentários aduzidos para a questão das quotas de mercado, para onde se remete.

258. Na verdade, julga-se admissível o raciocínio que considera que uma zona que tenha uma percentagem de alojamentos cablados significativa, digamos entre



40% e 60%, possa apresentar características de contestabilidade suficientes para que seja agregada juntamente com as zonas em que a percentagem de cablagem de alojamentos é superior a 60%. Naturalmente, uma conclusão como a anterior teria de se basear na ponderação de outros critérios, tal como os referidos pelo ERG.

259. O Grupo PT acredita que os comentários *supra* expostos à metodologia seguida na Consulta Pública deverão levar o ICP-ANACOM a reavaliar o seu projecto de decisão e a chegar a novos resultados no que toca à concretização das “Áreas C” (Anexo 3 da sua Consulta Pública) e das “Áreas NC”, os quais deverão ter ainda em atenção, em particular, as conclusões sobre a reavaliação do modelo proposto por esta Autoridade no seu projecto de decisão, reavaliação essa que se detalha de seguida.

#### ***B.4.1. Reavaliação do modelo de segmentação do ICP-ANACOM***

260. Tal como se indicou, a consideração como critério de homogeneidade de uma percentagem de cobertura das infra-estruturas de cabo que tem como referência o concelho, quando a unidade geográfica relevante é, na realidade, a área de central, não se afigura aceitável.

261. Já vimos que a ausência de informação sobre a pressão exercida pelos operadores de cabo ao nível das áreas de central, deveria ter levado o ICP-ANACOM a escolher o concelho como área relevante para efeitos de segmentação. Não o tendo feito, no mínimo, exigia-se que procurasse mapear a informação disponível para as principais áreas de central de cada concelho, uma vez que é nessas zonas em que as redes de distribuição por cabo se concentram e onde podem exercer uma maior pressão competitiva.

262. O Grupo PT seguiu tal abordagem de acordo com a metodologia que se encontra detalhada nas págs. 38 e segs. do Anexo I a esta resposta.

263. Assim, refazendo a análise do ICP-ANACOM para os Grupos E e F da Consulta Pública, obtém-se grupos de pontos de atendimento homogéneos a partir de

38%<sup>75</sup> da cobertura do principal operador de cabo, e não de 60%, como se pode constatar pelas figuras seguintes:

[IIC]

[FIC]

264. Aplicando os mesmos critérios ao Grupo C, obtêm-se grupos homogêneos para a Madeira e para o Continente a partir de 70% de cobertura de cabo.

[IIC]

[FIC]

265. Por fim, privilegiando-se a contiguidade de áreas geográficas como forma de garantir uma melhor homogeneidade e praticabilidade da segmentação geográfica do mercado – factores relevantes à luz dos princípios regulatórios, como vimos – conclui-se que deverão ser incluídos 49 MDFs nas “Áreas C”, tratando-se aqui de zonas pouco significativas a nível nacional, uma vez que representam apenas 1,8% do mercado de acessos em banda larga.

266. Pela consideração cumulativa destes aspectos e tendo em atenção a metodologia apresentada no Anexo I – que respeita os critérios propostos pelo ICP-ANACOM – as zonas agregadas de pontos de atendimento a considerar como “Áreas C”, no Continente e na Madeira, correspondem a **69%** do número total de acessos, tal como exemplificado no gráfico seguinte.

[IIC]

[FIC]

---

<sup>75</sup> Considerando aqui a sobreposição do último decil do grupo a desregular e o primeiro decil do grupo a regular como forma de garantir a maior homogeneidade do comportamento do mercado.

267. No **Anexo IV** a esta resposta, pode encontrar-se a especificação das áreas de central que, num cenário de reavaliação do modelo do ICP-ANACOM como o apresentado, seriam incluídos nas “Áreas C”.
268. De referir que, embora esta abordagem não seja totalmente correcta, uma vez que se entende que a área geográfica apropriada para efeitos de segmentação deveria ser o concelho e não a área de central, a verdade é que, mesmo assim, se trata de uma metodologia minimamente consentânea com os princípios de definição de mercados que vinculam o ICP-ANACOM, em particular, porque sobrevaloriza a presença e a pressão competitiva exercida pelas redes de distribuição por cabo, ao contrário do modelo original do Regulador.
269. Em face do exposto, conclui-se que mesmo que o ICP-ANACOM não atenda a uma solução de segmentação como a proposta pelo Grupo PT, então, no mínimo, deverá reavaliar o seu modelo de segmentação no sentido proposto, sob pena de desconsiderar efectivamente o quadro regulamentar aplicável.

## VI. AVALIAÇÃO DE PMS NOS MERCADOS RETALHISTAS DE ACESSO EM BANDA LARGA

### A. COMENTÁRIOS AO EXERCÍCIO DO ICP-ANACOM

270. Definidos e caracterizados os mercados relevantes na sua dimensão de produto e geográfica, – e sem prejuízo das observações tecidas nessa sede quanto aos erros de abordagem metodológica adoptada – cabe determinar em que medida existe uma ou mais entidades que, isoladamente ou em conjunto, detenham PMS. O ICP-ANACOM leva a cabo tal exercício no Capítulo 3. do documento de consulta.

271. De acordo com o artigo 14.º da Directiva 2002/21/CE e com o artigo 60º da Lei das Comunicações Electrónicas, 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 mesmo dos consumidores<sup>76</sup>.

272. O conceito de posição dominante tem origem no direito da defesa da concorrência e encontra-se bem caracterizado na jurisprudência dos Tribunais Comunitários. No processo *United Brands v Comissão Europeia*, o Tribunal declarou que, *“por norma, uma posição dominante resulta de uma combinação de diversos factores que, tomados separadamente, não são necessariamente conclusivos. De modo a determinar se (...) uma empresa se encontra numa posição dominante no mercado relevante é necessário, primeiro que tudo, examinar a respectiva estrutura e depois a situação no dito mercado no que respeita às condições de concorrência.”*<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Cf. Linhas de Orientação, parágrafo 70.

<sup>77</sup> Acórdão 27/76 [1978], ECR 207, parágrafos 66-67.

273. Cabe, pois, ponderar um conjunto de factores relativos à estrutura do mercado e à dinâmica de concorrência com vista a apurar se uma ou mais empresas detém uma posição dominante.

274. Nesta óptica, compreende-se que o ICP-ANACOM se proponha efectuar a avaliação de PMS nos mercados retalhistas de banda larga, assumindo como hipótese, a inexistência de qualquer regulação de PMS, actual ou potencial, no mercado relevante ou nos mercados grossistas conexos.

275. Uma vez que o propósito último do processo de definição de mercados e avaliação de PMS é determinar a necessidade ou não de intervenção regulatória, parece aceitável que o método adoptado passe por uma simulação de inexistência de regulação.

276. Posto isto, o ICP-ANACOM assume os seguintes pressupostos de análise:

- (a) Na ausência de regulação ao nível dos mercados grossistas, a PTC não teria incentivos para dar acesso à sua rede a terceiros, ou seja, não se encontrariam disponíveis no mercado as ofertas “Rede ADSL PT” nem a OLL, em que os operadores alternativos baseiam actualmente as suas ofertas, o que levaria à inexistência de ofertas de operadores alternativos, sem rede própria.
- (b) Os acessos que actualmente são representados pelos clientes dos operadores alternativos não deixariam, de um modo geral, de existir se desaparecessem os operadores alternativos. Coloca-se, então, a questão de saber como podem estes acessos ser razoavelmente “distribuídos” entre os operadores com rede própria, *i.e.*, entre o Grupo PT (rede cobre) e os operadores com rede de cabo.
- (c) No cenário pré *spin-off*, as características das ofertas retalhistas do Grupo PT eram muito idênticas às ofertas retalhistas suportadas em modem de cabo (em particular do principal operador, a actual Zon Multimédia). Nesta medida, se desaparecessem as ofertas disponibilizadas pelos operadores

alternativos, os clientes destes, que teriam já uma linha telefónica da PT, não teriam incentivos para mudar para o operador de cabo, que disponibiliza um serviço idêntico. Estes clientes transferir-se-iam na sua totalidade para o Grupo PT.

- (d) No entanto, de acordo com um inquérito efectuado pela GfK Metris, a pedido do ICP-ANACOM, cerca de 54,5% dos respondentes afirmaram dispor de acesso STF e de televisão por cabo na sua residência. Nesta perspectiva, poderia efectuar-se a repartição dos clientes dos operadores alternativos da seguinte forma: (i) 54,5% seriam repartidos pelo Grupo PT e pelos operadores que prestam banda larga através de modem de cabo (repartição tendo em conta os acessos próprios de cada um dos operadores); (ii) os restantes seriam atribuídos ao Grupo PT.
- (e) Chama-se, todavia, a atenção para a possibilidade de a estimativa referida poder pecar por defeito, já que cerca de 25% dos acessos de televisão por cabo são suportados no DTH, que não permite a bidireccionalidade necessária ao serviço de Internet em banda larga, e alguns clientes de STF da PT poderem ter o serviço de televisão por cabo suportado nesta tecnologia, o que pode significar que o número de acessos atribuídos ao Grupo PT pode pecar por defeito.

277. Com base nas suposições referidas, o ICP-ANACOM efectua a simulação de distribuição de quotas de mercado num cenário de inexistência de regulação grossista nas “Áreas C” e nas “Áreas NC”.

278. Em ambas as áreas o ICP-ANACOM abre duas hipóteses: (i) a da repartição de 54,5% dos acessos dos operadores alternativos entre a PT e os operadores que prestam serviços de banda larga através de modem de cabo (hipótese A); (ii) e a de que os acessos de retalho dos operadores alternativos suportados nas actuais ofertas grossistas da PT seriam, na sua totalidade, afectas ao Grupo PT (hipótese B).

279. Assim, quanto às *Áreas C*, a Tabela 18 do documento de consulta simula a evolução das quotas de mercado na ausência de regulação grossista nos últimos 3 anos na hipótese A:

	2005	2006	2007
Grupo PT	45%	46%	43%
ZON Multimédia	44%	41%	42%
Cabovisão	9%	10%	11%
Outros	2%	3%	4%

Por sua vez, a Tabela 19 do documento de consulta simula a evolução de mercado na ausência de regulação grossista nos últimos 3 anos na hipótese B:

	2005	2006	2007
Grupo PT	49%	53%	53%
ZON Multimédia	41%	35%	35%
Cabovisão	8%	9%	9%
Outros	2%	2%	3%

280. Conclui, pois, o ICP-ANACOM que, em qualquer das hipóteses, a quota de mercado do Grupo PT nas “Áreas C” encontrar-se-ia acima do limiar dos 40%, recordando, em seguida, que 40% é o limite que tem sido utilizado na prática decisória da Comissão Europeia como valor acima do qual podem surgir preocupações quanto a situações de posição dominante.

281. Relativamente a este ponto, e sem prejuízo da posição assumida a respeito da delimitação geográfica do mercado exposta *supra*, entende a PT que a simulação do ICP-ANACOM que leva aos resultados *supra* descritos, se encontra inquinada por diversos vícios de base.

282. Desde logo, a assumpção de que na ausência de regulação a PT não dispunha de incentivos para disponibilizar ofertas grossistas, não se encontra sustentada em qualquer estudo e é altamente questionável.

283. Na realidade, de acordo com a teoria económica, é defensável que em zonas onde a PT enfrente a concorrência de outras redes, nomeadamente de redes de cabo, a empresa pode ter incentivos para conceder acesso à sua rede a terceiros. Podem encontrar-se diversos exemplos na indústria da telefonia móvel, com a concessão voluntária de acesso de operadores móveis virtuais (MVNO) à infra-estrutura de outros operadores.

284. Por outro lado, num cenário de desregulação, continuaria em aberto a questão de saber em que medida a PTC estaria interessada e poderia em face do Direito da Concorrência cessar liminarmente as relações com operadores que não dispusessem de alternativas para continuar a prestação de serviços até aí oferecidos com recurso a ofertas grossistas.

285. O ICP-ANACOM assume igualmente que a totalidade dos actuais clientes dos operadores alternativos não deixariam, de um modo geral, de existir se estes desaparecessem, facto que nos parece igualmente pouco demonstrado. Tudo indica efectivamente que, caso não existisse OLL, o mercado não teria a dimensão actual, porque uma parte dos clientes nunca teria sido conquistada.

[IIC]

[FIC]

286. Por outro lado, partir do princípio de que se desaparecessem as ofertas disponibilizadas pelos operadores alternativos, os clientes destes, que teriam já uma linha telefónica da PT, não teriam incentivos para mudar para o operador de cabo, que disponibiliza um serviço idêntico é ignorar pura e simplesmente a dinâmica concorrencial decorrente da cisão do Grupo PT. Não deixa de ser surpreendente que o ICP-ANACOM parta do princípio que o *spin-off* nada alterou da relação de concorrência entre o Grupo PT e a ZON Multimédia.

287. As considerações precedentes inquinam, por isso, todo o exercício de simulação de distribuição de quotas de mercado dos operadores que recorrem a ofertas



grossistas, uma vez que os acessos a distribuir não seriam na quantidade que hoje apresentam. Nessa medida, é bastante duvidoso que a repartição de quotas de mercado a que chega o ICP-ANACOM seja a real, revestindo-se o presente indicador de pouca utilidade na análise empreendida.

288. De todo o modo, ainda que pudessem ser utilizados os resultados da simulação efectuada pelo ICP-ANACOM, entende o Grupo PT que é muito questionável que a distribuição a que se chega possa ser suficiente para sequer criar preocupações quanto à existência de uma posição dominante.

289. É que a existência de uma posição dominante implica que os principais rivais da empresa não se encontrem em condições para representar uma alternativa viável para os clientes. Por outras palavras, na generalidade dos mercados, e muito especialmente nos mercados das comunicações electrónicas, a quota de mercado é pouco decisiva num mercado facilmente contestável.

290. O Tribunal de Primeira Instância Comunitário, no Acórdão *Gencor*, fazendo uso da jurisprudência *Hoffman-LaRoche*, recordou que o valor atribuído a uma quota de mercado deve ser visto em conjunto com outros factores e que o seu significado varia de mercado para mercado. *“Além disso, a relação entre as quotas de mercado detidas pelas empresas na concentração e pelos seus concorrentes, em especial os que imediatamente os seguem, constitui um indício válido da existência de uma posição dominante. Efectivamente, este factor permite avaliar a capacidade concorrencial dos concorrentes da empresa em causa.”*<sup>78</sup>

291. Efectuando esta ponderação, e quanto aos indicadores de quotas de mercado, a prática da Comissão Europeia revela que existe uma probabilidade forte de domínio quando a diferença entre a empresa líder de mercado e o seu principal rival ultrapassa os 20% e se mantém estável durante um período largo de tempo. Ora, de acordo com as simulações do ICP-ANACOM, tomando em consideração

---

<sup>78</sup> Acórdão T-102/96, *Gencor Ltd v Comissão Europeia* [1999] ECR II-753, para 202.

o ano de 2007, a diferença entre a quota de mercado (média) do Grupo PT oscilará entre 1% (hipótese B) e 18% (hipótese A).

292. Se, no conjunto das duas hipóteses, ponderarmos uma diferença de quota de mercado média de 9%, constata-se facilmente que esta se encontra muito longe de poder constituir um indício sério de existência de posição dominante da empresa líder, ou seja, que, por norma, não existe alternativa de abastecimento para os clientes.

293. Por outro lado, ao indicador das quotas de mercado deve ser dado maior peso em mercados saturados, ou até em declínio, do que em mercados recentes ou em crescimento, dotados de redes concorrentes que estão longe de ter atingido os níveis máximos de utilização, como é o caso do mercado retalhista da banda larga em Portugal onde a penetração de acessos é de 14,4 por 100 habitantes de acordo com as recentes estatísticas do ICP-ANACOM.

294. Entende, nesta medida, o Grupo PT que os resultados das simulações efectuadas pelo ICP-ANACOM relativas às quotas de mercado, a que acresce a dinâmica que nestas se tem verificado, sobretudo após o *spin-off* da ZON, não permitem concluir que existam indícios válidos de uma posição dominante nos mercados geográficos das “Áreas C” identificados segundo a metodologia utilizada no documento de consulta.

295. A mera existência de uma infra-estrutura alternativa controlada por uma entidade independente do Grupo PT nestas regiões – a rede de cabo – é, por si só, susceptível de enfraquecer qualquer indicador baseado na quota de mercado, ainda que elevada.

296. O ICP-ANACOM analisa depois um conjunto de outros factores com vista a determinar se, em conjunto com os indicadores das quotas de mercado, permitem concluir a existência de uma posição dominante por parte da empresa. São eles, as barreiras à entrada e à expansão, a rede de vendas e distribuição, a integração vertical, tendência e comportamento dos preços, *benchmarking* internacional,

evidência de anteriores comportamentos anti-concorrenciais, contra poder negocial e concorrência potencial.

297. Assim, relativamente à *existência de barreiras à entrada ou à expansão*, o ICP-ANACOM dá especial atenção aos custos afundados e às economias de escala e/ou de gama. Quanto aos primeiros, conclui o ICP-ANACOM que a generalidade dos operadores que oferecem serviços de retalho neste mercado já investiu na capacidade de prestar aqueles serviços, encontrando-se em condições de expandir as suas actividades a outros clientes sem incorrer em custos significativos.

298. No que toca às economias de escala, reconhece o ICP-ANACOM que, atendendo à definição de mercado geográfico adoptada, a área coberta pelo mercado coincide, *grosso modo*, com os grandes centros urbanos e litoral, zonas de grande concentração e actividades económicas, sendo possível aos operadores conseguir nesses mercados custos unitários mais reduzidos. Quanto a economias de gama, regista-se que a generalidade dos operadores presentes neste mercado presta uma multiplicidade de serviços, como sejam chamadas telefónicas, televisão sobre IP, “*video on demand*” e outras ofertas de valor adicional. Conclui, ainda, o ICP-ANACOM que os operadores presentes no mercado parecem ter acesso idêntico a recursos financeiros/ mercado de capitais.

299. Resulta, pois, que o Grupo PT não dispõe de vantagens competitivas a este nível, não contribuindo este critério para reforçar o suposto indício representado pelas quotas de mercado simuladas.

300. No que respeita à *rede de vendas e distribuição*, constata o ICP-ANACOM que a generalidade dos operadores presentes neste mercado tem já desenvolvida a sua rede de lojas próprias e/ou agentes por todo o território nacional, destacando ainda a particular posição ocupada pela Sonaecom, que constitui uma subholding do Grupo Sonae, dedicado a diversas actividades que possibilitam entre outros aspectos, a existência de sinergias comerciais entre as diversas empresas do Grupo, com particular destaque para a área da distribuição, que poderá constituir um veículo importante para acesso aos utilizadores finais.

301. Também quanto a este critério, se algum *player* detém uma vantagem competitiva relativamente aos demais, esse *player* é claramente a Sonaecom.
302. Relativamente à *integração vertical*, o ICP-ANACOM chama a atenção para o facto de a ZON Multimédia deter uma forte presença na área dos conteúdos multimédia, mas salienta que o facto de não possuir uma operação móvel, poderá reduzir a sua competitividade em termos relativos.
303. Esta constatação do ICP-ANACOM parece no entanto reduzir significativamente a importância do acesso aos conteúdos para o paradigma da concorrência no actual mercado da banda larga e da televisão por subscrição, onde estes assumem um papel preponderante na captação de clientes numa altura em que se regista um especial interesse em ofertas *triple play*. Em contrapartida, o ICP-ANACOM não explica a relevância da falta de uma operação móvel ao principal concorrente do Grupo PT, nem reflecte sobre o impacto da conclusão de um eventual acordo de MVNO entre a ZON e a Vodafone<sup>79</sup>.
304. Quanto à *tendência e comportamento dos preços*, constata o ICP-ANACOM que as ofertas de retalho de acesso em banda larga suportadas, quer na OLL, quer via modem cabo sofreram reduções muito significativas, tendo noutro caso sido mantidos os preços ao passo que melhoraram substancialmente as suas características (ex: débitos). A comparação das ofertas existentes no mercado (cf. Tabela 20 da Consulta Pública) e respectivos preços permite verificar a existência de um leque variado de ofertas com preços razoavelmente semelhantes e competitivos.
305. Os dados em questão são reveladores de um ambiente concorrencial, o que, questiona, por si só, a existência de uma entidade com posição dominante e, em

---

<sup>79</sup> Interessante notar que em 31 de Julho de 2008, a ZON e a Vodafone informaram o mercado sobre a assinatura de um acordo de MVNO válido por 5 anos, tendo a ZON comunicado igualmente que pretende lançar o seu serviço móvel no 4º trimestre de 2008, complementando assim a sua oferta em telecomunicações, através da disponibilização, a toda a sua base de clientes, de banda larga móvel, produtos homezoning e serviço de voz móvel, o que vem precisamente colocar em causa a avaliação do ICP-ANACOM sobre esta matéria e ressaltar que este critério de avaliação de PMS não permite reforçar, bem pelo contrário, qualquer indício de PMS.

qualquer dos casos, não permite contribuir para reforçar a eventual existência de posição dominante supostamente gerada pelas quotas de mercado.

306. O *Benchmarking internacional* revela que os preços praticados em Portugal são, de um modo geral, significativamente inferiores à média europeia, encontrando-se o preço das ofertas mais utilizadas (4 Mbps) cerca de 46% abaixo da média dos países considerados. De modo idêntico, esta circunstância não contribui para o reforço da presunção de existência de posição dominante assente nas quotas de mercado.

307. No que toca à *evidência de anteriores comportamentos anti-concorrenciais* salienta o ICP-ANACOM que quando o Grupo PT incluía a ZON controlava estrategicamente as condições de oferta dos serviços prestados no retalho e que, além disso, a Autoridade da Concorrência sancionou a PT pela existência de comportamentos anti-concorrenciais no mercado das condutas.

308. Quanto à primeira observação, cabe esclarecer que a ZON e o Grupo PT constituíam, na altura, uma mesma empresa, o que não permite qualificar qualquer coordenação estratégica das condições das respectivas ofertas retalhistas como prática anti-concorrencial, por se tratar de meras opções de gestão comercial e repartição de tarefas dentro de uma mesma unidade económica, nos termos do Direito da Concorrência.

309. Em todo o caso, na altura em que a actual ZON integrava o Grupo PT, o mercado apresentava características radicalmente distintas das que ostenta hoje em dia, não devendo nessa medida servir de base para a avaliação da posição das empresas nas actuais condições de mercado.

310. No que toca à condenação do Grupo PT pela alegada prática de comportamentos anti-concorrenciais no mercado das condutas, importa ter em consideração que a decisão da AdC foi objecto de recurso para o Tribunal de Comércio de Lisboa, encontrando-se pendente uma decisão quanto a esta matéria. Por outro lado, a questão objecto desse processo encontra-se hoje resolvida no quadro da Oferta de

Referência de Acesso a Condutas (“ORAC”), pelo que o tema é totalmente irrelevante para a questão que nos ocupa.

- 311.É, por isso, manifesto que as considerações que o ICP-ANACOM faz sobre o alegado comportamento anti-concorrencial do Grupo PT, para além de discutíveis, reportam-se a um cenário totalmente diverso daquele que ao ICP-ANACOM cabe agora ponderar, ignorando, uma vez mais, a cisão entretanto ocorrida no Grupo PT.
312. Relativamente ao *contrapoder negocial*, conclui o ICP-ANACOM que, na ausência de regulação grossista (OLL e Rede ADSL PT), os clientes retalhistas teriam apenas dois operadores alternativos (a ZON Multimédia e a Cabovisão) com alguma dimensão para prestar serviços de acesso à Internet em banda larga.
313. Conclui, depois, o ICP-ANACOM que a existência de ofertas retalhistas baseadas em OLL aumenta a diversidade de escolha e conseqüentemente o contrapoder negocial dos clientes retalhistas nestas zonas.
314. Não vislumbra o Grupo PT em que medida pode a inexistência de ofertas grossistas em “Áreas C”, definidas pelo ICP-ANACOM como áreas onde a rede do principal operador de cabo cobre, pelo menos, 60% do concelho (o que pode corresponder a vários mercados relevantes, *i.e.* áreas de central, com 100% de casas cabladas), contribuir para demonstrar que a PTC é detentora de uma de duas redes concorrentes no mercado em questão, deve ser considerada detentora de posição de domínio.
315. Ainda que o contrapoder negocial do consumidor possa, em teoria, ser menor numa região onde existem menos prestadores de serviço, tal facto em nada contribui para demonstrar que um dos dois detentores de redes alternativas se encontra numa posição de força económica que lhe permite comportar-se, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e mesmo dos consumidores, em particular do operador que detém a rede concorrente.

316. Por fim, no que se refere à *concorrência potencial*, refere o ICP-ANACOM que a existência de uma oferta de referência de acesso às condutas da PTC facilita o desenvolvimento de rede própria, nomeadamente fibra óptica, destacando-se o anúncio feito pela Sonaecom sobre planos de investimento de 240 milhões de euros em NGNs, empresa que anunciou também recentemente a negociação de um acordo para a utilização da rede de condutas da EDP.
317. O ICP-ANACOM antecipa que os investimentos de operadores alternativos ao Grupo PT tenham lugar na zona abrangida pelo mercado em análise, onde se encontram os grandes centros urbanos e litoral, zonas de grande concentração de população e actividades económicas, sendo por isso expectável que, no futuro, surjam ofertas que permitam aumentar a concorrência já existente.
318. Esta Autoridade parece, pois, concluir inequivocamente pela existência de concorrência potencial nos mercados em questão, o que significa que existe um constrangimento concorrencial adicional sobre os actuais *players* que naturalmente limita o seu poder de mercado.
319. Decorre do que *supra* se expõe que o ICP-ANACOM, mesmo seguindo o seu critério de delimitação de mercados geográficos, não dispõe de qualquer base para as conclusões relativas à detenção de PMS por parte do Grupo PT.
320. Por um lado, aceitando-se a conveniência da simulação de inexistência de regulação grossista para a realização dos cálculos apresentados no presente mercado, os pressupostos em que assenta a simulação revelam-se incorrectos, nomeadamente o de que a PTC não disponibilizaria uma oferta grossista e o de que o mercado teria a mesma dimensão que tem hoje inexistindo OLL. O erro nestes pressupostos inquina desde logo a abordagem proposta.
321. Ainda que os resultados da simulação a que chega o ICP-ANACOM pudessem admitir-se, a proximidade das quotas de mercado detidas pelo Grupo PT e pelo principal rival, a ZON Multimédia, fragilizariam sempre a presunção de que uma quota de mercado acima dos 40% poderia configurar um indicador decisivo da existência de uma posição dominante.

322. Para que tal pudesse ser sustentado, os restantes factores ponderados teriam de em conjunto apontar fortemente para a conclusão de que o mercado não é concorrencial e de que a PT goza de uma posição de força económica que lhe permite agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e mesmo dos consumidores.
323. Ora, é manifesto, pelas razões expostas, que tal não sucede e que o ICP-ANACOM, em cada um dos factores ponderados, não encontra elementos que permitam confirmar qualquer preocupação resultante das simulações das quotas de mercado. Não é, assim, possível extrair outra conclusão dos dados em análise que não seja a de que nos mercados geográficos delimitados pelo ICP-ANACOM e agrupados como “Áreas C”, o Grupo PT não é detentor de qualquer posição dominante.
324. Vale, a este respeito, chamar a atenção para um erro de base que perpassa toda a análise do ICP-ANACOM e que configura um desvio grosseiro aos princípios por que se rege o Direito da Concorrência na determinação de entidades com posição dominante.
325. A conclusão de que uma entidade é detentora de posição dominante, sobretudo quando tal qualificação implica que lhe venham a ser impostas obrigações de acesso à sua infra-estrutura, deve revelar um paralelismo forte e sustentável com a jurisprudência comunitária relativa à imposição de obrigações de acesso a infra-estruturas essenciais.
326. Por outras palavras, apenas na hipótese de num determinado mercado geográfico existir apenas uma infra-estrutura apta a prestar um serviço, infra-estrutura essa que se tem por irreplicável pelos operadores concorrentes, e de se dar o caso de a ausência de acesso à mesma ter como consequência a inviabilização de toda a concorrência no mercado a jusante, seria possível, na linha da jurisprudência comunitária, sustentar uma obrigação de acesso.



327. O enquadramento regulamentar comunitário do sector das comunicações electrónicas adere expressamente a essa linha e as ARNs, na imposição de obrigações de acesso a infra-estruturas, não podem desprender-se dos princípios enunciados.

328. Nesta medida, à luz da jurisprudência comunitária é manifestamente errado considerar que um operador que detém uma infra-estrutura que enfrenta concorrência de uma infra-estrutura equivalente num dado mercado geográfico deve ser considerado detentor de posição dominante em termos que justificam que se lhe imponham obrigações de acesso à rede.

329. Em casos destes, *i.e.*, onde coexistem a RTPC e as redes de cabo, ou a ARN considera o mercado efectivamente concorrencial ou encontra argumentos para considerar que os detentores de infra-estrutura detêm uma posição dominante conjunta ou colectiva. Fora desta última hipótese, sempre que exista uma infra-estrutura alternativa para a prestação do serviço, no caso, e atendendo à definição de mercado adoptada, a RTPC e a rede de cabo, não existe qualquer fundamentação para sustentar a detenção de uma posição dominante da empresa que opera apenas uma dessas redes.

330. Quanto às “Áreas NC”, o ICP-ANACOM efectua semelhante exercício, começando por simular a evolução das quotas de mercado na ausência de regulação grossista nos últimos 3 anos.

331. Assim, na hipótese A, ou seja, a da repartição de 54,5% dos acessos dos operadores alternativos entre o Grupo PT e os operadores que prestam serviços de banda larga através de modem de cabo, o resultado da simulação é o seguinte:

	2005	2006	2007
Grupo PT	71%	74%	71%
ZON Multimédia	14%	12%	14%
Cabovisão	13%	12%	13%
Outros	1%	2%	2%

332. Por sua vez, na hipótese B, *i.e.*, a das zonas em que os acessos de retalho dos operadores alternativos suportados nas actuais ofertas grossistas da PTC seriam, na sua totalidade, afectas ao Grupo PT, o resultado da simulação não diverge significativamente.

	2005	2006	2007
Grupo PT	72%	76%	73%
ZON Multimédia	14%	11%	13%
Cabovisão	13%	11%	12%
Outros	1%	2%	2%

333. A existência de quotas de mercado muito substanciais por parte do Grupo PT é vista pelo ICP-ANACOM como um indício forte de posição dominante nestas áreas.

334. As observações tecidas a propósito da análise de PMS nas “Áreas C” valem, na sua essência, para a avaliação de PMS nas “Áreas NC”, e, especialmente no que se refere aos critérios da rede de vendas e distribuição, integração vertical, tendência e comportamentos dos preços, *benchmarking* internacional, evidência de anteriores comportamentos anti-concorrenciais.

335. Já no que toca às *barreiras à entrada e à expansão*, entende o ICP-ANACOM que, por este mercado abranger maioritariamente centrais não cobertas com OLL, caso um operador queira co-instalar-se numa destas centrais terá de suportar um custo inicial significativo.

336. Acresce que, segundo o ICP-ANACOM, devido à existência de economias de escala e de gama, e dada a escala e a configuração da rede fixa, a PTC beneficia de custos unitários inferiores aos dos seus concorrentes, o que lhe permite promover desenvolvimentos na rede de acesso de forma a prestar serviços de acesso em banda larga com investimentos relativamente moderados. Nestas áreas, um operador que pretenda desenvolver serviços de banda larga tem que

desenvolver rede de acesso própria ou recorrer à oferta Rede ADSL PT, uma vez que a OLL não é compensadora em regiões com determinadas características, em particular de fraca densidade populacional.

337. Por idênticas razões, e em especial por os elevados custos afundados exigidos para a criação de rede nestas regiões, entende o ICP-ANACOM que a **concorrência potencial** nestes mercados é limitada e que, sendo a PTC o prestador de serviço universal, encontrando-se por isso obrigado a oferecer acesso à RTPC a qualquer utilizador que o solicite, é mais fácil o desenvolvimento da sua rede ADSL nestas zonas.

338. Para o ICP-ANACOM, justifica-se, por isso, a manutenção nestas zonas da obrigação de disponibilização da oferta grossista Rede ADSL PT. Com base nos factores ponderados, entende o ICP-ANACOM que a PT detém PMS nos mercados a que correspondem as “Áreas NC”.

339. Relativamente às “Áreas NC”, considera a PT não ser possível deixar de tecer observações relativamente às conclusões do ICP-ANACOM à luz das críticas já desenvolvidas em sede de delimitação geográfica dos mercados.

340. Ao estabelecer os critérios de delimitação dos mercados geográficos, o ICP-ANACOM desprende-se dos princípios a que obedece o direito da defesa da concorrência tendo agregado nos mesmos mercados geográficos zonas onde o Grupo PT concorre com operadores de rede de cabo que por vezes têm, inclusivamente, uma quota de mercado superior à sua (*ex*: Funchal) e zonas onde a PTC detém a única infra-estrutura disponível.

341. Nesta medida, se as conclusões alcançadas pelo ICP-ANACOM podem, em teoria, ter fundamento em determinadas regiões pouco povoadas e com reduzido poder de compra e em que o Grupo PT é o único operador com infra-estrutura própria a marcar presença, não são, todavia, consentâneas com uma abordagem jusconcorrencial adequada à qualificação de um operador como dominante, em mercados onde existe uma infra-estrutura alternativa e que, ainda por cima, capta uma parte significativa da procura.

342. Não podem por conseguinte aceitar-se as conclusões alcançadas pelo ICP-ANACOM relativamente à detenção de PMS por parte do Grupo PT.

**B. AVALIAÇÃO DE PMS NOS MERCADOS RETALHISTAS DE ACESSO EM BANDA LARGA NOS MERCADOS GEOGRÁFICOS DEFINIDOS DE ACORDO COM A UNIDADE GEOGRÁFICA ADEQUADA: O CONCELHO**

343. Assumindo que seria o concelho a unidade geográfica seleccionada pelo ICP-ANACOM para a segmentação do mercado de acesso em banda larga, e que a abordagem à homogeneidade de condições de concorrência passaria por uma avaliação do comportamento do mercado como um todo (procura e oferta), haveria que concluir que a PT também não deteria qualquer PMS nas **áreas** ditas **de elevado potencial**.

344. Como vimos, estas áreas apresentam um conjunto de características que as torna atractivas ao investimento, concentrando a maior parte da população e tendo uma elevada aglomeração de alojamentos familiares. Para além disto, são áreas onde está sempre presente, pelo menos, um operador com infra-estrutura alternativa e onde, por conseguinte, o Grupo PT está e continuará a estar sujeito a uma pressão concorrencial significativa.

345. Em finais de 2007, a quota de mercado retalhista do Grupo PT nas zonas de elevado potencial era de apenas 39%<sup>80</sup> e tem vindo a decair de forma contínua desde 2004. Não sendo este aspecto indiciador de qualquer posição dominante, uma ponderação dos restantes critérios de avaliação de PMS acaba apenas por reforçar esta conclusão.

346. A dinâmica própria destas zonas leva a que as barreiras à entrada ou à expansão sejam diminutas ou mesmo inexistentes, até porque os operadores de cabo já tiveram de suportar custos afundados para se implantarem nas áreas de elevado

---

<sup>80</sup> Cf. pág. 46 do Anexo I a esta resposta.

potencial. Por outro lado, as economias de gama são, hoje, uma realidade para os operadores presentes nestas áreas, sendo sinal disso a disponibilização cada vez mais frequente de serviços *triple-play* por parte dos operadores de cabo e dos operadores OLL.

347. Registe-se, ainda, que a tendência de comportamentos de preços tem conduzido a uma diminuição significativa dos preços médios de acesso à Internet<sup>81</sup>. Resulta da Consulta Pública que os preços médios de acesso à Internet têm vindo a decair ao longo do tempo. Ora, como as zonas de elevado potencial, na proposta do Grupo PT, abrangem cerca de 90% do parque de acessos, é razoável concluir, sem necessidade de um exercício específico para esta matéria, que nestas zonas a tendência de comportamento de preços de acesso à Internet continuará a ser representada por uma curva descendente.

348. Também em termos de concorrência potencial, será de esperar que estas zonas sejam suficientemente atractivas para motivar novas ofertas, sendo aqui de sublinhar os anúncios já realizados para a instalação de redes de fibra óptica que, sem dúvida, acabaram por se concentrar nas áreas de elevado potencial, dada a capacidade de geração de retorno que as mesmas propiciam. Por outro lado, é certo que os efeitos do *spin-off* da ZON, em termos de alteração de estrutura de concorrência se farão sentir de forma mais intensa nestas áreas, garantindo assim que continuarão a existir, pelo menos, duas infra-estruturas concorrentes no que toca aos serviços de acesso em banda larga.

349. Por tudo isto, conclui-se que não existe PMS do Grupo PT nas zonas de elevado potencial de mercado, considerando aqui uma segmentação como a proposta no capítulo anterior que toma como ponto de partida a área geográfica do concelho.

350. Diga-se, ainda, que um cenário de ausência de regulação como aquele que o ICP-ANACOM toma como base na Consulta Pública não seria de molde a alterar a

---

<sup>81</sup> Diga-se aqui que resulta da Consulta Pública do ICP-ANACOM que os preços médios de acesso à Internet têm vindo a decair ao longo do tempo. Ora, como as zonas de elevado potencial, na proposta do Grupo PT abrangem cerca de 90% do parque de acessos, é razoável concluir, sem necessidade de um exercício específico para esta matéria, que nestas zonas a tendência de comportamento de preços de acesso à Internet tem mostrado uma curva descendente.

conclusão anterior, valendo aqui, na sua substância, as críticas apontadas pelo Grupo PT à redistribuição dos acessos OLL. Entende-se que, mesmo nesta perspectiva, os critérios para a avaliação de PMS e uma avaliação prospectiva do mercado teriam, precisamente, como efeito salientar a inexistência de domínio individual do Grupo PT, uma vez que não teria a capacidade de se comportar de forma independente dos seus concorrentes, clientes ou consumidores.

351. Já sobre as **áreas de baixo potencial de mercado** admite-se que a conclusão seja outra. Ou seja, na medida em que estas zonas do território nacional têm uma incapacidade intrínseca para captar investimento privado e considerando que ao contrário do que acontece com as outras zonas, nestas, a PTC é praticamente a única entidade que detém uma infra-estrutura capaz de prestar serviços de acesso em banda larga (a que não é alheio o facto de estar onerada com obrigações de serviço universal), a verdade é que a quota de mercado do Grupo PT é elevada.

352. No entanto, o Grupo PT entende que, apesar de se poder admitir a existência de problemas concorrenciais nas áreas referidas, nomeadamente a existência de PMS, a questão que deveria ser colocada com toda a acuidade, e que o Regulador deveria procurar responder, era a de saber em que medida é que as ferramentas regulatórias são efectivamente os meios mais adequados para alterar a estrutura de concorrência destas zonas de baixo potencial de mercado. Retomaremos a consideração desta questão no capítulo seguinte.

## VII. DEFINIÇÃO DOS MERCADOS GROSSISTAS CONEXOS

353. O ICP-ANACOM aborda neste capítulo as questões relacionadas com a definição e identificação dos mercados grossistas conexos relacionados com os serviços de acesso a dados de banda larga e os serviços conexos em locais fixos.

354. A esse propósito, e no seguimento da Recomendação, o ICP-ANACOM considera que existem actualmente dois mercados distintos: (i) o mercado de fornecimento de acesso (físico) à infra-estrutura de rede (incluindo o acesso partilhado ou totalmente desagregado) num local fixo – o “Mercado 4” e (ii) o mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga – o “Mercado 5”. O regulador analisa depois na Consulta Pública a dimensão de produto e geográfica de cada um destes mercados.

355. Sobre esta matéria, refira-se que, presentemente, e tendo em conta as actuais condições de mercado, se admite como um exercício realista o seguido pelo ICP-ANACOM na Consulta Pública, e que se traduz em considerar que os serviços grossistas suportados na RTPC e nas redes de distribuição por cabo fazem parte do mesmo mercado de fornecimento de acesso grossista em banda larga. De facto, pelas razões expostas na Consulta Pública, a actual pressão competitiva exercida pelos operadores de cabo no retalho tende a criar um constrangimento indirecto de preços ao nível grossista que é de supor que torne não compensatório uma eventual subida de preços dos *inputs* dos mercados a montante.

356. De referir, adicionalmente, que o Grupo PT admite como correcta a perspectiva do Regulador ao considerar o fornecimento interno (*self-supply*) e as vendas cativas como factores a ter em conta para o cálculo das quotas de mercado, tal como já se referiu *supra*.

357. No entanto, o Grupo PT considera que a questão principal que importa colocar neste capítulo da Consulta Pública tem que ver com a necessidade de continuar a

intervir de forma *ex ante* nos mercados grossistas conexos referidos, tendo em conta o comportamento actual do mercado retalhista.

358. Com efeito, verificou-se anteriormente que existem vastas zonas do território nacional em que não é possível identificar problemas concorrenciais, *i.e.*, não existem empresas que detenham PMS. Esta conclusão é válida, quer se considere uma hipótese de segmentação geográfica que toma como ponto de partida a área administrativa do concelho, quer se tenha como base de trabalho o modelo utilizado na Consulta Pública da divisão do território por áreas de central.

359. Assim, em coerência com os princípios comunitários aplicáveis à avaliação de mercados relevantes, tem todo o sentido questionar em que medida é que continua a ser justificável a existência de mercados grossistas conexos ao mercado retalhista de acesso em banda larga.

Neste sentido, considerem-se os seguintes aspectos:

360. Resulta do artigo 16.º n.º 3 da Directiva 2002/21/CE<sup>82</sup>, que não devem ser impostas obrigações regulatórias, e as que existem devem ser suprimidas, se a análise da ARN em causa concluir que, na ausência de regulação, nenhum operador detém PMS nos mercados retalhistas, ou seja, que o mercado retalhista é concorrencial.

361. Considerando que o objectivo e fundamento da política de regulação é a criação de condições para a emergência de uma concorrência efectiva no pressuposto de que o bom funcionamento do mercado é o que melhor protege os interesses dos consumidores, existindo uma estrutura concorrencial num dado mercado retalhista relevante – e vimos que esta tende a ter lugar sempre que coexistem num mesmo mercado, infra-estruturas alternativas, como sejam a RTPC e o cabo – deixa de haver justificação para a imposição de obrigações regulamentares nos mercados grossistas conexos, e isto pela simples razão de que deixa de haver necessidade de corrigir falhas de concorrência.

---

<sup>82</sup> Vide igualmente o Considerando 18 deste acto comunitário.



362. Tal acontece porque a justificação essencial da intervenção regulatória reside na necessidade de favorecer a emergência de uma concorrência efectiva num mercado dominado por operadores históricos e *legacy networks* de modo a assegurar a protecção dos consumidores.
363. Isso mesmo é assumido pela Comissão, na Exposição de Motivos, quando refere que: “*it is only where consumer harm could be expected in the absence of regulatory intervention that a market should be susceptible to ex ante regulation. The starting point is therefore a characterisation of retail markets, followed by a description and definition of related wholesale markets*”<sup>83</sup> e ainda na Recomendação quando se afirma que “*o objectivo de qualquer intervenção regulamentar ex ante é, em última análise, produzir benefícios para os utilizadores finais, tornando os mercados retalhistas concorrenciais numa base sustentável.*”<sup>84</sup>
364. Por conseguinte, o quadro regulamentar vigente determina que quando o mercado de retalho é concorrencial, ou mesmo quando apresenta características de contestabilidade, podendo tornar-se concorrencial no futuro de acordo com uma avaliação prospectiva e dinâmica, *i.e.*, quando não existe PMS, deixa de haver qualquer fundamento para a intervenção regulatória e cessa, por conseguinte, a necessidade de se impor qualquer tipo de solução ou remédio ao nível dos mercados grossistas conexos.
365. Na linha da Directiva 2002/21/CE, a Recomendação é clara ao determinar que “*não pode ser imposta regulamentação ou a regulamentação deve ser retirada se existir uma concorrência efectiva nesses mercados na ausência de regulamentação, ou seja, se nenhum operador tiver poder de mercado significativo (...).*”<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Doc. cit. pág. 19.

<sup>84</sup> Cf. Considerando 2 da Recomendação e ainda pág. 19 da Exposição de Motivos já citada *supra*.

<sup>85</sup> Cf. Considerando 18 da Recomendação. Ver ainda o artigo 16.º n.º 3 da Directiva 2002/21/CE onde se afirma o mesmo princípio.

366. Face ao exposto, o Grupo PT entende que a existência de concorrência efectiva no mercado de retalho – que, como vimos, tem lugar em diversas áreas do território nacional, independentemente da unidade geográfica para delimitação do mercado – deve conduzir à supressão automática das obrigações regulamentares que existem actualmente nos mercados grossistas conexos (*i.e.*, Mercados 4 e 5) nas zonas do mercado retalhista de acesso em banda larga onde não é possível identificar operadores com PMS.
367. Note-se que todo o exercício desenvolvido pelo ICP-ANACOM nas págs. 78 a 94 da Consulta Pública parte do pressuposto que existem problemas no mercado de retalho, os quais devem ser resolvidos ou minimizados através da actuação regulatória nos mercados a montante (mercados grossistas). Naturalmente, tal exercício deve ser ajustado ao facto de não existir PMS em áreas relevantes do mercado retalhista.
368. Julga-se que qualquer que seja o modelo de segmentação geográfica que venha a ser seguido pelo ICP-ANACOM e qualquer que seja o mercado grossista conexo, a inexistência de PMS nas ditas “Áreas C” ou nas áreas de elevado potencial do mercado de retalho de acesso em banda larga, tem sempre de ter como consequência o levantamento de todos os remédios regulamentares actualmente impostos. Não se trata aqui apenas de uma questão de método ou de abordagem, e muito menos de oportunidade, trata-se do próprio fundamento e justificação da regulação do sector.
369. Assim, o Grupo PT considera que não tem sentido continuar a definir e a analisar mercados grossistas conexos para as áreas do mercado de retalho que apresentam uma estrutura concorrencial.
370. É, conseqüentemente, inútil avaliar em que medida é que nos mercados grossistas ligados às “Áreas C” ou às zonas de elevado potencial do mercado retalhista existe ou não PMS, e em que medida é ou não necessário impor obrigações regulamentares. Pelo contrário, em linha com os princípios comunitários expostos, a única análise que vale a pena realizar quanto às áreas concorrenciais do mercado retalhista reduz-se, portanto, à forma mais adequada de proceder ao

levantamento dos remédios regulamentares impostos actualmente nos mercados a montante.

371. Com esta conclusão não desconsideramos a existência no mercado de retalho das ditas “Áreas NC” ou das zonas de menor potencial de mercado. É um facto que quanto a estas, e admitindo que o mercado retalhista relevante continua a denotar problemas concorrenciais, nomeadamente a existência de empresas com PMS, a definição e análise de mercados grossistas conexos pode ser entendida como um exercício adequado, desde que destinado a atacar os verdadeiros problemas do mercado, capazes de ser solucionados pela regulação e tendo presente que esta deve ter no horizonte um *sunset moment*.

372. Em coerência com os princípios de definição de mercados, o ICP-ANACOM devia ter respondido a questão de saber se perante um mercado retalhista de acesso em banda larga amplamente bipartido – com uma franja territorial concorrencial em razão, especialmente, da existência de infra-estruturas alternativas, e outra franja com um maior abrandamento em termos de competitividade – existem ou não razões para continuar a identificar os Mercados 4 e 5 como susceptíveis de regulação *ex ante*. Por outras palavras, teria feito sentido ver analisada na Consulta Pública a questão de saber se os Mercados 4 e 5 preenchem actualmente o teste dos três critérios indicados na Recomendação<sup>86</sup>.

373. Recorde-se que de acordo com a Recomendação, “*para os mercados enumerados na presente recomendação, uma autoridade reguladora nacional pode decidir não efectuar a análise de mercado se entender que o mercado em causa não satisfaz os três critérios.*”<sup>87</sup> Estão aqui em causa: (i) a presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado; (ii) a inexistência de tendência no mercado relevante para uma situação de concorrência efectiva no horizonte temporal relevante e (iii) a suficiência do Direito da Concorrência para corrigir as falhas de mercado.

---

<sup>86</sup> Cf. Considerando 5 da Recomendação.

<sup>87</sup> Cf. Considerando 17 da Recomendação.

374. Assim, importaria desde logo verificar em que medida é que num cenário de ausência de intervenção regulatória haveria ou não incentivos para num horizonte temporal relevante os operadores de mercado disponibilizarem, por eles próprios e sem a isso serem forçados por constrangimento regulatórios, ofertas grossistas no mercado de retalho das ditas “Áreas NC” ou das zonas de menor potencial de mercado<sup>88</sup>.

375. A verdade é que caso se concluísse que existem incentivos para o lançamento comercial de ofertas grossistas num cenário de ausência de regulação, o segundo critério apontado na Recomendação para considerar um mercado como susceptível de regulação *ex ante* poderia não estar preenchido.

376. Por outro lado, julga-se que seria ainda importante perceber em que medida é que as ferramentas do Direito da Concorrência bastam para corrigir as eventuais falhas identificadas no mercado de retalho das ditas “Áreas NC” ou das zonas de menor potencial de mercado. A insuficiência desta disciplina para erradicar situações de restrição sensível da concorrência é, no quadro regulamentar em vigor, não apenas uma das condições de legitimidade de imposição de obrigações, mas também, e antes disso, um requisito importante para a própria definição de um dado mercado como susceptível de regulação *ex ante*.

377. O Grupo PT considera preocupante que o ICP-ANACOM nunca tenha ponderado a eficácia do Direito da Concorrência e a sua melhor adequação para a resolução dos problemas concorrenciais persistentes no mercado de retalho das ditas “Áreas NC” ou das zonas de menor potencial de mercado.

378. De facto, atendendo à realidade actual do mercado de acesso em banda larga, parece ser admissível um cenário em que, exceptuando a obrigação de publicação de uma oferta grossista, os meios que se encontram ao dispor das Autoridades de

---

<sup>88</sup> Na literatura sobre a questão existem algumas posições que suportam esta conclusão. No texto “*Markets Susceptible to ex ante Regulation: Methodology and Commission Recommendation*”, o Prof. Ulrich Stumpf, especialista na matéria, refere na parte sobre a definição de mercados grossistas que: “*The market definition exercise has to be based on a Greenfield approach, i.e., carried out under the assumption of competitive products and prices and absence of ex ante regulation through the SMP mechanism for the wholesale service in question. It is therefore necessary to establish whether, in such*

Concorrência<sup>89</sup> são adequados para lidar com eventuais problemas de: (i) falta de acesso a infra-estruturas essenciais, (ii) questões de discriminação indevida e (iii) compressão de margens, entre outros exemplos. Assim, não é evidente que o terceiro critério apontado na Recomendação para a definição de um mercado susceptível de regulamentação *ex ante* esteja preenchido.

379. Sobre esta matéria contesta-se, portanto, a conclusão do ICP-ANACOM indicada na página 94 da Consulta Pública, já que, ao invés de proceder, por si própria, ao teste dos três critérios indicados na Recomendação, o Regulador limita-se a “colar” a sua conclusão à identificação dos mercados grossistas conexos feita pela Comissão.

380. Por fim, refira-se ainda quanto à necessidade de definição e análise de mercados grossistas conexos às “Áreas NC” ou às zonas de baixo potencial que, não é tanto o funcionamento do mercado que explica a estrutura competitiva que existe em tais áreas, mas sim factores externos, como sejam aspectos socio-demográficos e uma incapacidade natural de tais áreas atraírem suficiente investimento privado, em especial por parte das redes de distribuição por cabo, uma vez que não é expectável que o investimento seja recuperado.

381. Para estas zonas o que seria importa era questionar se os instrumentos regulatórios são o meio mais eficaz para induzir alterações na estrutura de concorrência.

382. Este aspecto ganha uma particular importância uma vez que a existência de obrigações grossistas e a disponibilidade do acesso à rede em condições não discriminatórias e a preços regulados em toda a área geográfica nacional não tem alterado, até ao momento, o paradigma de concorrência, tornando assim a intervenção regulatória, no essencial, inadequada ao fim a que se destina e contrária aos seus objectivos e princípios de intervenção, designadamente, ao princípio da necessidade, da adequação e da proporcionalidade.

---

*circumstances, commercial wholesale offerings would have developed*”. Este texto encontra-se disponível em: [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/3570/1/MPRA\\_paper\\_3570.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/3570/1/MPRA_paper_3570.pdf).

<sup>89</sup> Referimo-nos aqui aos poderes indicados na Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.

383. Do ponto de vista do Grupo PT, seria fundamental que o ICP-ANACOM realizasse uma ponderação objectiva das vantagens e custos associados à manutenção dos constrangimentos regulatórios nestas áreas.
384. De facto, no caso de se verificar que, nas zonas não concorrenciais, os operadores continuam a não utilizar as ofertas grossistas da PTC (ORALL e/ou Rede ADSL PT) ou que essa utilização é insignificante, é exigível que, em consonância com os princípios regulatórios, o Regulador fixe um calendário razoável para a supressão de tais ofertas.
385. Um último tópico que o Grupo PT entende desenvolver, a propósito deste capítulo da Consulta Pública, relaciona-se com a dimensão geográfica proposta pelo ICP-ANACOM para os mercados grossistas conexos.
386. Note-se que, considerando a inexistência de problemas concorrenciais em zonas substanciais do mercado retalhista de acesso em banda larga, não há alternativa que não seja a de analisar os mercados grossistas em relação às áreas que ainda não apresentam sinais de concorrência efectiva, e mesmo aqui seria necessário verificar em que medida o teste dos três critérios está ou não preenchido, ou se os mecanismos regulatórios são a melhor solução para lidar com as falhas de mercado identificadas.
387. No entanto, admitindo, *para efeitos de comentário ao actual projecto de decisão*, que as conclusões assumidas pelo ICP-ANACOM ao nível do mercado de retalho estão correctas, em especial o facto de se concluir que, quer nas “Áreas C”, quer nas “Áreas NC” o Grupo PT detém PMS, mesmo assim não se compreendem as razões que levam o regulador a replicar a segmentação geográfica proposta para o mercado de retalho, apenas e só, para o Mercado 5.
388. Uma vez que o ICP-ANACOM propõe uma segmentação geográfica no mercado retalhista e que os mercados grossistas conexos, como vimos, só devem existir na medida em que seja necessário corrigir ou minimizar falhas naqueles mercados, não tem aparentemente qualquer sentido que o Mercado 4 seja definido de forma

nacional, quando o mercado retalhista sobre o qual se vão repercutir os remédios regulamentares impostos apresenta condições de concorrência heterogéneas.

389. Não é demais salientar novamente que, de acordo com os princípios aplicáveis<sup>90</sup>, a definição do mercado retalhista é a base sobre a qual deve ser trabalhada e analisada a definição dos mercados grossistas. Por esta razão, não se pode admitir que o Mercado 4, que surge identificado na sequência de uma análise retalhista, venha a ter uma dimensão geográfica diferente.

390. Subentende-se da posição expressa na Consulta Pública que o ICP-ANACOM toma a posição de que independentemente da existência e pressão competitiva de infra-estruturas alternativas à rede da PTC em largas zonas do território nacional, tais factores nunca serão considerados para efeitos de análise concorrencial do Mercado 4.

391. Isto significa que em zonas do território onde as empresas do Grupo PT sofrem uma pressão concorrencial significativa, a sua actividade comercial continue a estar sujeita a elevados constrangimentos regulatórios e o acesso à sua infra-estrutura de rede e a recursos conexos continue a ser regulado.

392. Neste sentido, note-se que mesmo admitindo a segmentação geográfica por zonas de áreas de central proposta pelo regulador, existem áreas relevantes onde o cabo é actualmente dominante, como se demonstra pelo exemplo seguinte e que pode ser melhor explicado através da leitura do Anexo I:

[IIC]

[FIC]

393. É essencial analisar, com toda a atenção, a figura anterior. Note-se que as áreas de central onde o cabo é dominante representam mais de 20% do parque total de

---

<sup>90</sup> Remetemos aqui, por razões de clareza, para os argumentos expostos nos parágrafos anteriores sobre a necessidade ou não de definição de mercados grossistas conexos perante a existência de áreas do mercado de retalho concorrenciais, uma vez que a lógica de argumentação é exactamente a mesma.

acessos em banda larga nestas zonas, e a PTC apenas detém 24% de quota de mercado retalhista. Mesmo num cenário de inexistência de regulação, tal como considerado pelo ICP-ANACOM, o recálculo da quota da PTC não seria de molde a colocar em causa a dominância do cabo em tais zonas.

394. Este mero exemplo permite salientar que o actual projecto de decisão, ao negligenciar uma análise segmentada para o Mercado 4, por um lado, trata de forma igual zonas territoriais com condições de concorrência heterogéneas em clara contradição com os princípios subjacentes à segmentação geográfica (haver uma regulação adequada e focalizada nos problemas existentes) e, por outro lado, admite a imposição de obrigações regulamentares à PTC em áreas do mercado onde esta empresa não tem qualquer posição de domínio que justifique tal decisão!

395. Diga-se que a proposta do ICP-ANACOM encerra uma violação grave do princípio constitucional da liberdade de iniciativa económica privada, assim como de outros direitos do Grupo PT, uma vez que não é admissível coarctar a liberdade comercial das empresas do Grupo PT em zonas geográficas do mercado de retalho onde é manifesto que existe concorrência. Por tudo o que fica exposto, é evidente que esta abordagem não pode ser aceite sem violação manifesta dos princípios comunitários e regulamentares aplicáveis.

396. O único argumento - ainda por cima ténue - que o ICP-ANACOM invoca para tal decisão é a circunstância de os lacetes desagregados, na ausência de regulação, serem infra-estrutura própria do Grupo PT. Já vimos atrás que a relevância deste aspecto resulta de um erro de pressuposto do ICP-ANACOM que entendeu que deveria considerar como critério de homogeneidade concorrencial a existência de operadores com OLL nas zonas de cobertura das áreas de central, quando é evidente que este elemento de apreciação não poderia ter qualquer relevância na avaliação das condições do Mercado 4.

397. Assim, naturalmente que, para efeitos do Mercado 4, só a expressão e existência de infra-estruturas alternativas para os serviços de suporte à banda larga deveriam ter sido considerados pelo ICP-ANACOM. O exercício que o regulador aplica na



pág. 93 da Consulta Pública sobre a eventual divisão do Mercado 4 em dois mercados geográficos distintos, consoante a existência ou não de redes de distribuição por cabo, não pode, conseqüentemente, ser admitido.

398. Assim, em linha com o objectivo de segmentação geográfica, e mesmo que se admita como válido o modelo seguido pelo ICP-ANACOM de que o mercado retalhista de acesso em banda larga apresenta problemas concorrenciais, entende-se que o regulador deveria na sua decisão final analisar a pressão competitiva exercida pelas redes de distribuição por cabo em áreas distintas do território nacional, de forma a chegar a uma conclusão mais correcta quanto à avaliação de condições de concorrência no Mercado 4.

## VIII. AVALIAÇÃO DE PMS NO MERCADO DO FORNECIMENTO GROSSISTA DE ACESSO (FÍSICO) À INFRA-ESTRUTURA DE REDE NUM LOCAL FIXO

399. Quanto à análise de PMS no Mercado 4, o ICP-ANACOM conclui que perante uma análise das quotas de mercado as empresas do Grupo PT detêm uma posição dominante.

400. Os restantes critérios para a avaliação de PMS são praticamente desconsiderados face aos indícios que resultam da mera avaliação das quotas de mercado, embora se possa salientar que a análise que o regulador faz de cada um de tais critérios pende mais para a consideração de existência de concorrência no mercado do que propriamente para reforçar a existência de PMS<sup>91</sup>.

401. É o caso, por exemplo: (i) da conclusão de que os custos afundados já foram suportados com a entrada no mercado e de que os operadores de cabo podem assim expandir as suas actividades sem incorrerem em novos custos significativos e (ii) da constatação de que a generalidade dos operadores no mercado gozam de economias de escala e de gama<sup>92</sup> (serviços *triple-play*) e que têm acesso idêntico a suficientes recursos financeiros.

402. Sobre este capítulo da Consulta Pública, o Grupo PT considera que, mais do que fazer uma análise individual dos critérios invocados para justificar a existência de PMS no Mercado 4, tem de se questionar a própria avaliação do ICP-ANACOM, uma vez que os pressupostos em que assenta estão incorrectos, o que inquina naturalmente as suas conclusões nesta matéria.

---

<sup>91</sup> É de salientar aqui, tal como fizemos na análise de PMS no mercado de retalho, que a afirmação do ICP-ANACOM quanto à existência de comportamentos anti-concorrenciais no acesso a condutas não pode ter qualquer significado na presente análise, uma vez que ainda não existe uma decisão final sobre esta matéria, tendo a PTC contestado a decisão da AdC e estando o processo actualmente a correr termos no Tribunal de Comércio de Lisboa.

<sup>92</sup> Neste sentido, saliente-se que a Zon Multimédia vende actualmente diversos pacotes de produtos que agregam televisão, acesso à Internet e telefone (STF).

403. De facto, concluímos anteriormente que inexistindo uma empresa com PMS nas “Áreas C” ou nas zonas de elevado potencial no mercado de retalho de acesso em banda larga – quer se considere para esse propósito a segmentação por concelho, quer se atenda ao modelo proposto pelo ICP-ANACOM (áreas de central) – os princípios comunitários aplicáveis obstam à imposição de obrigações regulamentares em qualquer dos mercados grossistas conexos.
404. Em coerência com o raciocínio anterior, a perspectiva de análise do ICP-ANACOM no que se refere ao Mercado 4 deveria circunscrever-se às “Áreas NC” ou às zonas de menor potencial de mercado e analisar a esse propósito a existência ou não de PMS, tendo em consideração os restantes critérios de determinação da existência e de subsistência no longo prazo de uma posição de dominância. Nas “Áreas C”, o Regulador deveria apenas definir as condições necessárias para que todos os constrangimentos existentes a nível grossista fossem suprimidos.
405. Conclui-se assim que, quer se considere que existem zonas no mercado de retalho onde não existem empresas com PMS, quer se siga a abordagem diferente do ICP-ANACOM, a análise de PMS no Mercado 4 deveria ser reavaliada, de forma a chegar a conclusões mais condizentes com os princípios comunitários e nacionais aplicáveis à definição de mercados.
406. Atenta a necessidade de promover a concorrência e não necessariamente os concorrentes, o Grupo PT julga ser preocupante a persistente relutância do ICP-ANACOM em conduzir uma análise dos problemas concorrenciais específicos e das alegadas falhas de mercado à luz de padrões de eficiência económica e de exigências mínimas de investimento, sem os quais não é possível promover uma concorrência efectiva e sustentável.
407. Neste sentido, atendendo a que a intervenção regulatória se deseja provisória, mesmo que o ICP-ANACOM venha a concluir pela existência de PMS no Mercado 4, deveria ser estabelecido um horizonte temporal razoável que permitisse aos operadores desenvolver as suas redes e ofertas de forma a proceder ao levantamento completo da regulação do lacete local.

## **IX. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NO MERCADO DE FORNECIMENTO GROSSISTA DE ACESSO (FÍSICO) À INFRA-ESTRUTURA DE REDE NUM LOCAL FIXO**

### **A. COMENTÁRIOS GERAIS**

408. Em coerência com o exposto no capítulo anterior, compreende-se que não se possa aceitar a imposição de obrigações regulamentares no Mercado 4 ao Grupo PT.

409. Com efeito, tendo-se concluído que não existem problemas concorrenciais em largas zonas do mercado retalhista, a única decisão coerente, e admissível, que o Regulador deveria considerar segundo os princípios comunitários e nacionais aplicáveis seria a supressão de todas as obrigações grossistas actualmente impostas.

410. Na medida em que a imposição de obrigações regulamentares surge na sequência de uma avaliação de PMS que está incorrecta, todo o raciocínio do ICP-ANACOM no capítulo ora comentado fica inquinado e as suas conclusões não podem naturalmente ser aceites.

411. Assim, o Grupo PT entende que o ICP-ANACOM deveria reanalisar os pressupostos de imposição de obrigações, tendo, para tal, em atenção a necessidade de reapreciar a existência de PMS no Mercado 4 com base nos comentários *supra* indicados.

412. Nesse caso, chegar-se-ia à conclusão de que as obrigações regulamentares que o ICP-ANACOM pretende impor ao Grupo PT, a nível nacional, só teriam eventualmente sentido nas zonas do mercado de retalho onde se concluísse que existem problemas concorrenciais e, mesmo assim, só na medida em que fossem adequadas à resolução das falhas de mercado detectadas. Nas demais zonas, os remédios existentes deveriam ser totalmente suprimidos.

413. Recorde-se aqui que, de acordo com o previsto no artigo 8.º n.º 4 da Directiva n.º 2002/19/CE, de 7 de Março de 2002, as obrigações regulamentares devem basear-se no problema identificado e ser proporcionadas e justificadas à luz dos objectivos de regulação estabelecidos na Directiva 2002/12/CE. Note-se que um de tais objectivos – que o ICP-ANACOM parece esquecer – é o de que a concorrência no sector das comunicações electrónicas não deve ser distorcida. Também a LCE propugna e vincula o ICP-ANACOM ao respeito de tais princípios nos seus artigos 55.º, 66.º n.º 2 e 5.º n.º 2 (b) e n.º 5.

414. O artigo 55.º deste diploma refere que a imposição de obrigações regulamentares específicas deve, para além de obedecer ao chamado princípio da fundamentação plena: (i) ser adequada, proporcional e justificada; (ii) ser objectivamente justificável em relação às redes, serviços ou infra-estruturas a que se refere; (iii) não originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade; (iv) ser transparente em relação aos fins a que se destina.

415. Ora, considerando as razões expostas anteriormente e o quadro regulamentar aplicável, é forçoso reconhecer que a imposição indiscriminada de obrigações proposta pelo ICP-ANACOM para o Mercado 4, sem atender à heterogeneidade de condições concorrenciais no mercado de retalho e à concorrência exercida por infra-estruturas alternativas no território nacional, viola os princípios e deveres referidos. Esta conclusão é válida sem ser necessário analisar de forma individual cada uma das obrigações que se pretendem impor.

Com efeito,

416. As obrigações grossistas propostas para o Mercado 4 não são proporcionais pelas razões já sobejamente apontadas, bem pelo contrário. A este propósito, o Grupo PT permite-se lembrar que o princípio da proporcionalidade, que tem consagração constitucional e administrativa, desdobra-se em três dimensões distintas: (i) a adequação, (ii) a necessidade e (iii) a razoabilidade.

417. Assim, em primeiro lugar, é o princípio da adequação ao problema identificado que é desrespeitado pelo projecto de decisão do ICP-ANACOM. É fácil de

evidenciar que, ao impor obrigações grossistas a nível nacional, quando no mercado de retalho existem zonas de concorrência efectiva, o regulador não está efectivamente a endereçar e a resolver falhas de mercado. Para o efeito, esta Autoridade teria de concentrar os eventuais remédios nas zonas onde fosse efectivamente necessária a sua intervenção. Ao impor obrigações que não se destinam a resolver problemas concorrenciais, o ICP-ANACOM está a ficcionar um cenário de ausência de concorrência que viola a essência do princípio da adequação na dimensão que este ganha no direito regulamentar.

418. Acresce que o projecto de decisão do ICP-ANACOM ofende ainda o critério da necessidade. Tal acontece porque é claramente desnecessário definir obrigações para problemas que não existem. Com efeito, entendendo que as obrigações grossistas só devem existir na medida em que sejam indispensáveis para resolver as falhas no mercado retalhista, inexistindo estas, deixa de ser necessário a regulação grossista, como vimos.

419. A dimensão constitucional-administrativa do princípio da necessidade impõe que entre os diversos meios à disposição das ARNs seja escolhido o que menos lese os interesses públicos e/ou privados em presença. Por conseguinte, esta faceta do princípio da necessidade deveria ter levado o ICP-ANACOM a adaptar os remédios regulamentares no Mercado 4 de uma forma que fosse a mais compatível com os legítimos interesses do Grupo PT.

420. Por outro lado, relacionado com este argumento, é de referir adicionalmente que não se alcança de que forma o projecto de decisão do ICP-ANACOM nesta matéria pode ser compatível com o princípio da razoabilidade. Quando aplicado ao sector das comunicações electrónicas, este princípio obriga a ponderar as desvantagens da intervenção regulatória, vedando-a quando as desvantagens são superiores aos benefícios que se dela se podem esperar.

421. Ora, ponderando aqui que a principal vantagem – e também objectivo final – da regulação é, tal como apontado na Recomendação<sup>93</sup>, beneficiar os utilizadores

---

<sup>93</sup> Cf. Considerando 2.

finais, tornando os mercados retalhistas concorrenciais, compreende-se que tal resultado das medidas regulamentares sugeridas só poderia verificar-se em relação às áreas do mercado retalhistas cuja estrutura competitiva ainda é, porventura, deficiente. Nas demais, tal como se apontou *supra*, a regulação actualmente existente deve ser suprimida.

422. Numa ponderação objectiva entre os benefícios e as desvantagens que causa, terá que se concluir que a manutenção de constrangimentos regulamentares sobre as zonas do mercado de retalho que apresentam características de contestabilidade não tem razão de ser.

423. Pior do que a ausência de justificação, é a inevitabilidade dos efeitos negativos de uma tal medida nas circunstâncias descritas. Regular uma empresa que opera num mercado concorrencial é infligir-lhe uma desvantagem competitiva significativa, é desfavorecê-la face aos concorrentes, é criar nos demais concorrentes a ilusão de que o seu desempenho está associado à respectiva eficiência e, por último, é criar a aparência de que o mercado funciona, quando com toda a evidência a única coisa certa é que apenas funciona de forma regulada.

424. Naturalmente que considerados todos os argumentos referidos não pode deixar de concluir-se que a imposição indistinta de obrigações regulamentares grossistas no Mercado 4 não é objectivamente justificável, falhando assim o pressuposto base do artigo 55.º n.º 2 (b) da Lei das Comunicações Electrónicas.

425. Acresce que o projecto de decisão do ICP-ANACOM, tal como se encontra na Consulta Pública, origina uma discriminação indevida entre as empresas do Grupo PT e os operadores de cabo. Trata-se de um efeito que é proibido a nível genérico em termos constitucionais e administrativos, como ainda, de uma forma mais específica, pelo artigo 55.º n.º 2 (c) da Lei das Comunicações Electrónicas.

426. De facto, é inegável que num cenário como o caso português em que existem infra-estruturas alternativas concorrentes em largas zonas do território nacional é injustificável à luz da política de concorrência onerar apenas um dos detentores

dessas infra-estruturas. A discriminação só pode ter como resultado prejudicar as empresas do Grupo PT e favorecer a ZON e a Cabovisão. Enquanto aquelas ficam com a sua iniciativa comercial limitada em zonas sujeitas a concorrência efectiva e, inclusivamente, dominadas por outros operadores, estas ficam com total autonomia para competir livremente.

427. A manter-se o sentido do actual projecto de decisão, o ICP-ANACOM irá violar os seus deveres legais no que se refere à análise e imposição de obrigações regulamentares específicas consagrados na Lei das Comunicações Electrónicas, pelo que se acredita que este aspecto será devidamente reponderado na decisão final sobre esta matéria.

428. Qualquer uma das obrigações impostas no Mercado 4 (pág. 120 da Consulta Pública) sofre do problema atrás identificado, pelo que se julga que os comentários atrás expostos são suficientes como forma de contestar a sua aplicação individual.

429. Um último aspecto que o Grupo PT considera preocupante nesta matéria é o facto de o ICP-ANACOM prever a aplicação futura de obrigações regulamentares no Mercado 4 “mediante decisão específica a desenvolver no quadro de um processo de consulta ao mercado”. Está neste caso a possibilidade de impor acesso a fibra escura quando o acesso a condutas não for viável, bem como a possibilidade de impor obrigações de acesso a fibra óptica, na sequência de evolução para redes de acesso de próxima geração.

430. Quanto às obrigações de acesso a fibra escura e a fibra óptica, o Grupo PT gostaria de salientar alguns aspectos numa visão integrada com a recente Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2008, de 30 de Julho de 2008, a qual aprovou como prioridade estratégica para o País a promoção do investimento em redes de nova geração (a “Resolução”).

431. De acordo com os princípios orientadores aprovados para o sector, na adopção de decisões com impacto sobre o investimento em redes de nova geração, o ICP-ANACOM deverá ter em vista que:



- (a) Deve ser induzida uma atitude de confiança no investimento e no desenvolvimento nacional, que promova um modelo baseado na concorrência ao nível das infra-estruturas e não apenas ao nível dos serviços, admitindo que, pelo menos, nas zonas de maior densidade populacional, todos os operadores estão na mesma linha de partida no que toca ao investimento nas redes de nova geração;
- (b) Nas zonas em que sejam instaladas redes de nova geração com recurso a fibra óptica, dada a eventual impossibilidade de desagregação de lacetes no contexto destas redes, bem como o elevado nível de investimento que as mesmas implicam, o desafio consistirá em encorajar o desenvolvimento de novas redes alternativas;
- (c) Devem ser adoptadas medidas que conduzam inequivocamente a um acesso aberto e não discriminatório a condutas, postes e outras instalações, pertencentes tanto a operadores de comunicações, como a entidades que, operando noutros sectores, são detentoras de extensas redes de conduta, uma vez que os encargos com construção civil constituem uma parte muito significativa dos investimentos em fibra óptica; e
- (d) Neste contexto, haverá que analisar os efeitos da segmentação geográfica dos mercados relevantes, tendo em consideração a existência de infra-estruturas alternativas, o estágio de desenvolvimento das redes de cabo e o investimento já efectuado na desagregação de lacetes locais de cobre.

432. Tendo em consideração estes aspectos, entre outros que poderiam ser citados, fácil é concluir que o sentido provável de decisão do ICP-ANACOM vai num sentido inverso à política de regulação propugnada pela Resolução<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> Saliente-se aqui que de acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, apesar de o ICP-ANACOM ser independente no exercício das suas funções, esta Autoridade deve atender aos princípios orientadores da política de comunicações fixados pelo Governo.

433. *Em primeiro lugar*, ao propor uma regulação uniforme do Mercado 4, incluindo no que toca às obrigações *supra* referidas, especialmente no acesso a fibra óptica, o Regulador não está a induzir uma atitude de confiança no investimento e no desenvolvimento nacional que foi erigido como pilar fundamental da Resolução.

434. Tal ocorre porque se pretende replicar um modelo de regulação paradigmático das *legacy networks* sobre as novas redes, quando a própria Resolução reconhece que, em determinadas zonas, todos os operadores tem condições para investir<sup>95</sup>. Tal efeito contraditório é, ainda, agravado pelo facto de o projecto de decisão do ICP-ANACOM tratar da mesma forma áreas do território nacional que apresentam características heterogéneas significativas no que toca à concorrência e à capacidade de atracção de investimento<sup>96</sup>.

435. Ao contrário do que visa a Resolução, a posição assumida pelo ICP-ANACOM negligencia totalmente os efeitos positivos que poderiam surgir de uma possível segmentação geográfica no Mercado 4 que tomasse em linha de conta a existência de infra-estruturas alternativas, tal como defendemos *supra*.

436. *Em segundo lugar*, é de destacar que, ao impor as obrigações de acesso a condutas e a outros recursos conexos, o ICP-ANACOM deve ter em consideração que a orientação actual da Resolução – tal como, de resto, da posição comum do ERG sobre as redes de nova geração e das propostas de revisão regulamentar do sector – é a de que serão adoptados todos os actos normativos necessários para garantir o acesso em condições não discriminatórias a todas as infra-estruturas que possam suportar redes de comunicações electrónicas, e não apenas às da PTC.

---

<sup>95</sup> De referir a este propósito que segundo as notícias que vieram a público no dia 5 de Agosto de 2008, a Sonaecom e a Vodafone estão em conversações adiantadas com a EDP para utilizarem as infra-estruturas deste operador na implantação de uma rede de fibra óptica. Este aspecto vem reforçar o que o Grupo PT tem vindo a defender, isto é, que existem condições de mercado para a construção de redes de nova geração. Tanto a Sonaecom como a TVTEL já anunciaram planos para instalar uma rede de *Fibre to the Home* (FTTH) e esta notícia vem agora demonstrar que os operadores estão a desenvolver planos autónomos para concretizarem os seus planos de negócio.

<sup>96</sup> A própria Resolução reconhece que existem zonas geográficas cujas características não são de ordem a captar o investimento privado necessário para a oferta de serviços de comunicações electrónicas, propondo-se o Governo em relação a estas a apoiar a implantação de novas redes.

437. Sendo assim, e para além das questões de investimento já referidas, julga-se que o ICP-ANACOM deveria ter em atenção que existindo uma oferta de acesso a condutas e a outros recursos de rede extensível a várias entidades privadas e públicas, que não apenas às do sector das comunicações electrónicas, é extremamente discutível que seja justificável ou mesmo necessário regular o acesso a fibra óptica.
438. Neste seguimento, é de notar, *em terceiro lugar*, que a imposição de um direito de acesso generalizado a todas as infra-estruturas de rede relevantes, nomeadamente das chamadas *public utilities*, pode tornar totalmente dispensável a imposição do acesso regulado a fibra escura.
439. No fundo, julga-se que em conformidade com os princípios da Resolução, a decisão do ICP-ANACOM deveria prever, no mínimo, que o eventual acesso regulado a fibra escura da PTC só seria admissível quando não fosse possível satisfazer o pedido dos operadores através do acesso a condutas de outras entidades. É que havendo uma alternativa, o princípio da proporcionalidade impõe que só em último caso é que se deve intervir regulando as condições de prestação de um determinado serviço.
440. Por esta razão, o Grupo PT defende que o acesso a fibra escura deve continuar a ser oferecido em bases comerciais e não através de uma oferta regulada.
441. Em acréscimo às considerações anteriores, em particular quanto ao acesso a fibra óptica, vale a pena destacar que na recente decisão sobre o Mercado 4, de 24 de Julho de 2008<sup>97</sup>, a *Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes* (“ARCEP”) decidiu não impor qualquer tipo de acesso às novas redes de fibra óptica.
442. No entender da ARCEP, a imposição de uma obrigação de acesso às condutas da France Telecom (“FT”) e a preparação de legislação nacional que obrigará qualquer operador a partilhar as instalações de comunicações no interior dos

---

<sup>97</sup> Decisão n.º 2008-0835, disponível para consulta integral em: [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gsavis/08-0835.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/08-0835.pdf).

edifícios (regulação simétrica do *in-house wiring*)<sup>98</sup> são medidas suficientes para eliminarem as eventuais barreiras ao investimento em NGAs e colocarem todos os operadores no mesmo ponto de partida no que toca à instalação de tais redes. Assim, seria inapropriado, desproporcional e prematuro regular o acesso à rede de fibra óptica da FT<sup>99</sup>.

443. Com esta conclusão, a ARCEP pretende incentivar a instalação de novas redes de alto débito em França e favorecer a criação de concorrência infra-estrutural para os serviços de banda larga. Nos seus comentários a este projecto de decisão<sup>100</sup>, é de registar que a Comissão não apresentou qualquer tipo de oposição ao facto da ARN francesa ter decidido não impor qualquer obrigação de acesso sobre a fibra óptica da FT.

444. Transpondo estes desenvolvimentos para o mercado português, verifica-se que a existência e a amplitude da ORAC em Portugal – actualmente sem paralelo nos países europeus –, assim como a orientação programática constante da Resolução de se adoptarem as alterações necessárias na actual legislação e regulamentação técnica sobre as infra-estruturas de telecomunicações nos edifícios, deveriam ser suficientes para levar o ICP-ANACOM a não impor qualquer tipo de obrigação de acesso, físico ou virtual, sobre as redes de fibra óptica.

445. Feitas estas considerações, não se percebe claramente o que está subjacente à posição do Regulador quando menciona que as obrigações de acesso a fibra óptica e a fibra escura serão impostas “*mediante decisão específica*”. Recorde-se que toda a lógica do procedimento de análise de mercados e de imposição de

---

<sup>98</sup> Que, entretanto, já foi aprovada em 23 de Julho de 2008 e que introduziu alterações importantes no Código das Comunicações Postais e Electrónicas francês (*Code des Postes et des Communications Électroniques*), especialmente no seu artigo 29.º, impondo uma regulação simétrica sobre todos os operadores no que toca ao segmento terminal das redes de fibra óptica instaladas.

<sup>99</sup> Na decisão n.º 2008-0835, a ARCEP refere expressamente que: “*Compte tenu des travaux en cours, il ne semble ni nécessaire ni proportionné, à ce stade, d’imposer spécifiquement à France Télécom au titre de l’analyse des marchés, l’obligation de faire des offres de gros fondées sur la fibre. Si la boucle locale cuivre et les infrastructures de génie civil sont des infrastructures héritées de l’ancien monopole public, ce n’est pas le cas de la fibre, qui est en cours de déploiement, et ce par plusieurs opérateurs. L’obligation de fournir des offres de gros fondées sur la fibre relève donc de la régulation symétrique et non de l’analyse des marchés.*” Cf. pág. 73 (destaque nosso).

<sup>100</sup> Case FR/2008/0780 e Case FR/2008/0781 (este últimos referente ao Mercado 5), disponível em: <http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/france/registerednotifications/fr20080780-0781/fr-2008-0780-0781/ EN 1.0 &a=d>.

obrigações prevista nos diplomas comunitários e na Lei de Comunicações Electrónicas determina que os deveres regulamentares específicos só podem ser impostos no seguimento de uma análise ou de uma reavaliação dos mercados relevantes<sup>101</sup>.

446. Assim, seria de todo despropositado, para não falar de ilegal – tal como o Grupo PT tem vindo a sustentar por diversas vezes – que a intenção do ICP-ANACOM fosse a de dar eficácia a obrigações no mercado de acesso em banda larga que surgissem “desgarradas” da necessária reavaliação jusconcorrencial do mercado em causa.

447. Por outro lado, relacionado com o ponto anterior, está o facto de a imposição de obrigações regulamentares só ser justificada como forma de “atacar” um problema que seja identificado na avaliação de mercado que se faz. Tal é, como se viu acima, a exigência do próprio princípio da adequação.

448. Assim, quando o problema que motiva a definição de uma obrigação grossista não é identificado, considera-se que face aos princípios regulamentares em vigor não é correcto definir uma obrigação sem se esclarecer devidamente o que visa e para que é necessária. O princípio aplicável aqui é linear e não parece que suscite controvérsia: ou se trata de uma obrigação adequada perante uma falha de mercado identificada, ou então só pode vir a ser considerada numa reavaliação futura.

449. É, pois, fortemente contestável a ideia de se definirem obrigações grossistas que embora não sejam no imediato necessárias podem a vir a tornar-se adequadas no futuro.

450. O Grupo PT permite-se salientar que a necessidade de se equacionar seriamente o impacto da regulação nos mercados de produtos e serviços não se coaduna com aquilo que poderemos chamar de “obrigações regulamentares sujeitas a condição

---

<sup>101</sup> De acordo com o artigo 59.º n.º 4 da Lei das Comunicações Electrónicas, que, nesta matéria, segue o disposto no artigo 16.º n.º 4 da Directiva 2002/21/CE, só nos casos em que uma autoridade reguladora

suspensiva”. O quadro de regulação de mercados tem de ser consistente, estável e claro, garantindo assim que existe a necessária segurança jurídica para os operadores tomarem as suas decisões e estratégias de investimento.

451. Parece-nos incompreensível considerar a possibilidade de se vir a impor uma obrigação de acesso a fibra óptica quando não existe actualmente no mercado um produto de acesso em banda larga que utilize esta infra-estrutura a pretexto de que pode vir a existir, sendo que se vier a existir no horizonte temporal relevante da avaliação (18 meses), a sua expressão será negligenciável. De facto, não estando a fibra óptica incluída no mercado de produto relevante, não se consegue compreender como poderá ser imposta uma obrigação sobre esta infra-estrutura antes da próxima avaliação de mercado.

452. Insiste-se neste ponto: a imposição de obrigações regulamentares só pode ser justificada para resolver os problemas que sejam identificados na sequência de uma avaliação jusconcorrencial dos mercados relevantes. Antecipar a existência de falhas de mercado parece, de todo, inexplicável face aos princípios aplicáveis.

## **B. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS**

453. Sem prejuízo das considerações anteriores, que, como referimos, são transversais à maior parte das obrigações regulamentares que o ICP-ANACOM se propõe impor no Mercado 4, considera-se que pode ter sentido fazer alguns comentários aos remédios concretos indicados na Consulta Pública, admitindo – *por puro exercício de raciocínio* – que o actual projecto de decisão seria integralmente convertido numa decisão final.

454. Quanto à **obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos**, o Grupo PT entende que se justifica comentar os seguintes aspectos.

---

determina que um mercado relevante não é efectivamente concorrencial é que esta tem a legitimidade de intervir no mercado e decidir quais as obrigações regulamentares que devem ser impostas.

455. Não parece ser uma evidência que, na ausência de regulação, não existam incentivos para disponibilizar uma oferta grossista de acesso, pelo que são contestáveis as conclusões do ICP-ANACOM sobre este ponto<sup>102</sup>. Note-se que qualquer conclusão mais atendível sobre esta matéria deveria fundamentar-se na análise do comportamento do mercado num cenário de ausência de regulação.
456. É de notar que, especialmente em mercados com um relativo grau de competitividade – que vimos ser o caso em algumas zonas do mercado de acesso em banda larga –, podem existir, de facto, incentivos para a disponibilização de acesso grossista à infra-estrutura física. É ilustrativo deste ponto o facto da PTC disponibilizar actualmente produtos grossistas que não são regulados (*ex*: acesso a postes e acesso a fibra escura).
457. Por outro lado, já acima destacámos que as ferramentas do Direito da Concorrência poderiam ser suficientes para corrigir os problemas que se suscitassem a este propósito (*i.e.*, recusa de acesso e discriminação).
458. É ainda de contestar a ideia que perpassa no texto do ICP-ANACOM de que o levantamento das obrigações de acesso local poderia colocar em causa todo o investimento realizado pelos operadores alternativos que têm vindo a apostar na OLL.
459. A este propósito é importante considerar, como, de resto, tem sido sempre apanágio do Grupo PT que a regulação, assim como a Política de Concorrência, não se destina a defender ou a proteger os concorrentes. A regulação destina-se, pelo contrário, a promover a existência de condições para haver concorrência efectiva e dinâmica no mercado, pelo que considerar a necessidade de manter a OLL como forma de proteger o investimento feito pelos operadores alternativos é analisar a questão de um ponto de vista totalmente erróneo.

---

<sup>102</sup> Na página 109 da Consulta Pública o ICP-ANACOM conclui o seu raciocínio por afirmar que, na ausência de qualquer obrigação de acesso ao lacete local, não seria expectável que a empresa com PMS mantivesse voluntariamente o acesso aos seus lacetes locais, sendo de presumir que, na ausência de imposição de uma obrigação de acesso, a empresa com PMS se recusasse a negociar em condições razoáveis.

460. Acresce a este comentário o facto de a regulação ser por natureza provisória, pelo que a manutenção das obrigações de acesso não pode ser eternizada e em algum momento o ICP-ANACOM terá de confrontar e saber ultrapassar o problema do investimento realizado pelos operadores alternativos na OLL.

461. Sobre o acesso ao sub-lacete em ligação com a co-instalação em armários de rua, dada a sua ligação relevante ao tema das redes de nova geração, o Grupo PT remete para as considerações tecidas a propósito da consulta pública sobre a abordagem regulatória às novas redes de acesso (NGA) para mais detalhes<sup>103</sup>.

462. Saliente-se apenas que nessa consulta autónoma, o Grupo PT defendeu:

- (a) Que a viabilidade de uma solução *Fibre to the Cabinet* (“FTTC”), bem como as condições de acesso ao sub-lacete de cobre, dependeriam de uma análise detalhada de modo a avaliar a sua sustentabilidade económica e as condições operacionais associadas.

As indicações do mercado (Sonaecom e TVTel) apontam para uma aposta numa solução FTTH e não pela desagregação de sub-lacetes. Assim, parece realmente prematuro regular, desde já, uma situação que poderá nem sequer apresentar interesse do ponto de vista do mercado.

- (b) Os armários de rua actualmente instalados na rede não foram desenhados e dimensionados para utilização partilhada. Qualquer solução de partilha de espaço (*ex*: co-instalação e ORAC) apresenta uma acentuada complexidade e custos de desenvolvimento elevados que penalizarão a viabilidade deste tipo de solução.

Por outro lado, sobre esta matéria existem ainda questões muito relevantes de utilização do domínio público, em particular, do domínio público municipal, que necessitariam de ser resolvidas e ponderadas nesse âmbito.

---

<sup>103</sup> Mais especificamente, para a resposta às questões 14, 15 e 18.



463. Embora o fornecimento de acesso ao sub-lacete já esteja previsto na Oferta de Referência de Acesso ao Lacete Local (“ORALL”), a verdade é que se trata de uma obrigação que não está operacionalizada ao nível dos armários de rua. Por isso, a experiência existente com a ORALL não serve para a questão em debate na Consulta Pública, que é a desagregação ao nível do armário de rua.
464. A desagregação do sub-lacete ao nível do armário de rua constitui um *business case* de difícil sustentação para os OPS, pois exige investimento e atinge um número mais reduzido de potenciais clientes por comparação com o MDF, razão pela qual se entende que a questão que deveria ser levantada é a de saber se existe interesse dos operadores em tal medida, tendo aqui em atenção às notícias que têm vindo a público sobre a arquitectura das NGAs.
465. No que concerne ao eventual acesso às futuras redes de fibra óptica e à possibilidade admitida pelo ICP-ANACOM de desagregação dos lacetes ópticos, remete-se aqui, novamente, para a resposta do Grupo PT à consulta pública sobre NGA para mais detalhes.
466. Sem prejuízo dos contributos apresentados em tal consulta e dos comentários genéricos que sobre esta matéria se fizeram no ponto anterior (em especial no que toca à possibilidade de dar eficácia a esta obrigação sem uma nova reavaliação dos mercados relevantes em questão), o Grupo PT entende que sobre esta questão central para o futuro da regulação vale a pena sublinhar os seguintes tópicos:
- (a) Tal como demonstram as diferentes notícias vindas a público, todos os operadores estão nas mesmas condições de partida para a construção de NGNs. As barreiras horizontais e verticais identificadas afectam, de igual modo, todos os operadores e devem, por isso, ser resolvidas de um modo consensual, coordenado e simétrico. Estas barreiras ultrapassam o âmbito da regulação sectorial e não são imputáveis a qualquer situação patológica de existência de PMS do operador histórico;
  - (b) Considerados os custos envolvidos na implementação de NGAs, os outros operadores encontram na ORAC o elemento central que permite criar

condições para a instalação de fibra óptica no acesso local. Assim, o Grupo PT crê que, no essencial, a ORAC contém as condições para se abordar a questão do seu alinhamento com as soluções FTTC e FTTH.

- (c) No caso das soluções FTTH, a opção que tem merecido o interesse quase consensual dos operadores é a arquitectura PON. Neste tipo de arquitecturas, a desagregação dos chamados lacetes ópticos, bem como a diferenciação do acesso ao comprimento de onda, serão de difícil implementação. Estes factos deverão, por conseguinte, afastar a imposição de qualquer solução de desagregação do lacete óptico.
- (d) As questões enunciadas, tanto no caso da FTTC, como na solução FTTH, devem também constituir razão para não impor as chamadas desagregações virtuais do lacete óptico. A este respeito fazemos notar que a *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (“CMT”) já fez saber que caso a Telefónica decida abrir as condutas aos seus concorrentes, não irá impor qualquer obrigação de desagregação virtual da fibra. Em Portugal, dada a existência – há largos anos – estabilidade e extensão da ORAC, considera-se de todo inadequada a eventual imposição de obrigações de desagregação virtual.

Atendendo em termos prospectivos à eventual existência de uma oferta de acesso generalizada às infra-estruturas de rede (*ex*: condutas) de outras entidades públicas e privadas, tal como apontado na Resolução, menos justificado seria uma imposição de desagregação virtual que teria mesmo o condão de desincentivar o investimento em infra-estrutura própria.

467. Por fim, ainda sobre esta questão entende-se que é incoerente que o Regulador considere a eventual imposição de acesso a fibra óptica no leque de obrigações regulamentares no Mercado 4 e depois não atenda, à luz do artigo 72.º n.º 4 (a) da Lei das Comunicações Electrónicas<sup>104</sup>, ao impacto dos anúncios já feitos por

---

<sup>104</sup> Diz esta disposição que na decisão de impor ou não as obrigações de acesso e utilização de recursos de redes específicos, o ICP-ANACOM deve ponderar a viabilidade técnica e económica da utilização ou instalação no mercado relevante de recursos concorrentes.

operadores alternativos sobre a instalação de redes de fibra óptica alternativas à do Grupo PT.

468. Sobre a **obrigação de não discriminação**, refira-se apenas que do ponto de vista do Grupo PT a disciplina das ofertas grossistas discriminatórias e da recusa de prestação de informações equivalente à recusa de venda deveria circunscrever-se à aplicação do artigo 6.º da Lei n.º 18/2003 (Lei da Concorrência).

469. No que toca à **obrigação de transparência**, o Grupo PT gostava de comentar os seguintes aspectos:

(a) Sobre a informação aos beneficiários da OLL referente às alterações à estrutura da rede da PTC (alteração dos pontos de atendimento, espaço em condutas entre pontos de atendimento primários e secundários e lacetes a serem deslocalizados), o Grupo PT gostaria de começar por manifestar as suas reservas ao facto de na pág. 115 da Consulta Pública se referir que estas obrigações de informação serão detalhadas em documento autónomo.

Efectivamente, conforme já se deixou claro *supra*, não é admissível face aos princípios legais aplicáveis a hipótese de as obrigações previstas poderem vir a ser especificadas em contexto diverso do que é actualmente objecto de comentário. Não podem existir obrigações vazias de conteúdo. O Grupo PT e os demais interessados têm que ter oportunidade de se pronunciar exhaustivamente sobre as concretas obrigações que se pretendem impor, de acordo com os seus direitos procedimentais.

(b) Não obstante, ainda sobre esta questão, o Grupo PT gostaria de reforçar o entendimento manifestado a propósito da consulta pública sobre as NGAs (cf. resposta à questão 13), para onde se remete para mais esclarecimentos.

Recorde-se que já existindo um pré-aviso atempado de alterações previstas à sua rede – o qual está actualmente estabelecido na ORALL – não parece legítimo a definição de prazos diferenciados para efeitos de *phase out* de MDFs, pelo que discordamos da solução aparentemente adiantada pelo

Regulador na Consulta Pública. Com efeito, foi precisamente para permitir que os operadores beneficiários pudessem tomar as necessárias decisões e medidas, junto dos seus clientes e/ou a nível de alterações a implementar na sua rede, que foi imposto PTC, pela deliberação de 28 de Junho de 2001, a existência de um pré-aviso de 12 meses.

Não pretendendo a PT conhecer os planos dos vários operadores, também não quer ser condicionada na evolução da sua rede pelas contingências e alterações dos planos de investimento dos mesmos operadores. Estamos, assim, perante duas realidades, com impacto uma na outra: os planos dos operadores para estabelecerem soluções DSL e os planos para instalação de redes de fibra óptica, que deverão ser levadas em conta na definição dos prazos de comunicação das alterações da estrutura de rede.

Mantemos assim a posição de que devem ser mantidos os prazos e procedimentos estabelecidos na ORALL, ou seja, entendemos que o prazo de 12 meses actualmente existente é razoável e adequado, sendo que nesta matéria deveria ser dada primazia ao acordo com os operadores no âmbito da sua margem de autonomia privada.

- (c) No que toca ao pré-aviso de 30 dias para as alterações à oferta, o Grupo PT gostaria de referir, *em primeiro lugar*, que este prazo só se aplica quando as alterações sejam da iniciativa da PTC, o que não tem sido o caso uma vez que a quase totalidade das modificações resultaram de deliberações do ICP-ANACOM; *em segundo lugar*, face ao histórico de alterações na ORALL – e o facto de ser uma oferta especialmente regulada – não parece justificável a imposição de tal prazo, uma vez que as mesmas têm essencialmente servido para adequação às condições do mercado e clarificação das suas condições.

470. Por fim, quanto à **obrigação de controlo de preços e contabilização de custos**, o Grupo PT mantém a posição de que a orientação para os custos com base no actual modelo de custeio continua a ser a opção mais adequada, sem prejuízo, claro, das críticas realizadas *supra* quanto à imposição indiscriminada de

remédios regulamentares no Mercado 4. Sobre este ponto, parece importante realçar que a intervenção regulatória do ICP-ANACOM, com base no modelo de custeio actual, tem conduzido a que as mensalidades do *unbundling* total e parcial estejam actualmente abaixo da média europeia, tal como detalhado na pág. 99 da Consulta Pública.

471. Em relação à possibilidade mencionada na Consulta Pública (pág. 116) de, no futuro, o ICP-ANACOM poder vir a impor um novo modelo de custeio do tipo *Long Run Incremental Costs* (LRIC), o Grupo PT mantém a mesma posição já sustentada na pronúncia à Decisão M11 em 2005, a qual se mantém plenamente actualizada.

472. Em primeiro lugar, o Grupo PT duvida da validade económica de um modelo do tipo LRIC no sector das comunicações electrónicas como forma de garantir a sustentabilidade do sector a longo prazo e a maximização do bem-estar social.

473. Até se pode admitir que, no curto prazo, a aplicação de um modelo do tipo LRIC poderia incentivar a concorrência, levando o preço em direcção aos custos marginais e aumentando, dessa forma, o excedente do consumidor. No entanto, a longo prazo, isso levaria a um fornecimento do serviço sub-óptimo, fruto de um não investimento em manutenção e inovação. O excedente do consumidor ficaria assim degradado, tanto por via da qualidade do serviço, como através da oferta de um leque mais reduzido de serviços<sup>105</sup>.

474. É bem sabido que o sector das comunicações electrónicas é caracterizado pela necessidade de investimentos intensivos, os quais, na maior parte dos casos, constituem custos afundados. Assim, uma orientação dos preços em direcção aos custos marginais, poderia ter efeitos nefastos na rentabilidade do sector, e, conseqüentemente, na predisposição dos investidores em continuarem a investir e a inovar neste sector tão vital para a economia portuguesa, ainda para mais numa altura em que se debate a evolução das redes tradicionais de acesso para NGAs.

---

<sup>105</sup> De notar aqui que uma parte muito importante das utilidades garantidas aos consumidores provém da possibilidade de consumirem novos serviços.

475. Em termos económicos, já se sabe, que a função e o objectivo das ARNs deve ser a promoção do bem-estar social, *i.e.*, a maximização do excedente do consumidor e do produtor. Nesse sentido, o Regulador deve sempre medir os impactos da intervenção regulatória ao nível do bem-estar social numa perspectiva dinâmica, ou seja, tendo em conta não apenas os benefícios atingidos no curto prazo, mas também a sustentabilidade do mercado a longo prazo.
476. O Grupo PT tem, a este respeito, uma profunda preocupação, pois os modelos do tipo LRIC que têm sido aplicados não são consistentes de um ponto de vista dinâmico, sendo que a diferença de *outputs* do modelo, entre uma perspectiva estática e dinâmica, pode ser naturalmente considerável.
477. Em síntese, podemos concluir que um modelo do tipo LRIC para além de não apresentar qualquer vantagem relevante face ao actual modelo FDC em vigor, suscita sérias questões sobre o futuro do sector das comunicações electrónicas em termos de sustentabilidade a longo prazo e de indução ao investimento e à inovação. Por outro lado, só muito dificilmente um modelo do tipo LRIC terá aderência à realidade, nomeadamente pelo incontornável grau de hipóteses sobre os *inputs* do modelo, dificilmente conciliável com os princípios que regem o actual quadro regulamentar.

**X. AVALIAÇÃO DE PMS NOS MERCADOS DE FORNECIMENTO GROSSISTA DE ACESSO EM BANDA LARGA**

478. Sobre a análise de PMS no Mercado 5, o Grupo PT gostaria de referir que o exercício desenvolvido pelo ICP-ANACOM na Consulta Pública parece ser mais coerente com os princípios regulatórios vigentes, em especial quando comparado com a avaliação que foi realizada para o Mercado 4.

479. Com efeito, para o mercado de fornecimento grossista de acesso em banda larga, o ICP-ANACOM propõe uma análise que tem em consideração a segmentação geográfica que foi definida para o mercado retalhista, o que se considera ser um método de abordagem bem mais adequado.

480. No entanto, vale a pena referir novamente, tal como se indicou nos comentários à análise de PMS ao Mercado 4, que a avaliação das condições de concorrência no mercado grossista para as “Áreas C” só tem sentido caso se conclua que no mercado de retalho relevante existem entidades com PMS. Ora, embora tal seja o ponto de partida do ICP-ANACOM, já se demonstrou que o Grupo PT não detém posição dominante no mercado de retalho relativo às “Áreas C”, o que tornaria assim desnecessário o exame sobre a existência ou não de PMS nestas áreas.

481. Apesar de o Grupo PT sustentar que esta perspectiva é a mais adequada face aos princípios regulatórios aplicáveis, a verdade é que a decisão proposta pelo ICP-ANACOM para as zonas referidas não difere substancialmente da conclusão a que se chegaria caso fosse seguida a metodologia proposta. Em qualquer um dos casos, o resultado seria sempre a impossibilidade de impor novas obrigações regulamentares e a obrigação de suprimir as existentes. Uma vez que os efeitos seriam os mesmos, reservaremos para a parte do levantamento dos remédios actualmente impostos mais alguns comentários sobre esta matéria.

482. Ressalvado este aspecto prévio, nem por isso se esgotam os comentários do Grupo PT à análise de PMS realizada pelo ICP-ANACOM ao Mercado 5. É que embora se admita que a abordagem seguida está mais coerente com os princípios que se julga que devem ser tidos em atenção, continua a existir um aspecto relevante, entre outros pormenores, que merece a discordância do Grupo PT.
483. Em coerência com os argumentos que levaram a defender uma definição de sub-mercados que tivesse como ponto de partida o concelho e não o ponto de atendimento, entende-se que a avaliação de PMS do ICP-ANACOM no Mercado 5 deveria ter em conta a divisão do território nacional proposta pelo Grupo PT. Tal decorre do facto da segmentação geográfica propugnada ser a mais adequada face aos princípios aplicáveis à definição de mercados e ainda a que mais vantagens apresenta em comparação com o ponto de atendimento.
484. Caso este cenário venha a ser seguido pelo ICP-ANACOM – o que se espera venha a ocorrer – então nas zonas ditas de elevado potencial o regulador deverá levantar as obrigações existentes uma vez que no mercado retalhista relevante não existem problemas concorrenciais. Já para as zonas de baixo potencial de mercado, importaria questionar em que medida as ferramentas regulatórias são o meio mais adequado para alterar o paradigma de concorrência.
485. Apesar da solução avançada pelo Grupo PT, é de admitir um cenário, *para efeitos de resposta à presente Consulta Pública*, em que o ICP-ANACOM mantém a sua posição, ou seja, em que considera que, por um lado, o ponto de atendimento é a unidade adequada para efeitos de segmentação geográfica e por outro, em que mantém a conclusão de que o Grupo PT detém PMS nas “Áreas C”.
486. Ainda que tal hipótese seja difícil de configurar, é de sublinhar que, mesmo que o ICP-ANACOM mantenha o seu entendimento, deverá replicar na análise de PMS no Mercado 5 as novas conclusões e resultados a que chegar quanto aos critérios de agregação de pontos de atendimento depois de devida e adequadamente



considerados todos os comentários e reavaliações apresentadas nesta resposta, em especial quanto ao número concreto de “Áreas C” e de “Áreas NC”<sup>106</sup>.

487. Sem prejuízo das considerações anteriores, refira-se a título genérico que sobre a avaliação de PMS no Mercado 5 nas “Áreas C” e “Áreas NC” não se suscitam grandes comentários adicionais. Persiste assim a necessidade, do ponto de vista do Grupo PT, de se reavaliarem as conclusões sobre PMS neste mercado tendo em vista um modelo de segmentação diferente, e a necessidade de se refazer o exercício atendendo às prováveis alterações nos resultados concretos das “Áreas C” e “Áreas NC”.

488. No entender do Grupo PT, é na parte da imposição de obrigações que se suscitam as maiores questões, até porque os comentários mais relevantes em termos de abordagem e metodologia de análise aos mercados grossistas conexos já foram abordados no respectivo capítulo.

489. No entanto, vale a pena destacar que o Grupo PT aceita as conclusões do ICP-ANACOM quanto à inexistência de dominância conjunta para as “Áreas C”.

490. Com efeito, segundo jurisprudência estável do Tribunal de Justiça<sup>107</sup>, a fim de demonstrar que duas ou mais empresas detêm uma posição dominante conjunta, é necessário considerar se as empresas em causa constituem uma entidade colectiva face aos seus concorrentes, parceiros comerciais e consumidores num dado mercado. Tal poderá ser o caso quando: (i) não se verificar uma concorrência efectiva entre as empresas em causa e (ii) essas mesmas empresas adoptarem uma conduta uniforme ou uma política tacitamente coordenada no mercado relevante. É ainda necessário verificar se existem relações económicas entre as empresas em causa que lhes permitam agir independentemente dos seus concorrentes, clientes e consumidores.

---

<sup>106</sup> Recorde-se que a reavaliação do modelo do ICP-ANACOM feita pela Grupo PT (Anexo I e IV) chega a resultados quanto às “Áreas C” que permitem considerar como potencialmente desreguláveis cerca de 69% do parque de acessos, enquanto que a solução original do Regulador não ultrapassa uma percentagem de 55%, o que é um valor bastante desadequado face à realidade competitiva do mercado.

491. O Anexo II da Directiva 2002/21/CE, de 7 de Março de 2002 estabelece uma listagem, não exaustiva, de critérios a utilizar pelas ARNs na avaliação de uma posição dominante conjunta. Trata-se de critérios destinados a avaliar se as empresas em causa operam num mercado cuja estrutura seja conducente a efeitos coordenados.
492. Julga-se que não será necessário analisar individualmente cada um dos critérios elencados para se concluir pela inexistência de domínio conjunto no mercado de acesso em banda larga. Embora o tema pudesse ganhar algum relevo em relação a uma eventual posição dominante conjunta entre as empresas do Grupo PT e as do Grupo ZON Multimédia, não estariam preenchidas as condições exigidas pela jurisprudência comunitária.
493. Refira-se sobre esta conclusão que no documento intitulado “Entendimento do ICP-ANACOM sobre o spin-off da ZON e o seu impacte ao nível das análises e das obrigações delas decorrentes”<sup>108</sup>, o Regulador ao analisar se a ZON podia ou não ser considerada uma mesma unidade económica juntamente com o Grupo PT considerou “(...) *dever dar especial relevo ao facto de se começar a registar um comportamento concorrencial entre a ZON e a PT (...) concluindo mais à frente de forma expressa que (...) com o spin-off, a ZON deixou de integrar o Grupo PT*”.
494. Face à informação apresentada e à elevada concorrência que existe actualmente entre as empresas referidas não existem razões para recear o risco de domínio conjunto.

---

<sup>107</sup> Cfr. Ac. *Compagnie Maritime Belge* (C-395/96 P e C-396/96 P) e Ac. *Airtours/Commission* (T-342/99).

<sup>108</sup> Disponível em:

[http://www.anacom.pt/streaming/spinoff342008.pdf?categoryId=1755&contentId=569982&field=ATTACHED\\_FILE](http://www.anacom.pt/streaming/spinoff342008.pdf?categoryId=1755&contentId=569982&field=ATTACHED_FILE). Citações retiradas das págs. 10 e 11 desta decisão.

## **XI. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NOS MERCADOS DE FORNECIMENTO GROSSISTA DE ACESSO EM BANDA LARGA**

495. Seguindo a estrutura do capítulo da Consulta Pública, o Grupo PT irá distinguir os seus comentários a esta matéria de acordo com a imposição de obrigações nas “Áreas NC” e “Áreas C”.

### ***i) Imposição de obrigações no mercado de fornecimento de acesso em banda larga nas “Áreas NC”***

496. O ICP-ANACOM propõe na Consulta Pública a manutenção nas “Áreas NC” de todas as obrigações no âmbito do acesso e utilização de recursos de rede específicos, impostas na Decisão M12, acrescentando ainda ao conjunto de obrigações a de disponibilização de uma oferta Naked DSL orientada para os custos.

497. Relativamente à imposição ou manutenção obrigações regulamentares em zonas não sujeitas a concorrência efectiva, supostamente as “Áreas NC”, o Grupo PT começa por salientar que se impõe uma reavaliação das zonas que incluem estas áreas, para que abranjam apenas as zonas efectivamente não sujeitas a concorrência.

498. Conforme resulta da posição *supra* detalhadamente explicitada pelo Grupo PT, os critérios utilizados pelo ICP-ANACOM na delimitação geográfica dos mercados levaram à qualificação como “Áreas NC” de zonas onde existe concorrência efectiva e onde muitas vezes a PT não é sequer o principal operador (*ex*: Funchal). Admitindo que tal reavaliação tem lugar e que o ICP-ANACOM chega a uma identificação fundamentada das zonas que integram as “Áreas NC”, entende o Grupo PT que nestas áreas podem existir argumentos para a manutenção de algumas obrigações, mas nunca de todas.

499. Na realidade, em zonas onde os operadores alternativos à PTC por razões de negócio, optaram por não investir em infra-estrutura própria o desaparecimento da oferta Rede ADSL PT poderá afectar, ainda que muito residualmente, a capacidade que estes têm para apresentar ofertas no retalho. Não obstante, importa ter presente que hoje em dia, e apesar da disponibilidade da oferta Rede ADSL PT nestas zonas e de todas as restantes obrigações a esta instrumentais, os operadores alternativos mantêm-se com uma posição inexpressiva, o que permite questionar o papel que a regulação pode desempenhar na promoção da concorrência nestas zonas.
500. Posto isto, o único dilema que, porventura, poderá ocupar o ICP-ANACOM nas “Áreas NC”, prender-se-á apenas com saber se a manutenção de algumas obrigações grossistas nessas zonas poderá ou não ser justificável.
501. Não parece ser economicamente atractivo para os operadores efectuar investimentos significativos no desenvolvimento de infra-estruturas em zonas rurais e remotas que, pelas suas condições socio-económicas e de dispersão geográfica, apresentam um baixo potencial de mercado. Nestas zonas, também a existência de regulação não permitiu aos operadores alternativos ao Grupo PT conseguir escala, nem contribuiu para que subissem a “escada de investimento”. O Grupo PT continua a deter a única rede existente e, apesar de disponibilizar a oferta grossista Rede ADSL PT, a sua quota de mercado retalhista situa-se a níveis elevados.
502. Estes dados permitem questionar a eficácia da quadro regulamentar para promover o desenvolvimento da concorrência infra-estrutural em zonas com as características descritas, na medida em que não permite solucionar o problema da ausência de incentivo dos operadores para investirem em infra-estrutura própria nestas regiões.
503. Sendo certo que a regulação sectorial deve ser de molde a promover o desenvolvimento de infra-estruturas concorrentes, é altamente questionável que a imposição de obrigações regulamentares que manifestamente não são adequadas a incentivar o surgimento de infra-estruturas alternativas – e, nessa

medida, não tendem para um “*sunset moment*” – possa manter-se indefinidamente.

504. O Grupo PT considera que nas “Áreas NC” a regulação não poderá manter-se por tempo indefinido e sem perspectivas de levantamento de obrigações, pelo que o regulador deve traçar, desde já, um calendário para a supressão de toda a regulação, independentemente da sua eficácia.
505. Todavia, para o presente, e conforme ficou dito acima, o desaparecimento da oferta Rede ADSL PT nas áreas em causa poderá afectar, ainda que muito residualmente, a capacidade que os OPS têm para apresentar ofertas no retalho. Nessa medida poderá compreender-se a opção do ICP-ANACOM em preservar a obrigação de disponibilização de uma oferta grossista desde que, conforme salientámos, se preveja igualmente um calendário que inclua uma *sunset clause*.
506. De todo o modo, o Grupo PT nunca poderá aceitar que se conserve (e reforce ainda) todo um pacote regulatório que já se viu não funcionar nas zonas em causa. Em particular, o Grupo PT repudia todas as obrigações para além da própria obrigação de disponibilização da oferta Rede ADSL PT, em especial as obrigações de não discriminação e de controlo de preços a nível grossista e retalhista sob a metodologia retalho-menos.
507. Já foi por diversas vezes salientado que a regra retalho-menos não permite ao incumbente acompanhar as ofertas dos operadores suportados em OLL. As ofertas em *bundles* de banda larga e voz assentes na desagregação do lacete local são o exemplo mais evidente desta constatação, uma vez que os preços praticados poderiam ser qualificados como predatórios ou anti-concorrenciais, caso fossem aplicados por qualquer empresa do Grupo PT.
508. A tudo isto acresce que, do ponto de vista da PT, a obrigação de controlo de preços e a orientação dos preços para os custos, nada tem que ver com o problema de esmagamento de margens dos operadores alternativos. O tipo de situações que tais regras pretendem prevenir podem ser melhor endereçadas pelo regime jurídico da defesa da concorrência, consagrado na Lei n.º 18/2003,

de 11 de Junho, sendo enquadradas à luz do regime dos abusos de posição dominante, sempre que tal se justifique, naturalmente.

509. Como é sabido, comportamentos que tenham efeitos negativos sobre a concorrência, em particular práticas discriminatórias no acesso a uma infraestrutura indispensável para prestar um serviço e o esmagamento de margens retalhistas, são censuráveis pelo regime jurídico da concorrência.

510. Por outro lado, importa aqui salientar que a oferta “Rede ADSL PT” não deve ser estendida a ofertas de alto débito (soluções virtuais), ao VDSL – que a PTC nem sequer oferece –, nem ao IPTV, uma vez que para tal oferta há a ORALL que deve ser considerada suficiente.

511. Sobre este tópico vale a pena destacar que no seu projecto de decisão sobre o Mercado 5<sup>109</sup>, tal como referimos *supra* para o Mercado 4, a ARCEP não irá impor qualquer tipo de obrigação de acesso sobre a fibra óptica, nomeadamente um produto de acesso tipo *Bitstream*. As razões para tal posição são idênticas às que fundamentam a inexistência de uma obrigação de acesso físico, pelo que remetemos para as considerações anteriores no capítulo referente ao Mercado 4. De registar apenas que a Comissão nos seus comentários não mostrou qualquer tipo de oposição de princípio à orientação assumida pela ARCEP, que parece ser, no entendimento do Grupo PT, a única correcta.

*ii) Supressão de obrigações no mercado do fornecimento grossista de acesso em banda larga nas “Áreas C”*

512. No que toca ao levantamento das obrigações existentes nas “Áreas C”, o Grupo PT congratula-se com a posição assumida pelo ICP-ANACOM e concorda com o propósito assumido na Consulta Pública de suprimir os remédios regulamentares actualmente impostos nestas zonas do território nacional.

---

<sup>109</sup> Disponível em:

[http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/france/registeredsnotifications/fr20080780-0781/marchs\\_4\\_et\\_5/projets\\_decision\\_marchs/projet\\_arcep\\_march\\_1/FR\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/france/registeredsnotifications/fr20080780-0781/marchs_4_et_5/projets_decision_marchs/projet_arcep_march_1/FR_1.0_&a=d).

513. De facto, concluindo-se que não existe qualquer posição dominante individual ou conjunta nos mercados retalhistas correspondentes às “Áreas C” no Mercado 5, quer o quadro regulamentar comunitário<sup>110</sup>, quer a LCE<sup>111</sup>: (i) vinculam o ICP-ANACOM a abster-se de impor novas obrigações e (ii) exigem a supressão das obrigações que tenham sido anteriormente aplicáveis. De salientar que este resultado também seria aplicável caso o ICP-ANACOM tivesse concluído, como o Grupo PT propugna nesta resposta, que o mercado retalhista relevante apresenta uma estrutura de concorrência efectiva. Nesse caso, notamos que nem seria necessário avaliar a existência de dominância nos mercados grossistas conexos.

514. Assim, quer por uma análise de PMS específica ao Mercado 5 nas “Áreas C”, quer pela circunstância de se concluir que o mercado retalhista conexo não apresenta problemas concorrenciais, o resultado seria sempre o levantamento das obrigações existentes.

515. Sendo esta consequência incontestável à luz dos princípios legais aplicáveis, o que haverá então que discutir não é a supressão das obrigações regulamentares em si, mas sim: (i) a dimensão do levantamento das obrigações e (ii) as condições do chamado “período transitório”.

516. No que concerne ao primeiro aspecto, entende o Grupo PT que se deve fazer notar que os efeitos da extinção das obrigações regulamentares nas “Áreas C” deverão ter em atenção a reavaliação do número concreto de pontos de atendimento desreguláveis, de acordo com a revisão do modelo ICP-ANACOM apresentada no capítulo sobre o mercado retalhista de banda larga. Por outras palavras, existirão mais zonas do território nacional onde as obrigações impostas deverão ser levantadas do que aquelas que o ICP-ANACOM considerou na Consulta Pública.

517. Assumindo o ICP-ANACOM uma perspectiva de segmentação geográfica por concelho como a defendida pelo Grupo PT, então, de igual forma, a extinção das

---

<sup>110</sup> Cf. artigo 16.º n.º 3 da Directiva 2002/21/CE

<sup>111</sup> cf. artigo 59.º n.º 3.

obrigações regulamentares deverá ter em vista as áreas de elevado potencial de mercado.

518. Sobre o segundo aspecto referido, o Grupo PT compreende que a extinção dos constrangimentos regulatórios nas “Áreas C” tenha que respeitar alguns limites e não possa ser realizada “da noite para o dia”.

519. No entanto, também é perceptível que o facto de não existirem quaisquer problemas competitivos nas zonas em causa impõe um adequado balanceamento entre os interesses dos operadores beneficiários e os prejuízos suscitados pela manutenção de uma intervenção regulatória, não apenas para os interesses privados em presença, mas também pelo facto dos mercados concorrenciais funcionarem melhor na ausência de regulação.

520. Da leitura da Consulta Pública, verifica-se que o ICP-ANACOM propõe para a maioria das obrigações – à excepção do controlo *ex ante* das condições concorrenciais das ofertas retalhistas de banda larga do Grupo PT e do controlo de preços (“retalho-menos”) – um período transitório de um ano a contar da publicação da decisão final durante o qual o Grupo PT ficará adstrito a cumprir as obrigações actualmente impostas.

521. Quanto à obrigação de acesso, o ICP-ANACOM propõe-se fixar um encargo adicional que é o de apenas se poder retirar o acesso concedido, ou agravar as condições da oferta de acesso, após um pré-aviso de dois meses a contar do término do período transitório de um ano já referido.

522. Esta abordagem é altamente questionável, e isso, desde logo, porque a única exigência que resulta da Lei das Comunicações Electrónicas para os casos em que ocorre a extinção de obrigações regulamentares é a de que as partes abrangidas (*i.e.*, os operadores afectados) sejam informadas de tal situação pelo Regulador de forma antecipada<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Cf., o já citado artigo 55.º n.º 3 da LCE. De igual forma, o artigo 16.º n.º 3 da Directiva 2002/21/CE refere meramente, sobre a matéria em apreço, que as partes abrangidas por esta supressão de obrigações serão informadas com uma antecedência adequada.



523. Trata-se aqui de um mero dever de dar conhecimento que não é suficiente para justificar a existência de um período transitório no âmbito do qual se mantêm inalteradas todas as obrigações grossistas impostas, como se o mercado em causa continuasse a não ser concorrencial.
524. Mesmo concedendo que a existência de um período transitório seria justificado à luz do quadro regulamentar actualmente em vigor – o que é duvidoso – haveria que reconhecer que o prazo de um ano é manifestamente excessivo.
525. Tal ocorre porque: (i) as zonas em causa são áreas concorrenciais de elevado potencial de mercado onde se concentram os operadores de OLL e os operadores de cabo; (ii) de acordo com os dados da Consulta Pública, apenas 2% dos acessos de banda larga dos OPS estão suportados na oferta “Rede ADSL PT”, sendo que o ICP-ANACOM conclui que dos 18 mil acessos em causa 13 mil podem ser facilmente transferidos para acessos OLL e (iii) o Regulador reconhece que os operadores de OLL, assim como os operadores de cabo, têm condições para disponibilizar uma oferta de fornecimento grossista de acesso em banda larga concorrente à da PTC.
526. Ponderando estes factores, é manifesto que o prazo de um ano para a extinção completa das obrigações regulamentares nas “Áreas C” é exagerado e, portanto, desproporcionado, desadequado e desnecessário, sendo, além disso, incoerente com a conclusão do ICP-ANACOM sobre o impacto real que a supressão das obrigações no Mercado 5 nas “Áreas C” poderá ter no mercado.
527. Por conseguinte, é entendimento do Grupo PT que não existem quaisquer justificações para manter durante um período tão longo obrigações grossistas em áreas onde as suas empresas sofrem uma pressão concorrencial significativa, onde os operadores presentes têm incentivos suficientes para investir nas suas próprias infra-estruturas e onde, acima de tudo, o recurso à “Rede ADSL PT” é já insignificante, sendo de presumir que tal efeito se irá intensificar no futuro.

528. Na linha do entendimento anterior, o Grupo PT salienta que é seu ponto de vista que a supressão total das obrigações regulamentares nas “Áreas C” do Mercado 5 deverá acontecer num prazo ideal de **três** meses e, em todo o caso, máximo de **seis** meses, a contar da publicação da decisão final do ICP-ANACOM sobre a reavaliação aos mercados de banda larga em Portugal.
529. Para esta posição concorre ainda a circunstância do *spin-off* da ZON ter ocorrido há praticamente um ano (sendo que na data em que a decisão final do Regulador for tomada, os efeitos deste processo serão ainda mais evidentes). Tomando em consideração que foi o *spin-off* que redesenhou de forma significativa a estrutura de concorrência actual nas “Áreas C” – evidente na perda da quota de mercado do Grupo PT, que se vem acentuando desde então –, a liberdade comercial proporcionada à ZON, ao mesmo tempo que se coarcta a capacidade competitiva das empresas do Grupo PT por um período adicional de um ano é, a todos os níveis, injustificável e poderá, mesmo, ser uma situação insustentável do ponto de vista comercial.
530. Claro está que, perante os argumentos anteriores, não se pode aceitar que, para se retirar ou agravar a obrigação de acesso, a PTC tenha de dar um pré-aviso de dois meses relativamente à data em que tal decisão se tornaria efectiva. Tal medida só serviria para agravar, ainda mais, a inadequação do período transitório tal como aparece desenhado na Consulta Pública.
531. A partir do momento em que a decisão final do Regulador for publicada, todos os operadores saberão que dentro de um determinado prazo – que no entender do Grupo PT deveria ser de **três** meses ou, no máximo, seis – têm de proceder aos ajustamentos que sejam necessários para adequar as suas ofertas à desregulação dos *inputs* grossistas nas “Áreas C”.
532. O quadro regulamentar aplicável não exige o cumprimento de nenhum requisito adicional, nem o ICP-ANACOM pode criar obrigações *ad hoc* para as empresas

do Grupo PT<sup>113</sup>. Assim, a publicação da decisão final sobre a reavaliação dos Mercados 4 e 5 serve de cumprimento do disposto no artigo 59.º n.º 3 da LCE e também de aviso às partes interessadas quanto ao momento específico em que as condições de acesso deixarão de beneficiar de regulação e consequentemente de tutela.

533. Caso os operadores suportados na “Rede ADSL PT” nada façam no período referido – ainda que alertados antecipadamente para o efeito – então as empresas do Grupo PT deverão ter a liberdade de ajustar automaticamente as condições da sua oferta, sem ser necessário dar um “aviso do aviso” aos OPS em causa, a menos que essa formalidade possa ser cumprida no período de transição e de modo a que a cessação ou o agravamento da oferta possa efectivamente coincidir com o termo do período transitório.

534. Por fim, refira-se que o Grupo PT concorda com a posição do ICP-ANACOM e considera plenamente justificado o facto das obrigações de controlo *ex ante* das ofertas de retalho e de controlo de preços serem suprimidas automaticamente com a publicação da decisão final sobre a matéria. Como se trata das obrigações que mais podem cercear a capacidade competitiva das empresas do Grupo PT nas “Áreas C”, considera-se que faz naturalmente sentido a sua cessação imediata.

535. Aliás, acrescente-se que a obrigação de controlo *ex ante* já foi suprimida pelo ICP-ANACOM na sua deliberação de 26 de Junho de 2008 sobre a “Avaliação das formas de implementação das obrigações que se mantêm sobre o Grupo PT no âmbito do Mercado 12”. Assim, em bom rigor e para bem da segurança da actividade regulatória, impõe-se fazer a ressalva que esta obrigação já foi extinta, pelo que não desaparece apenas com a publicação da decisão final do Regulador sobre os mercados de acesso em banda larga.

---

<sup>113</sup> Note-se que o dever de informação antecipada do artigo 59.º n.º 3 da LCE é uma obrigação legal do ICP-ANACOM e não da PTC, pelo que procurar imputar a esta empresa o cumprimento do mesmo não poderia ser justificável.

## XII. SÍNTESE DE CONCLUSÕES

- 1.<sup>a</sup> A evolução do acesso em banda larga a nível europeu e nacional não deixa dúvidas sobre o crescimento deste segmento do mercado das comunicações electrónicas e sobre a pressão cada vez mais significativa exercida pelas infra-estruturas alternativas às redes tradicionais dos operadores históricos.
- 2.<sup>a</sup> A nível nacional, desde as últimas avaliações conduzidas pelo ICP-ANACOM em 2005 aos Mercados 4 e 5 verificaram-se alterações estruturais significativas no mercado de banda larga. O *spin-off* da actual ZON Multimédia, que levou à saída da rede de cabo do universo do Grupo PT, foi a mais expressiva, tendo dado lugar ao aparecimento de um operador concorrente independente, com uma infra-estrutura própria de nível nacional, e com potencialidades equivalentes às da RTPC no que toca à prestação dos serviços de acesso à Internet em banda larga. Este processo veio redesenhar de forma profunda o paradigma de concorrência nos mercados da banda larga em Portugal.
- 3.<sup>a</sup> No mercado retalhista, o Grupo PT detém hoje em dia apenas 37,3% dos acessos a nível nacional – apresentando a quota mais modesta de toda a UE15 –, sendo que o segundo operador do mercado, a ZON, após os processos de consolidação em que se encontra envolvido, passará a deter cerca de 30%.
- 4.<sup>a</sup> A existência de uma infra-estrutura alternativa ao longo do território nacional é suficiente, à luz da lógica de análise jusconcorrencial a que o ICP-ANACOM se encontra vinculado, para questionar a existência de apenas um operador detentor de posição dominante individual. De facto, perante as circunstâncias específicas do mercado português, muito dificilmente poderão ser preenchidos os critérios utilizados pela prática da Comissão Europeia e pelos Tribunais Comunitários para considerar que apenas um dos operadores em causa detém PMS.
- 5.<sup>a</sup> Quanto ao **mercado de produto retalhista**, embora não exista absoluta substituíbilidade entre os serviços de acessos fixos e móveis, o crescimento

exponencial do acesso à banda larga através de plataformas móveis não deve ser desconsiderado pelo ICP-ANACOM na avaliação de PMS.

- 6.<sup>a</sup> Sobre a **dimensão geográfica do mercado retalhista**, saúda-se a posição do ICP-ANACOM de admitir que existem condições de concorrência heterogéneas no território nacional e de advogar uma solução de segmentação geográfica. Tal como o Grupo PT tem vindo consistentemente a defender, a definição de sub-mercados pode e deve ser considerada como uma ferramenta regulatória útil para adequar e concentrar a regulação nas zonas onde efectivamente não existam condições de concorrência. Tal é uma decorrência natural dos princípios da proporcionalidade, necessidade e adequação subjacentes à política de regulação.
- 7.<sup>a</sup> Não obstante, a metodologia de abordagem seguida pelo ICP-ANACOM padece de diversos vícios que acabam por inquinar o exercício sujeito a Consulta Pública. Desde logo, o Regulador não atribui o devido valor à peculiar característica do mercado nacional que conta com uma elevada cobertura das redes de distribuição por cabo. Trata-se de um factor que deveria ter sido especialmente ponderado, tanto mais quanto o objectivo do actual projecto de decisão deveria ser o de avaliar em que medida é que se continua a justificar uma regulação tanto no Mercado 5, como também no Mercado 4.
- 8.<sup>a</sup> Por outro lado, a abordagem seguida pelo Regulador é contraditória com a posição assumida por outras ARNs (ex. Ofcom). Isso deve-se ao facto de, no âmbito de um mesmo procedimento (definição de mercado e avaliação de PMS), o ICP-ANACOM ter desdobrado a sua análise em pressupostos totalmente distintos. Ou seja, analisa a existência de PMS no mercado retalhista ficcionalmente um cenário de inexistência de regulação, tendo todavia em consideração, na fase de definição geográfica do mercado – prévia e instrumental àquela – os efeitos da regulação nos mercados a montante (*i.e.*, a exigência da presença de pelo menos um operador OLL no ponto de atendimento para considerá-la como uma “Área C”).
- 9.<sup>a</sup> Esta metodologia conduz a resultados artificiais em claro prejuízo do Grupo PT e só serve objectivamente o propósito de manter regulação desnecessária,

limitando o número de mercados retalhistas considerados homogeneamente concorrenciais e empolando a carência de regulação dos mercados grossistas correspondentes.

**10.<sup>a</sup>** Ao propor a segmentação geográfica no mercado de retalho, o Regulador não parece ter tido na devida conta as repercussões de tal delimitação nos mercados grossistas conexos já que: (i) a regulação *ex ante* impõe que a definição e análise destes mercados seja tributária das conclusões que decorram da análise do mercado de retalho e (ii) os operadores OLL são um elemento totalmente irrelevante como factor de pressão competitiva e de eventual homogeneização de condições concorrenciais no que se refere ao Mercado 4, embora possam contribuir para uma concorrência acrescida para efeitos de análise da necessidade de regulação do Mercado 5.

**11.<sup>a</sup>** A área administrativa do concelho é a unidade geográfica mais apropriada para efeitos de segmentação geográfica. Tal posição decorre, essencialmente, das seguintes razões:

- (a) O facto de só existirem dados sobre a cobertura das redes de cabo ao nível do concelho, leva a que a análise das condições de homogeneidade nas zonas de cobertura dos pontos de atendimento seja artificial, e possa mesmo levar a resultados errados, considerando aqui as dificuldades evidenciadas no exercício do ICP-ANACOM em termos de mapeamento da informação.
- (b) Mesmo que o ponto de atendimento pudesse ser uma unidade geográfica eventualmente mais adequada para apreciar a existência dos operadores OLL, é na área do concelho que é mais fácil apreciar o impacto das infra-estruturas de cabo, pelo que ao optar pelo ponto de atendimento o ICP-ANACOM está a subvalorizar a pressão competitiva exercida por estas infra-estruturas e a sobrevalorizar os efeitos da OLL, o que traduz uma perspectiva errónea atendendo aos valores que devem estar subjacentes à reavaliação do mercado de acesso em banda larga.

- (c) A escolha do ponto de atendimento levanta sérias dificuldades em termos de operacionalização de obrigações que não podem deixar de ser atendidas.
- (d) A escolha do ponto de atendimento parte do preconceito de que a regulação deve incidir sobre o Grupo PT, o que não é justificável, tanto mais que são os operadores de cabo que assumem uma posição de preponderância e de eventual domínio em várias zonas dos pontos de atendimento.

**12.<sup>a</sup>** Tendo em consideração uma segmentação geográfica que tenha como ponto de partida a área do concelho, tenha em especial consideração a presença ou não infra-estruturas alternativas ao longo do território nacional e atenda aos padrões de comportamento da procura e da oferta, é possível distinguir com clareza no território nacional dois macro segmentos caracterizados por diferenças tanto ao nível do poder de compra, da densidade populacional, da taxa de penetração de banda larga e da existência ou não de infra-estruturas alternativas, ou seja, principalmente, de operadores de cabo.

**13.<sup>a</sup>** Este cenário de segmentação é, no entender do Grupo PT, o mais correcto face à realidade actual do mercado nacional e permite considerar como concorrenciais 141 concelhos e 90% do mercado de acessos em banda larga. Trata-se de um modelo de segmentação que seria mais coerente, interpretaria melhor o mercado, reflectiria prospectivamente da dinâmica concorrencial decorrente do *spin-off* e seria mais facilmente quantificável, praticável e até controlável.

**14.<sup>a</sup>** Ainda que assim se não entenda, o Grupo PT acredita que os seus comentários à metodologia seguida na Consulta Pública levarão o ICP-ANACOM a reavaliar o seu modelo de segmentação e a reagrupar novamente os pontos de atendimento identificados, tendo em atenção a reavaliação desenvolvida pelo Grupo PT que se encontra no Anexo I a esta resposta e os novos cálculos no que toca ao número concreto de “Áreas C” e “Áreas NC”.

**15.<sup>a</sup>** Na reavaliação dos critérios de homogeneidade utilizados na Consulta Pública, julga-se que devia ter-se em atenção, entre outros aspectos, que:

- (a) A análise está demasiado focada nas quotas de mercado do Grupo PT, devendo assentar numa abordagem prospectiva e ter em atenção aspectos de dinâmica própria do mercado, em particular após o *spin-off*.
- (b) A agregação de pontos de atendimento parece assentar na mera aplicação de critérios aritméticos, desconsiderando-se factores práticos e operacionais, quer do ponto de vista dos operadores, quer considerando os interesses da população residente nas mesmas circunscrições administrativas.
- (c) Os critérios de agregação de pontos de atendimento não têm em devida conta o facto de os serviços de acesso em banda larga suportados através de xDSL e de modem por cabo fazerem parte do mesmo mercado de produto, sendo este aspecto bem evidente na desconsideração dos pontos de atendimento onde só está a PTC e um operador de cabo (Grupo C), e onde apesar de a PTC ter uma quota inferior a 40%, o ICP-ANACOM pretende continuar a regular a actividade do Grupo PT.
- (d) O facto de se exigir uma percentagem de alojamentos cablados por área de concelho e não por zona de cobertura de cada ponto de atendimento ou, pelo menos, pelos principais pontos de atendimento em cada concelho – que são as zonas que mais atraem o investimento privado – conduz a conclusões destorcidas da realidade, e não pode ser considerado um critério adequado para avaliar a existência de homogeneidade de concorrência entre pontos de atendimento geograficamente distintos.

**16.<sup>a</sup>** É fortemente contestável o exercício de avaliação de PMS no mercado retalhista.

**17.<sup>a</sup>** Qualquer que seja a hipótese de imputação de acessos, uma adequada ponderação das quotas de mercado e dos restantes factores de avaliação de PMS irá sempre redundar na conclusão de que não existe nem PMS individual nem PMS conjunta nas “Áreas C” do mercado de retalho. A conclusão do ICP-ANACOM radica na mera análise de quotas de mercado, quando estas são, como bem se sabe, meros indícios. De qualquer forma, uma análise objectiva das quotas de mercado do



Grupo PT e do Grupo ZON não poderia deixar de conduzir à mesma conclusão, dada a sua proximidade e ao efeito de contrapoder concorrencial que lhe é inerente.

- 18.<sup>a</sup> De igual forma, não existe PMS individual ou conjunta nas zonas de elevado potencial na proposta de segmentação que o Grupo PT sugere como mais adequada em face da dinâmica concorrencial do mercado.
- 19.<sup>a</sup> Sobre os **mercados grossistas conexos**, admite-se como realista o exercício seguido pelo ICP-ANACOM que se traduz em considerar que os serviços grossistas suportados na RTPC e nas redes de distribuição por cabo fazem parte do mercado relevante de fornecimento de acesso grossista em banda larga, entendendo-se ainda como correcta a perspectiva do Regulador ao considerar o fornecimento interno (*self-supply*) como um factor a ter em conta para o cálculo das quotas de mercado.
- 20.<sup>a</sup> Em coerência com os princípios comunitários aplicáveis à avaliação de mercados relevantes, quando não se verificam problemas concorrenciais no mercado de retalho, *i.e.*, quando não existam entidades com PMS, não é admissível a imposição de qualquer tipo de regulação nos mercados grossistas conexos.
- 21.<sup>a</sup> A existência de concorrência efectiva no mercado de retalho – que como vimos tem lugar em diversas áreas do território nacional, independentemente da unidade geográfica apropriada – deveria conduzir à supressão automática de todas as obrigações regulamentares que existem actualmente nos mercados grossistas conexos (Mercados 4 e 5).
- 22.<sup>a</sup> Quanto à necessidade de definição e análise de mercados grossistas conexos às “Áreas NC” ou às zonas de baixo potencial do mercado retalho, refira-se que não é tanto a estrutura e o funcionamento do mercado que explicam o *deficit* de estrutura competitiva mas sim factores externos, como sejam aspectos sócio-demográficos e uma incapacidade natural de essas zonas atraírem suficiente investimento. Relativamente a essas regiões importaria consequentemente questionar se os instrumentos regulatórios disponíveis são o meio mais eficaz

para induzir alterações no modelo de concorrência quando, até este momento, a regulação foi sempre incapaz de o fazer.

- 23.<sup>a</sup> Refira-se que, no caso de se verificar que, em determinadas zonas do território, os operadores continuam a não utilizar as ofertas grossistas da PTC (ORALL e/ou Rede ADSL PT) ou que essa utilização é insignificante, seria consistente com os princípios regulatórios que o Regulador fixasse um calendário razoável para a supressão de tais ofertas.
- 24.<sup>a</sup> Mesmo que se admita como válido, *por mero dever de raciocínio*, que o Grupo PT detém PMS nas “Áreas C” e nas “Áreas NC” do mercado de retalho, não tem qualquer sentido que o Mercado 4 continue a ter um âmbito nacional quando se pretende que o mercado retalhista sobre o qual se vão repercutir os remédios regulamentares impostos seja segmentado em zonas geográficas distintas.
- 25.<sup>a</sup> Para perceber o absurdo desta hipótese, bastará referir que existem zonas relevantes do mercado de retalho onde o cabo é actualmente dominante (*ex*: Funchal), pelo que manter a regulação em tais áreas sobre o Grupo PT seria atentatório dos propósitos da segmentação e da regulação.
- 26.<sup>a</sup> Sobre a **avaliação de PMS no Mercado 4**, considera-se que mais do que conduzir uma crítica individual dos critérios invocados para justificar a existência de PMS do Grupo PT, será de questionar a própria avaliação do ICP-ANACOM, uma vez que os pressupostos em que assenta estão incorrectos, inquinando as conclusões nesta matéria. Mesmo num cenário em que se identificam entidades com PMS no mercado de retalho – *o que se contesta* –, considera-se que deveria ser efectuada uma avaliação segmentada deste mercado, tendo em atenção a maior ou menor pressão concorrencial exercida pelas redes de distribuição por cabo ao longo do território nacional.
- 27.<sup>a</sup> Quando transpomos as considerações anteriores para a **imposição de obrigações no Mercado 4** percebem-se claramente as razões que tornam altamente discutíveis as conclusões do ICP-ANACOM. É incompreensível que o Grupo PT continue a ser onerado com obrigações regulamentares neste mercado grossista

quando em largas zonas do território nacional tem de lidar com uma pressão concorrencial efectiva de operadores com infra-estrutura alternativa, e apresenta quotas muito abaixo dos limiares considerados relevantes para efeitos de imposição de obrigações.

- 28.<sup>a</sup>** Tal abordagem traduz uma violação dos princípios regulatórios que impõem que as obrigações regulamentares sejam adequadas, proporcionais e justificadas e não originem uma distorção da concorrência ou uma discriminação indevida entre operadores, para além de violar direitos constitucionais do Grupo PT, coarctando a sua liberdade de iniciativa económica e capacidade competitiva de forma totalmente injustificada.
- 29.<sup>a</sup>** As eventuais obrigações de acesso a fibra escura e a fibra óptica, para além de discutíveis do ponto de vista dos princípios aplicáveis – uma vez que não têm como objectivo corrigir qualquer problema identificado – estão desalinhadas com das orientações aprovadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2008, de 30 de Julho de 2008, em particular porque a imposição das referidas obrigações não tende a induzir o investimento e negligencia os efeitos positivos que poderiam surgir de uma visão segmentada do mercado, não levando em consideração que no horizonte temporal relevante existe um dever generalizado de acesso a condutas de entidades públicas e privadas.
- 30.<sup>a</sup>** Considerando os aspectos anteriores, entende-se que o acesso à fibra escura deverá continuar a ser oferecido numa base comercial e não como um produto regulado.
- 31.<sup>a</sup>** Sobre o acesso à fibra óptica, sublinha-se que todos os operadores estão nas mesmas condições de partida para a construção de NGNs, considerando que as barreiras horizontais e verticais não são imputáveis a qualquer falha de mercado. Por outro lado, atentos os custos envolvidos na implementação de NGNs, a generalidade dos operadores encontram na ORAC e, no futuro, no acesso generalizado a condutas e a outras infra-estruturas, o elemento central que lhes permite assegurar condições para a instalação de fibra óptica no acesso local,

sendo que a arquitectura de acesso das NGNs pode, muito bem, tornar impossível uma desagregação dos lacetes ópticos.

- 32.<sup>a</sup>** Atendendo à disponibilização da ORAC e ao reforço do acesso a este tipo de infra-estruturas no futuro, contesta-se qualquer medida tendente a impor uma desagregação virtual do lacete óptico. A este respeito fazemos notar, por exemplo, que em Espanha a CMT já fez saber que caso a Telefónica decida dar acesso às suas condutas, não irá impor qualquer obrigação de desagregação virtual da fibra.
- 33.<sup>a</sup>** Sobre o acesso ao sub-lacete em ligação com a co-instalação em armários de rua, qualquer obrigação sobre esta matéria deveria motivar uma análise detalhada de modo a avaliar a sua sustentabilidade económica e as condições operacionais associadas.
- 34.<sup>a</sup>** A desagregação do sub-lacete ao nível do armário de rua constitui um *business case* de difícil sustentação para os OPS, pois exige investimento e atinge um número mais reduzido de potenciais clientes por comparação com o MDF, razão pela qual se entende que a questão que deveria ser levantada é a de saber se existe interesse dos operadores em tal medida. As notícias vindas a público demonstram que a maioria dos operadores que está a investir em NGNs está a optar por uma solução de FTTH.
- 35.<sup>a</sup>** Quanto à obrigação de notificar alterações à estrutura de rede da PTC, insiste-se que devem ser mantidos os prazos e procedimentos estabelecidos na ORALL. O prazo de 12 meses actualmente existente é razoável e adequado, sendo que nas questões relativas a remotização e *phase out* de elementos de rede, deveria ser dada primazia ao acordo com os operadores no âmbito da sua margem de autonomia privada.
- 36.<sup>a</sup>** Na **avaliação de PMS no Mercado 5**, o Grupo PT congratula-se com a posição do ICP-ANACOM de levantar as obrigações nas “Áreas C”, sendo tal medida adequada e justificada face à realidade actual do mercado. No entanto, é de referir que o impacto do levantamento de obrigações neste mercado terá de ser

ajustado aos novos resultados a que se chegar sobre a dimensão geográfica do mercado retalhista.

- 37.ª** Sobre a **imposição de obrigações nas “Áreas NC”**, salienta-se novamente a necessidade de analisar com toda a objectividade se as ferramentas regulatórias traduzem um meio eficaz para alterar o paradigma de concorrência de tais zonas. Nas “Áreas NC” a regulação não poderá manter-se por tempo indefinido e sem perspectivas de levantamento de obrigações, pelo que o Regulador deve definir um calendário para a supressão de toda a regulação existente nestas áreas.
- 38.ª** O Grupo PT rejeita a legitimidade e a oportunidade da imposição de todas as obrigações propostas para as “Áreas NC”, para além da própria obrigação de disponibilização da oferta Rede ADSL PT, em particular as obrigações de não discriminação e controlo de preços, de acordo com a metodologia retalho-menos, uma vez que o tipo de situações que tais regras pretendem prevenir podem ser melhor endereçadas pelo regime jurídico da defesa da concorrência.
- 39.ª** Salienta-se ainda que a oferta “Rede ADSL PT” não deve ser estendida a ofertas de alto débito (soluções virtuais), ao VDSL – que a PTC nem sequer oferece –, nem ao IPTV, uma vez que para tal oferta há a ORALL que deve ser considerada suficiente.
- 40.ª** Sobre a **supressão de obrigações regulamentares nas “Áreas C”**, entende-se que é especialmente criticável o modelo do período transitório que o ICP-ANACOM propõe. Por um lado, é de notar que aquilo que a LCE impõe é um mero aviso prévio, pelo que é discutível em que medida é que tal norma pode fundamentar a existência de um período transitório em que se mantêm inalteradas todas as obrigações grossistas impostas, quase como se o mercado em causa continuasse a não ser concorrencial.
- 41.ª** Mesmo concedendo que a existência de um período transitório seria justificado à luz do quadro regulamentar actualmente em vigor - o que é duvidoso - haveria que reconhecer que o prazo de um ano é para o efeito manifestamente excessivo.

- 42.<sup>a</sup>** Tal ocorre porque: (i) as zonas em causa são áreas concorrenciais de elevado potencial de mercado onde se concentram os operadores de OLL e os operadores de cabo; (ii) de acordo com os dados da Consulta Pública, apenas 2% dos acessos de banda larga dos OPS estão suportados na oferta “Rede ADSL PT”, sendo por isso um número de acessos insignificante que, ainda por cima, o Regulador entende que podem ser facilmente transferidos para acessos OLL e (iii) o Regulador reconhece que os operadores de OLL, assim como os operadores de cabo, têm condições para disponibilizar uma oferta de fornecimento grossista de acesso em banda larga concorrente com a da PTC.
- 43.<sup>a</sup>** Na linha do entendimento anterior, o Grupo PT considera que é justificado que a supressão total das obrigações nas “Áreas C” do Mercado 5 deva acontecer num prazo ideal de **três** meses e, em todo o caso, máximo de seis meses, a contar da publicação da decisão final do ICP-ANACOM sobre a reavaliação aos mercados de banda larga em Portugal.
- 44.<sup>a</sup>** Perante os argumentos anteriores, não se pode aceitar que para se retirar ou agravar a obrigação de acesso, a PTC tenha ainda de dar um pré-aviso de dois meses relativamente à data em que tal decisão se tornaria efectiva, a menos que essa formalidade possa ser cumprida no período de transição e de modo a que a cessação ou o agravamento da oferta possa efectivamente coincidir com o termo do período transitório.
- 45.<sup>a</sup>** Por fim, refira-se que o Grupo PT concorda com a posição do ICP-ANACOM e considera plenamente justificado o facto das obrigações de controlo *ex ante* das ofertas de retalho e de controlo de preços serem suprimidas automaticamente com a publicação da decisão final sobre a matéria. Alerta-se, contudo, para o facto de a obrigação de controlo *ex ante* já ter sido suprimida na deliberação do Regulador de 26 de Junho de 2008, pelo que este aspecto deveria ser corrigido na decisão final sobre esta matéria.

## **ANEXO I**

### **CONSULTA PÚBLICA SOBRE A REVISÃO DOS MERCADOS DE BANDA LARGA**

#### ***AVALIAÇÃO DA METODOLOGIA DE ANÁLISE<sup>114</sup>*** ***[INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL]***

---

<sup>114</sup> Estudo preparado pela empresa *Roland Berger, Strategy Consultants*, para a PT. A informação da pág. 44 está actualizada na presente resposta, no capítulo relativo aos mercados grossistas conexos.

## **ANEXO II**

### **CONSULTA PÚBLICA SOBRE A REVISÃO DOS MERCADOS DE BANDA LARGA EM PORTUGAL**

#### ***ÁREAS DE CONCELHOS DESREGULÁVEIS DE ACORDO COM A PROPOSTA DE SEGMENTAÇÃO GEOGRÁFICA DO GRUPO PT<sup>115</sup>***

***[INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL]***

---

<sup>115</sup> Para esta listagem, considerámos a informação do ICP-ANACOM sobre os concelhos que tem uma presença de operadores de cabo.



Abrantes  
Águeda  
Albergaria-a-Velha  
Albufeira  
Alcobaça  
Alcochete  
Alenquer  
Almada  
Almeirim  
Amadora  
Amarante  
Amares  
Anadia  
Angra do Heroísmo  
Arouca  
Arruda dos Vinhos  
Aveiro  
Azambuja  
Barcelos  
Barreiro  
Beja  
Belmonte  
Benavente  
Bombarral  
Borba  
Braga  
Cadaval  
Caldas da Rainha  
Calheta (R.A.A.)  
Câmara de Lobos  
Cascais  
Castelo Branco  
Castro Marim  
Celorico de Basto  
Coimbra  
Condeixa-a-Nova  
Corvo  
Covilhã  
Entroncamento  
Espinho  
Estarreja  
Estremoz  
Évora  
Fafe  
Faro  
Felgueiras  
Ferreira do Alentejo  
Figueira da Foz  
Funchal  
Fundão  
Gondomar  
Gouveia

Grândola  
Guarda  
Guimarães  
Horta  
Ílhavo  
Lagoa  
Lagos  
Lajes das Flores  
Lajes do Pico  
Leiria  
Lisboa  
Loulé  
Loures  
Lourinhã  
Lousada  
Machico  
Madalena  
Mafra  
Maia  
Mangualde  
Marinha Grande  
Matosinhos  
Moita  
Monchique  
Montemor-o-Novo  
Montijo  
Murtosa  
Nazaré  
Nelas  
Nordeste  
Óbidos  
Odivelas  
Oeiras  
Olhão  
Oliveira de Azeméis  
Oliveira do Bairro  
Oliveira do Hospital  
Ovar  
Palmela  
Paredes  
Peniche  
Ponta Delgada  
Ponta do Sol  
Ponte de Lima  
Portel  
Portimão  
Porto  
Porto Moniz  
Porto Santo  
Póvoa de Varzim  
Povoação  
Ribeira Brava  
Ribeira Grande  
Rio Maior

Santa Cruz  
Santa Cruz da Graciosa  
Santa Cruz das Flores  
Santa Maria da Feira  
Santana  
Santiago do Cacém  
Santo Tirso  
São Brás de Alportel  
São Roque do Pico  
São Vicente  
Seia  
Seixal  
Sesimbra  
Setúbal  
Sines  
Sintra  
Tavira  
Tomar  
Tondela  
Torres Novas  
Torres Vedras  
Trofa  
Vagos  
Velas  
Vendas Novas  
Viana do Castelo  
Vila da Praia da Vitória  
Vila do Conde  
Vila do Porto  
Vila Franca de Xira  
Vila Franca do Campo  
Vila Nova de Famalicão  
Vila Nova de Gaia  
Vila Real  
Viseu

## **ANEXO III**

### **CONSULTA PÚBLICA SOBRE A REVISÃO DOS MERCADOS DE BANDA LARGA**

***ÁREAS DE CONCELHOS DESREGULÁVEIS DE ACORDO COM OS CRITÉRIOS  
DE HOMOGENEIDADE DE CONDIÇÕES CONCORRENCIAIS UTILIZADOS PELO  
ICP-ANACOM NA CONSULTA PÚBLICA***

***[INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL]***

ALCOCHETE  
ALMADA  
AMADORA  
AVEIRO  
BARREIRO  
BRAGA  
CALDAS DA RAINHA  
CASCAIS  
COIMBRA  
ENTRONCAMENTO  
ESPINHO  
FARO  
FUNCHAL  
GONDOMAR  
ÍLHAVO  
LISBOA  
LOULÉ  
LOURES  
MAIA  
MARINHA GRANDE  
MATOSINHOS  
MOITA  
MONTIJO  
NAZARÉ  
ODIVELAS  
OEIRAS  
OLHÃO  
OLIVEIRA DE AZEMÉIS  
OVAR  
PALMELA  
PORTIMÃO  
PORTO  
PÓVOA DE VARZIM  
SANTA MARIA DA FEIRA  
SÃO JOÃO DA MADEIRA  
SEIXAL  
SESIMBRA  
SETÚBAL  
SINTRA  
VALONGO  
VENDAS NOVAS  
VILA FRANCA DE XIRA  
VILA NOVA DE GAIA

## **ANEXO IV**

### **CONSULTA PÚBLICA SOBRE A REVISÃO DOS MERCADOS DE BANDA LARGA**

#### ***REAVALIAÇÃO PT DO MODELO DE SEGMENTAÇÃO PROPOSTO PELO ICP- ANACOM NA CONSULTA PÚBLICA – NOVOS RESULTADOS PARA AS “ÁREAS C”***

***[INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL]***

## NOVA LISTAGEM DE “ÁREAS C”

<b>Área de Central</b>	<b>Concelho</b>
01AA01	ALMADA
01AB01	CASCAIS
01AB02	CASCAIS
01AB03	CASCAIS
01AB04	CASCAIS
01AB05	CASCAIS
01AD01	CASCAIS
01AF01	AMADORA
01AG01	OEIRAS
01AH01	VILA FRANCA DE XIRA
01AH02	VILA FRANCA DE XIRA
01AH03	ARRUDA DOS VINHOS
01AI01	SINTRA
01AJ01	CASCAIS
01AM01	AMADORA
01AO01	ALCOCHETE
01AO02	BENAVENTE
01AQ01	SINTRA
01AU01	SINTRA
01AV01	VILA FRANCA DE XIRA
01AV02	VILA FRANCA DE XIRA
01AZ01	SETÚBAL
01AZ02	SETÚBAL
01AZ03	SETÚBAL
01AZ04	SETÚBAL
01AZ05	SETÚBAL
01BA01	BARREIRO
01BB01	MOITA
01BC01	PALMELA
01BC02	PALMELA
01BC03	BARREIRO
01BC04	PALMELA
01BC05	PALMELA
01BO01	LOURES
01BU01	LOURES
01BU02	ARRUDA DOS VINHOS
01BU03	ARRUDA DOS VINHOS
01BU04	LOURES
01CA01	ALMADA
01CC01	SINTRA
01CH01	ALMADA
01CH02	ALMADA
01CH03	SEIXAL
01CL01	SINTRA
01CL02	SINTRA
01CM01	LOURES
01CN01	ODIVELAS

01CP01	SEIXAL
01CR01	SEIXAL
01CS01	CASCAIS
01CV01	CASCAIS
01CX01	OEIRAS
01DM01	AMADORA
01ES01	CASCAIS
01FF01	SEIXAL
01FJ01	ALMADA
01LS01	LOURES
01LS02	LOURES
01LS03	MAFRA
01LS04	LOURES
01LS05	MAFRA
01LU01	LOURES
01LU02	LOURES
01LU03	LOURES
01LV01	OEIRAS
01LX01	LISBOA
01LX02	LISBOA
01LX03	LISBOA
01LX04	LISBOA
01LX05	LISBOA
01LX06	LISBOA
01LX07	LISBOA
01LX08	LISBOA
01LX09	LISBOA
01LX10	LISBOA
01LX11	LISBOA
01LX12	LISBOA
01LX13	LISBOA
01LX14	LISBOA
01LX15	LISBOA
01LX16	LISBOA
01LX17	LISBOA
01LX18	LISBOA
01LX19	LISBOA
01LX20	LISBOA
01MF01	OEIRAS
01MH01	CASCAIS
01ML01	MAFRA
01ML02	MAFRA
01MM01	SINTRA
01MM02	SINTRA
01MN01	MONTIJO
01MN02	MONTIJO
01MN03	PALMELA
01MN04	ALCOCHETE
01MN05	ALCOCHETE
01MN06	MONTIJO
01MN07	MONTIJO
01MO01	MOITA
01MS01	SINTRA
01OD01	ODIVELAS



01OE01	OEIRAS
01PA01	ODIVELAS
01PL01	OEIRAS
01PL02	OEIRAS
01PL03	OEIRAS
01PL04	OEIRAS
01PM01	PALMELA
01PN01	PALMELA
01PN02	MONTIJO
01PN03	PALMELA
01PO01	ODIVELAS
01PP01	SINTRA
01PP02	SINTRA
01PP03	SINTRA
01PP04	MAFRA
01PP04	MAFRA
01PP05	MAFRA
01PR01	CASCAIS
01PS01	ALMADA
01PT01	LOURES
01PV01	VILA FRANCA DE XIRA
01QA01	PALMELA
01QC01	SESIMBRA
01QE01	SINTRA
01RB01	AMADORA
01RM01	SINTRA
01RM02	SINTRA
01SA01	LOURES
01SB01	SINTRA
01SC01	LOURES
01SM01	SINTRA
01SM02	SINTRA
01SM03	SINTRA
01SN01	SINTRA
01SN02	SINTRA
01SN03	SINTRA
01SN04	SINTRA
01SS01	SESIMBRA
01ST01	SESIMBRA
01ST02	SESIMBRA
01ST03	SESIMBRA
01ST04	SESIMBRA
01ST05	SESIMBRA
01TE01	SINTRA
01TE02	SINTRA
01TE03	SINTRA
01TE04	MAFRA
01TE04	MAFRA
01TE05	MAFRA
01TE06	SINTRA
01TE07	SINTRA
01TJ01	LOURES
01TJ02	LOURES
01TJ03	LOURES

01TM01	SEIXAL
01VA01	VILA FRANCA DE XIRA
01VC01	BARREIRO
01VC02	BARREIRO
01VC03	BARREIRO
01VC04	BARREIRO
01VC05	BARREIRO
01VN01	AMADORA
02AC01	SANTA MARIA DA FEIRA
02AC02	VILA NOVA DE GAIA
02AF01	VILA NOVA DE GAIA
02AN01	VALONGO
02CT04	MAIA
02EM01	VALONGO
02EM02	MAIA
02EM03	VALONGO
02EP01	ESPINHO
02GA01	VILA NOVA DE GAIA
02GA02	VILA NOVA DE GAIA
02GA03	VILA NOVA DE GAIA
02GJ01	VILA NOVA DE GAIA
02GJ02	VILA NOVA DE GAIA
02GJ05	SANTA MARIA DA FEIRA
02GJ06	SANTA MARIA DA FEIRA
02GO01	GONDOMAR
02GO02	GONDOMAR
02JV01	GONDOMAR
02JV02	PAREDES
02JV03	GONDOMAR
02JV04	PAREDES
02LC01	MATOSINHOS
02LC02	MATOSINHOS
02MA01	MAIA
02MA04	MAIA
02MD01	GONDOMAR
02MD02	GONDOMAR
02MD03	GONDOMAR
02MT01	MATOSINHOS
02MT02	MATOSINHOS
02NG01	MAIA
02OD01	VILA NOVA DE GAIA
02OD02	VILA NOVA DE GAIA
02OD03	VILA NOVA DE GAIA
02PT02	PORTO
02PT03	PORTO
02PT04	PORTO
02PT05	PORTO
02PT06	PORTO
02PT07	PORTO
02PT08	PORTO
02PT09	PORTO
02PT11	PORTO
02PT12	PORTO
02PT13	PORTO

02RT01	GONDOMAR
02SD01	SANTA MARIA DA FEIRA
02SD02	VILA NOVA DE GAIA
02SD03	SANTA MARIA DA FEIRA
02SD04	SANTA MARIA DA FEIRA
02SD05	VILA NOVA DE GAIA
02SH01	MATOSINHOS
02SH04	MATOSINHOS
02SM01	MATOSINHOS
02SO01	VILA NOVA DE GAIA
02SO02	VILA NOVA DE GAIA
02SO03	VILA NOVA DE GAIA
02VC01	VALONGO
02VL01	PAREDES
02VL02	PAREDES
02VP01	VILA DO CONDE
02VP04	VILA DO CONDE
32VZ01	VEISEU
32VZ06	VEISEU
33FG01	FIGUEIRA DA FOZ
34AN01	ESTARREJA
34AN02	ESTARREJA
34AV01	AVEIRO
34AV02	AVEIRO
34AV03	AVEIRO
34AV04	AVEIRO
34AV05	AVEIRO
34AV06	AVEIRO
34CC01	AVEIRO
34CV01	AVEIRO
34ET01	ESTARREJA
34EX01	AVEIRO
34GN01	ÍLHAVO
34GN02	ÍLHAVO
34GN03	ÍLHAVO
34IL01	ÍLHAVO
34MZ01	MURTOSA
34MZ02	MURTOSA
38SE01	SEIA
38SE03	SEIA
39CO01	COIMBRA
39CO02	COIMBRA
39CO03	COIMBRA
39CO07	COIMBRA
39CO09	COIMBRA
43CX01	CARTAXO
43CX02	CARTAXO
43CX03	CARTAXO
43CX05	CARTAXO
43CX06	ALPIARÇA
44MR01	MARINHA GRANDE
45PG01	PORTALEGRE
45PG03	PORTALEGRE
49ET01	ENTRONCAMENTO

52MO01	VILA DO CONDE
52PZ01	PÓVOA DE VARZIM
52PZ02	PÓVOA DE VARZIM
52PZ03	VILA DO CONDE
52PZ08	VILA DO CONDE
52SS01	SANTO TIRSO
52SS04	SANTO TIRSO
53AM03	BRAGA
53BG01	BRAGA
53BG02	BRAGA
53BG03	BRAGA
53BG04	BRAGA
53BG05	BRAGA
53BG06	BRAGA
53BG07	BRAGA
53BG08	BRAGA
53BG09	BRAGA
53BG10	BRAGA
53BG11	BRAGA
53BG12	CABECEIRAS DE BASTO
53BG12	CABECEIRAS DE BASTO
53BG13	BRAGA
53CV01	VIZELA
53GM01	GUIMARÃES
53PL01	PÓVOA DE LANHOSO
53PL03	BRAGA
55PD01	CASTELO DE PAIVA
55RP01	PENAFIEL
56AZ01	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
56EZ01	OVAR
56EZ02	OVAR
56EZ03	SANTA MARIA DA FEIRA
56OV01	OVAR
56OV02	OVAR
56OV03	OVAR
56SG01	SANTA MARIA DA FEIRA
56SG02	SANTA MARIA DA FEIRA
56SM01	SÃO JOÃO DA MADEIRA
56SM02	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
56SM03	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
56SM05	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
56SM06	SANTA MARIA DA FEIRA
56SM07	OLIVEIRA DE AZEMÉIS
56SM08	SANTA MARIA DA FEIRA
56SM09	SANTA MARIA DA FEIRA
56VF01	SANTA MARIA DA FEIRA
56VF02	SANTA MARIA DA FEIRA
56VF03	SANTA MARIA DA FEIRA
56VF05	SANTA MARIA DA FEIRA
58DQ01	VIANA DO CASTELO
58VC01	VIANA DO CASTELO
59VR01	VILA REAL
62AB01	ALCOBAÇA
62AB06	ALCOBAÇA

62AF01	CALDAS DA RAINHA
62CH01	CALDAS DA RAINHA
62CH02	CALDAS DA RAINHA
62CH03	CALDAS DA RAINHA
62CH04	CALDAS DA RAINHA
62NR01	NAZARÉ
62NR02	NAZARÉ
62VD01	NAZARÉ
63AV01	ARRUDA DOS VINHOS
63BT01	BENAVENTE
63CG01	ALENQUER
63VX01	VILA FRANCA DE XIRA
63VX02	VILA FRANCA DE XIRA
63VX03	VILA FRANCA DE XIRA
65AM03	SETÚBAL
65SB01	SETÚBAL
65SB02	SETÚBAL
65SB03	SETÚBAL
65SB04	SETÚBAL
65SB05	PALMELA
65SB06	SETÚBAL
65SB07	SETÚBAL
65SB08	SETÚBAL
65SB09	SETÚBAL
65SB10	SETÚBAL
65SB11	SETÚBAL
65SB12	SETÚBAL
65SB13	SETÚBAL
66EV01	ÉVORA
66EV02	ÉVORA
66EV06	ÉVORA
68ET01	ESTREMOZ
69PV01	SINES
69SD01	SANTIAGO DO CACÉM
69SD02	SANTIAGO DO CACÉM
69SD03	SANTIAGO DO CACÉM
69SS01	SINES
69SS02	SINES
71GD01	GUARDA
71GD02	GUARDA
72AN01	CASTELO BRANCO
72CB01	CASTELO BRANCO
72MT02	FUNDÃO
75CL01	COVILHÃ
75CL02	COVILHÃ
75CL04	COVILHÃ
75FD02	FUNDÃO
82LG01	LAGOS
82PM01	PORTIMÃO
82PM02	PORTIMÃO
82PM03	LAGOA
82PM05	PORTIMÃO
82PM06	PORTIMÃO
82PM08	PORTIMÃO

82PM09	PORTIMÃO
84BJ01	BEJA
84BJ02	BEJA
84BJ04	BEJA
84VD01	VIDIGUEIRA
89AS01	LOULÉ
89AS02	LOULÉ
89ET02	FARO
89ET03	FARO
89ET04	FARO
89FR01	FARO
89FR02	FARO
89FR03	FARO
89FR04	FARO
89FR05	FARO
89FR06	FARO
89FR07	FARO
89LE01	LOULÉ
89LE04	LOULÉ
89OH01	OLHÃO
89QT01	LOULÉ
91CA01	PONTA DO SOL
91CA02	SANTA CRUZ
91CC01	FUNCHAL
91CL01	MACHICO
91CM01	FUNCHAL
91FO01	SANTA CRUZ
91FX01	FUNCHAL
91FX03	CALHETA (R.A.M.)
91FX05	CÂMARA DE LOBOS
91MX01	MACHICO
91MX02	CALHETA (R.A.M.)
91PC01	MACHICO
91PG01	FUNCHAL
91PM01	MACHICO
91PS01	SANTA CRUZ
91PS02	SANTA CRUZ
91PZ01	CÂMARA DE LOBOS
91PZ02	CÂMARA DE LOBOS
91RB01	FUNCHAL
91RB02	PONTA DO SOL
91SN01	PORTO MONIZ
91SN03	RIBEIRA BRAVA
91SN04	SANTANA
91SS01	SANTANA
91ST02	SANTANA
91SZ01	SANTANA
91SZ02	SÃO VICENTE