

Exmo. Senhor
Dr. Álvaro Dâmaso
Presidente do Conselho de
Administração do ICP – ANACOM
Autoridade Nacional de
Comunicações
Av^a José Malhoa, 12
1099-017 Lisboa

Lisboa, 15 de Julho de 2003

V/Ref.

ANACOM-S14711/2003 de 29.05.2003

N/ Ref.

180/CA

Assunto:

Consulta Pública sobre o processo de definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações

Na sequência da consulta promovida pela ANACOM sobre o processo de definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações, apresenta-se em Anexo o contributo detalhado da ONITELECOM.

Desde logo e no que respeita ao processo denominado genericamente de "Revisão 99", **não pode a ONITELECOM deixar de manifestar a sua preocupação pelo atraso que se verifica na transposição do pacote legislativo da União Europeia e bem assim nas análises de mercado a desenvolver pelo Regulador**, da qual o presente documento de consulta representa apenas uma pequena parte, já que não apresenta ainda uma posição objectiva e aprofundada sobre as várias questões em jogo, assumindo um carácter essencialmente metodológico.

Neste contexto, entende a ONITELECOM que em futuras consultas da ANACOM nesta matéria, em particular sobre as conclusões em termos de PMS e medidas regulatórias relativas ao presente "Agrupamento" e aos restantes, seria altamente desejável que as mesmas já pudessem conter uma posição (ainda que preliminar) do

Regulador sobre eventuais operadores com PMS em cada mercado, definição concreta dos serviços incluídos em cada um dos mercados, lista das obrigações e medidas regulatórias que considera adequadas com a respectiva fundamentação detalhada. Assim se garantirá, a nosso ver, um processo eficiente em que o Regulador toma a iniciativa e enceta a análise do mercado, conforme cremos emanar aliás no novo quadro regulamentar, ao mesmo tempo que se garantem contributos mais focados e objectivos.

Naturalmente a ONITELECOM reserva-se o direito de, após a apresentação pelo Regulador de documentos mais detalhados e precisos face aos resultados da análise dos diversos mercados que terá de desenvolver, aditar e apresentar outros contributos que entretanto considere relevantes, à luz da especificidade de cada mercado.

Dos aspectos focados na nossa resposta, consideram-se no contexto da presente consulta como assumindo maior relevância a identificação atempada de novos mercados/serviços para além dos constantes na Recomendação da Comissão Europeia C(2003)497 de 2003.02.11, bem como a definição das obrigações/medidas regulamentares específicas aplicáveis aos operadores com PMS nos diversos mercados/serviços relevando-se a importância de medidas estruturais das quais ressalta a alienação obrigatória da rede de TV por Cabo do operador incumbente.

Igualmente se salientam na resposta da ONITELECOM as condicionantes ao desenvolvimento da concorrência efectiva nos mercados em causa incluindo algumas práticas anti-concorrenciais.

Salienta-se ainda a importância de ser realizada uma consulta ao mercado sobre as propostas de legislação nacional de transposição do novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas, bem como de ser divulgado pela ANACOM, com a maior brevidade, o calendário previsto para a ultimateção de todas as análises requeridas por aquele quadro, sob pena de o processo em Portugal vir a

apresentar um atraso indeterminado que originará uma incerteza regulatória, passível de influenciar negativamente a actividade dos actores do mercado.

Para esclarecimento de qualquer aspecto relacionado com a resposta a esta consulta poderá ser contactado o Engº. Luís Garcia Pereira, Director de Assuntos Regulamentares da ONITELECOM (telefone 210 007 631/2; e-mail: garcia.pereira@oni.pt).

Com os melhores cumprimentos,

Pedro Norton de Matos
Presidente do Conselho de Administração

CONTRIBUIÇÃO DA ONITELECOM
PARA A
CONSULTA PÚBLICA DA ANACOM
SOBRE O
"PROCESSO DE DEFINIÇÃO DE MERCADOS RELEVANTES,
AVALIAÇÃO DE PMS E IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES"

INTRODUÇÃO

A partir de 25 de Julho de 2003 serão aplicáveis na União Europeia as disposições vertidas nas directivas que fazem parte do novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas (com excepção da Directiva relativa à privacidade e às comunicações electrónicas que será aplicável a partir de 2003.10.31), podendo tal data, em termos práticos, não vir a ser respeitada pelos Estados Membros em virtude de atrasos ao nível da transposição.

Uma vez que o quadro regulamentar a vigorar define novos conceitos e processos de análise a serem realizados pelas Autoridades Reguladoras Nacionais foi adoptado pela Comissão Europeia em 2002.07.11 um conjunto de Linhas de Orientação 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 165/03) e uma Recomendação relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulamentação “ex-ante” (C(2003)497 de 2003.02.11).

A presente consulta pública insere-se pois no âmbito da análise que a Autoridade Reguladora Nacional (ARN) tem de desenvolver, com vista a:

- **Definir os mercados relevantes** tendo na máxima conta as Linhas de Orientação e a Recomendação da Comissão, podendo ser definidos outros mercados para além dos identificados nessa Recomendação devendo nesse caso a ARN seguir o processo de decisão previsto nos artigos 6º e 7º da Directiva Quadro;
- **Efectuar uma análise a cada mercado relevante** por forma a determinar se existe ou não concorrência efectiva, tendo na máxima conta as referidas Linhas de Orientação da Comissão e se for caso disso em colaboração com a Autoridade da Concorrência (AC);
- **Realizar a avaliação de PMS** tendo na máxima conta as Linhas de Orientação e utilizando os critérios listados no Anexo II da Directiva Quadro.

Com a presente consulta pública a ANACOM apresenta pela primeira vez o trabalho que tem vindo a realizar com vista à realização dos três tipos de actividades acima referidos suscitando, no entanto, alguma preocupação os seguintes aspectos:

- **Apresentação de uma análise (parcelar) de um agrupamento restrito de mercados face a um conjunto dos listados na Recomendação, sem indicação do calendário previsto para a realização da análise aos mercados não cobertos pela presente consulta pública;**
- **Não disponibilização de informação sobre a estrutura e conteúdo das propostas de textos legais de transposição para o ordenamento jurídico português do novo quadro regulamentar,** desconhecendo-se o prazo previsto para o efeito e o mecanismo de consulta ao mercado sobre esta importante questão. A este respeito salienta-se ainda o facto de, somente após a transposição, poderem ser formalmente tomadas as medidas que decorrem do novo quadro regulamentar, pelo que, ocorrendo um atraso na transposição, o processo de fixação de medidas regulamentares específicas e a própria análise de novos mercados estarão comprometidos.
- **Publicação de um documento para consulta que não contém um aprofundamento e indicação da posição do Regulador sobre os principais itens expostos, replicando em larga medida o constante nas Linhas de Orientação e na Recomendação da Comissão** e solicitando, por vezes, contributos de um modo extremamente aberto, genérico e não enfocado em questões e propostas concretas.

Face ao exposto não surpreenderá, até porque a questão da escassez dos recursos disponíveis se coloca também a nível dos operadores, que se não apresentem respostas detalhadas a algumas das questões, aguardando-se antes um maior desenvolvimento das mesmas por parte do Regulador. **Por outro lado, reserva-se naturalmente a ONITELECOM o direito de, após a apresentação pela ANACOM de uma análise objectiva dos mercados e medidas a tomar, aditar ou completar os contributos agora apresentados.**

COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Apresentam-se nas secções seguintes os comentários e respostas da ONITELECOM, seguindo a ordem dos capítulos constantes do documento de consulta.

CAPÍTULO 1 - O NOVO QUADRO REGULAMENTAR

Sem comentários.

CAPÍTULO 2 – IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO QUADRO REGULAMENTAR

A ANACOM optou por definir diversos Agrupamentos de serviços à luz dos vários mercados listados na Recomendação, tendo em conta as “características tecnológicas, a utilização esperada e a provável avaliação dos utilizadores” e associando mercados retalhistas com os respectivos mercados grossistas.

A ONITELECOM salienta desde logo a importância de uma análise coordenada (num mesmo Agrupamento ou em Agrupamentos com publicação simultânea/conjunta) dos mercados e serviços constantes do Agrupamento objecto da presente consulta com os relativos aos mercados 11 e 12, uma vez que estes últimos, embora diferenciados, têm uma relação directa com os primeiros – o mercado 11 refere-se a um suporte alternativo importante para a Oferta de SFT e, quer um quer outro, propiciam novas formas de oferta de acesso à Internet (alternativas à de “dial up”).

Por outro lado, entende-se que face ao calendário estabelecido no novo quadro regulamentar e por forma a que os actores de mercado tenham conhecimento das condições a aplicar no sector, deve ser realizada com a máxima urgência a análise a **todos** os mercados constantes na Recomendação e a outros **adicionais** que seja necessário regular, sendo que a ONITELECOM apresenta na resposta à questão 2.2 os mercados/serviços adicionais aos listados na Recomendação da Comissão que considera deverem ser desde já analisados pelo Regulador, sem prejuízo de no futuro virem inclusivamente a ser adicionados outros.

Questão 2.1 – ordem de análise dos agrupamentos de mercados

Face ao acima exposto entende a ONITELECOM **que não deverá ser efectuada qualquer tipo de prioritização dos agrupamentos de mercados devendo ser antes iniciada ou prosseguida de imediato a análise de todos eles**, com eventual excepção do relativo a serviços de radiodifusão, onde as questões da concorrência não serão porventura tão urgentes.

De facto, os agrupamentos relativos à desagregação do **lacete local**, serviços de **banda larga** e serviços **móveis** (em particular no que respeita ao mercado da terminação) assumem todos uma **particular importância**, conhecidos que são os problemas recorrentes associados ao desenvolvimento dos serviços relacionados com dois primeiros e conhecida que é a situação nos serviços móveis, onde foram adoptadas no passado diversas determinações pela ANACOM, subsistindo no entanto uma discriminação insustentável dos operadores nacionais face aos “*carriers*” estrangeiros e mantendo-se uma distorção da concorrência entre as redes fixas e móveis com as primeiras (e seus utilizadores) a subsidiar as segundas.

Assumem igualmente **carácter prioritário** dentro dos mercados/serviços **adicionais** propostos seguidamente, em resposta à questão 2.2, as análises relativas **aos mercados grossistas de acesso a redes telefónicas fixas e de circuitos de interligação**, uma vez que é no âmbito do primeiro que se integra a implementação da mensalidade de “*wholesale*”, condição indispensável para a viabilização da factura única e cuja inexistência se constitui numa das principais barreiras à concorrência no acesso indirecto, e que no segundo se continua a assistir a um monopólio de facto do operador incumbente, mais de três anos após a data da liberalização global do sector. Neste contexto não pode deixar de se discordar da afirmação de que o agrupamento “outros serviços” será analisado em último lugar.

Questão 2.2 – outros serviços a integrar nos agrupamentos definidos

Estranha-se de algum modo que o documento para consulta não apresente desde logo uma análise fundamentada e detalhada sobre eventuais mercados e serviços adicionais que se considera necessário ter em conta para além dos definidos na Recomendação.

Conforme previsto no novo quadro regulamentar (vide em particular artigos 7º e 15º da Directiva Quadro) a Autoridade Reguladora Nacional pode identificar mercados relevantes diferentes dos mercados constantes na Recomendação da Comissão desde que tal se justifique face às circunstâncias nacionais (ex: condições da oferta e da procura, nível de concorrência existente nos vários serviços, etc.). Tendo em conta os critérios utilizados para a definição do mercado do produto, a ONITELECOM entende que devem desde já ser considerados os seguintes mercados adicionais que em vários casos estão já propostos, nomeadamente, pela Autoridade Reguladora do Reino Unido:

Ao nível retalhista:

Tendo em conta o baixo nível de concorrência existente em Portugal no que respeita aos acessos de banda larga e linhas alugadas de alto débito, passados que são três anos após a data da liberalização das telecomunicações no nosso país, considera a ONITELECOM não ser ainda suficiente a adopção de medidas a nível grossista por forma a garantir uma concorrência efectiva a nível de retalho, nomeadamente face à possibilidade de práticas predatórias ou de esmagamentos de margens e à inexistência de qualquer oferta grossista a nível da rede de TV por Cabo.

Assim, propõe-se a inclusão ao nível do retalho desses dois mercados visando a aplicação de medidas regulamentares específicas, que permitam estabelecer uma concorrência efectiva nos mesmos.

A) Acesso a Internet de alto débito

Justificação:

- *Barreiras à entrada:* mercado detido maioritariamente quer a nível de serviço suportado em rede de TV por cabo, quer em tecnologia XDSL sobre a rede básica (mais de 80%) por um único operador que detém ambas as redes e, no segundo caso, agrega este serviço com o SFT, restringindo a possibilidade de replicabilidade de ofertas em condições semelhantes pelos restantes operadores;

- *Inexistência de concorrência efectiva*: preços retalhistas praticados pelo operador incumbente que têm levado a esmagamentos de margens e não são coerentes com os fixados a nível da oferta de acesso desagregado ao lacete local;
- *Insuficiência da legislação da concorrência*: as condicionantes que se verificam desde o início em que foi lançado esse serviço exigem a tomada de medidas “ex-ante” (como sucedeu aliás com a deliberação da ANACOM), face à previsível morosidade associada à aplicação das leis da concorrência;
- *Utilização final*: os modelos de determinação de preços, condições específicas de oferta do ADSL e funcionalidade percebida pelos consumidores nomeadamente (rapidez na transmissão de dados) individualizam este mercado;
- *Substituibilidade a nível da procura*: os custos de substituição bem como a não percepção de outras alternativas pela maioria dos consumidores, (para além da associada ao tipo de rede de suporte) leva a concluir pela fraca existência de substituibilidade ao nível da procura (a verificar-se seria por serviços baseados na OLL que se encontram pouco desenvolvidos por razões bem conhecidas).
- *Substituibilidade a nível da oferta*: não se verifica no momento presente que a mesma seja possível face até ao facto de os acessos pertencerem na sua grande maioria (>95%) a um único operador.

B) Linhas alugadas de alto débito

Justificação:

- *Barreiras à entrada*: elevado investimento exigido e elevadas dificuldades legais e operacionais à construção de rede própria (nomeadamente para segmentos terminais);

- *Inexistência de concorrência efectiva*: forte dominância de um único operador, decorrente do controle da grande maioria dos segmentos terminais de acesso aos clientes e da inexistência de ofertas grossistas de circuitos alugados, agravada pela existência de um esquema de descontos discricionário e discriminatório para os seus concorrentes e que afecta todos os débitos;
- *Insuficiência da legislação da concorrência*: condicionantes que persistem levam a concluir que só com medidas “ex-ante” se poderá desenvolver a concorrência uma vez que existe um risco sério de esmagamento de margens, alavancado pelo controle pelo operador dominante da quase totalidade dos segmentos terminais, a que os seus concorrentes têm quase sempre de recorrer;
- *Substituibilidade a nível da procura*: face às características muito específicas das linhas alugadas (nomeadamente em termos de garantia de débito, flexibilidade e níveis de serviço), não se vê que outros serviços podem ser adquiridos em alternativa;
- *Substituibilidade a nível da oferta*: conforme referido, os investimentos que exige e a dependência face ao operador dominante, nomeadamente em termos de segmentos terminais, condicionam a existência de qualquer substituibilidade relevante do lado da oferta.

Saliente-se que a Recomendação da Comissão Europeia apenas prevê, no âmbito do mercado 7, um conjunto mínimo de linhas alugadas com débito não superior a 2 Mbit/s constatando-se entretanto a necessidade, face à justificação acima apresentada, de **alargar a análise aos débitos superiores**, nomeadamente para garantir (através de medidas “ex-ante”) o desenvolvimento de concorrência leal e efectiva a nível desses débitos, para os quais se manifesta uma procura crescente. A simples actuação no mercado grossista poderá não permitir, só por si, uma concorrência leal e efectiva.

Ao nível grossista:

Ao nível grossista entende a ONTELECOM que deverão ser acrescentados alguns serviços em certos mercados identificados pela Comissão Europeia cujo âmbito importa por isso clarificar, sendo que se considera ainda ser necessário aditar **novos mercados**.

Assim, e no que respeita a **serviços a incluir ou a confirmar a inclusão** nalguns dos mercados descritos na Recomendação da Comissão Europeia, identificam-se para já os seguintes:

A) Mercado 8 – Originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo

Tal como definido pela Comissão Europeia para determinar a necessidade de fixação de um mercado relativo à originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, entende a ONITELECOM que se justifica **clarificar a consideração obrigatória dos seguintes serviços nesse mercado:**

- **Originação para serviços de Internet *dial-up*;**
- **Acesso a serviços de redes de dados em regime de *dial-up*;**
- **Acesso a serviços especiais (707, 800, 808, 809, serviços de apoio ao cliente, serviços informativos, serviços de audiotexto, etc).**

De facto, as dificuldades na negociação das condições associadas a esses serviços com o operador incumbente e que impedem nalguns casos a oferta dos mesmos pelos novos operadores (nomeadamente no que respeita aos serviços de dados) ou obrigam a um longo período de espera de duração indeterminada dependente da intervenção do Regulador, justificam a sua consideração no mercado da originação.

Aliás, no entender da ONITELECOM, se não restam quaisquer dúvidas quanto à inclusão das chamadas de acesso à Internet (ver pg. 18 da Exposição de Motivos de Recomendação da Comissão Europeia) também quanto aos restantes serviços deverá a originação de chamadas abrangê-los de igual modo, nada permitindo defender diferenciações (nomeadamente em termos de regime de propriedade do tráfego ou tarifário aplicável) em função da natureza ou conteúdo dos serviços “dial up” que suporta e que envolvem exactamente os mesmos recursos de rede.

A simples existência no momento presente de regulação da originação aplicável a estes vários casos (nem sempre a mais adequada, nomeadamente no caso do acesso a redes de dados) e que, exactamente pelas razões que a determinaram, não pode ser levantada sob risco de retorno a situações de abuso de posição dominante, é aliás razão suficiente, a nosso ver, para a sua consideração.

B) Mercado 12 – Fornecimento grossista de acesso em banda larga

Tendo em conta o desenvolvimento de novas tecnologias, entende-se ser justificável considerar no mercado do fornecimento grossista de acesso em banda larga o acesso de banda larga nas **redes de TV por cabo**. Este aspecto deverá ser clarificado uma vez que a Recomendação da Comissão Europeia peca por alguma falta de clareza sobre a matéria.

C) Mercados 13 e 14 – Linhas alugadas

Deve ficar claro que a análise destes mercados **deve cobrir toda a gama de débitos**, em particular no caso do mercado 13 (segmentos terminais) face à escassa concorrência que aí permanece, nomeadamente devido às dificuldades de construção de rede própria para acesso aos clientes finais. Aliás a necessidade de regular o regime de interligação de linhas alugadas, consagrada em recente deliberação da ANACOM sobre a PRI, é perfeitamente ilustrativa da necessidade de análise completa deste mercado.

Importará aliás recordar que estes mercados grossistas na verdade não existem em Portugal, aplicando-se ao mercado grossista precisamente as mesmas condições do retalhista, o que conjuntamente com o regime de descontos aplicável condiciona fortemente a concorrência no mercado dos circuitos alugados em geral.

Em termos de **novos mercados** a incluir propõe a ONITELECOM a consideração dos seguintes:

A) Acesso à rede telefónica pública fixa

Tal como determinado para o mercado retalhista, justifica-se a inclusão ao nível grossista do mercado de acesso à rede telefónica pública num local fixo incluindo o fornecimento de linhas de rede analógicas e RDIS (acessos básicos e acessos primários) para clientes residenciais e empresariais, havendo que analisar se se justificará uma subdivisão por tipo de linha e de cliente.

Justificação:

- *Barreiras à entrada:* elevados custos afundados/irrecuperáveis com vantagens em termos de economias de gama e de escala e dificuldades e discriminações, ao nível do acesso ao domínio público e privado, para construção de rede própria, agravados pela situação de propriedade conjunta das duas principais redes de acesso do País (a rede básica e a rede dominante de TV por cabo) por uma única entidade e por, na modalidade de acesso indirecto, se não viabilizar a oferta ao cliente de uma factura única e/ou soluções comerciais de natureza integrada e inovadora em termos de combinação de acesso e tráfego;
- *Inexistência de concorrência efectiva:* dominância de um único operador traduzida pelo controle de cerca de 95% dos acessos;
- *Insuficiência da legislação da concorrência:* condicionantes que persistem e já referidas levam a concluir que só com medidas “ex-ante” a nível grossista se poderá desenvolver a concorrência, como seja a que respeita a imposição da mensalidade grossista para o serviço fixo de telefone sob a forma de uma Oferta de Referência específica.
- *Substituibilidade a nível da procura:* dada a inexistência de alternativas viáveis e o número de acessos pertencer na maioria a um único operador torna-se difícil existir substituibilidade do lado da procura.
- *Substituibilidade a nível da oferta:* conforme referido, os investimentos que exige e as dificuldades que persistem em termos de construção de rede própria e em ofertas alternativas como a OLL, condicionam fortemente a existência de substituibilidade do lado da oferta.

B) Circuitos de interligação

Sendo reconhecido o monopólio de facto que se verifica em termos de circuitos de interligação e as especificidades da sua Oferta e constituindo os mesmos um dos elementos essenciais no negócio da interligação, entende-se ser justificável a consagração de um mercado específico.

Uma outra aproximação, assente na inclusão destes circuitos como elementos específicos nos mercados grossistas de interligação, ou seja, nos mercados 8 a 10 listados na Recomendação da Comissão poderá também ser apropriada uma vez que tecnicamente poderão ser considerados como um elemento necessário para a efectivar. A ser seguida esta última abordagem (que é por exemplo a seguida pela Autoridade Reguladora do Reino Unido) os circuitos de interligação deverão ser especificamente referenciados nesses mercados e determinadas medidas regulatórias “ex-ante” concretas para os mesmos.

Justificação:

- *Barreiras à entrada:* investimento necessário para um acesso geograficamente generalizado, política seguida pelo operador dominante no que respeita à terminação dos circuitos;
- *Inexistência de concorrência efectiva:* dominância efectiva de um único operador que detém, a totalidade do mercado no que respeita à interligação com a sua rede;
- *Insuficiência da legislação da concorrência:* condicionantes que persistem levam a concluir que só com medidas “ex-ante” se poderá desenvolver a concorrência (aliás e apesar de uma deliberação da ANACOM de 19.11.2002, na sequência de reclamações que vinham sendo apresentadas desde 2000, continua a ser recusada a terminação de circuitos de interligação em regime de co-instalação em espaço aberto e junto dos equipamentos associados à OLL).

- *Substituibilidade a nível da procura*: não há qualquer produto alternativo na interligação com o operador incumbente.
- *Substituibilidade a nível da oferta*: conforme referido e face às dificuldades que todos os outros operadores enfrentam para poderem fornecer esses circuitos não há substituição do lado da oferta.

C) Acesso a estações de cabos submarinos (*backhaul*).

Justificação:

- *Barreiras à entrada*: impossibilidade de acesso directo às estações por imposição do operador incumbente;
- *Inexistência de concorrência efectiva*: dominância total e efectiva de um único operador;
- *Insuficiência da legislação da concorrência*: condicionantes que persistem no acesso a esse serviço levam a concluir que só com medidas “ex-ante” se poderá desenvolver a concorrência já que a manutenção do monopólio desta ligação se traduz em preços manifestamente excessivos do serviço de backhaul disponibilizado pelo operador incumbente.
- *Substituibilidade a nível da procura*: dada a impossibilidade de outras alternativas técnicas de acesso e o facto de todas as estações de cabos submarinos nacionais pertencerem a um único operador não existe substituibilidade da procura.
- *Substituibilidade a nível da oferta*: face à impossibilidade material de outros operadores fornecerem o serviço não há qualquer substituibilidade.

CAPÍTULO 3 – PRINCÍPIOS DE DEFINIÇÃO DE MERCADOS RELEVANTES, ANÁLISE DE PMS E IMPOSIÇÃO, MANUTENÇÃO, SUPRESSÃO OU ALTERAÇÃO DE OBRIGAÇÕES

Uma vez que o apresentado neste capítulo transcreve os princípios definidos nas Linhas de Orientação e na Recomendação da Comissão Europeia, bem como certas disposições constantes nas Directivas que fazem parte do novo quadro regulamentar, a ONITELECOM não tem comentários de substância e em termos gerais a fazer sobre o mesmo.

No que respeita aos **indicadores** apresentados pela ANACOM, entende-se que, em termos meramente teóricos, os mesmos poderão de algum modo proporcionar uma correcta avaliação em matéria de análise dos mercados relevantes. No entanto, **a ANACOM deverá ser particularmente contida na informação que solicita, em particular, aos novos operadores não devendo insistir-se na sua recolha quando existem dados mais do que suficientes (à luz até dos indicadores trimestrais e anuais que já são enviados e deverão constituir a base essencial dos elementos solicitados no âmbito da Revisão 99) para concluir da existência de quotas de mercado muito elevadas e conseqüentemente de posições de mercado significativas do operador dominante. A este título poderá ver-se o exemplo do Reino Unido onde as análises de mercado não terão aparentemente envolvido um volume imenso de indicadores, sendo que a extensão e detalhe da informação solicitada num primeiro pacote relativo às análises da “Revisão 99” suscita já preocupação e envolverá recursos muito significativos numa ocasião particularmente difícil para o mercado.**

Apresentam-se seguidamente alguns comentários aos aspectos deste capítulo que cremos que poderão merecer algum aditamento/esclarecimento:

Questão 3.3 – substituibilidade do lado da procura - indicadores

No que se refere aos indicadores apresentados em matéria de substituição do lado da procura entende-se que poderiam ser também considerados: evolução das vendas face às flutuações de preços/tarifas e informações sobre os tempos de indisponibilização do serviço por mudança efectuada e os procedimentos burocrático-administrativos

associados à mudança por parte dos clientes, completando assim de forma mais precisa os elementos susceptíveis de avaliar a substituíbilidade do lado da procura.

Questão 3.6 – substituíbilidade do lado da oferta - indicadores

Relativamente ao horizonte temporal adequado para a avaliar as questões associadas à substituíbilidade da oferta entende-se que, conforme referido na nota de rodapé número 37 das Linhas de Orientação da Comissão, *“a escala temporal a considerar para avaliação das respostas prováveis de outros fornecedores no caso de um aumento relativo de preços dependerá inevitavelmente das características de cada mercado e deverá ser decidido caso a caso”*. Assim, o prazo proposto pela ANACOM – 1 ano – parece-nos suficiente (e provavelmente o máximo a considerar) para a realização de tal avaliação, sem prejuízo de eventuais especificidades concretas que se possam vir a observar num determinado mercado.

Questão 3.7 – concorrência potencial – horizonte temporal

Pela própria definição de concorrência potencial cuja diferença face à substituíbilidade da oferta *“reside no facto de esta última poder responder prontamente a um aumento do preço, enquanto os potenciais novos operadores poderão necessitar de mais tempo para iniciar o seu fornecimento ao mercado”* (in Linhas de Orientação §38), entende-se que, em princípio, o prazo a considerar para a avaliação da existência de concorrência potencial, deve ser superior ao utilizado para avaliar as questões associadas à substituíbilidade da oferta. Por conseguinte o prazo mínimo a considerar deverá pois ser superior a 1 ano (por exemplo 18 meses).

Questão 3.8 – avaliação do mercado geográfico

Não se entende exactamente a referência aos acordos de interligação que deverá por isso ser esclarecida.

Questão 3.12 – abordagem sobre a identificação de mercados susceptíveis de regulação “ex-ante”

São apresentados no ponto 2.3.4 três exemplos de barreiras à entrada que não justificarão a imposição de obrigações “ex-ante”. Sobre o último exemplo, cuja abordagem suscita reservas, entende a ONITELECOM que as referidas “*vantagens resultantes de externalidades de rede*” dependem do contexto em análise e do grau das mesmas, mas à partida assumem-se, objectivamente, como barreiras que dificultam a entrada de novos operadores, mesmo não dependendo da vontade do operador dominante.

Nestas condições parece-nos que a situação em causa, não poderá deixar de ser considerada na decisão de imposição de obrigações “ex-ante”, não se subscrevendo por isso o que poderá resultar, num sentido contrário, do texto da ANACOM, uma vez que se não entende como é que situações de facto, que até podem ser exploradas num sentido negativo para a concorrência, não possam justificar também aquela imposição.

Questão 3.13 – critérios para análise das quotas de mercado

A ANACOM propõe para efeitos de avaliação de PMS e no que respeita especificamente à análise das quotas de mercado que “*quotas de mercado elevadas em mercados emergentes ou mercados que se encontram numa fase de procura crescente poderão não ser indicadores de PMS*”.

Entende-se que esta afirmação deverá ser reformulada uma vez que traduz a nosso ver uma interpretação imprecisa do referido no § 106 das Linhas de Orientação da Comissão. De facto, não devem ser consideradas como indicador de PMS quotas de mercado elevadas em mercados emergentes (conforme explicitamente expresso no §32 das Linhas de Orientação); no entanto **não parece correcto à partida não considerar indicador de PMS quotas de mercado elevadas em mercados que se encontram numa fase de procura crescente. Note-se que em mercados não emergentes em que se verifique uma procura elevada e existam quotas de mercado elevadas tal situação induz naturalmente a existência de PMS.**

Questão 3.18 – avaliação das barreiras à expansão

A propósito do critério “Infraestruturas dificilmente duplicáveis” crê-se dever considerar também como indicador relevante a cobertura geográfica (a nível de acesso e de segmento “core”) das redes dos diversos operadores.

Deverá ser clarificado o critério relativo à “*superioridade tecnológica não acessível às restantes empresas presentes no mercado*”, uma vez que deve ser feita referência unicamente à superioridade tecnológica sem a associar ao facto de estar ou não acessível a outros. Note-se aliás que as Orientações da Comissão Europeia referem no seu número 78 unicamente “*vantagens ou superioridade tecnológica*” sem fazer qualquer ligação à questão da acessibilidade e uma vez mais do que se trata é de uma análise objectiva da existência ou não da referida superioridade.

Por outro lado, coloca-se logo aqui e também a questão dos custos afundados ou irrecuperáveis (adiante referenciada na secção 3.1.3) onde o operador incumbente goza de enorme vantagem já que, face ao histórico de desenvolvimento da sua rede, poderá suportar agora preços que cubram apenas os restantes custos. Também haverá que prever, em termos de dificuldade de duplicação de infraestruturas, toda a problemática das restrições existentes (e discriminatórias) em termos de acesso ao domínio público.

Parágrafo 3.1.2.7 – rentabilidade

A ANACOM deverá igualmente analisar as contas e os resultados dos operadores, nomeadamente os do operador incumbente, em ordem a examinar em particular o nível de rentabilidade sobre os capitais investidos à luz de “benchmarks” internacionais e da própria evolução ao longo do tempo.

Questão 3.21 – concorrência potencial – horizonte temporal

Para avaliar a possibilidade de concorrência potencial no estudo da dominância individual entende-se que o horizonte temporal a ter em conta deverá ser superior a 1 ano, conforme proposto para o estudo da definição do mercado do produto.

Questão 3.22 – barreiras à entrada

Consideram-se essenciais as barreiras à entrada referidas pela ANACOM. Devem ser considerados não só os instrumentos regulamentares que facilitam, mas também os que dificultam, a entrada no mercado (ex^o acesso ao domínio público).

Questão 3.23 – contrapoder negocial dos compradores

Nesta secção devem ser explicitamente incluídas as diversas questões associadas às barreiras à mudança de operador a nível dos consumidores (dificuldades com a portabilidade do número, prazos de transferência de operador, requisitos burocrático-administrativos, ausência de ofertas integradas de acesso e chamadas, necessidade de gestão e pagamento de duas facturas, redução mínima de preços necessária para ultrapassagem da inércia dos consumidores, eventual existência de descontos globais incidindo sobre a totalidade dos serviços, etc).

Questão 3.24 – Alavancagem de Poder de Mercado

A propósito desta questão é importante salientar a situação de natural alavancagem pelos operadores incumbentes que, controlando normalmente os mercados grossistas (como resultado da detenção histórica das infraestruturas de telecomunicações), utilizam esses mercados como alavanca para reforçar a sua posição nos mercados retalhistas (o que é particularmente evidente, por exemplo, a nível dos serviços de linhas alugadas e de acesso de banda larga – ADSL).

A ANACOM deverá certificar-se de que dispõe de todos os elementos necessários à análise (relativos nomeadamente a preços, prazos de fornecimento e qualidade dos serviços oferecidos em ambos os tipos de mercados).

Questão 3.25 – dominância conjunta

A situação de dominância conjunta, tal como referido no documento da ANACOM a propósito de estudos da Comissão Europeia, deverá colocar-se com particular ênfase no **mercado dos serviços móveis**.

Deverão assim ser analisadas neste contexto **todas** as características referidas no § 97 das Orientações da Comissão Europeia com ênfase nas relativas ao nível de crescimento da procura, homogeneidade de produtos, ordem de grandeza das quotas de mercado e, em especial, nível de concorrência de preços (a nível de retalho e de interligação, quer em termos de valores actuais e passados, quer dos “timings” da sua variação) e barreiras à entrada (regime de acesso à actividade, existência ou não de um calendário para a concessão de novas licenças, etc.).

Questão 27 – obrigações a impôr aos operadores com PMS

Para além das obrigações gerais que se encontram definidas nas diversas Directivas, entende-se que é necessário que o Regulador defina com objectividade medidas regulatórias específicas e concretas, com vista à sua implementação efectiva (ex^o a propósito da obrigação de transparência, a imposição de publicação de Ofertas de Referência) e também como forma de, face às circunstâncias nacionais já identificadas que restringem o desenvolvimento de uma concorrência efectiva, fixar **outras** obrigações e determinar **outras** medidas regulatórias que permitam alcançar os objectivos delineados no pacote regulamentar da União Europeia.

A ONITELECOM apresentou recentemente, no quadro de uma consulta pública específica desenvolvida pelo ERG (European Regulators Group) uma contribuição desenvolvida sobre a matéria, que se apresenta em **Apêndice** pela relevância que aqui assume.

Desde logo é de salientar a necessidade de a ANACOM proceder a uma inventariação completa de todas as medidas regulatórias em vigor incidindo sobre o operador com PMS, cuja manutenção na íntegra nos parece à partida incontornável tendo em conta a situação competitiva em Portugal e o elevado risco de, face ao comportamento do operador incumbente, voltarem a surgir os problemas que as determinaram.

Deste modo, são de salientar desde logo as medidas regulatórias específicas a adoptar para o Agrupamento 1, listadas e discutidas nas respostas às questões 4.21 e 4.42, onde assume particular relevo a imposição de uma **oferta obrigatória a nível grossista de linhas de acesso à rede telefónica** – analógicas e RDIS e serviços

suplementares a elas associados, que se poderá integrar nas obrigações de acesso a recursos de rede específicos (artº 12º da Directiva Acesso) e mais concretamente na obrigação de oferta de serviços grossistas que permitam replicar as ofertas de retalho do operador incumbente, e de uma **tarifa plana de interligação**.

Em termos gerais considera-se que a análise contida no ponto 4 do capítulo 3 parece cobrir, embora nalguns casos de modo muito genérico, o conjunto de medidas previsto pela ONI no contributo acima referido, nomeadamente as relativas ao **controle de preços de retalho** (em termos de rebalanceamento, prevenção de preços predatórios e esmagamento de margens e replicabilidade, em ofertas isoladas ou em pacote) e de **ofertas grossistas** (interligação para SFT, Dados/Internet e serviços não geográficos e circuitos de interligação e acesso a estações de cabos submarinos), à obrigação de **publicação de Ofertas de Referência** (para SFT, OLL e ADSL, sujeitas a aprovação pela ARN e incluindo níveis de qualidade de serviço e compensações por incumprimento efectivamente dissuasoras) e ainda ao **acesso a sistemas de informação, encomenda e provisão** (essencial no domínio do ADSL e da OLL).

Constata-se no entanto a falta de referência a medidas relativas à prevenção de contactos comerciais abusivos (fixação de período de guarda contra actividades de “winback”, já previsto em recente projecto de deliberação da ANACOM) e, ainda mais importante, a não previsão de medidas de natureza estrutural que permitam remediar as consequências lesivas para o normal funcionamento do mercado do facto de o operador incumbente deter conjuntamente as duas principais redes de acesso aos clientes – a rede básica de telecomunicações e a principal rede de TV por cabo – onde tem posições fortemente dominantes que lhe permitem controlar cerca de 95% dos acessos.

Igualmente suscita preocupação o facto de uma única entidade jurídica controlar simultaneamente mercados de retalho e mercados grossistas (SFT/Interligação/OLL e circuitos alugados), sem que haja garantias efectivas de estanquidade de informação e independência de decisões.

Nestas condições deverão ser previstas, desde já, medidas estruturais do seguinte tipo:

- **Alienação total da rede TV por cabo do Grupo Portugal Telecom (conforme possibilidade prevista na Comunicação 98/C71/03 de 9.3.98 da Comissão Europeia);**
- **Separação jurídica total das actividades retalhistas e grossistas do operador incumbente.**

Finalmente importa relevar, até porque o documento da ANACOM se lhe não refere, a circunstância de, à luz da própria jurisprudência comunitária, as medidas regulatórias se aplicarem a todas as empresas do grupo do operador dominante não se permitindo assim que a criação de empresas separadas (visando eventualmente mercados distintos) possa ser utilizada para se eximir ao cumprimento de certas obrigações. A ANACOM deverá deixar este aspecto muito claro, estabelecendo nomeadamente que as medidas regulatórias aplicáveis a um operador com PMS, emitidas ao abrigo do artigo 16º da Directiva Quadro, se aplicam igualmente a qualquer subsidiária da entidade visada ou da “holding” em que se encontre integrada.

CAPÍTULO 4 – SERVIÇOS FIXOS COMUTADOS DE BAIXO DÉBITO

Questão 4.1 – acesso e comunicações

Considera-se que poderá ser útil e conveniente a análise conjunta dos mercados de acesso e de comunicações no âmbito do mesmo **agrupamento**, face à estreita correlação entre os respectivos serviços nomeadamente a nível de ofertas integradas. Esta posição no entanto **não** significa que se considere tratar-se do mesmo **mercado**: o nosso entendimento neste momento é aliás precisamente o contrário, até porque se trata de produtos não substituíveis e com condições de concorrência significativamente distintas.

Questão 4.2 – serviços fixos e serviços móveis

No momento presente afigura-se ser mais adequado analisar separadamente, como proposto, os serviços fixos e os serviços móveis, já que o nível de convergência

actualmente existente não é susceptível de ser tão elevado que contrarie essa aproximação, não se vendo razão para seguir uma orientação diferente da exposta pela Comissão Europeia.

Saliente-se ainda que não existe um elevado nível de substituíbilidade do lado da procura (observando-se que os serviços móveis funcionam mais como serviços complementares dos serviços fixos, propiciando a mobilidade no acesso, do que propriamente como substitutos), aspecto este também evidenciado pela diferença existente entre o acesso à Internet permitido pelos serviços fixos vs serviços móveis (ex: ao nível da funcionalidade e acessibilidade). Há igualmente diferenças acentuadas em termos das estruturas e níveis tarifários das duas redes.

Questão 4.3 – serviços de baixo débito e de banda larga

Face às diferentes exigências de infra-estrutura associadas aos serviços de banda estreita/serviços de banda larga e tendo em conta que estes serviços não são normalmente substituíveis, uns pelos outros, conforme expresso pela Comissão Europeia na sua Comunicação C272 de 2000.09.23 relativa à oferta separada de acesso à linha de assinante, entende-se que devem ser considerados como **mercados distintos**.

De facto e tendo em conta que a oferta de banda larga visa essencialmente o acesso à Internet, verifica-se que a existência de substituíbilidade do lado da procura entre serviços de baixo débito e de banda larga é pouco relevante em virtude das funcionalidades distintas (débitos muito diferentes, regime “always on” e independência do SFT e potencialidade para novos serviços – vídeo, rádio, etc., no segundo caso) e das significativas diferenças de custos associadas à prestação desses serviços, que apontam para um resultado negativo do teste do monopolista hipotético.

Questão 4.4 – serviços de voz e de dados

A consulta não é clara quanto aos serviços de dados de que efectivamente se estará a falar (Internet ou Dados em geral, por ex^o, para transacções electrónicas? “Dial up” através das redes telefónicas ou outras tecnologias de acesso – IP, ATM, Frame Relay?)

– Não se vê objecção na inclusão no mesmo Agrupamento, embora à partida sejam **mercados distintos**.

Questão 4.5 – serviços comutados e circuitos alugados

Tendo em conta o exposto neste ponto pela ANACOM, e atendendo aos critérios definidos no número 2.3.1 do capítulo 3, entende-se que os critérios de utilização final e de substituibilidade ao nível da oferta conduzem à necessidade de uma análise separada e como mercados distintos dos serviços comutados e dos serviços dedicados. Tal resulta de estes dois serviços apresentarem diferenças quanto às suas características técnicas (uns envolvem comutação/transmissão e eventualmente conectividade IP, enquanto que os outros fornecem apenas capacidade de transmissão entre extremos pré-determinados) qualidade de serviço associada, preços e condições de oferta.

Questão 4.6 – comunicações de curta e longa distância

Tendo em conta os critérios definidos no número 2.3.1 do capítulo 3, conclui-se que a utilização final associada às chamadas de curta e longa distância é semelhante (estabelecer uma comunicação que pode ser local, regional, nacional ou internacional) e que existe substituibilidade do lado da oferta (facilmente um operador através da funcionalidade da pré-selecção poderá estabelecer ambos os tipos de comunicações). No entanto já não se aplica o da substituibilidade ao nível da procura, já que não se vislumbra como poderiam ocorrer alterações de comportamento face estes tipos de chamadas por parte dos utilizadores, sendo que, por outro lado, as condições de concorrência são distintas face às reduzidas margens dos operadores de acesso indirecto para concorrer nas chamadas locais tendo em conta os actuais preços de interligação.

Face ao exposto e ao próprio entendimento da ANACOM, concorda-se com a realização de uma análise conjunta no âmbito do mesmo agrupamento de serviços das comunicações de curta e longa distância, sem prejuízo de pelas razões referidas configurarem **mercados distintos**.

Questão 4.7 – mercado geográfico

Atendendo ao âmbito geográfico das licenças, conforme referido pela ANACOM, entende-se que o mercado geográfico a analisar para o agrupamento de serviços em análise deve ser o **mercado nacional**.

Questão 4.8 – outros serviços a incluir no agrupamento (retalho)

Vide resposta à questão 2.2, não se vendo neste momento necessidade de considerar neste Agrupamento outros serviços de retalho (no entendimento de que neles se incluirão todas as chamadas “in net” e “off net”, para redes móveis e fixas, convindo recordar que estas já foram objecto de regulação pela ANACOM no que respeita a chamadas entre a rede do operador incumbente e as dos novos operadores).

Questão 4.9 - critérios e indicadores mais adequados – definição de mercado

Face à metodologia descrita no capítulo 3 e aos indicadores apresentados, que parecem adaptados à realidade do sector das comunicações electrónicas, entende-se que, em princípio, deverão ser analisados os diversos critérios e indicadores. Afiguram-se particularmente relevantes as avaliações relativas às substituições do lado da procura e da oferta, aferidos respectivamente pelos preços e custos da mudança e pelo volume e tempo de operacionalização dos investimentos necessários.

Questão 4.10 – substituíbilidade da oferta – quais os operadores

Questão a ser analisada detalhadamente e apresentada ao mercado pela ANACOM de acordo com os elementos que possui. No entanto pode dizer-se, sem grande margem de erro, que no caso dos acessos, face ao âmbito geográfico muito restrito das alternativas (OLL, FWA, redes metropolitanas) e ao investimento elevadíssimo necessário para replicar a rede do operador incumbente, se não vê que operadores possam assegurar a substituição do lado da oferta.

Questão 4.11 – concorrência potencial – quais os operadores

Ver resposta à questão 4.10.

Questão 4.12 - dominância individual – critérios e indicadores mais adequados

Com vista a efectuar uma avaliação da dominância individual, **considera-se que deverá ser atribuída particular importância ao critério das quotas de mercado**, nomeadamente em termos do seu valor e da (não) volatilidade que possam apresentar. Igualmente deverá ser analisada a diferença entre as quotas de mercado do “candidato” a PMS e as quotas das restantes empresas que operam no mercado e a sua evolução recente, sendo que situações de congelamento das quotas dos novos operadores em valores muito reduzidos apontam inequivocamente para uma situação de dominância quase asfixiante.

Recorde-se aliás que, de acordo com a jurisprudência comunitária, quotas sempre superiores a 50% ao longo do tempo constituem, salvo situações excepcionais com provas em contrário, demonstração da existência de uma posição dominante / de poder de mercado significativo (ver § 75 das Orientações da Comissão Europeia).

Como segundo nível de avaliação, e em particular nos casos (que se não identificam neste Agrupamento) em que o critério das quotas de mercado não seja suficiente para determinar a dominância individual, deverá ser apreciado o nível de concorrência entre as empresas instaladas e utilizados os critérios do grau de concentração, (valores de HHI superiores a 1800 indicam um mercado altamente concentrado), dimensão dos líderes de mercado e barreiras à expansão.

Questão 4.13 – barreiras à expansão – critérios e indicadores mais adequados

Englobando o Agrupamento em análise os serviços comutados de baixo débito (retalho e interligação) e face à experiência que a ONITELECOM tem na oferta desses serviços, considera-se que uma das maiores barreiras à sua expansão se prende com a questão dos custos afundados (particularmente relevante devido aos elevados investimentos associados à construção de redes, em particular nas redes de acesso aos clientes) e das economias de escala e de gama de que beneficia o operador incumbente, face à

dimensão da sua rede, de há muito estabelecida, e à sua oferta alargada a todos os tipos de serviços.

A existência de uma situação de integração vertical a nível do operador incumbente, que está presente nos mercados de retalho e grossista deste Agrupamento (através até da mesma entidade jurídica), também tem de ser tida em conta, bem como o (baixo) contra-poder negocial dos utilizadores e nível de concorrência potencial.

As subseqüentes dificuldades de duplicação de infraestruturas, associadas às vantagens já referidas por parte do operador incumbente decorrer também de prazos de construção longos, de restrições tecnológicas e custos elevados das alternativas aos sistemas tradicionais (FWA, Satélite, etc.) mas também de restrições muito sérias no acesso ao domínio público e que só afectam os novos operadores (licenciamentos e regulamentos municipais, pagamento de taxas de utilização do subsolo).

Questão 4.14 – rivalidade/outros aspectos – dimensões a analisar

Dos aspectos apresentados no ponto 3.1.2.5 do capítulo 3, entende a ONITELECOM que a principal dimensão a analisar relativamente ao agrupamento de serviços em análise deverão ser situações associadas a vendas em pacote (“*bundling*”) e de venda cruzada (“*cross-selling*”). De facto, a actuação do operador incumbente tem-se recentemente pautado pela oferta de serviços em pacote, que incluem os deste agrupamento, e que dificultam a existência de uma concorrência efectiva e sustentada capaz de oferecer aos utilizadores finais condições igualmente vantajosas sem originar rentabilidades negativas nesses serviços.

Questão 4.15 – principais práticas anti-concorrenciais

Como principais práticas anti-concorrenciais deveriam ser analisadas as seguintes situações no que respeita ao agrupamento de serviços em apreciação:

- Valor da mensalidade do serviço fixo de telefone (apuramento da efectiva conclusão do rebalanceamento tarifário);

- Campanhas e ofertas lançadas pelo operador incumbente para o serviço fixo de telefone, envolvendo a análise de preços predatórios e esmagamento de margens, bem como a impossibilidade de replicação das mesmas pelos restantes operadores;
- Campanhas direccionadas para clientes pré-seleccionados, com eventual utilização indevida de dados pessoais e de tráfego desses clientes.
- Reclamações diversas apresentadas pelos novos operadores junto do Regulador e do operador incumbente (nomeadamente sobre preços de chamadas off-net e serviços não geográficos e inclusão de clientes nas listas e serviços informativos do âmbito do serviço universal).
- Cancelamento de benefícios sociais a utilizadores que recorram aos serviços de outros operadores.

A secção II.A do contributo da ONITELECOM para a consulta do ERG (reproduzido em Apêndice) também aborda esta matéria.

Questão 4.16 – satisfação das necessidades dos utilizadores

Como dimensões a ter em consideração e que afectam a satisfação das necessidades dos utilizadores, entende-se que poderiam ser analisados em particular:

- Grau de **cumprimento dos níveis de qualidade de serviço** oferecidos.
- Diversidade na escolha do operador para a obtenção dos serviços pretendidos, o que envolve a avaliação das alternativas à mudança, como seja a **existência de uma factura única**, portabilidade, pré-selecção, etc.

Questão 4.17 – concorrência potencial – novas empresas a operar no mercado

Caberá à ANACOM efectuar essa análise de acordo com os dados e estudos que certamente desenvolve nesta matéria, não se identificando à partida na actual

conjuntura do mercado e face ao elevado número de barreiras à entrada referenciadas a propósito (e também nas 3.1.2.3 e 3.1.2.5 a 7) da secção 3.1.3. do capítulo 3 que empresas poderiam passar a oferecer os serviços em causa neste Agrupamento.

Questão 4.18 – nível do contra-poder negocial dos consumidores

Relativamente ao nível do contra-poder dos consumidores haverá que distinguir entre o mercado residencial e o mercado empresarial, sendo que este último pela sua própria natureza apresenta certamente um maior contra-poder negocial.

Dada a envolvente cultural do nosso país e hábitos de consumo/mudança, crê-se, em particular, que o mercado residencial apresenta um baixo contra-poder negocial nos serviços relevantes do agrupamento em análise.

Merece particular relevo a elevada inércia à mudança neste tipo de segmento que exige para o efeito um volume significativo de descontos e tem custos de aquisição elevados, circunstâncias que reforçam a posição dominante do operador incumbente. O facto de os novos operadores (devido às dificuldades na oferta generalizada de acesso directo, face às já referidas dificuldades de natureza económica na construção de rede e às sucessivas barreiras na implementação generalizada da OLL) não poderem massificar ofertas globais e integradas de acesso e tráfego contribui igualmente para a referida inércia, para não falar na questão recorrente da necessidade de duas facturas.

No que se refere ao mercado empresarial o mesmo nalguns casos já evidencia a existência de algum contra-poder negocial, facto este que se observa pela oferta dos operadores de condições diferenciadas sobretudo ao nível das tarifas. O nível de contra-poder negocial ao nível empresarial depende da dimensão e peso do cliente na carteira de clientes do operador.

Merece também uma referência especial o facto de uma parte importante da Administração Pública continuar a não seguir uma prática de concurso aberto, o que reduz a zero o respectivo contrapoder negocial e reforça, uma vez mais, o poder de mercado do operador incumbente.

4.19 – mercados e operadores com alavancagem de poder de mercado

Ver resposta à questão 3.2.4. A detenção da principal rede telefónica do País (com mais de 95% dos acessos) e o poder de mercado exercido a nível das tarifas e condições de interligação concedem ao operador dominante todo o enquadramento “a priori” para o exercício de um poder de alavancagem sobre os serviços retalhistas.

4.20 – mercados e operadores com dominância conjunta

Face à quota de mercado e à posição que o operador incumbente detém nos vários mercados que constituem o agrupamento em análise, não existe qualquer dominância conjunta, registando-se uma dominância individual muito forte por parte daquele operador.

4.21 – obrigações a impor aos operadores com PMS

No que respeita aos operadores que detêm PMS nos mercados identificados ao nível retalhista e que fazem parte do agrupamento em análise e recordando a resposta à questão 27 e o contributo enviado ao ERG (em Apêndice) e em particular **a necessidade de a ANACOM proceder a um levantamento exaustivo das medidas em vigor**, entende a ONITELECOM que se deveriam impor as seguintes obrigações regulamentares específicas aos mercados retalhistas que integram o agrupamento em análise:

- **Controlo de preços** através da proibição da existência de preços predatórios que impeçam a entrada/expansão dos novos operadores na prestação desses mesmos serviços. Para a realização desse controlo entende-se que deverá ser sempre avaliada a diferença entre os preços grossistas e os preços de retalho sendo que essa diferença, no mínimo, deverá ser superior aos custos específicos associados à actividade retalhista (ou seja utilização do método “*retail minus*”). Entende-se que a aplicação de uma margem mínima entre os preços fixados a nível grossista e os preços de retalho na ordem dos 50%, como previsto no projecto de decisão relativo à Oferta grossista “Rede ADSL

PT”, constitui uma boa forma de efectuar um controlo de preços que permite a promoção da prestação de serviços pelos novos operadores.

- **Não agregação excessiva dos serviços de retalho**, devendo ser fixada a obrigação de comunicação com 10 dias úteis de antecedência pelo operador incumbente à Autoridade Reguladora Nacional das ofertas retalhistas que pretende lançar e que agreguem mais do que um serviço. Note-se que esta obrigação mais não visa do que permitir ao Regulador proibir o lançamento de ofertas retalhistas que, ao agregarem mais do que um serviço, não permitam aos outros operadores oferecerem nas mesmas condições tais ofertas. Esta análise deverá ser enquadrada com a exigência de ofertas a nível grossista que permitam aos outros operadores replicarem as ofertas agregadas a nível do retalho (ou seja aplicação do princípio da não discriminação acima referenciado).
- **Não discriminação**, sendo este princípio assegurado nomeadamente através da obrigação de assegurar a replicabilidade, quer técnica quer comercial, dos serviços do operador com PMS pelos restantes operadores;
- **Publicação de forma transparente das tarifas e condições associadas aos serviços**, sendo que alterações às mesmas devem ser publicadas e notificadas no próprio dia;
- **Disponibilização de selecção e pré-selecção de operador**, com procedimentos e prazos bem definidos e custos razoáveis alinhados com os custos;
- **Disponibilização da portabilidade do número**, nas mesmas condições requeridas para a pré-selecção.

Deverá ainda ser definido um período de guarda (de cerca de 6 meses) durante o qual são interditas quaisquer actividades de recuperação de clientes pré-seleccionados por iniciativa do operador incumbente (winback);

Todas estas medidas se justificam à luz do considerando 27 da Directiva-Quadro e tendo em conta que, não há concorrência efectiva nestes mercados (conforme amplamente ilustrado nas respostas anteriores) e por outro lado a aplicação (“ex-post”) das leis da concorrência não é suficiente para resolver o problema, pois se limita a sancionar abusos de posição dominante e não produz concorrência efectiva por si só.

Em, mercados que se desenvolvem a partir de monopólios históricos, a imposição de medidas “ex-ante” nos anos que se seguem à liberalização é porventura condição inevitável para evitar a sua imposição em data posterior e em condições ainda mais rigorosas, sendo que a simples detenção de uma posição dominante no sector das telecomunicações cria condições para impedir a concorrência efectiva (ver as vantagens decorrentes dos efeitos de extremalidade da rede e dos custos afundados ou irrecuperáveis já incorridos ao longo dos anos pelos operadores incumbentes).

O **controle de preços** é essencial para assegurar a protecção quer dos consumidores quer dos concorrentes do operador incumbente e deverá incidir quer sobre os acessos, quer sobre os diversos tipos de tráfego telefónico. Na sua ausência há riscos quer de preços excessivos quer de preços predatórios, sendo indispensável evitar distorções e subsidiasções cruzadas entre os preços das assinaturas e os das comunicações, necessidade que é realçada pelo facto de continuar a não ser oferecido o serviço grossista de linhas de acesso (mensalidade de “wholesale”).

Deverá ser garantida uma margem mínima entre os preços de retalho e os grossistas podendo ser igualmente imposto um controle do tipo IPC-X%.

Face à multiplicação de ofertas combinadas e pacotes especiais por parte do operador incumbente justifica-se um escrutínio prévio sistemático dos mesmos pela ARN, para evitar sérios prejuízos do mercado.

4.22 – outros serviços a incluir no agrupamento (grossista)

Vide resposta à questão 2.2. no que respeita aos serviços grossistas recordando-se, em relação com os serviços abrangidos por esta questão, a importância de considerar o **mercado grossista de acesso à rede telefónica fixa** (“mensalidade de wholesale”, condição indispensável para a implementação da factura única) e também ter em conta os relativos **aos circuitos de interligação e de acesso a estações de cabos submarinos** que, como se disse, poderão ser integrados respectivamente nos mercados 8 a 10 (interligação) e 13/14 (linhas alugadas).

Importará ainda deixar claro que o mercado 8 engloba originação de chamadas para acesso **“dial up”** a serviços de Internet, redes de dados e serviços espaciais/números não geográficos.

4.23 – mercado geográfico

Vide resposta à questão 4.7.

4.24 – substituíbilidade entre redes de originação

Face ao contexto descrito no próprio documento, considera-se que não existe substituíbilidade entre redes de originação, seguindo também com as devidas adaptações a argumentação desenvolvida a propósito das questões 4.2, 4.3 e 4.5 e tendo em conta o facto de a consideração dos mercados grossistas decorrer necessariamente da análise prévia dos retalhistas relevantes, convirá em qualquer caso recordar que se terão de diferenciar originações de chamadas para números geográficos e não geográficos (até porque as últimas podem envolver adicionalmente a necessidade de fixação de regimes de remuneração de facturação e cobrança).

4.25 – terminação em cada rede individual – mercado relevante?

Face ao estabelecido no mercado 9 da Recomendação da Comissão, parece incontornável a consideração como mercado relevante da terminação em cada rede individual, embora tal aproximação possa não parecer inteiramente coerente com a dos restantes mercados, apesar de se ter de reconhecer que a nível de retalho não há substituição plausível para uma chamada de rede fixa para um destino preciso.

Realce-se, no entanto, que tal não significa necessariamente que todos os operadores de rede sejam designados como detendo PMS (vide em particular páginas 20 e 21 da Exposição de Motivos relativa à Recomendação da Comissão), uma vez que como aí se refere há que ter em conta o eventual contrapoder dos compradores. De facto a situação é completamente distinta no caso das redes dos novos operadores, em que a recusa do operador incumbente de comprar a respectiva terminação terá como consequência a impossibilidade de o cliente receber a grande maioria das chamadas ficando praticamente isolado, enquanto a recusa de compra de terminação na rede do operador incumbente tem sobre este um impacto muito reduzido face à diferença de dimensão das redes).

Mesmo que, face nomeadamente à prevalência do critério das quotas de mercado, se considerem todos os operadores com PMS na sua rede é impensável impôr a todos (incumbente e outros) as mesmas obrigações conforme se explicita na resposta à questão 4.42.

4.26 – tráfego interno originado

A ONITELECOM interliga-se **directamente** com todos os operadores (fixos e móveis) com que assinou Acordos de Interligação, recorrendo à PTC apenas como “back up” para o caso de corte ou congestionamento do(s) circuito(s) de interligação, quando se trata de ligação única.

4.27 – tráfego internacional originado /destinado

A ONITELECOM interliga-se directamente com diversos operadores estrangeiros e também recorre, a trânsito noutros operadores nacionais (incluindo a PTC) para encaminhamento de tráfego internacional originado nos seus clientes, também terminando na sua rede tráfego internacional que lhe é entregue por outros operadores nacionais.

Questão 4.28 - critérios e indicadores mais adequados – definição de mercado

Vide resposta à questão 4.9.

Questão 4.29 – substituibilidade da oferta – quais os operadores

Tal como no caso da questão 4.10 não se identificam operadores que possam substituir a oferta do incumbente ou dos operadores de terminação em redes individuais.

Questão 4.30 – concorrência potencial – quais os operadores

Tal como no caso da questão anterior não se identificam operadores que possam vir a assegurar concorrência potencial.

Questão 4.31 – cálculo de quotas de mercado (tráfego intra-rede)

Em princípio, o tráfego intra-rede deve ser considerado pois numa análise de um serviço grossista de interligação ela deve incluir o que é oferecido à própria empresa para a prestação de serviços de retalho. A sua distribuição pelos serviços de originação, terminação e/ou trânsito carece de análise mais aprofundada. A valorização com base na receita média parece lógica.

Questão 4.32 – receitas de interligação

À partida o tráfego internacional não deverá ser considerado na análise de mercados nacionais de interligação, devendo eventualmente constituir um mercado separado, mas trata-se de questão a exigir maior reflexão.

Questão 4.33 – dominância individual – critérios e indicadores mais adequados

Vide resposta à questão 4.12

Questão 4.34 – barreiras à expansão – critérios e indicadores mais adequados

Vide resposta à questão 4.13

Questão 4.35 – rivalidade/outros aspectos – dimensões a analisar

Atendendo aos mercados em análise considera-se que a dimensão mais apropriada para a análise será a relativa a investimentos na expansão geográfica/cobertura da rede.

Questão 4.36 – principais práticas anti-concorrenciais

Face à experiência da ONITELECOM no mercado das comunicações electrónicas identificam-se para os mercados em análise como principais preocupações em matéria de práticas anti-concorrenciais:

- valor das tarifas de terminação e originação praticadas pelo operador incumbente para o serviço fixo de telefone – das mais elevadas da União Europeia e, eventualmente, com problemas de margens face às de retalho no que respeita às chamadas locais;
- atrasos na conclusão dos acordos de interligação nomeadamente no que respeita ao estabelecimento de SLA's justos e razoáveis.
- atrasos injustificados ou condições injustificáveis na concessão de acesso a serviços especiais do operador incumbente e na abertura do acesso a partir da sua rede a serviços dos novos operadores.
- insistência em condições discriminatórias no acesso à Internet e inviabilizadora de qualquer negócio no acesso a redes de dados em regime de "dial up".
- recusa de implementação de decisões da ARN sobre condições de co-instalação para terminação de circuitos de interligação.
- não implementação de tarifas planas de interligação.

Questão 4.37 – satisfação das necessidades dos utilizadores

Tendo em conta as características associadas aos mercados em questão, entende-se que as dimensões passíveis de serem analisadas pela ANACOM prendem-se com a diversidade da oferta e com a evolução da qualidade do serviço (nomeadamente a nível dos circuitos de interligação).

A este propósito salienta-se que em termos da dimensão “diversidade da oferta” deveria ser analisada em particular a existência ou não da oferta da tarifa plana de interligação que a existir consagrará de certo um maior nível de satisfação dos utilizadores destes serviços.

Relativamente à dimensão “evolução da qualidade de serviço” entende-se que constitui uma boa forma de avaliar o nível de satisfação dos utilizadores já que tal assume um peso significativo no nível de qualidade de serviço a ser prestado pelos utilizadores grossistas aos seus clientes finais.

Questão 4.38 – concorrência potencial – novas empresas a operar no mercado

Vide resposta à questão 4.17.

Questão 4.39 – nível do contra-poder negocial dos consumidores

No que respeita ao nível de contra-poder negocial dos compradores observa-se que no mercado grossista em termos de relação com o operador incumbente o mesmo nalguns casos não existe ou é muito ténue dado ser esse operador que detém o maior número de acessos e clientes e dadas as condições económicas serem fixadas pelo Regulador, o que leva o incumbente a assumir uma postura de pouca margem de negociação face ao já determinado. Este aspecto é também evidenciado pelas taxas de abandono registadas desde a liberalização e pelo baixo nível de actividade no mercado de alguns dos novos operadores

Questão 4.40 – mercados e operadores com alavancagem de poder de mercado

Vide resposta à questão 4.19.

Questão 4.41 – mercados e operadores com dominância conjunta

Vide resposta à questão 4.20.

Questão 4.42 – obrigações a impor aos operadores com PMS

Face às obrigações regulamentares estabelecidas na Directiva Acesso e Interligação aplicáveis aos mercados grossistas (vide artigos 9º a 13º) e tendo em conta a resposta à questão 27 e o já referido contributo para a consulta pública do ERG (em Apêndice) e sem prejuízo de se manterem em vigor outras medidas já adoptadas conforme levantamento exaustivo a promover pela ANACOM, considera a ONITELECOM ser adequada e proporcional a fixação, entre outras, das seguintes obrigações aos operadores que detém PMS:

- **Inclusão no âmbito da Oferta de Referência de Interligação** e em particular do serviço grossista de originação do acesso “dial up” a redes e serviços de dados e serviços não geográficos, sem discriminações face ao SFT e com regulação de preços de facturação e cobrança.
- **Preços orientados para os custos**, sendo os custos apurados na base dos LRIC (custos incrementais de longo prazo), e utilização até à sua implementação efectiva de **benchmarks** internacionais (aproximação às melhores práticas europeias) e de controlos de preços anuais (IPC-X%).
- **Não discriminação**, o que implica, nomeadamente oferecer em todas as circunstâncias aos outros operadores as mesmas condições que o operador com PMS disponibiliza para si e suas subsidiárias e associadas no mesmo grupo empresarial;
- **Disponibilização de ofertas grossistas adequadas aquando da introdução de serviços de retalho inovadores**, sendo que as mesmas devem ser disponibilizadas com a antecedência suficiente para os operadores sem PMS poderem lançar no mesmo “*timing*”, baseados na oferta grossista relevante, esses mesmos serviços inovadores no mercado retalhista.

- Concessão do **acesso à rede em termos efectivos**, disponibilizando nomeadamente as funcionalidades técnicas necessárias para o desenvolvimento de ofertas retalhistas baseadas em ofertas grossistas e propiciando acesso a todos os seus serviços especiais;
- **Transparência**, através da imposição da disponibilização de uma (ou mais) Ofertas de Referência que contenha uma clara descrição do serviços, termos e condições em que esses serviços são disponibilizados, incluindo nomeadamente, preços, prazos de fornecimento, objectivos de qualidade de serviço, processos de encomenda e provisão e compensações por incumprimento.
- **Transparência na qualidade de serviço**, aplicando os mesmos níveis de qualidade de serviço (ex: prazos de entrega, serviços operacionais) que o operador com PMS pratica para si, com publicação periódica de relatórios de desempenho e resultados por operador cliente dos serviços grossistas de acesso e interligação.
- **Notificação prévia de preços e de informação técnica** (alterações dos termos e condições técnicas) respeitando um prazo de pré-aviso de 90 dias.
- Disponibilização da **selecção e pré-selecção** em condições razoáveis de prazos e procedimentos, consagradas em especificação técnica aprovada pela Autoridade Reguladora;
- Fixação de **períodos de guarda** para acções que visem a recuperação de clientes, nomeadamente no que respeita à pré-selecção;
- Disponibilização obrigatória e imediata da **oferta grossista de acesso ao serviço fixo de telefone** (mensalidade de “wholesale” para linhas analógicas e RDIS) e da **tarifa plana de interligação**, sendo ambas incluídas em Ofertas de Referência (específica e ORI, respectivamente) sujeitas a revisão pela Autoridade Reguladora;

- Co-instalação em espaço aberto (comum ao destinado à OLL) para a **terminação de circuitos de interligação** nas instalações do operador com PMS;
- Implementação de um sistema de contabilidade adequado à avaliação correcta dos custos da interligação com manutenção de separação contabilística (se não mesmo estrutural, conforme proposta avançada no âmbito da questão 27) das actividades grossistas (acesso e interligação em particular), como condição essencial de controle de obrigações genéricas de não discriminação.

No caso muito especial dos mercados de terminação em redes fixas dos novos operadores e na **eventualidade** de estes virem a ser declarados com PMS (o que de qualquer modo se não concede, conforme nossa resposta à questão 4.25) e atendendo à enorme diferença entre essa **eventual** dominância e a do operador incumbente e de dimensão entre as respectivas redes, deveria prever-se apenas e quando muito uma obrigação genérica de “**concessão de interligação em condições razoáveis e não discriminatórias**”.

APÊNDICE

CONTRIBUIÇÃO DA ONITELECOM PARA O ERG

ONITELECOM COMMENTS

TO THE ERG PUBLIC CONSULTATION ON

REMEDIES FOR MARKET FAILURE

I – General remarks

Following the ERG invitation, in cooperation with the European Commission, for market players to send contributions on remedies for market failure with the objective to promote the establishment of an effective competition in the electronic communications sector, ONITELECOM presents its contribution for the ongoing important debate on this important matter.

Taking into account that ONITELECOM is a telecommunications public network operator and service provider intending to reinforce its position in the Portuguese electronic communications market, the following contribution takes into account, in particular, the difficulties and the specific historical and regulatory environment in its home market.

It should also be noted that the present contribution has a special emphasis on issues which are still pending (although, in some cases, have been already addressed by Draft decisions of the NRA).

There is therefore an absolute need for ERG and its Members to develop a review of all the existing remedies (including those concerning carrier pre-selection and local loop unbundling specifications), which have allowed to overtake a lot of other problems and whose removal would for sure, and in most cases, originate their revival, with serious damages for the competition in markets where it is not at all effective at this moment.

Finally we would like to underline the importance of a new public consultation on ERG specific remedies proposals for the different markets/services and to stress the need for innovative regulation in order to overcome the still existing barriers to the development of real competition in fixed networks and services in Europe.

II –ONITELECOM CONTRIBUTION

A) *Regulatory and competition problems*

In this section ONITELECOM identifies, in a non exhaustive way, the different main problems/obstacles in the development of competition that might be solved with specific remedies:

At structural level:

➔ **Joint ownership of the public telephone network and the main cable TV network**

Whenever there is one entity that besides being the incumbent operator controls as well the main cable TV network with a nationwide coverage, providing very high percentages of all the accesses in each of the networks, there is a serious problem of lack of infrastructure competition, detrimental to the users and the market in general. As already expressed in the European Commission Notice of 9.3.98 (98/C71/03) –in particular whereas 34 - *"the joint ownership does not give competitions to the dominant operator an alternative access to the local loop"*.

The legal separation between the operation of the two networks, imposed *"as a minimum measure"* by Commission Directive 1999/64/EC and kept by Commission Directive 2002/77/EC, has not provided the necessary safeguards and, as foreseen in paragraph 57 of the above referred notice, there is a need to consider other specific actions, in particular the sell off of the incumbent participation in the dominant cable TV network.

At retail level:

➔ **Public voice telephony – tariff rebalancing**

It seems necessary to evaluate in particular if the fixed telephony retail monthly fee is already cost oriented, as the derogation for the liberalisation of Voice Telephony service has elapsed for more than 3 years and tariff rebalancing should have been accomplished in the meanwhile and no margin squeeze should occur in relation, for instance, with the equivalent charge in the framework of local loop unbundling.

➔ **Incumbent special offers regarding the fixed telephony service**

There has been a launch of aggressive offers in the fixed telephony service with the clear objective by the incumbent to keep its market share, in particular through the win back of residential and business customers which have moved to alternative providers.

Some of those offers are bundled offers (for instance for fixed telephony service and ADSL); some others require customers to accept the offer for a minimum period of 12 months without the possibility to select other service providers in the meanwhile. There are also special packets of call minutes offering a very high level of tariff discounts (up to 90%).

These offers raise concerns of possible margin squeezes or predatory prices and cannot be replicated by competitors, in particular due to the lack of offers at wholesale level allowing operators to launch identical offers at the retail level.

➔ **Aggressive market campaigns aiming at clients with pre-selection (win back)**

There have been identified different marketing actions/contacts conducted by the incumbent oriented to win back clients that have pre-selected other operators. This constitutes an effective problem, not only because this behaviour confuses the market and put newcomers into additional difficulties, but also because those actions raise the issue of possible misuse of traffic and personal data related to indirect access calls.

At wholesale level:

➔ **Wholesale line rental offer**

The lack of this offer does not allow competitors to present global offers (access + calls) with the flexibility and innovation for the market they may enable. At the same time this situation imposes on users the need to deal with two different bills, what is reported as one of the main obstacles for users to change operator and constitutes therefore a significant barrier to effective competition in the voice telephony market.

➔ **Incumbent's interconnection tariffs for the fixed telephony service**

New entrants have to pay to the incumbent high interconnection tariffs that are not based on certified long range incremental costs but on historical costs and are significantly away from European best practices and, in some cases, even from the European averages.

Besides that fact, there is not a pre defined and precise schedule for the (annual) review of those tariffs, what raises additional problems for operators to develop their annual business plans.

Apart from the high values of termination charges, there is also a significant and not justified difference between origination and termination tariffs, as well as a too small discount between the tariffs for peak and off peak periods and a too short duration of the latest one.

There is finally a need to make available an **interconnection flat rate** for voice telephony, as an essential means to promote the cost-effective use of interconnection facilities, to enable innovative offers by newcomer operators and to allow the replication of some promotional campaigns by the incumbent based, for instance, on the offer of free calls to certain destinations for certain limited periods of time.

➤ **Origination tariffs for dial-up Internet and non-geographic services (NTS)**

The origination tariffs in the incumbent network for dial-up Internet services are significantly above the interconnection tariffs for the fixed telephony service, what is not justified in terms of the network resources involved (which are basically the same) and seems to go against the political goals concerning the development of the Information Society.

Concerning access either Internet on to non geographic services there is also a need to ensure that, apart from applying the same origination tariffs as for Fixed Voice Telephony, the remuneration for invoicing and collecting charges from calling users is fair and cost oriented, as otherwise this remuneration may be a factor of discrimination and distortion of competition.

➤ **Access to dial-up data services**

The current conditions concerning incumbent network interconnection to access dial-up data services of newcomer operators make it very difficult the development of this business and the implementation of any real competition in this market.

In particular, it does not seem reasonable that, for this kind of services, the incumbent operator sets the retail prices (controlling in that way the margin/remuneration of new operators) and also invoices and collects the customers in all the circumstances.

➤ **Access to the incumbent special services**

The experience demonstrates that there is too much difficulty for new entrants to negotiate with the incumbent reasonable conditions regarding the access to its special services (wake up service, informative services, etc.). This occurs in particular on account of the level of interconnection remuneration requested by the incumbent operator (the retail tariff), despite the economies of costs that he would benefit by the fact that the traffic is directly delivered into the switches where the service is offered and the fact that, in this case, there are no invoicing, collecting and bad debt costs for the incumbent.

➤ **Delays in interconnection agreements**

The experience also shows that it is too much difficult to sign interconnection agreements with the incumbent operator. Problems exist particularly in matters concerning interconnection circuits (in particular collocation conditions for the termination of circuits installed by the newcomers), previous notification by the incumbent of operation and maintenance activities, conditions for access to the incumbent's special services, quality of service targets and compensations for non compliance (SLA's).

➤ **Interconnection circuits**

The problems identified in this domain refer, in particular and besides the above referred co-location issues, to the prices (see point on “Leased Lines”) and the QoS and SLA conditions settled by the incumbent operator and which are usually not negotiable.

➤ **Implementation of the local loop offer**

Different obstacles that are raised by the incumbent in the implementation of local loop unbundling result in very low percentages of unbundled loops (see ECTA scorecard with data from end of March 2003).

There are still problems *inter alia* in terms of:

- **prices** – excessive prices in some items, which are not cost oriented and which raise possible situations of margin squeezing, when compared to the incumbent retail prices for voice telephony services.
- **local exchanges access** – impossibility of access to the incumbent exchanges by simple extension of the OLOs own cables, being imposed, instead of that, the use of an expensive signal transport service from an external chamber.
- **quality of service (QoS)** – levels of quality of service (including delivery periods) far away from the best practices and applicable just to a certain percentage of cases.
- **compensations for non compliance with QoS targets** – low level of applicable penalties and low ceilings for them, resulting in a non dissuasive overall framework.
- **cable spectral management criteria** – spectral management plan appears to be excessively and unnecessary restrictive, what may raise serious market bottlenecks in the future as soon as ADSL Systems (including those associated with wholesale offer) are widely spread in local networks.

- **information access** – unavailability of an information system for local loop unbundling procedures providing local loop technical characteristics information and/or automatic ordering and provision procedures.

➤ **Collocation conditions for interconnection and local loop unbundling**

Co-mingling is an essential option for new entrants to get better collocation facilities in cost-effective conditions, in particular in small markets with a small number of operators. When this option is simply not offered, namely for interconnection, and/or numerous obstacles are put forward in the local loop unbundling framework (for example through the use of abusive restrictive definitions of co-mingling) new entrants face an “almost de facto monopoly” in the interconnection circuits market or in the access to the final users.

It should be also underlined in this context the importance of having a common collocation offer in a single site (for interconnection and for unbundling local loop).

➤ **Wholesale ADSL offer**

The existing offer may not be considered as a real bitrate access offer, but is rather a wholesale broadband Internet access service, what limits other service providers ability to develop its own services. Strong problems still exist with the current discount scheme which clearly favours the incumbent ISP; current tariffs clearly embody a margin squeeze in relation to the retail prices, as already recognized by the NRA in a recent Draft Decision on this matter. Problems concerning possible discrimination on delivery periods, fault repair and QoS in general have also been raised.

➤ **Leased lines**

Concerning tariffs settled by the incumbent for leased lines, it should be noted in particular that the associated discount scheme seems to be particularly unfair,

once it is contrary to the European practices and Recommendations and does not seem to comply with the principle of cost orientation.

There is also a need to keep "ex-ante" regulation on delivery and fault repair periods as well as on the availability of leased lines and a scrutiny of their variations amongst the different client operators, in order to ensure that there is no discrimination in favour of incumbent services or subsidiaries.

➔ **Access to submarine cable stations / *Backhaul* services**

Once all the national submarine cable stations are propriety of the incumbent operator and collocation facilities in these stations are not offered at all, there is a "de facto" monopoly in this domain which affects the fair competition in the provision of international services. Backhaul needs therefore "ex ante" regulation in order to prevent, in particular, excessive prices.

➔ **Termination tariffs in the mobile networks**

The current conditions in different European countries relating to termination tariffs of fixed-to-mobile calls (in some cases about 2-3 times above their real costs, as evaluated by independent bodies like OFTEL and the Competition Authority in UK) are absolutely against the principles of economic efficiency and promote an abusive subsidization of the mobile networks (and their respective operators and users) by the fixed operators and their clients. When they also discriminate in a negative way the national fixed network operators, in comparison to the better conditions offered to international carriers for the termination of international traffic, the situation becomes particularly serious.

B) Remedies

Taking into account the context and the problems above referred and the intended scope of this contribution, ONITELECOM considers to be proportional and adequate to consider the application of the following specific remedies to the incumbent fixed operator (and the last one to all mobile operators), at least in markets with low competitive level and without prejudice to the obligations contained in the European Union Directives:

At structural level:

Problems/Issues	Remedies
Joint ownership of the public telephony network and of the main cable TV network	- As explained in part B), whenever the telecommunications incumbent operator owns a dominant cable TV network with nationwide coverage, Member States should promote the mandatory sell-off of the second one.
Discrimination against newcomers	- Account (or even structural/legal) separation between the retail and the wholesale activities performed by the incumbent operator.

At retail level:

Problems/Issues	Remedies
Fixed telephony monthly fee	Definitive conclusion of the tariff rebalancing , requiring the fixed telephony monthly fee to be really cost oriented.
Special Campaigns and offers	<p>- Price control aiming at the prevention of predatory prices or margin squeezes that constrain the launch/expansion of the relevant services by new operators. The definition of a minimum value for the margin between the wholesale and the retail prices (as contained in a recent Draft Decision of the Portuguese NRA concerning ADSL Wholesale Service, around 50%) should be considered as an useful tool to promote the development of those services by new operators.</p> <p>- Control of retail service bundles: it should be established an obligation for the incumbent operator to previous inform the National Regulatory Authority (10</p>

Problems/Issues	Remedies
	<p>days in advance) of any bundled retail offers that it intends to launch. This obligation aims in particular to allow the Regulator to evaluate and to forbid, if necessary and in a timely way, the launch of bundled retail offers that are impossible to be offered in the same conditions by others operators. The analysis should be made in the light, <i>inter alia</i>, of the obligation of the incumbent operator to offer at the wholesale level conditions for other operators to replicate the bundle retail offers.</p> <ul style="list-style-type: none"> - No discrimination, to be assessed in relation to the ability of the other operators to replicate technically and commercially the SMP operator retail offers; - Publication in a transparent way of all the tariffs and conditions associated to the different services. Any changes to them must be publicised and notified at the latest in the same day.
Win back actions	<p>Settlement of a win back safeguard period of 6 months, in which the incumbent operator must not take initiatives aiming at the win back of pre-selected clients or clients being served by unbundled local loops.</p>

At wholesale level:

Problems/Issues	Remedies
Access to Fixed Telephone networks	<ul style="list-style-type: none"> - Definition of a mandatory wholesale line rental offer for the fixed telephony service (including analogue and ISDN lines), included in a specific Reference Offer.
Interconnection services for fixed telephony services	<ul style="list-style-type: none"> - Cost oriented prices, on the basis of LRIC (if not available or reliable, the use of international benchmarks and EU best practices should be mandatory) and subsequent price controls (RPI-X%). - Full transparency through the publication of a Reference Offer that has a clear description of the services, terms and conditions under which those services are offered, including namely prices, delivery periods, QoS objectives, ordering procedures and compensations for non compliance. - Introduction of an interconnection flat rate with regulated prices and to be included in the Reference Offer.
Interconnection	<ul style="list-style-type: none"> - Settlement of the origination tariffs not higher than the ones

Problems/Issues	Remedies
tariffs for dial-up Internet and non geographic services (NTS)	<p>established for the origination of fixed telephony service once the involved network resources are essentially the same, without prejudice to any possible special conditions aiming at the promotion of the Information Society.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inclusion of these services in the Reference Offer.
Access to dial-up data services	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusion in the Interconnection Reference Offer of the conditions to be applied in relation to the access to dial-up data services, on the basis of an origination regime fully identical to the one applied to the fixed telephony (being the service provider granted the ownership of the traffic);
Access to the incumbent special services	<ul style="list-style-type: none"> - Definition of appropriate conditions (in particular cost oriented prices, and not retail prices) that allow new operators to provide to their clients the access to the incumbent special services.
Interconnection Agreements	<ul style="list-style-type: none"> - Definition by the National Regulatory Authority of the essential interconnection aspects which should be included in the Reference Offer and subsequently in the Agreements. The objective is to reduce to the minimum the aspects that need to be negotiated with the incumbent operator in the Interconnection agreements, due to the fully unbalanced negotiating power of the parties. - Definition of a dead line for the conclusion of the interconnection agreements negotiation, without prejudice to the intervention of the national Regulatory Authority before or after that dead line. - Obligation to provide access and interconnection, even after an unilateral breach of the interconnection agreement and until the intervention of the NRA or the conclusion of a new agreement.
Interconnection circuits	<ul style="list-style-type: none"> -Settlement of prices, delivery periods, QoS targets and compensations for non compliance taking into account the EU best practices and inclusion of them in the Reference Interconnection Offer. Prices should respect the cost orientation principle and take into account its wholesale specific nature. - Obligation that the service quality levels established for interconnection circuits should not be worse than the ones settled for leased lines in general.
Local Loop Unbundling (ULL)	<ul style="list-style-type: none"> - Settlement of prices and compensation for non compliance taking into account the EU best practices and inclusion of them in a specific ULL Reference Offer. Prices should respect the cost orientation principle and the quality levels should also obey to efficiency criteria. -Suppression or review of the current ceilings associated to compensations in a way to promote a dissuasive effect. - Establishment of a spectral management plan that promotes efficiency in

Problems/Issues	Remedies
	<p>the use of loops for unbundling and does not constitute a unjustified technical barrier for the development of ADSL market.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementation of an information system in order to access in a rapid an economic way to the relevant information and provide automatic interaction in the procedures concerning local loop ordering and provisioning.
Collocation for interconnection and ULL	<ul style="list-style-type: none"> - Introduction of a new option for the entrance of the newcomer operators cables into the incumbent exchanges, not requiring the building up of a specific external transfer chamber and the expensive use of a signal transfer service, but allowing the simple extension of the operators' cables from their chambers up to their DSLAM's location within the exchange. - Definition of prices, delivery periods and compensations for non compliance with QoS targets, taking into account the EU best practices. - Obligation of common collocation (in particular in the same co-mingling location) both for interconnection and for the unbundled access to the local loop. - Respect of the non discrimination principle, requiring the incumbent operator to offer to the other operators the same conditions that applies to it self and to its subsidiaries (in particular in terms of co-location facilities).
Wholesale ADSL offer	<ul style="list-style-type: none"> - Definition of prices, delivery periods, QoS targets and compensations for non compliance taking into account the EU best practices and inclusion of them on a specific Reference Offer. Prices should respect the cost oriented principle and the quality levels should obey to efficiency criteria. - Control of any discount schemes in order to ensure that there are no specific provisions benefiting (directly or indirectly) incumbent operator subsidiaries . - Ex-ante scrutiny by the NRA of the compatibility of the prices fixed in the wholesale ADSL offer with the ones settled in the Unbundling access local loop offer and retail ADSL offers. - Mandatory publication of monthly reports on delivery and fault repair periods by ISP (for non-discrimination control).
Leased lines	<ul style="list-style-type: none"> - Definition of prices, delivery periods, QoS targets and compensations for non compliance taking into account the EU best practices and inclusion of them in a Specific offer. Prices should respect the cost oriented principle and the quality levels should also obey to efficiency criteria. - Control of any discount schemes in order to ensure that there are no specific provisions benefiting (directly or indirectly) incumbent operator subsidiaries. - Mandatory publication of monthly reports on delivery and fault repair periods by operator (for non-discrimination control).
Access to submarine	<ul style="list-style-type: none"> - Definition of prices, delivery periods QoS targets and compensations

Problems/Issues	Remedies
cable stations	<p>for non compliance included in a specific offer covering backhaul services and co-location conditions for direct access to the stations.</p> <p>Prices should also respect the cost oriented principle and the quality levels should also obey efficient criteria.</p>
Fixed-mobile tariffs	<p>- Price control of the overall average price per minute (overall costs divided by the total of overall minutes and not the cost of an average call), based on:</p> <p>- Introduction of a short term evolution scheme for the overall average price approaching in a one year period the current European best practices.</p> <p>- Establishment of a "price control", concerning the price evolution until 2006, taking the assumption that the tariff should not exceed about 0.07€/m at that time.</p>

C) Effects of this remedies on the market and practical problems relating to the implementation

ONITELECOM considers that the proposed remedies can contribute to improve the conditions in the different markets of the electronic communications sector, promoting at the same time competition, services innovation and consumers satisfaction.

Concerning possible implementation problems ONITELECOM considers that they could be minimized assuming that:

- In the analysis of possible remedies it should be taken into account the experience/results in other countries regarding identical remedies;
- Market players will be consulted in all the relevant aspects of the process;
- The National Regulatory Authorities will cooperate with each other exchanging between themselves the information and all the relevant conclusions resulting from their individual work and efforts. The ERG can also play an important role in order to achieve this goal.