

RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA SOBRE O SENTIDO PROVÁVEL DA DELIBERAÇÃO DO ICP-ANACOM REFERENTE À ALTERAÇÃO DO PROCESSO DE MIGRAÇÕES ENTRE PRESTADORES DE SERVIÇO NO ÂMBITO DA OFERTA "REDE ADSL PT"

1. ENQUADRAMENTO

Em 24 de Junho de 2005, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovou o sentido provável da deliberação referente à alteração da oferta grossista "Rede ADSL PT"¹, deliberando proceder, ao abrigo dos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo, à audiência prévia das entidades interessadas.

Em resposta à audiência prévia foram recebidos os comentários da Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A. (Vodafone)², da OniTelecom – Infocomunicações, S.A.³ (Oni), da PT Comunicações, S.A.⁴ (PTC), da Sonaecom – SGPS, S.A. (Sonaecom)⁵, da SGC Telecom – SGPS, S.A. (Grupo SGC)⁶ e da Nortenet – Sistemas de Comunicação, S.A. (Nortenet)⁷.

De seguida, elabora-se uma síntese dos aspectos mais relevantes das respostas recebidas ao sentido provável da deliberação e o correspondente entendimento do ICP-ANACOM. Esta síntese não dispensa a consulta das respostas remetidas pelas entidades interessadas.

2. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DAS ENTIDADES INTERESSADAS

2.1. COMENTÁRIOS GERAIS

A Vodafone, a Oni, o Grupo SGC e a Sonaecom referem que a proposta de deliberação colocada em audiência prévia pelo ICP-ANACOM merece total apoio por parte daquelas empresas, garantindo maior rapidez e simplicidade no processo de mudança de fornecedor de serviço, introduzindo uma maior competitividade no mercado da oferta de acessos ADSL.

A Nortenet, apresentando algumas considerações sobre os preços das migrações de acessos locais, não apresenta qualquer objecção ao constante no sentido provável da deliberação do ICP-ANACOM.

¹ Doravante designado "sentido provável da deliberação".

² Carta da Vodafone datada de 7 de Julho de 2005, com entrada E24003/2005.

³ Carta da Oni datada de 12 de Julho de 2005, com entrada E24292/2005.

⁴ Fax da PTC datado de 12 de Julho de 2005, com entrada E24301/2005.

⁵ Fax da Sonaecom datado de 11 de Julho de 2005, com entrada E24426/2005.

⁶ Carta do Grupo SGC datada de 8 de Julho de 2005, com entrada E24574/2005.

⁷ Carta da Nortenet datada de 11 de Julho de 2005, com entrada E24699/2005.

A PTC considera que o texto deliberativo e o relatório da consulta não fundamentam devidamente a pretensão de alteração do processo de migração entre prestadores, parecendo o ICP-ANACOM, no entender daquela empresa, ter apenas tomado em consideração as solicitações da Sonaecom e da Oni.

Adicionalmente, referindo a existência de esforços e investimentos significativos no desenvolvimento de interfaces automáticos nos processos de provisão e reposição de serviço que, até ao momento, tiveram uma procura bastante reduzida, a PTC considera que a alteração do processo de migração em consulta pública poderá conduzir a custos desproporcionados para aquela empresa face ao reduzido grau de utilização que espera vir a registar-se.

A PTC menciona a sua comunicação de 21 de Janeiro de 2005, referente à introdução da funcionalidade de migração de acessos locais e as comunicações de 19 de Abril e 27 de Maio de 2005, informando sobre a disponibilização da mencionada funcionalidade de migração, com total automatismo, a partir de 9 de Julho. A PTC refere que o ICP-ANACOM não se opôs, nem comentou as supramencionadas comunicações, sendo difícil de entender porque razão esta Autoridade impõe a alteração do processo de migração num momento em que a PTC já incorreu em custos de desenvolvimento da referida funcionalidade de migração. A PTC refere também estranhar que, até à data, nenhum dos prestadores que “alegam hipotéticos abusos” ter solicitado a aplicação do mesmo processo de migração.

Considera a PTC que o ICP-ANACOM não fundamenta devidamente a necessidade de intervir no processo de migração entre prestadores. O relatório da consulta refere a existência de “dezenas de reclamações de consumidores relativas a demoras na comunicação de cessação do serviço à PTC por parte do prestador preterido” tendo “implicado que o utilizador final fique sem serviço durante longos períodos de tempo, o que não é aceitável”. O ICP-ANACOM, ao contrário da PTC, entende que a defesa dos interesses legítimos dos consumidores, associada à promoção do desenvolvimento da Sociedade da Informação e à massificação do acesso e utilização da Banda Larga em Portugal é justificação suficiente para uma intervenção no mercado. Adicionalmente, como referido no sentido provável da deliberação, a intervenção que o ICP-ANACOM se propõe adoptar visa eliminar obstáculos injustificados à mudança de prestador por parte dos utilizadores finais, promovendo a concorrência e assegurando que estes obtêm o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade.

Com efeito, o ICP-ANACOM considera o processo de migração entre prestadores, desenvolvido pela PTC, complexo, moroso e favorecedor da posição do operador preterido, provavelmente uma empresa do Grupo PT, características opostas às que esta Autoridade considerou essenciais para o processo: simplicidade, celeridade e sem gerar interrupções de serviço ao utilizador final.

Evidentemente, o ICP-ANACOM considerou também os pedidos de intervenção de vários prestadores que solicitaram a resolução do problema identificado e confirmado através da existência de queixas de consumidores.

Em relação à PTC estranhar que, até à data, nenhum dos prestadores que “alegam hipotéticos abusos” ter solicitado a aplicação do processo de migração é de salientar que um dos interessados refere que a PTC definiu um processo de migração de clientes entre prestadores quase impraticável, uma vez que pressupõe o acordo de ambos os prestadores envolvidos. Neste sentido, e como confirmam os comentários dos vários interessados na

oferta, a oferta da PTC não se encontra alinhada com os interesses do mercado nem dos seus clientes grossistas.

É evidente que, atendendo aos condicionalismos existentes e ao facto de o processo ter sido desenvolvido pela PTC sem considerar os interesses dos seus clientes grossistas, a procura do actual serviço de migração automática entre prestadores, tal como mencionado pela PTC, nunca poderá ser significativa. Será expectável que das alterações em consideração por esta Autoridade, indo de encontro aos interesses do mercado, resulte uma procura naturalmente superior à actual.

Actualmente, a PTC procede à validação de conteúdo e de forma dos pedidos envolvidos no processo de migração, sendo o processo que o ICP-ANACOM pretende definir mais simples, expedito e com custos inferiores ao actual.

2.2. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

PROCESSO DE MIGRAÇÕES ENTRE PRESTADORES DE SERVIÇO

O Grupo SGC propõe que esteja prevista a possibilidade de troca dos documentos de denúncia de cliente entre os prestadores por via electrónica, sendo que, para o efeito, sugerindo que o ICP-ANACOM disponibilize uma listagem dos contactos dos diferentes prestadores.

A Sonaecom e a Oni consideram desnecessário o envio sistemático da denúncia contratual para o prestador preterido⁸. A Sonaecom classifica esta exigência como excessiva, injustificada, desproporcionada e não adequada às melhores práticas europeias, que, segundo aquela empresa, se caracterizam por procedimentos menos burocráticos, sem deixar de salvaguardar os interesses do cliente final e dos prestadores envolvidos. A este respeito, a Sonaecom refere que tem vindo a solicitar a intervenção do ICP-ANACOM no sentido de, no âmbito da ORALL, eliminar a necessidade de envio sistemático das denúncias contratuais. A Oni pretende que não existam contactos entre os prestadores neste processo, defendendo, tal como o Grupo SGC, que a PTC, na altura da migração, envie uma informação de cancelamento por migração do serviço ao prestador preterido.

Relativamente ao conteúdo das denúncias contratuais, a Sonaecom refere que, como acontece actualmente com o serviço retalhista de ADSL, não deverá existir qualquer exigência de documentação de suporte à denúncia contratual, bastando que o documento contenha a expressão inequívoca da vontade do cliente de denunciar o contrato de ADSL com o prestador preterido.

A Oni considera importante colocar na redacção na deliberação final a frase constante no relatório da audiência prévia da deliberação do ICP-ANACOM publicado em 24 de Junho de 2005 que refere que a PTC não deverá somente “desencadear o processo” mas deve-o “processar normalmente, sem aguardar por qualquer pedido de cessação do serviço”. A Oni propõe que enquanto se encontrar em curso um pedido de provisão por efeitos de migração a PTC não deve proceder à aceitação de novos pedidos de provisão para esse acesso durante esse período.

⁸ Em alternativa ao envio sistemático da denúncia a Sonaecom e a Oni pretendem que se adopte um processo em que, caso o prestador preterido detecte que um seu cliente foi transferido para outro prestador sem que tenha expressado a vontade inequívoca de denunciar o contrato que mantinha com o primeiro, pode exigir ao novo prestador a produção de prova da existência do pedido de denúncia do cliente. A Sonaecom defende também que, caso sejam detectadas irregularidades, devem ser aplicadas sanções fortemente dissuasoras e o cliente final regresse ao prestador inicial.

A PTC compara o processo que o ICP-ANACOM propõe adoptar e o processo actualmente previsto na oferta grossista “Rede ADSL PT”, e conclui que o processo actual é menos susceptível a erros que resultem em desmontagens indevidas, por envolver a confirmação de cada migração por parte do anterior prestador. A título de exemplo, a PTC refere a possibilidade de existir um erro no número de linha associada ao pedido de provisão de um acesso para que, caso o número inadvertidamente constante no pedido de provisão tenha o serviço ADSL activado, fique sem serviço.

A PTC refere que, na eventualidade da alteração constante no sentido provável da deliberação se manter na deliberação final, terá que existir uma adequação do sistema automático que suporta as migrações e, tendo em conta que actualmente se encontra em curso o desenvolvimento e a introdução de alterações em outros sistemas (ORALL e ORLA), aquela empresa considera que a adequação do sistema de migrações não poderá ter início antes do final do presente ano.

Atendendo aos argumentos apresentados, a PTC propõe que o actual processo para migração de acessos entre prestadores se mantenha durante um período de tempo que permita, no entender daquela empresa, a avaliação da necessidade de alterar o processo (6 meses). Refere a PTC que, caso se venha a adoptar um período de avaliação do actual processo de migrações, aquela empresa se compromete a disponibilizar ao ICP-ANACOM os relatórios e indicadores de desempenho do mesmo.

A Vodafone considera que, atendendo à simplificação processo de migrações entre prestadores de serviços, deverá existir uma redução dos prazos de fornecimento e migração de acessos pela PTC para 2 a 3 dias.

O ICP-ANACOM considera que a possibilidade de troca dos documentos de denúncia de cliente entre os prestadores por via electrónica pode contribuir para a introdução de uma maior eficiência e celeridade no processo de migração entre prestadores, podendo ser objecto de acordo entre os vários prestadores envolvidos. Considera-se também que os operadores são responsáveis pela actualização e disponibilização dos contactos necessários, devendo estes encontrar uma solução adequada à manutenção dos contactos utilizados para a troca dos documentos de denúncia actualizados e disponíveis aos interessados.

Em relação à pretensão da Sonaecom e da Oni de não ser necessário o envio sistemático da denúncia contratual para o prestador preterido, é de notar que, actualmente, aqueles prestadores nos contratos de adesão ao serviço de banda larga exigem, no caso de denúncia do contrato por parte do cliente, que este envie uma carta registada com aviso de recepção. Atendendo à fundamentação exposta, o ICP-ANACOM mantém o entendimento de que a denúncia deve ser entregue pelo utilizador final ao prestador para o qual quer migrar no momento em que o utilizador expressa a sua vontade de contratar com ele, devendo este prestador, salvo acordo em contrário, remeter o documento de denúncia para o prestador de onde o utilizador migra no momento em que colocar o pedido de fornecimento de serviço à PTC. Note-se que neste caso, a PTC inicia os trabalhos de migração ao receber o pedido do prestador para o qual o cliente muda.

Actualmente a oferta refere que “o processo de migração é concluído com a notificação dos “prontos” dos pedidos de cessação e de provisão”. Nesta medida, o ICP-ANACOM verifica que a manutenção do envio da mensagem que indique ao prestador preterido que o seu acesso foi cessado não implica uma reformulação do sistema, devendo ser mantida essa funcionalidade.

O ICP-ANACOM aceita a sugestão da Oni de clarificar que a PTC não deverá somente “desencadear o processo” mas deve-o “processar normalmente, sem aguardar por qualquer pedido de cessação do serviço”.

Tal como no caso de uma instalação normal, o ICP-ANACOM não identifica razão para, no caso de migração, condicionar a vontade do cliente face, impedindo a PTC de aceitar novos pedidos de provisão para um acesso enquanto se encontrar em curso um pedido de provisão por efeitos de migração para esse acesso.

Qualquer comparação efectuada entre o actual processo de migração de acessos entre prestadores e o processo de migração proposto pelo ICP-ANACOM, terá que reconhecer que o processo que se propõe implica a redução de obstáculos injustificados à mudança de prestador por parte dos utilizadores finais, promovendo a concorrência e assegurando que estes obtêm o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade.

Uma vez que:

- (a) a PTC reconhece que, até à data, os processos de provisão e reposição de serviço tiveram uma procura bastante reduzida;
- (b) o presente processo não satisfaz os prestadores, reconhecendo estes o mérito da solução que o ICP-ANACOM pretende implementar;
- (c) existem reclamações de utilizadores finais decorrentes do condicionalismo existente na oferta,

não se justifica vir a adoptar um período de avaliação do actual processo de migrações.

O ICP-ANACOM, considerando a reduzida complexidade e dimensão das alterações necessárias ao sistema já implementado e a urgência de implementação de um processo simples e expedito que não prejudique os utilizadores finais e o desenvolvimento de concorrência no mercado, não pode aceitar o prolongamento do prazo que a PTC propõe para a adequação do sistema de migrações. De facto, esta simplificação consiste somente em a PTC desencadear o processo de instalação ao receber um pedido de um prestador, sem esperar por um pedido de cancelamento por parte do prestador que detinha o cliente.

Adicionalmente, considerando os comentários da PTC ao facto de actualmente estar já a desenvolver e a introduzir alterações no sistema de informação da ORALL, o ICP-ANACOM recorda que foi aquela empresa que reiteradamente introduziu sucessivos atrasos e adiamentos na implementação dos referidos sistemas, estando tal questão em análise em sede de contencioso.

PREÇO DAS MIGRAÇÕES ENTRE PRESTADORES DE SERVIÇO

A Nortenet considera que a migração de acessos locais entre prestadores implica a mesma alocação de recursos técnicos e humanos que a execução de um pedido de alteração de classe de acesso, defendendo que deve ser fixado um preço igual para todas as solicitações dos prestadores que impliquem alterações no acesso local (€12,47). Esta empresa menciona também a deliberação de 24 de Junho de 2005, referindo que considera que, atendendo ao disposto no ponto 1 (b) da deliberação, a migração entre prestadores deve ser gratuita nos seis meses seguintes à respectiva entrada em vigor.

Em relação ao comentário da Nortenet, o ICP-ANACOM esclarece que já deliberou em 24 de Junho de 2005 que a PTC devia alterar a oferta grossista “Rede ADSL PT” de modo a que gratuitidade para os prestadores dos pedidos de alteração de débito previstos para as

classes 2 Mbps, 4 Mbps e 8 Mbps, seja também aplicada a qualquer alteração de débito, independentemente do modo de agregação e de se tratar, ou não, de uma alteração do prestador de serviço (transferência entre prestadores), durante um período de 6 meses a contar a partir da data de alteração da oferta resultante da deliberação final.

Esta Autoridade esclarece ainda que o preço do pedido de migração sem intervenção no repartidor, que se encontra definido na oferta, é de €12,47.

2.3. OUTRAS MATÉRIAS COLOCADAS PELOS OPERADORES

QUALIDADE DE SERVIÇO E COMPENSAÇÕES

A Vodafone considera que não foi prestada a devida atenção à necessidade de medir e fiscalizar a qualidade e nível de serviço a que a PTC é obrigada, defendendo a definição de um enquadramento mais ambicioso em termos de prazos a cumprir e às compensações em resultado do incumprimento dos mesmos.

O ICP-ANACOM, reconhecendo a importância destas questões, já se pronunciou sobre as mesmas no relatório de audiência prévia da deliberação de 24 de Junho de 2005, mantendo os comentários apresentados.