

RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA SOBRE O SENTIDO PROVÁVEL DA DECISÃO RELATIVA AOS INDICADORES ESTATÍSTICOS DE REDES FIXAS E DOS SERVIÇOS DE ALTA VELOCIDADE

1. Em 27 de Maio de 2010, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM deliberou aprovar o sentido provável da decisão relativa aos indicadores estatísticos a remeter trimestralmente pelos operadores de redes fixas e prestadores de serviços de alta velocidade (PDCA D00123/2010).
2. Em 31 de Maio de 2010, notificaram-se os interessados da deliberação referida em 1., tendo-lhes sido concedido um prazo de 20 dias para, querendo, se pronunciarem sobre a mencionada decisão, nos termos dos artigos 100.º e 101.º do Código de Procedimento Administrativo.

A audiência decorreu entre os dias 1 de Junho e 6 de Julho de 2010.

3. Foram recebidos contributos dos seguintes prestadores:
 - Cabovisão – Televisão por Cabo, S.A. (Cabovisão)
 - OniTelecom Infocomunicações, S.A. (Oni)
 - PT Comunicações, S.A. (PTC)
 - PT Prime, Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A. (PT Prime)
 - SONAECOM - Serviços de Comunicações, SA (Sonaecom)
 - Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (Vodafone)
 - ZON TV Cabo Portugal, S.A. (ZON)
4. Apresentam-se de seguida os contributos recebidos especificamente sobre o sentido provável de decisão sujeito a audiência e a posição do ICP-ANACOM sobre cada uma das questões levantadas. **As referências aos indicadores e à sua numeração seguem a proposta submetida a audiência prévia dos interessados.**

Posição da Cabovisão

5. A Cabovisão *“congratula-se ... por o ICP-ANACOM ... dar relevo à tecnologia EURODOCSIS 3.0”*.
6. Por outro lado, este operador considera desproporcional a periodicidade trimestral de recolha desta informação, *“tanto mais que se trata de informação sobre investimento em redes, realidade que evolui a ritmos naturalmente mais alargados do que, por exemplo, o número de clientes de serviços totais ou de receitas, informação determinante para o cálculo de quotas de mercado”*.

O ICP-ANACOM informa que a periodicidade da recolha desta informação foi discutida internamente com os utilizadores da mesma, tendo-se concluído que a necessidade de acompanhamento da implementação, grau de desenvolvimento e utilização das redes e serviços de alta velocidade exige, nesta fase do seu desenvolvimento e pelo menos a médio prazo, um acompanhamento trimestral.

7. A Cabovisão manifesta as maiores reservas no que respeita à revelação pública de informação individualizada por operador e sobre a evolução do seu negócio. As reservas da Cabovisão não terão tanto a ver com a *“evolução objectiva e não comentada das evoluções estatísticas”*, mas antes com os *“comentários específicos que aqui e ali se lêem em relatórios do ICP-ANACOM sobre a operação de operadores individualizados... com um potencial de impacto negativo na percepção que os consumidores e investidores fazem das empresas”*. Considera este operador que *“ao ICP-ANACOM não cabe fazer análises ou realces; a Cabovisão opõe-se a que o ICP-ANACOM comente especificamente particularidades da sua operação”*. A Cabovisão *“exorta o ICP-ANACOM a ter na melhor consideração as reservas da Cabovisão acerca da confidencialidade da informação”*.

Neste contexto **o ICP-ANACOM informa** que tem sido sua política, nomeadamente por questões de transparência, dinamização do conhecimento do sector, garantia de acesso de todos a informação que permita as melhores escolhas e decisões, e tendo em conta a evolução dos mercados de comunicações electrónicas, divulgar alguma da informação estatística que recolhe, nomeadamente informação discriminada por prestador. Os objectivos e as motivações acima mencionadas não se alteraram, pelo que o ICP-ANACOM manterá a política até agora seguida. Especificamente no que diz respeito à informação sobre quotas, é sempre indicado que os critérios utilizados partem das definições da informação estatística recolhida para efeitos regulamentares e podem, desta forma, afastar-se daquelas que os operadores considerem mais adequadas para avaliação da sua posição no mercado. Por outro lado, é referido que a posição o valor da quota não implica necessariamente um juízo sobre a qualidade dos serviços.

Quanto aos *“comentários ... em relatórios do ICP-ANACOM sobre a operação de operadores individualizados ... com um potencial de impacto negativo na percepção que os consumidores e investidores fazem das empresas”*, verifica-se que não são apresentados exemplos específicos. No entanto, o ICP-ANACOM considera pertinente salientar que ninguém conhece melhor as empresas que actuam nos vários segmentos específicos de mercado e a qualidade dos seus serviços do que os utilizadores do serviço e os analistas.

Genericamente, o ICP-ANACOM apresenta comentários objectivos e baseados na realidade quantitativa subjacente ou em informação publicamente disponível. Da mesma forma, são formulados comentários sempre que é necessário justificar uma evolução que se afaste da tendência histórica e dos efeitos sazonais. Nessas circunstâncias poderá ser efectuada uma referência à evolução de um prestador visto que é essencial entender até que ponto uma determinada evolução agregada é resultado de um comportamento generalizado ou da actividade de um operador específico. Não comentar este tipo de evoluções poderia levar a interpretações erradas. Obviamente, os comentários realizados não revelam segredos de empresa.

8. No que se refere à desagregação da informação entre clientes residenciais e clientes não residenciais e tipologia de edifícios, a Cabovisão refere que [iic] [fic].

Em particular, a Cabovisão refere que :

- a) [iic]

[fic]

- b) *”A desagregação da informação de clientes ao nível do Concelho está condicionada pela localização física de cada nó óptico, cujo raio de abrangência não coincide exactamente com as fronteiras dos Concelhos”.*
- c) A Cabovisão informa que se encontra a desenvolver um Sistema de Informação Geográfico (SIG) que permitirá *“disponibilizar integralmente a informação objecto do Projecto de Decisão”.*

O ICP-ANACOM informa que, quanto às matérias mencionadas em b) e c), e nos casos em que a informação não esteja imediatamente disponível, os operadores/prestadores de serviços estão obrigados a remeter estimativas dos valores em causa nos termos do preâmbulo do SPD submetido a consulta.

Posição da Oni

9. A Oni manifesta o seu total acordo com o SPD.

Posição da PT Comunicações

10. A PT Comunicações *“considera viável a disponibilização periódica do conjunto de elementos estatísticos constantes no do anexo ao referido SPD, com excepção dos elementos relativos ao **número de edifícios não residenciais ou mistos cablados**”*.

A PT Comunicações refere que os dados enviados ao ICP-ANACOM, até à data, sobre esta matéria eram valores estimados calculados com base *“na informação então disponível, mas que é de difícil manutenção e verificação”*. A PT Comunicações considera *“falível e imprecisa”* a identificação de edifícios não residenciais ou mistos, uma vez que, *“em muitos casos não é possível distinguir este tipo de edifícios dos edifícios residenciais, podendo qualquer um deles albergar clientes de natureza diversa”*.

O operador sugere que *“esta informação não seja autonomizada, devendo ... ser incluída na informação relativa a alojamentos cablados”*.

O ICP-ANACOM, tendo em conta as dificuldades de contabilização e os encargos associados à obtenção desta informação mencionados por algumas das entidades ouvidas, eliminará a discriminação entre “alojamentos cablados” e “edifícios não residenciais ou mistos cablados”.

No entanto, continua a ser válida a fundamentação apresentada no preâmbulo do SPD quanto à relevância da mencionada discriminação. Esta torna-se ainda mais relevante pelo facto de ser mencionada na “Agenda digital para a Europa” e num questionário internacional ao qual o ICP-ANACOM é obrigado a responder.

Desta forma, poderá o ICP-ANACOM vir a solicitar no futuro a mencionada discriminação de forma Ad-Hoc permitindo que os prestadores respondam com recurso a estimativas.

11. A PT Comunicações considera que, tratando-se de serviços e soluções tecnológicas em fase de lançamento, *“deve a informação ser tratada com o máximo cuidado de modo a não condicionar os planos comerciais e de desenvolvimento das redes de alto débito dos operadores”*. A PT Comunicações considera que o ICP-ANACOM deve *“evitar a publicação de informação desagregada por Concelho, bem como os dados estatísticos que permitam inferir a posição dos vários operadores”*, devendo a informação recolhida ser tratada com o máximo cuidado.

Embora o ICP-ANACOM **considere** não ser evidente a razão pela qual a divulgação de informação possa condicionar os planos comerciais e de desenvolvimento das redes de alta velocidade, em complemento à posição assumida em 7, informa-se que a divulgação será feita nos mesmos moldes em que é divulgada actualmente a informação estatística de outras redes/serviços recolhida

com desagregação geográfica (Vd. por exemplo o Relatório do Serviço de TV por subscrição disponível em www.anacom.pt em Estatísticas > Informação trimestral por serviço.

Posição da PT Prime

12. A PT Prime “*considera viável a disponibilização periódica do indicador ‘número de clientes de serviços suportados em redes fixas de alta velocidade/número de clientes não residenciais’*”, sendo este o único indicador que lhe será aplicável dado não dispor de infra-estrutura de acesso própria e os seus clientes serem não residenciais.
13. A PT Prime considera que, tratando-se de serviços e soluções tecnológicas em fase de lançamento, o ICP-ANACOM deve “*evitar a publicação de informação desagregada por Concelho, bem como os dados estatísticos que permitam inferir a posição dos vários operadores*”, devendo a informação recolhida ser tratada com o máximo cuidado.

O ICP-ANACOM remete para a posição assumida no **n.º 11** acima.

Posição da Sonaecom

14. A Sonaecom concorda de uma forma geral com os indicadores propostos pelo ICP-ANACOM referindo, no entanto, que existe um constrangimento ao nível da recolha da informação do número de clientes com a desagregação pretendida. A Sonaecom refere que os seus sistemas de informação não se encontram, ainda, automatizados, pelo que recorre a estimativas, “*sendo utilizado para tal o cruzamento de outras fontes indirectas de informação*”.

A Sonaecom informa que se encontra a trabalhar no sentido de solucionar os referidos constrangimentos.

O ICP-ANACOM informa que, nos casos em que a informação não esteja imediatamente disponível, os operadores/prestadores de serviços estão obrigados a remeter estimativas dos valores em causa nos termos do preâmbulo do SPD submetido a consulta.

Posição da Vodafone

15. A Vodafone solicita que seja esclarecida “*de que forma deverão os operadores de rede – quando desenvolvem infra-estruturas de comunicações em parceria com outros operadores – reportar as referidas infra-estruturas, para que não exista uma duplicação da contabilização da rede instalada*”.

O ICP-ANACOM informa que, para evitar duplicação da contabilização das redes instaladas em parceria, procederá à adição de uma nova coluna na qual o prestador deverá identificar o número de alojamentos cablados em parceria, devendo ser indicado em nota o operador ou operadores envolvidos.

16. Adicionalmente, a Vodafone solicita que seja esclarecido “*se/como devem ser reportadas as soluções bitstream, em que a aquisição de clientes resulta de uma oferta assente numa solução grossista*”.

O ICP-ANACOM desconhece a existência de ofertas de serviços de alta velocidade prestados na modalidade *bitstream access*.

No entanto, e tendo em conta as definições dos indicadores, a situação descrita deveria ser contabilizada da seguinte forma: os alojamentos cablados deverão ser reportados pelo operador de rede que presta o serviço grossista; os clientes cujos acessos sejam suportados em soluções *bitstream* deverão ser reportados no campo referente ao número de clientes pelo prestador que oferece o serviço final.

17. A Vodafone sugere que, na definição de “cliente”, deve considerar-se a morada de instalação e não a morada de facturação ou sede, alertando para o facto de “*os sistemas de informação da generalidade dos operadores de redes e prestadores de serviços se encontrarem elaborados em função da morada de facturação*”. De acordo com a Vodafone, a “*solicitação presente neste SPD obriga a desenvolvimentos adicionais dos sistemas informáticos, os quais além de dispendiosos carecem de períodos de implementação dilatados*”.

O ICP-ANACOM informa que o critério da morada da instalação é essencial para aferir o desenvolvimento espacial das redes, pelo que será mantido este critério.

18. A Vodafone considera “*insuficiente o período de tempo concedido aos operadores para se adaptarem e iniciarem o reporte da informação solicitada, tanto mais que os sistemas internos que tratam este tipo de informação não estão preparados para responder às preocupações constantes das solicitações do regulador*”. A Vodafone sugere que “*o envio regular desta informação estatística seja adiado, pelo menos, até ao 3.º trimestre de 2010*”.

O ICP-ANACOM iniciará a recolha desta informação no 3.º Trimestre de 2010.

Posição da ZON

19. A ZON considera que “*a desagregação por configuração de rede pode, eventualmente, revelar-se excessiva, tendo em conta as considerações constantes do preâmbulo do SPD, exceptuando a recolha de informação para efeito de resposta ao questionário do COCOM*”.

O **ICP-ANACOM informa** que esta proposta de indicadores é devidamente justificada nos termos dos arts. 108.º e 109.º da Lei nº 5/2004, de 10 de Fevereiro, não podendo por ser isso ser considerada excessiva.

Por outro lado, a desagregação “por configuração de rede” é compatível com aquela que resulta do questionário do CoCom. Em particular, as várias configurações específicas de redes de fibra óptica apresentadas no questionário e a distinção entre estas e as arquitecturas suportadas em Docsis 3.0 estão também presentes no questionário do CoCom.

De qualquer forma, as especificidades dos mercados de comunicações electrónicas em Portugal, associadas às diferentes características de natureza tecnológica que caracterizam as várias arquitecturas de rede e *standards* utilizados, justificariam sempre a desagregação constante do questionário. Sem a referida desagregação seria difícil caracterizar estes mercados de forma completa e proceder a análises de mercado robustas.

20. A ZON considera que “*o princípio da neutralidade tecnológica poderá ser colocado em causa ao pressupor diferentes configurações de rede*”, quando a definição formulada pela Comissão Europeia e pelo Governo Português “*pressupõe, apenas, o seguinte: ‘... «redes de comunicações electrónicas de alta velocidade» as redes de comunicações electrónicas com comutação de pacotes que, quaisquer que sejam os suportes tecnológicos de transmissão e tratando-se de forma independente estes e as funções relacionadas com serviços, permitem a disponibilização de serviços de comunicações electrónicas, até pontos de terminação de rede localizados na entrada dos edifícios dos utilizadores finais, com um débito mínimo teórico de referência por utilizador final, no sentido descendente, de 40 Mbps...*”.

O **ICP-ANACOM informa** que, o princípio da neutralidade tecnológica aplica-se à actividade regulatória.

De referir que a discriminação por arquitectura de rede e tecnologia de acesso é praticada em quase todos os questionários do ICP-ANACOM onde a mesma é relevante, assim como nos questionários dos restantes reguladores da UE e da própria Comissão Europeia. Em geral, e como se referiu acima, a recolha de informação estatística desagregada por configuração de rede e tecnologia de acesso é necessária para caracterizar estes mercados de forma completa e proceder a análises de mercado robustas. Ao contrário, a ausência desta informação e a impossibilidade da sua análise poderiam colocar em causa o princípio da neutralidade tecnológica na formulação de medidas regulatórias visto que poderiam não existir fundamentos para distinguir situações que podem ser potencialmente diferentes.

Estas considerações gerais aplicam-se à situação específica das redes de alta velocidade. Existem fundamentos de natureza tecnológica que afectam as características dos serviços oferecidos e que justificam a recolha de indicadores discriminados por diferentes arquitecturas de rede e tecnologia de acesso.

Aliás, seria estranho que a Comissão Europeia, entidade a quem foi atribuída a missão de acompanhar a aplicação do pacote regulamentar das comunicações

electrónicas, lançasse um questionário que – no entendimento da ZON - viola um dos princípios que resultam desse mesmo pacote regulamentar.

Por outro lado, a recolha de informação desagregada por arquitectura de rede não implica – antes pelo contrário – que as redes em causa não sejam de alta velocidade. São redes de alta velocidade de acordo com as definições mencionadas, embora suportadas em diferentes arquitecturas e standards.

Acresce que, as atribuições do ICP-ANACOM não dizem respeito apenas à actividade regulatória, sendo a informação recolhida utilizada para estes fins (Cf. Preâmbulo do SPD).

Por último, não é claro por que razão a posição da ZON sobre esta matéria se restringe apenas aos indicadores de redes de alta velocidade, quando existem outros questionários de serviços prestados pela ZON onde existem desagregações desta natureza.

21. A ZON propõe a eliminação da referência à velocidade de *download* constante na definição de “Alta Velocidade” incluída na nota 8 do questionário, nomeadamente a *“necessidade das redes de cabo contemplarem uma velocidade de transmissão mínima de 50 Mbps, pois a versão final da comunicação da Comissão publicada no Jornal Oficial da União Europeia de 30 de Setembro de 2009 não contemplar o referido pressuposto”*.

O ICP-ANACOM **alterará** a definição em causa de acordo com o limite mencionado no questionário do COCOM designado “CoCom Broadband Market Data Exercise” (>30Mbps).

22. A ZON refere ainda que, no que respeita à desagregação por configuração de rede *“é irrelevante para o consumidor qual a configuração de rede fornecida no âmbito das RNG. A questão relevante passa por assegurar que a velocidade de transmissão é a considerada, independentemente da tecnologia de acesso”*.

Para além das considerações apresentadas a propósito dos n.ºs **19** e **20** sobre as necessidades de informação do ICP-ANACOM, considera-se que num ambiente de grande dinamismo e inovação comercial e tecnológica não é irrelevante para o consumidor quais os limites máximos do acesso contratado. Ora, estes limites variam de acordo com a configuração de rede.

De qualquer forma, são as necessidades de informação do ICP-ANACOM anteriormente mencionadas que justificam a desagregação solicitada.

23. A ZON considera que *“a separação por diferentes configurações de rede pode revelar-se desvirtuadora, na medida em que poderão existir alojamentos cablados simultaneamente com mais do que uma tecnologia do mesmo operador (isto irá acontecer com a ZON), originando duplicações ao nível do número de alojamentos.”*

O **ICP-ANACOM reconhece** que existe o risco de duplas contagens. Esta situação resulta mesmo das actuais regras de instalação e construção de infra-estruturas de telecomunicações em edifícios.

O problema mencionado ocorre também no serviço de TV por subscrição, tendo-se agravado com o passar do tempo (na fase inicial do desenvolvimento das redes, as duplas-contagens seriam negligenciáveis).

O ICP-ANACOM propõe-se tratar a questão nos mesmos termos que esta é tratada no serviço de TV por subscrição: (1) inclusão de notas; (2) no cálculo dos agregados, determinar o máximo por operador e por concelho.

24. A ZON considera que *“a inclusão do FTTH e FTTB na mesma categoria irá sobrevalorizar o número de casas ‘fibradas’ uma vez que chegam a ser considerados casos em que «o cabo de fibra óptica termina, pelo menos, no armário de telecomunicações da urbanização»”*.

O **ICP-ANACOM informa** que o exemplo citado diz respeito apenas às urbanizações abrangidas pelo ITUR. Ou seja, nestes casos, a rede interna da “urbanização” estará já cablada nos termos do referido regulamento. Desta forma, e no caso citado, não se verifica uma sobrevalorização do número de casas cabladas.

25. No que se refere aos *“diferentes patamares de alta velocidade, a ZON entende não fazer sentido que se verifique uma diferenciação entre o que é considerado ‘alta velocidade’ no FTTH ou no HFC”* considerando que *“não existe diferença entre 100 Mbps no FTTH ou 100 Mbps no HFC, pelo que não é razoável que o threshold seja diferente entre tecnologias, motivos pelo qual o pressuposto dos 50 Mbps foi eliminado da referida comunicação da Comissão Europeia”*.

O **ICP-ANACOM alterará** a definição em causa de acordo com o limite mencionado no questionário do COCOM designado “CoCom Broadband Market Data Exercise” (>30Mbps).

26. A ZON considera que *“a utilização de um limite combinado de 40 Mbps no download e 15 Mbps no upload é demasiado restritivo do ponto de vista do perfil de utilização actual”* e propõe que o *“critério seja alterado de “E” para “OU”, caso contrário, os números a apresentar pelo ICP-ANACOM serão muito reduzidos (...)”*

O **ICP-ANACOM alterará** a definição em causa de acordo com o limite mencionado no questionário do COCOM designado “CoCom Broadband Market Data Exercise” (>30Mbps).

Conclusão

27. Tendo em conta os comentários dos operadores e as posições assumidas pelo ICP-ANACOM, procedeu-se à reformulação dos indicadores estatísticos referentes aos serviços de alta velocidade.

Em síntese, as principais diferenças entre a versão submetida a audiência prévia e a versão constante do Anexo 3 são as seguintes:¹:

- a) Foi eliminada a desagregação entre alojamentos cablados e edifícios não-residenciais ou mistos;
- b) Foi alterada a definição n.º 8, referente ao conceito de “Alta Velocidade”, de acordo com o limite mencionado no questionário do COCOM designado “CoCom Broadband Market Data Exercise” (>30Mbps);
- c) Foi adicionada uma nova coluna na qual o prestador deverá identificar o número de alojamentos cablados em parceria, devendo ser indicado em nota o operador ou operadores envolvidos;
- d) Foi adiada a data do envio inicial desta informação. Os primeiros elementos serão disponibilizados até 30 de Outubro de 2010 e dirão respeito ao 3.º trimestre de 2010.

¹ As referências aos indicadores e à sua numeração seguem a proposta submetida a audiência prévia dos interessados.