ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

RELATÓRIO

Consulta pública e audiência prévia sobre o sentido provável da decisão relativa à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares, relativamente ao mercado retalhista e mercados grossistas de segmentos terminais e segmentos de trânsito de circuitos alugados, nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro

ICP-ANACOM

Julho de 2010

ÍNDICE

1. Introdução e enquadramento ... 3

2. Apreciação na generalidade ... 6

3. Apreciação na especialidade ... 13

3.1. Definição de circuito alugado e a tecnologia Ethernet ... 13

3.2. Mercado retalhista de circuitos alugados ... 16

3.2.1. Definição do mercado de produto e do mercado geográfico ... 16

3.2.2. Aplicação do teste dos "três critérios" ao mercado retalhista de circuitos alugados ... 26

3.2.3. Supressão das obrigações regulamentares ... 29

3.3. Mercados grossistas de circuitos alugados ... 31

3.3.1. Definição dos mercados de produto e dos mercados geográficos ... 31

3.3.2. Aplicação do teste dos "três critérios" aos mercados grossistas de segmentos de trânsito ... 46

3.3.3. Avaliação de pms nos mercados grossistas de segmentos terminais e segmentos de trânsito nas "Rotas NC" ... 54

3.3.4. Supressão de obrigações no mercado grossista de segmentos de trânsito nas "Rotas C" ... 56

3.3.5. Imposição de obrigações nos mercados grossistas de segmentos terminais e segmentos de trânsito nas "Rotas NC" ... 63

Caracterização dos problemas de concorrência específicos dos mercados grossistas de segmentos terminais e segmentos de trânsito nas "Rotas NC"e imposição de obrigações ... 64

Obrigação de não discriminação ... 72

Obrigação de transparência ... 74

Obrigação de controlo de preços e contabilização de custos ... 76

Obrigação de separação de contas e de reporte financeiro ... 79

4. Conclusão ... 80

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Obrigações a impor às empresas identificadas com PMS nos mercados grossistas de segmentos terminais e segmentos de trânsito nas "Rotas NC" ... 64

1. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

Em 16 de Dezembro de 2009, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovou o sentido provável da decisão relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares nos mercados de fornecimento retalhista de circuitos alugados (antigo Mercado 7) e de fornecimento grossista de segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados (Mercado 6 e antigo Mercado 14 da *Recomendação sobre Mercados Relevantes de Produtos e Serviços de Comunicações Electrónicas*[1]) – doravante designado(a) por 'análise dos mercados'.

Nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, Lei das Comunicações Electrónicas (LCE), sempre que o ICP-ANACOM, no exercício das competências previstas na referida lei, pretenda adoptar medidas com impacte significativo no mercado relevante, deve publicitar o respectivo projecto dando aos interessados a possibilidade de se pronunciarem em prazo fixado para o efeito.

Entre as competências previstas na LCE que exigem a realização deste procedimento geral de consulta encontram-se, de acordo com o n.º 1 do artigo 57.º da mesma lei e com o n.º 3 dos "Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM", aprovados por deliberação de 12 de Fevereiro de 2004, a definição de mercados relevantes de produtos e serviços, a declaração de empresas com PMS nos mercados relevantes e a imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações às empresas com ou sem PMS.

Neste enquadramento, o Conselho de Administração deliberou que o projecto de medidas supra mencionado fosse submetido a consulta pública por um período de 30 dias úteis.

Simultaneamente, e em conformidade com o previsto nos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo, os interessados foram notificados para, no prazo de 30 dias úteis, se pronunciarem sobre o sentido provável da decisão acima referido.

A consulta decorreu até ao dia 3 de Fevereiro de 2010, tendo o ICP-ANACOM recebido respostas das seguintes entidades, que agradece, relevando o carácter aprofundado e sistematizado de muitas delas, a merecer, por isso, atenção e reflexão especial:

- APRITEL – Associação dos Operadores de Telecomunicações (APRITEL)[2]
- BT Portugal – Telecomunicações, Unipessoal, Lda. (BT)[3]

[1] Daqui em diante designada por 'Recomendação'. Disponível em: http://www.anacom.pt/content.jsp?contentId=547618.

[2] Mensagem de correio electrónico da APRITEL, de 03.02.2010, que releva tratar-se de posição da maioria dos seus membros, onde não se inclui a PT Comunicações, S. A..

[3] Carta da BT Portugal, de 29.01.2010.

- Grupo PT (Portugal Telecom SGPS, S.A., PT Comunicações S.A. (PTC), PT Prime – Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A., TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A. e PT Acessos de Internet Wi-Fi, S.A.)[4]
- Grupo SGC AR Telecom (ARTelecom)[5]
- OniTelecom Infocomunicações, S.A. (OniTelecom)[6]
- Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (RTP)[7]
- Sonaecom – Serviços de Comunicações, S.A. (Sonaecom)[8]
- Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A. (Vodafone)[9]
- ZON TV Cabo Portugal, S.A. e suas participadas (ZON)[10]

A Autoridade da Concorrência (AdC) foi notificada para, no mesmo prazo e nos termos do artigo 61.º da LCE, emitir parecer quanto ao projecto de medidas. Aquela Autoridade enviou em 19 de Janeiro de 2010, nestes termos, o seu parecer[11] relativamente ao sentido provável de decisão em causa.

Tendo em conta que a Comissão Europeia (CE) tem defendido que deve ser auscultada depois da consulta nacional[12] e atendendo à sensibilidade da matéria, foi decidido proceder em primeiro lugar à consulta nacional e à audiência dos interessados e só posteriormente, após analisados os comentários e aprovada a decisão final, notificar a CE e as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) dos restantes Estados-Membros, nos termos do artigo 57.º, n.º 1 da LCE.

Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos "Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM", aprovados por deliberação de 12 de Fevereiro de 2004, o ICP-ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial[13].

De acordo com a alínea d) do n.º 3 dos referidos procedimentos de consulta, o presente documento contém referência a todas as respostas recebidas e uma apreciação global que

[4] Carta do Grupo PT, de 03.02.2010.
[5] Mensagem de correio electrónico da AR Telecom, de 03.02.2010.
[6] Mensagem de correio electrónico da OniTelecom, de 03.02.2010.
[7] Mensagem de correio electrónico da RTP, de 28.01.2010, que referiu não ter nada a informar no âmbito do referido documento, argumentando que a RTP/RDP não fornece este tipo de serviços.
[8] Mensagem de correio electrónico da Sonaecom, de 03.02.2010.
[9] Mensagem de correio electrónico da Vodafone, de 03.02.2010.
[10] Mensagem de correio electrónico da ZON, de 03.02.2010.
[11] Carta da Autoridade da Concorrência, de 19.01.2010 – AH002813/2010.
[12] Tal é referido no considerando (17) da Directiva 2009/140/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25.11.2009 (vide http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1011236) e tem sido frequentemente referido pela CE nas reuniões havidas neste âmbito.
[13] *Vide* www.anacom.pt.

reflecte o entendimento desta Autoridade, o que no entanto, atendendo ao carácter sintético deste relatório, não dispensa a consulta das respostas recebidas.

O relatório restringe-se às matérias objecto de consulta, designadamente a definição de mercados relevantes, a análise de PMS e a definição das obrigações a impor, relativamente aos mercados em análise, constituindo o presente relatório parte integrante da decisão relativa à mesma "análise dos mercados".

2. APRECIAÇÃO NA GENERALIDADERESPOSTAS RECEBIDAS

A AdC concordou com o teor do sentido provável de decisão, considerando que a análise desenvolvida é adequada e genericamente coerente com a aplicação da metodologia do Direito da Concorrência e que a definição de mercados geográficos se revela apropriada à identificação de condições concorrenciais heterogéneas. Aquela Autoridade não se opõe, assim, à definição dos mercados relevantes, nem às avaliações de poder de mercado significativo (PMS) e imposição e supressão de obrigações regulamentares realizadas pelo ICP-ANACOM no âmbito do projecto de decisão adoptado, acrescentando que considerará a definição adoptada por esta Autoridade na definição de mercados que venha a adoptar no âmbito da Lei n.º 18/2003 de 11 de Junho e do Regulamento (CE) n.º 1/2003, de 16 de Dezembro de 2002.

A BT, reconhecendo a importância e a necessidade actual da 'análise dos mercados', manifesta a sua concordância com a mesma na generalidade.

A RTP comunicou nada ter a informar sobre o documento em consulta.

A OniTelecom congratula-se com o facto de os circuitos Ethernet serem analisados nesta sede e com as obrigações impostas, nesta matéria, ao Grupo PT, ainda que aquela entidade as considere limitadas.

A APRITEL e a OniTelecom saúdam o facto de a 'análise dos mercados' abordar agora vários temas que consideram críticos, nomeadamente:

- a neutralidade tecnológica e de débito (nomeadamente com a inclusão dos circuitos suportados em tecnologias Ethernet e a inclusão de todos os débitos);
- o reconhecimento da especificidade dos circuitos "Continente-Açores-Madeira" (CAM) e de acesso a cabos submarinos;
- a obrigação de adopção de processos eficientes (nomeadamente, para encomenda, reparação de avarias e migração de circuitos);
- a definição de um SLA abrangente e de compensações adequadas em caso do seu incumprimento; e
- o reconhecimento da existência de margem para a redução dos preços grossistas,

mas consideram que o ICP-ANACOM deveria ter ido mais longe no tratamento e concretização destas matérias na ORCA. Por seu turno, a APRITEL saúda o facto de várias das suas propostas remetidas ao ICP-ANACOM (nomeadamente sobre aspectos operacionais da ORCA e a sua actualização face à evolução tecnológica) terem sido acolhidas, mas lembra que essas alterações propostas ainda estarão dependentes da efectiva alteração da ORCA e de consultas públicas adicionais.

Por outro lado, tanto a APRITEL como a OniTelecom manifestam preocupação em relação a outras conclusões e decisões do ICP-ANACOM, nomeadamente, a definição de mercados

geográficos grossistas, a conclusão de que o mercado grossista dos segmentos de trânsito nas "Rotas C" não deve ser sujeito a regulação *ex ante* (com a consequente supressão das obrigações anteriormente impostas) e a supressão da obrigação da aplicação da regra de "retalho-menos" nos circuitos grossistas tradicionais (nomeadamente nas "Rotas NC"), mantendo-se apenas a regra da orientação dos preços para os custos.

A ARTelecom refere apoiar o contributo enviado pela APRITEL, não tendo mais informação a acrescentar.

Tal como a APRITEL e a OniTelecom, a Sonaecom acolhe com agrado o (mesmo) conjunto significativo de temas abordados pela 'análise dos mercados', mas referindo que a sua concretização estará dependente de deliberações autónomas ou de alterações a propor pela PTC à actual ORCA, impondo-se uma conclusão urgente do presente processo de consulta, bem como do processo decisório que lhe irá suceder. Considera ainda a Sonaecom que deveriam ter sido já avançadas medidas concretas, nomeadamente para a resolução dos constrangimentos identificados ao nível de processos e respectivos SLA.

No mesmo sentido da APRITEL e da OniTelecom, a Sonaecom manifesta reservas face a medidas definidas na 'análise dos mercados', como as já mencionadas anteriormente (por aquelas entidades), e ainda quanto à supressão da regulação do mercado retalhista, num contexto em que, segundo a Sonaecom, a concentração do mercado mantém-se bastante elevada.

A Vodafone reconhece a abordagem tecnologicamente neutra do ICP-ANACOM (advogada pela CE), mas considera que esta se encontra incompleta no que respeita ao contributo dos circuitos grossistas para os diversos mercados retalhistas de comunicações electrónicas. Apesar de considerar tardio o sentido provável de decisão e "*protelar a tomada de decisões urgentes relativamente às características da oferta regulada*", a Vodafone partilha ainda o entendimento do ICP-ANACOM quanto aos objectivos da 'análise dos mercados' e à sua intervenção *ex ante* nos mercados, a qual deve ser a mínima necessária para combater as falhas de mercado e deve ser eliminada na presença de concorrência.

Nesta circunstância, atendendo às conclusões da análise de PMS e consequente supressão de obrigações *ex ante*, a Vodafone considera haver uma acrescida responsabilidade do regulador no acompanhamento, monitorização e fiscalização da entidade e mercado "desregulados". Este operador desenvolve ainda considerações, no âmbito da segmentação geográfica, referindo que "o *fracasso da política regulatória relativo à oferta de serviços de banda larga fixa constitui um incentivo à saída de alguns mercados regionais*".

A ZON defende que alguns aspectos da 'análise dos mercados' poderão "*conduzir a um aprofundar das assimetrias existentes no mercado de circuitos alugados, em particular, o conceito de mercado geográfico traduzido nas Rotas "C" e "NC"*". Esta entidade, contudo, foca a sua resposta fundamentalmente nos aspectos relacionado com os circuitos CAM e Inter-Ilhas, nomeadamente ao nível dos preços e da necessidade da sua revisão.

O Grupo PT, embora não concordando totalmente com o projecto de decisão do ICP-ANACOM, saúda em particular a circunstância de o ICP-ANACOM considerar o mercado retalhista de circuitos alugados não sujeito a regulação *ex ante* e congratula-se com o facto de a 'análise dos mercados' ir de um modo geral ao encontro da política desenhada a nível comunitário. No entanto, e não obstante reconhecer que as conclusões da 'análise dos mercados' conduzem a uma menor regulação do Grupo PT face à situação actual, este grupo considera que estas não só ficam aquém da Recomendação da CE, como também ficam por extrair todas as consequências da evolução do mercado, em particular da separação ("*spin-off*") da PT Multimédia (agora ZON) do Grupo PT.

Particularmente quanto aos mercados grossistas, considera o Grupo PT que, à semelhança da decisão de 14 de Janeiro de 2009 sobre os Mercados 4 e 5, deveria ter sido valorizado, quer nos mercados dos segmentos de trânsito, quer no dos segmentos terminais, o impacto do desenvolvimento das infra-estruturas de cabo coaxial e infra-estruturas alternativas em fibra óptica, bem como de soluções móveis, para a prestação de serviços de banda larga, os quais concorrem, em especial as infra-estruturas de cabo, com os circuitos alugados na oferta de produtos de elevado débito na "*last mile*". Neste contexto, o Grupo PT assinala um "*total 'esquecimento'*" da infra-estrutura de cabo na análise aos mercados dos circuitos alugados (retalhista e grossista) e do seu "*impacto na definição da estrutura competitiva de um mercado*".

Considera ainda o Grupo PT que a análise dos mercados "*apresenta erros de análise e metodológicos que levam a conclusões incorrectas em diversos aspectos*", destacando a delimitação dos mercados de produto retalhista e grossistas (que, a seu ver e conforme detalhado de seguida, deveriam ser segmentados em função do débito e da tecnologia), o critério subjacente à definição do mercado das "Rotas C" e a conclusão de que o território nacional será um todo homogéneo no que respeita ao mercado de segmentos terminais.

Na carta junta ao documento de resposta à consulta, o Grupo PT sistematiza as suas ideias fundamentais relativamente a alguns aspectos específicos e considerados, a seu ver, mais críticos, na 'análise dos mercados':

- As soluções Ethernet não devem ser incluídas nos mercados relevantes de circuitos alugados, apresentando "clientes alvo", funcionalidades e preços distintos destes, não sendo suficiente invocar a neutralidade tecnológica.
- Caso essas soluções sejam incluídas nos mercados relevantes de circuitos alugados deveria, no mínimo, existir uma segmentação em função da interface (SDH/PDH vs. Ethernet). Adicionalmente, para o mercado retalhista e grossista dos segmentos terminais, esta segmentação em função da interface deveria ser acompanhada de uma segmentação por capacidade (ou débito).
- Deve existir uma segmentação geográfica também ao nível do mercado grossista dos segmentos terminais, atendendo a diferentes condições concorrenciais em diferentes

áreas do território, existindo, no seu entender, uma assimetria entre as condições concorrenciais dos grandes centros urbanos e empresariais (e.g. Lisboa e Porto) e as do resto do território nacional.

- O mercado grossista dos segmentos de trânsito, como um todo, não cumprirá, a seu ver, o teste dos "três critérios" (e, nessa medida, qualquer avaliação de PMS parece deslocada), tendo em conta a existência e abrangência das redes de transporte alternativas (e.g., de operadores de rede de distribuição por cabo – doravante designados por operadores de cabo – e *utilities*, neste caso em fibra óptica) e a redução no volume de circuitos alugados aos operadores alternativos.
- O critério para a definição de "Rotas C" não se encontra devidamente fundamentado e deveria contemplar as rotas onde existem dois (e não três) ou mais operadores co-instalados, tendo o Grupo PT concluído que a co-instalação do terceiro operador não tem impacto significativo na queda dos volumes de segmentos de trânsito.
- No que respeita às obrigações impostas às empresas do Grupo PT que actuam nestes mercados, considera que não cumprirá os requisitos do artigo 55.º da LCE, nomeadamente quanto à sua proporcionalidade, e que a imposição da obrigação de acesso (a circuitos Ethernet) e a aplicação da regra de "retalho menos", provocará "*um claro desincentivo ao investimento*". Adicionalmente, a decisão sobre a imposição destas medidas deve ser precedida por um juízo aprofundado quanto ao balanço económico entre benefícios e prejuízos expectáveis que resultarão da sua aplicação.

2.2. ENTENDIMENTO DO ICP-ANACOM

É entendimento do ICP-ANACOM que a 'análise dos mercados' se encontra adequadamente fundamentada, tendo sido avaliadas as diferentes opções regulatórias possíveis, de acordo com os normativos nacionais e comunitários, nomeadamente ao nível da lei da concorrência. A concordância na generalidade e a inexistência de quaisquer reservas suscitadas pela AdC corrobora este entendimento.

No entanto, considera-se que poderá haver margem para melhorias em determinados aspectos, tendo em conta informação fundamentada apresentada pelos interessados.

O ICP-ANACOM também acompanha o entendimento da CE[14] que considera *"que, nos últimos anos, os mercados das comunicações electrónicas revelaram uma forte dinâmica competitiva, é essencial que só sejam impostas obrigações regulamentares ex ante nos casos em que não exista uma concorrência efectiva e sustentável*" e que "*no intuito de assegurar que a regulamentação seja proporcionada e adaptada a condições de concorrência variáveis, as autoridades reguladoras nacionais deverão poder definir mercados a nível subnacional e*

[14] Considerando (5) da Directiva 2009/140/CE, destacado pelo Grupo PT na sua resposta.

suspender obrigações regulamentares nos mercados e/ou áreas geográficas em que exista uma concorrência efectiva entre infra-estruturas"[15].

Com efeito, o ICP-ANACOM, na 'análise dos mercados', deixou de considerar como relevantes para efeitos de regulação *ex ante* dois mercados de circuitos alugados incluídos na anterior análise (mercado retalhista de circuitos alugados e mercado grossista de segmentos de trânsito nas "Rotas C"), suprimindo assim as obrigações *ex ante* impostas ao Grupo PT nesses mercados.

Tal resulta, essencialmente, de se ter verificado que as barreiras à entrada naqueles mercados já não são significativas, pela existência de infra-estruturas e ofertas alternativas num conjunto significativo de rotas no território nacional, a que acresce, no caso do mercado retalhista, a manutenção de uma oferta grossista regulada nos segmentos terminais e nos segmentos de trânsito nas "rotas NC".

Em relação à segmentação geográfica, discorda o ICP-ANACOM do comentário da Vodafone sobre "*o fracasso da política regulatória*" relativa "*à oferta de serviços de banda larga fixa*". Desde o início do processo de liberalização das comunicações fixas que o ICP-ANACOM tem vindo a intervir "do lado da oferta", nomeadamente para assegurar a existência de ofertas grossistas por parte do operador detentor de PMS, eliminando barreiras à entrada nos mercados relevantes e contribuindo assim para assegurar condições de concorrência aos operadores beneficiários de tais ofertas grossistas. É assim que em Portugal, ao longo dos últimos anos, estão disponíveis todas as ofertas grossistas presentes noutros mercados da União Europeia, com condições de oferta (nomeadamente de preço) comparáveis, às quais acresce uma oferta de referência no domínio das condutas, que foi pioneira no espaço europeu. A este propósito, o ICP-ANACOM remete para as avaliações da política regulatória efectuadas pela CE (*vide* relatórios de implementação) e da própria ECTA[16].

Aquilo que o ICP-ANACOM não tem poder nem capacidade para fazer é, "do lado da procura", alterar as condições socioeconómicas do país, nomeadamente no que respeita à procura de banda larga e, no caso em apreço, de capacidade dedicada, bem como à dinâmica da concorrência entre tecnologias, em particular na disputa entre tecnologias baseadas em cobre e cabo (dando suporte àquilo que se convencionou designar por banda larga fixa) e as tecnologias baseadas em *standards* desenhados para utilizações móveis – no caso o UMTS – e que, sendo baseados em rádio, têm vindo a ter utilizações designadas por banda larga móvel. Esta dinâmica concorrencial leva, como é de todos conhecido, a que Portugal registe, ao nível da

[15] Considerando (7) da Directiva 2009/140/CE, também destacado pelo Grupo PT na sua resposta.

[16] É ainda a este propósito de relevar que a ECTA, a associação europeia dos operadores alternativos, refere que "*France, Germany, Italy, Portugal and Greece have made particular progress in achieving voice competition through local loop unbundling*" e que "*France and Portugal perform most strongly on a range of broadband measures assessing existing competitive and consumer outcomes, whilst when specifically considering current levels of infrastructure-based competition (including cable and local loop unbundling) and retail outcomes the strongest performers are Portugal, UK and the Netherlands*".

UE, a segunda mais alta taxa de penetração na designada "banda larga móvel" e a sexta mais baixa na designada "banda larga fixa"[17], não sendo de excluir que se verifique – no mercado – uma certa canibalização da "banda larga fixa" pela "banda larga móvel".

Acresce ainda que o ICP-ANACOM tem vindo a identificar, ao longo do seu processo de intervenção regulatória, que preços de terminação de chamadas nas redes móveis muito elevados têm vindo a permitir uma subsidiação cruzada a favor de operadores deste tipo de redes, os quais, como atrás referido, são os fornecedores da designada "banda larga móvel". O ICP-ANACOM acredita que o continuado abaixamento de tais preços de terminação irá contribuir para um melhor nivelamento entre estes dois mercados, contribuindo para a criação de condições mais efectivas de concorrência, nomeadamente no que respeita "*à oferta de serviços de banda larga fixa*".

Por último, não pode o ICP-ANACOM deixar de registar que a Vodafone, não obstante considerar a "*política regulatória*" relativa "*à oferta de serviços de banda larga fixa*" como um "*fracasso*", tomou a decisão, recente, de entrar nesse mercado, sendo o último operador a fazê-lo, o que não parece consentâneo com a argumentação agora apresentada.

No que respeita ao conteúdo da análise agora em discussão, refira-se que no sentido de promover uma maior concorrência a todos os níveis no mercado, tanto de circuitos alugados como nos mercados adjacentes (que se suportam naqueles), o ICP-ANACOM entendeu definir condições mais incisivas, ao nível da definição do mercado do produto (inclusão dos circuitos Ethernet que, para a generalidade dos clientes, são utilizadas para o mesmo fim que os circuitos alugados tradicionais) e da imposição e/ou manutenção de obrigações *ex ante* ao Grupo PT (o acesso aos circuitos Ethernet, alterações ao nível da qualidade de serviço ou ainda um tratamento específico dos circuitos CAM).

Neste contexto, a decisão do ICP-ANACOM contribuirá para a promoção da concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas, na medida em que os circuitos alugados, em especial os grossistas, suportam uma gama alargada de serviços de comunicações electrónicas. Além do mais, a regulação proporcional que se mantém até à data não terá tido um impacto negativo nas decisões de investimento, tanto do Grupo PT como dos operadores alternativos e das *utilities*, tendo em conta especialmente as recentes evoluções ao nível das redes em fibra óptica e serviços (e.g. *triple-play*) nelas suportados. É convicção desta Autoridade que a promoção da concorrência induz o investimento.

O ICP-ANACOM não pode deixar ainda de assinalar que, de facto, tem em conta na sua análise as infra-estruturas alternativas à do operador histórico, na medida em que estas são efectivamente ou potencialmente utilizadas no suporte de circuitos alugados, quer a nível

[17] A nona mais baixa (dados de 2009), se se considerar a percentagem de habitações com banda larga fixa – dados do 15º Relatório de Implementação da CE, de Maio de 2010, em http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/communications_reports/annualreports/15th/index_en.htm.

retalhista, quer a nível grossista – *vide* definição dos mercados grossistas geográficos. Ora, os operadores de cabo não estão activa e directamente presentes com ofertas em qualquer um dos mercados de circuitos alugados, até porque se focam especialmente na oferta de serviços "*triple-play*" a clientes residenciais e não na oferta a clientes empresariais (especialmente médias e grandes empresas, os principais utilizadores de circuitos alugados) ou a operadores, não sendo conhecida qualquer oferta grossista disponibilizada por parte de qualquer operador de cabo.

As restantes questões suscitadas na apreciação na generalidade, nomeadamente quanto à definição de mercado, análise de PMS e imposição de obrigações nos mercados grossistas relevantes, serão analisadas nos pontos específicos do presente relatório.

Em conclusão, o ICP-ANACOM regista a concordância da AdC com o projecto de decisão e reconhece a necessidade e urgência da revisão da ORCA, na sequência da decisão do presente processo. Constata, entretanto, e como seria de esperar, diferenças importantes entre as posições do Grupo PT e do conjunto dos operadores alternativos, nomeadamente quanto à inclusão de circuitos alugados suportados em tecnologias Ethernet, à desregulação do mercado de retalho e desregulação parcial do mercado de segmentos de trânsito, bem como à aplicação da regra de "retalho menos", em que as posições expressas vão em direcções opostas.

3. APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE

3.1. DEFINIÇÃO DE CIRCUITO ALUGADO

Respostas recebidas

A APRITEL, a OniTelecom, a Sonaecom e a Vodafone saúdam explicitamente a adopção do princípio da neutralidade tecnológica na 'análise dos mercados', traduzida nomeadamente na inclusão dos circuitos Ethernet na definição dos mercados. Esta decisão vem ao encontro de anteriores reivindicações apresentadas pela APRITEL e por determinados operadores, como já assinalado anteriormente, apenas pecando por tardia, de acordo com a OniTelecom e a Vodafone.

O Grupo PT concorda na generalidade com a definição de circuito alugado, mas nota que o diagrama genérico apresentado na página 17 da 'análise dos mercados' não está correcto (quanto às tecnologias de rede fixa) nem alinhado com o texto correspondente.

Por outro lado, para o Grupo PT, o ICP-ANACOM deveria ter estendido a sua análise às tecnologias suportadas na infra-estrutura de cabo, as quais permitem (em particular a versão DOCSIS 3.0) oferecer serviços Ethernet ao mercado empresarial[18], o que já estará a acontecer tanto nos grandes centros urbanos como numa "*base geográfica mais alargada a nível nacional*", e "*parece configurar a possibilidade de suporte autónomo (isto é sem recurso a qualquer oferta grossista, ou equivalente), de segmentos terminais Ethernet*", isto é, "*para alavancar uma oferta Ethernet* (…) *ao nível das soluções de alto débito*".

Neste sentido, para o Grupo PT, os operadores de cabo, apesar de "*não disporem de soluções grossistas*", devem ser avaliados, "*em particular, no contexto dos segmentos terminais, onde concorrem com as soluções de fibra actualmente em desenvolvimento*", caso contrário, a decisão do ICP-ANACOM é "*potencialmente violadora do princípio da neutralidade tecnológica* (…) [ao] *beneficia*[r] *uma tecnologia em detrimento das outras e, mais relevante, coloca um determinado grupo de operadores (os operadores de cabo) em posição de beneficiarem com a actuação regulatória no mercado dos circuitos*"[19].

O Grupo PT considera assim que o ICP-ANACOM não terá ponderado devidamente a aplicabilidade transversal do princípio da neutralidade tecnológica às várias tecnologias (incluindo também FWA), o que, a seu ver, seria contraditório com a prática seguida na análise dos mercados de banda larga.

---

[18] Serviços L2 VPN (ponto-a-ponto, multiponto e débitos simétricos) e ainda VPN IP, CES sobre IP, QOS e OAM.

[19] Segundo o Grupo PT: "*a não inclusão das soluções Ethernet no mercado dos circuitos alugados tradicionais não viola o princípio da neutralidade tecnológica, uma vez que não há qualquer discriminação entre tecnologias que possa ditar o benefício de uma sobre a outra (as soluções Ethernet irão paulatinamente substituir as soluções tradicionais de acordo com a evolução normal do mercado) e não há nenhum operador que saia especificamente beneficiado com tal medida (não há qualquer exclusivo sobre a tecnologia e todos os principais players do mercado oferecem serviços retalhistas com base na mesma)*".

Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM constata uma aceitação generalizada da aplicabilidade do princípio da neutralidade tecnológica aos mercados dos circuitos alugados, aqui especificamente no que respeita à própria definição de circuito alugado, ainda que o Grupo PT questione (aliás, de um modo geral ao longo da sua resposta) a não inclusão das tecnologias de cabo coaxial nesta definição, bem como na definição do mercado do produto. A este respeito, em secção(ões) posterior(es), é analisado em maior detalhe o caso da tecnologia Ethernet como tecnologia de suporte ao serviço de circuitos alugados retalhistas e grossistas.

O diagrama incluído na 'análise dos mercados', reconhece-se, é um diagrama genérico relativo às tecnologias de suporte utilizadas na rede fixa para a prestação de serviços de comunicações electrónicas e não apenas de suporte ao serviço de circuitos alugados. Neste sentido, procurar-se-á ajustar na decisão final o referido diagrama para o âmbito restrito dos circuitos alugados.

O ICP-ANACOM não concorda com a argumentação do Grupo PT relativamente às tecnologias (e operadores) de cabo. Em primeiro lugar, os operadores de cabo não estão activa e directamente presentes nos mercados de circuitos alugados, retalhista ou grossistas, nem se prevê que o estejam em larga escala no curto e médio prazo, não havendo assim evidências concretas que venha a impor qualquer constrangimento concorrencial ao Grupo PT. Em segundo lugar, e mais importante, as tecnologias e suportes físicos que utilizam cabo coaxial, ainda que já permitam uma oferta alargada de serviços (e outras tecnologias, como Ethernet), apresentam duas características fundamentais, as quais condicionam fortemente, para não dizer que impossibilitam na prática, uma oferta alargada e concorrencial de circuitos alugados:

- O cabo coaxial é um meio físico que tem tido uma utilização essencialmente partilhada, tendo as redes HFC[20] dos operadores de cabo sido implementadas com uma topologia ponto-multiponto, numa primeira fase unicamente para a oferta de serviços de difusão de televisão, não sendo por isso viável implementar generalizadamente soluções ponto-a-ponto, que constituem a base da oferta de circuitos alugados (nomeadamente de circuitos Ethernet em fibra óptica), sem prejuízo para que estas soluções ponto-a-ponto possam ir sendo introduzidas na rede.
- A tecnologia DOCSIS permite actualmente elevados débitos, mas foi especificamente desenvolvida de uma forma assimétrica, i.e., com débitos muito mais elevados no sentido descendente (na razão de 4 para 1). Adicionalmente, a tecnologia DOCSIS 3.0 é recente e está optimizada para o tipo de serviços habitualmente disponibilizados pelos operadores de cabo (principalmente de difusão televisiva e, mais recentemente, de acesso em banda larga, também de um modo assimétrico).

[20] Rede Híbrida de Fibra óptica (na rede *core* e de transporte) e cabo Coaxial (rede de acesso).

Ou seja, a actual oferta das redes HFC e dos operadores de cabo permitirá apenas, sem investimentos elevados, um acesso partilhado e de capacidade assimétrica[21], e não uma oferta alargada de circuitos alugados, caracterizados especificamente por serem ligações dedicadas (ponto-a-ponto), simétricas, transparentes e com garantia de qualidade de serviço, nomeadamente em termos de capacidade garantida.

Adicionalmente, do lado da oferta retalhista a empresas, não há actualmente um serviço comercial de aluguer de circuitos ou sequer de capacidade simétrica prestado por operadores de cabo[22], independentemente da tecnologia, notando-se, a este respeito, que as soluções VPN não estão incluídas no mercado relevante de circuitos alugados.

Por outro lado, o segmento alvo dos operadores de cabo é o segmento residencial, pelo que, no período que decorre até à próxima análise deste mercado, não é expectável que estes operadores entrem, de forma sistemática e abrangente, no mercado retalhista ou grossista de circuitos alugados. Qualquer oferta abrangente (e não meramente pontual, ou, por exemplo, como resposta a eventuais concursos limitados) de circuitos alugados obrigaria a elevados investimentos por parte destes operadores, tanto a nível da rede física de suporte como a nível de processos e recursos (internos), demorando também a poder efectivamente concretizar-se.

Com efeito, o princípio da neutralidade tecnológica aplicar-se-ia directa e efectivamente neste caso (das tecnologias de cabo) se houvesse uma qualquer oferta de circuitos alugados (retalhista ou grossista, o que é reconhecido pelo Grupo PT na sua resposta) ou um plano ou indício de que os operadores de cabo a iriam lançar. Ora, ao contrário do que o Grupo PT afirma, não há qualquer indício de que os operadores de cabo venham a actualizar tecnologicamente as suas redes para oferecerem autonomamente, e de uma forma abrangente, circuitos alugados (nomeadamente, segmentos terminais Ethernet). O ICP-ANACOM não prevê assim que, no curto e médio prazo, possa surgir uma oferta abrangente de circuitos alugados (independentemente da tecnologia) por parte dos operadores de cabo e de modo a poder vir a constranger o comportamento do Grupo PT nestes mercados.

O ICP-ANACOM não concorda assim com o comentário do Grupo PT relativamente ao alegado benefício em particular a favor dos operadores de cabo, porquanto estes não estão (nem se prevê que vem a estar proximamente) em directa concorrência com aquele grupo. O objectivo desta Autoridade é promover a concorrência com o fim último de beneficiar o consumidor, e não procurar beneficiar qualquer operador ou conjunto de operadores (que, no caso dos circuitos alugados, nem sequer estão activamente presentes no mercado).

---

[21] A não ser que se disponibilizasse um único cabo coaxial por acesso e se limitasse o débito da ligação ao máximo disponibilizado no sentido ascendente (actualmente, cerca de 100 Mbps), o que acarretaria elevados investimentos na rede.

[22] Por exemplo, no sítio da ZON (www.zonempresas.pt) são apresentadas as ofertas a empresas, as quais incluem apenas serviços de acesso à Internet e/ou de voz, sendo que os débitos são assimétricos (no limite, 100 Mbps para o *download* e apenas 6 Mbps para o *upload*, no caso do produto "NetPRO Wideband 100M" suportado em fibra óptica). Na Cabovisão "*utliza-se a rede pública da Internet*" para suporte da oferta VPN-IP.

Em conclusão, entende-se que não existem, para já, quaisquer indícios relevantes de concorrência potencial por parte dos operadores de cabo que possam limitar o poder de mercado do Grupo PT. A este respeito, é de notar que mesmo em países onde a cobertura de redes de cabo é bastante superior à cobertura em Portugal, (e.g., Holanda, Bélgica ou Malta) as redes de cabo não foram explicitamente consideradas nos mercados relevantes de circuitos alugados, como exercendo concorrência efectiva ou mesmo potencial. Sem prejuízo, e uma vez que os circuitos Ethernet estão incluídos nos mercados relevantes de circuitos alugados, se e quando os operadores de cabo passarem a disponibilizar circuitos alugados (nomeadamente baseados nesta tecnologia), estes serão devidamente tidos em conta em futuras análises destes mercados.

Finalmente, quanto à inclusão de outras tecnologias, como FWA, de acordo com o princípio da neutralidade tecnológica, à partida (e de um modo lato), poderiam ser consideradas, mas há que ter em conta alguns aspectos específicos relativamente aos circuitos alugados. A este respeito, veja-se a secção dedicada à definição do mercado do produto na 'análise dos mercados' – secção **3.2.1**.

Entende assim o ICP-ANACOM, e no que diz respeito à matéria supra, manter as conclusões da 'análise dos mercados', nomeadamente quanto à ausência de substituibilidade, tanto do lado da procura como da oferta, entre os serviços prestados pelos operadores de cabo e o serviço de circuitos alugados (tradicionais e suportados em Ethernet). *Vide* também a este respeito a secção **3.2.1** do presente relatório.

3.2. MERCADO RETALHISTA DE CIRCUITOS ALUGADOS

São apresentados, de seguida, os comentários recebidos nesta consulta sobre as matérias específicas sobre o mercado retalhista de circuitos alugados, assim como a posição do ICP-ANACOM sobre os mesmos.

3.2.1. Definição do mercado de produto e do mercado geográfico

Na sequência da análise apresentada no sentido provável de decisão do ICP-ANACOM, relativamente ao mercado retalhista de circuitos alugados, definiu-se o seguinte mercado retalhista:

- Mercado dos circuitos analógicos e circuitos digitais sem distinção de débito, independentemente da tecnologia de suporte, abrangendo todo o território nacional.

Respostas recebidas

Para a AdC, a metodologia adoptada pelo ICP-ANACOM é genericamente coerente com o Direito da Concorrência.

A generalidade dos operadores alternativos salienta a inclusão de todos os débitos na definição do mercado do produto.

O Grupo PT concorda com a metodologia adoptada, em linha com o Direito da Concorrência e com a metodologia recomendada pela CE. No entanto, considera que as conclusões da 'análise dos mercados' não são "*inteiramente correctas face à realidade do mercado*".

Apesar de concordar genericamente com a análise de substituibilidade entre circuitos digitais de baixo débito e analógicos ou entre circuitos alugados e serviços FWA, Redes locais via rádio e VPN, o Grupo PT mantém o entendimento manifestado em resposta à anterior análise de mercado (de 2005) quanto à não substituibilidade entre serviços assimétricos e outros serviços de dados, defendendo nomeadamente que os serviços suportados em tecnologias simétricas xDSL não pertencem ao mesmo mercado relevante, dado não serem transparentes e dedicados (a capacidade é estatística e não garantida), requererem custos adicionais ao nível do equipamento terminal, sendo ainda a capacidade de transmissão condicionada pelo comprimento dos lacetes onde se suportam. Esta posição não é partilhada pela APRITEL, a OniTelecom e a Sonaecom, que se manifestaram em sentido oposto, defendendo a inclusão das tecnologias simétricas xDSL.

Adicionalmente, e também ao contrário da generalidade dos operadores alternativos, considera o Grupo PT que serviços de circuitos suportados em tecnologia Ethernet não devem fazer parte do mesmo mercado dos serviços tradicionais, sustentando que o princípio da neutralidade tecnológica (princípio que não prossegue uma finalidade própria, mas que, segundo o Grupo PT, é "*instrumentalizado pela necessidade de proteger a concorrência no mercado*") pretende evitar que uma determinada tecnologia (e o operador que a desenvolveu) seja beneficiada em detrimento de outras, para além de poder criar distorções no mercado por via da falta de convergência entre produtos diferentes. Para o Grupo PT, este princípio não é absoluto e só poderá ser invocado se a concorrência puder vir a ser afectada ou distorcida, além de entender que se podem admitir diversas excepções, nomeadamente quando é necessário promover determinados serviços específicos.

Sustenta neste contexto que "*o facto de os serviços prestados através da tecnologia Ethernet ficarem de fora do mercado relevante não irá beneficiar nenhum operador em particular e certamente não provoca qualquer distorção no mercado*", uma vez que outros operadores já têm ofertas nela baseadas. Por outro lado, refere que "*o mercado vem paulatinamente ditando a substituição* [e até *abandono*] *das tecnologias tradicionais para tecnologias Ethernet/IP, pelo que este é um efeito independente de qualquer medida de cariz regulatório*" e que resulta, entre outras razões, da maior eficiência e poupanças de custos.

Apesar deste reconhecimento, o Grupo PT julga não ser suficiente este aspecto para sustentar a inclusão da Ethernet no mercado dos circuitos alugados, pois alguns clientes não valorizam os factores diferenciadores das tecnologias tradicionais ("*latência, contenção, transparência e qualidade de serviço*" ou segurança)[23] e, mais motivados pelo factor preço, migram para

[23] Decorrentes, segundo o Grupo PT, nomeadamente do facto de nas soluções Ethernet a capacidade ser partilhada e depender do congestionamento da rede.

soluções Ethernet (para conectividade "ponto-multiponto"). Considera ainda o Grupo PT que existe uma procura diferenciada consoante o tipo de solução em causa e considera ainda mais relevante não existir "*qualquer migração em sentido inverso, isto é, de serviços com base em soluções Ethernet para serviços de circuitos tradicionais*". Neste sentido, "*em linha com a prática regulatória seguida pelo ICP-ANACOM em outros casos*[24]", o Grupo PT considera justificar-se a exclusão dos circuitos Ethernet do mercado de produto.

Sustenta ainda o Grupo PT que o princípio da neutralidade tecnológica não deveria ser invocado neste caso, uma vez que estas distintas tecnologias reflectem-se em diferentes funcionalidades/produtos oferecidas(os) aos utilizadores finais. Ainda que reconheça que ao nível do transporte e velocidade de transmissão simétrica existe uma aproximação entre circuitos tradicionais e "*soluções*" Ethernet[25], estas últimas soluções não oferecem aos utilizadores uma "*ligação exclusiva e não partilhada, ao contrário do que sucede com os circuitos alugados tradicionais*", que a seu ver reúnem características que ainda são requeridas por algumas aplicações específicas usadas por alguns clientes. Sustenta ainda esta entidade que "*as soluções Ethernet não permitem estabelecer um canal permanente e transparente entre dois pontos* (…), [utilizando-se] *multiplexagem estatística*".

Em conclusão, o Grupo PT defende, em face das diferenças em termos de funcionalidades e qualidade de serviço (e.g. níveis de serviço), segurança[26] e também de preços, entre as tecnologias tradicionais e a tecnologia Ethernet, que os serviços prestados com base nesta última não devem ser incluídos no mesmo mercado.

Sem prejuízo, e caso isso não aconteça, o Grupo PT julga que o ICP-ANACOM deveria, pelo menos, segmentar o mercado do produto por tipo de interface, i.e., em serviços suportados em Ethernet e os serviços tradicionais sobre SDH/PDH[27], os quais poderão ser ainda segmentados por capacidade[28].

A respeito da segmentação por capacidade, o Grupo PT sustenta a não existência de "*substituibilidade em cadeia, uma vez que não poderiam ser considerados os referidos*

---

[24] O Grupo PT refere que "*na sua decisão sobre o mercado grossista de fornecimento de banda larga (Mercado 12 da Recomendação 2003), de Junho de 2005, o ICP-ANACOM aborda especificamente a questão da ausência de substituibilidade entre dois serviços quando existe apenas um movimento de migração unilateral*".

[25] Embora nestas, segundo o Grupo PT, "*a capacidade é partilhada por todos os utilizadores e depende, em cada momento, do nível de congestionamento da rede*".

[26] "(…) *razões apontadas pelo ICP-ANACOM para excluir os serviços assimétricos do mercado relevante do produto*".

[27] Segundo o Grupo PT, à semelhança do realizado pelo regulador do Reino Unido, que segmentou o mercado retalhista de circuitos alugados em quatro sub-mercados de circuitos "*ditos tradicionais*" e dois de "*soluções Ethernet*", fundamentado essa decisão na "*(i) análise qualitativa das diferenças funcionais entre os interfaces; (ii) nas diferenças de preços existentes e (iii) na existência de barreiras à mudança*".

[28] Ainda segundo o Grupo PT, à semelhança de outras ARN, como o OFCOM ou a OPTA, a qual segmentou os mercados de circuitos alugados consoante a capacidade (menor ou equivalente a 20 Mbps, em cobre ou superior a 20 Mbps, em fibra óptica, com maiores custos). Já o OFCOM definiu uma segmentação do mercado dos circuitos alugados por capacidade ("*low bandwith*", "*high bandwith*", "*very high bandwith*"), devido às "*diferenças significativas de preços entre os circuitos de diferentes capacidades*".

escalões intermédios" (10 Mbps e 100 Mbps) em virtude destes apenas existirem no âmbito da oferta Ethernet (que não devem pertencer ao mesmo mercado, como exposto supra) e uma vez que considera existirem "*problemas com a aplicação do* (…) *teste do SSNIP*[29]"[30], sendo que na 'análise dos mercados' a diferença de preço entre um circuito de capacidade superior e o de capacidade imediatamente inferior ronda em 1,5 a 2 vezes o preço deste último, envolvendo grandes aumentos de capacidade de que o cliente não necessita[31].

O Grupo PT propõe assim a segmentação do mercado retalhista em circuitos tradicionais e circuitos Ethernet (por tipo de interface) e cada um destes segmentos, por sua vez, segmentado em função da capacidade (três patamares distintos cuja definição considera confidencial)[32].

Já relativamente à definição do mercado geográfico de circuitos alugados, o Grupo PT, embora compreenda o exercício seguido, manifesta ainda (tal como o tinha feito a propósito da anterior análise de mercado) algumas reservas quanto à abrangência e conclusões do ICP-ANACOM, sublinhando a existência de "*uma pressão concorrencial assimétrica no território nacional*", isto é, "*em zonas com um tecido empresarial mais denso e com maior capacidade de atracção de investimento, a pressão exercida pelos operadores ditos alternativos é mais intensa do que em outras zonas do território*".

Em relação a esta matéria, os argumentos mais aprofundados do Grupo PT, que considera faria sentido identificar logo na definição do mercado retalhista, são desenvolvidos a propósito da análise dos mercados grossistas.

Entendimento do ICP-ANACOM

Esta Autoridade constata a concordância generalizada com a metodologia adoptada para a definição dos mercados, considerada como consistente com o Direito da Concorrência.

O ICP-ANACOM reconhece a profundidade da alteração verificada na definição do mercado do produto, mas é precisamente por dever desenvolver a análise "*face à realidade do mercado*" que esta Autoridade procedeu à análise de substituibilidade dos circuitos tradicionais face aos circuitos Ethernet. De facto, terá sido apenas em 2004 (precisamente o ano em que se preparou a anterior análise) que terá tido início a oferta de circuitos/capacidade Ethernet do Grupo PT, com o lançamento da oferta grossista comercial "Rede Ethernet PT" da PTC, e só mais

[29] *Small but Significative and Non-transitory Increase in Price.*

[30] Refere o Grupo PT que o "*padrão de consumo de que parte a análise do ICP-ANACOM é a substituibilidade entre a contratação de dois circuitos de 2 Mbps e um circuito de 10 Mbps* (…) [o que acontece] *muito raramente,* (…) [e] *não parece ser totalmente consentâneo com o teste do SSNIP* (…). *Seria em certa medida o mesmo que efectuar o teste do SSNIP para determinar se a laranja e o ananás se encontram no mesmo mercado relevante, e comparar com o preço do ananás não o preço de uma laranja, mas antes de duas*".

[31] A PTC discorda aliás da substituibilidade entre a contratação de 2 circuitos de 2 Mbps e um circuito de 10 Mbps, alegando que a primeira é negligenciável e que a comparação entre as duas não lhe parece consentânea com o teste do SSNIP.

[32] Nas suas conclusões sobre esta matéria, o Grupo PT refere ainda que "*o ICP-ANACOM não poderá deixar de considerar na decisão final as soluções sobre cabo*".

recentemente se começou a assistir ao forte desenvolvimento de serviços suportados nesta tecnologia.

Este desenvolvimento e migração (de tecnologias tradicionais) acontecem tanto ao nível de circuitos como de outros serviços de comunicações electrónicas (e.g., VPNs), pelo que não será correcto assumir, como refere o Grupo PT, que esta migração se dá apenas ao nível das "*soluções Ethernet mais baratas e que permitem uma conectividade "ponto-multiponto"*", e não dos circuitos alugados.

Existe uma evidência, suportada em dados concretos (nomeadamente os disponibilizados pelo Grupo PT), de que há uma crescente procura (e oferta) de circuitos alugados suportados em Ethernet, decorrente de uma efectiva migração no âmbito deste mercado. Noutros países, talvez em virtude de uma maior concorrência, essa migração tem sido ainda mais evidente. É, por exemplo, o caso de Espanha, em que a percentagem dos circuitos baseados em Ethernet já correspondia em 2008, segundo a análise de mercados de circuitos alugados desenvolvida pela CMT, a 46% em volume e 58% em receitas do total de serviços de circuitos alugados. O próprio Grupo PT reconhece esta evidência, referindo o paulatino "*abandono*" das tecnologias tradicionais por tecnologias Ethernet (e IP), resultante de maior eficiência e menores custo.

O facto de haver alguns clientes específicos e mais exigentes (como, por exemplo, bancos ou determinados utilizadores com aplicações com características especiais), para os quais os circuitos baseados em Ethernet podem não constituir ainda uma alternativa global aos circuitos tradicionais, não permite contradizer a presunção de que os circuitos suportados em Ethernet e em tecnologias tradicionais se encontram, no mesmo mercado relevante.

Com efeito, em bom rigor, a aplicação do princípio da neutralidade tecnológica na definição do mercado de produto dos circuitos alugados (quer retalhista, quer grossista) resulta antes de mais da actual realidade dos mercados, em particular da crescente utilização de (e em substituição de outras) tecnologias Ethernet para a oferta destes serviços, razão pela qual este princípio não é, de todo, "*instrumentalizado*" por esta Autoridade, ao contrário do afirmado pelo Grupo PT.

Adicionalmente, o ICP-ANACOM esclarece que não aplica de forma cega o principio da neutralidade tecnológica e sem ter em conta determinadas especificidades dos mercados e das próprias tecnologias. Doutro modo, "qualquer" tecnologia utilizada por "qualquer" entidade para oferecer serviços de transporte (e.g., FWA ou ATM) seria incluída no mercado do produto. Não é esse o caso.

Neste contexto, não colhe o argumento do Grupo PT de que, não havendo indícios de migração (inversa) de circuitos suportados em Ethernet para circuitos suportados em tecnologias tradicionais, não se pode concluir pela substituibilidade dos serviços. Com efeito, considera o ICP-ANACOM não ser expectável que as empresas optem por migrar para serviços mais caros e suportados em tecnologias mais "antiquadas". Considerando este argumento num caso limite, nunca um serviço suportado numa nova tecnologia (e até com menor preço) seria incluído no mesmo mercado de um já existente. Por exemplo, é expectável que um consumidor, tendo um

televisor (de determinada dimensão e com uma utilização normal) LCD "HD Ready" (com tecnologia menos recente) opte por adquirir um LCD "Full HD" com a mais recente tecnologia e a um preço até inferior, mas o contrário já não é expectável. Contudo, estes dois televisores não deixam de pertencer ao mesmo mercado de produto. O mesmo raciocínio se pode aplicar no caso dos circuitos alugados suportados em Ethernet (tecnologia mais recente e de menor custo) versus circuitos tradicionais.

O exemplo referido pelo Grupo PT, a propósito de anterior decisão do ICP-ANACOM quanto à "*ausência de substituibilidade entre acessos em banda estreita e acessos em banda larga,* (…) *apesar do evidente movimento de migração existente entre estas soluções*", não é comparável com a decisão agora em análise, porquanto os serviços aí em causa apresentavam evidentes características diferenciadas, tanto ao nível do débito oferecida (Kbps vs. Mbps) como da utilização ("*dial up*" vs. "*Always on*")[33]. Importante também é a tipologia de rede de suporte considerada neste caso, ponto-multiponto. Ora, o ICP-ANACOM entende que no caso dos circuitos Ethernet vs. circuitos tradicionais se está perante procura e oferta de produtos com características e funcionalidades muito similares – e sobre topologia ponto-a-ponto, logo com acesso totalmente dedicado –, o que não acontecerá na comparação entre acessos em banda larga e em banda estreita.

Ainda relativamente ao princípio da neutralidade tecnológica, o ICP-ANACOM entende que este não deve ser aplicado no sentido de beneficiar uma dada tecnologia[34] (e.g. as tecnologias de cabo, como alega o Grupo PT), mas sim de garantir que nenhuma tecnologia – que permita disponibilizar o mesmo serviço ou um serviço similar – seja "desconsiderada" e que dessa forma possa ser usada para introduzir distorções na concorrência no mercado de circuitos alugados. Com efeito, saliente-se a respeito da excepção mencionada no n.º 8 do artigo 5.º da LCE, referida na argumentação do Grupo PT, que não se trata aqui da promoção de qualquer serviço. O mesmo entendimento pode ser transposto para o caso dos circuitos suportados em tecnologias xDSL simétricas (os quais se mantêm incluídos no mesmo mercado), isto é, não há excepção à aplicação do princípio da neutralidade tecnológica, i.e., da "*neutralidade tecnológica da regulação*".

Com efeito, é por se considerar que os serviços assimétricos suportados em redes de cabo não garantem as mesmas funcionalidades dos circuitos alugados (nomeadamente quanto à simetria e à partilha do meio físico), que o referido princípio da neutralidade tecnológica não se aplica neste caso e estes serviços não são considerados substitutos (*vide* a este respeito a secção anterior deste relatório).

[33] A mesma diferença ao nível das funcionalidades associadas aos serviços se poderia salientar no outro caso referido pelo Grupo PT, STF vs. STM, em que este último se caracteriza pela mobilidade do acesso (que não existe no serviço fixo).

[34] "*isto é, não imponha nem discrimine a favor da utilização de determinado tipo de tecnologia*" – Considerando 18 da Directiva Acesso (2002/21/EC) de 7 de Março de 2002.

O ICP-ANACOM aludiu ao facto de vários operadores a actuar nos mercados retalhistas já utilizarem tecnologia Ethernet para suportar uma multiplicidade de serviços (não só, obviamente, de circuitos alugados), mostrando que há uma procura de circuitos alugados suportados em Ethernet, quer por razões técnicas quer económicas. O Grupo PT reconhece aliás uma efectiva e "*paulatina* (…) *substituição das tecnologias tradicionais para tecnologias Ethernet/IP*", por serem mais eficientes e baratas, o que se encontra precisamente em linha com a análise do ICP-ANACOM.

Neste sentido, a não inclusão dos circuitos Ethernet nos mercados de circuitos alugados poderia, de facto, introduzir (ou até manter) distorções no seu seio, porquanto um operador com PMS, ao utilizar (apenas) para uso próprio, circuitos Ethernet num mercado não concorrencial, poderia fazê-lo de uma forma totalmente discriminatória, incluindo até a própria recusa de acesso. Neste caso, esse operador poderia inclusivamente oferecer serviços retalhistas suportados em circuitos Ethernet, os quais, reitera-se, são disponibilizados a preços substancialmente mais reduzidos que os circuitos tradicionais, ao passo que outros operadores não teriam essa possibilidade (ou apenas em condições claramente mais desfavoráveis), dado não possuírem infra-estrutura própria (nomeadamente segmentos terminais grossistas) e terem de recorrer à oferta grossista do Grupo PT.

Deste modo, a não inclusão dos circuitos Ethernet no mercado do produto proporcionaria espaço para possíveis práticas anti-concorrenciais, que ficariam automaticamente de fora de qualquer escrutínio relativo à necessidade de regulação *ex ante*, beneficiando assim o operador que nesse mercado detivesse PMS.

O ICP-ANACOM reconhece que a tecnologia Ethernet é mais eficiente por utilizar mecanismos estatísticos de gestão de tráfico, nomeadamente nas mais simples "*soluções Ethernet*", do tipo *best effort*[35] e em topologias ponto-multiponto[36]. Mas, no caso dos circuitos alugados suportados em Ethernet, não é destas "*soluções*" que se trata, mas antes da oferta de ligações ponto-a-ponto Ethernet simétricas, transparentes e dedicadas[37], as quais podem até ser suportadas na rede de transporte SDH existente, concentrando-se os "ganhos" nas interfaces, nos pontos terminais das ligações extremo-a-extremo. Em qualquer caso, há mecanismos de

[35] Modelo de "gestão de tráfego IP" (actualmente usado, por exemplo, no acesso à Internet pública), em que a largura de banda é partilhada (sem possibilidade de reserva) por todos os utilizadores. Em caso de congestionamento de tráfego, os dados (e.g. pacotes IP) são descartados sem qualquer critério nem prioridade, não garantindo a prestação do serviço ou um bom desempenho. Em caso de tráfego sensível a atrasos ou perdas de pacotes, isto pode originar perdas acentuadas de qualidade de serviço (em tempo real) e, em casos extremos, inviabiliza-la.

[36] Utilizadas por exemplo nas ofertas de acesso à Internet, em que há elevadas taxas de contenção e uma utilização muito eficiente da multiplexagem estatística na agregação de tráfego IP.

[37] *Vide*, por exemplo, ofertas nacionais da COLT (http://www.colt.net/business/pt-PT/services/private-networking/ethernet/products/index.html) e Claranet (http://www.claranet.pt/networks/leased-line-and-ethernet) ou internacionais, como da BT (http://business.bt.com/data-and-voice-networks/site-to-site/ethernet-private-circuits) ou da NTT (http://www.nttamerica.com/products/private_networks/private_line/files/LL_E.pdf).

planeamento e, fundamentalmente, de gestão de rede e de tráfego (e.g. CoS, MPLS)[38] que permitem garantir a criação de circuitos dedicados sobre Ethernet, não colhendo a argumentação do Grupo PT relativamente às diferenças "*assinaláveis*" de funcionalidade entre as tecnologias Ethernet e SDH. Há certamente diferenças entre tecnologias, mas há mecanismos de controlo e gestão da rede e do tráfego que permitem a garantia de qualidade de serviço e características específicas de serviço, como o débito garantido, a simetria e a transparência.

Finalmente, relembre-se que a própria oferta do Grupo PT (a PME e grandes empresas[39]) garante, nomeadamente, um "*acesso* (…) *prestado com interface E, FE ou GE* (…) *implementado sobre fibra-óptica entre as instalações da sua Organização e a rede Ethernet/MPLS* [(acesso dedicado)]. *Associado a cada acesso, e caso solicitado,* [é] *disponibiliza*[da] *uma oferta diversificada de acessos com securização (interface, caminho e/ou POP)*"[40].

Neste contexto, mantendo o ICP-ANACOM o seu entendimento relativamente à substituibilidade, tanto do lado da procura como da oferta, entre circuitos alugados suportados em tecnologias Ethernet e circuitos alugados tradicionais, mantém-se por conseguinte também o entendimento da 'análise dos mercados' relativamente à não adopção de uma segmentação por capacidade, dada a existência de novos patamares intermédios (e.g. 10 Mbps e 100 Mbps) na cadeia de substituibilidade.

Adicionalmente, também não se prevê utilidade prática numa eventual segmentação em vários sub-mercados em função do débito (no limite, em número elevado), porquanto essa segmentação não iria alterar substancialmente o entendimento do ICP-ANACOM relativamente à situação concorrencial nos mercados (retalhista e, consequentemente, grossistas) de circuitos

---

[38] *Vide*, por exemplo, o sítio da Optimus (http://caveman.optimus.pt/Corporate/ProdutosServicos/CarrierEthernetOptimus/Caracteristicas): "*Os perfis de tráfego caracterizam os fluxos de tráfego associados às Ligações Ethernet de acordo com os seguintes atributos:*

- *Perfil de Largura de Banda: Determina a forma como é gerida a largura de banda nominal contratada para determinada Ligação Ethernet (PIR – Peak Information Rate). A largura de banda nominal contratada para uma determinada Ligação Ethernet divide-se entre o débito mínimo garantido (CIR – Commited Information Rate) e débito máximo permitido para além do CIR (EIR – Excess Information Rate) que serão admitidos para o tráfego associado às Ligações Ethernet em cada um dos sentidos de comunicação;*
- *Classe de Serviço: Categoriza determinado tipo de tráfego associado a uma Ligação Ethernet para que o mesmo seja transportado na Rede Carrier Ethernet da Optimus de forma diferenciada e em conformidade com os parâmetros de qualidade e de prioridade que lhes estão atribuídos.* (…) *O tráfego associado aos serviços EPL e EPLAN, dadas a suas características de Ligações Ethernet transparentes, estará sempre associado a uma Classe de Serviço prioritária na Rede Carrier Ethernet da Optimus*".

[39] *Vide* sítio da PT Empresas (empresa do Grupo PT que presta serviços a grandes empresas): http://www.ptempresas.pt/ServicosESolucoes/EmDestaque/Pages/detalheproduto.aspx?ProdID=312.

[40] (…) *Características:*

- *Serviço de acesso em layer 2 à rede Prime ETHERNET/MPLS, faculta uma oferta bem definida de acessos físicos baseados na tecnologia Ethernet.*
- *É ainda possível associar a este serviço: serviços de OMG (Operação, Manutenção e Gestão) sobre CPEs, conectividade ponto-a-ponto" – garantias ao nível da transparência e qualidade de serviço*".

alugados, porque qualquer sub-mercado de retalho não cumpriria o teste dos "três critérios" por inexistência de barreiras à entrada e suficiência da Lei da Concorrência, logo não seria sujeito a regulação *ex-ante* – *vide* a este respeito as secções relativas à aplicação do teste dos "três critérios" na 'análise dos mercados', bem como secções posteriores deste relatório.

Note-se que quanto maior for o número de sub-mercados, menor será a sua dimensão, podendo haver segmentos, nomeadamente os correspondente aos circuitos de maior débito, onde o volume de circuitos transaccionados seria extremamente reduzido (inferior a uma dezena de unidades), não sendo neste caso a quota de mercado um indicador relevante para a aferição de PMS. Pode acontecer ainda que circuitos alugados sejam objecto de revenda grossista (ou seja, um circuito contratado no âmbito da ORCA pode ser objecto de revenda grossista por parte do operador alternativo)[41] e, assim, "duplamente contabilizados" no volume de circuitos, pelo que a análise exclusivamente baseada nas quotas de mercado poderia levar a resultados incorrectos em determinados sub-mercados, nomeadamente de segmentos terminais.

Sem prejuízo, o ICP-ANACOM não contesta existirem diferenças entre os preços dos circuitos de maior capacidade (nos vários patamares), mas estas reflectem as substanciais diferenças ao nível do débito disponibilizado. Por exemplo, um circuito local Ethernet de 10 Mbps oferece um débito cinco vezes superior a um circuito tradicional de 2 Mbps para um preço apenas cerca de duas vezes superior. O que se concluiu na 'análise dos mercados' é que, na prática, os circuitos de 10 Mbps (Ethernet) serão substitutos dos circuitos tradicionais de débito inferior – neste caso por circuitos de 2 Mbps, sendo que, pelo mesmo preço, é disponibilizado à empresa cliente final um débito 2,5 vezes superior (ao débito de dois circuitos de 2 Mbps). Aliás, numa visão prospectiva, em que se espera um crescimento sustentado das necessidades de maior "largura de banda", é expectável que a procura de circuitos de débito cada vez mais elevado se mantenha ou até se amplie. De igual modo, perante um SSNIP num circuito de capacidade inferior por parte de um monopolista hipotético é expectável que os clientes equacionem, prospectivamente e face a necessidades crescentes de largura de banda, a contratação de circuitos de capacidade significativamente superior. Por exemplo, seria provável que um cliente de circuitos tradicionais a 2 Mbps, face a um aumento de preços deste tipo de circuitos, optasse por migrar para circuitos Ethernet a 10 Mbps, suportando um ligeiro diferencial de preço face ao que pagaria caso mantivesse o circuito de 2 Mbps, objecto do aumento de preço. Esta avaliação indica que existe substituibilidade de circuitos tradicionais por circuitos Ethernet de capacidade superior.

Releve-se neste contexto que um circuito (extremo-a-extremo) local de 100 Mbps (Ethernet) apresenta um preço inferior ao de um circuito tradicional de 34 Mbps, o que, *per se*, é um

[41] Um operador alternativo poderá contratar a um outro, fornecedor grossista, um dado número de circuitos grossistas extremo-a-extremo. Se o operador fornecedor necessitar, para esse efeito, de contratar segmentos terminais à PTC, então esses mesmos segmentos terminais serão duplamente contabilizados no volume total desse mercado (i.e., no volume de segmentos fornecidos pela PTC e também no volume de segmentos fornecidos pelo operador alternativo).

indicador notável da existência de substituibilidade em cadeia neste mercado – ver secção **3.2.1.3** da 'análise dos mercados'.

No limite, e por absurdo, a aplicação "cega" de uma segmentação consoante o patamar de débito levaria à definição de um número significativo de mercados do produto. Ou seja, até diferentes mercados de circuitos analógicos (pois um circuito a "2 fios" poderia não ser substituto de um de "4 fios"), e vários mercados de circuitos digitais: de 64 Kbps (não substituível por um de 128 Kbps, efectivamente com o dobro da capacidade), n×64 Kbps até 2 Mbps, 10 Mbps, 34 Mbps, 100 Mbps, 155 Mbps, 1 Gbps (e eventuais intermédios, pois os circuitos Ethernet – i.e. os débitos efectivos nas "ligações lógicas" – podem ser definidos em múltiplos de 1, 10 ou 100 Mbps, consoante a interface, pelo que, conceptualmente, até existirá uma cadeia praticamente contínua nos débitos dos circuitos alugados suportados em Ethernet)[42].

O ICP-ANACOM reconhece que em certos casos poderá até existir um "salto" não negligenciável entre dois tipos de circuitos (por exemplo até 2 Mbps, suportados na rede de cobre, e de débitos superiores, suportados em fibra óptica), mas deve-se fundamentalmente realçar que, do ponto de vista de análise concorrencial do ou dos vários potenciais sub-mercados paralelos, o resultado, quer no mercado retalhista quer nos grossistas, seria o mesmo. Isto é, independentemente da capacidade dos circuitos ou da tecnologia de suporte, o mercado ou mercados do produto a nível de retalho não cumpririam o teste dos "três critérios", particularmente o primeiro critério, em virtude da existência de uma oferta grossista de referência, que agora se melhora, nomeadamente com a inclusão dos circuitos Ethernet.

Relativamente à definição do mercado geográfico, ainda que se reconheça existirem diferentes condições socioeconómicas e de concentração empresarial em diferentes regiões, o ICP-ANACOM considera que estas diferenças não são substanciais e relevantes de molde a criar dinâmicas concorrenciais entre áreas geográficas ou rotas específicas tais que justificassem a identificação de mercados geográficos distintos a nível retalhista.

Em conclusão, o ICP-ANACOM entende dever manter as conclusões da 'análise dos mercados' relativamente à definição do mercado do produto e geográfico de circuitos alugados, atendendo ao princípio da neutralidade tecnológica – os mercados devem ser definidos e analisados independentemente das redes ou infra-estrutura utilizadas para fornecer esses mesmos serviços aos utilizadores –, e à fundamentada análise de substituibilidade entre os diversos produtos, nomeadamente entre circuitos suportados em tecnologias tradicionais e Ethernet. Acresce que em termos de segmentação do mercado retalhista, quer se incluísse circuitos Ethernet ou não no mercado, quer se segmentasse por débito ou por área geográfica, o resultado, estritamente do ponto de vista retalhista, não se alterava, uma vez que a conclusão foi

[42] Há que relevar que apesar das interfaces Ethernet disponibilizarem débitos (máximos) "normalizados" de acordo com a interface, de 10 Mbps, 100 Mbps, 1 Gbps, etc., é possível, e até corrente, serem estabelecidos circuitos com sub-múltiplos daqueles patamares (e.g. circuitos Ethernet de 5 Mbps – sobre uma interface Ethernet 10 Mbps, 50 Mbps – sobre uma interface FastEthernet 100 Mbps, ou 500 Mbps – sobre uma interface GigaEthernet 1 Gbps).

de que o teste dos "três critérios" não era cumprido. A nível grossista, a definição de mercado resulta, em parte, da definição do mercado retalhista, mas também da própria procura grossista já que os circuitos alugados são utilizados pelos operadores para construção de rede própria e não apenas para comercializar directamente no mercado retalhista. Daí estas questões de segmentação do mercado do produto ou do mercado geográfico serem também analisadas nas secções relativas à definição dos mercados grossistas.

Mantém-se assim o entendimento de que o mercado retalhista de circuitos alugados é homogéneo. Acresce que uma eventual segmentação desse mercado (por tecnologia, capacidade e/ou área geográfica) teria levado a uma desnecessária e morosa análise, implicando a aplicação do teste dos "três critérios" aos vários segmentos, conduzindo ainda assim a um resultado final e conclusões similares, isto é, como resulta da análise efectuada por esta Autoridade (*vide* secção **3.4** da 'análise dos mercados') – "*não se identifica*[ando] *barreiras à entrada e à expansão significativas e intransponíveis no mercado retalhista de circuitos alugados. Com efeito, quer a expansão da rede própria dos operadores, quer as obrigações entretanto impostas fundamentalmente ao nível grossista, parecem ter sido suficientes para reduzir as barreiras à entrada e à expansão e permitir aos operadores alternativos, querendo, ultrapassar essas mesmas barreiras e entrar e/ou aumentar a sua quota de mercado no retalho*".

3.2.2. Aplicação do teste dos "três critérios" ao mercado retalhista de circuitos alugados

Uma vez aplicado o teste dos "três critérios" ao mercado retalhista de circuitos alugados, e tendo em máxima conta as Linhas de Orientação da CE, o ICP-ANACOM concluiu não ser este um mercado relevante para efeitos de aplicação de regulação *ex ante*.

Respostas recebidas

A AdC concorda com as conclusões da análise do mercado retalhista e com o seu desenvolvimento num cenário de não regulação, considerando resultar claro da aplicação do "teste dos três critérios" que este mercado "*não se caracteriza pela presença de obstáculos fortes e não transitórios à entrada, sobretudo em face da existência de obrigações regulamentares* (…) *nos mercados grossistas conexos e, em particular, da disponibilização de uma oferta de referência grossistas*. Para aquela Autoridade, o mercado retalhista de circuitos alugados não é susceptível de regulação *ex ante* em face do incumprimento do primeiro e do terceiro critérios do referido teste.

Por seu turno, a Sonaecom discorda das conclusões do ICP-ANACOM decorrentes do teste dos "três critérios", considerando que a quota do Grupo PT na totalidade do mercado retalhista dos circuitos alugados se mantém acima dos 80%[43] e considerando, nomeadamente, que:

- Apesar de o ICP-ANACOM considerar que eventuais obstáculos à entrada são sanados por via da regulação grossista, esta quota de mercado mantém-se acima dos 80% ao fim de quase 5 anos e não tem paralelo com qualquer outro mercado retalhista nacional (seja o de banda larga ou o de serviços de voz em local fixo), ou seja, não se pode considerar este mercado como um mercado concorrencial.
- Em nenhum momento da análise é ponderado o contributo que a actual regulação retalhista poderá ter tido para a redução de quota do Grupo PT, nem quais os efeitos da sua remoção na sustentabilidade do actual movimento de redução dessa quota. A este respeito, a Sonaecom refere que as actuais obrigações de não discriminação, transparência e de orientação para os custos têm um efeito disciplinador sobre a actuação do Grupo PT, o qual desaparecerá uma vez que essas obrigações sejam removidas. De acordo com a Sonaecom, "*existem graves distorções no mercado pelo facto do Grupo PT conseguir responder a concursos públicos com prazos de instalação e reparação de avarias que não são garantidos aos operadores via as ofertas reguladas*"[44].

Finalmente, e no que se refere ao terceiro critério, e pelas mesmas razões, a Sonaecom também discorda da suficiência da regulação *ex post* para controlo do operador dominante. Neste sentido, defende a Sonaecom que as conclusões da 'análise dos mercados' não são coerentes com a situação actual, devendo o mercado retalhista manter-se sujeito a regulação *ex ante*.

O Grupo PT subscreve a "*linha de raciocínio adoptada pelo ICP-ANACOM* (…), *em linha com a prática de outras ARN*"[45] e "*com os princípios jusconcorrenciais subjacentes à definição de mercados relevantes*", que permitem concluir de forma "*fundamentada*" que não existem barreiras à entrada no mercado de retalho e que a sua estrutura tende para uma situação de concorrência efectiva, onde "*as características do mercado indicam uma clara tendência actual de competitividade*", resultando que este mercado não cumpre o teste dos "três critérios", pelo que terá sido suprimido da Recomendação.

---

[43] Quota considerada relevante pela Sonaecom, na medida em que considera não existir evidência suficiente para subdividir este mercado entre circuitos de alto débito e de baixo débito.

[44] Um exemplo que considera significativo está "*plasmado no Acordo Quadro de Compras Públicas para a prestação de serviços de comunicações de dados em local fixo, o qual inclui níveis de serviço, tanto em termos quantitativos e como em termos de universo representativo, que são mais exigentes que aqueles presentes na actual*" ORCA. A Sonaecom não compreende como a PTC pode apresentar propostas nos termos deste acordo quadro sem incorrer em práticas discriminatórias.

[45] Segundo o Grupo PT, a "*reavaliação que tem vindo a ser conduzida pelas ARN* [nomeadamente da Espanha, Holanda e Itália] *mostra uma clara tendência para, nesta 2.ª ronda de análises, e na esteira do entendimento da Comissão na Recomendação 2007, se considerar que o mercado do fornecimento retalhista de circuitos alugados não é um mercado susceptível de regulamentação ex ante*", visto não se cumprirem (alguns d)os critérios do teste dos "três critérios", nomeadamente a existência de barreiras à entrada.

O Grupo PT refere que o número de circuitos alugados no retalho tem vindo a cair 10% ao ano desde 2003 e as receitas 3%, bem como a quota do Grupo PT que, em receita, caiu cerca de 22% desde a mesma data[46]. Segundo o Grupo PT, o facto de os preços praticados estarem alinhados ou serem mais baixos que os preços praticados na Europa, é um indicador de que não há barreiras à entrada e que os operadores alternativos investem em infra-estrutura própria[47] e que a estrutura actual do mercado é competitiva, aspecto que se deverá ainda reforçar no futuro.

Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM constata que a AdC e o Grupo PT concordam com a metodologia utilizada pelo ICP-ANACOM nesta análise e com as suas conclusões, e que a Sonaecom discorda em absoluto das mesmas.

O ICP-ANACOM reconhece, também na 'análise dos mercados', que a quota de mercado do Grupo PT no retalho tem-se mantido a níveis elevados (bastante acima de 50%) e não se prevê que se reduza para patamares muito inferiores no curto prazo, pelo que, de facto, o segundo critério do teste dos "três critérios" considera-se cumprido, o que no entanto não é condição suficiente para que este mercado seja objecto de regulação *ex ante.* Em qualquer caso, o ICP-ANACOM mantém o entendimento de que, fundamentalmente pelo efeito da regulação grossista (que sairá reforçado por via da inclusão dos circuitos Ethernet na oferta de referência grossista), já não existem barreiras elevadas e não transitórias à entrada e à expansão no mercado retalhista de circuitos alugados, constituído pelos circuitos analógicos e digitais até e incluindo 2 Mbps[48]. O ICP-ANACOM lembra que não houve queixas ou litígios neste mercado retalhista desde a anterior análise, o que contribuiu para o incumprimento do terceiro critério do teste, não havendo evidências de que no futuro a aplicação da Lei da Concorrência não seja suficiente para colmatar eventuais problemas, nomeadamente uma prática de preços predatórios e consequente "esmagamento de margens".

Em relação ao contributo que a actual regulação retalhista poderá ter tido para a redução da quota de mercado do Grupo PT e os efeitos da sua remoção na sustentabilidade do actual movimento de redução dessa quota, *vide* a análise desenvolvida na secção **3.3** da 'análise dos mercados'.

Finalmente, e quanto às alegadas incompatibilidades entre as propostas em concursos públicos e os níveis de qualidade de serviço estabelecidos na oferta grossista, é questão que não cabe na presente análise de mercado. A este respeito, importa, contudo, salientar a recente deliberação do ICP-ANACOM relativa à publicitação dos níveis de desempenho na qualidade de serviço das ofertas grossistas, que pretendeu nomeadamente "*fomentar uma maior transparência para*

[46] Excluindo circuitos Ethernet, mas "*no segmento de circuitos de 2 Mbps e superiores a quota do Grupo PT sofreu descidas ainda mais significativas*".

[47] "*o que permite explicar que, apesar da quebra no número de circuitos grossistas, houve um aumento significativo de acessos retalhistas*" fornecidos por estes operadores.

[48] Os circuitos retalhistas de débito superior a 2 Mbps já não eram regulados, dado não terem sido incluídos no mercado relevante na anterior análise.

o mercado, no tocante aos níveis de qualidade de serviço praticados pela PTC, quer aos próprios serviços, ou a empresas subsidiárias ou associadas, quer às restantes empresas beneficiárias das suas ofertas, permitindo uma melhor avaliação do princípio da não discriminação"[49].

3.2.3. Supressão das obrigações regulamentares

A supressão das obrigações regulamentares no mercado retalhista decorre da respectiva análise e, em particular, das conclusões do teste dos "três critérios".

Respostas recebidas

Para a AdC, em face das conclusões baseadas no teste dos "três critérios", justifica-se a supressão das obrigações regulamentares anteriormente impostas.

Para a OniTelecom, a PTC é dominante nos mercados de circuitos alugados, pelo que com uma supressão da regra de "retalho menos" no mercado retalhista existirá um "*grave risco de ocorrência de situações de esmagamento de margens altamente prejudiciais aos operadores alternativos*".

A Sonaecom defende que a desregulamentação do mercado retalhista criará ainda maiores incentivos ao Grupo PT para desenvolver uma "*prática de preços predatórios e condições discriminatórias a qual, atentas as características deste mercado - de propostas individuais a clientes específicos - dificilmente será possível de identificar de modo atempado*", não sendo suficiente a regulação do mercado grossista para assegurar a eliminação das barreiras à entrada no mercado retalhista, continuando os operadores alternativos, por via da sua dependência da oferta grossista do Grupo PT, expostos a práticas de esmagamento de margens, decorrentes da alavancagem entre os dois mercados (grossista e retalhista) em que o Grupo PT é dominante.

A ZON salienta a propósito da supressão das obrigações no mercado retalhista que, apesar da dinâmica concorrencial descrita pelo ICP-ANACOM e do papel vigilante da AdC (o que determina a supressão das obrigações impostas ao Grupo PT neste mercado), no caso dos circuitos Ethernet ainda permanecem significativas barreiras à expansão, o que, a seu ver, foi reconhecido pelo ICP-ANACOM no documento de consulta, com a inclusão desses circuitos na oferta regulada.

Por seu turno, o Grupo PT congratula-se com a decisão do ICP-ANACOM em suprimir todas as obrigações regulamentares impostas no mercado retalhista dos circuitos alugados "*aquando*

[49] *Vide* http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=885299&languageId=0.

da aprovação da decisão final e, portanto, sem a definição de um "período transitório"", posição que é, no seu entender, a única compatível com o quadro legal em vigor[50].

Entendimento do ICP-ANACOM

Apesar das preocupações da Sonaecom, da OniTelecom e da ZON relativamente à supressão das obrigações no mercado retalhista, é importante neste contexto voltar a lembrar que até ao momento só a oferta de retalho de circuitos até 2 Mbps[51] se encontra sujeita a regulação e que não serão esses os circuitos que constituirão a parte mais relevante no âmbito, por exemplo, dos "Concursos Públicos" a que a Sonaecom alude na sua resposta, os quais serão essencialmente disputados com base em soluções complexas que incluirão, entre outros, circuitos de mais elevado débito e, provavelmente, suportados em Ethernet. Neste sentido, é importante sim garantir uma regulação eficaz e eficiente dos circuitos alugados grossistas, os quais devem ser oferecidos de forma não discriminatória, permitindo aos operadores alternativos concorrer com o Grupo PT (também) nos referidos concursos.

O ICP-ANACOM tem a convicção que a inclusão dos circuitos Ethernet na oferta de referência grossista contribuirá fortemente para a promoção de uma maior e mais saudável concorrência no mercado de retalho de circuitos alugados (e até em outros mercados retalhistas). Adicionalmente, o ICP-ANACOM irá, na sequência desta análise de mercados, e em deliberação autónoma, melhorar e impor algumas alterações na oferta de referência de circuitos alugados grossistas, ORCA (para além da inclusão dos circuitos Ethernet), como por exemplo incluindo níveis *Premium*, com expectável impacto no mercado retalhista e na sua dinâmica concorrencial.

Por outro lado, o ICP-ANACOM considera, como já referido, que a Lei da Concorrência será suficiente para colmatar eventuais problemas, nomeadamente a prática de preços predatórios e/ou compressão de margens.

A este respeito, releve-se que o ICP-ANACOM estabelece agora, no âmbito da obrigação de controlo de preços grossistas imposta ao Grupo PT, a aplicação de uma regra (a especificar em deliberação autónoma) de "retalho menos" relativamente aos preços dos circuitos grossistas Ethernet. Como se refere na 'análise dos mercados', esta medida de regulação *ex ante* permitirá prevenir eventuais práticas anti-concorrenciais, nomeadamente ao nível de compressão de margens.

[50] O Grupo PT mantém o exposto na sua resposta à consulta relativa a reanálise dos Mercados 4 e 5 de que a "*subsistência de constrangimentos regulamentares em mercados com uma estrutura concorrencial – como é o caso do mercado retalhista de circuitos alugados – é fortemente prejudicial da competitividade das empresas e do próprio funcionamento natural do jogo da concorrência*".

[51] Ao contrário dos grossistas, regulados até débitos de 155 Mbps.

3.3. Mercados grossistas de circuitos alugados

São apresentados, de seguida, os comentários recebidos nesta consulta sobre as matérias específicas dos mercados grossistas de circuitos alugados, assim como a respectiva posição do ICP-ANACOM.

3.3.1. Definição dos mercados de produto e dos mercados geográficos

Em consequência da análise efectuada, o ICP-ANACOM definiu no sentido provável de decisão relativo à 'análise dos mercados' os seguintes mercados grossistas:

- segmentos terminais de circuitos alugados, sem distinção de capacidade e de tecnologia, abrangendo todo o território nacional;
- segmentos de trânsito sem distinção de capacidade e de tecnologia, constituídos pelas "Rotas C" – Mercado das "Rotas C"; e
- segmentos de trânsito sem distinção de capacidade e de tecnologia, constituídos pelas restantes rotas – Mercado das "Rotas NC" .

Respostas recebidas

Para a AdC, a definição dos mercados do produto e geográfico e, em particular a adopção do princípio da neutralidade tecnológica[52] encontra-se, genericamente coerente com o Direito da Concorrência, considerando aquela Autoridade apropriada a inclusão dos circuitos Ethernet nos mercados identificados. Adicionalmente, a segmentação geográfica do mercado de segmentos de trânsito em "Rotas C" e "Rotas NC" encontra-se também fundamentada, segundo a mesma Autoridade.

As restantes entidades que responderam à consulta, com excepção do Grupo PT, também saúdam como positiva a adopção do princípio de neutralidade tecnológica na 'análise dos mercados', traduzida nomeadamente na inclusão dos circuitos Ethernet nos mercados do produto, referindo em particular a Sonaecom que a procura dos circuitos suportados neste tipo de tecnologia é crescente e que estes se apresentam como uma alternativa mais económica aos circuitos tradicionais. Esta decisão é considerada como vindo ao encontro de anteriores posições veiculadas pela APRITEL e por operadores seus associados, como já assinalado anteriormente, alertando a OniTelecom e a Vodafone que apenas peca por ser tardia[53].

Por outro lado, as mesmas entidades manifestam a sua discordância face à definição dos mercados geográficos e consequente regulação diferenciada:

- A APRITEL considera que a subdivisão do mercado nacional em segmentos geográficos mais reduzidos, tendo em conta as (des)economias de escala, irá acentuar as dificuldades

[52] À semelhança do efectuado para o mercado retalhista.

[53] Esta entidade concorda com a definição dos mercados do produto, nomeadamente a não segmentação em função da capacidade ou tecnologia (apenas em segmentos terminais e segmentos de trânsito).

dos operadores alternativos ao nível da sua rentabilidade (e inviabilizando mesmo os de menor dimensão). Por outro lado, e de acordo também com a OniTelecom, a existência de três operadores co-instalados com infra-estrutura própria não assegura, por si, condições de efectiva concorrência num dado mercado.

- A Sonaecom não encontra justificação para se afirmar que a mera existência de operadores co-instalados com infra-estrutura própria garante a disponibilidade de uma oferta grossista de circuitos alugados por esses mesmos operadores. A análise de suporte à desregulamentação deverá ser, a seu ver, mais exigente, nomeadamente no que se refere à efectiva capacidade concorrencial destes operadores (nas "Rotas C") face ao Grupo PT.

  Adicionalmente, a Sonaecom defende que a existência de infra-estruturas alternativas, por exemplo de *utilities*, não pode ser considerada uma verdadeira alternativa sem serem analisadas as condições específicas de uma eventual oferta grossista de circuitos alternativa à da PTC ("*nomeadamente, capacidade de resposta a pedidos e sobreposição face às rotas que serão desreguladas*"), i.e., sem uma análise mais detalhada da sua real substituibilidade.

  Finalmente, a Sonaecom defende que o conceito de central local deveria abranger as unidades remotas e outros pontos de atendimento e que, nas situações em que o circuito alugado inclua um troço entre estas unidades/pontos de atendimento e a respectiva central local mais próxima, este troço do circuito alugado seja considerado como fazendo parte de um segmento terminal, definido normalmente como o troço entre a instalação do cliente e a central local[54].

- A Vodafone, no mesmo sentido das respostas dos restantes operadores alternativos, bem como da sua resposta à análise dos Mercados 4 e 5 finalizada em 2009, apresenta fortes reservas relativamente à segmentação geográfica definida na 'análise dos mercados', considerando que acarretará consequências que considera importante analisar, nomeadamente:

  (i) Ao confundir-se a utilização, por parte de operadores alternativos, de certas infra-estruturas da PTC para co-instalação, com a existência de ofertas grossistas concorrentes, pode estar-se a desregular a oferta daquele operador em determinadas rotas (nomeadamente em termos de preços) para as quais se verifica existir efectivamente monopólio da oferta, por inexistência de alternativa.

[54] Para a Sonaecom, este aspecto é especialmente relevante no contexto actual de remotização de centrais da PTC, no âmbito da adaptação da sua rede às NRA, com vantagem face aos seus concorrentes que não se encontram co-instalados nestas mesmas unidades (por exemplo, com a ligação entre dois pontos efectuada, pela PTC, através de dois segmentos terminais ligados a uma unidade remota, a qual não poderá ser replicada por um operador alternativo, nomeadamente por ausência de condições de co-instalação nessa unidade). Relembra a Sonaecom que, actualmente, os operadores alternativos não têm informação para tomar decisão de co-instalação em unidades remotas, e a possibilidade de criação de segmentos de trânsito a partir destas reduz a potencial rentabilidade dos novos pontos de atendimento para os operadores. Isto reduzirá a probabilidade de co-instalação por parte dos operadores alternativos e, por conseguinte, também a competitividade das suas ofertas de circuitos alugados.

(ii) A "*incerteza regulatória*" face à evolução da co-instalação e dos serviços de banda larga fixa pode levar, como já aconteceu, à saída do mercado de operadores alternativos. Nessa circunstância, é provável que em certas rotas passe a existir apenas dois ou até um operador co-instalado, o que transformaria uma "Rota C" numa "Rota NC". A utilização de um critério deste tipo, sem atender à efectiva existência de ofertas grossistas disponíveis em cada rota, bem como a provável redução da co-instalação com a implementação das "Redes de Nova Geração", obrigará a uma revisão quase permanente da delimitação do mercado das "Rotas C".

(iii) A supressão da obrigação de orientação dos preços para os custos apenas em algumas áreas levanta algumas questões relacionadas com a diferenciação tarifária entre áreas urbanas e rurais que devem ser analisadas[55].

Em conclusão, a Vodafone sustenta que a análise segmentada com vista à avaliação de PMS "*levanta mais problemas… do que resolve*", i.e., os custos e riscos superarão os "*alegados benefícios*". Considera esta entidade que essa análise não apresenta evidências claras sobre a existência de concorrência nas "Rotas C" e de que a diferenciação geográfica não se reflectirá negativamente nas actuais ofertas da PTC em detrimento dos operadores (beneficiários).

A Vodafone refere ainda que "*enquanto entidade compradora de serviços grossistas de capacidade (circuitos, fibra, Ethernet) (…) desconhece a existência de ofertas comerciais de fibra ou Ethernet de várias das entidades referidas*", como a RenTelecom e a ReferTelecom.

- A ZON reitera[56] o seu desacordo face à introdução da segmentação geográfica, defendendo que esta não é, *per se*, consequência da existência, ou não, de zonas/rotas concorrenciais ou da existência de condições concorrenciais num dado mercado. Para esta entidade, a existência de três ou mais operadores alternativos co-instalados e com infra-estruturas de fibra óptica em centrais locais da PTC não assegura a existência de condições efectivas de concorrência nas rotas (entre essas centrais), porque na maioria dos casos essas mesmas infra-estruturas não são passíveis de ser alugadas[57].

  Acrescenta a ZON que a introdução da segmentação geográfica pode originar assimetrias nos mercados grossistas, com impacto nos mercados retalhistas, quer por via da subsidiação cruzada quer pela compressão de margens, o que pode ser "*maximizado*" pela

[55] A resposta da Vodafone nesta matéria, bem como a análise do ICP-ANACOM, encontra-se na secção **3.3.5.5**.

[56] Posição transmitida ao ICP-ANACOM no âmbito de outros processos de audiência prévia, nomeadamente dos projectos de decisão relativos aos Mercados 4 e 5 e às alterações à Oferta de Referência de Acesso a Condutas – ORAC.

[57] Segundo a ZON, "*o aluguer da fibra escura a terceiras entidades apresenta dificuldades quanto à sua operacionalização, quer através dos recursos alocados, quer através da parca viabilidade de negócio*".

supressão da obrigação de controlo de preços no mercado retalhista (eliminação da regra de "retalho-menos" para os circuitos retalhistas analógicos e digitais até 2 Mbps).

A generalidade dos operadores alternativos defende assim que o estabelecimento de condições regulatórias diferenciadas terá impacto nos mercados (nomeadamente ao nível do retalho) e acentuará as assimetrias socioeconómicas ao nível do acesso, já actualmente existentes, considerando ainda a Sonaecom ser tal diferenciação injustificável, dada a dimensão e as características sociodemográficas do país.

O Grupo PT refere que as decisões de várias ARN[58] relativamente à definição de mercado de produto, avaliação de PMS e imposição de obrigações regulamentares nos mercados grossistas de circuitos alugados "*mostra*[m] *uma clara tendência para o levantamento, senão total, pelo menos parcial, das obrigações impostas* [nestes] *mercados*"[59].

O Grupo PT refere ainda que os seus comentários a respeito da definição do mercado de produto retalhista também se aplicam à definição dos mercados de produto grossistas, para que remete[60] e "*concentra os seus comentários na definição da dimensão geográfica dos mercados*".

Todavia, para além de defender um reforço da análise prospectiva dos mercados grossistas, no caso dos segmentos terminais, o Grupo PT insiste na diferenciação das "*várias soluções, consoante as funcionalidades associadas às várias interfaces e aos débitos oferecidos*", referindo que o ICP-ANACOM deveria ter inquirido previamente os operadores a respeito do desenvolvimento de soluções de elevado débito próprias, em particular sobre Ethernet, nomeadamente os operadores de cabo (com soluções DOCSIS 3.0) e (à luz da "*anunciada parceria entre*") a Sonaecom e a Vodafone[61].

Assim, genericamente, o Grupo PT advoga que as "*soluções Ethernet*" e os circuitos tradicionais não devem fazer parte do mesmo mercado de produto[62], e que, no mínimo (admitindo que o ICP-ANACOM mantém a sua decisão) se definam, tal como proposto para o mercado de retalho, dois segmentos do mesmo mercado do produto baseados na interface,

[58] Mercado 14: Áustria, Hungria, Irlanda, Holanda, Espanha e Reino Unido e Mercado 13 da Recomendação de 2003 e Mercado 6 da Recomendação de 2007: Áustria (parcialmente), Finlândia, Hungria, Holanda, Eslovénia, Espanha e Reino Unido (parcialmente).

[59] Centrando o Grupo PT as suas referências nas decisões no Reino Unido e Holanda, relevando no primeiro caso a consideração de um mercado grossista de segmentos terminais numa determinada área de Londres e a segmentação por capacidade, tendo sido considerada a inexistência de PMS na primeira e nos restantes com débitos superiores a 34 Mbps; no caso da Holanda, o mercado de segmentos de trânsito foi considerado concorrencial.

[60] Remissão justificada por considerar que o ICP-ANACOM repete as análises de substituibilidade realizadas anteriormente.

[61] Demonstrando uma "*tendência para deslocar o recurso a ofertas grossistas da PT, nomeadamente ORALL e ORCA, para soluções próprias, ou seja, uma tendência para reduzir a procura de lacetes locais, segmentos terminais e de trânsito*".

[62] "*atendendo às diferentes funcionalidades e características e, fundamentalmente, à falta de substituibilidade do lado da procura em ambos os sentidos*".

circuitos Ethernet e circuitos tradicionais, dada a "*ausência de substituibilidade directa e indirecta entre tecnologias*"[63], sendo cada um deles segmentado por capacidade.

Adicionalmente, o Grupo PT defende que os circuitos terminais próprios dos operadores de redes móveis devem ser incluídos no mercado grossista de segmentos terminais, dado que a sua infra-estrutura de rede é usada com a mesma finalidade da infra-estrutura de suporte aos circuitos alugados, é tecnologicamente equivalente (baseada em SDH/PDH) e esses operadores já disponibilizaram circuitos alugados a operadores fixos. A este respeito, o Grupo PT salienta que "*toda a infra-estrutura de rede da TMN é alugada à PTC no âmbito da oferta grossista disponível. Já a Vodafone tem reduzido consideravelmente a sua dependência face à oferta grossista da PTC, tendo investido em infra-estrutura própria ou migrado para outra plataforma, como, por exemplo, fibra óptica*".

Relativamente aos mercados geográficos, e "*considerando a diferente perspectiva com que o ICP-ANACOM aborda cada um dos segmentos do mercado grossista de circuitos alugados*", o Grupo PT distingue a delimitação nesses mesmos diferentes segmentos.

Quanto aos segmentos terminais em particular, o Grupo PT, ainda que compreenda o exercício realizado, não o subscreve, por o considerar não suficientemente rigoroso, tendo em conta certos aspectos que, a seu ver, deveriam ditar uma segmentação geográfica do respectivo mercado:

- O volume de segmentos terminais fornecidos pela PTC a terceiros decaiu significativamente desde 2004 a 2009 (39%);
- Esta queda na procura de segmentos terminais não foi homogénea ao longo do território nacional, dependendo do número de operadores co-instalados (crescente com este)[64],

resultando na existência "*de zonas geográficas de elevada competitividade* [devido à presença de três ou mais operadores co-instalados, com infra-estrutura própria], *com condições de concorrência distintas de áreas vizinhas*", nomeadamente nos "*grandes centros urbanos empresariais*".

Adicionalmente, o Grupo PT considera que deveria ser, prospectivamente, dada atenção às soluções existentes ao nível do acesso ("última milha"), incluindo as oferecidas pelos operadores de cabo, argumentando que o objectivo fundamental dos segmentos terminais é também o desenvolvimento de soluções para o cliente final, independentemente da respectiva tecnologia.

O Grupo PT considera que estas constatações deveriam levar a um aprofundamento da análise da dimensão geográfica do mercado grossista de segmentos terminais[65], não aceitando a

[63] "*em linha com a prática seguida por outras ARN, nomeadamente pelo OFCOM e pela OPTA*".

[64] "*Nas áreas de central onde actualmente existem até dois operadores a queda foi de 18%. Nas zonas com três operadores a queda acentua-se para 47% e nas áreas onde actualmente existem 4 operadores co-instaladas assistiu-se a queda de 64%*".

conclusão da 'análise dos mercados' nos termos da qual o padrão de concorrência é globalmente homogéneo e insta o ICP-ANACOM a ponderar uma segmentação geográfica deste mercado.

Relativamente ao mercado grossista dos segmentos de trânsito, o Grupo PT salienta que este mercado foi suprimido da Recomendação, pelo que não subscreve a conclusão da 'análise dos mercados' nesta matéria, a qual só poderia ser a "*completa desregulação*" deste mercado.

Ainda assim, e quanto à segmentação do mercado geográfico, o Grupo PT reconhece (e saúda) que a abordagem seguida na 'análise dos mercados' está "*em linha com os princípios fundamentais do quadro regulamentar comunitário* (…), *nomeadamente a promoção de concorrência e do investimento eficiente em infra-estruturas*" e com práticas seguidas por outras ARN, já que trata diferenciadamente zonas geográficas com condições de concorrência distintas.

Considera aquela entidade, contudo, que este exercício pode ser melhorado, tornando-o "*mais rigoroso e compatível com a realidade do mercado*", especificamente ao nível do critério de segmentação geográfica, que o ICP-ANACOM "*assent*[a] *na exigência de três operadores co-instalados*". Refere o Grupo PT que a 'análise dos mercados' é completamente omissa quanto à justificação deste critério em particular e "*não demonstra que sendo este último o critério base de segmentação as condições de concorrência em termos de zonas geográficas seriam totalmente diferentes*" do que sucederia, por exemplo, considerando dois operadores. Segundo a análise do Grupo PT, a conclusão é a de que, "*com a redução do número de operadores co-instalados, as condições de concorrência são muito próximas das obtidas para um exercício com três operadores co-instalados, pelo que o critério utilizado pelo ICP-ANACOM deve ser revisto*", sendo justificada, a seu ver, a redução de três para dois operadores co-instalados, no critério definido pelo ICP-ANACOM.

Para além de a procura, por parte de operadores alternativos, de segmentos de trânsito ter diminuído 21% desde 2004[66], o Grupo PT informa que "*as rotas que interligam centrais locais onde estão co-instalados, pelo menos, dois ou mais operadores alternativos, apresentam condições de concorrência homogéneas que se distinguem claramente das rotas entre centrais onde apenas está co-instalado um único operador alternativo. Já nas rotas que interligam centrais com dois ou três operadores co-instalados, é forçoso concluir que as condições de concorrência não são heterogéneas"*, justificando que estas rotas sejam incluídas no mesmo mercado geográfico, ao contrário do que resulta da conclusão do ICP-ANACOM sobre a definição dos mercados grossistas de segmentos de trânsito.

---

[65] Existindo ainda o precedente do Reino Unido, onde a ARN identificou uma área na zona de Londres onde o "*comportamento do mercado é distinto e onde a British Telecom não tem PMS. Nos comentários apresentados à proposta do OFCOM, a Comissão reconheceu que o regulador britânico tinha evidenciado a existência de diferentes condições de concorrência na zona Central e Este de Londres*".

[66] E "*que a fibra óptica como rede de transporte no país cresceu 68%*" desde a mesma data.

O Grupo PT apresenta a este respeito alguma informação (com alguns detalhes considerados confidenciais), salientando que nas rotas entre centrais com dois ou mais operadores co-instalados, o número de segmentos de trânsito contratados pelos operadores alternativos caiu 70% desde 2004 e 2009, e que a co-instalação de um terceiro ou quarto operador não teve impacto significativo nessa redução,

Finalmente, o Grupo PT discorda da referência explícita, no critério que suporta a definição de "Rotas C", a operadores específicos, defendendo antes que "*qualquer*" operador co-instalado seja considerado para efeitos de definição do critério.

Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM regista que a generalidade dos comentários é concordante com a metodologia utilizada na definição do mercado de produto, nomeadamente na aplicação do princípio da neutralidade tecnológica aos circuitos grossistas.

No que respeita às objecções levantadas pelo Grupo PT à inclusão de circuitos Ethernet no mercado dos circuitos alugados, o ICP-ANACOM reafirma que não há "substituibilidade entre tecnologias", mas sim entre serviços com características e funcionalidades similares (e.g., simetria, elevado débito ou transparência) como são os circuitos alugados grossistas suportados quer em tecnologias tradicionais quer em tecnologias Ethernet.

Sublinhe-se a este respeito que há várias ARN que decidiram recentemente, no âmbito das respectivas análises de mercado, no sentido do agora decidido pelo ICP-ANACOM, incluindo explicitamente os circuitos Ethernet no mesmo mercado de produto, o que aconteceu com os reguladores dos seguintes países: Áustria[67], Irlanda[68], Dinamarca, Eslovénia, Estónia, Finlândia, Alemanha, Itália, Eslovénia, Espanha e Suécia. Outros países não especificaram que tecnologias estavam incluídas nos mercados grossistas de circuitos alugados, podendo entender-se que, atento o princípio da neutralidade tecnológica, os circuitos Ethernet estão também incluídos nesse mercado.

Apenas o Reino Unido incluiu os circuitos suportados em Ethernet num mercado distinto, mas o resultado prático foi que, neste mercado, as capacidades até 1 Gbps (inclusive) foram objecto de regulação.

A este respeito refira-se que, em comunicação recente[69], a CE "*reconheceu que, na definição do mercado, era tecnologicamente neutra a inclusão de ofertas grossistas de linhas alugadas com interfaces alternativas, nomeadamente produtos assentes no protocolo Ethernet,* ***que são funcionalmente equivalentes a interfaces tradicionais*** *em termos de capacidade e de conectividade com as linhas alugadas*" (negrito nosso). Note-se que esta equivalência em

[67] A RTR incluiu no Mercado 6 todos os circuitos fornecidos a outros operadores e que não podem ser classificados como segmentos de trânsito, bem como os circuitos Ethernet.

[68] Para a Comreg, o Mercado 6 inclui todos os circuitos, independentemente da tecnologia (incluindo e.g. Ethernet), de capacidade inferior a 155 Mbps e tem âmbito nacional.

[69] COM(2010)271 final.

termos de capacidade e de conectividade não depende em nada das condições do país onde a análise é efectuada.

Por seu turno, no seu parecer à 'análise dos mercados', a AdC considerou apropriada a inclusão dos circuitos Ethernet nos mercados relevantes identificados, "*tendo em consideração o princípio da neutralidade tecnológica"*.

A respeito da alegação do Grupo PT de que o ICP-ANACOM deveria ter inquirido previamente o mercado sobre as várias ofertas Ethernet, esta Autoridade lembra que solicitou no seu questionário de 2008 (e pela primeira vez), dados específicos sobre circuitos Ethernet e sobre o desenvolvimento e oferta de infra-estrutura própria em fibra óptica (que permite o fornecimento das soluções de elevado débito).

Por outro lado, ainda que se deva recordar que os mercados grossistas de circuitos alugados são mercados "derivados" do mercado retalhista, refira-se que o ICP-ANACOM não se limitou a repetir no Capítulo 4 da 'análise dos mercados' a análise e definição correspondentes aos mercados do produto efectuada para o mercado retalhista[70]. Com efeito, é feita uma análise bastante mais detalhada da oferta Ethernet do Grupo PT (ao nível grossista, a "Rede Ethernet PT") e de circuitos Ethernet comparando-a com ofertas similares da ORCA.

Esta Autoridade concluiu, ao contrário do defendido pelo Grupo PT, pela substituibilidade ente circuitos grossistas tradicionais e Ethernet, tanto do lado da procura[71] como da oferta[72], atendendo fundamentalmente ao facto de ambos os serviços apresentarem funcionalidades e características similares.

Similarmente ao realizado para o mercado retalhista do produto, deve-se ainda realçar que, do ponto de vista de análise concorrencial do ou dos vários potenciais sub-mercados paralelos (a determinar em função da tecnologia e capacidade, como defendido pelo Grupo PT), o resultado final seria o mesmo que o alcançado na análise realizada pelo ICP-ANACOM. Isto é,

---

[70] O Grupo PT discorda, tal como para a definição do mercado retalhista (remetendo também para ai a sua resposta a esta consulta), das conclusões desta Autoridade relativamente à definição do mercado grossista do produto.

[71] Da 'análise dos mercados': "[N]*a generalidade das situações, as soluções suportadas na tecnologia Ethernet apresentam condições económicas significativamente mais vantajosas face às soluções fornecidas através da ORCA, mostram também que os operadores, ao solicitarem orçamentos para tecnologias SDH e Ethernet, consideram os serviços nelas suportados, pelo menos numa primeira fase, como possíveis substitutos.* (…) *conclui-se que o recurso à oferta Ethernet é economicamente mais favorável quando é necessária capacidade superior a 2 Mbps* (…)*, verificando-se efectivamente uma procura acrescida e sustentada de circuitos Ethernet nestas condições, os quais são assim utilizados para os mesmos fins que os circuitos tradicionais*".

[72] Idem: "*Neste contexto, do lado da oferta, a substituibilidade entre circuitos tradicionais e Ethernet parece ser ainda maior que do lado da procura. De facto, quer no caso dos pares de cobre quer no caso da fibra óptica, os custos de substituir circuitos alugados tradicionais por circuitos Ethernet são relativamente reduzidos e poderão, em certos casos, resumir-se à substituição de equipamento (interface) em ambos os extremos da linha alugada. Assim, o preço aparentemente mais reduzido dos circuitos Ethernet face ao dos circuitos tradicionais (de capacidade equivalente) pode ser explicado, em parte, pela maior eficiência na utilização da rede de transporte Ethernet* (…). *Adicionalmente, as interfaces Ethernet apresentam preços actualmente inferiores aos das interfaces tradicionais. Refira-se a este respeito que, de acordo com vários estudos, a migração de interfaces tradicionais (TDM) para interfaces Ethernet poderá resultar numa redução de até 75% nos custos de equipamento*".

independentemente da capacidade dos circuitos ou da tecnologia de suporte, nos mercados (ou sub-mercados paralelos) grossistas relevantes dos segmentos de trânsito nas "Rotas NC" e dos segmentos terminais o Grupo PT seria sempre o detentor de PMS, nomeadamente porque, de acordo com os dados disponíveis, a sua quota de mercado manter-se-ia próxima dos 100%, independentemente da capacidade ou tecnologia de suporte dos circuitos alugados.

Com efeito, as quotas de mercado da PTC nos mercados dos segmentos terminais e nos segmentos de trânsito nas "Rotas NC" aproximam-se dos 100%, dado que aquela entidade é, na prática, o único fornecedor grossista destes circuitos alugados o que não são se altera independentemente de se considerar, ou não, os fornecimentos internos (do Grupo PT ou dos operadores alternativos), uma vez que os operadores alternativos não possuem infra-estrutura de fibra óptica ou de rede de transporte próprias na rede de acesso (segmentos terminais) nem na maioria das rotas entre as centrais locais, em particular onde não estão co-instalados ("Rotas NC")[73]. Neste contexto, na ausência de infra-estrutura de suporte, não lhes é possível nem fornecer internamente capacidade nem, obviamente, fornecer circuitos alugados a terceiros – *vide* secção **5.1.2** da análise de mercados. Tal facto não depende da capacidade ou da tecnologia em causa.

Conforme referido em secção anterior, ao se segmentar os mercados está-se a reduzir a dimensão de cada um desses segmentos face à dimensão do mercado global, podendo haver segmentos onde o volume de transacções seja muito reduzido, atingindo uma ou duas unidades. Neste cenário, o indicador referente à quota de mercado perde relevância na avaliação de PMS, sendo os segmentos de trânsito nas "Rotas NC" e os segmentos terminais caracterizados, independentemente da tecnologia de suporte ou da capacidade, por importantes e persistentes barreiras à entrada e por ausência de concorrência potencial.

A este respeito, é de referir[74] que apenas um número muito reduzido de ARN definiu o mercado grossista de segmentos terminais em função do débito (no caso, a Lituânia, a Grécia, o Reino Unido, a Holanda e a Áustria), não tendo essa segmentação tido qualquer impacto, em termos de resultado da análise, na Lituânia, na Grécia e na Holanda. A Áustria retirou a notificação entretanto efectuada.

Finalmente, o Grupo PT, ao alegar que os circuitos próprios terminais dos operadores de redes móveis devem ser incluídos no mercado grossista de segmentos terminais, estará a confundir a procura de circuitos grossistas fornecidos pela PTC por operadores móveis com o fornecimento, por estes, de "*linhas alugadas destinadas aos operadores fixos*", não tendo o ICP-ANACOM dados ou indícios que comprovem a existência de ofertas grossistas a terceiros por parte dos operadores móveis. Tal poderá eventualmente ocorrer, mas em situações muito pontuais, no caso da Optimus (marca única da Sonaecom para os mercados fixo e móvel). Os

[73] Salvo algumas excepções pontuais.

[74] *Vide* COM(2010)271 final – "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (3rd report)".

operadores móveis estão efectivamente presentes no mercado grossista, mas apenas pelo lado da procura. Mas, interessa fundamentalmente assinalar que o fornecimento interno dos operadores móveis no que diz respeito aos segmentos terminais é negligenciável, quer face a mais de uma dezena de milhar de segmentos terminais fornecidos pelo Grupo PT a terceiros, quer quando comparado com o fornecimento interno do próprio Grupo PT (aspecto detalhado em secção posterior)[75].

Relativamente à definição do mercado geográfico, o ICP-ANACOM entende que, objectivamente, existem diferenças substanciais na dinâmica concorrencial entre as rotas onde os operadores alternativos – e activos nos mercados de circuitos alugados – possuem infra-estrutura própria (ou alugada) de fibra óptica e de rede de transporte própria (segmentos de trânsito nas "Rotas C") e as áreas e rotas onde estas infra-estruturas próprias não existem, i.e., nas áreas locais (segmentos terminais) e nos segmentos de trânsito nas "Rotas NC".

Entre estes dois conjuntos de rotas, a situação concorrencial é objectivamente distinta, sendo que nas "Rotas C" existem operadores que apenas recorrem a infra-estrutura própria[76], tanto para o fornecimento interno como para o fornecimento a terceiros, em concorrência com o operador histórico. Já na esmagadora maioria dos segmentos de trânsito (nas "Rotas NC") e na generalidade das áreas locais[77]/rede de acesso (i.e., no fornecimento de segmentos terminais), há um monopólio de facto desta entidade no fornecimento de circuitos alugados.

A este respeito salienta-se que, de acordo com estimativas efectuadas pelo ICP-ANACOM a partir dos dados dos questionários, mesmo nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, a quota de mercado do Grupo PT em volume de segmentos terminais alugados a nível grossista é superior a 70%, valor que poderá estar subestimado, uma vez que alguns dos circuitos comercializados pelos operadores alternativos podem basear-se em simples revenda de segmentos terminais contratados à PTC no âmbito da ORCA.

A generalidade dos operadores alternativos que responderam à consulta alega que a existência de operadores co-instalados não é garante de uma oferta (concorrencial) de circuitos alugados grossistas no mercado de segmentos de trânsito. O ICP-ANACOM discorda desta argumentação, porquanto:

i) o conjunto de centrais definido por esta Autoridade em Anexo 1 contém apenas centrais locais onde os operadores co-instalados têm fibra óptica e rede de transporte ou de transmissão próprias;

[75] Isto é, os operadores móveis fora do Grupo PT, têm que recorrer em larga medida à oferta de segmentos terminais da PTC, pois não lhes é possível recorrer em larga escala ao fornecimento interno para a implementação das ligações às suas estações de base (na rede de acesso).

[76] Podendo recorrer a fibra óptica de terceiros (e.g. *utilities*).

[77] Neste âmbito, as centrais locais correspondem aos "Pontos de Atendimento Principais" da rede da PTC acrescidos dos edifícios onde estão localizados os PGI Nacionais (Boa-Hora, Picoas, Batalha e Devesas) e onde se localizam os nós da rede de transporte/transmissão da PTC. Os aspectos relativos a esta matéria, tais como a "remotização de centrais", são tratados ao nível da OLL. *Vide*, as este respeito, a recente deliberação do ICP-ANACOM em http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1012070.

ii) esses operadores já utilizam essa infra-estrutura de transporte própria, tanto para a oferta de circuitos alugados, como para o fornecimento interno de circuitos próprios de ligação de redes e de transporte de tráfego interno, nomeadamente a partir dos seus DSLAM, pois de outro modo não faria qualquer sentido terem investido nessa infra-estrutura e na co-instalação;

iii) se tais operadores já fornecem circuitos internamente e se ainda não fornecem circuitos alugados a terceiros – e os dois operadores (Sonaecom e OniTelecom) estão já activos na oferta de circuitos alugados grossistas – então poderão rapidamente, e praticamente sem custo adicional, fornecer segmentos de trânsito, nessas rotas, entre essas mesmas centrais locais – "Rotas C"[78]; e

iv) a consideração das centrais locais onde há vários operadores co-instalados constitui uma *proxy* da verdadeira contestabilidade do mercado de circuitos alugados, na medida em que se estes operadores tiveram condições para se co-instalarem sem recurso a circuitos da PTC, outros também o poderão fazer.

Quanto à importância das redes de fibra óptica e das ofertas de outras entidades, nomeadamente de *utilities* e de operadores de cabo[79], o ICP-ANACOM já reconheceu na prática, na 'análise dos mercados', não ser esse um factor fundamental mas complementar na sua análise e na definição do mercado geográfico, sendo o factor fundamental a existência de operadores co-instalados e com rede de fibra e de transporte próprias já activos no mercado grossista de circuitos alugados[80]. Por um lado, essas infra-estruturas[81] podem não estar facilmente disponíveis, quer por não terminarem junto de centrais locais ou porque, como refere a ZON, "*o aluguer da fibra escura a terceiras entidades apresenta dificuldades quanto à sua operacionalização, quer através dos recursos alocados, quer através da parca viabilidade de negócio*". Por outro lado, não existe actualmente uma pressão concorrencial do lado da oferta (nem sequer nas "Rotas C") por parte destas entidades, as quais têm ainda pouca relevância no mercado grossista de circuitos alugados.

Sem prejuízo, refira-se que estas *utilities* fornecem uma percentagem significativa de fibra escura aos operadores alternativos (alguns milhares de km.par), permitindo-lhes aumentar a abrangência da sua própria rede e até, querendo, prestar serviços de circuitos alugados a terceiros. A este propósito, não se pode concordar com o comentário da Vodafone de que "*enquanto entidade compradora de serviços grossistas de capacidade (circuitos, fibra,*

[78] Ou mesmo circuitos extremo-a-extremo (ou circuitos parciais), mesmo que tenham que recorrer a segmentos terminais (e/ou de trânsito nas "Rotas NC") alugados à PTC para fornecer circuitos ponto-a-ponto (no retalho).

[79] Que os operadores alternativos não consideram alternativas, mas o Grupo PT defende que sim.

[80] Releve-se que "(…) *assumindo-se que a totalidade dos circuitos alugados fornecidos pelos operadores alternativos no mercado grossista seriam constituídos por segmentos de trânsito nas "Rotas C" (onde possuem infra-estrutura), a quota de mercado em volume da PTC em 2008 seria de cerca de 35%*" e, portanto, a dos operadores alternativos, seria de 65%. A Sonaecom e a OniTelecom (operadores co-instalados) são os principais operadores alternativos nos mercados de circuitos alugados – *vide* a secção **4.3.2.1** da 'análise dos mercados'.

[81] E até oferta de circuitos alugados, por exemplo, no caso da ReferTelecom.

Ethernet) (…) *desconhece a existência de ofertas comerciais de fibra ou Ethernet de várias das entidades referidas*", sendo que o desconhecimento do mercado por parte da Vodafone não permite refutar as conclusões da análise do ICP-ANACOM. Com efeito, além da identificação por parte da Vodafone de algumas dessas entidades na sua resposta ao questionário de PMS, outros operadores identificaram outras entidades como fornecedoras de circuitos e/ou fibra escura.

Por outro lado, não existe uma subdivisão generalizada dos mercados grossistas de circuitos alugados, mas tão só e apenas a segmentação do mercado de segmentos de trânsito em dois mercados geográficos, em função das assimetrias supra-referidas. Releve-se que estas assimetrias entre estas "duas áreas" já existem de facto "no terreno", por força do desenvolvimento do próprio mercado (e fundamentalmente de infra-estrutura alternativa de transporte) e até pelas diferenças socioeconómicas e demográficas das diferentes regiões do território, e dos reflexos que têm nas economias de escala e de gama e nos planos de negócio dos operadores (nomeadamente, na rentabilidade) – note-se que as "Rotas C" ligam centrais locais situadas nas zonas economicamente mais desenvolvidas e de maior densidade empresarial (nomeadamente de médias e grandes empresas). Estas assimetrias, com evidente impacto nas condições de concorrência não s(er)ão criadas pela segmentação dos mercados nem pela sua regulação, mas estão na base (do resultado) dessa análise de mercados.

A 'análise dos mercados', para além de conter uma análise prospectiva, tem em especial consideração as condições actuais de prestação dos serviços e no actual desenvolvimento das infra-estruturas dos operadores. Neste sentido, não se aceita como válido o comentário da Vodafone que sustenta que a análise segmentada com vista à determinação de PMS "*levanta mais problemas…do que resolve*" e que os custos e riscos superarão os "*alegados benefícios*". Com efeito, as ARN são obrigadas a proceder a uma análise rigorosa das condições concorrenciais nos vários mercados, especialmente nos mercados regulados. Se, como é o caso, há objectivas diferenças ao nível das condições concorrenciais entre diversas áreas geográficas de um dado mercado, então é obrigação da ARN segmentá-lo geograficamente e, caso não seja cumprido o teste dos "três critérios" ou uma análise de PMS desse mercado não resulte numa constatação de dominância, então esse (sub)mercado não deve ser sujeito a regulação *ex ante*. Neste contexto, como já se afirmou, a segmentação geográfica não é imposta "para resolver problemas", resultando, ao contrário, da avaliação da situação e da actual estrutura dos mercados em causa.

O ICP-ANACOM constata que o resultado da análise desenvolvida é que o mercado geográfico agora desregulado corresponde a uma parte relativamente pequena do mercado grossista como um todo e corresponde "apenas" às ligações entre as centrais locais (com operadores co-instalados) nas principais zonas urbanas. Nas restantes ligações e na totalidade dos segmentos terminais mantém-se a regulação *ex ante*, o que pressupõe o não agravamento de "assimetrias socioeconómicas", antes pelo contrário (pois o mercado geográfico desregulado abrange precisamente as áreas mais desenvolvidas socioeconomicamente), já que é propósito da

regulação promover a concorrência, com o objecto último de beneficiar e defender o interesse do consumidor final.

Vários comentários relacionam-se com o número de operadores co-instalados numa central da PTC para que esta seja considerada como integrando uma "Rota C". A este respeito, o ICP-ANACOM já tinha constatado na 'análise dos mercados' que, como refere o Grupo PT, com "*a redução do número de operadores co-instalados, as condições de concorrência são muito próximas das obtidas para um exercício com três operadores co-instalados*, tendo a esse propósito referido (*vide* nota de rodapé n.º 214 da 'análise dos mercados'), que "*caso se tivesse optado por considerar as centrais onde apenas a Sonaecom e a OniTelecom (operadores activos nos mercados de circuitos alugados) estão co-instaladas obter-se-iam apenas mais 9 centrais locais para efeitos de definição deste tipo de rotas* ["Rotas C"]"[82].

Reconhece-se assim que o âmbito do mercado geográfico é muito similar (bem como as respectivas condições de concorrência) no caso de se optar por um critério baseado em dois ou em três operadores co-instalados[83].

Por outro lado, é natural que os operadores que mais circuitos contratavam à PTC numa dada central tenham mais benefícios com a co-instalação na mesma (passando eles próprios a investir em rede própria e fornecer esses mesmos circuitos internamente), sendo também perfeitamente natural que o impacto incremental da redução do número de segmentos de trânsito contratados diminua com o aumento no número de operadores co-instalados. Ou seja, com a co-instalação do primeiro e segundo operadores existe uma redução importante do número de segmentos de trânsito comercializados pela PTC, enquanto que com a co-instalação adicional de outro(s) operador(es) esse impacto já será provavelmente mais reduzido (o que terá acontecido no passado).

No entanto, tal não indicia, directamente, que com dois quaisquer operadores co-instalados haja condições suficientes de concorrência a nível grossista.

Por paradoxal que possa parecer, esta constatação foi uma das razões pela qual, em primeira instância, este critério foi assim definido. Por razões objectivas de prudência relativamente ao futuro da OLL e do serviço de co-instalação, entendeu o ICP-ANACOM ser este um critério perfeitamente razoável e equilibrado, contribuindo para uma maior certeza regulatória. Considerou o ICP-ANACOM que a regra definida na 'análise dos mercados' garantiria uma maior estabilidade e robustez face a possíveis alterações na estrutura do mercado. Com efeito, a regra dos "três operadores co-instalados" seria, à partida e tudo o resto constante, efectivamente mais robusta e preparada para um futuro em que a OLL e a co-instalação possam vir a perder

[82] Ainda que comentários do Grupo PT relativamente a este ponto pareçam algo contraditórios, pois por um lado advoga que o ICP-ANACOM não demonstra que as condições concorrenciais não são "*totalmente diferentes*" e, por outro, conclui o próprio Grupo PT que "*as condições de concorrência são muito próximas*".

[83] Refere o Grupo PT que "*o efeito da co-instalação de um 3.º operador numa central é marginal para efeitos de critério de homogeneidade de concorrência*".

importância (face nomeadamente a notáveis desenvolvimentos ao nível das NRA) e que esse número (de centrais/operadores com co-instalação) se possa vir a reduzir[84].

Contudo, e em termos estritamente concorrenciais, e no âmbito estrito desta análise e definição do mercado geográfico dos segmentos de trânsito, e tendo em conta a actual estrutura de mercado e dinâmica concorrencial, há que reconhecer objectivamente que as rotas que interligam centrais locais onde estão co-instalados dois operadores alternativos activos nos mercados grossistas de circuitos alugados apresentam condições de concorrência homogéneas relativamente às áreas onde estão presentes três operadores (incluído aqueles dois operadores activos). De facto, actualmente, nas ligações entre centrais locais onde estão co-instalados (apenas) a Sonaecom e a OniTelecom, as condições concorrenciais são exactamente as mesmas das condições onde também a Vodafone está presente, pois esta entidade não é actualmente fornecedora de circuitos alugados grossistas a terceiros, não concorrendo directamente, portanto, com o Grupo PT (e restantes operadores) neste(s) mercado(s).

Em qualquer caso a fronteira (e dimensão) do mercado das "Rotas C" não se altera substancialmente com a alteração da regra supra para o critério da existência de (pelo menos) dois operadores co-instalados activos nos mercados de circuitos alugados[85], sendo que o número de rotas incluídas neste mercado aumentará apenas em menos de 10%, de 101 para 110.

O ICP-ANACOM reconhece também ser mais transparente um critério que referencie "operadores alternativos co-instalados", sem os identificar, o que virá reflectido em parte na decisão final[86], mas esclarece que a fronteira dos mercados geográficos definidos na decisão final é uma fronteira fechada até à próxima análise dos mercados de circuitos alugados, independentemente de eventuais alterações futuras no mercado (desde que não totalmente (d)estruturantes, as quais levariam automaticamente a nova análise dos mercados e a uma eventual redefinição do critério definido), como o aumento ou redução do número de centrais com operadores co-instalados e activos no mercado. Não seria possível, nem desejável, em termos de certeza regulatória para o mercado, ter uma fronteira flutuante e em permanente análise por parte desta Autoridade, o que também foi tido em conta na análise do Mercado 5.

Em conclusão, o ICP-ANACOM irá alterar, na decisão final, o critério para a definição da fronteira dos mercados grossistas de segmentos de trânsito das "Rotas C" e das "Rotas NC", alterando, para esse efeito, o número mínimo de operadores co-instalados numa central local de

[84] Ainda que o número de centrais com (dois ou três) operadores co-instalados tenha crescido nos últimos anos.

[85] Actualmente, Sonaecom e OniTelecom. A COLT também presta serviços grossistas de circuitos alugados, mas está co-instalada num reduzido número de centrais, e também onde aqueles operadores estão presente.

[86] Novamente, pelo facto de, actualmente, apenas a Sonaecom e a OniTelecom estarem activamente presentes neste mercado.

três para dois (para que essa central constitua um ponto terminal de segmentos de trânsito nas "Rotas C")[87].

Finalmente, e relativamente a uma possível segmentação geográfica ao nível dos segmentos terminais, o ICP-ANACOM reconheceu que a presença de mais operadores co-instalados numa dada área de central foi e continua a ser um precursor de uma maior dinâmica concorrencial relativamente a áreas vizinhas sem essa presença, embora essa dinâmica não ocorra em todos os mercados, já que esses operadores utilizam fundamentalmente esse serviço grossista para prestar serviços retalhistas (e.g. "*triple-play*") a clientes residenciais, suportando-se na OLL. Ora, não há dados, planos ou sequer indícios de que esses operadores utilizem a co-instalação para uma oferta extensiva de segmentos terminais (ou circuitos retalhistas locais), até porque necessitam de fibra óptica para o fornecimento de circuitos ou de serviços de elevado débito (segmento de mercado onde preferencialmente actuam) directamente ao cliente final.

De acordo com os dados existentes e a análise realizada, parece evidente que os operadores alternativos utilizam o serviço de co-instalação para, ao nível dos circuitos alugados, constituir nós da sua rede de transporte para uso próprio (nomeadamente interligação de estações base utilizando tecnologia SHDSL) e para a oferta de segmentos de trânsito nas "Rotas C".

Em bom rigor, de acordo com os dados disponíveis (e reconhecendo-se que o volume de circuitos alugados pela PTC a terceiros tem diminuído, embora, em termos de capacidade equivalente, tenha permanecido sensivelmente constante[88]), não há evidência de dinâmica concorrencial ao nível da oferta de segmentos terminais (ou de segmentos de trânsito nas "Rotas NC"), independentemente da área geográfica que se considere. Note-se também que a queda do volume de circuitos alugados grossistas é também verificada a nível do mercado de retalho, onde entre 2003 e 2008 o volume de circuitos alugados no retalho reduziu-se para mais de metade. Ou seja, a redução do número de circuitos alugados pelos outros operadores à PTC não indicia, por si só, maior concorrência ou o recurso a outras alternativas para a satisfação da procura no retalho.

Neste sentido, e porque é ainda extremamente reduzido o número de "remotizações" que afectam centrais locais da PTC (Pontos de Atendimento Principais), parece extemporânea a redefinição de segmento terminal ou a definição desde já de regras específicas nesta matéria.

Sem prejuízo, o ICP-ANACOM manter-se-á especialmente atento aos desenvolvimentos na rede de acesso (ao nível das NRA), nomeadamente no que respeita à eventual oferta de segmentos terminais em zonas urbanas economicamente mais desenvolvidas e com maior densidade de médias e grandes empresas.

[87] Dois operadores alternativos co-instalados e activos no mercado de circuitos alugados.
[88] Como resultado do crescente e constante aumento das necessidades de capacidade.

Por fim, em termos de outras análises efectuadas por outros reguladores[89], apenas em dois Estados-Membros foram definidos, no tocante aos segmentos de trânsito, mercados geográficos segmentados, nomeadamente na Áustria e no Reino Unido.

3.3.2. Aplicação do teste dos "três critérios" aos mercados grossistas de segmentos de trânsito

Uma vez aplicado o teste dos "três critérios" aos mercado grossistas, quanto aos segmentos de trânsito nas "Rotas C", e tendo em máxima conta as Linhas de Orientação da CE, o ICP-ANACOM concluiu não ser este um mercado relevante para efeitos de regulação *ex ante*. Ao contrário, entende o ICP-ANACOM que os segmentos de trânsito nas "Rotas NC" constituem um mercado relevante sujeito a regulação *ex ante*, cumprindo-se, para este mercado, todos os critérios analisados.

Respostas recebidas

A AdC concorda com as conclusões do ICP-ANACOM relativas à aplicação do teste dos "três critérios" aos mercados de segmentos de trânsito. A AdC concorda que o mercado das "Rotas C" não seja sujeito a regulação *ex ante*, dado que as barreiras à entrada e à expansão já não são intransponíveis, a concorrência deverá intensificar-se e a Lei da Concorrência será suficiente para colmatar quaisquer falhas, o que não deverá ocorrer no mercado das "Rotas NC". Pelo contrário, a manutenção das referidas barreiras, a dominância do Grupo PT e ausência de concorrência potencial, determinam a "*correcta identificação deste mercado* [das "Rotas NC"] *para efeitos de regulação ex ante*".

Por seu turno, a APRITEL, a OniTelecom, a Sonaecom, a Vodafone e a ZON discordam das conclusões do ICP-ANACOM decorrentes da aplicação deste teste, nomeadamente de que os dois mercados de segmentos de trânsito ("Rotas C" e "Rotas NC") sejam regulados de forma diferenciada. Estas entidades discordam também do raciocínio subjacente, notando a dimensão reduzida do território português e as assimetrias socioeconómicas entre regiões, as quais podem ser acentuadas com condições retalhistas diferenciadas, resultantes da aplicação de regulação diferenciada a nível grossista.

Estas mesmas entidades discordam ainda da argumentação de que a existência de pelo menos três operadores co-instalados nas centrais da PTC com base em infra-estrutura própria seja suficiente para garantir uma concorrência efectiva no mercado dos circuitos de trânsito ou, como referem a Sonaecom e a Vodafone, que isso seja suficiente para que se verifique uma oferta grossista de circuitos alugados. Notam essas várias entidades que nem todos os operadores co-instalados nas centrais locais abrangidas actuam como fornecedores grossistas[90], acrescentando a OniTelecom que o eventual fornecimento de circuitos por um dos operadores

[89] *Vide* COM(2010)271 final.

[90] Confundindo o ICP-ANACOM "*co-instalação e utilização de determinadas infra-estruturas com a existência de ofertas grossistas concorrentes*", segundo a Vodafone.

co-instalados estará ainda assim dependente de um acesso suportado em meios da PTC entre a central e as instalações do operador cliente (assumindo que este não está co-instalado na central).

Por outro lado, a generalidade das referidas entidades defende que a existência de infra-estruturas alternativas não garante *per se* que estas possam ser utilizadas por um operador, sendo que as infra-estruturas de fibra óptica de outros operadores (incluindo, por exemplo, redes de cabo) não estão, normalmente, disponíveis para alugar e que as infra-estruturas de outras entidades (e.g. *utilities*) têm de ser negociadas caso-a-caso e a preços imprevisíveis. A ZON acrescenta existirem dificuldades na operacionalização do aluguer de fibra escura a terceiros.

Para a APRITEL e a OniTelecom, ainda não é claro o alcance das medidas definidas no Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de Maio, que ao legislar sobre infra-estruturas capazes de albergar redes de comunicações electrónicas, mantém o aluguer de fibra óptica escura sujeito a negociação comercial. Consideram ainda estas entidades que os circuitos Ethernet tendo uma importância crescente para o mercado continuarão não regulados nas "Rotas C". A este respeito, a Sonaecom refere que a inclusão dos circuitos Ethernet (com que concorda) no âmbito das ofertas reguladas introduz de qualquer modo um factor adicional de incerteza sobre a efectiva concorrência nos segmentos de trânsito, nomeadamente no que respeita à disponibilidade de ofertas grossistas alternativas às da PTC, face ao incentivo da não regulação das "Rotas C" para a criação de ofertas agressivas por parte do operador histórico (não replicáveis pelos seus concorrentes).

Assim, a generalidade destas entidades entende, ao contrário do que conclui o ICP-ANACOM, que não é evidente que estejam eliminadas as barreiras à entrada no mercado das "Rotas C", não esperando a APRITEL e a OniTelecom que "*a actual situação de concorrência observe melhorias significativas no prazo de 2 anos apontado para a próxima análise destes mercados*".

Por último, a APRITEL e a OniTelecom duvidam seriamente da eficácia da Lei da Concorrência para a resolução atempada de problemas concorrenciais ("*verificados nestes e outros mercados do sector das comunicações electrónicas*"), tendo em conta vários exemplos conhecidos[91].

Em conclusão, os operadores alternativos defendem justificar-se a manutenção da regulação do mercado das "Rotas C" e a consequente manutenção de obrigações regulatórias neste mercado.

[91] Exemplos de casos conhecidos:

- Não aplicação de descontos pelo aluguer de circuitos, ocorrida entre Março de 2003 e Março de 2004, com decisão da AdC em Setembro de 2008;
- Abuso de posição dominante na Banda Larga, ocorrida entre Maio de 2002 e Junho de 2003, com decisão da AdC em Setembro de 2009.

Para a OniTelecom, caso o ICP-ANACOM mantenha o seu entendimento, "*permitir-se-á o agravamento das condições da ORCA ou mesmo a sua pura e simples eliminação, dependente de decisão da PTC, nas designadas "Rotas C'*"".

O Grupo PT considera que, não obstante as 'Linhas de Orientação' da CE, ainda que um dado mercado esteja incluído na Recomendação, tal "*não é factor suficiente para dispensar a submissão de tal mercado ao escrutínio do "teste dos três critérios'*""[92]. Aliás, segundo a mesma entidade, esta "*presunção* (…) *deveria funcionar em sentido contrário, i.e., no sentido de que os mercados não listados não preenchem os referidos critérios e, por conseguinte, não seria necessário que as ARN reconsiderassem este aspecto nas suas análises, cabendo-lhes apenas determinar as condições de desregulação do mercado*". Neste sentido, justificar-se-ia, segundo o Grupo PT, a aplicação da mesma metodologia (teste dos "três critérios") ao mercado grossista dos segmentos terminais, o que "*reforçaria a substância, o rigor e a certeza do juízo jusconcorrencial subjacente à prática regulatória*" do ICP-ANACOM.

Neste contexto, o Grupo PT considera que o ICP-ANACOM deveria ter seguido a decisão da CE na Recomendação e "*desregula*[r] *completamente*" o mercado grossista dos segmentos de trânsito e não definir um novo mercado, ainda que reconheça justificar-se a segmentação geográfica do mesmo.

Quanto ao teste dos "três critérios" relativo ao mercado das "Rotas C", o Grupo PT concorda com o entendimento de que não existem barreiras ("*legais, administrativas ou regulatórias*") à entrada no mercado das "Rotas C", realçando a "s*ignificativa alteração da dinâmica concorrencial*", sobretudo nestas rotas, devido à entrada de novos operadores e à sua expansão[93]. Neste contexto, "*a presença de empresas como a ReferTelecom ou de utilities como a EDP ou a REN, que, possuindo uma extensa rede de fibra óptica e/ou condutas, têm vindo a alugá-las aos operadores presentes nas ditas rotas, tem um óbvio efeito de diluição do poder relativo de cada empresa*"[94]. O Grupo PT corrobora os dados do ICP-ANACOM, que indicam que vários operadores já não têm a PTC como fornecedor principal, sendo que o número de circuitos contratados pelos outros operadores diminuiu mais de 30% em distritos como o Porto, Beja ou Lisboa e "*entre 2004 e 2008, a infra-estrutura de transporte em fibra óptica no país cresceu 68%*".

[92] Pois a análise da CE é de carácter generalista e não tem em conta as circunstâncias específicas dos mercados nacionais e "*para se chegar à conclusão de que o mercado não satisfaz os três critérios, é necessário realizar o respectivo teste*". Em segundo lugar, o Grupo PT tem dúvidas que "*a mera invocação da inclusão na listagem da Recomendação constitua evidência séria para efeitos de regulamentação ex ante*".

[93] Nomeadamente a OniTelecom e Sonaecom (ou a COLT), com presença num conjunto alargado de centrais locais, tendo aí chegado com rede de fibra óptica própria.

[94] Defende ainda o Grupo PT que operadores como a ZON, que dispõem de rede própria de elevada dimensão, poderão (mediante um aumento pequeno mas significativo e não transitório dos preços levado a cabo por um monopolista hipotético), com um investimento limitado, ligar-se às centrais locais e disponibilizar uma oferta concorrente com o Grupo PT na generalidade das principais rotas.

Neste sentido[95], o Grupo PT concorda com a conclusão do ICP-ANACOM relativamente à inexistência de elevadas barreiras à entrada no mercado das "Rotas C". Relativamente ao segundo critério, o Grupo PT defende existirem "*já hoje* (…) *características concorrenciais assinaláveis*", com o investimento dos operadores em infra-estrutura própria (com espectável crescimento futuro, nomeadamente com as NRA), pelo que também concorda que este critério não é cumprido. Igualmente, para o Grupo PT, não se cumprirá o terceiro critério, sendo a Lei da Concorrência, à partida, suficiente para assegurar as "*condições de funcionamento efectivo* [deste] *mercado*".

Relativamente ao mercado grossista dos segmentos de trânsito constituído pelas "Rotas NC", e especificamente quanto ao primeiro critério, o Grupo PT começa por referir que não existem obstáculos à entrada. Não obstante, segundo o Grupo PT não há redes alternativas porque "*não há interesse comercial em investir nestas rotas*", questionando a utilidade da regulação deste tipo de rotas ("*que não atraem investimento*") e a proporcionalidade das obrigações impostas ao Grupo PT "*face à utilização que os operadores farão da oferta*", bastando uma oferta comercial ("*para "proteger" determinadas rotas para zonas do interior*"), só se justificando, a seu ver, intervenção regulatória em caso de descontinuação da oferta. Por outro lado, esta entidade concorda com o entendimento do ICP-ANACOM de que não existem quaisquer barreiras legais, administrativas ou regulatórias à entrada neste mercado.

Apesar de reconhecer que, "*por norma, nas "Rotas NC", as condições de concorrência [são] substancialmente distintas daquelas que podem encontrar-se nas "Rotas C"*", o Grupo PT questiona o valor da sua quota de mercado (100%), sendo que o ICP-ANACOM "*não terá definido adequadamente o mercado relevante, nomeadamente por não ter tido em consideração a questão do fornecimento interno* (…) *dos operadores alternativos*".

Acrescenta o Grupo PT que esta Autoridade deveria ter tido em conta que "*nos mercados constituídos por "Rotas NC" onde se encontram co-instalados 2 operadores alternativos* (…) *não existem obstáculos fortes e não transitórios à entrada*" e que num conjunto de rotas os operadores alternativos podem alugar infra-estrutura óptica de *utilities*[96] (próxima das centrais respectivas) e aí fornecer circuitos com um reduzido investimento[97], devendo este aspecto ser corrigido na decisão final.

[95] Confirmando o Grupo PT, no caso das "Rotas C, que":

- se constata uma significativa migração dos circuitos extremo-a-extremo para circuitos parciais (i.e., os operadores alternativos já possuirão segmentos de trânsito nessas rotas); e que
- a maior parte dos operadores já tem infra-estrutura de rede de transporte (em fibra óptica) própria, "*sendo este, na prática, um mercado grossista efectivamente menos "activo" e de dimensão menos relevante*".

[96] Ou a infra-estrutura dos operadores de cabo, cuja rede é "*alternativa aos meios tradicionais de interligação*".

[97] Podendo também os operadores alternativos co-instalar-se em mais centrais locais.

Face ao exposto, o Grupo PT defende que não existem obstáculos fortes e não transitórios à entrada no mercado grossista das "Rotas NC". No mesmo sentido[98], conclui esta entidade que o segundo e terceiro critérios não se encontram cumpridos ("*onde se encontram co-instalados 2 operadores alternativos* (…) *regista-se uma tendência para concorrência efectiva* (…) [e] *a lei da concorrência é suficiente para garantir o funcionamento do mercado*".

Conclui o Grupo PT que o ICP-ANACOM deveria demonstrar, para cada uma das "Rotas NC", a existência de barreiras significativas à entrada, tendo em conta "*a existência de diversos operadores que, não estando actualmente activos neste mercado, possuem redes de fibra óptica que lhes permitiriam entrar, caso o operador histórico adoptasse o comportamento de um monopolista hipotético*".

Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM já fundamentou, na 'análise dos mercados' a sua decisão relativamente à aplicação, ou não, do teste dos "três critérios" aos mercados em apreço (incluindo ao mercado de segmentos terminais, como o Grupo PT advoga). Esta decisão encontra-se em linha com as orientações e recomendações da CE[99] e do ERG[100] e com decisões recentes de outras ARN[101] e consubstancia-se numa análise fundamentada, substancial e substantiva das efectivas e reais condições concorrenciais em todos os mercados definidos, relevantes para efeitos de regulação *ex ante*, ou não (nos termos da Recomendação).

Recorde-se aqui que "[d]*e acordo com o ERG, o ónus da prova do cumprimento do teste dos "três critérios" e, em consequência, da manutenção, a nível nacional, de um mercado relevante incluído na anterior Recomendação mas já não na actual Recomendação, deve ser inferior ao esforço necessário para definir como relevante um mercado que nunca fez parte da Recomendação da CE. Isto porque a fundamentação da CE para justificar a remoção de um mercado, previamente regulado, da Recomendação pode ainda não ser válida para um determinado Estado-Membro, onde a situação concorrencial do mercado pode estar mais próxima da situação identificada na primeira ronda de análises de mercado*"[102]. Este entendimento, partilhado pelo ICP-ANACOM aplica-se particularmente ao mercado de segmentos de trânsito nas "Rotas NC" (parte do anterior Mercado 14, que não integra a lista da Recomendação de 2007).

---

[98] "*tendo presente os comentários efectuados supra* (…) *relativos às condições de concorrência nas centrais locais onde se encontram localizados apenas 2 operadores não serem diferentes daquelas onde estão 3*".

[99] De acordo com "Explicação de Motivos", a CE reconhece que, para os mercados relevantes identificados na Recomendação – no caso em apreço, o mercado de segmentos terminais, agora Mercado 6 –, existe a presunção para a ARN de que os três critérios estão cumpridos e, assim, esta não tem a obrigação de aplicar o teste.

[100] No mesmo sentido, de acordo com o ERG, a aplicação do teste dos "três critérios" aos mercados incluídos na Recomendação e que são susceptíveis de regulação *ex ante*, não é uma pré-condição para a análise desses mesmos mercados, ainda que as ARN o possam fazer, caso o entendam.

[101] *Vide* secção **3.4** da decisão final relativa à presente análise dos mercados.

[102] *Vide* "Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework".

Relativamente à discordância dos operadores alternativos quanto à segmentação geográfica dos segmentos de trânsito e quanto ao argumento de que a existência de operadores co-instalados com infra-estrutura própria é suficiente para garantir uma concorrência efectiva ou uma oferta grossista de circuitos, o ICP-ANACOM remete na generalidade para o entendimento expresso na secção anterior.

No entanto, esta Autoridade entende que um operador alternativo eficiente tem incentivos bastantes para utilizar a infra-estrutura de fibra óptica e de rede de transporte próprias (em que investiu elevados montantes ao longo dos últimos anos) para o fornecimento a terceiros de capacidade de transporte, i.e., de circuitos alugados, uma vez que isso não implicaria custos adicionais relevantes e contribuiria para rentabilizar o investimento realizado. E a este respeito não colhe o argumento de que o operador histórico pretenderia conservar o seu poder no mercado de retalho, uma vez que nessas rotas tal operador enfrentaria sempre concorrência por parte dos outros operadores co-instalados.

De facto, note-se que se trata aqui do mercado dos segmentos de trânsito nas "Rotas C", onde se concluiu já não existirem barreiras à entrada (ao contrário do mercados das "Rotas NC"), precisamente por ser um mercado constituído por segmentos de trânsito onde, pelo menos, dois operadores activos nos mercados de circuitos alugados já têm infra-estrutura óptica e estão co-instalados nas centrais locais terminais respectivas[103]. Nas "Rotas C", os três principais operadores alternativos de rede fixa já possuem infra-estrutura em fibra óptica própria e alternativa à da PTC,. possuindo também já equipamento de transmissão para o fornecimento interno de serviços, incluindo de circuitos alugados, pelo que eventuais alterações para a prestação de uma oferta grossistas de segmentos de trânsito nessas rotas nunca seriam significativas ou constituiriam uma barreira intransponível[104]. Acresce a presença, em paralelo, pelo menos no eixo Faro-Lisboa-Coimbra-Porto-Braga – onde se situarão a maioria das "Rotas C" –, de entidades terceiras com infra-estrutura em fibra óptica, que podem alugar ou utilizar para prestar, elas próprias, serviços de circuitos alugados, ainda que as "pontas" desses segmentos não terminem numa central local da PTC.

O que acontece e continuará a acontecer é uma cada vez menor procura por segmentos grossistas da PTC nas "Rotas C", já que os principais compradores de capacidade conseguem satisfazer as suas necessidades através de fornecimento interno e os próprios até poderão (se ainda não o fazem actualmente), com reduzidos investimentos, fornecer, em alternativa à PTC, segmentos de trânsito de circuitos alugados (incluindo Ethernet) a outros operadores (de menor dimensão) nestas rotas específicas[105].

---

[103] Alteração na decisão final face ao definido no sentido provável de decisão (três operadores, independentemente de estarem activos no mercado de circuitos alugados).

[104] Dois desses operadores alternativos já estão de facto e efectivamente activos neste mercado (pelo menos no referido "eixo litoral", tendo expandido a sua capacidade/oferta nos últimos anos) – ver secção anterior.

[105] Como anteriormente referido, a respeito da análise de substituibilidade, uma oferta de circuitos Ethernet acarretará menos custos de investimento (e operação) do que uma oferta de circuitos tradicionais.

Esta Autoridade continua a entender que não existem barreiras à entrada e à expansão no mercado das "Rotas C", o que não acontece em relação ao mercado das "Rotas NC" (que constituem, em volume, a maioria dos segmentos de trânsito).

Obviamente que, para o fornecimento de circuitos retalhistas ou grossistas extremo-a-extremo, será necessário, na maioria das situações, o aluguer de segmentos terminais e/ou de segmentos de trânsito nas "Rotas NC" à PTC, mas estes segmentos mantêm-se regulados, não havendo qualquer incerteza sobre esta matéria, ao contrário do referido pela Sonaecom, pelo que o ICP-ANACOM entende que a inclusão dos circuitos Ethernet nos mercados (grossistas) de circuitos alugados contribui para a certeza e transparência nos mercados.

Quanto à alegada ineficácia da Lei da Concorrência, os próprios exemplos referidos pela APRITEL e OniTelecom mostram (ainda que se referiam a acontecimentos passados) que o regulador sectorial pode continuar a intervir neste âmbito, apesar de se tratar de um mercado que não é objecto de regulação *ex ante*. A experiência recente do ICP-ANACOM com os mercados de circuitos alugados e a aparente ausência de (graves) problemas concorrenciais (também em mercados conexos não regulados) indicia que a aplicação rigorosa daquela Lei será suficiente para prever futuros problemas ou práticas anticoncorrenciais no mercado das "Rotas C".

Relativamente ao mercado dos segmentos de trânsito nas "Rotas NC", como já se evidenciou várias vezes, a sua estrutura e condições concorrenciais são substancialmente distintas das do mercado das "Rotas C", o que todas as entidades reconhecem, mesmo o Grupo PT. No mercado das "Rotas NC":

- mantêm-se as elevadas barreiras à entrada e à expansão – de um modo geral, apenas a PTC detém infra-estrutura de fibra óptica e rede de transporte nestas rotas,
- não há tendência para o estabelecimento de uma concorrência efectiva (mesmo após o período abrangido por esta análise de mercados) – o Grupo PT detém uma posição de quase absoluta dominância, sem ofertas concorrentes nestas rotas, ou
- não se espera que a aplicação da Lei da Concorrência possa ser suficiente para colmatar os problemas concorrenciais.

A este respeito, entende o ICP-ANACOM que, obviamente, não basta haver uma oferta comercial (i.e., não regulada) da PTC nas "Rotas NC", dado que continua a haver nestas rotas uma procura significativa de circuitos (e de segmentos terminais), sendo aqui particularmente significativo o caso particular dos circuitos CAM (e inter-ilhas), suportados nos cabos submarinos da PTC[106]. Como o ICP-ANACOM já reconheceu, o número de rotas entre centrais

[106] Pode não haver "*interesse comercial em investir nestas rotas*", como refere o Grupo PT, dados os elevados custos afundados num investimento dessa natureza, o que não quer dizer que não se deva promover a concorrência no retalho e a defesa do interesse do consumidor, ao intervir nos mercados grossistas, no âmbito destas rotas. O argumento do Grupo PT, levado ao limite, implicaria uma desregulação de todos os mercados, mesmo onde é praticamente monopolista.

locais onde estão co-instalados apenas dois operadores activos é relativamente diminuto e estas rotas foram incluídas no mercado das "Rotas C"[107]. No contexto do mercado das "Rotas NC", que se caracteriza por uma ausência praticamente total de concorrência na oferta de circuitos alugados, considera-se que o Grupo PT não fundamenta o seu entendimento sobre a suficiência da Lei da Concorrência para garantir um correcto e saudável funcionamento de um mercado que o ICP-ANACOM conclui ser dominado por uma única entidade e, por isso, por maioria de razão, não concorrencial[108].

Neste contexto, não se entende o comentário do Grupo PT relativamente ao cálculo da sua quota de mercado no mercado das "Rotas NC", especificamente em relação a não ter sido tido em conta o fornecimento interno dos operadores alternativos. Ora entende o ICP-ANACOM que, de facto, estes operadores não têm infra-estrutura de transporte nestas rotas, pelo que não estão nelas presentes pelo lado da oferta (nem a terceiros nem em termos de fornecimento próprio) alugando antes os circuitos de que precisam à PTC (nomeadamente para posterior revenda no retalho). Neste sentido, entende o ICP-ANACOM ser fundamental a manutenção deste mercado como relevante para efeitos e regulação *ex ante*, nomeadamente ao nível do acesso (a uma oferta regulada).

Por outro lado, seria ineficiente e desnecessário realizar uma análise tão detalhada como o Grupo PT sugere, analisando as condições concorrenciais potenciais em todas as "Rotas NC", tendo em conta potenciais alternativas ao nível da infra-estrutura que suportassem novas entradas no mercado, caso o operador histórico adoptasse o comportamento de um monopolista hipotético. De facto, o operador histórico é efectivamente monopolista (não hipotético) nas "Rotas NC", precisamente pela (quase) total ausência de infras-estruturas, e consequente oferta, alternativas. Aliás, é o próprio Grupo PT que afirma que "*não há interesse comercial em investir nestas rotas*". Entende assim o ICP-ANACOM que seria esse um exercício inútil, além de que moroso e que obrigaria à obtenção de uma quantidade significativa de dados, que actualmente não estão facilmente disponíveis.

Por fim, não é totalmente perceptível e parece até algo contraditória a argumentação da Sonaecom de que a inclusão dos circuitos Ethernet no âmbito das ofertas reguladas introduz um factor adicional de incerteza sobre a efectiva concorrência nos segmentos de trânsito, nomeadamente no que respeita à disponibilidade de ofertas grossistas alternativas às da PTC.

---

[107] Ao contrário do que o Grupo PT alega, o ICP-ANACOM teve em devida conta a infra-estrutura dos operadores de rede cabo, especificamente a de fibra óptica e de suporte à sua rede de transporte, mas constata-se que esta infra-estrutura se situa fundamentalmente ao longo das "Rotas C" (similarmente ao grosso da infra-estrutura das *utilities*, que até nem terão necessariamente os seus nós de rede perto das centrais locais da PTC), pelo que não é substancialmente relevante no âmbito da análise do mercado das "Rotas NC", não constituindo também alternativa à rede do operador histórico.

[108] Como já salientado, o facto de haver uma dominância efectiva do Grupo PT neste mercado resulta de ser este, na prática, o único operador com infra-estrutura de transporte e o único fornecedor de circuitos alugados nestas rotas.

Referindo-se essa argumentação ao que sucede nas "Rotas C", importará salientar que apesar de não estar prevista uma regulação da oferta (nomeadamente de preços), a Lei da Concorrência não deixará de ser aplicada, nomeadamente em relação a práticas de preços predatórios. Isto é, apesar de se tratar de um mercado sem regulação *ex ante*, o ICP-ANACOM continuará a acompanhar o evoluir da situação, no âmbito das relações de cooperação com a AdC.

Face à existência de concorrência nas "Rotas C", também não se afigura plausível o risco de agravamento, ou mesmo de supressão, da oferta de circuitos alugados nestas rotas face às condições que até à data vigoram na ORCA, referido pela OniTelecom.

Em conclusão, o ICP-ANACOM entende dever manter as conclusões da 'análise dos mercados' relativamente à aplicação do teste dos "três critérios" aos mercados de segmentos de trânsito nas "Rotas C" e nas "Rotas NC".

3.3.3. Avaliação de PMS nos mercados grossistas de segmentos terminais e segmentos de trânsito nas "Rotas NC"

No contexto da análise dos mercados em causa, concluiu-se que as empresas do Grupo PT que actuam nos mercados grossistas de segmentos terminais e de segmentos de trânsito nas "Rotas NC" detêm PMS nesses mercados.

Respostas recebidas

Para a AdC a conclusão da 'análise dos mercados' parece ser inequívoca no que respeita à identificação do Grupo PT como entidade com PMS nos mercados grossistas relevantes. Esta Autoridade entende, contudo, que "*para aumentar a certeza regulatória*" devem ser clarificadas as "*condições em que o fornecimento interno deve ou não ser tido em consideração no cálculo das quotas de mercado*".

A Vodafone, por seu turno, refere que a análise de PMS,, em particular no mercado de segmentos de trânsito, "*apresenta-se excessivamente teórica e orientada para conclusões que se pretendem atingir*". Considera esta entidade, neste sentido, que "*aspectos relevantes, tais como a análise do poder da PTC, o contrapoder dos seus concorrentes e dos seus clientes, ou como comentado relativamente à segmentação geográfica proposta, se encontram insuficientemente fundamentados ou apresentam apreciações que necessitam de ser esclarecidos*"[109].

O Grupo PT discorda das conclusões da 'análise dos mercados' quanto à sua dominância nos mercados grossistas de segmentos terminais e de trânsito nas "Rotas NC", desde logo porque

[109] A Vodafone suscita assim diversas questões relacionadas nomeadamente com o cálculo das quotas de mercado (nomeadamente quanto à inclusão das ligações próprias da PTC às centrais locais, de circuitos de retalho e fornecidos a participadas), as vantagens da integração vertical e o seu impacto sobre os concorrentes, a disponibilidade efectiva de ofertas Ethernet, possível incoerência com a análise do Mercado 5 ou a ausência de contrapoder negocial dos compradores.

considera que, no primeiro caso, "*a avaliação de PMS deverá ter como pressuposto um mercado segmentado por capacidade e por áreas geográficas distintas*" e, no segundo, "*este mercado, no seu todo (portanto, sem segmentação em "Rotas C" e "Rotas NC") não preenche o "teste dos três critérios" e, nessa medida, qualquer avaliação de PMS será deslocada*".

O Grupo PT manifesta a sua perplexidade pelo facto do cálculo das quotas de mercado não terem em conta o fornecimento interno (ao contrário da análise dos mercados de banda larga e da anterior análise de 2005, bem como do recomendado pela CE). O Grupo PT discorda da explicação apresentada pelo ICP-ANACOM para não considerar este aspecto, ao referir que já foi "*ponderado na definição de mercado e da análise do "teste dos três critérios"*, uma vez que considera o Grupo PT que *"esta análise não foi realizada*".

Face ao exposto, a posição do Grupo PT é a de que se deveria "*aplicar o princípio do fornecimento interno ao realizar a avaliação de PMS, nomeadamente para cálculo das quotas de mercado no mercado grossista de segmentos terminais, ficcionando-se que cada operador presta a si próprio um serviço grossista de aluguer de circuitos*", o que teria impacto nas conclusões relativas aos restantes critérios (barreiras à entrada e expansão, concorrência potencial e contrapoder negocial dos compradores).

No mesmo contexto, o Grupo PT advoga que o ICP-ANACOM não terá avaliado de forma correcta a existência de barreiras à entrada no mercado das "Rotas NC", sendo que "*as rotas que interligam centrais com, pelo menos, dois operadores co-instalados são suficientemente atractivas*", existindo nelas uma dinâmica competitiva. Adicionalmente, neste mercado, segundo o Grupo PT, os operadores podem alugar fibra escura às *utilities* e, com investimento reduzido, co-instalar-se em centrais nas imediações das respectivas redes, devendo ainda relevar-se prospectivamente a presença da "*infra-estrutura de cabo ao longo do mercado nacional* (…) *alternativa aos meios tradicionais de interligação*", bem como "*as actuais parcerias instituídas para o desenvolvimento da rede de fibra (Sonaecom e Vodafone) e as capacidades das várias soluções tecnológicas existentes no mercado*".

Entendimento do ICP-ANACOM

Ao contrário do que refere a Vodafone, a análise de PMS realizada pelo ICP-ANACOM assenta numa análise das características efectivamente presentes no mercado e não teórica, fundamentalmente no que respeita ao indicador mais relevante, a quota de mercado, pois de facto, existe um monopólio da PTC na oferta de segmentos terminais e de trânsito nas "Rotas NC". E não existe fundamentação teórica ou prática que contrarie a presunção de dominância por parte de uma entidade de domina cerca de 100% de um mercado.

Neste sentido, não se compreendem, e parecem até contraditórios, os comentários discordantes da Vodafone relativamente à metodologia utilizada na análise de PMS, a qual conclui pela existência de dominância individual por parte do Grupo PT nos mercados grossistas relevantes e, consequentemente, pela manutenção das obrigações *ex ante*, impondo-se ainda, subsequentemente, o acesso grossista regulado à oferta Ethernet do Grupo PT. O

ICP-ANACOM mantém o entendimento de que a fundamentação desta análise é clara e completa. No caso do mercado grossista de segmentos de trânsito nas "Rotas C", sendo este considerado, após a aplicação do teste dos "três critérios", um mercado não sujeito a regulação *ex ante*, não há lugar a qualquer avaliação de PMS.

O ICP-ANACOM já fundamentou a sua decisão de manter o disposto na 'análise dos mercados' relativamente à definição dos mercados do produto e geográficos, bem como quanto ao critérios de aplicação do teste dos "três critérios" e da avaliação de PMS. A este respeito, lembra esta Autoridade que teve em conta na sua análise a infra-estrutura em fibra óptica e a rede de transporte das *utilities* e dos operadores de cabo, mas, como já referido anteriormente, estes ou não estão presentes activamente no mercado ou a sua presença concentra-se fundamentalmente no domínio das "Rotas C", e não ao nível dos mercados de segmentos terminais e das "Rotas NC".

Quanto aos desenvolvimentos ao nível das NRA, é um facto que a infra-estrutura óptica no acesso irá crescer, mas fundamentalmente em áreas residenciais (densas) e recorrendo normalmente os operadores a arquitecturas do tipo PON (ponto-multiponto), dificilmente enquadráveis numa arquitecturas de redes de suporte a uma oferta de circuitos alugados ao nível do acesso (segmentos terminais), que requerem ligações ponto-a-ponto dedicadas[110].

O ICP-ANACOM não considerou o fornecimento interno dos operadores alternativos nos mercados em apreço porque este não existe na prática. Os operadores alternativos não fornecem, na prática, segmentos terminais em qualquer parte do território nacional e de trânsito nas "Rotas NC" nem a terceiros nem a si próprios, pois não possuem infra-estrutura de acesso e de transporte própria com essa abrangência ou não está disponível infra-estrutura alternativa, nomeadamente de fibra óptica[111]. As suas necessidades, neste âmbito, têm sido e continuarão a ser satisfeitas sobretudo através do acesso à oferta de referência grossista da PTC, a ORCA.

Quanto ao eventual impacto do fornecimento interno nas conclusões da análise dos segmentos terminais, não obstante o ICP-ANACOM manter o entendimento supra (de que a não detenção de infra-estrutura própria determina automaticamente a ausência de fornecimento interno), poder-se-ia realizar-se um exercício em que certamente se concluiria que:

– se fossem considerados todos os circuitos fornecidos pelos operadores alternativos no mercado grossista (que normalmente não distinguem entre segmentos terminais e de trânsito) como sendo segmentos terminais[112], a quota do Grupo PT neste "mercado conceptual" seria ainda assim superior a 88%;

[110] E sem qualquer impacto ao nível das "Rotas NC", pois ligam áreas/centrais onde os operadores não estão actualmente presentes e muito dificilmente estarão no futuro próximo com fibra óptica.

[111] Note-se que as "Rotas NC" já não incluem as rotas que ligam centrais onde estão presentes dois operadores co-instalados e com presença no mercado grossista.

[112] Como demonstrado na 'análise de mercados', a esmagadora maioria dos circuitos grossistas fornecidos (excluindo revenda) por estes operadores estará nas "Rotas C" (onde possuem infra-estrutura de transporte).

– se nesta situação, e adicionalmente, não se considerasse o fornecimento grossista por parte da PTC a empresas do Grupo PT[113], a quota do Grupo PT no "mercado conceptual" de segmentos terminais seria ainda assim de cerca de 65%;

– finalmente, se se considerasse adicionalmente que todos os circuitos fornecidos pelos operadores alternativos no mercado grossista como segmentos terminais concentrados apenas na área de Lisboa, a quota do Grupo PT (naquele "mercado conceptual") ainda seria assim superior a 50%.

Assim, mesmo no caso teórico limite deste "mercado conceptual" , o Grupo PT continuaria a ser dominante no mercado de segmentos terminais.

Salienta-se que, em parte, o ICP-ANACOM teve em conta o fornecimento interno dos operadores alternativos no mercado de segmentos de trânsito nas "Rotas C" ao incluir a rede de transporte destes para efeitos do teste dos "três critérios". Quanto a não se considerar o fornecimento interno na análise dos mercados de segmentos terminais e de trânsito nas "Rotas NC", veja-se o disposto na Recomendação da CE[114]: "*In cases where there is likely demand substitution, i.e. where wholesale customers are interested in procuring from alternative operators, it may be justified to take the self-supply concerned into consideration for the sake of market delineation. However, this is not justified if alternative operators face capacity constraints, or their networks lack the ubiquity expected by access seekers, and/or if alternative providers have difficulty in entering the merchant market readily*".

3.3.4. Supressão de obrigações no mercado grossista de segmentos de trânsito nas "Rotas C"

Uma vez aplicado o teste dos "três critérios" ao mercado grossista de segmentos de trânsito nas "Rotas C", e tendo em máxima conta as 'Linhas de Orientação' da CE, o ICP-ANACOM concluiu não ser este um mercado relevante para efeitos de aplicação de regulação *ex ante* e, por conseguinte, que deveriam ser suprimidas, para este mercado grossista, todas obrigações impostas ao Grupo PT na anterior análise de mercados (e actualmente em vigor).

Tendo em vista assegurar uma transição gradual, tendo como princípios essenciais, assegurar que num mercado concorrencial as empresas possam concorrer livremente e garantir a protecção dos utilizadores finais e dos intervenientes no mercado, foi definido um período transitório para a supressão da maioria das obrigações. Em particular, foi definido um período de 6 meses durante o qual ainda se manterão todas as obrigações actualmente em vigor, com excepção do controlo de preços através da regra de margem mínima de 26%, que foi imediatamente suprimido.

[113] Lembre-se que não há fornecimento interno por parte dos operadores alternativos (apenas do Grupo PT) nos segmentos terminais, pois estes não detêm, na prática, infra-estrutura de transporte no acesso ou detêm numa extensão pouco significativa.
[114] Nota explicativa, pág. 15.

Respostas recebidas

A AdC considera adequada a supressão das obrigações *ex ante* anteriormente impostas, uma vez que não se identifica a existência de PMS neste mercado.

A APRITEL, a OniTelecom, a Sonaecom, a Vodafone e a ZON defendem justificar-se a regulação do mercado das "Rotas C", discordando assim da supressão das respectivas obrigações. A APRITEL e a OniTelecom manifestam preocupação específica com a futura oferta (na ORCA) nas "Rotas C", assinalando que nem todos os operadores co-instalados actuam como fornecedores grossistas e que nem todas as infra-estruturas alternativas (nomeadamente as de operadores de cabo) estão disponíveis para aluguer. Expressam ainda dúvidas quanto à eficácia da Lei da Concorrência face aos prazos associados aos respectivos processos.

A OniTelecom sustenta que, neste caso, permitir-se-á o agravamento das condições da ORCA ou mesmo a eliminação desta oferta (nas "Rotas C"), dependendo de decisão da própria PTC.

A este respeito, a Sonaecom sustenta que a desregulação nas "Rotas C" poderá constituir um incentivo a que o operador histórico aposte em tecnologia Ethernet e apresente ofertas agressivas nessas rotas, não lhe parecendo que os operadores alternativos possam apresentar aí ofertas concorrentes com base em ofertas grossistas alternativas. A mesma entidade refuta assim as conclusões do ICP-ANACOM nesta matéria, por "*falta de fundamentação adequada*".

A Vodafone acrescenta que deveria ser adoptada uma abordagem gradual, por fases, à desregulação dos mercados, para se avaliar a eficácia destas medidas e minimizar o seu risco, sendo ainda importante sinalizar estas alterações (com impacto no mercado, em todos os intervenientes) com uma antecedência razoável, de modo a permitir a necessária adaptação.

Neste contexto, a Vodafone defende que o prazo de 6 meses para a supressão das obrigações é "*insuficiente e perturbador da actividade dos clientes grossistas da PTC*", colocando-os em desvantagem face a esta entidade que é simultaneamente concorrente e fornecedor, já que "*é* [um prazo] *insuficiente para a identificação de alternativas às soluções de rede actualmente contratadas* [à PTC], *contratação de novas soluções e sua implementação*", isto com impacto nos planos de negócio dos operadores e sua capacidade concorrencial.

A Vodafone acrescenta que a "*única entidade a beneficiar da remoção de obrigações*" parece ser a PTC e que a análise e abordagem do ICP-ANACOM será excessivamente teórica e desfasada da realidade do mercado, nomeadamente no que respeita à existência de ofertas grossistas de segmentos de trânsito concorrentes e, consequentemente, replicabilidade da oferta da PTC nas "Rotas C", precisamente onde serão suprimidas as obrigações.

A Vodafone refere ainda que a supressão da obrigação de orientação dos preços para os custos apenas nalgumas áreas é discriminatória, prejudica as outras áreas que se mantêm reguladas e levará a se questionar a "*reflexão dos custos no preço grossista*". Nas áreas reguladas, "*área*[s] *rura*[is,] *poder-se-á assistir a uma prática de preços superior à média nacional e* (…) *aos* (…)

[d]*a área urbana desregulada*" e nas "Rotas C" permitir-se-á à PTC aumentar as suas receitas, já que esta tem "*podido concorrer e responder aos seus concorrentes através de um preço médio nacional*" não necessitando de reduzir os preços nestas rotas. Por esta via, entende que a PTC reforçará a sua posição no mercado, em detrimento dos seus clientes grossistas, podendo mesmo promover a saída de concorrentes grossistas do mercado.

No mesmo sentido, a ZON acrescenta que a possível criação de discrepâncias nos mercados grossistas terá impacto nos mercados retalhistas, por via da subsidiação cruzada das ofertas ou por via da compressão de margens, impacto esse que pode ser maximizado pela eliminação da regra de "retalho-menos", defendendo esta entidade não ser razoável a eliminação das obrigações impostas ao Grupo PT nos mercados grossistas.

O Grupo PT concorda com as conclusões do ICP-ANACOM no que se refere à não sujeição do mercado grossista das "Rotas C" a regulação *ex ante* e com a subsequente supressão de todas as obrigações regulamentares anteriormente impostas[115].

O Grupo PT não concorda, contudo, com a decisão de aplicar um período transitório de 6 meses para a supressão destas obrigações defendendo que "*a obrigação de acesso poderá continuar a vigorar por mais 10 meses após a publicação da decisão final*", dado que:

- esta imposição é incompatível com a conclusão de que este mercado grossista não preenche o teste dos "três critérios" e está em contradição com a própria análise[116]. É "*nociva para o funcionamento do jogo normal da concorrência e* (…) *incompatível com a existência de concorrência infra-estrutural nestas zonas*[117] *e mesmo contrário ao princípio do quadro legal em vigor*"[118];
- o próprio ICP-ANACOM reconhece que "*não exist*[em] *prejuízos relevantes para o mercado em causa resultantes da supressão da obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos* (…) [e que] *o Grupo PT tem incentivos para manter o fornecimento do serviço de circuitos alugados nas "Rotas C" em condições razoáveis e competitivas*";
- é "*especialmente gravos*[a]" para o Grupo PT que, enfrentando uma intensa pressão concorrencial, continua sujeito a "*constrangimentos regulatórios que limitam a sua actividade e que lhe provocam significativos prejuízos*";

[115] De acordo com o artigo 59.º, n.º 3, da LCE.

[116] "*o mercado em causa apresenta uma estrutura de concorrência efectiva cujo funcionamento dispensa qualquer mecanismo de indução comportamental por via regulatória*".

[117] "*vários operadores alternativos detêm já uma extensa rede de fibra óptica e competem com o Grupo PT nas "Rotas C"*".

[118] "*A manutenção de um período transitório nos termos definidos pelo ICP-ANACOM não preenche os requisitos de proporcionalidade e de razoabilidade exigidos pela LCE (artigo 5.º, n.º 5)*".

– "*em nenhum lado* [da LCE] *se impõe que deve ser definir um período transitório, especialmente quando esse período mantém o nível de intervenção regulatória como se o mercado continuasse a denotar sinais de falta de competitividade*";

– "*os receios manifestados pelo ICP-ANACOM* (…) *podem ser suficientemente endereçados pelos mecanismos do Direito da Concorrência*",

pelo que advoga a supressão imediata de todas as obrigações ("*em linha, aliás, do proposto por esta Autoridade para o mercado retalhista de circuitos alugados*").

No entanto, caso o ICP-ANACOM mantenha o entendimento, o Grupo PT defende que o período de transição seja reduzido para 3 meses, o que considera ser "*suficiente para os operadores negociarem o fornecimento do mesmo serviço com outros operadores ou até mesmo com a PT*".

Adicionalmente, considera o Grupo PT que, em linha com o que o ICP-ANACOM decidiu na análise dos mercados de banda larga, a obrigação de controlo de preços, que considera a obrigação mais intrusiva e, consequentemente, mais desproporcional, deverá ser imediatamente suprimida.

Finalmente, para o Grupo PT não é clara (relativamente à obrigação de acesso) a compatibilização do período transitório de 6 meses com o prazo de pré-aviso obrigatório de 4 meses, não percebendo se não é necessário qualquer aviso prévio adicional após os 6 meses, o que defende, "*uma vez que os operadores alternativos já dispuseram de tempo suficiente para ajustar as suas necessidades de fornecimento*".

Entendimento do ICP-ANACOM

Como já anteriormente salientado, qualquer mercado que não cumpra o teste dos "três critérios" (ou que seja considerado concorrencial no âmbito de uma análise de PMS), não pode ser sujeito a regulação *ex ante* e qualquer obrigação regulatória imposta deve ser suprimida. Este é o caso do mercado das "Rotas C", considerado, de forma fundamentada, um mercado concorrencial e onde já não existem barreiras à entrada e à expansão.

Dito isto, o ICP-ANACOM reconhece que, uma vez suprimidas as actuais obrigações, a PTC pode, em teoria, (após o período transitório de 6 meses) alterar as condições da ORCA – apenas nas "Rotas C", bem entendido – e até, no limite, eliminar esta oferta. Contudo, esta Autoridade não crê que tal venha a ocorrer ou, pelo menos, não de uma forma brusca e radical, principalmente, porque a ORCA é uma importante fonte de receitas para o Grupo PT e é uma oferta já considerada madura e estável. E, sendo este mercado considerado concorrencial, é natural que a PTC tenha incentivos em manter condições competitivas nessa oferta grossista (eventualmente mais competitivas que actualmente). Doutro modo perderia clientes grossistas e, consequentemente, uma fonte de receitas.

A este respeito, refira-se a quase ausência de reclamações ou pedidos de intervenção subscritos pelos operadores beneficiários no âmbito desta oferta, com a excepção dos pedidos de inclusão

dos circuitos Ethernet na mesma ou do caso particular dos circuitos CAM (o qual é também aqui analisado). A propósito da dúvida da Sonaecom sobre se os operadores alternativos poderão apresentar ofertas concorrentes nestas "Rotas C" com base em ofertas grossistas alternativas, refira-se que tal já acontece, de acordo com a informação dos questionários sobre infra-estrutura própria e alugada, podendo inclusivamente os operadores recorrer a rede própria ou a fibra escura de *utilities*.

É importante ter em atenção que os restantes mercados grossistas mantêm-se regulados e a oferta de referência será até melhorada em certos aspectos, mantendo-se esta Autoridade atenta a quaisquer alterações na oferta comercial da PTC nas "Rotas C", podendo intervir, nomeadamente em coordenação com a AdC no âmbito da Lei da Concorrência, na presença de indícios de prática anti-concorrencial, ou na própria oferta regulada, caso se verifique uma notável discrepância entre esta e a aquela oferta comercial, nomeadamente para rotas similares (distância e pontos terminais).

Por outro lado, sendo notório que em certas rotas a PTC já não é dominante, também não terá especial incentivo em degradar a sua oferta (por exemplo, ao nível da qualidade de serviço), pois corre o risco de continuar a perder quota neste mercado, por via da migração de mais clientes insatisfeitos com essas alterações para ofertas alternativas. Daí, além de se considerar não ser expectável que a PTC degrade significativamente as condições da sua oferta grossista – o que a acontecer seria um indício de que o mercado não seria concorrencial e levaria a uma revisão da análise –, não se partilha[119] do entendimento da Vodafone de que o prazo de 6 meses para a supressão das obrigações "*é insuficiente para a identificação de alternativas às soluções de rede actualmente contratadas* [à PTC], *contratação de novas soluções e sua implementação*". O risco é, outrossim, que as condições grossistas praticadas pela PTC em virtude da maior concorrência nestes mercados se tornem, sem incorrer necessariamente em práticas anticoncorrenciais, de tal modo atractivas que invertam, de um modo significativo e sustentado, esta situação de concorrência, o que aconselha a uma monitorização periódica por parte do ICP-ANACOM.

A respeito da definição deste período de transição, refira-se que o ICP-ANACOM teve em conta o documento ERG(09)40 – "*ERG Report on Transition from sector-specific regulation to competition law*"[120].

Quanto à utilização "*agressiva*" da tecnologia Ethernet, que não é, de todo, exclusiva de qualquer operador, entende o ICP-ANACOM que qualquer operador (nomeadamente os já

[119] De acordo com a Posição Comum do ERG (ERG(06)33 - "Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework", "(…) *when an NRA removes an obligation or replaces one obligation with another, it should give an appropriate period of notice before the change takes effect, in order to avoid undue disruption to the market players*".

[120] *Vide* http://berec.europa.eu/doc/publications/2009/erg_09_40_erg_report_on_the_transition_to_competition_law_final.pdf.

presentes nos mercados grossistas de circuitos alugados) está perfeitamente habilitado a desenvolver novas ofertas alternativas quer de circuitos tradicionais, quer de circuitos Ethernet, tendo em conta a infra-estrutura óptica e de rede de transporte de que dispõe(m). E, em qualquer caso, qualquer utilização "*agressiva*" da tecnologia Ethernet tem necessariamente de se conformar com a Lei da Concorrência.

Quanto ao comentário da Vodafone relativamente à PTC ser o único beneficiário da decisão do ICP-ANACOM, poderia contrapor-se que num mercado sujeito a regulação ex ante (como o mercado das "Rotas NC") os beneficiários seriam apenas os operadores alternativos. Mas é óbvio que, num contexto de desregulação de um mercado que se tornou concorrencial (ou no qual já não existem barreiras significativas à entrada e à expansão), será o operador que até então era regulado que será mais desonerado.

É fundamental ter em conta que esta Autoridade tem como um dos seus principais objectivos promover a concorrência, a qual trará benefícios para todo o mercado e para todas as entidades-fornecedores grossistas e aos clientes finais no mercado de retalho. O ICP-ANACOM não procura beneficiar (ou prejudicar) quaisquer operadores, sendo que a regulação (ou desregulação) tem sempre em vista a defesa do interesse do cidadão/consumidor.

Quanto à necessidade de uma abordagem gradual, note-se que a desregulação (deste mercado) não é imediata, existindo um período de transição de 6 meses. A este respeito, esclarece-se que o período transitório para a supressão de todas as obrigações (com a excepção da margem de 26% para os circuitos retalhistas correspondentes, que é imediata) é, em qualquer circunstância, de 6 meses. No mínimo, durante 6 meses após a decisão final, a oferta de circuitos alugados nas "Rotas C" terá que se manter nos actuais termos e condições.

Em qualquer caso (durante ou após este período transitório), alterações à oferta do Grupo PT nas "Rotas C" deverão ser comunicadas com um pré-aviso de 4 meses[121], prazo que o ICP-ANACOM entende dever manter[122], de modo a que aos operadores beneficiários seja disponibilizado um período de tempo suficiente para se prepararem e/ou encontrarem ofertas alternativas. Note-se que muitos dos circuitos extremo-a-extremo actualmente contratados integram segmentos de trânsito nas "Rotas C" (para além de segmentos terminais e/ou segmentos de trânsito nas "Rotas NC"), pelo que o impacto das alterações da oferta não é de todo negligenciável. Releve-se que também na análise do mercado de acesso grossista em banda larga (Mercado 5) se decidiu manter o pré-aviso, mesmo após o período transitório.

O ICP-ANACOM reconhece como válidos os argumentos do Grupo PT relativamente à necessidade de supressão das obrigações impostas neste mercado, o que irá acontecer efectivamente, mas não, obviamente, no que respeita à devida imposição de um período

[121] Isto não quer dizer que sejam, no máximo, 10 meses de período transitório. Se o Grupo PT pretender alterar a sua oferta 6 meses após a decisão final da 'análise dos mercados', deve enviar o pré-aviso 2 meses após esta última (2+4=6 meses).

[122] Até porque o Grupo PT não terá fundamentado a suficiência de um prazo inferior (de 3 meses).

transitório adequado, razoável e proporcional, como o definido na 'análise dos mercados'. Releve-se a este respeito a posição da CE na "Nota explicativa" anexa à Recomendação: "*In accordance with Article 16(3) of the Framework Directive, when an NRA withdraws remedies imposed as a result of a market analysis, an appropriate period of notice shall be given to parties affected by the withdrawal of such obligations*". Note-se ainda que o período agora definido é inferior ao período transitório definido para o Mercado 5 (que foi de 12 meses)[123].

Em qualquer caso, o mercado terá ainda, na prática, um período adicional decorrente do processo de notificação à CE, sendo certo que o mercado também já teve conhecimento da intenção (embora não definitiva) do ICP-ANACOM aquando da publicação da 'análise dos mercados'.

Quanto ao controlo de preços, entende-se dever manter a obrigação de orientação dos preços para os custos durante o período transitório, mantendo-se alguma estabilidade no período transitório, tendo em conta um (sempre existente) impacto de eventuais alterações ao nível de preços nos planos de negócio dos operadores beneficiários da oferta da PTC. No entanto, como já referido, suprime-se de imediato a margem mínima de 26% entre os preços retalhistas e grossistas conexos, à semelhança da decisão na análise do Mercado 5

3.3.5. Imposição de obrigações nos mercados grossistas de segmentos terminais e de segmentos de trânsito nas "Rotas NC"

Uma vez concluído que as empresas do Grupo PT detêm PMS nos mercados grossistas de segmentos terminais e de segmentos de trânsito nas "Rotas NC", o ICP-ANACOM identificou e analisou os problemas concorrenciais actuais e os que potencialmente poderão surgir no âmbito do mercado em análise.

Foram também identificadas as obrigações que poderão ultrapassar os problemas de concorrência identificados e que se encontram sintetizadas na **Tabela 1** (todas as obrigações encontram fundamento no artigo 66.º da LCE, atendendo a que se concluiu pela não existência de concorrência efectiva neste mercado).

[123] Por exemplo, a ARN holandesa OPTA considerou o mercado de segmentos terminais (de débito superior a 2 Mbps) concorrencial, mas manteve, durante nove meses, a obrigação imposta ao operador histórico em oferecer um produto grossista associado ("MDF-backhaul"), de modo a que os operadores pudessem mudar de fornecedor grossista.

Tabela 1 – Obrigações a impor às empresas identificadas com PMS nos mercados grossistas de segmentos terminais e segmentos de trânsito nas "Rotas NC"

Acesso e utilização de recursos de rede específicos	▪ Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, em condições transparentes, equitativas e não discriminatórias, independentemente da tecnologia utilizada[124]. ▪ Prever a possibilidade de co-instalação nas suas instalações[125]. ▪ Assegurar a interligação entre operadores co-instalados nas centrais locais da PTC ▪ Negociar de boa-fé com as empresas que pedem acesso. ▪ Não retirar o acesso já concedido a determinados recursos. ▪ Garantir expansão de capacidade em circuitos CAM.
Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações	▪ Prestar, aos operadores alternativos, a informação, os recursos e os serviços em prazos, numa base e com uma qualidade não inferior ao oferecido aos departamentos de retalho e empresas do Grupo PT. ▪ Praticar a nível grossista prazos de entrega e de reparação de avarias contratuais inferiores aos prazos praticados nos mercados retalhistas. ▪ Garantir objectivos específicos de qualidade de serviço para os circuitos CAM. ▪ Não transmitir ao departamento retalhista ou a empresas do próprio Grupo informação sobre o serviço de circuitos alugados a outros operadores. ▪ Publicar os níveis de desempenho, com o detalhe específico definido na deliberação de 11 de Março de 2009 e as evoluções que possam vir a ocorrer nesta matéria por deliberação do ICP-ANACOM.
Transparência na publicação de informações, incluindo ofertas de referência	▪ Publicar (e manter no sítio da Internet) uma oferta de referência de circuitos alugados analógicos e digitais – incluindo circuitos Ethernet[126] – a clientes grossistas, incluindo: (a) as características técnicas e de desempenho dos vários tipos de segmentos de circuitos alugados; (b) os preços, devidamente desagregados por componente; (c) SLAs vinculativos, incluindo as condições de fornecimento e migração, comunicação e reparação de avarias, e as respectivas compensações em caso de incumprimento; (d) as condições específicas associadas aos circuitos CAM, ao serviço de circuitos parciais de linhas alugadas (e componentes de suporte para interligação), ao serviço de acesso a cabos submarinos e à oferta de tecnologias Ethernet, bem como xDSL simétricas (se e quando disponibilizadas ao retalho ou a empresas do Grupo PT). ▪ Identificar claramente as alterações efectuadas à oferta em cada alteração da mesma. ▪ Efectuar um pré-aviso de 30 dias para alterações na oferta. ▪ Disponibilizar aos OPS informação detalhada e atempada sobre evoluções na rede de suporte ao serviço, com pré-aviso de dois meses para expansões da cobertura Ethernet.

[124] Incluindo tecnologias Ethernet e SHDSL (esta se disponibilizada a nível retalhista pelo Grupo PT ou oferecida aos seus próprios serviços ou empresas do Grupo).

[125] No mínimo, nos mesmos moldes das actuais ofertas grossistas ORALL e ORI.

[126] Podendo ser os circuitos Ethernet considerados em oferta de referência autónoma à ORCA, devendo a PTC, até 2 meses após a decisão final, publicar a ORCA actualizada com a inclusão de circuitos Ethernet ou publicar uma oferta específica de circuitos alugados suportados em Ethernet, remetendo previamente ao ICP-ANACOM – no mínimo 1 mês antes desta publicação – a fundamentação para as suas diversas componentes.

Separação de contas quanto a actividades específicas relacionadas com o acesso e/ou a interligação	▪ Elaborar sistema de custeio e separação contabilística.
Controlo de preços e contabilização de custos	▪ Fixar preços orientados para os custos, no caso dos circuitos alugados com interfaces tradicionais. ▪ Cumprir com regra de "retalho-menos", a definir, no caso dos circuitos alugados com interfaces alternativas.
Reporte financeiro	▪ Disponibilizar os registos contabilísticos (SCA), incluindo os dados sobre receitas provenientes de terceiros.

3.3.5.1. Caracterização dos problemas de concorrência específicos dos mercados grossistas de segmentos terminais e de segmentos de trânsito nas "Rotas NC" e imposição de obrigações

Respostas recebidas

A AdC considera pertinentes, na atenuação dos problemas concorrenciais identificados, as obrigações *ex ante* impostas, nestes mercados, ao Grupo PT, destacando a inclusão dos circuitos Ethernet no âmbito das mesmas obrigações, medidas indispensáveis em face aos problemas concorrenciais identificados e dos desenvolvimentos registados.

A Vodafone considera que a fundamentação da alteração ou supressão de obrigações regulatórias deve ter em conta a existência de (quaisquer) ofertas grossistas (SDH, fibra, Ethernet ou outras) ou acordos comerciais entre operadores (fornecedor e cliente).

Esta entidade concorda com a manutenção das obrigações nos mercados grossistas relevantes, de modo a promover a concorrência e minorando problemas concorrenciais, o que, no entanto, considera não ter ocorrido até ao momento por falta de acompanhamento regular dos mercados por parte do ICP-ANACOM. Especificamente, a Vodafone considera ineficaz e não transparente o acompanhamento das obrigações de controlo de preços e de separação de contas, dada a manutenção dos preços da oferta grossista ao longo dos últimos anos.

A APRITEL e a OniTelecom notam que a 'análise dos mercados' se limita a referir os princípios gerais da nova oferta, deixando ao critério da PTC a sua preparação em detalhe. Tendo em contas comunicações anteriores efectuadas sobre esta matéria, estas entidades esperariam orientações mais concretas quanto aos aspectos a alterar na ORCA ou na definição da oferta de referência Ethernet autónoma. No mesmo sentido, a ZON, sustentando-se no disposto no artigo 26.º da LCE, questiona este aparente automatismo da inclusão dos circuitos Ethernet na ORCA (ou oferta autónoma) "*sem dar a oportunidade aos operadores em geral de se pronunciarem sobre os respectivos termos e sem uma prévia definição dos mesmos pelo ICP-ANACOM*".

O Grupo PT julga que a decisão do ICP-ANACOM relativamente à imposição de obrigações deve ser corrigida, nomeadamente porque terá demonstrado anteriormente que os circuitos

Ethernet não são substitutos directos ou indirectos dos circuitos tradicionais, que o mercado grossista de segmentos terminais deve ser segmentado por capacidade e por área geográfica e que os segmentos de trânsito não deveriam estar sujeitos a regulação *ex ante*. Isto tem, de acordo como Grupo PT, uma "*implicação directa na imposição de obrigações regulamentares, uma vez que impõem uma supressão ou, pelo menos, um aligeiramento da intervenção regulatória actualmente em vigor*".

Neste contexto, o Grupo PT apresenta grandes reservas quanto à compatibilidade da 'análise dos mercados' com as normas legais e regulamentares em vigor[127], no que respeita, nomeadamente, à imposição de obrigações sobre circuitos Ethernet e de uma regra de "retalho-menos". Refere a respeito desta regra que a sua imposição provoca um "*claro desincentivo ao investimento*", devendo ser precedida por uma análise custo-benefício da sua aplicação, compatibilizando-se a redução de entraves à concorrência com a promoção de investimentos eficientes e a inovação (artigo 5.º, n.º 2 da LCE e "Orientação sobre as prioridades da CE na aplicação do artigo 82.º do Tratado CE"[128]).

Finalmente, Grupo PT defende uma reflexão "*sobre o efeito útil das medidas regulatórias em zonas (ou, in casu, em* ["Rotas NC"]) *cujas características, em termos de demografia, tecido empresarial, literacia digital, etc., não são suficientes para atrair investimento privado*", que têm sido insuficientes para alterar o padrão da concorrência[129], já que "*os operadores alternativos não reconhecem* [ai] *incentivos suficientes para fundamentarem as suas decisões de investimento*" e não porque existam barreiras à entrada, "*e só serve para limitar a actividade económica das empresas do Grupo PT, sem nenhum efeito útil visível*".

Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM tem vindo a acompanhar os mercados de circuitos alugados, tendo inclusivamente intervindo em 2006, determinando a redução de preços de certas componentes da ORCA.

Por outro lado, desde essa data, os preços dos circuitos alugados grossistas regulados não têm aumentado, o que equivale a uma redução real de preços. Em acréscimo, em termos europeus os preços dos circuitos alugados em Portugal comparam favoravelmente, principalmente para

[127] Especificamente os artigos 55.º e 66.º, n.º 2. da LCE e o artigo 8.º, n.º 4, da Directiva 2002/19/CE.

[128] Naquela ponderação, dever-se-á ter em conta estas orientações (C(2009) 864 final, de (09.02.2009), especialmente o parágrafo 75, já que "(…) *as intervenções na área do direito da concorrência devem ser cuidadosamente analisadas sempre que a aplicação do artigo 82.º conduza à imposição de uma obrigação de fornecimento por parte da empresa dominante. A verdade é que a existência dessa obrigação, mesmo contra uma remuneração justa, poderá dissuadir a empresa de investir e de inovar e, por conseguinte, poderá prejudicar os consumidores. O conhecimento de que poderá existir uma obrigação de fornecimento contra a sua vontade pode conduzir as empresas dominantes – ou empresas que prevêem tornar-se dominantes – a não investirem ou investirem menos na actividade em questão. Os concorrentes poderão sentir-se igualmente tentados a aproveitar os investimentos feitos pela empresa dominante em vez de serem eles os investidores. A longo prazo, nenhuma destas consequências seria benéfica para os consumidores*".

[129] "*uma vez que esta altera-se na maior parte das vezes por factores alheios à regulação, como sejam, auxílios de Estado, aumento da densidade habitacional, aumento da literacia digital, etc.)*".

débitos mais reduzidos e distâncias mais curtas[130]. Adicionalmente, houve a introdução da oferta comercial de circuitos Ethernet nos mercados (grossistas e retalhista), a preços relativamente reduzidos face aos preços regulados – *vide* secção **4.2.2.2** da decisão final da 'análise dos mercados' –, o que levou e leva à efectiva redução dos custos "médios" suportados pelos clientes grossistas (e retalhistas) de circuitos alugados (no sentido lato, incluindo circuitos Ethernet).

Releve-se que qualquer alteração no que respeita à imposição, alteração ou supressão de obrigações *ex ante* resultará sempre e apenas de uma análise de mercado – sem prejuízo para alterações decorrentes das obrigações já impostas e que se mantêm em vigor –, pelo que apenas nesta circunstância poderia o ICP-ANACOM, como agora o faz, impor uma alteração à oferta de acesso a circuitos alugados no sentido de incluir os circuitos Ethernet (e no cumprimento também das obrigações de transparência, de não discriminação e de controlo de preços).

Relativamente aos comentários dos operadores a respeito da introdução "automática" da oferta Ethernet na ORCA (ou em oferta autónoma), a 'análise dos mercados' determina que a PTC é responsável pela definição e publicação da oferta de referência Ethernet nos termos genéricos e prazos descritos (publicação inicial até dois meses após a decisão final)[131], não se encerrando aí, obviamente, o processo e a análise da sua adequação. Com efeito, os operadores beneficiários podem posteriormente, e a qualquer momento, pronunciar-se sobre o assunto e o ICP-ANACOM analisará os termos e condições da oferta proposta, podendo vir a intervir, em deliberação autónoma sujeita a audiência prévia e a procedimento geral de consulta.

Quanto à argumentação do Grupo PT, é fundamental ter em conta que esta Autoridade tem como um dos seus principais objectivos promover a concorrência, a qual trará benefícios para todo o mercado, para todas as entidades, desde os fornecedores grossistas até, e principalmente, aos clientes finais no retalho. Neste contexto, releve-se que ICP-ANACOM tem a convicção de que a concorrência induz o investimento. Sendo um dos objectivos da regulação promover a concorrência, não se pode assim concordar com o Grupo PT quando este afirma que a regulação dos circuitos Ethernet configura um "*claro desincentivo ao investimento*". Esta Autoridade entende que a imposição do acesso aos circuitos Ethernet, a preços razoáveis e proporcionais, permite aos operadores alternativos (a actuar no retalho) tornarem-se mais competitivos na sua oferta retalhista (e.g., reduzindo custos ou permitindo-lhes lançarem novas ofertas), o que promove a concorrência e, consequentemente, o investimento por todas as entidades, operador histórico e alternativos. Aliás, foi num ambiente de regulação que se

[130] Vide, por exemplo, dados do 15.º Relatório de Implementação da CE.

[131] "*a PTC deve publicar a ORCA actualizada com a inclusão de circuitos Ethernet ou publicar uma oferta específica de circuitos alugados suportados em Ethernet, remetendo previamente ao ICP-ANACOM – no mínimo 1 mês antes desta publicação – a fundamentação para as suas diversas componentes, nomeadamente preços, SLA e procedimentos de encomenda e reparação de avarias, tendo em conta, em especial, os princípios da orientação dos preços para os custos e da não discriminação*".

desenvolveu o nível de concorrência actual e que permite agora concluir que parte do mercado de circuitos alugados é concorrencial.

Aliás, o Grupo PT decidiu, por sua inteira vontade e interesse, investir em tecnologia Ethernet e disponibilizar ao mercado soluções e serviços (incluindo de circuitos alugados) suportados nessa tecnologia. Os operadores alternativos têm, desde essa data, e sem intervenção regulatória, acesso a esses mesmos serviços. Não se trata, portanto, de impor um novo acesso grossista. Trata-se de regular uma oferta comercial já existente e que assume um papel primordial no desenvolvimento do mercado das comunicações electrónicas nos próximos anos.

Aliás, o ICP-ANACOM reconhecendo que os próprios operadores, ao investirem eles próprios em infra-estrutura (e tecnologia Ethernet), introduziram uma nova dinâmica (em determinados segmentos) no mercado de circuitos alugados, conclui que o mercado retalhista e mercado grossista de segmentos de trânsito na "Rotas C" já não são susceptíveis de regulação *ex ante.* Nestes mercados não será imposta qualquer regulação, nomeadamente de circuitos Ethernet. Como já referido, para o ICP-ANACOM o incremento da dinâmica concorrencial nestes mercados induziu e continuará, expectavelmente, a induzir o investimento e a inovação (por parte de todas as entidades, incluindo o Grupo PT).

Não é assim correcto afirmar que a regulação, nomeada e especificamente nas "Rotas NC", "*só serve para limitar a actividade económica das empresas do Grupo PT*". Ao contrário, serve, no entender do ICP-ANACOM, para não limitar a actividade dos operadores alternativos servidos por essas mesmas rotas nem prejudicar os utilizadores finais. Nas "Rotas NC" e nos segmentos terminais, a PTC é praticamente o único operador com infra-estrutura de transporte e fornecedor de circuitos alugados, sendo esse aluguer, actualmente, a única solução possível para os operadores poderem estender as suas redes até às áreas de central (extremo dessas rotas) e aí oferecer "directamente" os seus serviços retalhistas. Como tal, a desregulação deste mercado permitiria ao Grupo PT agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores.

3.3.5.2. Obrigação de acesso e utilização de recursos de rede específicos

Respostas recebidas

A AdC concorda com a definição de condições de acesso e de qualidade de serviço específicas para os circuitos CAM e a obrigação de garantia de expansão da capacidade, o que "*vai ao encontro de preocupações que têm vindo a ser manifestadas junto da AdC e que foram oportunamente transmitidas ao ICP-ANACOM*".

A APRITEL, a OniTelecom, a Vodafone e a Sonaecom saúdam especialmente a aplicação do princípio de neutralidade tecnológica na extensão aos circuitos Ethernet das obrigações que anteriormente eram apenas aplicadas aos circuitos tradicionais, decisão que vem ao encontro de reivindicações já anteriormente apresentadas por estas entidades.

A APRITEL e a OniTelecom esperavam, no entanto, que o ICP-ANACOM aproveitasse esta oportunidade para ser mais concreto na definição das condições a cumprir, no que respeita à oferta Ethernet e à ORCA em geral, insistindo em qualquer caso para que aquela oferta seja submetida a consulta.

A Sonaecom menciona também as dificuldades que se lhe colocam (e.g., orçamentos específicos ou prazos) com a actual oferta Ethernet da PTC e que a nova oferta deve permitir ultrapassar, tendo em conta nomeadamente as propostas da APRITEL.

A APRITEL, a OniTelecom e a Vodafone também relevam a importância das tecnologias xDSL simétricas para o fornecimento de circuitos[132], defendendo a sua introdução imediata na ORCA, sendo que referem que o ICP-ANACOM continua a condicionar a introdução destas tecnologias na ORCA à sua utilização pelo Grupo PT em ofertas de retalho. De acordo com aquelas entidades, e também da Sonaecom, há evidências de que tal já ocorre, devendo assim aquelas tecnologias serem introduzidas de imediato na ORCA, em conjunto com as tecnologias Ethernet.

A generalidade dos operadores alternativos assinala positivamente a preocupação manifestada na 'análise dos mercados' com os circuitos CAM (e *backhaul* para acesso a cabos submarinos), considerando a APRITEL e a OniTelecom que, sendo estes circuitos sujeitos a um monopólio efectivo, é fundamental que sejam objecto de medidas regulatórias específicas de modo a ultrapassar as limitações existentes com o acesso, disponibilidade, capacidade, SLAs e respectivas compensações por incumprimento.

Adicionalmente, refere a Sonaecom que, desde a anterior análise de mercados, houve um acréscimo de procura, em especial no que respeita a circuitos para *backhaul*, defendendo que existe uma necessidade crescente de regulação destes circuitos, já que a resposta do Grupo PT tem sido inconstante e imprevisível, traduzindo-se em incerteza e dificuldade acrescida no planeamento do negócio e na capacidade de resposta dos operadores alternativos aos pedidos colocados.

Para esta entidade, ainda que seja de saudar o alargamento do âmbito dos mercados grossistas a "*todas as velocidades de acesso*", nem esta medida nem a regulação de preços resolvem a "*questão essencial relativa à impossibilidade efectiva de fornecimento de serviços de circuitos backhaul e do acesso dos OPS às estações de cabos submarinos* ", sendo essencial a imposição da "*obrigação de acesso a recursos de rede específicos, nomeadamente a inclusão das Estações de Cabos Submarinos no âmbito do serviço de co-instalação, com as necessárias adaptações tecnológicas*", possibilitando o acesso directo (aos cabos submarinos) e reais alternativas ao serviço *backhaul* (em "*situação de monopólio*"), reportando a Sonaecom diversas dificuldades nos pedidos apresentados à PTC nesta matéria.

[132] Para a Vodafone, os circuitos suportados em SHDSL (e.g. para ligação de BTS) devem utilizar pares de cobre dedicados e compatíveis e não os da OLL, "*uma vez que não permitem níveis de serviço suficientes para a oferta de serviço a clientes empresariais*".

A Vodafone refere diversos constrangimentos no acesso aos circuitos CAM, nomeadamente em 2007 e 2008 ("*18 meses com restrições de capacidade*"), e em face destas restrições informa que tem tido dificuldade em assegurar padrões de qualidade de serviço. Acrescenta a Vodafone "*ter sido recentemente informada pela PTC de que se estariam a avizinhar novas restrições de capacidade nas ligações CAM*". O facto de a PTC ser o único operador com infra-estrutura nestas rotas introduz, segundo a Vodafone, fortes barreiras estruturais à entrada e permite-lhe obter vantagens concorrenciais resultantes das economias de escala e de gama, comprovadas pela quota de mercado significativa daquele operador nas Regiões Autónomas. Para a Vodafone, o facto de se tratar de um mercado de reduzida dimensão, condiciona o investimento em infra-estruturas, especialmente na rede de transporte, afectando as condições concorrenciais nos vários mercados de serviços, incluindo de circuitos alugados e tornando inviável para a Vodafone, por exemplo, oferecer serviços de acesso em banda larga (suportados na OLL).

No mesmo sentido, a ZON sustenta ter-se confrontado "*com constantes atrasos em aumentos de capacidade e com preços de utilização incompatíveis com o desenvolvimento de Redes de Nova Geração (RNG) nas Regiões Autónomas*", assumindo assim os circuitos CAM, em situação de monopólio, uma importância estratégica para os operadores.

De modo a minimizar os problemas que elencou, a Vodafone defende várias alterações na oferta de circuitos alugados da PTC, nomeadamente ao nível do acesso à infra-estrutura física de suporte aos circuitos CAM (e inter-ilhas), da inclusão dos circuitos suportados em SHDSL[133] e das ligações Ethernet ("*Core IP MPLS da PTC*").

A Vodafone propõe alterações ao nível do preço, expansibilidade, integridade (de rede) dos circuitos CAM – especificamente a segmentação de circuitos/ligações redundantes (com a passagem da responsabilidade pela redundância nos pontos de terminação para os operadores) e a co-instalação nas estações de cabos submarinos.

Relativamente ao acesso às redes/soluções Ethernet da PTC, a Vodafone defende nomeadamente a inclusão, na ORCA, de interfaces com débitos específicos (100, 500 e 1.000 Mbps) e que o âmbito desta oferta se deve estender também às áreas onde esta entidade "*presta serviços exclusivamente através da tecnologia GPON* (…) [e com] *o mesmo tipo de níveis de serviço*" propostos.

O Grupo PT, em linha com a sua argumentação geral sobre as obrigações impostas no mercado das "Rotas NC", propõe a eliminação da obrigação de acesso a soluções Ethernet.

Entendimento do ICP-ANACOM

Os circuitos suportados em xDSL (débitos simétricos) estão incluídos nos mercados grossistas relevantes e, deste modo, havendo qualquer oferta (retalhista) do Grupo PT, estes circuitos passam a encontrar-se, a nível grossista, sujeitos às mesmas obrigações dos restantes circuitos.

[133] Uma vez que os actuais níveis de serviço da ORCA são, a seu ver, insuficientes para as ofertas ao mercado empresarial.

Havendo evidências de que a PTC disponibiliza, no retalho, circuitos suportados em tecnologias xDSL simétricas (nomeadamente SHDSL), então automática e imediatamente essa oferta terá que ser incluída na ORCA. Contudo, a esta Autoridade ainda não foi apresentada evidência concreta de que estas soluções estejam a ser utilizadas pelo Grupo PT.

Relativamente à extensão da oferta Ethernet para as áreas com GPON, o ICP-ANACOM entende que se está em presença de mercados/objectivos diferenciados, isto é, as NRA (nas quais se incluem as soluções GPON) suportam maioritariamente serviços *triple-play* assimétricos a clientes residenciais. Com efeito, as infra-estruturas de fibra óptica do tipo GPON (utilizadas no âmbito do Mercado 4) não serão adequadas para o suporte de segmentos terminais (e/ou segmentos de trânsito) de circuitos alugados pois constituem ligações ponto-multiponto, sendo que os circuitos alugados são constituídos por ligações ponto-a-ponto, sem partilha física.

Sem prejuízo, o ICP-ANACOM considera que a oferta de circuitos, tradicionais e Ethernet, deve ter a maior abrangência possível. No caso dos circuitos Ethernet (e também dos circuitos tradicionais com débitos iguais ou superiores a 34 Mbps) é necessária a utilização de infra-estrutura óptica dedicada, pelo que a cobertura ao nível do acesso, isto é, de segmentos terminais, ainda é relativamente restrita. Daí ter sido previsto na 'análise de mercados' que a "*oferta grossista de circuitos baseados em Ethernet deve ser disponibilizada, no mínimo, nas áreas e rotas onde o Grupo PT disponibiliza no retalho esse tipo de circuitos, devendo a expansão (inclusivamente em termos de cobertura geográfica) da oferta ser comunicada aos beneficiários com pelo menos dois meses de antecedência face à entrada em vigor*"[134].

Quanto ao serviço de *backhaul* (acesso aos cabos submarinos que terminam nas Estações de Amarração da PTC), que se mantém sujeito a regulação, o ICP-ANACOM reconhece poder haver lugar a uma melhoria das condições de acesso (nomeadamente ao nível dos processos, o que é analisado em secção posterior), e, inclusivamente, do alargamento do serviço de co-instalação para acesso aos cabos submarinos nas próprias Estações de Amarração, dependendo esta obrigação de análise autónoma. Esta matéria foi analisada na anterior análise de mercados, tendo-se optado por impor o acesso a essas estações através do serviço de circuitos alugados. Na altura teve-se em conta as diferenças entre essas estações e uma central local (com co-instalação no âmbito da OLL, ORCA ou ORI), bem como a ausência de experiência efectiva e alargada no âmbito da co-instalação nestas ofertas. Dada a experiência entretanto adquirida com a co-instalação no âmbito da ORALL, ORCA e ORI, e tendo em conta que o acesso ao nível do *backhaul* deve ser o mais desagregado possível para que os operadores não paguem por serviços de que não necessitam, a adequação e proporcionalidade da imposição de co-instalação nas ECS será devidamente analisada.

[134] E que em "*qualquer caso, após a entrada em vigor da oferta de referência grossista Ethernet, o Grupo PT não pode estar a oferecer, no retalho, circuitos Ethernet sem que essa disponibilização, nas mesmas áreas e em condições que permitam replicar a oferta retalhista, sejam oferecidas a nível grossista*".

Por outro lado, uma imposição de co-instalação neste caso nunca poderia, *per se*, resolver (ou sequer atenuar) o problema de fundo, que é o da inexistência de alternativas de infra-estruturas de transporte ao próprio cabo submarino.

A este respeito, releve-se a importância que o ICP-ANACOM atribui ao acesso a circuitos CAM (e inter-ilhas), os quais continuam sujeitos a regulação, preconizando-se desde já uma melhoria das condições de acesso aos mesmos por parte dos operadores alternativos, interessados em oferecer os seus serviços nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e aí concorrer com o operador histórico (único fornecedor de transmissão/circuitos alugados entre essas regiões e o continente). Neste contexto, entendeu o ICP-ANACOM ser particularmente relevante, em especial, a obrigação de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso a capacidade suportada em cabos submarinos, impondo condições mais precisas e adequadas, especialmente ao nível dos prazos de fornecimento, qualidade de serviço e preços neste segmento específico (matéria tratada em maior detalhe nas secções seguintes).

Quanto às alterações técnicas propostas pela Vodafone ao nível da infra-estrutura de rede (topologia), segurança e qualidade de serviço, para os circuitos CAM, esta Autoridade não tem nesta fase resposta sobre o seu mérito, não podendo, em qualquer caso, impor de imediato a sua implementação na ORCA. Será no entanto matéria objecto de análise.

A inclusão dos circuitos SHDSL na ORCA está já prevista (automaticamente) assim que o Grupo PT inicie a sua oferta no mercado retalhista e/ou grossista. Relativamente aos níveis de serviço associados às ofertas suportadas em SHDSL, note-se que recentemente foram impostas alterações a este nível na ORALL (sendo aquelas soluções suportadas em pares de cobre).

3.3.5.3. Obrigação de não discriminação

Respostas recebidas

A APRITEL e a OniTelecom reiteram a suas preocupações face aos problemas relativos a SLAs e compensações por incumprimento, aguardando com expectativa a deliberação do ICP-ANACOM sobre estas matérias (e também sobre os preços dos circuitos digitais de débitos iguais ou superiores a 2 Mbit/s). Aquelas entidades defendem a integração das suas propostas na ORCA, com vista à sua melhoria operacional e a abranger globalmente quer as tecnologias tradicionais, quer as alternativas, nomeadamente a Ethernet e xDSL simétricas. Considera a OniTelecom que só assim se garantirá a efectiva adequação dessa oferta às necessidades do mercado e consequente utilidade para os operadores beneficiários.

A Sonaecom encara positivamente a revisão dos procedimentos e respectivos SLA da ORCA, lamentando, no entanto, que a 'análise dos mercados' não inclua, já nesta fase, uma maior concretização de alterações (mais estruturais e urgentes), particularmente quanto:

- aos prazos de fornecimento, que considera estarem desajustados face à realidade do mercado e "*representam o principal constrangimento ao sucesso da oferta*"[135];
- à ausência de SLA para 100% dos casos em todos os parâmetros de qualidade de serviço (PQS) – fornecimento, reposição e disponibilidade do serviço – prejudicial para o relacionamento dos operadores grossistas com os clientes empresariais[136]. Adicionalmente, ao nível dos prazos de reposição, refere que "*o seu incumprimento por parte da PTC é encorajado pela indexação do pagamento de compensações*" ao envio do plano de previsões pelos operadores;
- ao pagamento de compensações por incumprimento, que defende não deve estar indexado ao cumprimento de (envio do plano de) previsões.

Finalmente, a Sonaecom defende que as condições da ORALL não permitem replicar os SLA's previstos na ORCA (mesmo tomando como finais os SLA's propostos no Sentido Provável de Decisão do regulador sobre a matéria), pelo que reitera a urgência de incluir na ORALL níveis de serviço específicos que permitam a sua replicabilidade.

Relativamente às soluções Ethernet, a Vodafone defende a inclusão, na ORCA, de uma série de requisitos técnicos, nomeadamente, possibilidade de opção por interfaces óptica ou eléctricas, especificação do tipo de fornecimento (DWDM ou encapsulamento em VC4/SDH), possibilidade de utilizar a ORALL ao nível do acesso local (e com securização), preços (cobrindo obrigatoriamente todas as opções da oferta) orientados aos custos e que permitam a replicação das ofertas retalhistas do Grupo PT, bem como a definição de um SLA ambicioso[137] e que desincentive a PTC a "*adoptar comportamentos menos claros na entrega de serviços e na reposição de serviços perante avarias*".

Relativamente aos circuitos CAM, a ZON aguarda com expectativa a operacionalização das medidas definidas pelo ICP-ANACOM ao nível da qualidade de serviço (nomeadamente, os prazos de fornecimento e a separação dos indicadores) aplicável àqueles circuitos.

Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM já referiu que as alterações à oferta de referência da PTC, nomeadamente ao nível dos SLA e compensações por incumprimento, serão detalhadas em deliberação autónoma, sujeita a consulta prévia dos interessados.

---

[135] Segundo a Sonaecom, não há alterações desde 2006 e os parâmetros são substancialmente diferentes dos recomendados pela CE na sua Recomendação de 21/01/2005. Salientar ainda que os prazos de fornecimento não incluem valores máximos, o que considera "*inaceitável face às características dos clientes de retalho que o utilizam este tipo de oferta*".

[136] "*que apresentam níveis de exigência que não se coadunam com esta realidade. A este respeito, leia-se, por exemplo as condições impostas ao nível do Acordo Quadro para compras públicas*".

[137] Incluindo, nomeadamente, a definição de: todos os parâmetros para 100% de ocorrências, níveis de serviço (CoS), pelo menos um nível de CoS com "mínimos" garantidos ao nível da largura de banda, latência, *jitter*, etc. ou a definição clara do "*frame size*".

Relativamente às questões, referidas pela Sonaecom, de qualidade de serviço associadas à ORALL (no caso, aos lacetes de cobre de suporte a circuitos xDSL), entende o ICP-ANACOM que, na generalidade dos casos, os lacetes associados à OLL são, em termos técnicos, adequados para a oferta de circuitos alugados (até 2 Mbps), ainda que existam possíveis restrições (em termos de calibre ou comprimento, por exemplo). Releve-se que foram definidas recentemente alterações na ORALL ao nível de qualidade de serviço[138], com a implementação de níveis *Premium* (incluindo prazos de reparação de avarias). Adicionalmente, serão também definidos, na mesma deliberação autónoma, níveis de qualidade de serviço *Premium* para os circuitos alugados grossistas do Grupo PT. *Vide* a este respeito a secção seguinte.

Quanto aos circuitos CAM, entendeu o ICP-ANACOM impor uma alteração ao nível dos indicadores de qualidade de serviço na oferta de circuitos alugados, nomeadamente no sentido da autonomização dos indicadores de qualidade de serviço para os circuitos entre os diferentes tipos de serviços prestados, nomeadamente de CAM (devendo englobar-se aqui os circuitos inter-ilhas)[139]. Tal alteração será igualmente incluída na mesma deliberação autónoma.

Quanto às alterações técnicas específicas propostas pela Vodafone relativamente aos circuitos CAM, qualquer entidade pode e deve enviar e discutir directamente as suas propostas de desenvolvimento e melhoria de ofertas com a PTC, podendo esta Autoridade vir a intervir em momento posterior.

3.3.5.4. Obrigação de transparência

Respostas recebidas

A Sonaecom refere que, para o serviço *backhaul*, não se encontram definidos na ORCA quaisquer SLAs de resposta a pedidos de cotação ou para instalação, ou a validade temporal das propostas de cotação apresentadas aos beneficiários, "*o que num contexto de não regulação é particularmente gravoso*"[140].

A Sonaecom defende ainda que a decisão final da 'análise dos mercados' deverá incorporar os procedimentos associados aos circuitos Ethernet, "*sob pena da situação não concorrencial nos mesmos se agravar*". Na situação actual, é necessária a colocação de pedidos de viabilidade e a

---

[138] *Vide* deliberação de 17 de Fevereiro de 2010 em www.anacom.pt.

[139] Reduzindo-se assim a possibilidade de ocorrência (sistemática ou prolongada) de incumprimentos nos prazos de fornecimento de circuitos nas ligações entre o Continente e as Regiões Autónomas (ainda que, no cômputo geral, os indicadores a nível nacional estivessem a ser cumpridos).

[140] Para a Sonaecom, "*esta ausência de regulamentação tem resultado em:*

1. *Prazos de resposta a pedidos de cotação muito variáveis: nos diferentes pedidos colocados à PTC desde 2008, o prazo de resposta foi no mínimo de aproximadamente 2 meses, sendo que existem 2 pedidos pendentes de 2009, colocados em Maio e Setembro, que não foram até à data respondidos.*
2. *Variações sem justificação do prazo de validade das cotações de circuitos fornecidas pela PTC.*

Efectivamente nas renovações de cotação de circuitos efectuadas em 2009, a PTC reduziu de 3 meses para 1 mês a validade das mesmas o que, aliado aos atrasos nas respostas aos pedidos de cotação, introduz um grau de incerteza muito significativo nas ofertas que os operadores alternativos podem fornecer aos seus clientes".

definição, pela PTC, de orçamentos específicos – não estando definidos preços de referência –, mesmo quando os circuitos se encontram em áreas de central onde o serviço (Ethernet) está disponível. Para a Sonaecom, os prazos médios de orçamento, fornecimento e reposição do serviço são também desadequados face à realidade do mercado, impedindo os operadores de responder eficazmente a requisitos definidos, por exemplo, nos cadernos de encargos dos concursos públicos.

No mesmo sentido, a ZON salienta o facto de na presente análise se contemplar apenas a definição dos princípios gerais da oferta Ethernet, defendendo que, "*tendo em conta a informação que o ICP-ANACOM já dispõe sobre esta matéria, seria extremamente positivo*" que a decisão final da 'análise dos mercados' incorporasse já os aspectos mais relevantes, nomeadamente os que dizem respeito a preços, indicadores de qualidade de serviço[141], compensações por incumprimento e outros.

Relativamente aos circuitos CAM, e para além da questão da operacionalização das medidas definidas, a ZON considera fundamental a transparência na gestão, operação e manutenção dessas ligações, em particular da capacidade disponível, condição essencial para suportar o "*nível de concorrência verificado no sector das comunicações electrónicas das Regiões Autónomas*", evitando a info-exclusão e o aprofundamento da situação periférica dessas mesmas regiões.

Nesse sentido, defende a ZON a inclusão desta matéria em "*consulta específica, para que os operadores se possam pronunciar sobre as suas condições, em particular no que respeita a preços, prazos de fornecimento e de aumento de capacidade, indicadores de qualidade de serviço e penalidades por incumprimento*".

Entendimento do ICP-ANACOM

Também conforme referido anteriormente, a especificidade e o detalhe das obrigações serão efectuados em documentos autónomos.

Relativamente ao serviço de *backhaul* para acesso a cabos submarinos reconhece-se que poderão ser necessárias melhorias ao nível da qualidade de serviço e da informação disponibilizada pela PTC aos beneficiários, sendo que, no mínimo, a este serviço se devem aplicar termos e condições similares ao dos outros serviços (nomeadamente dos CAM por forma a garantir uma continuidade da qualidade garantida no acesso aos cabos submarinos). Com efeito, devem ser definidos todos os prazos (máximos) de resposta relevantes, tais como os mencionados pela Sonaecom (nomeadamente, prazo de resposta a pedido de cotação e prazo de validade dessa cotação).

Quanto à necessidade, defendida pela Sonaecom e pela ZON, de o ICP-ANACOM definir desde logo os termos e condições da oferta Ethernet, esta Autoridade já referiu anteriormente que será, em primeiro lugar, responsabilidade da PTC definir e publicar uma oferta de

[141] Sendo que já se prevê a disponibilização de PQS desagregados entre a PTC e os restantes operadores.

referência[142] Ethernet nos termos genéricos e prazos descritos (publicação inicial até dois meses após a decisão final e "*tendo em conta, em especial, os princípios da orientação dos preços para os custos e da não discriminação*"), sobre a qual os operadores beneficiários se podem pronunciar, podendo vir o ICP-ANACOM a intervir após análise dos termos e condições dessa oferta, e caso considere que esses termos não sejam satisfatórios, em deliberação autónoma sujeita a consulta prévia.

Sem prejuízo, considera-se que a PTC deve ter em conta, na elaboração dessa oferta Ethernet, as necessidades dos operadores, nomeadamente já avançadas no seio da APRITEL, justificando eventuais opções que difiram das propostas avançadas.

3.3.5.5. Obrigação de controlo de preços e contabilização de custos

Respostas recebidas

A AdC concorda com a manutenção da proibição "*da prática de descontos de fidelidade e de quantidade e/ou capacidade, salvo fundamentação suportada no princípio da orientação para os custos*", medida em linha com decisão que recentemente tomou.

A APRITEL e a OniTelecom discordam da decisão do ICP-ANACOM de suprimir a obrigação do cumprimento da regra de "retalho-menos" nos circuitos tradicionais (mantendo-se apenas a obrigação de orientação dos preços para os custos), defendendo que esta regra é fundamental para evitar a ocorrência de situações de esmagamento de margens, altamente prejudiciais aos operadores alternativos, sendo a PTC dominante nos circuitos em apreço.

Por outro lado, a Vodafone sustenta que o desenvolvimento de redes de nova geração (com custos unitários inferiores) por parte da PTC permite a esta entidade afectar a concorrência nos mercados a desregular, com a manutenção ou até aumento de preços em determinadas rotas ("Rotas C"), subsidiando a "*sua presença em alguns mercados retalhistas ou, até, praticar preços que conduzam à saída do mercado de concorrentes grossistas*".

Para a Vodafone, deverão ser definidos preços grossistas orientados para os custos e que permitam aos operadores alternativos replicarem, no retalho, as ofertas do Grupo PT. Propõe também que sejam definidos preços para todas as "*opções da oferta regulada*", eliminando-se a possibilidade de "*resposta mediante orçamento*", a qual induz incerteza e "*arbitrariedade*" no fornecimento do serviço. Também é proposta, por aquele operador, a publicação anual dos resultados da separação de contas (da PTC) e das conclusões sobre o controlo de preços das

[142] De acordo com o n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 5/2004, "*A ARN pode determinar, nomeadamente aos operadores que estejam também sujeitos a obrigações de não discriminação, a publicação de ofertas de referência de acesso ou interligação, consoante os casos*" (sublinhado nosso), ou seja, o ICP-ANACOM não se pode substituir à PTC na elaboração da oferta. Poderá é, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, "*determinar os elementos mínimos que devem constar das ofertas de referência, especificando as informações exactas a disponibilizar, o nível de pormenor exigido e o modo de publicitação*" e, nos termos do n.º 3 determinar "*Alterações às ofertas de referência publicitadas, a qualquer tempo e se necessário com efeito retroactivo, por forma a tornar efectivas as obrigações impostas em conformidade com o disposto no artigo 66.º*".

ofertas grossistas, num quadro de reforço do acompanhamento dos mercados de circuitos alugados.

Adicionalmente, e focando-se especificamente nos circuitos CAM, a ZON sustenta que o actual preço grossista (neste tipo de circuitos) é "*insustentável*", não permitindo aos operadores alternativos concorrer ao nível do retalho, nomeadamente na oferta de acesso à Internet, com a PTC ("*fornecedor monopolista da ligação CAM*)" e, a manter-se a situação, será esta a única entidade a poder oferecer acesso a alta velocidade tirando partido das redes de nova geração, especialmente quando os operadores (alternativos) pretenderem disponibilizar ofertas retalhistas com débitos de 200 Mbps ou 1 Gbps.

A ZON compara os preços dos circuitos CAM e os preços de aluguer de capacidade em outros cabos submarinos internacionais, os quais conclui serem entre 10 a 20 vezes inferiores (para capacidades entre 1 e 10 Gbps) aos primeiros, sendo que estes últimos até foram em parte comparticipados pela União Europeia.

A ZON sustenta assim que os preços dos circuitos CAM, especialmente para os débitos mais elevados (iguais ou superiores a 155 Mbps) devem ser efectivamente orientados para os custos e devem ser reduzidos para um valor dez vezes inferior ao actual ("*já incluindo uma margem de 30% e custos de operação*").

No mesmo sentido, a ZON argumenta que os preços dos circuitos inter-ilhas, particularmente nos Açores, também deveriam ser muito inferiores aos actuais preços dos circuitos CAM, pois actualmente apresentam preços semelhantes (por Mbps), mas as distâncias entre os pontos terminais são inferiores.

Em conclusão, a ZON defende que os custos que um operador "*regional*" tem que suportar, nomeadamente em relação aos circuitos CAM e inter-ilhas, não lhes permitem concorrer com o operador histórico e, tendo em conta a situação periférica das Regiões Autónomas, os preços desses circuitos alugados deveriam ser iguais aos dos praticados no continente, de modo a que o desenvolvimento dos serviços e das RNG não seja aí afectado.

No que respeita à regra de "retalho-menos", destaca o Grupo PT que a sua imposição "*tem efeitos particularmente intrusivos (e potencialmente nocivos) na actividade comercial de um qualquer agente económico*", não existindo "*evidência segura de que o mercado em causa padece de problemas concorrenciais relevantes, nomeadamente, por via de indícios da existência de práticas de esmagamento ou compressão de margens*", o que, afirma o Grupo PT, seria reconhecido pelo próprio ICP-ANACOM[143]. Considerando que a sua imposição não está suficientemente justificada por esta Autoridades, propõe a eliminação desta regra.

[143] "*que refere no Projecto de Decisão que não tem recebido queixas relativas a eventuais práticas restritivas dessa natureza*".

Entendimento do ICP-ANACOM

Quanto à supressão da regra da margem mínima de 26%, de que discordam a APRITEL e a OniTelecom, há que esclarecer que esta foi imposta na anterior análise de mercados no sentido de se prevenir uma eventual compressão de margens pelo operador detentor de PMS nos mercados retalhista e grossistas de circuitos alugados (sendo que a obrigação de orientação dos preços para os custos a nível grossista garantiria preços não excessivos neste mercado).

No entanto, concluiu-se na presente 'análise dos mercados' já não ser o mercado retalhista sujeito a regulação *ex ante* e serem mais reduzidas as possibilidades de ser imposta uma compressão de margens por parte do operador detentor de PMS (agora "apenas" nos segmentos terminais e nas "Rotas NC")[144], pelo que esta regra é agora, fundamentadamente, suprimida.

Por outro lado, a argumentação da Vodafone relativa a um possível aumento dos preços da oferta grossista da PTC nas "Rotas C" (para subsidiar a sua actividade retalhista) e que poderia levar à saída de operadores grossistas não colhe, pois esse aumento levaria, outrossim, à provável expansão de ofertas alternativas ou até entrada de novos operadores grossistas nessas rotas dada a natureza concorrencial do mercado. De facto, num mercado concorrencial (como o das "Rotas C"), não é expectável que um dos operadores, mesmo o operador com maior quota de mercado (ainda a PTC, reconhece-se) tenha incentivos para aumentar o preço da sua oferta, sem correr o risco de ver reduzido o volume fornecido e consequentemente as receitas e/ou a sua quota de mercado.

Quanto à imposição da regra de "retalho-menos", a qual previne, comprovadamente, a compressão de margens, o ICP-ANACOM entende que é uma obrigação adequada e proporcional no contexto dos circuitos Ethernet, os quais assumirão, expectavelmente e conforme referido, uma importância crescente face aos circuitos tradicionais. Esta obrigação impedirá práticas anti-concorrenciais que possam prejudicar de forma irreversível os mercados de comunicações electrónicas, isto numa fase crucial do desenvolvimento deste serviço e quando ainda não existem dados de custeio suficientemente detalhados ou estabilizados para uma análise detalhada e robusta dos preços grossistas a aplicar.

O ICP-ANACOM também não possui dados detalhados relativamente a preços e custos de circuitos suportados em outros cabos submarinos que não os CAM, especialmente internacionais/intercontinentais, pelo que não pode validar os dados avançados pela ZON. Contudo, reconhece esta Autoridade que, comparativamente aos preços dos segmentos de trânsito no território continental, os preços dos circuitos CAM (e, especialmente dos circuitos inter-ilhas) são elevados e dificultam uma concorrência sustentável na oferta de serviços retalhistas nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, nomeadamente na oferta de acesso em banda larga e, principalmente, no âmbito das NRA.

[144] Refere-se ainda na 'análise dos mercados' que o ICP-ANACOM "*não tem recebido queixas relativas a eventuais práticas restritivas dessa natureza*" recentemente.

Num cenário de implementação acelerada de NRA, o que já está a acontecer no território continental (e os próprios operadores, nomeadamente a ZON, já oferecem na Madeira e Açores serviços suportados nessas redes, isto é, com débitos de 50 Mbps e 100 Mbps[145]), considera o ICP-ANACOM não ser efectivamente sustentável o preço por Mbps (especialmente nos circuitos de maior capacidade) dos circuitos CAM e inter-ilhas tradicionais.

Note-se ainda que o cabo submarino em fibra óptica entre o continente e as regiões autónomas já foi instalado há vários anos e, não obstante incrementos da sua capacidade, apresenta um custo de amortização e operação fixo, grosso modo independentemente da capacidade oferecida. Se, para circuitos de reduzido débito (até 2 Mbps), para os quais os cabos e os sistemas activos foram inicialmente dimensionados, o preço por Mbps poderá não ser extremamente excessivo, já o preço por Mbps para circuitos de débito mais elevado se afigura desfasado do respectivo custo.

Por outro lado, releve-se que é também possível utilizar circuitos Ethernet nestas ligações CAM, a preços mais reduzidos que os circuitos tradicionais. Note-se que a adaptação, por exemplo, de um circuito (*Fast*) Ethernet a 100 Mbps para um circuito (*Giga*) Ethernet a 1 Gbps tem custo efectivo muito reduzido. Ou seja, na prática, e havendo muita capacidade disponível (e/ou potencialmente disponível), decorrente das recentes ampliações realizadas pela PTC, o custo de oferecer 100 Mbps (ou 34 ou 155 Mbps) ou 1 Gbps ao nível estrito dos circuitos CAM não difere muito (muito inferior à diferença de débito), ganhos de escala que poderiam e deveriam ser passados para os preços grossistas.

Assim, o ICP-ANACOM concorda que deve haver uma redução substancial no preço dos circuitos CAM e inter-ilhas tradicionais e essa será uma matéria analisada em maior detalhe na referida deliberação autónoma.

3.3.5.6. Obrigação de separação de contas e de reporte financeiro

Respostas recebidas

Nenhuma das entidades que respondeu à consulta pública se pronunciou especificamente quanto a esta obrigação.

[145] Estes normalmente publicitados como serviços de acesso sem contenção na própria rede.

4. CONCLUSÃO

O ICP-ANACOM teve em máxima consideração todos os comentários recebidos no âmbito da presente consulta pública.

O ICP-ANACOM considera que não se justificam alterações de fundo ao sentido provável da decisão que consta no documento relativo à "Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares, relativamente ao mercado de fornecimento retalhista de circuitos alugados e mercados de fornecimento grossista dos segmentos terminais e de trânsito de circuitos alugados".

Assim, na sequência da consulta efectuada, e para além de meras alterações editoriais, actualizações e especificações de dados estatísticos sobre quotas de mercado e volumes de circuitos, são, pontualmente, esclarecidas determinadas matérias, essencialmente relacionadas com a definição dos mercados e a imposição de obrigações, nomeadamente o desenvolvimento da oferta de circuitos Ethernet e da implementação da regra de "retalho menos".

Em síntese, as principais alterações introduzidas prendem-se com a alteração do critério para a definição da fronteira dos mercados grossistas de segmentos de trânsito das "Rotas C" e das "Rotas NC" – mínimo de dois operadores co-instalados e activos no mercado grossista –, com um maior detalhe na análise de PMS dos circuitos grossistas e com uma mais detalhada especificação das obrigações, nomeadamente quanto ao acesso aos circuitos CAM.