Jornal Oficial
da União Europeia

PT
Série L

2025/1754

21.8.2025

DECISÃO DO ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DA EFTA n.º 061/25/COL

de 9 de abril de 2025

Recomendação do Órgão de Fiscalização da EFTA relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulação *ex ante*, em conformidade com o ato referido no ponto 5czs do anexo XI do Acordo EEE [*Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas*], tal como adaptado pelo Protocolo n.º 1 do Acordo EEE e pelas adaptações setoriais constantes do anexo XI desse Acordo [2025/1754]

O ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DA EFTA («ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO»),

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu («Acordo EEE») ([1]) e o Acordo entre os Estados da AECL relativo à Criação de um Órgão de Fiscalização e de um Tribunal de Justiça («Acordo da Fiscalização e do Tribunal») ([2]), nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2, alínea b) da parte II do Acordo da Fiscalização e do Tribunal,

Tendo em conta o ato a que se refere o ponto 5czs do anexo XI do Acordo EEE, a Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas («Código») ([3]), tal como adaptado pelo Protocolo n.º 1 do Acordo EEE e pelas adaptações setoriais constantes do anexo XI desse Acordo, nomeadamente o artigo 64.º, n.º 1 do Código,

Tendo em conta a Recomendação do Órgão de Fiscalização, de 11 de maio de 2016, relativa aos mercados relevantes no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex ante* («Recomendação do Órgão de Fiscalização de 2016») ([4]),

CONSIDERANDO O SEGUINTE:

(1) Em 18 de dezembro de 2020, a Comissão Europeia («Comissão») emitiu a Recomendação (UE) 2020/2245 ([5]) relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulação *ex ante* em conformidade com o Código. O Organismo dos Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas foi consultado pela Comissão nos termos do artigo 64.º, n.º 1, do Código, tendo emitido um parecer em 16 de outubro de 2020.

(2) O Acordo EEE tem por objetivo criar um Espaço Económico Europeu (EEE) dinâmico e homogéneo, assente em regras comuns e na igualdade das condições de concorrência ([6]). Tendo em conta este objetivo e as considerações acima enunciadas, o Órgão de Fiscalização adota a presente recomendação, alinhada com a Recomendação (UE) 2020/2245, a fim de garantir a aplicação uniforme do quadro regulamentar comum e a segurança jurídica às partes interessadas nos mercados de comunicações eletrónicas do EEE.

(3) Para além dos seus três objetivos principais, nomeadamente promover a concorrência, o mercado interno e os interesses dos utilizadores finais, o Código visa fomentar a conectividade e a adoção de redes de capacidade muito elevada, incluindo redes fixas, móveis e sem fios, incluindo o acesso às mesmas, em prol de todos os cidadãos e empresas do EEE.

([1]) JO L 1 de 3.1.1994, p. 3.
([2]) JO L 344 de 31.12.1994, p. 1 e Suplemento EEE n.º 59 de 31.12.1994, p. 1.
([3]) JO L 321 de 17.12.2018, p. 36.
([4]) Recomendação do Órgão de Fiscalização da EFTA, de 11 de maio de 2016, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex ante*, em conformidade com o Ato referido no ponto 5cl do anexo XI do Acordo EEE (*Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas*), tal como adaptado pelo seu Protocolo n.º 1 e pelas adaptações setoriais constantes do anexo XI desse acordo (JO L 84 de 30.3.2017, p. 7, e Suplemento EEE n.º 20 de 30.3.2017, p. 1).
([5]) Recomendação (UE) 2020/2245 da Comissão, de 18 de dezembro de 2020, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulação *ex ante* em conformidade com a Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (JO L 439 de 29.12.2020, p. 23).
([6]) Considerando 4 do preâmbulo do Acordo EEE.

(4) A existência de incentivos adequados ao investimento em novas redes de capacidade muito elevada, que apoiem a inovação em serviços de Internet ricos em conteúdos, reforçará a competitividade do EEE a nível internacional, proporcionando simultaneamente benefícios aos seus consumidores e às suas empresas. Por conseguinte, é fundamental promover o investimento sustentável no desenvolvimento de redes de capacidade muito elevada através de um quadro regulamentar adaptado e previsível.

(5) Um dos objetivos do novo quadro regulamentar consiste em reduzir progressivamente as regras setoriais *ex ante* à medida que a concorrência nos mercados se vai intensificando e, em última análise, garantir que os mercados das comunicações eletrónicas se rejam apenas pelo direito da concorrência. Nessa linha, a presente recomendação visa identificar os mercados de produtos e serviços em que se poderá justificar uma regulação *ex ante*.

(6) A definição de mercados relevantes pode mudar com o tempo à medida que as características dos produtos e serviços disponíveis nesses mercados evoluem, e as possibilidades de substituição da procura e da oferta mudam devido à evolução tecnológica, do mercado e da regulamentação. Por este motivo, a presente recomendação deve substituir a recomendação do Órgão de Fiscalização de 2016.

(7) Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, do Código, a Comissão deve identificar os mercados no setor das comunicações eletrónicas cujas características possam justificar a imposição de obrigações regulatórias em conformidade com os princípios do direito da concorrência. Os princípios do direito da concorrência são, portanto, utilizados na presente recomendação para definir os mercados relevantes de produtos no setor das comunicações eletrónicas. A presente recomendação baseia-se no artigo 5.º, n.º 2, alínea b), da parte II do Acordo da Fiscalização e do Tribunal, segundo o qual o Órgão de Fiscalização «formulará recomendações, emitirá pareceres e elaborará notas informativas ou linhas diretrizes nas matérias abrangidas pelo Acordo EEE, se esse acordo ou o presente acordo o previrem expressamente ou se o Órgão de Fiscalização da EFTA o entender necessário».

(8) O objetivo último da intervenção regulatória consiste em gerar benefícios para os utilizadores finais em termos de preço, qualidade e escolha, assegurando uma concorrência sustentável a nível retalhista. O ponto de partida para identificar os mercados relevantes na presente recomendação deve ser a definição de mercados retalhistas numa perspetiva de futuro, num determinado horizonte temporal, orientada pelo direito da concorrência. Com efeito, quando os mercados retalhistas são efetivamente concorrenciais na ausência de regulação do mercado grossista, as autoridades reguladoras nacionais deverão concluir que a regulação deixou de ser necessária nos mercados grossistas conexos.

(9) Em conformidade com o artigo 67.º, n.º 1, do Código, a imposição de obrigações regulatórias *ex ante* só se poderá justificar em mercados que preencham cumulativamente os três critérios referidos no artigo 67.º, n.º 1, alíneas a), b) e c) do mesmo. A presente recomendação abrange os mercados de produtos e serviços que o Órgão de Fiscalização, após uma análise das tendências gerais no EEE, considerou satisfazerem os três critérios. O Órgão de Fiscalização considera, por conseguinte, que estes mercados possuem características suscetíveis de justificar a imposição de obrigações regulatórias, pelo menos em algumas zonas geográficas e durante um período determinado. Deve caber às autoridades reguladoras nacionais ter em conta, nas suas análises destes mercados, se os requisitos suplementares estabelecidos no artigo 67.º, n.º 2, do Código são cumpridos.

(10) O primeiro critério diz respeito à presença de obstáculos significativos e não transitórios à entrada no mercado. Procura determinar se, quando e em que medida é provável a entrada no mercado, bem como a identificar os fatores relevantes para uma entrada bem-sucedida num mercado de comunicações eletrónicas. De um ponto de vista estático, para efeitos da presente recomendação, consideraram-se particularmente relevantes dois tipos de obstáculos à entrada no mercado: obstáculos estruturais e obstáculos jurídicos ou regulamentares.

(11) Os obstáculos estruturais à entrada decorrem das diferentes condições relativas aos custos ou à procura, que determinam condições assimétricas entre os operadores históricos e os novos operadores, dificultando ou impedindo a entrada destes últimos no mercado. Podem também verificar-se obstáculos estruturais significativos, por exemplo, quando o mercado se caracteriza por vantagens de custos absolutas ou economias de escala substanciais e/ou efeitos de rede, condicionalismos de capacidade e/ou elevados custos irrecuperáveis. Podem ainda existir obstáculos estruturais quando a prestação do serviço exige uma componente da rede que não pode ser tecnicamente duplicada ou cuja duplicação tornará a atividade economicamente inviável.

(12) Os obstáculos jurídicos ou regulamentares podem ter um efeito direto nas condições de entrada e/ou no posicionamento dos operadores no mercado em causa. Nos setores regulados, os procedimentos de autorização, as restrições territoriais, as normas de segurança e proteção e outros requisitos legais podem dissuadir ou atrasar a entrada no mercado. No entanto, a importância dos obstáculos jurídicos e regulamentares nos mercados das comunicações eletrónicas está a diminuir. Os obstáculos jurídicos ou regulamentares suscetíveis de serem eliminados no horizonte temporal pertinente de cinco anos não devem constituir, regra geral, obstáculos à entrada que satisfazem o primeiro critério.

(13) Em mercados dinamizados pela inovação e caracterizados por progressos tecnológicos constantes, como os mercados das comunicações eletrónicas, os obstáculos à entrada podem tornar-se progressivamente menos importantes. Nestes mercados, as pressões concorrenciais provêm muitas vezes de ameaças exercidas por potenciais concorrentes inovadores ainda não presentes no mercado. Por conseguinte, aquando da identificação dos mercados relevantes para uma eventual regulação *ex ante*, devem igualmente ter-se em conta as possibilidades de superar os obstáculos à entrada no horizonte temporal pertinente. A presente recomendação identifica os mercados relativamente aos quais se prevê que os obstáculos à entrada se mantenham nos próximos cinco a dez anos.

(14) Os diferentes obstáculos à entrada não devem ser considerados de forma isolada, mas cumulativamente. Embora, quando avaliado de forma individual, um obstáculo à entrada possa não ser considerado significativo, em conjugação com outros obstáculos poderá produzir efeitos que, cumulativamente, dificultariam ou impediriam a entrada no mercado.

(15) O segundo critério analisa se a estrutura de um mercado tem tendência para uma conjuntura de concorrência efetiva no horizonte temporal pertinente, tendo em conta a conjuntura e as perspetivas da concorrência baseada nas infraestruturas e de outras fontes de concorrência inerentes aos obstáculos à entrada. A análise da concorrência efetiva implica que o mercado atinja uma situação de concorrência efetiva na ausência de regulação *ex ante* no período de análise, ou depois desse período, caso durante o mesmo tenham surgido provas claras de uma dinâmica positiva no mercado. Por exemplo, a convergência de produtos, oferecidos através de diferentes tecnologias de rede, pode criar pressões concorrenciais exercidas pelos operadores ativos em mercados de produtos distintos e conduzir à convergência dos mercados.

(16) Mesmo quando um mercado se caracteriza por fortes obstáculos à entrada, outros fatores estruturais nesse mercado poderão indicar que este último ainda tende a tornar-se efetivamente concorrencial no horizonte temporal pertinente. Nos mercados em que se prevê um aumento do número de redes a título prospetivo, a aplicação deste critério implica, sobretudo, examinar a conjuntura e a provável evolução futura da concorrência baseada nas infraestruturas.

(17) Ao avaliar a adequação da concorrência e a necessidade de intervenção regulatória, as autoridades reguladoras nacionais devem igualmente ter em conta se é facultado acesso grossista a qualquer empresa interessada, em condições comerciais razoáveis que permitam aos utilizadores finais obter resultados concorrenciais sustentáveis no mercado retalhista. Os acordos comerciais, incluindo os acordos sobre o acesso grossista, os acordos de coinvestimento e os acordos de acesso recíproco celebrados entre operadores numa base duradoura e sustentável têm potencial para melhorar a dinâmica concorrencial e para, em última análise, dar resposta aos problemas de concorrência no mercado retalhista conexo e, por conseguinte, conduzir à desregulamentação dos mercados grossistas. Assim, desde que respeitem os princípios do direito da concorrência, devem ser tidos em conta quando se avalia se é previsível que um mercado se torne concorrencial.

(18) Os progressos tecnológicos ou a convergência de produtos e mercados podem criar pressões concorrenciais entre operadores ativos em diferentes mercados de produtos. Neste contexto, os serviços de distribuição de conteúdos audiovisuais em linha (OTT), que, em geral, não são atualmente considerados substitutos diretos dos serviços tradicionais assegurados pelos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas e que, de qualquer modo, não fornecem conectividade física e de dados, podem, mesmo assim, vir a desempenhar um papel mais importante em certos mercados retalhistas nos próximos anos devido à evolução tecnológica e à sua expansão contínua, exercendo, subsequentemente, uma pressão indireta nos mercados grossistas.

(19) Antes de decidir se um mercado poderá ser sujeito a regulação *ex ante*, convém também avaliar se o direito da concorrência basta para corrigir adequadamente as deficiências do mercado identificadas. Este terceiro critério visa avaliar a adequação do direito da concorrência para fazer face às falhas persistentes identificadas nos mercados, mais concretamente devido ao facto de as obrigações regulatórias *ex ante* poderem prevenir de forma eficaz as infrações ao direito da concorrência. As intervenções baseadas no direito da concorrência serão provavelmente insuficientes se forem indispensáveis intervenções frequentes e/ou em tempo útil para corrigir uma ou várias falhas persistentes no mercado. Nestas circunstâncias, a regulação *ex ante* deve ser considerada um complemento adequado do direito da concorrência. De modo geral, deverá ser suficiente aplicar as regras gerais da concorrência em mercados caracterizados por uma concorrência sustentável e efetiva baseada nas infraestruturas.

(20) A aplicação destes três critérios cumulativos deverá limitar o número dos mercados regulados no setor das comunicações eletrónicas, contribuindo, assim, para reduzir progressivamente a regulação setorial *ex ante* à medida que a concorrência nesses mercados se for intensificando. O incumprimento de qualquer um dos três critérios indica que um mercado não é suscetível de regulação *ex ante*. É essencial impor obrigações regulatórias *ex ante* a um mercado grossista para garantir uma concorrência sustentável unicamente nos casos em que uma ou mais empresas tenham um poder de mercado significativo e em que as soluções previstas pelo direito da concorrência não sejam suficientes para resolver o problema.

(21) Considera-se que os novos mercados emergentes abrangem produtos ou serviços em relação aos quais, devido à novidade, é difícil prever as condições de procura ou as condições de entrada no mercado e de oferta, sendo, consequentemente, difícil aplicar o teste dos três critérios. Esses mercados não devem ser sujeitos a obrigações regulatórias *ex ante* inadequadas, a fim de promover a inovação, impedindo simultaneamente que a empresa líder vede o acesso aos mesmos ([7]). A modernização progressiva das infraestruturas de rede existentes raramente conduz à criação de um novo mercado ou de um mercado emergente. A falta de substituibilidade de um produto deve ser determinada tanto na perspetiva da procura como na da oferta, antes de se poder concluir que não faz parte de um mercado já existente. A emergência de novos serviços retalhistas pode dar origem a um novo mercado grossista derivado, na medida em que esses serviços retalhistas não possam ser fornecidos utilizando produtos grossistas existentes.

(22) Dada a evolução da concorrência, nomeadamente a concorrência baseada nas infraestruturas, a presente recomendação identifica apenas os mercados relevantes a nível grossista, à semelhança do que fez a recomendação do Órgão de Fiscalização de 2016. A regulação *ex ante* imposta a nível grossista deve ser considerada suficiente para dar resposta a eventuais problemas de concorrência nos mercados retalhistas conexos a jusante.

(23) Em consonância com o considerando 165 do Código, as autoridades reguladoras nacionais devem, no mínimo, analisar os mercados abrangidos pela presente recomendação, incluindo os enumerados na lista, mas que deixaram de estar regulados no quadro nacional ou local específico. No que diz respeito aos mercados enumerados no anexo da presente recomendação, as autoridades reguladoras nacionais podem ainda considerar necessário, em função de condições nacionais específicas, realizar o teste dos três critérios. As autoridades reguladoras nacionais podem concluir que o resultado do teste dos três critérios não é positivo nas condições nacionais específicas. Se o teste dos três critérios for negativo para um mercado específico enumerado na presente recomendação, as autoridades reguladoras nacionais não devem impor obrigações regulatórias nesse mercado.

(24) As autoridades reguladoras nacionais devem igualmente analisar os mercados que não são abrangidos pela presente recomendação, mas que estão regulados no território da sua competência com base em análises de mercado anteriores, ou outros mercados, caso haja motivos suficientes para considerar que o teste dos três critérios é positivo. Por conseguinte, estas autoridades podem também definir outros mercados relevantes de produtos e serviços, não enumerados na presente recomendação, se puderem comprovar que, no contexto nacional, os mercados preenchem os três critérios.

(25) Ao realizarem uma análise de mercado nos termos do artigo 67.º do Código, tanto as autoridades reguladoras nacionais como o Órgão de Fiscalização devem iniciar a análise a partir dos mercados retalhistas. A avaliação de um mercado deve ser feita numa perspetiva de futuro na ausência de regulação, com base na constatação da existência de um poder de mercado significativo e partindo das atuais condições de mercado. A análise deve avaliar se o mercado é prospetivamente concorrencial e se a ausência de concorrência será duradoura, tendo em conta a evolução do mercado prevista ou previsível. A análise deve ter em conta os efeitos de outros tipos de regulação aplicável aos mercados retalhistas relevantes e aos mercados grossistas conexos durante todo o período de regulação pertinente.

(26) Se o mercado retalhista em causa não for efetivamente concorrencial numa perspetiva de futuro na ausência de regulação *ex ante*, devem ser definidos e analisados os mercados grossistas correspondentes suscetíveis de regulação *ex ante*, em conformidade com o artigo 67.º do Código. Além disso, na análise das fronteiras e do poder de mercado nos mercados grossistas relevantes correspondentes para determinar se estes são efetivamente concorrenciais, devem ser tidas em conta as pressões concorrenciais diretas e indiretas, independentemente de resultarem ou não de redes de comunicações eletrónicas, de serviços de comunicações eletrónicas ou de outros tipos de serviços ou aplicações equivalentes na perspetiva dos utilizadores finais.

([7]) Ver o considerando 23 das Orientações do Órgão de Fiscalização, de 16 de novembro de 2022, relativas à análise de mercado e à avaliação de poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar para as redes e serviços de comunicações eletrónicas a que se refere o anexo XI do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu («Orientações do Órgão de Fiscalização relativas à análise do mercado e à avaliação do poder de mercado significativo»), publicadas aqui, e o considerando 163 do Código.

(27) Ao definirem os mercados grossistas relevantes suscetíveis de regulação *ex ante*, as autoridades reguladoras nacionais devem começar por analisar o mercado que se encontra mais a montante do mercado retalhista em que foram identificados problemas de concorrência. As autoridades reguladoras nacionais devem efetuar uma análise dos mercados a jusante, a partir das ofertas a montante reguladas, para determinar se serão efetivamente concorrenciais na presença de regulação a montante, até chegar ao mercado retalhista.

(28) Consoante as condições nacionais, o mercado mais a montante pode abranger ou consistir em produtos grossistas intermercados mais genéricos, como o acesso a infraestruturas físicas (por exemplo, acesso a condutas) ou produtos de acesso passivo. Em particular, quando existe uma infraestrutura de engenharia civil reutilizável, o acesso efetivo a essa infraestrutura pode facilitar significativamente a implantação de redes de capacidade muito elevada e incentivar o desenvolvimento de uma concorrência baseada nas infraestruturas, em benefício dos utilizadores finais.

(29) Por estas razões, o Órgão de Fiscalização avaliou se seria adequado incluir na presente recomendação um mercado distinto para o acesso a infraestruturas físicas. No entanto, uma vez que as topologias de rede, a disponibilidade de condutas ubíquas e o nível de procura de acesso a condutas e postes variam significativamente em todo o EEE, e em consonância com a avaliação da Recomendação (UE) 2020/2245 da Comissão, o Órgão de Fiscalização concluiu que, atualmente, não é possível identificar um mercado distinto para o acesso a infraestruturas físicas a nível do EEE, pelo que não deve ser incluído na lista de mercados suscetíveis de regulação *ex ante*.

(30) Além disso, o artigo 72.º do Código permite que as autoridades reguladoras nacionais imponham o acesso a ativos de engenharia civil como medida corretiva autónoma em qualquer mercado grossista relevante. A obrigação de facultar acesso a ativos de engenharia civil poderá justificar-se independentemente de a infraestrutura física a que é concedido acesso fazer ou não parte do mercado relevante regulado, e deve ser tida em conta pelas autoridades reguladoras nacionais antes de serem impostas outras obrigações de acesso a jusante, se for proporcionada e suficiente para promover a concorrência em benefício dos utilizadores finais.

(31) No que diz respeito aos mercados grossistas de banda larga, os produtos de acesso virtual podem ser concebidos de forma a apresentarem características semelhantes ou iguais, independentemente da localização do ponto de retransmissão para o acesso. Portanto, poderá ser tecnicamente possível facultar acesso grossista em banda larga a nível central ou local com qualidade de serviço equivalente, tanto do ponto de vista do requerente do acesso como do ponto de vista dos utilizadores finais. Neste contexto, tanto as características do produto como a vontade dos requerentes de migrar entre pontos de acesso ou de utilizar vários pontos de retransmissão na arquitetura de rede devem ser examinadas no âmbito da análise da substituibilidade.

(32) Muitos operadores alternativos realizaram investimentos e desenvolveram as suas próprias redes até ao ponto de acesso local. É provável que esses operadores não considerem que os produtos de acesso central são substitutos do acesso local, uma vez que tal tornaria improdutivos os investimentos na sua própria infraestrutura de rede. Ao mesmo tempo, há que reconhecer que a rede de acesso é a componente da rede mais difícil de replicar, devido aos elevados custos irrecuperáveis da implantação em relação ao número de clientes que dela podem beneficiar.

(33) Apesar de se observar um aumento da concorrência baseada nas infraestruturas, o acesso local continua a caracterizar-se por fortes obstáculos à entrada e a ser regulado na maioria dos Estados membros do EEE. O mercado grossista de acesso local continua a satisfazer os três critérios, uma vez que a rede de acesso é a componente da rede mais difícil de replicar. No entanto, numa base prospetiva, os obstáculos à entrada no mercado de acesso central já não podem ser considerados significativos e não transitórios a nível do EEE, uma vez que o mercado tende para uma concorrência efetiva devido à presença de plataformas alternativas, à disponibilidade comercial generalizada de capacidade de transmissão e à possibilidade de operadores localmente interligados oferecerem acesso central. Sempre que os produtos de acesso fornecidos em vários pontos de retransmissão forem identificados como substitutos em condições nacionais específicas, deve considerar-se que são abrangidos pelo mercado. O cumprimento dos três critérios por um mercado tão vasto deve ser determinado caso a caso.

(34) O aumento das capacidades das redes de comunicações eletrónicas que oferecem produtos de grande difusão pode satisfazer, inclusive, as necessidades de conectividade de certos clientes empresariais. No entanto, um segmento importante do mercado empresarial, bem como a nova procura decorrente da digitalização da indústria e de motores socioeconómicos como os serviços públicos (por exemplo, hospitais e escolas), também necessitarão de ligações específicas. Por conseguinte, certas empresas continuam a necessitar de produtos com características distintas das dos produtos de grande difusão.

(35) A fim de delimitar o mercado quanto à capacidade dedicada e a outros produtos de acesso para as empresas, as autoridades reguladoras nacionais devem ter em conta vários fatores, como as diferentes funcionalidades do produto e a utilização prevista, a evolução dos preços ao longo do tempo e a elasticidade cruzada destes, assegurando simultaneamente que os produtos grossistas em causa correspondem ao problema identificado no mercado retalhista. As características distintivas dos produtos em termos de capacidade dedicada são a sua possibilidade de fornecer ligações dedicadas e não congestionadas e velocidades simétricas, devendo ser avaliadas, à semelhança das dos produtos de outros mercados, através de uma análise de substituibilidade.

(36) A implantação de infraestruturas alternativas que facultem às empresas uma conexão por fibra dedicada aumentou significativamente, em especial em zonas de povoamento mais denso, em centros comerciais e em centros de negócios. No entanto, podem existir zonas em que — embora, economicamente, a implantação de infraestruturas alternativas para uma conexão de massas possa ser viável — pode ser menos viável economicamente duplicar redes que forneçam ligações dedicadas isoladas devido à dimensão do mercado-alvo. Nestas zonas com menor densidade populacional, devido à inexistência de concorrência baseada nas infraestruturas, há o risco de, na falta de regulação, não existirem ofertas competitivas que satisfaçam a procura de capacidade dedicada.

(37) Em ambos os mercados de acesso grossista acima referidos, é pouco provável que os problemas de concorrência persistam uniformemente num determinado Estado da EFTA, devendo esses mercados ser objeto de uma análise geográfica exaustiva. Por conseguinte, ao definirem os mercados relevantes em conformidade com o artigo 64.º, n.º 3, do Código, as autoridades reguladoras nacionais devem identificar zonas geográficas onde as condições de concorrência sejam suficientemente homogéneas e possam ser distinguidas das de zonas vizinhas cujas condições de concorrência prevalecentes sejam consideravelmente diferentes, tendo especialmente em conta a questão de saber se o potencial operador com poder de mercado significativo age de forma uniforme em toda a sua rede ou se se depara com condições de concorrência consideravelmente diferentes, ao ponto de as suas atividades serem restringidas em algumas zonas, mas não noutras.

(38) Até à data, as autoridades reguladoras nacionais consideraram que a maioria dos mercados são nacionais, uma vez que a rede de fios de cobre do operador histórico tinha cobertura nacional. No entanto, à medida que a implantação de redes alternativas vai progredindo, as condições de concorrência podem variar significativamente e de forma sustentável entre diferentes zonas do mesmo Estado da EFTA (por exemplo, entre zonas urbanas e zonas rurais), tornando assim necessária a definição de mercados geográficos distintos.

(39) Para efeitos de definição do mercado geográfico, as autoridades reguladoras nacionais devem estabelecer uma unidade geográfica de base como ponto de partida para avaliar as condições de concorrência. Essa unidade poderá ser determinada em função da topologia da rede ou das fronteiras administrativas, consoante as condições nacionais. Em todo o caso, seguindo a prática do Órgão de Fiscalização ([8]), a unidade geográfica deve ter uma dimensão apropriada, ou seja, a) ser suficientemente pequena para evitar variações significativas das condições de concorrência dentro de cada unidade, mas suficientemente grande para evitar microanálises onerosas e com utilização intensiva de recursos, que poderiam levar à fragmentação do mercado; b) ser capaz de refletir a estrutura da rede de todos os operadores relevantes e c) ter limites claros e estáveis ao longo do tempo. No que diz respeito à condição b), as autoridades reguladoras nacionais devem basear-se, se for caso disso, no levantamento geográfico das redes efetuado nos termos do artigo 22.º do Código.

(40) De acordo com os princípios do direito da concorrência, e com base na análise das unidades geográficas anteriormente descritas, as autoridades reguladoras nacionais devem então estabelecer uma primeira definição do âmbito dos mercados geográficos agregando unidades que apresentem condições de concorrência semelhantes. As autoridades reguladoras nacionais devem avaliar as condições de concorrência de forma prospetiva, analisando indicadores estruturais e comportamentais, tendo em conta, em especial, o nível de concorrência em matéria de infraestruturas, em conformidade com o artigo 64.º, n.º 3, do Código. Esses indicadores podem ser, *inter alia*, a cobertura das redes («pegada»), o número de redes concorrentes, as respetivas quotas de mercado, as tendências das quotas de mercado, o comportamento, localizado ou uniforme, em matéria de preços, as características da procura, a mudança de fornecedor e a rotatividade da clientela. A definição de mercados geográficos daí resultante deve ser verificada tendo em conta a análise da substituibilidade da procura e da oferta. Os mercados geográficos não adjacentes que apresentem condições de concorrência semelhantes podem ser analisados em conjunto nesta fase.

([8]) Em especial, as orientações do Órgão de Fiscalização relativas à análise do mercado e à avaliação do poder de mercado significativo.

(41) As variações significativas das condições de concorrência devem ser tidas em conta, numa base prospetiva, na fase de definição do mercado. Para fazer face a variações das condições de concorrência menos significativas ou menos estáveis, é possível segmentar as medidas corretivas, nomeadamente através do ajustamento periódico ou pontual dessas medidas, sem comprometer a previsibilidade regulatória.

(42) O artigo 75.º do Código habilita a Comissão a adotar um ato delegado ([9]) que defina uma tarifa única máxima de terminação de chamadas de voz em redes móveis a nível do EEE e uma tarifa única máxima de terminação de chamadas de voz em redes fixas a nível do EEE (designadas conjuntamente por «tarifas de terminação de chamadas de voz em rede a nível do EEE»). As tarifas de terminação de chamadas de voz em rede a nível do EEE serão diretamente aplicáveis a qualquer fornecedor de serviços de terminação em redes fixas e móveis no EEE. As tarifas únicas de terminação de chamadas de voz em rede a nível do EEE baseiam-se nos custos eficientes do fornecimento de serviços de terminação. A aplicação de tarifas de terminação de chamadas de voz em rede a nível do EEE limitará a capacidade dos operadores de redes móveis e de redes fixas de fixarem tarifas de terminação excessivas. Deste modo, eliminar-se-á o risco de fixação de tarifas de terminação excessivas, que tem constituído a mais grave ameaça à concorrência nestes mercados. Devido a uma orientação estrita para os custos aplicada na fixação das tarifas de terminação de chamadas de voz em rede a nível do EEE, conforme exigido pelo Código, as tarifas da terminação devem ser idênticas às tarifas previstas em mercados competitivos. Por conseguinte, os mercados de terminação deixarão de satisfazer o teste dos três critérios a nível do EEE.

(43) No entanto, em condições específicas poderá justificar-se a regulação de determinados aspetos dos mercados de terminação em alguns Estados da EFTA. As condições nacionais específicas podem indicar que estes mercados não tendem a ser concorrentes numa base prospetiva ou que continuam a existir problemas de concorrência. Pode ser o caso se o pedido de interligação dos operadores tiver sido recusado ou se os operadores se tiverem confrontado com problemas com a terminação de chamadas da sua rede em redes de outros operadores. As autoridades reguladoras nacionais devem resolver esses problemas, quer impondo obrigações baseadas no poder de mercado significativo que não o controlo dos preços, se satisfeito o teste dos três critérios, quer recorrendo a outros instrumentos regulatórios adequados, ou seja, o artigo 61.º, n.º 2, do Código, se estiverem preenchidas as condições nele especificadas.

(44) Os mercados constantes do anexo da presente recomendação deixaram de incluir três mercados enumerados na recomendação do Órgão de Fiscalização de 2016, uma vez que estes não satisfazem o teste dos três critérios, designadamente, o mercado de terminação grossista de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo (mercado 1), o mercado de terminação grossista de chamadas de voz em redes móveis individuais (mercado 2) e o mercado de acesso central grossista num local fixo para produtos de grande difusão (mercado 3-B).

(45) Nos restantes mercados constantes da recomendação do Órgão de Fiscalização de 2016, nomeadamente o mercado 3-A (acesso local grossista num local fixo) e o mercado 4 (acesso de elevada qualidade grossista num local fixo) — este último parcialmente redefinido —, ainda se justifica a regulação *ex ante*, uma vez que satisfazem o teste dos três critérios a nível do EEE. As autoridades reguladoras nacionais devem ter em conta as suas condições nacionais na delimitação desses mercados, especialmente no que respeita à sua dimensão geográfica.

(46) A fim de assegurar que o impacto da regulação imposta em mercados conexos é tido em devida conta quando se trata de determinar se um dado mercado necessita de uma regulação *ex ante*, as autoridades reguladoras nacionais devem garantir que os mercados conexos sejam analisados de forma coerente e, sempre que possível, em simultâneo ou tão próximo quanto possível no tempo.

(47) Ao analisarem a possibilidade de alterar ou de manter as obrigações regulatórias vigentes, as autoridades reguladoras nacionais devem também aplicar o teste dos três critérios aos mercados enumerados nos anexos das recomendações do Órgão de Fiscalização de 14 de julho de 2004 ([10]), de 5 de novembro de 2008 ([11]) e de 2016, mas que já não constam do anexo da presente recomendação.

([9]) Regulamento Delegado (UE) 2021/654 da Comissão, de 18 de dezembro de 2020, que completa a Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, definindo uma tarifa única máxima de terminação de chamadas de voz em redes móveis a nível da União e uma tarifa única máxima de terminação de chamadas de voz em redes fixas a nível da União (JO L 137 de 22.4.2021, p. 1) (referido no ponto 5czsc do anexo XI do Acordo EEE).

([10]) Recomendação do Órgão de Fiscalização da EFTA n.º 194/04/COL, de 14 de julho de 2004, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex ante*, em conformidade com o disposto na Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas, incorporada no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (JO L 113 de 27.4.2006, p. 18, e Suplemento EEE n.º 21 de 27.4.2006, p. 33).

([11]) Recomendação do Órgão de Fiscalização da EFTA, de 5 de novembro de 2008, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex ante*, em conformidade com o Ato referido no ponto 5cl do anexo XI ao Acordo EEE (Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas), tal como adaptado pelo Protocolo n.º 1 e pelas adaptações setoriais constantes do anexo XI desse acordo (JO C 156 de 9.7.2009, p. 18, e Suplemento EEE n.º 36 de 9.7.2009, p. 1).

(48) A presente recomendação foi objeto de um processo de consulta das autoridades reguladoras nacionais dos Estados da EFTA e da Comissão ([12]).

RECOMENDA:

1. Ao definir os mercados relevantes adequados às condições nacionais, em conformidade com o disposto no artigo 64.º, n.º 3, do Código, as autoridades reguladoras nacionais devem analisar os mercados de produtos e de serviços identificados no anexo.

2. Se considerarem que um dos mercados enumerados no anexo não é suscetível de regulação *ex ante*, atendendo às condições nacionais específicas, as autoridades reguladoras nacionais devem realizar o teste dos três critérios e demonstrar que, pelo menos, um dos três critérios a que se refere o artigo 67.º, n.º 1, do Código não é satisfeito, o que o Órgão de Fiscalização verificará.

3. Ao identificarem os mercados geográficos relevantes no seu território, em conformidade com o artigo 64.º, n.º 3, do Código, as autoridades reguladoras nacionais devem efetuar uma análise pormenorizada da substituibilidade da procura e da oferta, partindo de uma unidade geográfica adequada e agregando as unidades que apresentem condições de concorrência semelhantes. A avaliação das condições de concorrência deve ser prospetiva e basear-se, nomeadamente, no número e nas características das redes concorrentes, na distribuição e nas tendências das quotas de mercado, nos preços e nos padrões de comportamento.

4. A presente recomendação não prejudica as definições de mercados, os resultados das análises do mercado e as obrigações regulatórias adotadas pelas autoridades reguladoras nacionais em conformidade com o quadro regulamentar em vigor antes da data de adoção da presente recomendação.

5. Os Estados da EFTA são os destinatários da presente recomendação.

Feito em Bruxelas, em 9 de abril de 2025.

Pelo Órgão de Fiscalização da EFTA,
Arne ØKSUND
Presidente

Stefan BARRIGA
Membro do Colégio

Árni Páll ÁRNASON
Membro do Colégio competente

Melpo-Menie JOSÉPHIDÈS
Contra-assinatura da Diretora dos Assuntos Jurídicos e Executivos

([12]) A consulta decorreu entre 12 de fevereiro de 2025 e 5 de março de 2025.

ANEXO

Mercado 1: Acesso local grossista num local fixo

Mercado 2: Capacidade específica grossista