COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 28.4.2023
COM(2023) 233 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação das disposições do Regulamento (UE) 2015/2120 respeitantes ao acesso à Internet aberta

1. 1. INTRODUÇÃO

O princípio da Internet aberta está consagrado no Regulamento (UE) 2015/2120[1], aplicável em todos os Estados-Membros desde 30 de abril de 2016. O regulamento confere aos utilizadores finais o direito, diretamente aplicável, de aceder aos conteúdos e serviços legais à sua escolha e de os distribuir através do seu serviço de acesso à Internet. Consagra o princípio da neutralidade da Internet: o tráfego na Internet deve ser objeto de um tratamento sem discriminação, bloqueio, estrangulamento ou priorização. Os direitos dos utilizadores finais não podem ser limitados por acordos entre estes e os respetivos prestadores de serviços de Internet, nem por práticas de gestão do tráfego adotadas pelos prestadores. O princípio da Internet aberta foi incluído na Declaração Europeia sobre os Direitos e Princípios Digitais[2], o que demonstra que continua a ser importante na UE.

O regulamento habilita o Organismo dos Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE) a emitir orientações, em estreita cooperação com a Comissão, sobre as obrigações das autoridades reguladoras nacionais (ARN) de controlarem e assegurarem o cumprimento das disposições relativas à Internet aberta. Em agosto de 2016, o ORECE publicou a primeira versão das orientações[3], que atualizou em 2020[4] e 2022[5]. O Grupo de Trabalho sobre a Internet Aberta do ORECE, no qual a Comissão participa, visa assegurar uma aplicação coerente do regulamento em toda a Europa.

Era exigido à Comissão que reexaminasse as disposições do regulamento relativas ao acesso à Internet aberta (artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º) e apresentasse um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, «acompanhado, se necessário, de propostas adequadas para alterar o [...] regulamento», até 30 de abril de 2019 e, posteriormente, a cada quatro anos.

O primeiro relatório sobre a aplicação do regulamento foi publicado em abril de 2019[6] e concluiu que este era adequado e eficaz na proteção dos direitos dos utilizadores finais e na promoção da Internet como motor da inovação, não sendo necessário alterá-lo. Desde então, a Comissão, o ORECE e as ARN continuaram a acompanhar a evolução do mercado e a aplicação das regras em matéria de Internet aberta.

Este segundo relatório visa apresentar uma avaliação da aplicação dos quatro artigos do regulamento desde 2019, nomeadamente à luz da evolução tecnológica e do mercado.

---

[1] Regulamento (UE) 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, que estabelece medidas respeitantes ao acesso à Internet aberta e que altera a Diretiva 2002/22/CE relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas e o Regulamento (UE) n.º 531/2012 relativo à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União (JO L 310 de 26.11.2015, p. 1), a seguir designado por «regulamento».

[2] Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais para a década digital, 2023/C 23/01 (JO C 23 de 23.1.2023, p. 1).

[3] *BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules* (não traduzido para português), BoR (16) 127, 30 de agosto de 2016.

[4] *BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation* (não traduzido para português), BoR (20) 112, 11 de junho de 2020.

[5] *BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation* (não traduzido para português), BoR (22) 81, 9 de junho de 2022.

[6] Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação das disposições do Regulamento (UE) 2015/2120 respeitantes ao acesso à Internet aberta [COM(2019) 203 final].

Para efeitos desta avaliação, a Comissão recolheu informações sobre a forma como o regulamento apoiou o acesso à Internet aberta junto de uma vasta gama de fontes:

1) Os relatórios nacionais de execução apresentados pelas ARN[7] e o ORECE[8];

2) O parecer do ORECE sobre a avaliação da aplicação do Regulamento (UE) 2015/2120, de dezembro de 2022[9];

3) O estudo SMART 2019/0024[10] («estudo»), que recolheu informações factuais sobre a aplicação do regulamento com base em investigação documental, entrevistas, um inquérito, painéis de peritos e um seminário dirigido às partes interessadas, realizado em 30 de janeiro de 2023, e proporcionou avaliações e recomendações;

4) Contactos regulares com as partes interessadas a todos os níveis.

O relatório tem igualmente em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) sobre a interpretação das disposições do regulamento.

2. 2. CONTEXTO

Desde o relatório de 2019, registaram-se evoluções importantes. Entre as evoluções jurídicas, judiciais e regulamentares contam-se:

- quatro acórdãos do TJUE sobre o regulamento, um de setembro de 2020[11] e três de setembro de 2021[12],

- a entrada em vigor do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas[13], que expandiu, nomeadamente, os aspetos da proteção dos consumidores constantes da Diretiva 2002/22/CE[14] a que o regulamento se refere,

- duas revisões das orientações iniciais do ORECE publicadas em agosto de 2016: a primeira, de junho de 2020, clarificava determinadas partes das orientações e

[7] A Comissão publica no seu sítio Web [Internet aberta | Construir o futuro digital da Europa (europa.eu)] os relatórios anuais por país em matéria de Internet aberta apresentados pelas ARN. Atualmente, estão disponíveis seis conjuntos de relatórios.
[8] Até à data, o ORECE adotou seis relatórios anuais sobre a aplicação do regulamento; todos os documentos estão disponíveis no seu sítio Web: www.berec.europa.eu.
[9] *BEREC Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120* (não traduzido para português), BoR (22) 163, 12 de dezembro de 2022.
[10] *Study on the implementation of the open internet access provisions of Regulation 2015/2120 No. 2022-008* (não traduzido para português), realizado pela ICF e pela WIK Consult.
[11] Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 15 de setembro de 2020, Telenor Magyarország, processos apensos C-807/18 e C-39/19, ECLI:EU:C:2020:708.
[12] Acórdãos do Tribunal de Justiça (Oitava Secção) de 2 de setembro de 2021, Vodafone, C-854/19, ECLI:EU:C:2021:675; Vodafone, C-5/20, ECLI:EU:C:2021:676; e Telekom Deutschland, C-34/20, ECLI:EU:C:2021:677.
[13] Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (JO L 321 de 17.12.2018, p. 36).
[14] Diretiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas (Diretiva Serviço Universal) (JO L 108 de 24.4.2002, p. 51).

teve em conta a experiência das ARN na sua aplicação; e a segunda, de junho de 2022, refletia os acórdãos do TJUE a respeito das ofertas de «tarifação zero».

Entre as evoluções tecnológicas potencialmente pertinentes, bem como acontecimentos mundiais e geopolíticos que se verificaram desde 2019, contam-se os seguintes:

- a pandemia de COVID-19, que conduziu a um aumento do tráfego na Internet, levantando questões sobre possíveis medidas para gerir o congestionamento da rede e a validade das mesmas ao abrigo do regulamento,

- a implantação progressiva de redes móveis 5G, que proporciona mais oportunidades para a prestação de diferentes serviços com diferentes níveis de qualidade de serviço,

- as sanções impostas pela UE à Rússia em resposta à agressão militar contra a Ucrânia, incluindo restrições contra vários meios de comunicação social que abrangem todos os meios de transmissão e distribuição nos Estados-Membros da UE ou a eles destinados (incluindo por cabo, satélite, TV via Protocolo Internet, plataformas, sítios Web e aplicações móveis)[15].

3. 3. EVOLUÇÃO COMERCIAL

3.1. 3.1. Restrições à livre utilização de equipamentos, serviços e conteúdos

O regulamento confere aos utilizadores finais o direito de aceder a informações e conteúdos e de os distribuir, de utilizar e fornecer aplicações e serviços e de utilizar equipamento terminal à sua escolha. Este direito é aplicável independentemente da localização do utilizador final ou do fornecedor, ou da localização, origem ou destino da informação, do conteúdo, da aplicação ou do serviço.

O regulamento clarifica igualmente que os utilizadores finais devem ter a liberdade de escolher o seu equipamento terminal e que os prestadores de serviços de acesso à Internet não devem impor restrições à utilização de equipamentos terminais de ligação à rede para além das impostas pelos fabricantes ou pelos distribuidores de equipamentos terminais.

Nas suas orientações, o ORECE esclareceu que, ao determinar se os utilizadores finais podem utilizar os equipamentos terminais à sua escolha, as ARN devem, em primeiro lugar, avaliar se um prestador de serviços de acesso à Internet fornece «equipamentos obrigatórios» e se existe uma necessidade tecnológica objetiva para que os equipamentos obrigatórios sejam considerados parte da rede do prestador de serviços de acesso à Internet.

O estudo confirma que as restrições à utilização de equipamentos terminais estão relativamente generalizadas e que a resposta das ARN a essas restrições não é uniforme. A liberdade quanto ao encaminhador é considerada importante em países nos quais o

[15] Regulamento (UE) 2022/350 do Conselho, de 1 de março de 2022, que altera o Regulamento (UE) n.º 833/2014 que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO L 65 de 2.3.2022, p. 1), e Decisão (PESC) 2022/351 do Conselho, de 1 de março de 2022, que altera a Decisão 2014/512/PESC que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO L 65 de 2.3.2022, p. 5).

ponto de terminação de rede (PTR) exclui o encaminhador[16]. De um modo geral, em comparação com a situação comunicada no relatório de 2019, embora exista atualmente mais transparência quanto à localização do PTR e às condições de utilização de equipamentos alternativos aos fornecidos pelo prestador de serviços de acesso à Internet, a situação na Europa continua a ser díspar. A este respeito, as ARN e o ORECE poderiam explorar uma abordagem mais coordenada e definições mais restritas.

Em termos gerais, alguns Estados-Membros tomaram medidas para apoiar uma maior possibilidade de escolha de equipamentos terminais, em comparação com a situação comunicada em 2019. As partes interessadas confirmam que os desafios associados às limitações relativas aos equipamentos terminais e à utilização de dispositivos diminuíram. Todavia, algumas partes interessadas apelam a uma melhor execução e a uma maior clareza na interpretação de termos específicos.

3.2. 3.2. Opções tarifárias de «tarifação zero»

A opção tarifária de «tarifação zero» é uma prática comercial pela qual um prestador de serviços de acesso à Internet aplica uma «tarifação zero», ou uma tarifa reduzida, a todo ou a uma parte do tráfego de dados associado a uma aplicação ou categoria de aplicações específicas, oferecidas por empresas parceiras do referido prestador de serviços[17]. Consequentemente, estes dados não são deduzidos do volume de dados adquirido pelos utilizadores finais no âmbito do seu tarifário de base.

Como referido no relatório de 2019, de modo geral, considerou-se que essas opções tarifárias de «tarifação zero» não eram proibidas pelo regulamento. Nas suas orientações de 2016, o ORECE indicou a forma como essas opções tarifárias devem ser avaliadas e, nas orientações de 2020, desenvolveu a sua metodologia de avaliação da «tarifação zero» e de ofertas semelhantes. As opções tarifárias de «tarifação zero» estavam presentes na maioria dos Estados-Membros e, de um modo geral, generalizadas no mercado[18].

Com efeito, todos os acórdãos do TJUE sobre os regulamentos relativos à Internet aberta foram proferidos em processos relacionados com opções tarifárias de «tarifação zero».

Num primeiro momento, em 2019, o TJUE considerou as ofertas agrupadas oferecidas por um prestador de serviços de acesso à Internet aos utilizadores finais, que lhes permitiam utilizar certas aplicações e certos serviços específicos abrangidos por uma «tarifação zero», sem que o respetivo tráfego fosse descontado do volume de dados do tarifário de base do serviço de acesso à Internet, com condições específicas de utilização associadas a essas ofertas. No seu acórdão, o TJUE sublinhou que a obrigação geral de tratar o tráfego equitativamente enquanto princípio se aplica às aplicações e serviços abrangidos pela «tarifação zero».

---

[16] Das 24 ARN que responderam a esta questão no âmbito do estudo, 16 comunicaram que o PTR está definido na sua jurisdição. No caso de sete destas, o PTR exclui o encaminhador, quatro Estados-Membros incluem o encaminhador na definição do PTR e, noutros cinco casos, a definição varia consoante a tecnologia. Em oito dos Estados-Membros sobre os quais existiam informações, os consumidores foram obrigados a utilizar encaminhadores fornecidos pelos prestadores de serviços de Internet.

[17] Ver definição dada pelo TJUE nos acórdãos proferidos nos processos C-854/19, C-5/20 e C-34/20.

[18] Ainda em 2022, as aplicações mais sujeitas a «tarifação zero» foram a transmissão de música em fluxo contínuo (20 Estados-Membros), vídeo/IPTV (20 Estados-Membros) e redes sociais (18 Estados-Membros). A «tarifação zero» também se verificou no caso de mensagens curtas e de voz (15 Estados-Membros), serviços de computação em nuvem (oito Estados-Membros) e jogos (seis Estados-Membros).

Em 2021, o TJUE decidiu que as opções tarifárias de «tarifação zero» são incompatíveis com o regulamento. As limitações em termos de largura de banda, ancoragem ou utilização em itinerância, devido à ativação dessas opções, são igualmente incompatíveis com o direito da União.

Na sequência dos acórdãos proferidos pelo TJUE, o ORECE assinalou, nas suas orientações de 2022, que as práticas comerciais poderiam incluir «preços diferenciados», em virtude dos quais o preço de um determinado volume de dados não é o mesmo para todo o tráfego no âmbito de um determinado tráfego de serviço de acesso à Internet. No entanto, a aplicação dessas práticas deve ser «agnóstica». Por outras palavras, os prestadores de serviços de acesso à Internet podem incluir nas suas práticas comerciais um preço diferente para um determinado volume de dados (incluindo uma opção tarifária de «tarifação zero» ou uma tarifa reduzida), desde que este tráfego de dados seja utilizado independentemente da aplicação.

O ORECE considera, em geral, inadmissíveis quaisquer práticas tarifárias diferenciadas cuja aplicação não seja agnóstica (como a aplicação de uma «tarifação zero» às próprias aplicações dos prestadores de serviços de acesso à Internet ou a possibilidade de os fornecedores de conteúdos e aplicações subvencionarem os seus próprios dados).

Na sequência dos acórdãos do TJUE, as opções tarifárias de «tarifação zero» foram ou estão a ser totalmente retiradas do mercado desde dezembro de 2022[19]. As ARN e os operadores informam que os clientes que recebem opções tarifárias de «tarifação zero» estão a ser transferidos para planos com dados adicionais ou ilimitados ou, em alguns casos, para descontos limitados no tempo.

O estudo demonstra que existe um consenso geral entre as partes interessadas quanto ao facto de os acórdãos do TJUE e as orientações atualizadas do ORECE terem clarificado as opções tarifárias de «tarifação zero». Algumas ARN indicaram que essas opções eram permitidas nos seus Estados-Membros no que respeita aos sítios de atendimento ao cliente, enquanto outros permitiam opções de «tarifação zero» para fins sociais ou educativos. De acordo com o estudo, algumas partes interessadas consideram que as opções tarifárias de «tarifação zero» para fins sociais ou educativos devem ser permitidas, enquanto outras receiam que tal possa dar origem a violações dos princípios do regulamento e que estas não são necessárias se oferecida uma largura de banda suficiente nos tarifários destinados aos consumidores. Poderá ser conveniente clarificar a interpretação dos termos relacionados com as opções tarifárias de «tarifação zero» nesses casos.

4. 4. GESTÃO DO TRÁFEGO

O regulamento afirma igualmente que os prestadores de serviços de acesso à Internet devem tratar todo o tráfego equitativamente, sem discriminações, restrições ou interferências; não podem bloquear, abrandar, alterar, restringir, ou degradar conteúdos, aplicações ou serviços específicos, ou categorias específicas dos mesmos, nem

[19] A partir de dezembro de 2022, as opções tarifárias de «tarifação zero» foram totalmente retiradas (deixaram de ser comercializadas e foram retiradas aos clientes existentes) em seis Estados-Membros (HR, EE, LT, LU, MT, SI), enquanto noutros cinco (AT, DK, CZ, DE, HU) continuam à disposição dos clientes existentes, embora a eliminação progressiva da «tarifação zero» devesse estar concluída até março de 2023 (ou janeiro de 2023, no caso da DK).

estabelecer discriminações entre eles ou neles interferir. O regulamento prevê algumas exceções que se limitam a:

a) Dar cumprimento aos atos legislativos da UE ou à legislação nacional, incluindo decisões dos tribunais ou de autoridades públicas investidas de poderes relevantes;

b) Preservar a integridade e a segurança da rede, dos serviços prestados e dos equipamentos terminais dos utilizadores finais;

c) Prevenir congestionamentos da rede e atenuar os efeitos de congestionamentos excecionais ou temporários da rede.

4.1. 4.1. Bloqueio e estrangulamento no acesso aos conteúdos

O estudo demonstra que o bloqueio autorizado é amplamente comunicado, em especial ao abrigo de duas isenções: a) legislação e b) segurança e integridade.

Foram bloqueados conteúdos em muitos Estados-Membros com base em legislação/decisões judiciais, nomeadamente jogos ilegais e pedopornografia, conteúdos extremistas, violação de direitos de autor, ameaças para o Estado, bem como com base nas sanções da UE contra a Rússia. Especialmente no contexto das sanções contra a Rússia, alguns prestadores de serviços de acesso à Internet manifestaram as suas preocupações com a falta de clareza jurídica quanto às circunstâncias em que eram autorizados ou obrigados a bloquear conteúdos. A este respeito, o ORECE salientou que as ARN procuraram apoiar os prestadores de serviços de acesso à Internet na aplicação prática das sanções, a fim de evitar o bloqueio excessivo ou insuficiente. No entanto, recordou igualmente que as ARN não são responsáveis por tomar decisões quanto à aplicação de sanções nem por supervisioná-las.

O recurso ao estrangulamento para resolver problemas de congestionamentos temporários da rede [isenção c)] não é tão amplamente comunicado pelas ARN. Utiliza-se principalmente quando os utilizadores finais excedem a capacidade dos planos de dados móveis; e para evitar a sobrecarga das redes móveis durante falhas de energia, a fim de garantir o acesso a chamadas e serviços de emergência, ou durante períodos de avaria da rede ou aumentos súbitos do tráfego.

4.2. 4.2. Impacto da COVID-19 na gestão do tráfego

Quando teve início a crise da COVID-19 e, com ela, as medidas de confinamento, o ORECE e as ARN colaboraram estreitamente com a Comissão[20] a fim de fornecer orientações rápidas e claras às partes interessadas. Continuaram igualmente a apresentar relatórios sobre a situação nos meses seguintes[21].

[20] *Joint Statement from the Commission and the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) on coping with the increased demand for network connectivity due to the Covid-19 pandemic* (não traduzido para português), 19 de março de 2019.

[21] Na declaração conjunta, o ORECE assumiu o compromisso de criar um mecanismo especial de comunicação para assegurar o acompanhamento regular da situação do tráfego na Internet em cada Estado-Membro, a fim de poder reagir rapidamente a problemas relacionados com a capacidade. Inicialmente, o relatório era publicado duas vezes por semana e, em seguida, mensalmente, à medida que a situação comunicada estabilizava e diminuía a frequência das atualizações das ARN.

Várias ARN assinalaram que durante a pandemia de COVID-19 não fora necessário qualquer estrangulamento, nem mesmo durante o auge da crise, quando as medidas de confinamento aplicadas nos Estados-Membros resultaram num aumento do teletrabalho e do ensino à distância, aumentando assim o tráfego na rede. No que diz respeito à gestão do tráfego durante a pandemia de COVID-19, nenhum dos relatórios de 2022 das ARN comunicou estrangulamentos por motivos relacionados com a COVID-19, em nenhum Estado-Membro.

A crise da COVID-19 é um excelente exemplo da capacidade de adaptação e aplicação do regulamento a desafios específicos, como o pico do tráfego na Internet durante a crise. Este exemplo é uma forte prova de que a interação entre o regulamento, as orientações do ORECE e a cooperação da Comissão permite dispor de um instrumento preparado para o futuro para gerir os acontecimentos imprevistos à medida que surgem. Além disso, a crise da COVID-19 demonstra igualmente que a infraestrutura atual conseguiu dar resposta a um pico súbito, inesperado e sustentado do tráfego na Internet.

No entanto, nos próximos anos, serão necessários investimentos significativos, a fim de assegurar a consecução de todas as metas do Programa Década Digital[22] e para que as infraestruturas europeias possam dar resposta a um provável aumento do tráfego na rede, bem como para acompanhar novas evoluções tecnológicas. A Comissão está atualmente a solicitar os pontos de vista das partes interessadas sobre os investimentos necessários para construir a infraestrutura da Internet do futuro, no âmbito de uma consulta exploratória que decorre de 23 de fevereiro de 2023 a 19 de maio de 2023. Neste contexto, importa assinalar que o Programa Década Digital sublinha o princípio de que «todos os intervenientes no mercado que beneficiam da transformação digital deverão assumir as suas responsabilidades sociais e contribuir de forma justa e proporcionada para os bens, serviços e infraestruturas públicos, em benefício de todos os cidadãos na União», o que está igualmente em consonância com os compromissos políticos incluídos na Declaração Europeia sobre os Direitos e Princípios Digitais. A consulta exploratória referida *supra* procura também recolher os pontos de vista das partes interessadas sobre a forma como este princípio pode ser aplicado na prática, se for caso disso, a fim de contribuir para a implantação das infraestruturas necessárias para que a Europa possa liderar a transformação digital. No entanto, o facto de estar atualmente em curso um debate com as diferentes partes interessadas e entre as mesmas sobre esta questão não põe em causa as regras em matéria de neutralidade da Internet, cuja importância foi igualmente reiterada na Declaração sobre os Direitos e Princípios Digitais.

5. 5. EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA

5.1. 5.1. Evolução das tecnologias 5G

Conforme já salientado no relatório de 2019, o regulamento foi deliberadamente concebido como um conjunto de regras baseadas em princípios que pode ser aplicado ao previsível desenvolvimento de novas tecnologias, como a tecnologia 5G, e de novos serviços [por exemplo, divisão da rede, identificador de qualidade de serviço da 5G (5QI), computação periférica móvel e «rede como serviço»]. Em 2019, a Comissão assumiu o compromisso de continuar a acompanhar de perto esta questão, à medida que a

[22] Decisão (UE) 2022/2481 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, que estabelece o programa Década Digital para 2030 (JO L 323 de 19.12.2022, p. 4).

tecnologia 5G evoluía no mercado, bem como de trabalhar em estreita colaboração com o ORECE para atualizar as suas orientações, o que se verificou em 2020.

As orientações revistas do ORECE de 2020 fornecem esclarecimentos consideráveis pertinentes para as tecnologias 5G, ao examinar a sua compatibilidade com o regulamento. As orientações explicam de que forma os prestadores de serviços de acesso à Internet podem diferenciar o nível de qualidade de serviço das assinaturas de serviços de acesso à Internet. Os níveis de qualidade de serviço devem continuar a ser «agnósticos», ao passo que os utilizadores finais devem manter o controlo sobre que aplicações são transmitidas com que nível de qualidade de serviço.

Até à data, nem o ORECE nem a Comissão têm conhecimento de qualquer exemplo específico em que a implantação da tecnologia 5G seja impedida pelo regulamento.

5.2. 5.2. Evolução tecnológica e serviços especializados

O regulamento prevê a possibilidade de prestar outros serviços para além dos serviços de acesso à Internet. Esses serviços, geralmente designados por «serviços especializados», são otimizados para conteúdos, aplicações ou serviços específicos, ou para uma combinação destes, caso essa otimização seja necessária para satisfazer os seus requisitos de qualidade. Os prestadores de serviços só podem prestar ou facilitar serviços especializados se a capacidade da rede for suficiente para os fornecer para além de quaisquer serviços de acesso à Internet, sem degradar a qualidade destes últimos.

As orientações do ORECE clarificam a forma como as regras do regulamento devem ser interpretadas, ao explicar as condições para a prestação de serviços especializados, que estão previstas no próprio regulamento. A este respeito, as orientações de 2020 indicam igualmente que diferentes aplicações (sob a forma de serviços especializados) podem ser tratadas de forma diferente caso tal seja objetivamente necessário para satisfazer o requisito de uma aplicação de um nível de qualidade específico que não possa ser satisfeito através de um serviço de acesso à Internet com base nos melhores esforços. As orientações do ORECE reconhecem que a Internet e a natureza dos serviços de acesso à Internet evoluirão ao longo do tempo. Os três exemplos de serviços especializados, indicados nas orientações do ORECE e disponíveis em muitos Estados-Membros, são os seguintes: VoLTE, IPTV e VoIP.

A avaliação da conformidade continua a ser efetuada, antes de mais, pelo prestador que pondera disponibilizar um serviço especializado, pois não é necessária autorização prévia da ARN para oferecer esses serviços aos utilizadores finais. Para determinar se um serviço é ou não abrangido pelo âmbito de aplicação, o regulamento exige que os prestadores de serviços de acesso à Internet: i) comprovem a necessidade de cada aplicação ser tratada de uma forma específica; ii) demonstrem que está separada do serviço de acesso à Internet; e iii) demonstrem que esse tratamento não terá um impacto negativo nos utilizadores finais.

Os pontos de vista das partes interessadas consultadas sobre o desenvolvimento de serviços especializados diferem. Algumas consideram que a necessidade de serviços especializados pode diminuir à medida que a qualidade média dos serviços de acesso à Internet aumenta. Outras consideram que a procura de serviços especializados pode aumentar no contexto da divisão da rede 5G. O ORECE assinala, por um lado, que um serviço que atualmente exige otimização e se qualifica como serviço especializado pode não a exigir no futuro, atendendo à melhoria da qualidade geral dos serviços de acesso à

Internet, e, por outro lado, que podem surgir outros serviços adicionais que tenham de ser otimizados. Tal poderá verificar-se nos casos da transição para a Web 4.0[23] e do desenvolvimento das «redes como serviço», em que as redes deverão assegurar funções de transmissão, armazenamento e computação[24].

À medida que a evolução tecnológica prossegue, diferentes partes interessadas afirmam que, por vezes, não é claro se determinados serviços e tecnologias experimentais serão abrangidos pelo âmbito de aplicação do regulamento e se as suas aplicações serão consideradas lícitas. Até à data, as ARN e o ORECE aplicavam uma abordagem casuística a novas tecnologias. O ORECE continua a ser favorável a esta abordagem, pelo facto de apenas alguns serviços especializados terem sido implementados até à data. No entanto, esta falta de segurança jurídica poderá ter um efeito dissuasor nos investimentos e na inovação. Neste contexto, embora algumas partes interessadas, incluindo organizações de consumidores, se mostrem satisfeitas com as atuais orientações do ORECE, muitos prestadores de serviços de acesso à Internet de maior dimensão consideram que as regras e a abordagem atuais não proporcionam segurança suficiente para poderem lançar serviços baseados na divisão de redes ou definir serviços especializados.

Uma maior segurança jurídica poderá, por conseguinte, ser benéfica tanto para os inovadores como para os consumidores no futuro. A forma de a alcançar, indicando que o âmbito de aplicação do regulamento deve possibilitar novos serviços de elevado desempenho, e a questão de saber se essa indicação deve ser dada através da introdução de uma clarificação nas orientações do ORECE (por exemplo, em intervalos mais curtos, em função da evolução tecnológica e do mercado) ou pela Comissão são pontos a abordar num futuro próximo.

6. 6. TRANSPARÊNCIA CONTRATUAL, ACOMPANHAMENTO REGULAMENTAR E PROCEDIMENTOS

6.1. 6.1. Obrigações de transparência

O regulamento estabelece vários requisitos de transparência, principalmente no que diz respeito às informações relativas às velocidades e às práticas de gestão do tráfego. Exige que os prestadores de serviços de acesso à Internet forneçam informações sobre as medidas corretivas disponíveis em caso de discrepâncias entre as velocidades reais e as contratualmente acordadas, bem como que apliquem procedimentos transparentes, simples e eficientes para tratar as reclamações dos utilizadores finais. Qualquer discrepância significativa entre o desempenho real dos serviços de acesso à Internet no que se refere à velocidade ou a outros parâmetros de qualidade de serviço e o desempenho indicado pelo prestador de serviços deve, caso os factos relevantes sejam estabelecidos por um sistema de controlo certificado pela ARN, desencadear as medidas corretivas à disposição dos consumidores ao abrigo do direito nacional.

De um modo geral, registaram-se melhorias significativas em termos de transparência, graças à aplicação do regulamento. Algumas organizações de consumidores, organizações de direitos civis e ARN consideram que o regulamento é eficaz para

[23] A quarta geração da *World Wide Web*.

[24] Por exemplo, o conceito de serviços especializados poderá abranger serviços prestados através de redes definidas por *software* no futuro, nomeadamente serviços para automatização de edifícios, automóveis conectados, aplicações de elevada qualidade para consumidores ou conectividade segura.

garantir transparência em relação à velocidade de banda larga, o tratamento do tráfego e vias de recurso para os consumidores que não beneficiam da qualidade de serviço esperada.

A maioria das ARN considera que os prestadores de serviços de acesso à Internet cumpriram os requisitos de transparência e que foram introduzidas melhorias significativas desde o relatório de 2019. Subsistem alguns desafios, em especial para os prestadores de menor dimensão (frequentemente locais) e, em alguns casos, no que diz respeito à comunicação de velocidades (por exemplo, em mapas) por parte de prestadores de serviços móveis ou à deturpação do termo dados «ilimitados»[25]. Além disso, as ARN realizaram progressos significativos na introdução de ferramentas de monitorização que permitam aos consumidores verificar se as velocidades ao seu dispor correspondem às contratualmente acordadas[26].

Algumas partes interessadas gostariam que as orientações do ORECE fornecessem recomendações mais pormenorizadas e prescritivas sobre as abordagens que as ARN devem adotar para garantir a transparência; clarificar os conceitos de velocidade e a medição; e assegurar a coerência na comunicação de informações sobre as velocidades reais em comparação com as velocidades contratuais ou publicitadas. As organizações de direitos civis e de consumidores assinalaram igualmente que não é fácil para os consumidores compreenderem as informações e salientaram lacunas entre as velocidades contratadas e reais, bem como ineficiências no tratamento de reclamações por parte dos prestadores de serviços de acesso à Internet. O ORECE não identificou problemas específicos de controlo da transparência, assinalando que os requisitos de transparência foram, de um modo geral, cumpridos pelos prestadores.

6.2. 6.2. Supervisão e execução

O regulamento conferiu poderes às ARN para assegurarem o cumprimento dos seus objetivos. Desde que o regulamento entrou em vigor, as decisões das ARN tomadas contra prestadores de serviços de acesso à Internet foram impugnadas em tribunal em oito Estados-Membros[27]. Na grande maioria dos casos, as decisões dos tribunais confirmaram as decisões das ARN. Nas suas orientações de 2020, o ORECE assinalou que existem três tipos de ações que as ARN podem prosseguir para acompanhar e assegurar o cumprimento: i) supervisão ou controlo da aplicação de diferentes requisitos; ii) execução; e iii) apresentação de relatórios sobre as conclusões dos exercícios de controlo. A imposição de quaisquer requisitos e medidas deve ser avaliada com base na sua eficácia, necessidade e proporcionalidade.

De acordo com o estudo, as práticas de execução variam consideravelmente. Enquanto algumas ARN prosseguem vários processos e os concluem por meio de conclusões ou decisões formais, outras aplicam as disposições do regulamento através de um diálogo informal e outras ainda utilizam uma combinação de abordagens para assegurar o cumprimento. Em termos gerais, as partes interessadas concordam que as ARN agiram em conformidade com as orientações do ORECE. Os pontos de vista sobre em que

[25] Esta questão foi abordada através das orientações do BIPT na BE.
[26] Sete ARN fornecem um instrumento certificado (AT, HR, CY, DE, IT, PL, RO), enquanto 11 ARN fornecem um instrumento que não afirmam estar certificado (a CZ assinala que há planos para a certificação) e três outras ARN estão a planear introduzir esse instrumento ou estão em vias de o testar (BG, FI, LV).
[27] BoR (22) 128, capítulo 9 e anexo I.

medida as orientações conduziram a práticas mais coerentes entre os Estados-Membros são mais variados. As organizações de defesa dos direitos dos consumidores concordam plenamente com esta afirmação, ao passo que os prestadores de serviços de acesso à Internet são mais neutros a este respeito.

6.3. 6.3. Sanções

As sanções e seus métodos de cálculo variam consideravelmente entre os Estados-Membros. Por exemplo, 13 Estados-Membros definiram sanções relacionadas com o volume de negócios de uma empresa, ao passo que outros aplicam um montante máximo fixo ou uma combinação dos dois sistemas. As sanções máximas variam entre 0,25 % e 5 % do volume de negócios anual mundial médio, ou são fixadas num montante máximo que varia entre 100 mil EUR e 5 milhões de EUR. Até agora, as sanções impostas foram poucas e sempre bem abaixo do máximo aplicável.

7. 7. CONCLUSÕES

As regras consagradas no regulamento estão no cerne do funcionamento do ecossistema da Internet na Europa e foram recordadas nos princípios e direitos digitais europeus, com o compromisso político de proteger e promover uma Internet aberta na transformação digital europeia. O presente relatório destaca questões específicas que merecem especial atenção da Comissão e do ORECE num futuro próximo, a fim de garantir que a aplicação do regulamento continua a ser pertinente e consentânea com a evolução tecnológica.

Desde o relatório de 2019, ocorreram mudanças tecnológicas, mas sobretudo importantes mudanças geopolíticas e no mercado que não era possível prever no momento da elaboração do regulamento. O facto de o regulamento e a sua aplicação terem conseguido resistir à prova do tempo confirma que a abordagem do regulamento baseada em princípios continua a garantir o equilíbrio essencial entre a proteção dos direitos dos utilizadores finais e a necessidade de promover um mercado único digital da UE concorrencial. Com base nesta avaliação, a Comissão conclui que, comparativamente à situação verificada em 2019, ano de publicação do primeiro relatório, os princípios de uma Internet aberta continuam a ser pertinentes, do ponto de vista dos utilizadores finais, dos fornecedores de conteúdos e aplicações e dos prestadores de serviços de acesso à Internet.