COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 30.4.2019
COM(2019) 203 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. INTRODUÇÃO

A UE consagrou o princípio de uma Internet aberta no Regulamento (UE) 2015/2120, por vezes referido como Regulamento Mercado Único das Telecomunicações[1], aplicável em todos os Estados-Membros desde 30 de abril de 2016.

- Os artigos 1.º e 2.º definem o âmbito de aplicação e as definições
- O artigo 3.º, n.º 1, do regulamento estabelece o princípio de que os utilizadores finais de serviços de acesso à Internet têm o direito de aceder e distribuir as informações, conteúdos, aplicações e serviços à sua escolha.
- O artigo 3.º, n.º 2, prevê que os acordos entre os prestadores de serviços de acesso à Internet e os utilizadores finais não devem limitar o exercício dos direitos dos utilizadores finais previstos no artigo 3.º, n.º 1.
- O artigo 3.º, n.º 3, proíbe o bloqueio, o condicionamento e a discriminação entre conteúdos, aplicações e serviços, sob reserva de determinadas exceções limitadas. É possível aplicar medidas de gestão do tráfego para efeitos de otimização da qualidade dos serviços transmitidos, desde que essas medidas sejam razoáveis. O terceiro parágrafo estabelece exceções restritivas à obrigação de não aplicar medidas de gestão do tráfego (e de não bloquear, abrandar, alterar, restringir ou degradar conteúdos, aplicações ou serviços específicos, nem estabelecer discriminações entre eles ou neles interferir), reservadas à necessidade de dar cumprimento a atos legislativos, a preservar a segurança da rede ou a prevenir congestionamentos excecionais/temporários.
- O artigo 3.º, n.º 4, prevê que quaisquer medidas de gestão de tráfego têm de respeitar os requisitos da necessidade e da proporcionalidade no que respeita ao tratamento de dados pessoais e ao quadro da União relevante nesse domínio. O artigo 3.º, n.º 5, esclarece que os serviços (com exclusão dos serviços de acesso à Internet) otimizados para conteúdos, aplicações ou serviços específicos (por vezes denominados «serviços especializados») podem ser oferecidos mediante certas condições, incluindo a de não afetarem negativamente a qualidade geral dos serviços de acesso à Internet.
- O artigo 4.º estabelece medidas de transparência.
- Os artigos 5.º e 6.º dizem respeito à supervisão, à aplicação da lei e às sanções.

O regulamento habilita o ORECE a publicar, em estreita cooperação com a Comissão, orientações sobre as obrigações que incumbem às autoridades reguladoras nacionais em matéria de acompanhamento e garantia do cumprimento das disposições ligadas à

[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 às tarifas retalhistas aplicadas às comunicações intra-UE reguladas e que altera a Diretiva 2002/22/CE e o Regulamento (UE) n.º 531/2012 (JO L 310 de 26.11.2015, p. 1).

abertura da Internet. O ORECE criou um Grupo de Trabalho de Peritos na Internet Aberta, que reúne regularmente e conta com a participação da Comissão. O ORECE publicou uma primeira versão das suas orientações[2] em agosto de 2016. O objetivo do grupo de trabalho é garantir a coerência na aplicação do regulamento em toda a Europa.

O artigo 9.º determina que a Comissão deverá reexaminar as disposições do regulamento relativas ao acesso à Internet aberta e apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, «(...) acompanhado, se necessário, de propostas adequadas para alterar o presente regulamento».

Este relatório avalia a aplicação do regulamento desde a sua entrada em vigor e compara a situação atual do acesso à Internet aberta na União, nomeadamente à luz da evolução do mercado e das tecnologias, com a situação que existia antes de o regulamento se ter tornado aplicável.

A avaliação da Comissão demonstra que os objetivos do regulamento continuam a ser tão relevantes como quando foram adotados e não merecem contestação: existe um amplo consenso no sentido de que os consumidores e as empresas devem ter direito de acesso a uma Internet aberta, que os ajude a obter informações, comunicar, inovar e competir na economia digital global, naquilo que constitui um meio cada vez mais importante para a plena participação dos cidadãos na sociedade.

Para efeitos desta avaliação, a Comissão reuniu comentários de uma grande variedade de grupos sobre a forma como o regulamento mudou o panorama da Internet aberta através:

- do estudo (SMART 2017/0011)[3], que analisou as decisões mais recentes das autoridades reguladoras nacionais, a jurisprudência e os comentários de 28 Estados-Membros e da Noruega, incluindo um inquérito às partes interessadas e entrevistas específicas;

- de uma consulta pública realizada em 2018 pelo Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE), seguida de um parecer[4] sobre a aplicação das orientações desse organismo;

- de contactos regulares com as partes interessadas a todos os níveis; e

- de um seminário dirigido às partes interessadas realizado em 5 de dezembro de 2018.

---

2 Orientações do ORECE relativas à aplicação das regras europeias de neutralidade da rede pelos reguladores nacionais

3 Estudo sobre a aplicação das disposições relativas à neutralidade da rede do Regulamento Mercado Único das Telecomunicações (SMART 2017/0011) — realizado pela Bird & Bird e Ecorys para a Comissão.

4 Parecer sobre a avaliação da aplicação do Regulamento (UE) 2015/2120 e das orientações do ORECE sobre neutralidade da rede

2. CENÁRIO DE BASE

Antes de o regulamento entrar em vigor, os utilizadores finais queixavam-se de que os serviços de voz através do protocolo Internet (VoIP)[5] estavam a ser bloqueados pelos fornecedores de serviços Internet.

A título de exemplo, pelo menos 21 % dos utilizadores de banda larga fixa e 36 % dos utilizadores de banda larga móvel eram afetados por restrições à sua capacidade de comunicar entre pares (P2P) através da Internet, por motivos técnicos ou contratuais, e pelo menos 21 % dos utilizadores de banda larga eram técnica ou contratualmente afetados por restrições relacionadas com o VoIP[6]. Além disso, empresas inovadoras em fase de arranque no domínio da Web enfrentavam incerteza jurídica sobre até onde poderiam utilizar a Internet para aceder ao seu mercado.

Além disso, algumas práticas dos consumidores estavam sujeitas a restrições ou ao bloqueio de certos serviços, como a prática de «*tethering*», que implica a utilização de um telemóvel inteligente para obter ligação à rede celular geral e a partilha dessa ligação com outros dispositivos através da abertura de um ponto de acesso à Internet sem fios (WiFi) passando por esse telemóvel inteligente.

Os consumidores queixavam-se também de que os contratos de ligação à Internet não eram transparentes quanto à velocidade e à gestão do tráfego.

3. EVOLUÇÃO COMERCIAL DOS SERVIÇOS AUTORIZADOS. IMPACTO DO ARTIGO 3.º, N.º 1

O regulamento aborda as condições contratuais e as práticas comerciais aplicadas pelos serviços de acesso à Internet.

Resolução bem-sucedida do bloqueio de serviços

O artigo 3.º, n.º 3, proíbe o bloqueio do acesso e limita as medidas de gestão de tráfego. Esta obrigação permitiu que os consumidores beneficiassem do acesso a serviços e sítios Web à sua escolha. Os serviços VoIP, em particular, desenvolveram-se livremente desde a entrada em vigor do regulamento e as associações de consumidores encararam isso como um claro sucesso do regulamento.

Introdução bem-sucedida da escolha de equipamento terminal

De acordo com o artigo 3.º, n.º 1, o utilizador final tem o direito de optar pelo equipamento terminal que desejar. A prática de «*tethering*» é agora aceite por todos os fornecedores de acesso à Internet da UE, o que é visto como uma melhoria pelas associações de consumidores.

---

[5] (como as chamadas pelo Skype ou pelo WhatsApp através da Internet)

[6] «Uma visão da gestão de tráfego e outras práticas que resultam em restrições à Internet aberta na Europa» — ORECE e Comissão, BoR (12) 30.

4. EVOLUÇÃO COMERCIAL DAS OFERTAS A PREÇOS DIFERENCIADOS - ARTIGO 3.º, N.OS 2 E 3

O artigo 3.º, n.º 2, exige que as condições contratuais e as práticas comerciais não limitem os direitos dos utilizadores finais previstos no artigo 3.º, n.º 1.

Diferenciação nos preços: taxa zero

Base jurídica e ofertas de taxa zero

Uma oferta de «taxa zero» consiste numa oferta em que o prestador de serviços de Internet aplica um preço marginal, equivalente a zero, ao tráfego de dados associados a uma determinada aplicação ou categoria de aplicações (e em que os dados consumidos não contam para nenhum limite geral de dados). Os fornecedores de serviços Internet proporcionam frequentemente essa oferta sem qualquer custo adicional para o utilizador.

Embora os termos «taxa zero» não constem do regulamento, essas ofertas comerciais foram tidas em conta pelos colegisladores. O artigo 3.º, n.º 2, em especial, estabelece que «Os acordos entre os prestadores de serviços de acesso à Internet e os utilizadores finais sobre as condições comerciais e técnicas e sobre as características dos serviços de acesso à Internet, tais como preços, volumes de dados ou velocidade, e quaisquer práticas comerciais utilizadas por prestadores de serviços de acesso à Internet, não limitam o exercício do direito dos utilizadores finais previsto no n.º 1.»

Efeito das ofertas de taxa zero para os consumidores

Os grupos de interesse apresentam opiniões variadas — e muitas vezes divergentes — sobre o impacto das ofertas de taxa zero. As associações de consumidores[7], por exemplo, encaram o impacto geral das ofertas de taxa zero como negativo para o consumidor e consideram que devem ser proibidas. Consideram que tais ofertas distorcem a concorrência entre as empresas que oferecem os conteúdos ou aplicações abrangidas pela taxa zero e outras empresas que oferecem conteúdos e aplicações semelhantes[8]. Os fornecedores de serviços Internet, por seu lado, consideram que o regulamento lhes permite apresentar ofertas diferentes, com preços diferentes, e confere ao utilizador final a liberdade de escolher entre essas ofertas.

Tanto o nível de concorrência no mercado como a inclusividade das aplicações escolhidas afetam os consumidores. Tais ofertas são mais propensas a beneficiar os consumidores quando o nível de concorrência é elevado, tanto no mercado de acesso à Internet como nos mercados de conteúdos e aplicações, e quando os dados são comparativamente baratos (mesmo quando existe uma cobrança)[9]. Além disso, estas ofertas são menos suscetíveis de ter um efeito de distorção no mercado de conteúdos se incluírem categorias completas de aplicações (por exemplo, todos os serviços de transmissão de música) do que se incluírem uma lista restrita de aplicações.

---

7 Fonte: seminário das partes interessadas de 5 de dezembro de 2018.

8 Nos Países Baixos, um tribunal considerou que o artigo 3.º do regulamento não contém nenhuma proibição categórica sobre a discriminação de preços e que estava autorizada uma oferta de taxa zero por serviços de música - ver acórdão do Tribunal de Primeira Instância de Roterdão, de 20 de abril de 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2940. No seguimento desse acórdão, uma associação de direitos dos cidadãos contestou a autorização, mas o Tribunal de Primeira Instância não deu provimento ao recurso: ver processo Bits of Freedom contra ACM ECLI:NL:RBROT:2019:414.

9 Um estudo da Comissão Europeia para a DG COMP analisou estes efeitos em 2017.

Práticas de regulação das ofertas de taxa zero

As orientações do ORECE definem as ofertas de taxa zero e recomendam que as autoridades reguladoras nacionais as avaliem caso a caso. As orientações enumeram uma série de fatores que devem ser tidos em conta no contexto das circunstâncias específicas do mercado nos vários Estados-Membros[10].

Mesmo que seja aplicado um preço mais baixo/zero para certas aplicações — em vez de para toda uma categoria de aplicações — cujo consumo de dados não conta para o limite de dados, isso representa um incentivo económico (mais do que técnico) para utilizar essas aplicações. De acordo com as orientações do ORECE, estes tipos de taxa zero não seriam *ipso facto* proibidos no regulamento[11].

Contudo, como decorre do artigo 3.º, n.º 3, os fornecedores de serviços Internet devem tratar equitativamente todo o tráfego quando prestam serviços de acesso à Internet, sem discriminações, restrições ou interferências. Assim, e de acordo com as mesmas orientações, uma oferta de taxa zero em que todas as aplicações são bloqueadas ou passam a ser mais lentas assim que é atingido o limite de dados, exceto para as aplicações de taxa zero, seria contrária ao primeiro e ao terceiro parágrafos (e seus subparágrafos) do artigo 3.º, n.º 3[12].

O estudo SMART[13] concluiu que as decisões das autoridades reguladoras nacionais eram coerentes neste contexto. Trabalhando em colaboração com o grupo de trabalho do ORECE, essas autoridades garantiram a coerência das decisões aplicáveis nos diferentes Estados-Membros. A aplicação nos diferentes Estados-Membros mostra tendências que são coerentes. A título de exemplo, as ofertas de taxa zero válidas para todas as aplicações de uma determinada categoria e que são bloqueadas juntamente com o restante tráfego de Internet do utilizador assim que o limite geral é atingido, sem estabelecer qualquer outra diferenciação no tráfego, foram de modo geral consideradas legais. As intervenções regulamentares centraram-se na diferenciação técnica e em condições de oferta bastante específicas. Algumas decisões esclareceram também aspetos relacionados com a itinerância.

Como referido anteriormente, o ORECE planeia continuar este trabalho colaborativo com a Comissão, esclarecer as orientações sempre que possível e fornecer uma metodologia gradual para avaliar os casos de taxa zero.

Diferenciação com base na qualidade

O artigo 3.º, n.º 2, prevê igualmente que os acordos entre os prestadores de serviços de acesso à Internet e os utilizadores finais sobre as características (tais como preços, volumes de dados ou velocidade) não devem limitar o exercício dos direitos dos utilizadores finais, como previstos no n.º 1.

Por conseguinte, os utilizadores finais têm o direito de escolher preços diferenciados para diferentes parâmetros de qualidade de serviço (por exemplo, volumes de dados ou velocidades) desde que os direitos previstos no artigo 3.º, n.º 1, não sejam limitados.

---

10 Orientações do ORECE (2016), pontos 43-48.

11 Orientações do ORECE (2016), ponto 42.

12 Orientações do ORECE (2016), ponto 55.

13 O estudo SMART 2017/0011.

A qualidade do serviço pode variar dependendo do equipamento terminal utilizado, da cobertura da rede, do conteúdo e de outros fatores objetivos. Quando dois utilizadores finais subscrevem serviços de qualidade diferente, por exemplo, podem ter um desempenho de transmissão variável. No entanto, em princípio, considera-se que são tratados equitativamente se as medidas de gestão de tráfego se basearem em justificações técnicas objetivas que beneficiam a qualidade e/ou eficiência global da rede. Até à data, nada indica, regra geral, que a disponibilização de serviços com diferentes velocidades, volumes ou outras características, a preços diferentes, tenha prejudicado os consumidores ou a sua capacidade de exercer os seus direitos nos termos do artigo 3.º, n.º 1.

Uma vez que o artigo 3.º, n.º 2, permite os acordos comerciais, a proteção dos consumidores que adquiriram serviços com qualidade mais baixa é normalmente assegurada pelas medidas de transparência previstas no artigo 4.º do regulamento, pelas medidas gerais para a proteção dos utilizadores finais incluídas no Capítulo IV da Diretiva Serviço Universal[14] e pelo regime geral de defesa do consumidor. Nesta fase, não se afiguram necessárias medidas adicionais para reforçar este regime geral de proteção.

O ORECE está a trabalhar em estreita colaboração com a Comissão para esclarecer este assunto nas suas orientações.

Bloqueio de rede controlado pelo utilizador

Os fornecedores de serviços Internet suscitaram a questão[15] de possíveis ofertas futuras em que objetos conectados apenas se possam ligar à aplicação do respetivo produtor e em que o utilizador final poderá desejar restringir a possibilidade de conexão apenas aos seus próprios dispositivos. Um exemplo típico seria o de uma pessoa que adquire um alarme antirroubo ou uma *webcam* e só autoriza os dispositivos dos residentes na morada em causa a configurar esses equipamentos. Nesse caso, o fornecedor de serviços Internet deverá aplicar as restrições de acesso à rede, mas apenas a pedido do utilizador final. Neste caso, é relevante a opção dada ao utilizador final pelo artigo 3.º, n.º 2, de acordar as condições técnicas com o fornecedor de serviços Internet. Em tal cenário, as obrigações que constam do artigo 3.º, n.º 3, aplicáveis ao operador que bloqueia os pontos terminais não são aplicáveis aos casos em que o utilizador final controla plenamente — e estabelece ponto por ponto — aquilo que é bloqueado ou não (e em que as restantes condições comerciais ou técnicas do serviço de acesso à Internet não variam consoante a sua escolha). No entanto, tais práticas devem ser acompanhadas de perto, de modo a garantir que essa escolha não seja imposta pelo fornecedor de serviços Internet. Pelo contrário, a escolha deve permanecer sob o controlo permanente do utilizador final, com fácil adesão inicial e possibilidade de renúncia posterior[16].

[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 (JO L 108 de 24.4.2002, p. 51).

[15] Fonte: seminário das partes interessadas de 5 de dezembro de 2018.

[16] Os debates relacionados encontram-se nos parágrafos 17, 38 e 55 das orientações do ORECE.

5. EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA E DISPOSIÇÕES RELATIVAS À GESTÃO DO TRÁFEGO DO ARTIGO 3.º, N.º 3

5G

A comunicação da Comissão sobre a sociedade a gigabits[17], o plano de ação 5G[18] e o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas[19] estabelecem objetivos ambiciosos para a implantação das redes 5G e fornecem soluções que podem permitir o florescimento de serviços inovadores. As tecnologias 5G estão a ser normalizadas pela indústria das comunicações eletrónicas e chegarão em breve ao mercado.

As tecnologias 5G possibilitam a transformação industrial através de serviços de banda larga sem fios disponibilizados a velocidades ao nível dos gigabits. As tecnologias 5G prometem ligações de dados a alta velocidade, com baixa latência e a capacidade de explorar os recursos sem fios disponíveis do WiFi à 4G e de operar milhões de dispositivos conectados simultaneamente (a «Internet das coisas»). Abrem também a possibilidade de flexibilização da organização em rede, com parâmetros de *software* que permitem o desenvolvimento de modelos empresariais inovadores em vários setores (por exemplo: transportes, saúde, indústria transformadora, logística, energia, meios de comunicação social e entretenimento).

O regulamento foi deliberadamente concebido como um conjunto de regras baseadas em princípios, para que possa ser aplicado ao previsível desenvolvimento de novas tecnologias e serviços, desde que permaneçam coerentes com o ecossistema da Internet aberta. Tal é refletido no primeiro considerando, que identifica o duplo objetivo do regulamento: «(...) proteger os utilizadores finais e garantir, simultaneamente, o funcionamento contínuo do ecossistema da Internet como motor de inovação».

Divisão da rede («slicing»)

A tecnologia de divisão serve para criar uma separação virtual entre partes da rede. Abre novas oportunidades para a organização da prestação de diferentes serviços através de uma rápida afetação de recursos.

As tecnologias 5G introduzem mais possibilidades para disponibilizar uma conectividade adaptada ao serviço oferecido. Alguns serviços (por exemplo, a realidade aumentada) exigem uma velocidade de dados alta e consistente, enquanto outros exigem características diferentes, como a possibilidade de conectar vários dispositivos de fraca potência (por exemplo, sensores de saúde numa casa).

A arquitetura 5G poderá permitir formas razoáveis de medidas de gestão do tráfego que otimizem o tráfego em função das características objetivas do conteúdo, aplicação ou serviço, melhorando assim o desempenho geral e a flexibilidade do sistema.

O segundo parágrafo do n.º 3 do artigo 3.º permite que os prestadores possam aplicar medidas razoáveis de gestão do tráfego. Contudo, «(...) essas medidas não podem ter por objeto o controlo de conteúdos específicos, nem podem ser mantidas por mais tempo do que o necessário». Dependendo das opções tomadas aquando do lançamento das redes

---

[17] Conectividade para um Mercado Único Digital Concorrencial — COM(2016) 587.

[18] 5G para a Europa: um Plano de Ação — COM(2016) 588.

[19] Diretiva (UE) 2018/1972 — Código Europeu das Comunicações Eletrónicas.

5G, poderá existir uma necessidade futura de avaliar com exatidão que conteúdos devem ou não ser considerados «específicos». Nesta fase, a Comissão não tem conhecimento de qualquer exemplo concreto em que esta disposição possa prejudicar a aplicação das tecnologias de divisão da rede. A Comissão continuará a acompanhar de perto esta questão à medida que as tecnologias 5G se forem desenvolvendo no mercado.

O ORECE anunciou que acolhe favoravelmente o diálogo entre os grupos de interesse e as autoridades reguladoras nacionais, quando os primeiros não estejam certos de que uma utilização específica de uma tecnologia 5G cumpre o regulamento. A Comissão apoia este diálogo entre as partes interessadas e irá trabalhar em estreita colaboração com o ORECE nas orientações atualizadas.

6. EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS - ARTIGO 3.º, N.º 5

Serviços distintos dos serviços de acesso à Internet

O artigo 3.º, n.º 5, prevê a possibilidade de oferta de serviços distintos dos serviços de acesso à Internet (a seguir denominados «serviços especializados»), otimizados para determinados conteúdos, aplicações ou serviços, ou para uma combinação dos mesmos, caso essa otimização seja necessária para respeitar os requisitos dos conteúdos, aplicações ou serviços para um nível de qualidade específico.

Estabelece que os fornecedores de serviços Internet só podem oferecer ou facilitar esses serviços se a capacidade da rede for suficiente para os fornecer para além dos serviços de acesso à Internet e sem degradar a sua qualidade.

Levantaram-se poucas questões relativamente à aplicação do artigo 3.º, n.º 5, desde que o regulamento entrou em vigor, porque não foram lançados muitos tipos novos de serviços especializados.

De acordo com um inquérito[20], os mesmos tipos de serviços especializados — principalmente chamadas de voz (VoIP) e televisão pela Internet (IPTV) — já são fornecidos há algum tempo por diversos fornecedores de serviços Internet.

O sector prevê o surgimento de novos serviços especializados, facilitados pelas redes 5G. Ainda não se encontram disponíveis serviços comerciais 5G e as partes interessadas manifestaram incerteza quanto à futura interpretação do artigo 3.º, n.º 5, pelas autoridades reguladoras nacionais. A condição prevista no artigo 3.º, n.º 5, é que os serviços especializados só podem ser oferecidos «(...) se a capacidade da rede for suficiente para os fornecer além dos serviços de acesso à Internet já fornecidos» e que «[esses serviços] não podem ser utilizados nem oferecidos em substituição dos serviços de acesso à Internet, nem podem afetar a disponibilidade ou a qualidade geral dos serviços de acesso à Internet para os utilizadores finais».

Embora apoiem o princípio subjacente ao regulamento, os fornecedores de serviços Internet — tal como alguns fornecedores de conteúdos — estão preocupados com o facto de as atuais orientações do ORECE não fornecerem nos exemplos que apresentam flexibilidade suficiente sobre a forma como essas condições poderão ser cumpridas, obrigando-os a reservar recursos específicos para estes novos serviços e a perder os

[20] O estudo SMART2017/0011.

benefícios da atribuição dinâmica de capacidade. Salientam também que qualquer serviço especializado que cumpra as condições do artigo 3.º, n.º 5, deve ser permitido sem ser necessária autorização prévia antes do seu lançamento. Os fornecedores sublinham que desejam evitar uma situação em que a complexidade presumida da avaliação *ex post* os levaria, na prática, a procurar obter uma permissão explícita antes de desenvolverem ou lançarem qualquer serviço. Salientaram igualmente que o exemplo que consta das orientações relativo à medição do desempenho através da realização de um teste ao serviço de acesso à Internet enquanto todos os serviços especializados são desligados dificilmente será aplicável na prática, uma vez que alguns serviços verticais não podem ser atrasados devido à sua natureza especial.

As organizações de consumidores e da sociedade civil e os fornecedores de conteúdos consideram que tanto o regulamento como as orientações são suficientemente flexíveis para acomodar os serviços 5G.

Tendo em conta uma nova geração de serviços especializados, poderão vir a surgir questões quanto à aplicação do artigo 3.º, n.º 5. Poderá ser necessário esclarecer melhor os casos em que a otimização de serviços pode ser considerada necessária por motivos técnicos ou comerciais, quando a «capacidade da rede é suficiente», e aqueles em que os serviços especializados podem «afetar a disponibilidade ou a qualidade geral dos serviços de acesso à Internet». Tais esclarecimentos poderão vir a revelar-se necessários para proteger o utilizador final e garantir o funcionamento contínuo do ecossistema da Internet como motor de inovação.

O ORECE anunciou[21] que irá considerar o fornecimento de esclarecimentos adicionais no quadro das orientações quanto à questão de saber como se deverá avaliar, caso a caso, se um serviço distinto dos serviços de acesso à Internet preenche as condições previstas no artigo 3.º, n.º 5. A Comissão irá trabalhar em estreita colaboração com o ORECE nesta atualização das orientações.

Medição do desempenho da rede

O crescimento emergente da divisão da rede e dos serviços especializados coloca o desafio de como dar aos utilizadores finais a flexibilidade para beneficiarem de uma afetação dinâmica de recursos, cumprindo simultaneamente a obrigação, prevista no artigo 3.º, n.º 5, de não permitir que serviços especializados resultem em detrimento da qualidade dos serviços gerais de acesso à Internet.

A medição do desempenho da rede é uma tarefa complexa, uma vez que depende de múltiplos fatores, como a utilização da rede por outros utilizadores finais ou a distância entre o telefone portátil e a antena da estação de base, e a comparação do desempenho ao longo do tempo requer uma análise estatística.

Os fornecedores de serviços Internet insistem na importância de refletir os diversos fatores que influenciam o desempenho da rede ao interpretar as medições. As organizações de direitos civis e de consumidores reconhecem a complexidade desta tarefa, mas insistem na necessidade de verificar a informação quantitativa.

[21] Parecer do ORECE já citado.

O ORECE está a trabalhar na atualização das orientações neste domínio[22] e lançou um procedimento de adjudicação para o desenvolvimento da ferramenta de *software* pertinente.

7. TRANSPARÊNCIA CONTRATUAL, ACOMPANHAMENTO REGULAMENTAR E PROCEDIMENTOS

Obrigações de transparência do artigo 4.º

O artigo 4.º, n.º 1, contribuiu para a transparência no que respeita às condições incluídas nos contratos de serviços de acesso à Internet para os utilizadores finais e parece ser eficaz em termos da informação que os fornecedores de serviços Internet publicam nos seus sítios Web. As associações de consumidores receberam muito menos queixas sobre a qualidade dos serviços de acesso à Internet do que acontecia antes de o regulamento começar a ser aplicado.

O Código Europeu das Comunicações Eletrónicas[23], que será aplicável a partir de dezembro de 2020, irá complementar esta disposição harmonizando ainda mais as regras de transparência, com uma ferramenta de comparação gratuita e independente.

Supervisão e aplicação da lei — Artigo 5.º

Cenário de base: situação antes de 31 de dezembro de 2016

Alguns Estados-Membros tinham legislação em vigor sobre o acesso à Internet aberta ou sobre a transparência das informações e alguns já previam medidas de autorregulação ou de corregulação. Esses Estados-Membros tiveram a possibilidade de manter essas medidas nacionais até 31 de dezembro de 2016 e, caso o fizessem, tinham a obrigação de notificar essas medidas à Comissão até 30 de abril de 2016. As imagens abaixo apresentadas ilustram esta situação:

[22] Parecer do ORECE já citado.

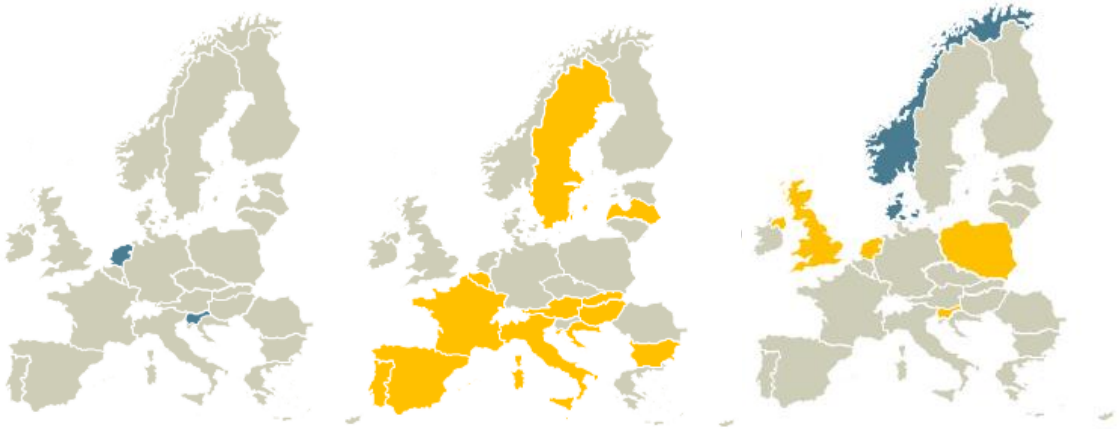
[23] Diretiva (UE) 2018/1972, artigo 103.º.

Mapas 1, 2 e 3[24]:

1 Legislação pré-existente em matéria de acesso à Internet aberta (proibição de bloqueio, condicionamento e ofertas de taxa zero)

2: Legislação pré-existente em matéria de transparência

3: Autorregulação (amarelo) e **corregulação** (azul) **pré-existentes**



Mapa 1 **Mapa 2** **Mapa 3**

Aplicação do regulamento depois de dezembro de 2016

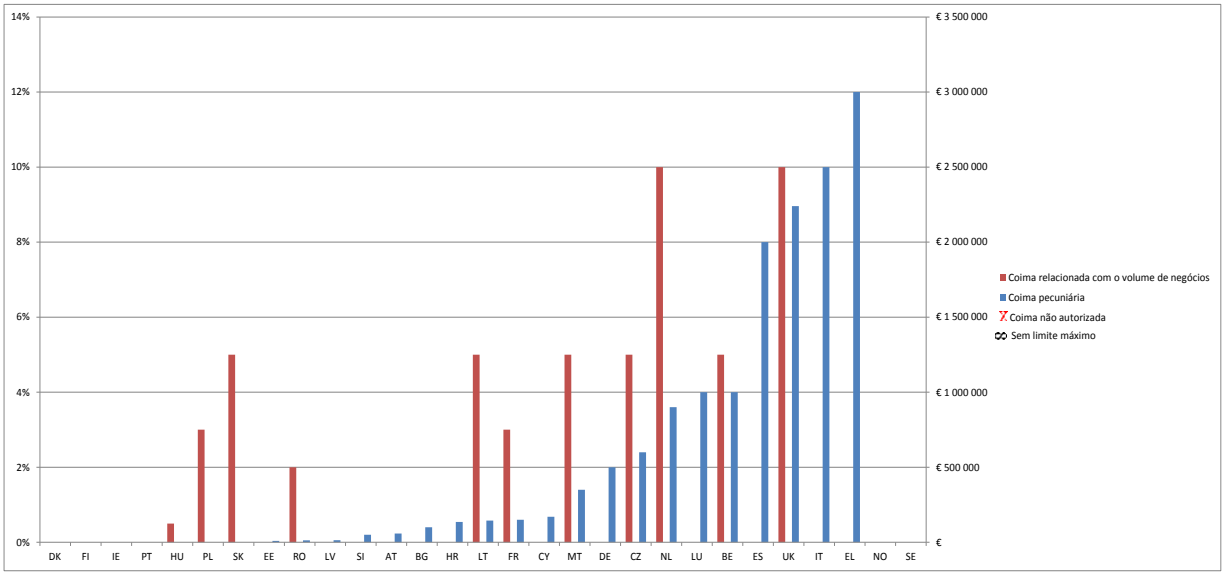
A supervisão e aplicação do regulamento são ainda relativamente recentes e representam um trabalho em curso. Estão em curso várias investigações pelas autoridades reguladoras nacionais em relação a determinados tópicos. Contudo, a aplicação tem sido coerente em toda a União. As principais questões suscitadas estavam sobretudo relacionadas com a transparência (informação dos contratos), com as taxas zero e com as medidas de gestão de tráfego. As autoridades reguladoras nacionais estão a abordar essas questões de forma concertada. Com efeito, estabeleceram, no quadro do ORECE, um grupo de trabalho para o intercâmbio de práticas e esforçam-se por manter a coerência na sua aplicação do regulamento. Este processo de coordenação levou a que a tomada de decisões nos Estados-Membros convergisse amplamente.

Sanções — Artigo 6.º

As sanções variam bastante entre Estados-Membros. Em alguns Estados-Membros, por exemplo, estão relacionadas com o volume de negócios de uma empresa, enquanto outros Estados-Membros aplicam um montante máximo fixo e outros ainda uma combinação dos dois sistemas. Por violações semelhantes do artigo 3.º, por exemplo, os montantes máximos fixos variam entre 15 000 e 3 milhões de euros e as multas máximas relacionadas com o volume de negócios vão dos 0,5 % aos 10 %. O tipo de sanções impostas (coimas e/ou sanções pecuniárias compulsórias, com ou sem a possibilidade de impor outras sanções, como a suspensão das atividades) também diferem entre os Estados-Membros.

[24] Dados do estudo SMART2017/0011.

Figura 1: Visão geral das coimas máximas (relacionadas com o volume de negócios e pecuniárias)



Até agora, as sanções impostas foram muito poucas e sempre bem abaixo do máximo aplicável.

Uma vez que sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas serão fundamentais para a correta aplicação do regulamento, a Comissão está a acompanhar a aplicação desta disposição nos Estados-Membros.

8. CONCLUSÃO

Em comparação com a situação em 2015, antes de o regulamento entrar em aplicação, tanto os utilizadores finais como os fornecedores de aplicações e de conteúdos manifestam grande satisfação com a situação atual. Os fornecedores de serviços Internet também apoiam os princípios de uma Internet aberta e não consideram necessário alterá-los.

Um dos objetivos do regulamento consistia em apoiar a Internet como motor da inovação. Hoje em dia, as empresas digitais estão em pleno desenvolvimento, como evidenciado pelos aglomerados de empresas em fase de arranque em lugares muito dinâmicos em toda a Europa. O surgimento destas empresas em fase de arranque deve-se, em parte, à sua facilidade de acesso aos seus clientes, apoiada pelo regulamento. Além disso, o regulamento não parece ter afetado os investimentos efetuados pelos fornecedores de serviços de acesso à Internet. Todos os intervenientes no mercado apreciam muito a segurança jurídica que criou, porquanto ter regras previsíveis será crucial para as suas decisões de investimento.

Da avaliação dos primeiros dois anos e meio de aplicação, a Comissão conclui que os princípios do regulamento são adequados à luz da evolução do mercado e eficazes na proteção do utilizador final e na promoção da Internet como motor da inovação.

A experiência com a aplicação do regulamento ainda é limitada, devido ao período relativamente curto entretanto decorrido. Um período adicional de estabilidade regulamentar permitirá aos reguladores, partes interessadas e utilizadores finais familiarizarem-se ainda mais com essa aplicação. Tal estabilidade é garantida na UE através de legislação baseada em princípios e diretamente aplicável, apoiada por todas as comunidades de partes interessadas relevantes e suportada por mecanismos flexíveis para garantir uma tomada de decisões coerentes a nível nacional.

Por conseguinte, a Comissão conclui que não seria adequado propor alterações ao regulamento nesta fase. O regulamento continuará a proteger os utilizadores europeus da Internet e a permitir que continuem a beneficiar do acesso à informação e a conteúdos, aplicações e serviços à sua escolha.

A Comissão continuará a acompanhar a evolução do mercado, tendo em conta a evolução tecnológica e dos serviços.

Em particular, trabalhará em estreita colaboração com o ORECE, que está a levar a cabo um processo de coordenação que conduziu com sucesso a uma convergência entre os Estados-Membros na tomada de decisões. O ORECE planeia continuar esta colaboração. Os grupos de interesse comentaram a aplicação das orientações do ORECE e solicitaram a respetiva adaptação de modo a refletir a evolução tecnológica e do mercado. O ORECE já lançou os trabalhos para a atualização das suas orientações, que planeia apresentar em 2019 «(...) em estreita cooperação com a Comissão», como previsto no artigo 5.º, n.º 3, e deverá continuar futuramente a assegurar que essas mesmas orientações reflitam adequadamente a evolução do mercado.