

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (reformulação)»

[COM(2016) 590 final — 2016/0288 (COD)]

(2017/C 125/08)

Relator único: **Jorge PEGADO LIZ**

Consulta	Parlamento Europeu, 24.10.2016 Conselho, 9.11.2016
Base jurídica	Artigo 114. e 304º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	11.1.2017
Adoção em plenária	26.1.2017
Reunião plenária n.º	522
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	162/3/23

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE marca o seu acordo quanto ao teor geral da proposta da Comissão relativa ao Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, à sua oportunidade, à forma da sua aproximação ao tema e ao modo como procedeu à codificação e à reformulação horizontal das quatro diretivas existentes (Diretiva-Quadro, Diretiva Autorização, Diretiva Acesso e Diretiva Serviço Universal), reunindo-as numa única diretiva, simplificando a atual estrutura, com vista a reforçar a sua coerência e acessibilidade, em consonância com o objetivo de adequação da regulamentação (REFIT).

1.2 O CESE destaca em particular a dificuldade do exercício de reformulação das várias diretivas em causa, salientando a excelência do trabalho jurídico levado a cabo pela primeira vez, mas chama a atenção para a necessidade de uma revisão cuidada das várias versões linguísticas para aperfeiçoamento de algumas pequenas falhas de redação.

1.3 O CESE partilha dos grandes objetivos da proposta com vista a assegurar uma melhor conectividade da Internet para todos os cidadãos e as empresas no conjunto do pacote de iniciativas com o objetivo de tornar mais atrativo para todas as empresas o investimento em novas infraestruturas de alta qualidade, em toda a UE, tanto a nível local como para além das fronteiras nacionais.

1.4 O CESE lamenta, no entanto, a opção de deixar de fora a Diretiva relativa à privacidade, que deveria ser para os cidadãos um fanal que marca a ação positiva da União neste domínio. Tal amputa a proposta de um dos mais importantes pilares de garantia dos mais relevantes interesses dos utilizadores das redes e constitui, assim, um ponto fraco da proposta.

1.5 Como lamenta também que a Comissão tenha optado por uma diretiva com diversos regimes de harmonização, deixando muitas matérias importantes para decisão dos Estados-Membros, não impedindo a fragmentação dos mercados, ao invés de ter optado por um regulamento diretamente aplicável e estatuindo um mais elevado nível de proteção dos consumidores e, assim, contribuindo para uma maior integração do mercado único.

1.6 Como aspetos salientes do regime proposto a que o CESE dá o seu apoio, destaca designadamente:

- a) a preocupação com a acessibilidade dos serviços para os «utilizadores com deficiência» e bem assim a necessidade de melhor «definir os direitos dos utilizadores finais», com a ressalva fundamental da aplicação das normas da UE relativas à proteção dos consumidores, em especial as Diretivas 93/13/CEE, 97/7/CE e 2011/83/UE;

- b) a pertinência da formulação de novas noções e definições, com relevância na clarificação e interpretação do regime jurídico;
- c) a alteração dos procedimentos de análise do mercado e a codificação das melhores práticas atuais, de forma a assegurar que as obrigações de acesso só sejam impostas quando e onde necessárias para fazer face a deficiências do mercado a retalho e a garantir resultados ao utilizador final, assegurando, ao mesmo tempo, resultados concorrenciais;
- d) a facilitação da partilha do espetro em redes 5G e a promoção do acesso dos utilizadores finais à conectividade de base Wi-Fi, cuja utilização partilhada do espetro, com base numa autorização geral ou em direitos de utilização individuais, pode permitir a exploração intensiva e mais eficiente deste recurso escasso;
- e) o reforço da independência das autoridades reguladoras nacionais e de outras autoridades competentes avulta pelas especiais garantias que são outorgadas na seleção, limitação da duração dos mandatos, autonomia de gestão e exoneração dos membros dos respetivos órgãos de gestão.

1.7 Ao contrário, o CESE tem sérias reservas e fundadas dúvidas designadamente quanto a aspetos relativos:

- a) a certas inovações introduzidas no «serviço universal», mediante as quais, sob o pretexto de uma alegada modernização do regime respetivo, o que de facto se faz é substituir os serviços e suprimir mesmo uma série de obrigações, como as cabinas telefónicas públicas, as listas telefónicas completas e serviços informativos sobre listas, do seu âmbito de aplicação, tornando redundante o resultado que se pretende atingir;
- b) à definição de «Banda Larga Funcional», uma vez que esta poderá ser suscetível de criar apenas uma lista arbitrária de serviços de Internet acessíveis, em oposição a uma ligação de qualidade mínima neutra, podendo, assim, gerar, no futuro, práticas discriminatórias com prejuízo para os utilizadores finais;
- c) à remissão para a «assistência ou segurança social», ou seja, para o orçamento nacional através dos impostos, do «apoio aos utilizadores finais com baixos rendimentos ou com necessidades sociais especiais ou com deficiência, a fim de garantir a acessibilidade dos serviços funcionais de acesso à Internet e de comunicações vocais, pelo menos num local fixo», o que retira da esfera dos fornecedores de serviços tais obrigações e lhes permite cobrir apenas os setores rentáveis, preservando assim os seus interesses e reduzindo o âmbito de aplicação do serviço universal e os direitos dos consumidores; identicamente, é o erário público que é chamado a cobrir os custos do serviço público, tendo sido suprimida a possibilidade da mutualização dos custos que era anteriormente prevista;
- d) à opção expressa pelo método da harmonização máxima no que se refere aos direitos dos utilizadores finais, a um nível baixo de proteção, o que, numa vontade de simplificar, acaba por reduzir os direitos dos utilizadores, além de contrariar a posição sistematicamente defendida pelo CESE;
- e) à abolição de certas obrigações regulamentares ou diminuição de direitos ou de garantias anteriores com o pretexto indemonstrado de já não serem necessárias ou de estarem abrangidas pelo direito geral do consumidor, como, por exemplo, a revogação dos poderes dos reguladores nacionais de imporem diretamente a regulação dos preços de retalho dos operadores com poder de mercado significativo (PMS) ou certas disposições relativas aos contratos, à transparência, à equivalência de acesso por parte dos utilizadores com deficiência, aos serviços de listas e à interoperabilidade dos equipamentos de televisão digital;
- f) à deficiente regulamentação de certas práticas denunciadas como abusivas nos contratos com utilizadores, como, por exemplo, no caso dos limites máximos de duração dos contratos ou de rescisão de contrato, das renovações de contratos em caso de ofertas agregadas, da ausência de sanções para assegurar a eficiência do processo de mudança de fornecedor para o utilizador final, da manutenção da obrigação de indemnização pelo utilizador final «quanto o valor *pro rata temporis* do equipamento subvencionado associado ao contrato no momento da celebração do mesmo e ao reembolso *pro rata temporis* de quaisquer outras vantagens promocionais oferecidas como tal no momento da celebração do contrato»;

- g) enfim, ao facto de esta proposta não responder ao desejo expresso do Conselho de um «Código europeu dos direitos dos utilizadores de serviços de comunicações eletrónicas», cujo objetivo seria «o de dispor ao nível da UE de um instrumento simples e de fácil utilização que reúna todos os direitos dos utilizadores de serviços de comunicações eletrónicas nas áreas da TIC (tecnologias da informação e da comunicação) e da proteção dos consumidores».

2. Brevíssima súmula da proposta da Comissão

2.1 Proposta de diretiva

2.1.1 No quadro da Estratégia para o Mercado Único Digital (MUD) ⁽¹⁾ e atentas as rápidas e profundas transformações recentes das estruturas do mercado das comunicações eletrónicas e o surgimento de tipologias de agentes anteriormente desconhecidas, que vieram concorrer com os operadores de telecomunicações tradicionais, aliado ao crescimento na quantidade e popularidade dos serviços de conteúdos em linha, impunha-se uma revisão e atualização do quadro regulamentar das comunicações eletrónicas cuja matriz data de 2009, por forma designadamente a que os cidadãos e as empresas possam beneficiar de um acesso sem descontinuidades a atividades em linha e desenvolver essas atividades em condições de concorrência leal. Assegurar uma melhor conectividade da Internet para todos os cidadãos e as empresas foi o objetivo maior que a Comissão se propôs com a proposta publicada a 14 de setembro de 2016 ⁽²⁾.

2.1.2 Esta proposta faz parte de um pacote, com o objetivo de tornar mais atrativo para todas as empresas o investimento em novas infraestruturas de alta qualidade, em toda a UE, tanto a nível local como para além das fronteiras nacionais, e integra também uma proposta de Regulamento relativo ao Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE) e uma Comunicação da Comissão sobre «Conectividade para um Mercado Único Digital Concorrencial — Rumo a uma Sociedade Europeia a Gigabits». Foram ainda apresentados um plano de ação para a implantação de serviços 5G em toda a UE a partir de 2018 e uma proposta de Regulamento para a promoção da conectividade da Internet em comunidades locais e espaços públicos — WIFI4EU.

2.1.3 Todos estes instrumentos servem os três grandes objetivos estratégicos de conectividade no horizonte de 2025:

- a) todos os principais agentes socioeconómicos devem ter acesso a uma conectividade extremamente elevada, no patamar dos gigabits;
- b) todos os agregados familiares da Europa, rurais ou urbanos, devem ter acesso a uma conectividade que ofereça uma ligação descendente a, pelo menos, 100 Mbps, atualizável para velocidades da ordem dos gigabits;
- c) todas as zonas urbanas e todas as grandes vias de transporte rodoviário e ferroviário devem ter cobertura 5G ininterrupta; como objetivo intermédio, a conectividade 5G deve estar disponível comercialmente em, pelo menos, uma das grandes cidades em cada Estado-Membro da UE até 2020.

2.1.4 A proposta baseia-se no artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, visando realizar o mercado interno das comunicações eletrónicas e assegurar o seu funcionamento, optando por uma reformulação horizontal das quatro diretivas existentes (Diretiva-Quadro, Diretiva Autorização, Diretiva Acesso e Diretiva Serviço Universal), reunindo-as numa única, simplificando a atual estrutura, com vista a reforçar a sua coerência e acessibilidade, em consonância com o objetivo de adequação da regulamentação (REFIT) e assim assumindo a forma de um verdadeiro Código Europeu das Comunicações Eletrónicas.

2.1.5 Consoante os temas tratados, a proposta adota diversas formas de harmonização legislativa que vai desde uma harmonização plena direcionada ou seletiva, por exemplo no que se refere às regras de defesa dos utilizadores finais, a uma harmonização mínima das atribuições das autoridades reguladoras nacionais (ARN) a um elevado nível, ou a uma harmonização máxima nas questões relativas ao espetro.

2.1.6 A proposta baseou-se numa consulta pública alargada das partes interessadas por um período de 12 semanas, no aconselhamento especializado externo do PE e do Conselho, para além de vários estudos detalhadamente expostos e comentados na avaliação de impacto, bem como de um painel de peritos de alto nível constituído no âmbito do estudo SMART 2015/0005.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ COM(2016) 590 final.

2.1.7 Com a presente proposta, a Comissão entende alcançar os seguintes objetivos:

- a) um aumento da concorrência e investimentos mais previsíveis;
- b) uma melhor utilização das radiofrequências;
- c) uma maior proteção dos consumidores, nos domínios em que as regras gerais de proteção do consumidor são insuficientes, em razão das necessidades específicas do setor;
- d) um ambiente em linha mais seguro para os utilizadores e regras mais equitativas para todos os intervenientes.

2.1.8 Em síntese, várias das alterações propostas, designadamente as relativas ao espetro, ao serviço universal, ao acesso, aos utilizadores finais, numeração e governação políticas, visam introduzir regras claras, permitir que as partes compreendam facilmente os seus direitos e obrigações e evitar o excesso de regulamentação e os encargos administrativos.

2.1.9 As alterações propostas incluem especificamente: simplificação e orientação geográfica do regulamento relativo ao acesso; utilização (sempre que possível) de autorizações gerais em vez de licenças individuais de espetro; promover a comercialização secundária de espetro; supressão de certas obrigações de serviço universal tais como a necessidade de garantir a oferta de postos públicos e listas telefónicas físicas; restringir o âmbito de aplicação do serviço universal; clarificação do âmbito de aplicação do quadro regulamentar e supressão de obrigações em matéria de proteção do consumidor, sempre que estas sejam já tratadas na legislação horizontal ou satisfeitas pelo mercado; harmonização e clarificação das regras e da governação da numeração máquina a máquina (M2M).

2.1.10 A Comissão propôs igualmente o reforço do papel das entidades reguladoras nacionais e do organismo ORECE para assegurar uma aplicação coerente e previsível das regras em todo o mercado único digital, limitando a fragmentação e as incoerências atuais com o objetivo de potenciar uma eficiente governação de novas instituições⁽³⁾.

2.2 O método de «recast» (reformulação)

2.2.1 A Comissão não se limitou a proceder a uma mera «codificação» integrando o conteúdo das várias diretivas antecedentes num todo harmónico e coerente, mas sem lhe alterar o conteúdo, como usa fazer na maioria dos casos. Entendeu antes fazer uso da faculdade que lhe foi conferida pelo Acordo Interinstitucional assinado em 28 de novembro de 2001⁽⁴⁾ para, simultaneamente à integração horizontal dos vários atos anteriores num só ato legislativo, proceder a alterações profundas e substanciais do seu regime (as chamadas «alterações de fundo»).

2.2.2 Neste tipo de exercício de simplificação legislativa, de codificação e de alteração substancial do regime jurídico de um ato legislativo, «o processo legislativo normal da Comunidade será integralmente cumprido» (n.º 5 do Acordo), designadamente com a submissão a parecer do CESE, e a proposta de reformulação obedece a uma série de critérios e de regras expressamente enunciados nos pontos 6 e 7 do mencionado Acordo.

3. Observações na generalidade

3.1 Aspectos que não serão considerados no presente parecer

3.1.1 Não só pelas limitações impostas quanto à dimensão dos seus pareceres como pela própria natureza da proposta, o CESE entende que não deverá pronunciar-se novamente sobre a matéria que transita sem modificações dos atos legislativos anteriores para a presente proposta, salvo na medida em que isso seja absolutamente necessário para a compreensão de algum dos pontos tratados.

3.1.2 Com efeito, o CESE teve oportunidade de se pronunciar detalhadamente em anteriores pareceres sobre todas essas matérias, posições que, no que a elas se refere, se limita a confirmar.

3.1.3 Também não se pronunciará, neste sede, de forma detalhada, sobre os aspetos aí tratados relacionados com a estrutura e o funcionamento do ORECE, os quais serão analisados em detalhe no parecer que está a ser elaborado em paralelo a este.

⁽³⁾ COM(2016) 591 final.

⁽⁴⁾ JO C 77 de 28.3.2002 p. 1.

3.2 *Apreciação da orientação geral da proposta em exame*

3.2.1 O CESE gostaria de começar por saudar a Comissão pela oportunidade da sua iniciativa, amplamente justificada por razões de mercado, de evolução tecnológica e de proteção jurídica dos utilizadores das comunicações eletrónicas, a necessitar de uma reformulação do quadro legal, que garanta que os cidadãos beneficiem de um acesso sem descontinuidades a atividades em linha e as empresas desenvolvam essas atividades em condições de concorrência leal, mas igualmente pela técnica utilizada de «recast» (reformulação), que constitui um instrumento muito adequado no quadro geral do REFIT, apenas se lamentando o pouco uso que a Comissão dele faz.

3.2.2 CESE gostaria neste aspeto particular de congratular a Comissão pela correção formal do difícil exercício de «recasting» (reformulação) a que procedeu, com rigoroso cumprimento formal das regras estabelecidas, apenas lamentando que a Comissão não adote o procedimento da publicação simultânea de uma versão «limpa» de mais fácil leitura, como tem sugerido várias vezes.

3.2.3 Gostaria também, de expressar o seu acordo quanto à generalidade das novas regras introduzidas na proposta do novo ato legislativo e ao modo como compatibilizou esses dispositivos legais com outras políticas comunitárias, seja a regulamentação específica vigente no setor, sejam designadamente os princípios do direito da concorrência e a legislação horizontal em matéria de proteção dos consumidores.

3.2.4 O CESE julga, no entanto, que a opção — aliás não cabalmente justificada — por uma diretiva tão abrangente e extensa e com tantos aspetos deixados a uma regulação nacional teria ganho em simplicidade e certeza jurídicas se se tivesse antes optado por um regulamento-quadro, de aplicação direta imediata e uniforme em todos os Estados-Membros, como chegou a ser proposto pela Comissão, declinado em diretivas específicas para algumas das matérias incluídas, sujeitas a diferentes graus de harmonização consoante as condições dos mercados e a natureza das matérias. O tempo para a sua tramitação (não menos de 18 meses), para a sua transposição (não menos de 2 anos) e para a sua implementação atira a efetiva entrada em vigor deste novo regime para não antes de 2021/2022.

3.2.5 Por outro lado, ter deixado de fora a Diretiva relativa à privacidade, cuja proposta foi publicada no dia 10 de janeiro de 2017 [COM(2017) 10 final], sendo este um dos temas centrais e mais importantes do pacote, ainda que compreensível por questões de calendário legislativo, não pode deixar de constituir um ponto fraco da proposta, que se apresenta amputada de um dos mais importantes pilares de garantia dos mais relevantes interesses dos utilizadores das redes, remetendo para futuro distante a compatibilização da atual regulamentação com o que for o futuro instrumento relativo à privacidade e criando dificuldades acrescidas na transposição e implementação do conjunto das medidas.

3.2.6 De fora ficou também o Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União⁽⁵⁾ e certos aspetos da Comunicação da Comissão sobre o Apoio à utilização partilhada dos recursos do espetro radioelétrico no mercado interno, que mereciam ter sido incluídos neste Código⁽⁶⁾.

3.2.7 Por fim é bem evidente que esta proposta não responde ao desejo expresso do Conselho de um «Código europeu dos direitos dos utilizadores de serviços de comunicações eletrónicas», cujo objetivo seria «o de dispor ao nível da UE de um instrumento simples e de fácil utilização que reúna todos os direitos dos utilizadores de serviços de comunicações eletrónicas nas áreas da TIC (tecnologias da informação e da comunicação) e da proteção dos consumidores»⁽⁷⁾ nem, identicamente, à intenção expressa na agenda digital de «publicar, até 2011, um código dos direitos em linha na UE, que sintetizará de um modo claro e acessível os atuais direitos do utilizador digital na UE»⁽⁸⁾.

4. Observações na especialidade

4.1 *Objeto e objetivo*

O CESE saúda a preocupação da Comissão em salientar logo no artigo 1.º a questão da acessibilidade dos serviços para os «utilizadores com deficiência» e bem assim a necessidade de melhor «definir os direitos dos utilizadores finais». Neste sentido é particularmente importante a ressalva expressa no n.º 4 do artigo 1.º, segundo o qual o disposto na presente diretiva é aplicável sem prejuízo das normas da União relativas à proteção dos consumidores, em especial as Diretivas 93/13/CEE, 97/17/CE e 2011/83/UE, e das normas nacionais conformes com o direito comunitário da União, relativamente às quais o CESE acaba de elaborar os respetivos estudos de avaliação (Relatórios de informação INT/795 e 796 adotados em dezembro de 2016).

⁽⁵⁾ COM(2011) 402 final

⁽⁶⁾ COM(2012) 478 final

⁽⁷⁾ 3017.a reunião do Conselho, 31 de maio de 2010.

⁽⁸⁾ COM(2010) 245 final.

4.2 Definições

Ao nível das definições, o CESE destaca a pertinência da formulação de novas noções como as de «Rede de capacidade muito alta», «Serviço de comunicações interpessoais», «Serviço de comunicações interpessoais com base no número», «Serviço de comunicações interpessoais independentes do número», «Segurança» das redes e dos serviços, «Ponto de acesso sem fios de área reduzida», «Rede local via rádio» (RL-R), «Utilização partilhada do espetro de radiofrequências», «Espetro de radiofrequências harmonizado», «Ponto de atendimento de segurança pública (PSAP)», «PSAP mais adequado», «Comunicação de emergência», «Serviço de emergência», com relevância no regime jurídico.

4.3 Objetivos

4.3.1 No que toca aos objetivos, o CESE assinala o aspeto relevante da colaboração entre as autoridades reguladoras nacionais e outras autoridades competentes, bem como entre Estados-Membros e o ORECE na sua consecução, apesar de o «modelo» da sua preferência se orientar em sentido diverso, como expresso no seu Parecer sobre o novo estatuto do ORECE.

4.3.2 Neste sentido é particularmente importante ressaltar a redefinição das obrigações das autoridades reguladoras nacionais e outras autoridades competentes, bem como do ORECE, estatuídas no ponto 2 do artigo 3.º

4.3.3 Importante também a cooperação entre os Estados-Membros, através do Grupo para a Política do Espetro de Radiofrequências, estabelecido pela Decisão 2002/622/CE da Comissão, entre si e com a Comissão, e a seu pedido, com o Parlamento Europeu e o Conselho, para apoiar o planeamento estratégico e a coordenação das abordagens da política do espetro de radiofrequências na União.

4.4 Algumas matérias de relevante interesse

4.4.1 Na impossibilidade de, no âmbito deste parecer, proceder a uma análise de todas as disposições em causa, o CESE entendeu concentrar-se em algumas que considerou de maior relevância societal.

4.4.2 Regulação do acesso

4.4.2.1 O CESE congratula-se com o facto de as regras relativas ao acesso não terem sido substancialmente modificadas e acompanha a Comissão no aligeiramento dos procedimentos e na promoção da conectividade omnipresente e de capacidade muito alta (VHC) a objetivo central do quadro regulatório do setor, ao lado da promoção da concorrência, da realização do mercado interno e da proteção dos consumidores.

4.4.2.2 O CESE apoia as alterações específicas da regulamentação do mercado no sentido de exigir aos reguladores que identifiquem intenções de investimento e de permitir que as autoridades públicas procurem investidores nas zonas deficientemente cobertas. Tal deverá aumentar a transparência sobre os planos de implantação da rede, proporcionar aos investidores mais previsibilidade e permitir aos reguladores tomar em melhor conta, nas suas análises de mercado, as especificidades geográficas.

4.4.2.3 E acompanha a Comissão na alteração dos procedimentos de análise do mercado e na codificação das melhores práticas atuais de forma a assegurar que as obrigações de acesso só sejam impostas quando e onde necessárias para fazer face a deficiências do mercado a retalho e garantir resultados ao utilizador final, assegurando, ao mesmo tempo, resultados concorrenciais. No entanto, o CESE não encontra justificação para o alargamento de três para cinco anos do período limite de análise do mercado.

4.4.2.4 Finalmente, o CESE concorda que a concorrência baseada nas infraestruturas constitui uma das formas mais eficazes de fornecer nova ou melhor conectividade à Internet em zonas onde a densidade da população pode absorver mais do que uma rede.

4.4.3 Atribuição do espetro

4.4.3.1 Apesar de a UE ter sido a primeira a desenvolver tecnologias sem fios 4G, há atrasos na sua implantação, em comparação com outras regiões. Sendo a atribuição e gestão do espetro, em princípio, da competência dos Estados-Membros, tem sido geralmente apontado esse facto como causa da fragmentação dos mercados com um impacto negativo direto sobre a cobertura da rede sem fios e a penetração em toda a Europa, ameaçando, a manter-se, pôr em risco o êxito da introdução dos serviços 5G na Europa e a implantação de novos serviços inovadores.

4.4.3.2 É essa a razão pela qual a proposta entende bem impor um conjunto de normas comuns, como, por exemplo, um período de licença mínimo para garantir o retorno dos investimentos, maior margem para o comércio do espectro, coerência e objetividade nas medidas regulamentares (reserva, modalidades de organização do leilão, preços máximos e blocos de espectro, reserva excepcional do espectro) e uma avaliação pelos pares entre os reguladores nacionais para assegurar a coerência das práticas de atribuição no âmbito do ORECE. Por outro lado, os operadores devem comprometer-se a utilizar o espectro que lhes é confiado de forma eficaz.

4.4.3.3 O CESE concorda com esta nova aproximação na medida em que, para além de acelerar os processos de designação do espectro para as comunicações eletrónicas, com prazos claros para quando o espectro deve ser disponibilizado no mercado, os investidores na próxima geração de banda larga sem fios têm uma maior previsibilidade e coerência no que respeita aos futuros modelos de licenciamento e às condições essenciais para a atribuição ou renovação de direitos nacionais em matéria de espectro.

4.4.3.4 Por fim, o CESE congratula-se com a facilitação da partilha do espectro em redes 5G, e com a promoção do acesso dos utilizadores finais à conectividade de base Wi-Fi. Efetivamente, uma utilização partilhada do espectro, com base numa autorização geral ou em direitos de utilização individuais, pode permitir a exploração intensiva e mais eficiente deste recurso escasso. Os utilizadores do espectro de radiofrequências no regime da autorização geral terão uma maior proteção regulamentar contra interferências nocivas, de modo a que os obstáculos à implantação de pontos de acesso Wi-Fi sejam eliminados e o acesso do utilizador final a ligações à Internet sem fios partilhada seja mais fácil.

4.4.4 *A redefinição do regime de serviço universal*

4.4.4.1 O regime «renovado» do serviço universal e as alterações aos serviços e regras de proteção dos utilizadores finais, são os aspetos que maiores reservas suscitam ao CESE. Aliás, o serviço universal era já um dos aspetos que recebeu maiores críticas em anteriores pareceres do CESE.

4.4.4.2 Há muito que o alargamento deste serviço a outros serviços como os serviços móveis e o acesso à Internet por banda larga constitui uma prioridade. Sob o pretexto de uma alegada modernização do regime de serviço universal, o que a proposta de facto faz, no entanto, é substituir os serviços e suprimir mesmo uma série de obrigações, como as cabinas telefónicas públicas, as listas telefónicas completas e serviços informativos sobre listas, do seu âmbito de aplicação, tornando redundante o resultado que se pretende atingir. O CESE desconhece ainda se a maturidade do setor será suficiente para garantir que estes serviços continuem a ser prestados, sem as obrigações de serviço universal. O facto de o artigo 82.º permitir aos Estados-Membros «continuar a assegurar a disponibilidade ou a acessibilidade de outros serviços» não só depende de «a sua necessidade ser devidamente comprovada em função das circunstâncias nacionais» como abre a porta para que tais serviços venham a ser abandonados a curto prazo pelos encargos que envolvem.

4.4.4.3 O CESE questiona a definição de «Banda Larga Funcional», uma vez que esta poderá ser suscetível de criar apenas uma lista arbitrária de serviços de Internet acessíveis, em oposição a uma ligação de qualidade mínima neutra, podendo, assim, gerar, no futuro, práticas discriminatórias com prejuízo para os utilizadores finais.

4.4.4.4 É certo que o artigo 79.º impõe aos Estados-Membros que garantam «que todos os utilizadores finais no seu território têm acesso, a um preço acessível e em função das condições nacionais específicas, a serviços funcionais de acesso à Internet e de comunicações vocais com a qualidade especificada no seu território, incluindo à ligação subjacente, pelo menos num local fixo», podendo mesmo «exigir às empresas que prestam os serviços que ofereçam, a utilizadores finais com baixos rendimentos ou com necessidades sociais especiais, opções ou pacotes diferentes dos oferecidos em condições comerciais normais» aplicando «tarifas comuns, incluindo o nivelamento geográfico dos preços, em todo o território».

No entanto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 80.º a proposta remete para a «assistência ou segurança social» ou seja, para os orçamentos nacionais através dos impostos, o «apoio aos utilizadores finais com baixos rendimentos ou com necessidades sociais especiais ou com deficiência, a fim de garantir a acessibilidade dos serviços funcionais de acesso à Internet e de comunicações vocais, pelo menos num local fixo», o que retira da esfera dos fornecedores de serviços tais obrigações.

4.4.4.5 Aliás, todo o sistema de financiamento do serviço público no caso de as autoridades reguladoras nacionais considerarem que uma empresa está sujeita a encargos excessivos, ficou limitado à introdução de um «mecanismo para compensar essa empresa pelos custos líquidos apurados em condições de transparência e a partir de fundos públicos». Ou seja, é mais uma vez o orçamento nacional através da fiscalidade que é chamado a cobrir os custos do serviço público, nomeadamente na ausência de operadores nas zonas não lucrativas do serviço destinado ao público, tendo sido suprimida a possibilidade da mutualização dos custos que era anteriormente prevista na alínea b) do artigo 13.º da respetiva diretiva revogada (que dispunha: «b) Repartir o custo líquido das obrigações de serviço universal pelos operadores de redes e serviços de comunicações eletrónicas»).

4.4.5 *Direitos dos utilizadores finais*

4.4.5.1 Onde porém o CESE tem maiores dificuldades é no título novo relativo aos direitos dos utilizadores finais, não se revendo, à luz da generalidade dos seus pareceres sobre esta matéria, nas soluções adotadas, a começar logo pela opção pela harmonização máxima nos termos do seu artigo 94.º. Tem sido entendimento do CESE que, em matérias que respeitem a direitos dos consumidores, devem ser adotadas ou diretivas de harmonização mínima ou regulamentos que consagrem o mais elevado nível de proteção dos consumidores.

4.4.5.2 Não se julga aceitável a abolição de certas obrigações regulamentares ou diminuição de direitos ou de garantias anteriores com o pretexto indemonstrado de já não serem necessárias ou de estarem abrangidas pelo direito geral do consumidor como, por exemplo, a revogação dos poderes dos reguladores nacionais de imporem diretamente a regulação dos preços de retalho dos operadores com PMS ou certas disposições relativas aos contratos, à transparência, a serviços de listas e à interoperabilidade dos equipamentos de televisão analógica (artigos 95.º a 98.º, 103.º a 105.º).

4.4.5.3 A proposta da Comissão também não reconhece que certas situações que têm vindo a ser denunciadas como práticas abusivas nos contratos com utilizadores precisam de melhor regulamentação, como, por exemplo, no caso dos limites máximos de duração dos contratos ou de rescisão de contratos, das renovações de contratos em caso de ofertas agregadas, da ausência de sanções para assegurar a eficiência do processo de mudança de fornecedor para o utilizador final, da manutenção da obrigação de indemnização pelo utilizador final «quanto o valor *pro rata temporis* do equipamento subvencionado associado ao contrato no momento da celebração do mesmo e ao reembolso *pro rata temporis* de quaisquer outras vantagens promocionais oferecidas como tal no momento da celebração do contrato».

4.4.5.4 No entanto, saúda-se um certo número de novas disposições como, por exemplo, uma melhor legibilidade dos contratos através de um contrato que resuma o essencial da informação simplificada, o fornecimento de instrumentos de controlo de consumo, ferramentas de comparação de preços e de qualidade, a proibição da discriminação com base na nacionalidade ou no país de residência.

4.5 *Autoridades reguladoras e outras autoridades competentes*

4.5.1 No que toca às atribuições das autoridades reguladoras e outras autoridades competentes, é especialmente relevante a reformulação do atual n.º 1 do artigo 5.º.

4.5.2 Em particular no que se refere à independência das autoridades reguladoras nacionais e de outras autoridades competentes avultam as disposições dos artigos. 7.º a 9.º pelas especiais garantias que são outorgadas na seleção, limitação da duração dos mandatos, autonomia de gestão e exoneração dos membros dos respetivos órgãos de gestão.

4.6 *Resolução amigável de litígios*

4.6.1 Especialmente importante é a preocupação da proposta em assegurar sistemas de resolução extrajudicial dos litígios transparentes, não discriminatórios, rápidos, justos, simples e económicos, que surjam entre consumidores e empresas que fornecem redes e/ou serviços de comunicações eletrónicas, serviços de comunicações eletrónicas publicamente disponíveis para além dos serviços de comunicações interpessoais independentes do número, relacionados com as condições contratuais e/ou a execução dos contratos de fornecimento dessas redes e/ou serviços.

4.6.2 Mais importante ainda, é a possibilidade concedida aos Estados-Membros de alargarem o acesso a esses procedimentos a outros utilizadores finais, em especial às pequenas e microempresas.

4.6.3 Contudo, em caso de litígios transfronteiras, a proposta apresenta uma solução que enferma da inexistência de mecanismos instituídos a nível comunitário para este tipo de litígios, enredando-se numa complexa teia procedimental de resultados duvidosos quer quanto à sua eficácia quer quanto à efetiva garantia de uma justa composição de interesses em prazo útil, para no fim tudo vir a acabar numa ação judicial.

Bruxelas, 26 de janeiro de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
