



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

**EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ASSUNTOS
EUROPEUS**

Of. n.º 158/12ª/CPECC/2012

14-03-2012

Nº Único: 09.4

Assunto: Iniciativa Europeia: COM (2011) 222

Para os devidos efeitos, junto envio a Vossa Excelência o Parecer sobre a COM (2011) 222 - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – Abertura e Neutralidade da Internet na Europa, **aprovado por unanimidade, verificando-se as ausências do PCP e do BE**, na reunião desta Comissão Parlamentar realizada em **14 de março de 2012**.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(José Mendes Bota)



COMISSÃO PARA A ÉTICA, A CIDADANIA E A COMUNICAÇÃO

Parecer COM (2011) 222

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – Abertura e Neutralidade da Internet na Europa

Autor: Deputado Pedro Delgado Alves



Índice

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – ENQUADRAMENTO

I. Antecedentes da Comunicação

II. Aspetos relevantes da Comunicação

Evolução da Internet

Enquadramento regulatório na União Europeia

Situação atual

Nota comparativa

Conclusões da Comunicação

PARTE III - OPINIÃO DO RELATOR

PARTE IV - CONCLUSÕES



PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre *Abertura e Neutralidade da Internet na Europa* foi enviado à Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação atento o seu objecto, para conhecimento e eventual emissão de parecer.

PARTE II - ENQUADRAMENTO

I. Antecedentes da Comunicação

A presente Comunicação da Comissão representa o cumprimento do compromisso assumido em 2009, aquando da aprovação do pacote de reforma das telecomunicações na Europa, de reportar às demais instituições qual a evolução do mercado e da tecnologia no que concerne às liberdades da Internet. Nesse contexto, a Comissão manifestara o seu empenho na *“preservação das características de abertura e neutralidade da Internet, tendo plenamente em conta a atual vontade dos co-legisladores de consagrarem a neutralidade da Internet como objetivo político e princípio regulamentar a promover pelas autoridades reguladoras nacionais”*, devendo proceder ao levantamento de eventuais medidas complementares, a adotar no plano da União, com vista à realização desse objetivo.

Com vista a poder oferecer elementos relevantes através da Comunicação sob análise, a Comissão lançou um processo de consulta pública sobre *Abertura e Neutralidade da Internet na Europa*”, realizada entre 30 de Junho e 30 de Setembro de 2010, e que recolheu mais de 300 respostas das mais variadas partes interessadas (operadores de rede, fornecedores de conteúdos, Estados membros, organizações de defesa dos consumidores, entre outras organizações da sociedade civil) e promoveu em conjunto com o Parlamento Europeu a realização, em Novembro de 2010, de uma cimeira para recolha adicional de elementos e debate entre os diversos intervenientes do setor.

II. Aspetos relevantes da Comunicação

Evolução da Internet

Em primeiro lugar, para além de um retrato sucinto da evolução da Internet e do aumento excecional do número de utilizadores no decurso da última década e meia, que frisa o seu impacto nas telecomunicações e na prestação de serviços em rede, bem como a necessidade de realização de investimentos infraestruturais no seu desenvolvimento, a Comunicação identifica os parâmetros fundamentais do debate em torno da neutralidade na rede, destacando em particular:

- A obrigação para as autoridades reguladoras nacionais, decorrente da alínea g) do n.º 4 do artigo 8.º da Diretiva-Quadro 2002/21 CE, do Parlamento e do Conselho, de defenderem os interesses dos cidadãos, fomentando a capacidade dos utilizadores finais de acederem e distribuírem informação e de utilizarem as aplicações e os serviços à sua escolha (sujeita, naturalmente, às exceções decorrentes da aplicação de medidas de prevenção e combate a atividades ilícitas);
- A centralidade da matéria da gestão de tráfego e da definição do conceito de noção de gestão razoável de tráfego que, sem prejudicar a liberdade de acesso, permita aos operadores a realização de uma utilização eficiente das suas redes;
- A relevância da transparência enquanto fator adicional da temática da neutralidade da rede, permitindo aos cidadãos o conhecimento dos elementos relevantes quanto às restrições ou medidas de gestão de tráfego existentes, de forma a adequarem as suas decisões de aquisição de serviços de fornecimento de acesso.

Enquadramento regulatório na União Europeia

Em segundo lugar, a Comunicação recapitula sucintamente qual o quadro normativo vigente na União Europeia nesta matéria, enfatizando particularmente o valor da concorrência enquanto meio mais eficaz de os consumidores poderem aceder a preços acessíveis a bens e serviços de alta qualidade.

- i) Para o efeito, elencam-se, em primeira linha as medidas regulamentares que acautelam neste plano a necessidade de garantir a concorrência:
 - Exigência de que os operadores de redes com poder de mercado forneçam acesso a nível grossista;
 - Exigência de que as radiofrequências sejam atribuídas em processos concorrenciais;
 - Prevenção de situações de abuso de posição dominante por parte dos operadores;
 - Ausência de regulamentação das tarifas retalhistas de acesso fixo e sem fios à Internet, permitindo aos consumidores dispor de serviços diversificados a preços adaptados às suas necessidades de volume, largura de banda, entre outras;

- ii) Por outro lado, identificam-se como podendo comprometer a abertura da Internet, no essencial, a verificação de falhas de mercado, práticas oligopolísticas, estrangulamentos na oferta ao consumidor e assimetrias de informação.

Neste contexto, é especialmente valorizado o supracitado preceito da alínea g) do n.º 4 do artigo 8.º da Diretiva-Quadro 2002/21 CE e a obrigação criada junto dos reguladores nacionais, ao qual acrescem várias disposições avulsas (desde a Diretiva de Serviço Universal, passando pelos normativos de proteção de dados pessoais ou a própria Carta dos Direitos Fundamentais da UE).

Situação atual

A terceira componente da Comunicação (constante do seu ponto 4) afigura-se a mais relevante para a apreensão do estado do problema, procurando diagnosticar as 3 principais componentes nas quais a questão se desdobra.

1. **Bloqueamento**

Uma das principais questões focadas na consulta pública girou em torno do bloqueamento e do condicionamento do tráfego lícito, ou seja, nas medidas que dificultam o acesso a certos serviços ou sítios Web na Internet ou que, em certos casos, podem mesmo implicar o corte do serviço.

O Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE) procedeu no início de 2010 a um inquérito junto dos seus membros a fim de fazer o ponto da situação nos vários Estados-Membros, tendo diversos reguladores no plano nacional optado pelo mesmo exercício de diagnóstico.

Sem que se tenha procedido a uma quantificação completa e a um diagnóstico detalhado dos casos em que há cobrança adicional de valores pelos operadores, foram detetados casos quer de limitação do débito (condicionamento) da partilha *peer-to-peer* (P2P) de ficheiros ou do fluxo vídeo, quer de bloqueamento ou aplicação de sobretaxa para fornecimento de VoIP em redes móveis.

Complementarmente, reconhecendo a Comissão o carácter ainda superficial da sua análise, identificam-se nesta sede ainda alguns riscos associados a esta realidade, a saber:

- O facto das estruturas tarifárias favorecerem os grandes operadores, que podem pagar para terem prioridade, enquanto os operadores recém-chegados ficariam confinados à «faixa lenta», limitando assim o incentivo à inovação;
- Os consumidores poderem ver dificultado o acesso aos serviços da sua escolha, com apenas uma assinatura de acesso à Internet, se vários operadores bloquearem ou degradarem vários serviços.

2. Gestão do tráfego

No que concerne a gestão de tráfego, a Comunicação detalha quais as principais técnicas empregues nesta tarefa pelos operadores, a saber:

*“**Diferenciação de pacotes de dados:** permite o tratamento distinto das várias classes de tráfego, por exemplo no caso dos serviços que exigem comunicação em tempo real, como a transmissão áudio ou vídeo de eventos em direto e o VoIP. Esta diferenciação garante aos utilizadores finais uma determinada qualidade de serviço mínima.*”

***Encaminhamento IP:** permite que os fornecedores de serviços Internet (FSI) encaminhem pacotes de dados por vias de comunicação distintas, a fim de evitarem a saturação da rede ou prestarem um serviço de melhor qualidade. Por exemplo, um FSI pode encaminhar pacotes para um servidor que contém cópia da informação solicitada e que está localizado na sua rede ou na proximidade desta.*

***Filtragem:** permite que os FSI distingam o tráfego «seguro» do «nocivo» e bloqueiem o último antes de ele chegar ao destino.”*

O balanço efetuado pela Comunicação quanto a esta realidade sublinha, porém, a necessidade dos operadores deverem ter liberdade de decidir os seus próprios modelos de negócio e disposições comerciais, enfatizando que se tratou de aspeto consensual no quadro da consulta, sublinhando a necessidade de maior colaboração com os reguladores e com os operadores, com vista a reforçar a transparência para com os consumidores.

3. Consumidores e qualidade do serviço

Finalmente, quanto à qualidade do serviço, a Comunicação sublinha a existência de reclamações junto dos reguladores nacionais quanto à verificação de discrepâncias entre a rapidez publicitada e a rapidez real do serviço e a necessidade de reforço de transparência quanto à qualidade do serviço.

Neste contexto, é referida a possibilidade dos reguladores nacionais recorrerem às disposições da Diretiva do Serviço Universal que permite a fixação de requisitos de qualidade mínima, com vista à construção de uma solução para o problema.

Nota comparativa

Antes de proceder a uma síntese conclusiva, a Comunicação aborda ainda alguns exemplos de Direito Comparado nesta matéria, que sumariamos sucintamente nos pontos seguintes.

- **Estados Unidos da América:** Destacam-se intervenções frequentes do regulador federal (FCC) sobre a necessidade de garantir a neutralidade da internet, tendo sido formulados por si, em 2005, princípios orientadores de garantia da Internet aberta e emitidos normativos (em 2010) sobre reforço da transparência e limites ao bloqueamento;
- **Noruega:** Destaca-se a adoção de diretivas não vinculativas sobre neutralidade da Internet aprovadas em Fevereiro de 2009, por iniciativa da Autoridade Postal e de Telecomunicações em articulação com os interessados, que define requisitos de qualidade do serviço, assegura liberdade de utilização e proíbe discriminação no acesso.



- **Canadá:** Diretiva da Comissão de Radiotelevisão e Telecomunicações estabelecendo normativos em sede de transparência e de recurso à gestão de tráfego;
- **Chile:** Lei sobre neutralidade na internet aprovada em Agosto de 2010.

Conclusões da Comunicação

A Comissão compromete-se com a avaliação da necessidade de elaboração de orientações adicionais, após a análise das averiguações do Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE), bem como com a elaboração de medidas mais apertadas para assegurar a concorrência e o direito de escolha dos consumidores.

Embora preliminarmente, reconhece-se que a transparência e a facilidade de mudança de fornecedor de serviços podem não ser suficientes para evitar a proliferação de restrições generalizadas a serviços e aplicações lícitas.

Finalmente, a Comunicação sublinha ainda dois importantes aspetos quanto ao futuro da matéria em discussão. Em primeiro lugar, destacando a necessidade de enquadramento da matéria no plano da proteção de direitos garantidos pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e, em segundo lugar, enfatizando a necessidade de reforçar a disseminação da banda larga, como forma de reduzir a pressão atualmente existente no que respeita ao tráfego de dados.

PARTE III – Opinião do relator

A presente Comunicação da Comissão afigura-se, na opinião do relator, um documento ainda insatisfatório e desequilibrado face às expectativas geradas e face ao compromisso que esteve na sua génese, aquando da aprovação do novo quadro jurídico para as telecomunicações na Europa, em 2009. De facto, o referido pacote para as telecomunicações foi objeto de significativas alterações aquando da sua leitura no Parlamento Europeu, tendo a matéria em torno da neutralidade da Internet sido, no essencial, remetida para avaliação posterior pela Comissão, cuja densidade se pretendia superior à que consta da presente Comunicação.

Em primeiro lugar, valoriza-se excessivamente na Comunicação o peso da concorrência como fator corretivo dos desvios ao princípio da neutralidade da Internet, quando os elementos disponíveis sobre as práticas dos operadores, em regime de concorrência, revelam práticas restritivas que não têm por base falhas de mercado ou insuficiências no quadro concorrencial do setor. Consequentemente, distorce-se o diagnóstico do problema, abrindo-se um caminho que pode conduzir a uma abordagem excessivamente passiva da matéria por parte das instâncias europeias.

Efetivamente, a Comunicação enfatiza muito mais as debilidades da concorrência do setor do que propriamente as matérias nucleares em torno das quais o debate da neutralidade na Internet se tem centrado nos últimos anos. Apesar de apontar a inexistência de elementos mais detalhados como um fator justificativo dessa opção, a Comissão teria já ao seu dispor, quer através da consulta dos elementos recolhidos na consulta pública, quer através da análise de estudos académicos e de trabalhos realizados pelas associações representativas dos utilizadores e/ou defensoras do princípio da neutralidade na Internet, de elementos suficientes para elaborar um documento mais



equilibrado e próximo dos desafios que a neutralidade na Internet coloca ao acesso livre dos cidadãos à informação e conhecimento.

Quer no que concerne à gestão de tráfego (que é assumida pela Comunicação como um elemento normal da gestão da rede, desvalorizando o potencial crescente de limitação de acesso que lhe surge associado), quer no que respeita à diferenciação de pacotes de dados, ao bloqueamento ou à filtragem, a Comunicação fica significativamente aquém das expectativas geradas e dos diagnósticos já realizados e que não se vêm aqui minimamente refletidos. Mesmo as notas comparativas não espelham a riqueza dos trabalhos normativos existentes noutros Estados, cujo desenvolvimento mais detalhado seria plenamente compatível com um texto com a natureza da presente Comunicação.

Finalmente, não obstante uma relevante referência no segmento conclusivo da Comunicação, afigura-se pouco desenvolvido o enquadramento jusfundamental da matéria em análise, que, em nossa opinião, deve representar o ponto de partida para o debate e para a construção de uma solução jurídica equilibrada.

Sendo que a própria Comissão reconhece necessidade de um estudo mais aprofundado sobre a matéria, e na iminência da divulgação dos resultados do estudo do Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE), deve ser referida quer a aprovação pelo Parlamento Europeu, em Novembro de 2011, de uma resolução em defesa da neutralidade da Internet, que recomenda que seja impedida a possibilidade de bloqueamento, discriminação, dificuldade e degradação do recurso a um serviço de fornecimento para acesso, utilização, envio, carregamento, receção ou oferta de qualquer conteúdo, aplicação ou serviço da escolha de cada cidadão, quer as conclusões do Conselho de Ministros das Telecomunicações da União Europeia, de Dezembro de 2011, que enfatizam a necessidade de preservação do carácter aberto e neutral da Internet.

PARTE IV – Conclusões

Em face do exposto, a Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação conclui o seguinte:

- Tratando-se de um documento não legislativo da Comissão não cabe à Comissão a apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade no que respeita à presente iniciativa;
- A Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos;
- A Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação continuará a acompanhar o desenvolvimento de iniciativas que a Comissão Europeia vier a tomar no quadro da garantia da neutralidade da Internet, em particular no que respeita à análise do relatório Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE), uma vez publicitado.

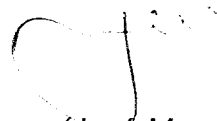
Palácio de São Bento, 14 de Março de 2012

O Deputado Relator



(Pedro Delgado Alves)

O Presidente da Comissão



(José Mendes Bota)