



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.12.2002
COM (2002) 695 final

**OITAVO RELATÓRIO DA COMISSÃO
sobre a Aplicação do Pacote Regulamentar das Telecomunicações**

Regulamentação e mercados das telecomunicações europeias em 2002

{SEC (2002) 1329}

ÍNDICE

1.	RESUMO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES	3
2.	METODOLOGIA E OBJECTIVOS	8
2.1.	Metodologia	8
2.2.	Objectivos	8
3.	PANORÂMICA DO MERCADO	9
3.1.	Mercados fixos e móveis	9
3.2.	Escolha do operador fixo pelos consumidores.....	10
3.3.	Operadores que utilizam infra-estruturas próprias.....	10
3.4.	Operadores que utilizam a selecção e a pré-selecção do operador	11
3.5.	Preços de retalho da telefonia móvel e fixa	11
3.6.	Estrutura do mercado.....	16
3.7.	Televisão digital	18
4.	SITUAÇÃO DA APLICAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO NOS ESTADOS-MEMBROS.....	18
4.1.	Quadro regulamentar	18
4.2.	Regimes de interligação e acesso	21
4.3.	Desagregação do lacete local.....	26
4.4.	Acesso em fluxo contínuo de dados.....	29
4.5.	Aspectos regulamentares do desenvolvimento da concorrência na banda larga: acesso local e acesso à Internet em elevado débito.....	31
4.6.	Linhas alugadas	33
4.7.	Numeração	37
4.8.	Contabilização dos custos e separação de contas.....	38
4.9.	Autorizações.....	40
4.10.	Serviço universal, consumidores, utilizadores.....	43
4.11.	Protecção dos dados	47
5.	APLICAÇÃO DA DECISÃO UMTS	49
6.	ESTADO DE PREPARAÇÃO PARA A TRANSPOSIÇÃO DO NOVO QUADRO REGULAMENTAR.....	49

1. RESUMO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Na sequência da liberalização em 1998, a concorrência nos mercados europeus de telecomunicações promoveu o crescimento e a inovação, bem como a oferta generalizada de serviços ao público.

Entre 1999 e 2001, o valor dos serviços de telecomunicações na Europa aumentou 24%, de 182 000 M€ em 1999 para 225 000 M€ em 2001. O sector das comunicações móveis, por si só, cresceu 32% em 2000 e 21% em 2001, em termos de receitas, e a taxa de penetração média das comunicações móveis na Europa é agora de 75%, quando era de 70% em 2001¹. Simultaneamente, os consumidores têm uma maior possibilidade de escolha de operador, provocando os novos operadores uma descida dos preços. As tarifas dos operadores históricos para as chamadas nacionais sofreram reduções que rondam, em média, os 50%, desde a liberalização, e as tarifas das chamadas internacionais desceram cerca de 40%. Em muitos Estados-Membros, os novos operadores oferecem actualmente preços mais baixos do que os do operador histórico, mesmo para as chamadas locais.

Os indicadores das receitas continuam positivos. Estimativas realistas do crescimento do mercado dos serviços de telecomunicações em 2002 no conjunto dos mercados nacionais dos 15 Estados-Membros apontam para valores entre 5%² e 7%³; trata-se de uma boa perspectiva, tendo em conta o crescimento previsto para o PIB da UE em 2002: 1,0%⁴.

No entanto, o mercado ficou algo fragilizado na sequência do rebentamento da “bolha .com”, do abrandamento económico mundial e do investimento excessivo em capacidade das redes de base, bem como dos elevados níveis de endividamento resultantes de estratégias de aquisição dispendiosas e do custo da transição para os sistemas móveis de terceira geração. Há, por isso, a preocupação clara de que as condições adversas existentes nos mercados de capitais reforcem a consolidação do mercado depois da liberalização, podendo afastar novos operadores do mercado das comunicações electrónicas.

O Parlamento e o Conselho adoptaram em Março de 2002 o novo pacote de regulamentação específica do sector concebido para mercados mais concorrenciais e para tecnologias de comunicações electrónicas convergentes. O novo quadro liga a imposição de obrigações regulamentares à ausência de uma concorrência efectiva. O novo ambiente regulamentar permitirá que as autoridades reguladoras concentrem os seus poderes na promoção da concorrência, na protecção do cidadão e na consolidação do mercado único, prestando simultaneamente atenção à necessidade de inovação e à sustentabilidade do sector a longo prazo.

A Comissão considera agora prioritário incentivar uma transição atempada para o novo quadro. Para além de assegurar a previsibilidade jurídica e a flexibilidade regulamentar necessárias para a continuação do investimento no sector, esta abordagem complementar o objectivo do eEurope de alcançar um acesso local competitivo para os serviços de Internet nas redes de banda larga, ao menor preço possível e de forma sustentável.

¹ Com base no número total de assinantes em toda a UE

² Fonte: EITO (European Information Technology Observatory) 2002

³ Fonte: IDATE, Telecoms in Europe, Novembro de 2002.

⁴ Fonte: Serviços da Comissão Europeia

As autoridades reguladoras nacionais (ARN) irão desempenhar claramente um importante papel no novo regime regulamentar, juntamente com as autoridades nacionais no domínio da concorrência. Irão também, no âmbito do novo regime, contribuir significativamente para a aplicação consistente das regras em todos os Estados-Membros, em cooperação entre si e com a Comissão. As ARN terão, em especial, de avaliar o grau de concorrência efectiva existente nos mercados relevantes e decidir das obrigações regulamentares a impor aos operadores com poder de mercado significativo. A regulamentação actual, em conjunto com o direito da concorrência, será claramente aplicável até essa avaliação ser feita. A Comissão acredita, como princípio geral, que uma transição bem sucedida para o novo quadro dependerá da plena aplicação do quadro actual, incluindo as medidas relativas ao serviço universal e à protecção dos consumidores.

Assim, o presente relatório:

- apresenta um balanço da evolução do mercado após quatro anos e meio de liberalização e
- examina o estado actual das principais obrigações regulamentares que constituem a base da transição para o novo ambiente regulamentar, com indicadores das melhores práticas, se for o caso.

O relatório também apresenta uma avaliação sucinta da situação da preparação da transição, pelos Estados-Membros, da nova regulamentação para o direito nacional.

Nos anexos, que assumem a forma de documento de trabalho interno da Comissão, figuram dados regulamentares e de mercado mais pormenorizados, incluindo uma avaliação da aplicação da Decisão UMTS.

Principais conclusões sobre a evolução do mercado

- Prevê-se que o mercado dos serviços de telecomunicações cresça entre 5% e 7% em 2002, um pouco menos do que em 2001 (9,5%). Este crescimento deve ser comparado com o previsto para o PIB da UE em 2002, 1,0 % (o crescimento médio do PIB da UE verificado em 2001 foi de 1,5%).
- A pré-selecção do operador revelou ser um meio muito eficaz para abrir a concorrência no mercado dos serviços fixos, tendo sido utilizada pelo dobro dos operadores (224) que a usaram no ano passado para fornecer chamadas locais aos utilizadores residenciais e por mais 27% dos operadores para fornecer chamadas interurbanas e internacionais.
- Também houve um aumento de 42% no número de operadores com acesso fixo baseado na infra-estrutura entre Agosto de 2001 e Agosto de 2002, havendo mais 50 no mercado.
- Para os consumidores, houve uma diminuição geral dos preços no mesmo período. A subida das tarifas do aluguer de linhas foi compensada com a redução de 5% no custo das chamadas fixas nacionais oferecidas pelos operadores históricos e com a redução de 4% nos preços das chamadas internacionais, desde o ano passado. Embora a taxa de diminuição tenha abrandado, a redução global, desde 1998, para as chamadas nacionais rondou os 50% e para as chamadas internacionais rondou os 40%.
- Os preços cobrados pelos novos operadores são significativamente inferiores aos dos operadores históricos, registando-se, em alguns países, tarifas de novos operadores 56% mais baixas nas chamadas nacionais e 65% mais baixas nas chamadas internacionais.

- A concorrência no mercado retalhista de chamadas nas redes móveis fez baixar em 23% os encargos médios mensais dos consumidores no período de 2000-2002, tendo a maioria das reduções ocorrido nos últimos doze meses.
- Embora os operadores fixos históricos tenham perdido quota de mercado nas chamadas interurbanas e internacionais durante 2001, a sua quota de mercado nas chamadas locais estabilizou em cerca de 89% do mercado, em termos de receitas de retalho.
- Apesar das dificuldades no mercado da televisão digital, a penetração da televisão digital no mercado da UE aumentou ligeiramente em 2002, tendo atingido 21%.

Globalmente, apesar da difícil situação financeira existente no mercado, há indicadores positivos de uma constante procura de serviços e actividade concorrencial no mercado. Embora se tenha registado uma ligeira redução do número de novos operadores autorizados a fornecer redes e serviços, o número de fornecedores de acesso directo (baseado na infra-estrutura) e indirecto⁵ aumentou. Globalmente, os novos operadores continuaram a ganhar quota de mercado em termos de receitas.

Para os consumidores, os preços praticados pelos operadores históricos nas chamadas nacionais e internacionais continuaram a baixar, sendo, em muitos casos, os preços praticados pelos novos operadores consideravelmente inferiores. A despesa per capita⁶ continuou, tal como, pelo menos, em 2001, a aumentar, acompanhando o aumento do número de assinaturas de serviços móveis e Internet.

Principais conclusões regulamentares

- As autoridades reguladoras nacionais de todos os Estados-Membros têm a independência, as competências e a autoridade necessárias para regular os mercados na medida do exigido pelas directivas. Algumas ainda se debatem com os entraves causados por procedimentos nacionais pesados, que podem afectar negativamente a sua capacidade de fazer cumprir as obrigações previstas no novo quadro regulamentar. Esta situação pode ainda suscitar processos de recurso morosos. Os números são bem geridos em todos os Estados-Membros.
- Os regimes de licenciamento e as tarifas no mercado dos serviços fixos são, de um modo geral, conformes com a directiva actual e deverão permitir uma transição suave para o regime mais leve do novo quadro regulamentar.
- Os regimes de interligação previram a celebração de um grande número de acordos de interligação para complementar uma entrada no mercado em grande escala. Contudo, verificam-se atrasos na aprovação das ofertas de interligação de referência em alguns Estados-Membros. Além disso, embora, de um modo geral, os preços cobrados pela interligação permitam a entrada no mercado, há queixas de que, num pequeno número de Estados-Membros, os requisitos de reciprocidade impostos estão a prejudicar os novos operadores ou de que existe uma compressão das margens no mercado fixo.

⁵ Acesso indirecto é o acesso através da selecção de operador e pré-selecção de operador na telefonia vocal.

⁶ Despesas em serviços de telecomunicações e equipamentos de comunicações para utilizadores (terminais).

- Embora as autoridades reguladoras nacionais tenham adoptado um grande número de decisões para clarificar o quadro regulamentar relativo à desagregação do lacete local, ainda subsistem problemas significativos, em particular no que respeita aos preços e ao acesso não discriminatório aos recursos. Apesar das dificuldades na obtenção de capitais para financiamento, existe, todavia, uma procura claramente substancial da desagregação a longo prazo, complementada por um grande número de pedidos de acesso não discriminatório ao serviço de acesso em elevado débito (fluxo contínuo de dados) dos operadores históricos. Alguns reguladores devem prosseguir com os trabalhos já realizados para a transparência e a orientação para os custos da interligação e da telefonia vocal, tendo agora em vista o custeio da oferta desagregada do lacete local, atendendo à sua especificidade.
- No mercado DSL (acesso à Internet em elevado débito nas linhas de assinante em fio de cobre), dos 7,52 milhões de clientes de retalho, cerca de 5,86 milhões estão nas mãos dos operadores históricos, havendo cerca de 1,66 milhões (22%) de clientes de retalho que assinam serviços xDSL dos novos operadores. 4% dos clientes de retalho são servidos por linhas desagregadas. As dificuldades que estes últimos encontram na obtenção de linhas desagregadas e de um acesso em fluxo contínuo de dados não discriminatório, juntamente com as questões tarifárias e as vantagens de quem é pioneiro, levaram a uma vasta apropriação antecipada do mercado pelos operadores históricos.
- A situação global no sector da banda larga é algo diferente. Tendo em conta todas as plataformas de fornecimento de acesso a serviços de Internet de elevado débito, incluindo, em particular, o modem de cabo, dos 10,79 milhões de clientes de banda larga a retalho na UE, 4,45 milhões (41%) são servidos por novos operadores e 6,34 milhões, principalmente DSL, pelos operadores históricos.
- Embora se tenham registado melhorias substanciais nos prazos de entrega das linhas alugadas, em especial dos circuitos utilizados para o fornecimento de acesso à Internet no mercado empresarial, as grandes diferenças de preço das linhas consoante os vários níveis de débito indicam que continua a não ser aplicado o princípio de orientação para os custos.
- Quanto às obrigações de contabilização dos custos para a aplicação dos princípios tarifários da UE, os Estados-Membros estão a avançar para metodologias de determinação dos custos compatíveis com as recomendações da União. Todavia, ainda há muito a fazer no tocante à verificação e à certificação das contas pelas autoridades reguladoras nacionais, com a consequente incerteza no mercado em relação à observância pelos operadores históricos dos princípios de transparência e orientação para os custos.
- As dificuldades na obtenção de direitos de passagem e autorizações de construção para a implantação de infra-estruturas são uma preocupação constante, em especial no que diz respeito aos serviços móveis de terceira geração. Há, todavia, sinais animadores de algumas iniciativas dos Estados-Membros para melhorar a coordenação e a coerência neste domínio.
- A prestação do serviço universal é assegurada sem grandes problemas em todos os Estados-Membros, embora seja necessário mais trabalho em alguns domínios, como o das medidas para utilizadores deficientes e utilizadoras com necessidades sociais especiais e o da oferta de serviços universais de listas e de consulta de listas. Estão, de um modo geral, em vigor as medidas necessárias para proteger os interesses dos utilizadores e dos consumidores, embora alguns requisitos do quadro regulamentar, como o relativo à facturação discriminada, ainda não tenham sido integralmente cumpridos.

- É necessária clareza por parte dos Estados-Membros no que toca à sua abordagem global da retenção dos dados de tráfego. O baixo nível de harmonização dos períodos de retenção e futura adopção de legislação sobre segurança nacional e investigação penal conduzem a uma situação nada clara para os operadores, especialmente operadores transfronteiras, nomeadamente no que respeita aos seus crescentes encargos financeiros.

Ao cabo de quatro anos e meio de liberalização dos serviços de telecomunicações, a regulamentação adoptada a nível nacional está largamente conforme com o quadro comunitário. Os regimes de licenciamento e interligação possibilitaram a entrada em grande escala no mercado, complementada com a pré-selecção do operador e a portabilidade dos números; os prazos de entrega de linhas alugadas continuaram a diminuir; registaram-se progressos no desenvolvimento de métodos de custeio adequados com vista à aplicação dos princípios tarifários comunitários. Os trabalhos realizados nesta matéria são um feito notável das autoridades reguladoras nacionais.

Ainda assim, é necessário avançar com trabalhos em certas áreas, nomeadamente nas questões de preços e acesso relacionadas com a oferta desagregada do lacete local. A plena aplicação dos princípios da orientação para os custos e da não-discriminação é essencial neste domínio, devendo alargar-se à interligação e à oferta de linhas alugadas, incluindo linhas alugadas de interligação.

O balanço largamente positivo é confirmado com os processos de infracção em curso, que indicam duas áreas, contabilização dos custos e serviços universais de listas, em que o pleno cumprimento da regulamentação ainda não está garantido em muitos Estados-Membros. Os restantes processos em curso prendem-se com a clarificação de pontos relativamente menores, mas a Comissão analisará a necessidade de novos processos, caso não se registem progressos nas questões de substância acima referidas.

Por último, os governos podem, na actual situação financeira, contribuir para a implantação dos serviços de comunicações electrónicas examinando diversos encargos suplementares a que o sector está sujeito sob a forma de impostos específicos para os serviços de telecomunicações e taxas exageradas para a instalação de infra-estruturas, incluindo antenas para serviços móveis, bem como encargos relativos a terrenos públicos e restrições nas radiocomunicações que vão consideravelmente mais longe do que o recomendado a nível europeu.

2. METODOLOGIA E OBJECTIVOS

2.1. Metodologia

A Comissão apresentou uma série de relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a transposição e a aplicação do pacote regulamentar actual. Os relatórios continham dados sobre as tendências relativas a aspectos fundamentais do mercado, como o crescimento, as tarifas de serviços a retalho, as linhas alugadas e a interligação, o acesso local e a quota de mercado dos operadores históricos.

Na elaboração do presente relatório, os serviços da Comissão realizaram reuniões preparatórias nas capitais dos quinze Estados-Membros, seguidas de audições efectuadas em Bruxelas, para as quais foram convidados organismos representativos dos intervenientes no mercado, das autoridades reguladoras nacionais, das autoridades nacionais no domínio da concorrência, dos ministérios e das organizações de consumidores e utilizadores. As audições tiveram lugar entre 10 de Setembro e 11 de Outubro de 2002. Foram apresentados documentos escritos por algumas das autoridades nacionais, por intervenientes no mercado e associações.

As autoridades reguladoras nacionais forneceram dados regulamentares e relativos ao mercado com base num questionário preparado pelos serviços da Comissão. Esses dados são a fonte de todos os dados apresentados no relatório, salvo indicação em contrário, e mostram a situação existente em 1 de Agosto de 2002, salvo indicação em contrário. A situação regulamentar descrita é a existente em 1 de Novembro de 2002, salvo indicação em contrário.

2.2. Objectivos

O novo quadro regulamentar adoptado em Março de 2002 e aplicável a partir de Julho de 2003 baseia-se no princípio de que, em mercados cada vez mais concorrenciais e tecnologicamente convergentes, as autoridades reguladoras nacionais devem ser capazes de avaliar os níveis de concorrência e de aplicar obrigações regulamentares *ex ante* apenas quando a concorrência não é eficaz. O novo quadro também reduz a carga regulamentar ao aliviar as condições de licenciamento e ao facilitar a implantação de infra-estruturas.

As medidas transitórias previstas no novo regime exigem especificamente que os Estados-Membros mantenham certas obrigações ao abrigo do actual quadro regulamentar até as autoridades reguladoras analisarem os mercados e determinarem se as soluções *ex ante* são adequadas à luz do novo quadro. As autoridades reguladoras poderão então manter, alterar ou revogar as obrigações em causa. Estas obrigações são aplicáveis aos operadores com um poder de mercado significativo e referem-se, nomeadamente, a acesso, não-discriminação, transparência, orientação das tarifas para os custos, contabilização dos custos e separação de contas. Várias outras obrigações resultantes do quadro actual e de aplicação mais geral transitam para o novo quadro, sobretudo as relativas ao serviço universal e à protecção dos consumidores.

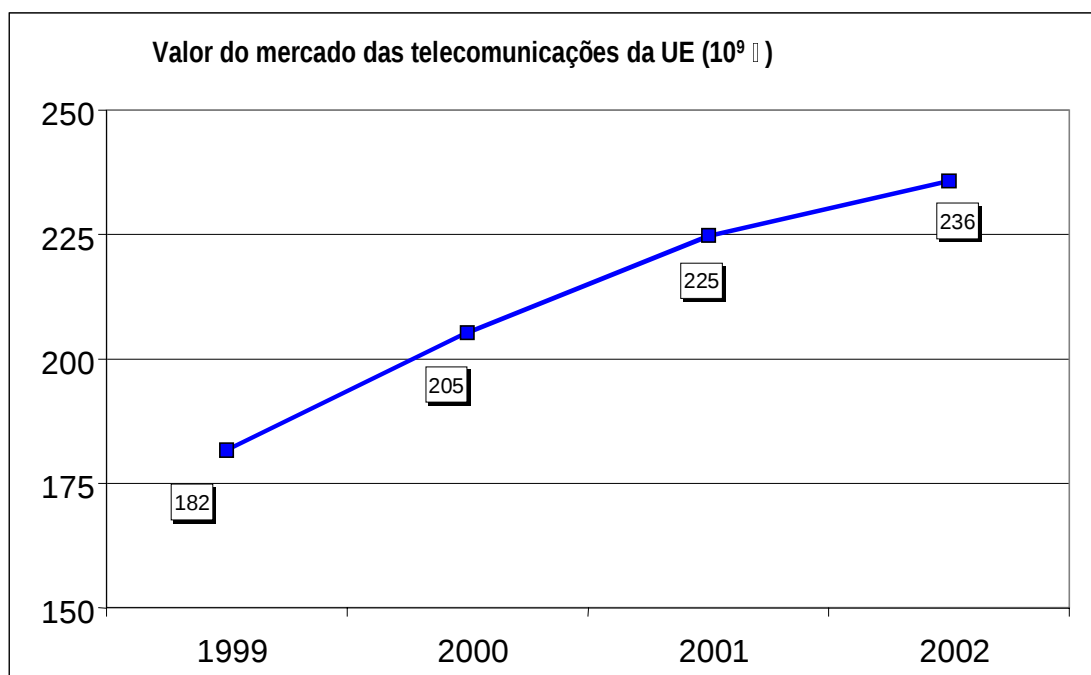
O êxito da transição para o novo quadro depende da plena aplicação do quadro actual. Assim, o relatório avalia até que ponto as principais obrigações do quadro actual estão realmente em vigor nos Estados-Membros. Identifica ainda os Estados-Membros onde persistem estrangulamentos regulamentares identificados no sétimo relatório. Tal como antes, é apresentado um panorama geral da evolução do mercado, com base nos dados mais pormenorizados que figuram nos anexos. Por último, faz-se uma avaliação da aplicação da

Decisão UMTS⁷, em conformidade com a obrigação de apresentação de relatórios imposta à Comissão.

3. PANORÂMICA DO MERCADO

3.1. Mercados fixos e móveis

O mercado dos serviços de telecomunicações continua a crescer, a uma taxa estimada entre 4,9%⁸ e 7%⁹, um pouco abaixo da taxa de crescimento de 9,5% verificada em 2001 (o crescimento médio do PIB da UE em 2001 foi de 1,5% e em 2002 prevê-se que seja de 1,0%¹⁰). Os mercados nacionais dos 15 Estados-Membros valerão, em conjunto, cerca de 236 000 M€ em 2002¹¹.



A penetração da Internet em termos de agregados familiares com acesso era de 40% em Junho de 2002, sabendo-se que era de 36% em Junho de 2001.

A taxa de penetração dos serviços móveis quase atingiu, em alguns Estados-Membros, o nível de saturação (acima de 85% em quatro deles). Na verdade, embora o número de assinantes dos serviços móveis continue a aumentar (existem actualmente 284 milhões), a taxa de crescimento é agora de 6%, sabendo-se que foi de 69% em 2000 e de 36% em 2001.

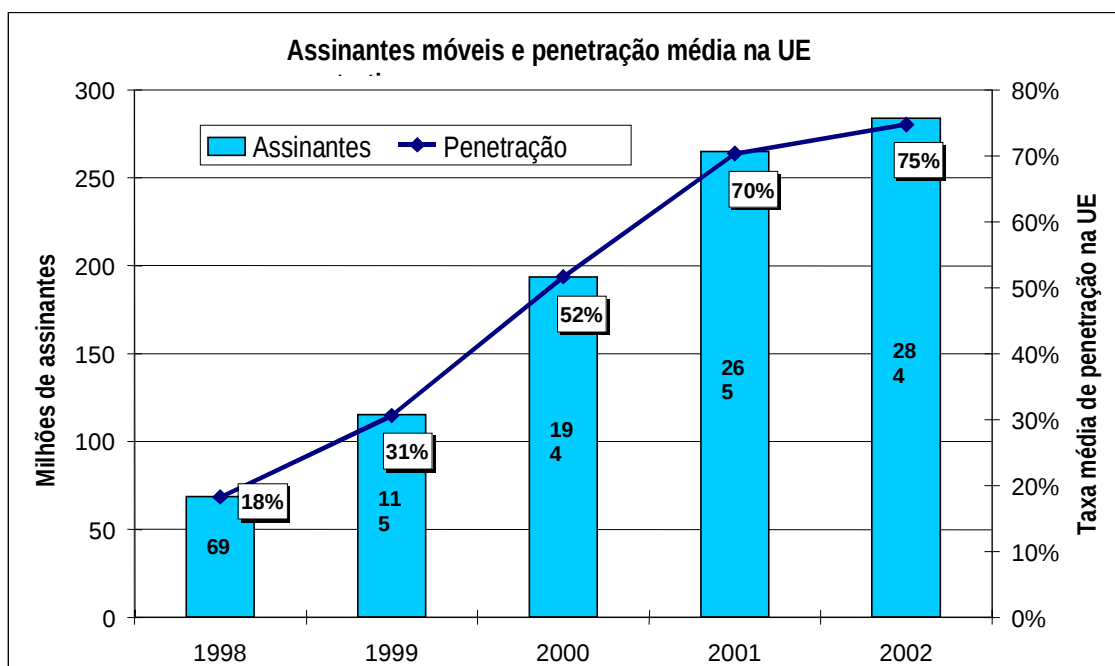
⁷ Decisão 128/1999/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Dezembro de 1998, relativa à introdução coordenada de um sistema de comunicações móveis e sem fios (UMTS) de terceira geração na Comunidade (JO L 17 de 22 de Janeiro de 1999, p. 1).

⁸ Fonte: EITO (European Information Technology Observatory) 2002

⁹ Fonte: IDATE, Telecoms in Europe, Novembro de 2002.

¹⁰ Fonte: Serviços da Comissão Europeia

¹¹ Fonte: Serviços da Comissão Europeia



3.2. Escolha do operador fixo pelos consumidores

Os assinantes de todos os Estados-Membros podem escolher entre diversos fornecedores de chamadas interurbanas e internacionais. Em doze Estados-Membros quase todos os assinantes podem escolher entre mais de 5 operadores alternativos, enquanto noutros dois (Bélgica e Luxemburgo) a escolha é mais limitada (40% e 100% dos assinantes, respectivamente, podem escolher entre 3 e 5 operadores).

Quanto à percentagem de assinantes que *utilizam realmente* um fornecedor alternativo de chamadas interurbanas e internacionais, a Finlândia e a Itália são as que apresentam um valor mais elevado, respectivamente com 65% e 50% de assinantes que não utilizam a rede do operador histórico. Em seis Estados-Membros (Dinamarca, Espanha, França, Portugal, Suécia e Reino Unido) a percentagem varia entre 20% e 30%.

Contudo, a situação é muito mais complexa no caso dos serviços de chamadas locais. Oito Estados-Membros (Espanha, França, Irlanda, Países Baixos, Áustria, Portugal, Suécia e Reino Unido) dizem que quase todos os assinantes podem escolher entre mais de cinco fornecedores alternativos de chamadas locais, ao passo que no Luxemburgo e na Itália a escolha é feita entre 3 e 5 operadores. Por último, apenas 30% dos assinantes alemães e 42% dos finlandeses podem optar efectivamente por não encaminhar as chamadas locais através do operador histórico.

A percentagem de assinantes que *utilizam realmente* um fornecedor alternativo de chamadas locais é de 15% em média, e só a Dinamarca (25%), a Espanha (17%), a França (8,9%) e a Itália (40%) efectuaram progressos significativos.

3.3. Operadores que utilizam infra-estruturas próprias

Como se disse atrás, os consumidores podem escolher o operador fixo quer por meio de um acesso directo, ou seja, por meio de lacetes locais desagregados, quer através de uma ligação directa do utilizador a infra-estruturas específicas como o cabo, quer ainda através da selecção ou da pré-selecção do operador, isto é, do encaminhamento das chamadas para a rede do

operador alternativo com base na utilização de um prefixo chamada-a-chamada pelo cliente, ou do encaminhamento pré-definido para um ou mais operadores pré-seleccionados.

Os fornecedores alternativos de serviços de acesso directo aos utilizadores residenciais operam em todos os Estados-Membros, tendo havido um aumento de 50 operadores desde Agosto de 2001 (42%). Contudo, apenas dois Estados-Membros (Dinamarca e Espanha) referem que quase 100% dos assinantes podem escolher entre mais de cinco operadores de acesso directo alternativos. Em Itália, 50% dos assinantes podem escolher entre dois operadores alternativos, ao passo que na Bélgica a percentagem é de 40%, na Finlândia 35%, no Luxemburgo 18% e na Alemanha 18%. Em França são menos de 1% os assinantes que podem realmente optar por não recorrer ao operador histórico para as chamadas locais. Além disso, a *utilização efectiva* dos fornecedores alternativos para o acesso directo é muito limitada (4,5% em média, com base em 10 países), variando a percentagem de 17% no Reino Unido e 13% na Dinamarca até muito menos nos outros oito países.

3.4. Operadores que utilizam a selecção e a pré-selecção do operador

O número de operadores que utilizam a selecção e a pré-selecção do operador para oferecer serviços aos utilizadores residenciais aumentou globalmente. A utilização da *pré-selecção do operador* está a disseminar-se rapidamente, sendo utilizada por cerca de 224 operadores para a oferta de chamadas locais aos utilizadores residenciais, um número que corresponde ao dobro do ano passado, e 272 para as chamadas interurbanas e internacionais (um aumento de 27%).

Além disso, a *selecção do operador*, que já é muito utilizada para a oferta de chamadas interurbanas e internacionais (412 operadores), também está a ser cada vez mais usada para a oferta de chamadas locais (334). Concretamente, a selecção do operador começou agora a ser utilizada para os serviços de chamadas locais na Grécia, França e Países Baixos. Tendo em conta os dados numéricos relativos a 12 países, o número de operadores que utilizam a selecção do operador para as chamadas locais aumentou em média 61% e, para as chamadas interurbanas e internacionais, 22% (o Reino Unido foi excluído do cálculo, porque os seus dados não são comparáveis ao longo do tempo).

O número de novos operadores que obtiveram um código de acesso é de 927 em toda a UE.

3.5. Preços de retalho da telefonia móvel e fixa

Na presente secção, todos os preços indicados são os do operador histórico (mercado fixo) ou do principal operador¹² (mercado móvel), salvo indicação em contrário no ponto 3.5.7, no que respeita aos preços dos novos operadores.

3.5.1. Preços dos serviços móveis¹³

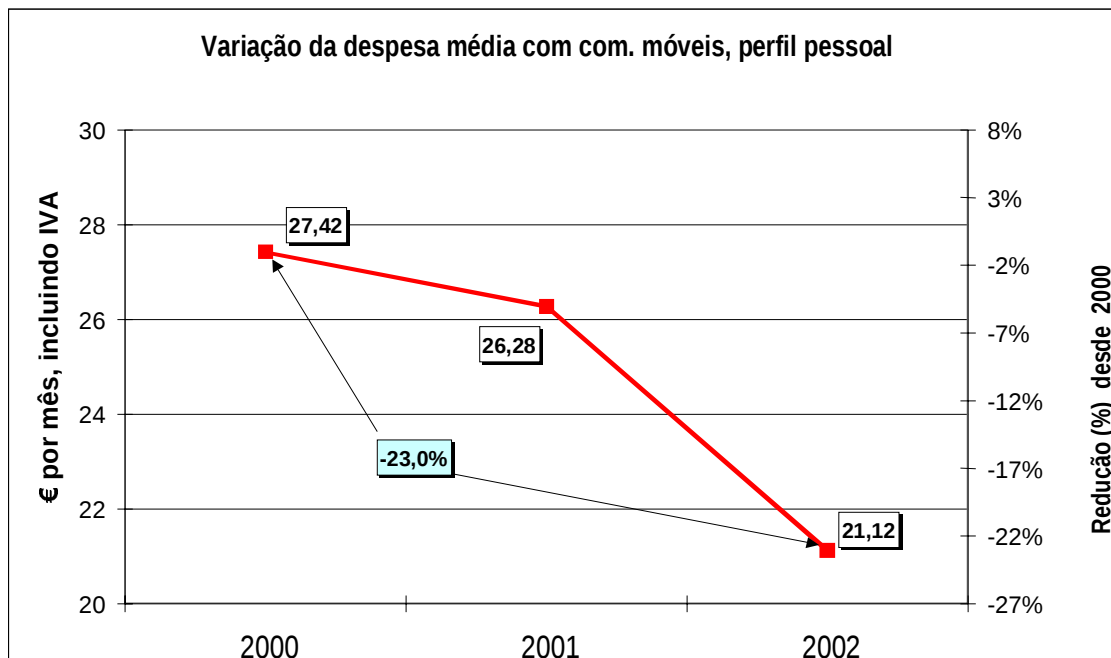
3.5.1.1. Perfil pessoal:

No período de 2000-2002, a despesa média mensal correspondente ao perfil pessoal típico diminuiu de 27,42 € para 21,12 €. Isto representa uma redução de 23%, tendo as diminuições mais significativas ocorrido ao longo dos últimos doze meses.

¹² Em função do número de assinantes

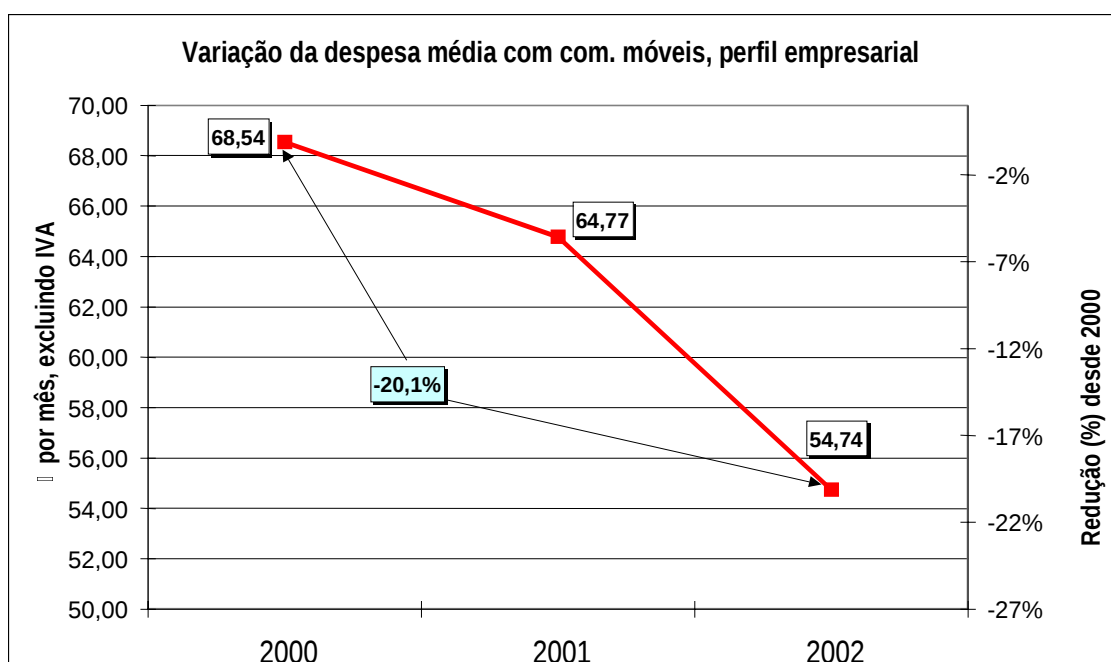
¹³ A metodologia seguida é indicada no Anexo 1.

Os países cujos consumidores mais beneficiaram destas reduções desde 2001 são a Espanha (45%), Áustria (42%), Portugal (34%), Irlanda (35%), Alemanha (28%) e Bélgica (24%). O país com o nível médio de despesas mais elevado em telefonia móvel é a França (31 €), superior em 47% à média da UE, seguido do Reino Unido (25 €). O país com comunicações móveis mais baratas é a Espanha (10 €), onde se paga metade do consumo médio mensal da UE.



3.5.1.2. Perfil empresarial:

No período de 2000-2002, a despesa média mensal correspondente ao perfil empresarial típico diminuiu de 68,54 € para 54,74 €. Esta redução global de 20% é inferior à do perfil pessoal, contrariamente à evolução registada na telefonia fixa no mesmo período. Mais uma vez, a redução foi maior nos últimos 12 meses.



Os países com maiores reduções desde 2001 são a Bélgica (60%), Portugal (34%), Reino Unido (29%), Espanha (25%) e Países Baixos (22%). A Suécia é o país onde as comunicações móveis são mais caras para as empresas (81 €), situando-se a um nível 49% acima da média da UE, seguida da Dinamarca (80 €). O país mais barato é agora a Bélgica (20 €), com um nível correspondente a 38% do consumo médio mensal da UE.

3.5.2. Assinatura mensal nos serviços fixos

As taxas de assinatura mensal cobradas pelos operadores históricos aumentaram entre 2001 e 2002 em 5,4% para os clientes residenciais e 7,3% para os clientes empresariais. No período de 1998 a 2002, registou-se um aumento global de 20% para os utilizadores residenciais e de 16,6% para as empresas. Simultaneamente, houve uma redução geral das tarifas de quase todas as chamadas, nomeadamente das nacionais e internacionais; esta evolução era previsível no contexto do reequilíbrio tarifário em curso, cujo objectivo é eliminar os subsídios cruzados anticoncorrenciais dos preços por parte dos operadores dominantes.

3.5.3. Chamadas locais

Ao contrário da situação verificada no ano passado, em que as tarifas das chamadas locais cobradas pelos operadores históricos se mantiveram estáveis ou sofreram ligeiros aumentos, há uma mudança de tendência neste segmento. Os preços das chamadas de três minutos continuam a ser os mesmos, mas verifica-se uma redução ligeira nas chamadas de dez minutos que põe fim à tendência ascendente do período de 2000-2001. A Áustria registou um aumento (21% para as chamadas de curta duração e 8% para as chamadas de dez minutos). Nos outros Estados-Membros, os preços mantiveram-se estáveis, tendo havido reduções na Dinamarca, Alemanha e, em especial, Grécia (16%). Os preços das chamadas de três minutos e de dez minutos continuam a ser superiores à média da UE na Bélgica, Irlanda, Reino Unido e, sobretudo, na Áustria, que tem as chamadas locais mais caras (68% acima da média da UE).

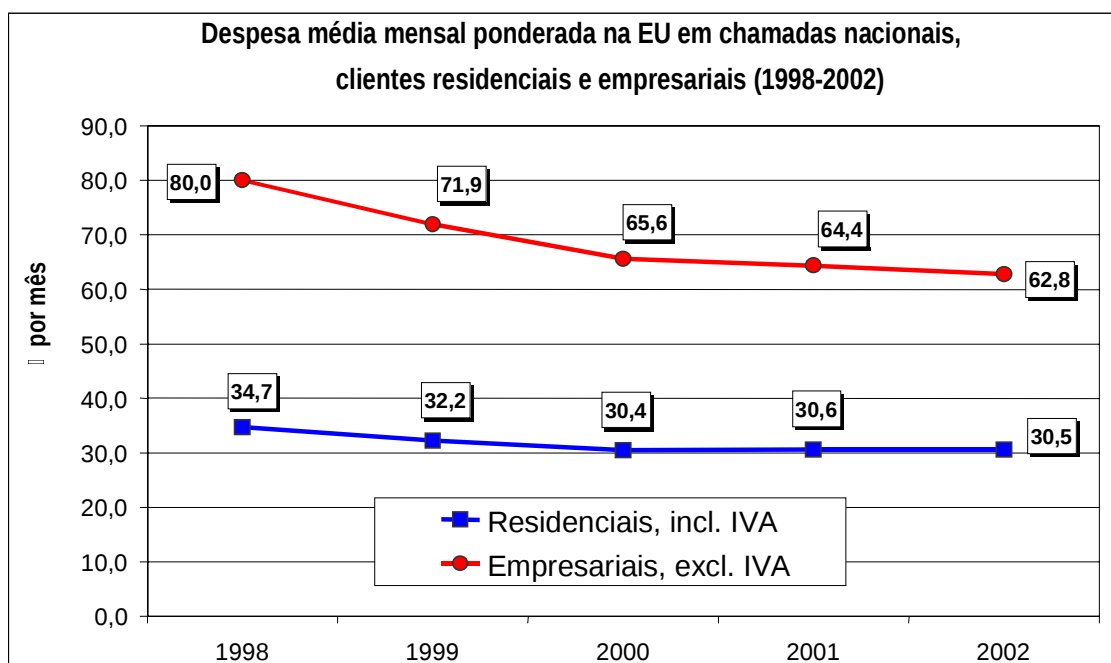
3.5.4. Chamadas nacionais

A tendência, referida no Sétimo relatório, para uma redução ou eliminação das diferenças de preços entre as chamadas regionais e nacionais mantém-se, levando a novas reduções efectivas nas tarifas do operador histórico para as chamadas interurbanas. Desde 1998, as tarifas das chamadas nacionais de três minutos diminuíram 47% e as das chamadas de dez minutos 49%. O custo de uma chamada de três minutos é agora de 35 centimos e o de uma chamada de dez minutos é de 109 centimos.

Todavia, embora esta tendência descendente continue, o ritmo em 2002 é mais lento do que nos anos anteriores e as reduções são metade das de 2001 (5% no presente ano contra 11% em 2001 para uma chamada nacional de três minutos e 5% contra 13% para uma chamada de dez minutos).

Na Alemanha, Portugal e Países Baixos registou-se um aumento dos preços deste tipo de chamadas. Houve reduções na Dinamarca, Grécia, Itália e, especialmente, em Espanha (38%). Os preços das chamadas nacionais ainda são superiores à média da UE no Reino Unido, Itália, Portugal e Alemanha (neste último são 26% mais elevados do que a média da UE).

A metodologia de cabaz da OCDE¹⁴ mostra que as despesas médias mensais com as chamadas nacionais (chamadas locais e interurbanas e encargos fixos) diminuíram de 34,7 € para 30,5 € (incluindo IVA), entre Agosto de 1998 e 2002, para os utilizadores residenciais. As taxas de redução foram mais elevadas em 1998 e 2000 (13%), ao passo que nos últimos dois anos a redução média foi apenas de 0,4%. Quanto aos utilizadores empresariais, as reduções foram comparativamente mais visíveis, de 80 € em 1998 para 62,8 € (excluindo IVA) em 2002, ou seja, uma redução de 23% ao longo deste período.

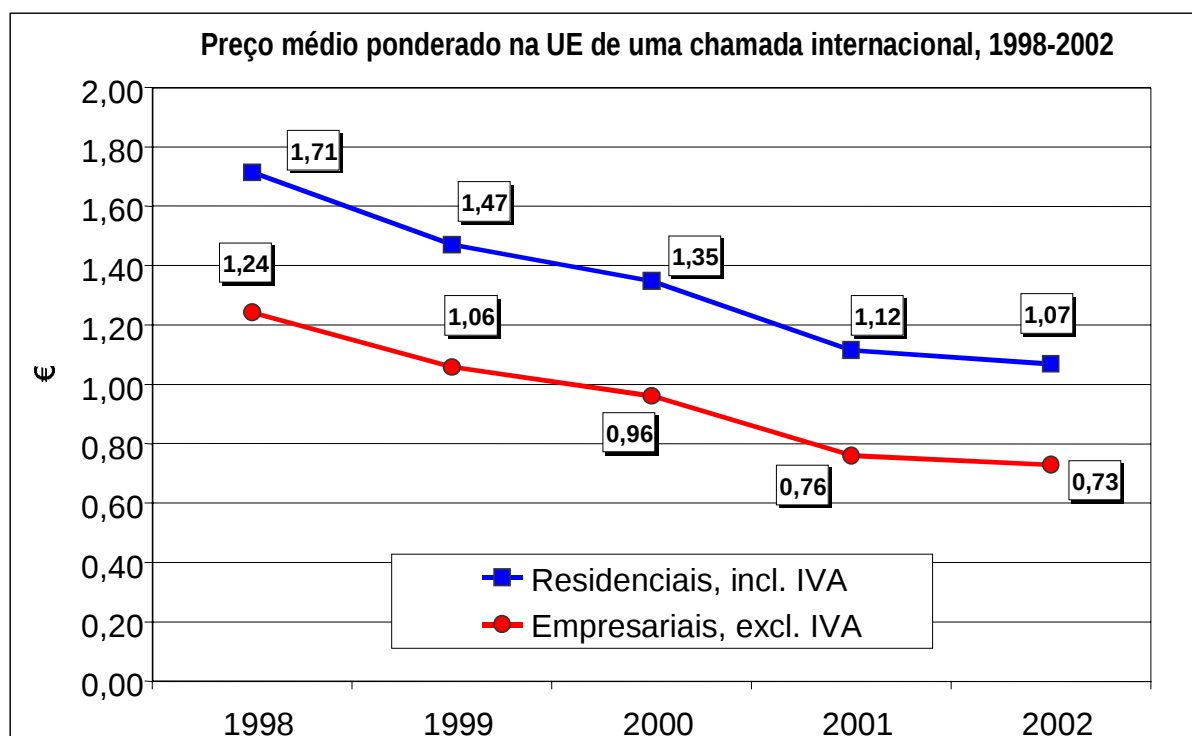


3.5.5. Chamadas internacionais¹⁵

Houve uma diminuição de 4 % no custo médio das chamadas internacionais desde o ano passado, de 1,12 € para 1,07 € para os utilizadores residenciais (incluindo IVA) e de 0,76 € para 0,73 € para as empresas (excluindo IVA). A redução global no período de 1998 a 2002 foi de 38% para os utilizadores residenciais, de 1,71 € para 1,07 €, e de 41% para as empresas, de 1,24 € para 0,73 €.

¹⁴ A metodologia seguida é indicada no Anexo 1.

¹⁵ A metodologia seguida é indicada no Anexo 1.



3.5.6. Despesa média mensal (cabaz de chamadas)

A nova metodologia da OCDE¹⁶ mostra que a despesa mensal média ponderada, na UE, para um cabaz de chamadas nacionais, chamadas para redes móveis e chamadas internacionais diminuiu apenas 0,6%, em relação a 2001 para os utilizadores residenciais e 2,8% para as empresas.

Houve aumentos para os utilizadores residenciais na Alemanha, Irlanda, Países Baixos, Áustria e Portugal. Os preços diminuíram na Bélgica, Dinamarca, Grécia, Espanha, Itália e Reino Unido.

Quanto aos utilizadores empresariais, os preços aumentaram na Alemanha, Países Baixos e Áustria. As despesas mensais são mais baixas em relação a 2001 nos restantes Estados-Membros, à excepção do Luxemburgo e da Finlândia, onde se mantêm estáveis.

3.5.7. Novos operadores

Todos os preços supramencionados são os dos operadores históricos. Os novos operadores cobram normalmente muito menos, em função do tipo e da duração da chamada. A concorrência no segmento das chamadas locais aumentou em relação a 2001 e os novos operadores oferecem agora tarifas mais baixas em 10 Estados-Membros, com reduções de até 37,5% na Áustria e de 25% na Bélgica. As reduções são muito maiores no caso das chamadas nacionais, chegando os operadores a cobrar menos 56% no Reino Unido, menos 46% em França e menos 35% na Alemanha (nas chamadas mais demoradas, em todos os casos).

A concorrência é mais forte no segmento das chamadas internacionais, em que os operadores oferecem descontos de até 65% (Áustria) nas chamadas para os países da UE mais próximos, em comparação com as tarifas dos operadores históricos. Outros exemplos nas chamadas para

¹⁶ A metodologia seguida é indicada no Anexo 1.

os países da UE mais próximos são a França e Portugal (chamadas 59% e 54% mais baratas, respectivamente). No caso das chamadas para países da UE mais distantes, para além da Áustria, as tarifas dos novos operadores são 42% mais baixas no Reino Unido e 38% mais baixas no Luxemburgo e em França.

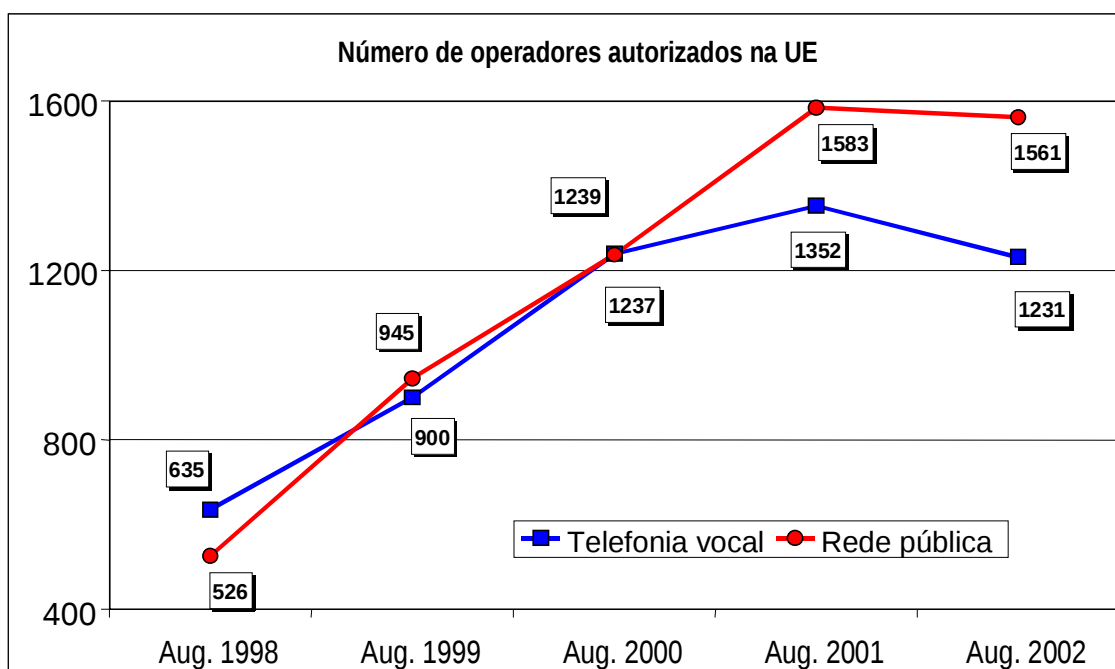
3.6. Estrutura do mercado

3.6.1. Operadores fixos

O número de operadores autorizados a oferecer serviços públicos de telefonia vocal em Agosto de 2002 era de 1231 (325 locais e 906 nacionais). Mais de 600 (125 locais e 478 nacionais) estão efectivamente a oferecer esses serviços.

O número de operadores autorizados a explorar uma rede pública e a oferecer serviços de rede pública em Agosto de 2002 era de 1 561 (654 locais e 907 nacionais). O número de operadores que estão efectivamente a fornecer serviços de rede locais, interurbanos e internacionais é, respectivamente, de 429 (253 locais e 176 nacionais), 285 (59 locais e 226 nacionais) e 237 (44 locais e 193 nacionais).

Embora o número de operadores autorizados tenha aumentado cerca de 50% ao ano entre 1998 e 2001, no último ano, os operadores começaram a reorganizar as suas actividades, com a consequente concentração de actividades no mercado (em especial entre os operadores de cabo). A estabilização do mercado e algumas falências levaram a uma diminuição global do número de operadores autorizados - cerca de 9% dos operadores de telefonia vocal e 1,5% dos operadores de rede pública.



3.6.2. Operadores móveis

Foram concedidas, no total, 79 licenças nacionais para serviços móveis digitais (GSM e DCS 1800) em toda a Europa, existindo no total 54 operadores de redes móveis e 100 operadores de serviços móveis (principalmente revendedores) activos nos mercados dos serviços móveis.

A Espanha, Itália, Suécia e Finlândia ainda têm licenças de serviços analógicos; a sua eliminação gradual deverá estar concluída na Finlândia em finais de 2002 e nos outros países entre 2005 e 2007.

Os Estados-Membros concederam no total 62 licenças 3G (48 foram concedidas a operadores que eram já titulares de uma licença digital).

3.6.3. *Quotas de mercado*

Estima-se que as quotas de mercado dos operadores históricos no mercado de serviços públicos de telefonia vocal fixa, em termos de receitas a retalho, são em média (finais de 2001) de 89% para as chamadas locais, 73,5% para as chamadas interurbanas e 67,6% para as chamadas internacionais.

Estima-se que, de finais de 2000 até finais de 2001, os operadores fixos históricos perderam em média cerca de 9% e 11% da quota de mercado das chamadas interurbanas e internacionais, respectivamente, ao passo que a quota de mercado das chamadas locais se manteve mais ou menos estável (-0,5%).

À excepção da Grécia, que iniciou o processo de liberalização mais tarde do que os outros países, só os operadores históricos da Bélgica e da Alemanha mantêm ainda quase 100% do mercado das chamadas locais. Em cinco Estados-Membros (Espanha, França, Irlanda, Itália e Países Baixos) o operador histórico tem entre 80% e 90% desse mercado e no Reino Unido cerca de 66%. Quanto às chamadas interurbanas, a quota de receitas a retalho do operador histórico é estimada em 97% na Grécia, 82% em Espanha, 50% a 75% em seis Estados-Membros (Alemanha, França, Irlanda, Itália, Países Baixos e Suécia) e cerca de 53% no Reino Unido. Em relação às chamadas internacionais, só os operadores históricos de Espanha e da Grécia têm mais de 80% do mercado; na Itália e na Irlanda a quota de mercado do operador histórico é de 74%, em quatro outros Estados-Membros varia entre 61% e 68% (Bélgica, Alemanha, França e Países Baixos) e no Reino Unido e na Suécia é de 45% e 43%, respectivamente.

As quotas de mercado relativas à Dinamarca, Luxemburgo, Portugal, Áustria e Finlândia só estão disponíveis em termos de minutos de tráfego de saída. As quotas do mercado nacional (chamadas locais e interurbanas) são de 90% em Portugal, 87% no Luxemburgo e 65% na Dinamarca. Na Finlândia, a quota de mercado nas chamadas locais é de 92,5% e nas chamadas interurbanas 32%. Nas chamadas internacionais, a quota de mercado no Luxemburgo e em Portugal é superior a 70%, na Dinamarca é de 53% e na Finlândia 54%. Na Áustria, estima-se que a quota de mercado no mercado da telefonia fixa em geral ronda os 70%.

Em cinco países (Espanha, França, Irlanda, Luxemburgo e Reino Unido) a quota de mercado do operador histórico nas chamadas locais para a Internet é inferior 80%.

A quota de mercado média dos principais operadores móveis (filiais do antigo operador histórico em todos os Estados-Membros, excepto no Reino Unido) é de 48% em termos de receitas. A quota do operador principal é superior a 50% em apenas seis Estados-Membros, à semelhança do que acontecia em 2001, mas em três deles (Bélgica, Irlanda e Finlândia) houve uma redução. Por outro lado, os operadores principais da Espanha e do Luxemburgo aumentaram a sua quota de mercado.

3.7. Televisão digital

O mercado comunitário da televisão digital, que teve uma elevada taxa de crescimento até 2001, foi desfavoravelmente afectado no último ano. As empresas fornecedoras de televisão digital, na sua maioria operadoras de canais de televisão de acesso pago, enfrentaram dificuldades económicas que provocaram falências, nomeadamente no Reino Unido, Alemanha e Espanha, que figuram entre os maiores mercados nacionais da televisão digital. A difícil situação do mercado levou a fusões nos sectores da televisão por satélite e por cabo, o que indica que a concorrência entre vários operadores de canais de acesso pago no mesmo mercado nacional é difícil de manter. As autoridades nacionais no domínio da concorrência e a Comissão têm vindo a avaliar as fusões previstas em Espanha e Itália.

Em resultado dos problemas do mercado, a penetração da televisão digital na União Europeia não cresceu ao mesmo ritmo dos últimos anos, aumentando para cerca de 21%, quando era de 18% em 2001. Os valores apresentados nos anexos ao presente relatório não têm necessariamente em conta as últimas falências, pelo que a penetração real poderá estar até, neste momento, ao mesmo nível que em 2001.

Apesar do modesto desenvolvimento global, no último ano a penetração da televisão digital cresceu de forma bastante forte nos Estados-Membros que estão na primeira fase de arranque da TV digital. O diferente desenvolvimento nos diversos Estados-Membros atenuou o desequilíbrio do mercado registado nos anos anteriores. Em 2001, 90% do mercado era constituído por cinco Estados-Membros (Alemanha, França, Espanha, Itália e Reino Unido), ao passo que em Julho de 2002 a quota de mercado (em termos de agregados familiares com televisão digital) destes Estados-Membros diminuiu para 84%.

Os valores respeitantes ao desenvolvimento de diversas plataformas de entrega indicam que a televisão digital por satélite representa 64% do mercado global de televisão por satélite e a televisão digital por cabo representa 16% do mercado global de televisão por cabo. A televisão digital terrestre representa apenas cerca de 4% dos serviços de televisão terrestre. Os últimos desenvolvimentos do mercado sugerem que, no curto prazo, os futuros serviços terrestres se basearão mais na difusão gratuita do que na televisão de acesso pago.

4. SITUAÇÃO DA APLICAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO NOS ESTADOS-MEMBROS

Nos relatórios anteriores, a Comissão avaliou os progressos na aplicação de requisitos fundamentais, como os relativos às ARN, ao licenciamento, à interligação, às tarifas, à contabilização dos custos, à numeração e ao serviço universal, tal como estão estabelecidos no conjunto de directivas e outros instrumentos que constituem o actual pacote regulamentar.

Uma vez que o presente relatório tem o objectivo de avaliar os progressos na aplicação das obrigações regulamentares tendo em conta a forma como transitam para o novo quadro, considera-se lógico agrupá-los de acordo com a estrutura das novas directivas.

4.1. Quadro regulamentar

4.1.1. Autoridades reguladoras nacionais

O papel essencial das autoridades reguladoras nacionais (ARN) na aplicação do quadro regulamentar das telecomunicações foi salientado pela Comissão em muitas ocasiões. Numa situação em que os intervenientes podem ser afectados pela fragilidade dos mercados

financeiros, a acção efectiva e imparcial dos reguladores, proporcionando segurança jurídica e regulamentar, é crucial. O modo de organização e de exercício dos poderes das ARN é claramente da competência dos sistemas jurídicos e administrativos nacionais, desde que sejam cumpridos os requisitos fundamentais do quadro comunitário. O Anexo 2 fornece elementos pormenorizados sobre a organização das ARN. Globalmente, e apesar destas eventuais diferenças, as ARN realizaram um trabalho notável na regulação de aspectos complexos do actual quadro, estando em boas condições para empreenderem a aplicação do novo regime. Os comentários seguintes pretendem servir de orientação em matérias que poderão exigir atenção durante o período de transição.

O novo quadro aproveita a experiência adquirida até à data pelas autoridades reguladoras e pelos intervenientes no mercado. As novas directivas estabelecem novas disposições claras exigindo que os Estados-Membros assegurem que as ARN estejam dotadas das competências adequadas para o desempenho de uma variedade de funções, como a análise dos mercados relevantes, a identificação dos operadores com PMS, a resolução de litígios, a imposição de obrigações regulamentares e de serviço universal e a aplicação efectiva das condições constantes das autorizações. Dados os vastos poderes conferidos às ARN no âmbito do novo quadro, as salvaguardas estabelecidas no contexto do actual quadro, nomeadamente para garantir a independência estrutural e operacional em relação aos intervenientes no mercado, continuarão a desempenhar um papel essencial.

Na Bélgica, o problema persistente relacionado com a *independência do poder regulador* no âmbito do quadro em vigor deverá ficar resolvido com a próxima adopção de legislação que vai conferir ao organismo regulador poderes actualmente exercidos pelo ministro responsável pela participação do Estado no capital do operador histórico.

Registou-se o desenvolvimento de dois modelos para a *atribuição de poderes de regulação*. Em alguns Estados-Membros, uma entidade independente e autónoma exerce todos os poderes, inclusive nos domínios do licenciamento, interligação, acesso, controlo dos preços, atribuição de frequências e numeração (Alemanha, Grécia, Irlanda, Áustria, Países Baixos (excepto frequências) e Portugal), enquanto nos restantes a entidade reguladora partilha, em maior ou menor grau, os poderes de regulação com o ministério competente. A dispersão de poderes conduz inevitavelmente a uma redução da segurança regulamentar exigida pelo mercado, nomeadamente nos casos em que este considere haver, nas decisões ministeriais relacionadas com licenciamento ou controlo dos preços, influências de natureza política. Deixando de lado estes aspectos, o desempenho global do organismo independente pode ser melhorado com a simples transferência de todos os poderes de regulação ainda detidos pelo ministério, como foi o caso, por exemplo, na Grécia.

A ausência de *recursos* por parte das ARN é ainda vista pelo mercado como um entrave a uma regulação eficaz. Neste contexto, os intervenientes no mercado consideram que os reguladores podem maximizar os recursos utilizando mais a persuasão moral e a publicidade para combater os comportamentos anticoncorrenciais. Em dois Estados-Membros (Bélgica e Luxemburgo), embora os efectivos da ARN sejam relativamente elevados, só uma pequena parte exerce funções de regulação ligadas às telecomunicações. Nalguns casos (Bélgica, Países Baixos, Finlândia), os novos operadores consideram que é possível *melhorar os aspectos organizativos*, de modo que a acção dos reguladores seja mais rápida e eficiente.

Tanto o actual como o futuro quadro exige mecanismos eficientes de *recurso contra decisões das ARN*. Em quase todos os Estados-Membros, os recursos são apresentados a um tribunal, normalmente um tribunal administrativo. A Dinamarca é o único país que criou um organismo de recurso próprio que não é um tribunal, enquanto no Reino Unido os recursos

contra decisões tomadas pelo OFTEL no uso dos seus poderes concomitantes no domínio da concorrência são apresentados, em primeira instância, à Comissão da Concorrência. Noutros casos ainda (Bélgica, Espanha, Luxemburgo, Países Baixos), os recursos são, em primeira instância, tratados internamente pela ARN, o que pode implicar o desvio de tempo e recursos das tarefas de pura supervisão regulamentar. Na Áustria, apesar dos melhoramentos introduzidos pela nova legislação que prevê o estabelecimento de um mecanismo de recurso adequado, persiste a insegurança devido à ausência de disposições quanto à jurisdição nos processos já em curso. Na Alemanha, a morosidade do processo de recurso decorrente das regras de confidencialidade é vista como um entrave à concorrência.

No âmbito do quadro em vigor, a prática tem sido, em muitos casos, o exame, pelos organismos de recurso, dos aspectos processuais e não substantivos. Esta situação deve ser corrigida no novo regime, registando-se já mudanças: em França, por exemplo, o tribunal de recurso, assistido por um perito, pode já examinar a substância de uma decisão da ARN, para além da sua legalidade.

Em todos os Estados-Membros, as ARN têm, aparentemente, *poderes suficientes para regular os mercados*, embora na Bélgica possam ser necessários mais poderes no que toca às tarifas de retalho e aos recursos contra decisões de interligação, tal como na Finlândia, no que respeita à transmissão de dados com comutação. Em dois Estados-Membros, a ARN só pode tomar medidas em determinadas matérias regulamentares na sequência de uma queixa (Países Baixos) ou de um pedido (Alemanha), o que implica atrasos na tomada de decisões (Alemanha). No entanto, em praticamente todos os Estados-Membros, as ARN necessitam de estar mais bem equipadas para regularem por sua iniciativa, nomeadamente no que se refere à desagregação do lacete local e à garantia de não-discriminação, concorrência leal, eficiência económica e maximização dos benefícios para os utilizadores.

Segundo o novo quadro regulamentar, a ARN terá de tratar os *litígios* no prazo de quatro meses. Actualmente, embora todos os Estados-Membros tenham criado procedimentos de resolução de litígios, num caso (Itália), a ARN nem sempre resolveu os litígios que lhe foram apresentados. Em certos casos, não foi respeitado o prazo (Países Baixos, Áustria, Portugal, Reino Unido). Em dois Estados-Membros, o processo de resolução de litígios é alegadamente moroso (Finlândia) ou complexo (França).

As *decisões regulamentares* devem ser eficazes e expeditas, mas nem sempre este binómio é alcançado. Em alguns casos, parece ser difícil chegar a uma decisão dentro do prazo (Itália, Finlândia), ter plenamente em conta todos os comentários feitos durante os processos de consulta (Grécia, Irlanda) ou dar aos operadores o tempo necessário para responderem nos processos de consulta (Suécia).

Foram introduzidos (Dinamarca, Irlanda) ou estão a ser introduzidos (Finlândia) novos requisitos para garantir e melhorar o *efectivo cumprimento* das obrigações regulamentares dos operadores. A maioria dos Estados-Membros tem o poder de impor sanções por incumprimento das condições constantes das licenças, embora nem sempre seja claro em que medida tal poder pode ser utilizado (Alemanha). Na Finlândia, o número extremamente elevado de empresas com PMS dificulta a tarefa da ARN de assegurar que elas cumprem as suas obrigações, o que priva os novos operadores das garantias regulamentares necessárias.

A *cooperação entre a ARN e a autoridade nacional no domínio da concorrência (ANC)* na efectiva aplicação do actual quadro regulamentar melhorou, em geral, desde a liberalização e funciona bem na prática, em muitos Estados-Membros (nomeadamente Dinamarca, Grécia, França, Irlanda, Itália, Países Baixos, Áustria, Reino Unido). Dois Estados-Membros já

introduziram procedimentos formais para essa cooperação (Dinamarca, Irlanda), enquanto em dois Estados-Membros a autoridade no domínio da concorrência fornece à ARN pareceres não vinculativos sobre questões que afectam as condições de concorrência do mercado (Alemanha, excepto a designação de PMS, em que o parecer é vinculativo, e Itália). Noutros, a ANC não se envolve minimamente no processo de tomada de decisões, deixando-o a cargo da ARN (Países Baixos (excepto na análise do mercado) e Grécia). Num Estado-Membro (Portugal) os novos operadores gostariam que houvesse uma maior intervenção da autoridade no domínio da concorrência.

A maior importância da avaliação da existência de uma concorrência efectiva, exigida pelo novo quadro regulamentar, significa que a cooperação entre os dois tipos de autoridades será cada vez mais crucial no futuro (ver secção 6).

4.1.2. Gestão dos números

O quadro regulamentar da UE exige que os planos de numeração sejam controlados pela autoridade reguladora nacional. É isto que sucede em todos os Estados-Membros.

Vários Estados-Membros alteraram os seus planos de numeração nos últimos anos para dar resposta à maior procura de números, em especial com o desenvolvimento dos serviços móveis, bem como para promover uma concorrência leal.

A gestão dos números não parece suscitar preocupações aos intervenientes no mercado ou às organizações de consumidores. Há, contudo, números e séries de números na Áustria que não estão conformes com o plano de numeração.

4.1.3. Gestão de frequências

Fizeram-se progressos consideráveis em toda a UE, nos últimos anos, no sentido de uma maior coerência e transparência na gestão das radiofrequências. Em todos os Estados-Membros existe agora um plano nacional de frequências publicado e foi designada uma autoridade responsável pela gestão das frequências, quer se trate da mesma autoridade que está incumbida da supervisão do sector das comunicações em geral, quer de um organismo específico, próprio. Embora de vez em quando continuem a surgir problemas isolados em relação à afectação do espectro para utilizações especiais, não foram comunicados problemas importantes por resolver em relação à gestão geral das frequências. Recentemente, vários Estados-Membros tomaram iniciativas ou lançaram consultas sobre o futuro desenvolvimento da gestão de frequências, abordando questões como a comercialização de espectro ou a utilização de bandas de frequências isentas de licenças, questões que também se colocam cada vez mais a nível da UE.

4.2. Regimes de interligação e acesso

4.2.1. Interligação

No âmbito do quadro regulamentar, as ARN devem garantir que os operadores designados como tendo poder de mercado significativo (PMS) no mercado fixo publiquem uma oferta de interligação de referência (OIR), incluindo uma descrição pormenorizada da sua oferta de interligação. Os operadores fixos com PMS também são obrigados a cobrar tarifas orientadas para os custos pela interligação e acesso, com base em sistemas transparentes de contabilização dos custos, e a respeitar os princípios da transparência e da não-discriminação. Os operadores designados como tendo PMS no mercado móvel nacional também estão sujeitos a obrigações de transparência e não-discriminação, ao passo que os operadores

móveis com PMS no mercado nacional da interligação devem cumprir igualmente o princípio da orientação para os custos.

O cumprimento efectivo destas obrigações tem sido um pré-requisito para um mercado aberto e concorrencial, ao assegurar condições de interligação justas, proporcionadas e não-discriminatórias, sendo ainda uma condição prévia essencial na transição para o novo quadro regulamentar. Na prática, os regimes de interligação funcionam bem em toda a Europa, estando as ofertas de interligação orientadas, em geral, para as necessidades do mercado; a existência de um grande número de acordos é confirmada por relatórios já publicados¹⁷.

4.2.1.1. Oferta de interligação de referência

Em todos os Estados-Membros, os operadores fixos com PMS publicaram uma oferta de interligação de referência (OIR), embora em dois deles o acesso à OIR exija que a parte consultante se identifique (Áustria, Alemanha). Os problemas com a exaustividade das OIR parecem ter sido resolvidos em todos os Estados-Membros e todas as OIR incluem presentemente as condições técnicas e financeiras para o estabelecimento e a entrega do tráfego de telefonia vocal a todos os níveis de interligação. Contudo, na Finlândia, foram referidos problemas com a oferta tarifária para a interligação a nível local.

Embora a OIR permita que os concorrentes celebrem acordos de interligação em todos os Estados-Membros, são de referir atrasos na aprovação da OIR pela ARN em cinco países (Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal).

4.2.1.2. Linhas alugadas de interligação

As linhas alugadas de interligação (isto é, linhas alugadas de 64 kbit a 34 Mbit que ligam a infra-estrutura dos novos operadores às instalações do cliente) permitem que os novos operadores forneçam serviços extremo-a-extremo aos seus clientes nos casos em que as suas próprias redes ainda não são suficientemente extensas para prestarem esses serviços unicamente através da sua própria infra-estrutura.

Em todos os Estados-Membros, as ARN tomaram medidas para garantir a disponibilidade de linhas alugadas de interligação e supervisionar as tarifas. No entanto, na Finlândia não é certo e seguro que todos os operadores históricos regionais e locais fornecem linhas alugadas de interligação.

O Anexo 1 apresenta dados sobre a determinação dos preços das linhas alugadas de interligação em ligação com os preços máximos na UE.

4.2.1.3. FRIACO

Há opiniões bem diversas quanto à utilidade da oferta de interligação com preço fixo para o acesso à Internet em banda estreita. Alguns reguladores consideram que esta oferta encoraja a adesão à banda larga, habituando os utilizadores ao acesso com preço fixo a retalho, enquanto outros pensam que está ultrapassada pela tecnologia DSL (linha de assinante digital de elevado débito). De qualquer modo, a interligação com preço fixo deve ser oferecida aos novos operadores de modo não-discriminatório pelos operadores históricos, nos casos em que estes oferecem acesso à Internet em banda estreita com preço fixo a retalho aos seus clientes. Para permitir a entrada no mercado, é particularmente importante que o contrato FRIACO não

¹⁷

<http://europa.int/information-society/topics/telecoms/implementation/index>
<http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/others>

contenha requisitos relativos à arquitectura da rede que não possam ser satisfeitos pela maioria dos novos operadores. Também é importante que o FRIACO seja oferecido pelo operador histórico ao nível de interligação pedido pelos novos operadores. Isto significa que o princípio da não-discriminação tem de ser aplicado não de modo puramente formal, mas tendo em conta o seu objectivo subjacente, ou seja, abrir o mercado.

Até agora, este objectivo foi atingido de forma fragmentária. O FRIACO só é oferecido pelo operador histórico a nível local e superior ao local em dois Estados-Membros (Itália, Reino Unido) e a nível local em três outros países (França, Países Baixos, Portugal). Em Espanha, a OIR de 2001 introduziu um modelo de interligação generalizado baseado na capacidade (aplicável à voz e aos dados), mas surgiram dificuldades na sua aplicação. Na Alemanha, as ARN tomaram medidas para impor o FRIACO sem terem conseguido assegurar a sua disponibilidade até à data, devido a processos em curso em tribunal. Em alguns países, não existe qualquer oferta de FRIACO, apesar de os operadores históricos oferecerem um acesso à Internet com preço fixo aos seus clientes (por exemplo, na Finlândia) ou um acesso à Internet com preço fixo em determinados períodos (p. ex., aos domingos) como parte de uma oferta agrupada (Luxemburgo).

4.2.1.4. Tarifas de interligação

O princípio da orientação para os custos nas redes fixas foi aplicado por todos os Estados-Membros, embora haja ainda problemas na obtenção de provas dos custos com base em sistemas adequados de contabilização dos custos. Num país apenas (Dinamarca), a ARN continua a recorrer à aferição de desempenhos nas melhores práticas para estabelecer a tarifa de interligação fixa, embora a partir de 1 de Janeiro de 2003 os preços devam passar a ser determinados de acordo com um sistema CAMLP¹⁸ de contabilização dos custos. De um modo geral, as tarifas de interligação parecem ter baixado para um nível que permite a entrada no mercado, embora haja ainda queixas devido às tarifas elevadas, especialmente na Finlândia.

Em vários Estados-Membros (Bélgica, Grécia, Espanha, Luxemburgo, Países Baixos, Finlândia), há queixas pela compressão das margens entre as tarifas de interligação fixa e as tarifas de retalho do operador histórico com os descontos que lhes são aplicados. Nem todas as ARN agiram ainda de modo a eliminar a compressão das margens (nos Países Baixos, entraram em vigor recentemente medidas correctivas para a interligação a nível local e no Luxemburgo entrarão em vigor em Janeiro de 2003).

Ainda subsistem problemas devido ao facto de, em determinadas circunstâncias, os encargos que os novos operadores podem cobrar pela entrega nas suas redes fixas serem baseados na reciprocidade (Dinamarca, Alemanha, Espanha, Itália), apesar de esses operadores não estarem sujeitos à obrigação da orientação para os custos nem fornecerem necessariamente um serviço de interligação semelhante. Também tem havido reclamações segundo as quais as tarifas de interligação para os novos operadores são discriminatórias face às que os operadores históricos aplicam entre si (Finlândia). Isto mostra a necessidade de impedir igualmente que os operadores históricos abusem da sua posição dominante como compradores de interligação.

Em dois países (França, Itália), a ARN está a introduzir um processo de limitação dos preços aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2003, a fim de conferir uma maior previsibilidade ao

¹⁸ Custos adicionais médios de longo prazo

mercado quanto ao futuro nível das tarifas de interligação. Esta iniciativa melhora a estabilidade das condições de mercado e foi muito apreciada pelos intervenientes no mercado.

No tocante à entrega de chamadas em redes móveis, os reguladores adoptaram uma série de medidas dentro dos limites fixados pelo actual quadro para regulamentar as tarifas. Na Áustria, a ARN fixou tarifas para a entrega de chamadas em redes móveis, considerando que os preços devem ser “adequados” e com base na imposição de um sistema de contabilização de custos (ver abaixo). Em alguns Estados-Membros (Países Baixos, Portugal, Reino Unido), a ARN ordenou uma redução das tarifas de entrega de chamadas em redes móveis por considerar essas tarifas excessivas ou irrazoáveis, embora não tenha designado os operadores móveis como tendo PMS no mercado nacional da interligação. Na Finlândia, os operadores móveis não foram designados como tendo PMS nesse mercado, mas três deles foram assim designados nos seus próprios mercados relevantes, o que significa, de acordo com a legislação nacional, que os seus encargos de interligação devem ser orientados para os custos. A orientação para os custos dos encargos de interligação de dois destes operadores foi investigada pela autoridade reguladora. Noutros Estados-Membros, a ARN ordenou uma redução que estes vêem como um passo para o princípio da orientação para os custos, ao mesmo tempo que os operadores móveis eram designados como tendo PMS no mercado nacional da interligação (Bélgica, Espanha, França, Irlanda, Itália, Suécia). Nos restantes países, os operadores móveis não foram designados como tendo PMS no mercado nacional da interligação e a ARN não interveio em relação às tarifas dos serviços móveis.

A maioria dos modelos de contabilização dos custos dos operadores móveis nos Estados-Membros encontra-se na fase de imputação de todos os custos, com base nos custos históricos. As duas excepções são o Reino Unido, cuja ARN é a única que desenvolveu um modelo CALP com base nos custos correntes, e a Áustria, onde os operadores móveis têm de usar uma estrutura de custos CALP, mas não estão sujeitos a uma verificação da contabilização dos custos. Em Itália, a ARN exigiu que os operadores móveis passem dum sistema de contabilização dos custos baseado nos custos históricos para um sistema CALP a partir de 2003. Em Espanha, o regulador aprovou recentemente os sistemas de contabilização dos custos dos dois operadores móveis designados como tendo PMS no mercado nacional da interligação, embora não estivesse em condições de aprovar as tarifas da interligação com base nesses sistemas, devido à falta de dados de contabilização dos custos.

4.2.1.5. Determinação de um poder de mercado significativo (PMS)

A fundamentação das decisões das ARN quanto à existência de PMS foi divulgada em todos os Estados-Membros, com excepção de um (Dinamarca).

Aparentemente, os princípios que regem a designação de operadores fixos como tendo PMS foram aplicados de forma coerente na UE, uma vez que os Estados-Membros designaram o operador histórico como tendo PMS no mercado fixo. No entanto, num país (Finlândia), o mercado relevante para a designação de PMS não é o mercado fixo nacional, tomando-se partes deste mercado (chamadas locais, interurbanas, internacionais, etc.) como base para uma série de designações de PMS.

Também foi alcançado um certo grau de coerência no que diz respeito à determinação do PMS no *mercado móvel*, embora exista alguma variação. Treze Estados-Membros designaram pelo menos os dois principais operadores móveis como tendo PMS no mercado dos serviços móveis, em virtude de a sua quota de mercado exceder o limiar de 25% previsto na Directiva Interligação, e não designaram os operadores com quotas abaixo deste limiar. Num dos restantes países (Alemanha), a decisão de não designar os operadores móveis como tendo

PMS no mercado móvel, apesar de ultrapassarem o limiar dos 25% de quota de mercado, baseou-se no pressuposto de que os utilizadores finais têm suficiente contrapoder. No outro país restante (Áustria), as razões da não-designação de PMS no mercado móvel não foram comunicadas à Comissão.

Quanto à designação de operadores móveis com PMS no *mercado nacional da interligação*, foi alcançada alguma coerência na aplicação dos princípios relativos à PMS através da utilização da nota explicativa do Comité ORA sobre a determinação de PMS¹⁹. Várias ARN apoiaram-se directamente nesta nota e basearam a sua avaliação do PMS nas quotas de mercado calculadas por referência às receitas totais geradas pela entrega de chamadas nas redes fixas e móveis, incluindo as chamadas intra-rede. Os operadores móveis que excedem o limiar de 25% foram designados como tendo PMS e os situados abaixo desse limiar não foram designados como tal em cinco países (Grécia, França, Irlanda, Países Baixos, Reino Unido), tendo também sido examinados outros critérios. Em vários outros Estados-Membros (Bélgica, Áustria, Portugal) o limiar de 25% da quota de mercado foi igualmente decisivo. Contudo, nestes casos, as ARN não calcularam a quota de mercado exactamente de acordo com a supracitada nota explicativa. Vários Estados-Membros também designaram alguns operadores móveis como tendo PMS no mercado nacional da interligação, tendo estes uma quota de mercado inferior ao limiar de 25%, baseando a sua decisão nos outros critérios previstos na Directiva Interligação (Itália, Espanha, Suécia). Por último, em alguns países, as quotas de mercado dos operadores móveis no mercado nacional da interligação não foram calculadas ou as decisões nesta matéria não foram publicadas (Alemanha, Luxemburgo).

4.2.1.6. Acesso dos operadores de redes móveis virtuais (ORMV)

Um aspecto do acesso às redes de comunicações electrónicas que não é regido pelo actual quadro regulamentar, mas poderá passar a sê-lo por cada ARN no âmbito do novo quadro, e que provavelmente irá desempenhar um papel cada vez mais importante no futuro, é a oferta, aos operadores de redes móveis virtuais (ORMV), de acesso. Embora na maior parte dos Estados-Membros o modelo ORMV continue sujeito apenas a negociações comerciais, vários Estados-Membros incorporaram disposições destinadas a reger esse acesso nas suas legislações nacionais no domínio das telecomunicações. Por exemplo, na Dinamarca, as disposições estatutárias que regem a itinerância nacional abrangem também os ORMV; em Espanha, uma alteração legislativa criou um novo tipo de licença para os ORMV; na Irlanda, a oferta de acesso aos ORMV foi tomada em conta na selecção do contemplado com a licença “A” no recente processo de licenciamento 3G; na Finlândia, o projecto da nova lei sobre o mercado das comunicações inclui uma disposição que prevê aquele acesso. Na Áustria, a autoridade reguladora nacional rejeitou recentemente um pedido de interligação feito por um operador com vista à oferta de serviços como ORMV, alegando que a actual legislação austríaca não prevê esta possibilidade, embora o regulador indicasse que considerava ser desejável uma alteração da legislação a este respeito.

Embora o modelo de acesso dos ORMV seja crescentemente tomado em conta nos sistemas jurídicos nacionais dos Estados-Membros, o seu desenvolvimento comercial ainda é relativamente reduzido, havendo poucos operadores verdadeiramente ORMV operacionais na UE. Isto deve-se, provavelmente, pelo menos em parte, às complexas questões de determinação de custos e preços que tal acesso suscita. Contudo, com o aumento da capacidade das redes móveis e das aplicações de dados a par do desenvolvimento do mercado

¹⁹

ONPCOM 99-03

móvel de elevado débito, é provável que esta forma de acesso cresça e evolua do mesmo modo.

4.3. Desagregação do lacete local

O objectivo do Regulamento da UE sobre o acesso desagregado ao lacete local é facilitar a entrada no mercado e desenvolver a concorrência, nomeadamente no acesso à Internet em elevado débito. Os operadores notificados (PMS) devem oferecer um acesso totalmente desagregado, em que a linha inteira é alugada a um novo operador, e um acesso partilhado, em que o novo operador aluga apenas a parte de alta frequência adequada à Internet de elevado débito.

Os operadores notificados devem publicar uma oferta de desagregação de referência (ODR) adequada às necessidades do mercado, que deverá ser, por isso, suficientemente pormenorizada para que os operadores escolham apenas os elementos e recursos da rede de que necessitam. Os operadores notificados devem satisfazer os pedidos de desagregação razoáveis e aplicar condições transparentes, justas e não-discriminatórias, o que significa que devem oferecer aos outros operadores recursos equivalentes aos que oferecem a si próprios e às suas filiais. As tarifas cobradas pelo acesso desagregado devem ser orientadas para os custos.

4.3.1. Ofertas de desagregação de referência

No 7º Relatório, a Comissão fez notar que os progressos na aplicação do regulamento eram insatisfatórios. Consequentemente, a Comissão agiu judicialmente contra cinco Estados-Membros em que não havia uma ODR disponível para o acesso partilhado. A situação foi rapidamente corrigida e actualmente existe uma oferta de referência em todos os Estados-Membros, abrangendo tanto o acesso totalmente desagregado como o acesso partilhado. Todavia, a Comissão, em seguida (Março de 2002), agiu judicialmente contra quatro Estados-Membros cuja ODR não era suficientemente pormenorizada, sobretudo na medida em que não existia qualquer possibilidade de acesso ao sublacete local, o armário de rua próximo das instalações de um cliente, necessário para a eventual oferta de serviços VDSL ou HDSL. Mais uma vez, foram tomadas medidas nos Estados-Membros para corrigir esta deficiência.

No entanto, os progressos em matéria de desagregação ainda foram lentos no último ano, tendo sido claramente afectados pela crise do mercado das telecomunicações e pela dificuldade dos operadores em obterem financiamento de capital para investimentos. Em Outubro de 2002, havia um pouco mais de 1 milhão de linhas desagregadas na UE (num total de quase 187 milhões de linhas de assinante), sendo quase todas linhas totalmente desagregadas (1 050 740) e a pequena parte restante de acesso partilhado (27 700). Uma vez que existiam 600 000 linhas desagregadas em Outubro de 2001, conclui-se que a desagregação está a progredir lentamente.

		Disponibilidade de acesso por grosso			
	Linhas de ass. activadas da RTC do op. histórico (milhões)*	Linhas desagregadas		DSL por grosso	
		Linhas plenamente desagregadas	Linhas de acesso partilhado	Acesso em fluxo contínuo de dados	Revenda simples
B	4,69	1 556	1 039	140	69 044
DK	3,32	44 061	6 960	250	
D	39,00	855 404	13	0	530 000
EL	5,54	93	0	0	0
E	17,43	1 181	0	166 413	
F	34,00	1 043	61	8 000	192 000
IRL	1,70	26	62	0	0
I	27,33	82 100	19	105 217	
L					
NL	8,21	18 629	10 478	0	0
A	3,14	7 300	0	22 100	0
P	4,27	20	0	5 633	
FIN	2,85	35 000	7 500	2 000	
S	6,50	2 818	1 568	2 000	80 000
UK	28,70	1 509	0	165 820	0
Total UE	186,68	1 050 740	27 700	477 573	871 044

* Apenas para comparação. Note-se que nem todas estas linhas são susceptíveis de desagregação.

Contudo, os atrasos na eliminação dos obstáculos regulamentares, nomeadamente a ausência de condições de acesso não-discriminatórias e de tarifas orientadas para os custos, causaram problemas consideráveis, dado que os novos operadores não conseguiram obter uma massa crítica no mercado antes de a crise económica ter tornado os investimentos muito mais difíceis.

Houve alterações e melhorias nas ofertas de referência em diversos Estados-Membros. Finalmente, em 2002, foram publicadas ODR completas pelos operadores notificados na Bélgica e nos Países Baixos (onde alguns elementos não foram ainda aprovados pela ARN), enquanto várias ODR foram alteradas na sequência de intervenções das ARN (Dinamarca, Espanha, França, Itália, Áustria, Portugal e Reino Unido). Na Alemanha, por outro lado, não foi possível chegar-se a acordo sobre uma ODR para 2002 e a oferta de 2001 ainda está em vigor até haver uma decisão da ARN. Tendo em conta os resultados decepcionantes no domínio da desagregação em vários Estados-Membros, as ARN teriam, aparentemente, necessitado, durante algum tempo, dos poderes de intervenção previstos no regulamento ou no novo quadro para que as tarifas sejam transparentes e orientadas para os custos e que as condições sejam completas e não-discriminatórias.

As ARN têm tido de intervir com mais frequência em relação a questões tarifárias, devido não só ao preço das linhas desagregadas e partilhadas mas também às tarifas aplicadas à co-

instalação e serviços conexos. Houve melhorias nos preços cobrados pela desagregação durante o ano passado; o aluguer médio mensal das linhas totalmente desagregadas, na UE, é presentemente de 13 € e o do acesso partilhado 5,6 €. No entanto, estas tarifas e encargos conexos variam consideravelmente, especialmente no que respeita à taxa de ligação. Quando se calcula o custo médio de uma linha totalmente desagregada (fazendo a amortização destes encargos ao longo de um ano²⁰), a média da UE é de 22,6 € por mês, variando os preços entre 12 € na Dinamarca e 32,7 € na Finlândia. O mesmo cálculo relativamente ao acesso partilhado dá uma média na UE de 16 €, variando os preços entre 7 € em Espanha e 24 € no Luxemburgo. Em geral, estes preços são elevados quando comparados, nomeadamente, com os da assinatura da linha telefónica cobrados ao consumidor pelo operador histórico. A par de discrepâncias entre as taxas retalhistas e grossistas, o nível dos preços pode, nalguns casos, indicar métodos divergentes de formação de preços.

Preços da plena desagregação²¹

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Média UE
Aluguer mensal	13,3	8,3	12,5	11,5	12,6	10,5	16,8	11,1	15,8	13,5	10,9	13,8	14,7	11,3	16,2	12,8
Ligação	79,9	45,4	70,6	123,4	20,0	78,7	121,5	91,4	185,6	79,0	54,5	82,9	216,0	165,2	140,3	103,6

As variações no nível dos encargos da desagregação parecem também sugerir métodos inadequados de formação de preços, não podendo ser explicadas apenas pelas diferenças na distribuição da população ou pelos custos reais de elementos da rede.

Esta situação parece verificar-se, em especial, no acesso partilhado. Aparentemente, a imputação dos custos do acesso partilhado é efectuada de diferentes modos na UE, sendo difícil verificar se as tarifas são verdadeiramente orientadas para os custos ou se os custos foram correctamente imputados. A variação tem lugar entre uma imputação total dos custos à banda vocal de uma linha telefónica, deixando apenas os custos evitáveis para o acesso partilhado, uma imputação 50/50 entre a banda vocal e as frequências mais altas, e a aplicação de minoração dos preços de retalho. Cada abordagem parece apresentar desvantagens, sendo muito difícil determinar os custos efectivamente pertinentes. No entanto, o primeiro método, aplicado em alguns Estados-Membros, dá, em geral, origem a custos mais baixos.

O modo de cálculo das taxas do acesso com plena desagregação baseia-se, em alguns Estados-Membros, na reconstituição do custo da reprodução das redes existentes (custos correntes). Os novos operadores afirmam, em geral, que a utilização de custos correntes conduz a preços mais elevados do que os baseados nos custos históricos. Além disso, a utilização de períodos de amortização significativamente diferentes para elementos de rede similares pode ser outra razão da variação dos encargos na UE. Também a utilização de métodos de imputação diferentes para custos comuns poderá estar na origem da divergência dos preços.

²⁰ Este período de amortização corresponde à duração de contrato mais habitual, para além da qual o operador não está seguro de manter os clientes.

²¹ Em alguns Estados-Membros, é aplicável uma taxa de assinatura diferente caso os novos operadores pretendam utilizar apenas a banda vocal na linha; neste quadro, indica-se a taxa de assinatura mensal para todo o espectro ou, se for o caso, para a parte de banda larga do espectro.

4.3.2. Co-instalação

Os novos operadores de diversos Estados-Membros continuam a ter problemas na aplicação prática da co-instalação, sobretudo no que diz respeito às condições necessárias para uma co-instalação efectiva no local do operador histórico (Alemanha, Irlanda, Portugal).

Ainda há pouca experiência de aplicação, na prática, do princípio da não-discriminação à desagregação. Uma questão que se coloca em vários Estados-Membros é saber se a aplicação deste princípio deverá conduzir a uma “interpenetração” em vez de uma co-instalação separada, especialmente quando um novo operador pretende apenas uma superfície relativamente pequena e o espaço de co-instalação separado é proporcionalmente muito mais dispendioso. Aparentemente, a recente queda da procura de espaço de co-instalação, juntamente com a consciência crescente de uma eventual discriminação, está a suscitar uma maior pressão para a “interpenetração”, já disponível na Bélgica, Dinamarca, França, Espanha e Reino Unido. Embora existam alguns problemas claros em termos de segurança relacionados com a localização dos postos de comutação e a divulgação dos códigos de acesso, parece não haver grande justificação para cláusulas gerais de não divulgação. Em França, após a intervenção da ARN, a obrigação de instalar salas separadas de co-instalação foi suprimida, mas subsiste o problema dos locais, normalmente em zonas de interesse estratégico, onde essas salas já foram construídas, sendo os novos operadores obrigados a ocupar (e pagar) tais salas separadas.

A determinação do preço do aluguer de espaço de co-instalação nas instalações do operador histórico apresenta dificuldades. A Comissão tenciona prosseguir o exame desta questão com as ARN.

Outro problema é o risco de discriminação nos casos em que o departamento de comercialização de um operador histórico tem acesso a informações sobre clientes que estejam a pensar mudar de fornecedor, quando um novo operador procura informações sobre a forma de se ligar a esses potenciais clientes e a exequibilidade técnica dos mesmos.

4.4. Acesso em fluxo contínuo de dados

A Comissão tem defendido coerentemente que o fornecimento não-discriminatório do acesso em fluxo contínuo de dados é essencial para o desenvolvimento da concorrência no acesso local, nomeadamente no acesso à Internet em elevado débito, na UE. Mesmo antes da desagregação ser imposta a nível da UE, o direito comunitário abrangia algumas formas de “acesso partilhado” mediante as quais os operadores PMS são obrigados a aderir ao princípio da não-discriminação quando utilizam a rede telefónica pública fixa e, sobretudo, quando utilizam eles próprios qualquer forma de acesso especial à rede. Devem oferecer informações e recursos de acesso especial à rede aos outros operadores nas mesmas condições e com a mesma qualidade que facultam aos seus próprios serviços ou aos das suas filiais e associados. Além disso, devem satisfazer todos os pedidos razoáveis de acesso à rede, incluindo noutros pontos que não os pontos terminais de rede habituais.

O acesso em fluxo contínuo de dados (fornecimento de serviços DSL pelo operador histórico) refere-se à situação em que o operador histórico instala uma ligação de elevado débito para as instalações do cliente e, em seguida, disponibiliza essa ligação a terceiros, de modo que estes ofereçam serviços de elevado débito aos clientes. O serviço de acesso em fluxo contínuo de dados pode ser definido como a oferta de capacidade de transmissão entre um utilizador final ligado a uma ligação telefónica e o ponto de interligação à disposição do novo operador. Não abrange as ofertas de revenda, pois estas não incluem o fornecimento de interligação ou de

capacidade de transmissão de modo a permitir que os novos operadores ofereçam os seus próprios serviços DSL adaptados aos clientes.

Em conformidade com as disposições acima referidas, quando um operador histórico fornece acesso em fluxo contínuo de dados (normalmente serviços xDSL, de acordo com o estado actual da tecnologia) a si próprio, a uma filial ou a terceiros, também deve fornecer essas formas de acesso, em termos e condições transparentes e não-discriminatórias, aos novos operadores.

4.4.1. Intervenção das ARN para assegurar um acesso não-discriminatório

Os serviços DSL dependem do lacete em fio cobre e, em muitos casos, o operador histórico continua a ter condições para exercer um controlo de estrangulamento sobre esta infraestrutura, pelo que os novos operadores estão impossibilitados de implantar tecnologias e serviços xDSL próprios. Existem, por isso, razões claras para uma intervenção directa das ANC no tocante ao acesso DSL por grosso (fluxo contínuo de dados e revenda). Em França, a ANC concluiu que houve abuso, pelo que a ARN poderá obrigar o operador histórico a fazer uma oferta por grosso. Em Itália, o operador histórico ficou impedido de lançar futuramente quaisquer tarifas de retalho até a correspondente tarifa por grosso ser aprovada pela ARN.

Contudo, a tarefa de intervenção no sentido de o operador histórico não se apropriar total e antecipadamente deste mercado tem incumbido essencialmente às ARN. Numa decisão recente, após a retirada da oferta grossista de ADSL do operador histórico, a ARN dos Países Baixos tomou uma importante decisão sobre o acesso em fluxo contínuo de dados. Isto reforça o ponto de vista adoptado em decisões anteriores, na Itália e na França, de que, embora o operador histórico possa não estar a oferecer acesso em fluxo contínuo de dados no comutador DSLAM ou ATM às empresas que controla a jusante, a forma como o mercado está estruturado torna necessário que o operador histórico seja obrigado a fornecer o acesso em fluxo contínuo de dados (e não apenas um produto de revenda) a esses níveis.

4.4.2. Tarifas

As ARN devem assegurar a adequada transparência contabilística dos sistemas de fixação dos preços do acesso fornecido pelos operadores históricos, a fim de evitar subsídios cruzados indevidos, susceptíveis de distorcer as condições do mercado. Nos preços, pode ter-se em conta a necessidade de incentivos razoáveis a um investimento sustentável e compensações pelos riscos associados ao lançamento de serviços novos e inovadores, mas a supervisão regulamentar dos preços deve impedir o operador histórico de assumir o monopólio ou ter lucros excessivos no sector das redes de acesso.

Nos Estados-Membros, há muitas e variadas ofertas de serviços xDSL, a retalho, fluxo contínuo de dados por grosso e revenda, com diversas combinações de débitos e outras condições técnicas, sendo por isso muito difícil comparar os níveis de preços existentes na UE. De facto, a variação e a complexidade destas ofertas constituem, em si mesmas, um factor de inibição do desenvolvimento da concorrência e, em alguns casos, os operadores e as ARN têm dificuldade em determinar se existe uma compressão das margens entre os produtos grossistas e de retalho.

Entre os países que comunicaram dados sobre os preços, a tarifa para uma configuração de ADSL a 512Mbit/s cobrada a um novo operador, por exemplo, parece variar entre 13,3 € na Bélgica e 25,4 € na Áustria, mas mesmo nesta comparação limitada existem diferenças em

parâmetros técnicos, nomeadamente quanto ao ponto de ligação em que o serviço é entregue (DSLAM local ou comutador ATM).

4.5. Aspectos regulamentares do desenvolvimento da concorrência na banda larga: acesso local e acesso à Internet em elevado débito

Desde a sua Comunicação “Oferta separada de acesso à linha de assinante”²² que a Comissão vem salientando o papel complementar da desagregação total, do acesso partilhado e do acesso em fluxo contínuo de dados no processo de superação da concorrência limitada no acesso local e no desenvolvimento do acesso em banda larga. Durante muito tempo, os operadores históricos puderam implantar as suas redes de acesso local, protegidos por direitos exclusivos e financiados por rendas monopolistas. Têm, por isso, uma grande vantagem no desenvolvimento de serviços xDSL, pois as tecnologias são desenvolvidas para maximizar a utilização da rede em fio de cobre, uma infra-estrutura cuja reprodução é muito difícil e dispendiosa para os novos operadores.

Tendo em conta a situação actual em matéria de desagregação e de acesso em fluxo contínuo de dados, atrás descrita, a vantagem de antecipação dos operadores históricos, associada, em alguns casos, a preços predatórios e a outros comportamentos anticoncorrenciais, parece permitir-lhes apropriarem-se antecipadamente do mercado dos serviços de Internet de elevado débito através da rede telefónica. O facto de os novos operadores controlarem 22% dos clientes de linhas xDSL é encorajador. No entanto, a penetração dos novos operadores no mercado é muito desigual nos diversos Estados-Membros, sendo ainda necessário um grande esforço regulamentar na eliminação da compressão de margens no acesso em fluxo contínuo de dados e na aplicação generalizada da não-discriminação, para que estas quotas de mercado cresçam. Este processo irá, por sua vez, criar a massa crítica, em termos de quota de mercado, que permitirá aos novos operadores fazer maior uso da desagregação.

Disponibilidade de acesso à Internet em banda larga a retalho do op. hist. e dos novos op.												
	Linhas DSL do op. hist.	Linhas DSL dos novos op. na RTC					Linhas de acesso do op. hist. por outros meios			Linhas de acesso dos novos op. por outros meios		
		Plena DLL	Acesso partilhado	Acesso em fluxo cont.	Revenda	Total	Modem cabo	Outros*	Total	Modem cabo	Outros*	Total
B	370 728	272	100	140	69 044	69 556		953	953	308 351	4 246	312 597
DK	216 000	44 061	6 960	250		51 271	42 000	31 328	73 328	79 549	8 602	88 151
D	2 580 000	161 000	13		530 000	691 013		19 000	19 000	86 000		86 000
EL	0	93	0	0	0	93	0	0	0	0	593	593
E	579 903			166 413		166 413			0	231 011	8 012	239 023
F	691 000	1 043	61	8 000	192 000	201 104	47 560		47 560	186 031	1 000	187 031
IRL	1 714	49	134	0	0	183	0	1	1	1 478	100	1 578
I	475 000	42 285	0	105 217		147 502	0	330	330	0	117 798	117 798
L												
NL	221 676	18 629	10 478	0		29 107			0	800 000		800 000
A	113 900	3 876	0	22 100	0	25 976	0		0	220 000		220 000
P	5 155	20		5 633		5 653	75 104		75 104	42 548		42 548
FIN	112 000	10 000	7 500	2 000		19 500	16 000	29 400	45 400	25 000	4 600	29 600
S	264 000			2 000	80 000	82 000	55 000	3 000	58 000	0		0
UK	232 014	1 509	0	165 820	0	167 329	0	160 000	160 000	598 000	69 000	667 000
Tot. UE	5 863 090	282 837	25 246	477 573	871 044	1 656 700	235 664	244 012	479 676	2 577 968	213 951	2 791 919

* “Outros” refere-se a ligações por LLSF, fibra, linhas alugadas e satélite

O Luxemburgo não comunicou dados. Dos 187 milhões de linhas de assinante da RTC pública existentes, 7,52 milhões (4%) são linhas de banda larga, quase todas xDSL. Muitas destas são exploradas pelos operadores históricos (5,86 milhões de linhas), restando assim 1,66 milhões

²²

COM(2000) 237 final, 26 de Abril de 2000

(ou 22%) de clientes de retalho que são assinantes de serviços xDSL dos novos operadores através da desagregação, do acesso em fluxo contínuo de dados ou da revenda. Quando se considera que mais de 871 000 destas linhas dos novos operadores são linhas de revenda, pouco diferenciadas do próprio produto dos operadores históricos, e que mais de 90% das restantes se concentram em apenas três Estados-Membros, conclui-se que a verdadeira situação em termos de concorrência se caracteriza claramente por um domínio significativo dos operadores históricos no mercado grossista.

A situação é um pouco menos desanimadora quando se considera a concorrência em todas as plataformas de acesso. Tendo em conta as linhas da RTC pública e todos os outros meios de acesso, em especial as ligações por modem de cabo, há actualmente, na UE, cerca de 10,79 milhões de ligações aos clientes em banda larga. Deste número, cerca de 6,34 milhões de ligações estão nas mãos dos operadores históricos, restando aproximadamente 4,44 milhões (41%, das ligações em banda larga) nas mãos dos novos operadores.

O Sétimo relatório já mencionava o caso da Alemanha, por exemplo, onde os valores aparentemente favoráveis da desagregação total mascaram o facto de a maioria das linhas desagregadas ser utilizada para outros fins que não o fornecimento de serviços DSL, e em que o acesso DSL a retalho parece ser oferecido abaixo do custo pelo operador histórico. Esta opinião foi subsequentemente apoiada pela Comissão dos Monopólios alemã que, num relatório publicado em Dezembro de 2001, chamou a atenção para a monopolização virtual dos serviços DSL pelo operador histórico, pelas razões indicadas no sétimo relatório.

Este é um exemplo do efeito de dominação de um mercado pelo operador histórico de outro mercado que lhe está estreitamente ligado, ficando os novos operadores reduzidos a utilizar linhas desagregadas para competir no mercado RDIS, porque não podem competir com o operador histórico no mercado DSL. Noutros países, não houve sequer uma adopção efectiva das linhas desagregadas devido à incapacidade dos novos operadores de competirem com as ofertas de DSL a retalho do operador histórico. Há vários meios de promoção do acesso na rede fixa, mas os novos operadores não podem estabelecer planos de negócios nem justificar os custos de investimento se continuar a não existir clareza ou segurança regulamentar em relação às políticas tarifárias aplicadas pelos operadores históricos nos seus serviços a retalho de banda larga.

Esta situação é mais grave nos casos em que a assinatura mensal é efectivamente inferior (como acontece na Alemanha, Grécia, Espanha, Irlanda, Portugal, Suécia e Reino Unido) aos encargos de desagregação cobrados aos operadores. É claro que, na maioria dos casos, o custo da assinatura aumenta se o utilizador final optar por uma ligação DSL fornecida pelo operador histórico, mas isto parece levar a uma situação em que não existe, na verdade, qualquer margem para os novos operadores.

Como foi dito atrás, a desagregação total, o acesso partilhado e o acesso em fluxo contínuo de dados devem ser considerados complementares na abertura da concorrência no acesso local. Nestas circunstâncias, é claro que os reguladores não podem abrandar os seus esforços para fazer cumprir plenamente esta obrigação de acesso.

Uma questão que as ARN têm de analisar pormenorizadamente é o efeito das limitações técnicas das ofertas de acesso dos operadores históricos aos novos operadores. Alguns operadores históricos crêem estar em conformidade com a regra da não-discriminação por oferecerem acesso apenas nos mesmos pontos em que o facultam às empresas que controlam

a jusante (num extremo no DSLAM²³ local e no outro num ponto de presença nacional (POP)). Na prática, porém, isto poderá impor fortes custos de transmissão a um novo operador cuja rede não tem a mesma topografia ou cobertura geográfica ou, alternativamente, condená-lo ao simples papel de revendedor, se não puder controlar a qualidade e o débito fornecidos ao cliente distante ligado através da rede do operador histórico ao seu ponto de presença. É por isso que o acesso ao nível do ATM assume grande importância para os novos operadores, juntamente com o acesso no DSLAM e no ponto de presença, consoante os casos, a fim de lhes permitir utilizar plenamente a sua própria rede (ou ofertas de rede alternativas) e controlar as características técnicas da ligação ao utilizador final.

A necessidade de vigilância regulamentar manter-se-á durante algum tempo, uma vez que as formas de acesso alternativas só lentamente proporcionam maior concorrência nos serviços de banda larga na maioria dos Estados-Membros. Exceptuando o êxito notável do modem de cabo, o acesso através de ligações por LLSF, fibra, satélite e linha alugada não se desenvolveu significativamente, embora haja sinais encorajadores no Reino Unido (linhas alugadas) e Itália (satélite e fibra).

O acesso por modem de cabo teve um êxito notável nos Países Baixos, Bélgica e Reino Unido, estando também em boa posição em Espanha, na Áustria e em França. Os operadores de rede de cabo também estão confrontados com uma série de obstáculos regulamentares e financeiros no melhoramento das suas redes, o que significa que, fora dos países supracitados, não estão em condições de oferecer uma concorrência efectiva neste momento nem de desenvolver os seus próprios recursos de banda larga a um ritmo suficiente para acompanhar o desenvolvimento dos fornecedores de DSL concorrentes.

O lacete local sem fios (LLSF) não concretizou, até agora, as suas promessas e vários operadores titulares de licenças não conseguiram cumprir as obrigações de implantação nelas contidas, tendo alguns declarado falência ou sido forçados a devolver as suas licenças. Há apenas pequenas bolsas de ligações LLSF em alguns Estados-Membros, as quais fazem pouca ou nenhuma concorrência às outras formas de acesso em banda larga.

Embora a actual situação económica e a falta de investimento financeiro estejam a afectar muito claramente o desenvolvimento de infra-estruturas de acesso alternativas, é evidente que a posição dominante dos operadores históricos no mercado do acesso por linha fixa está a impedir o desenvolvimento da concorrência nos serviços de banda larga em geral. Longe de promoverem os objectivos da eEurope, os preços de retalho artificialmente baixos dos serviços DSL oferecidos pelos operadores históricos tendem a excluir a concorrência e, a longo prazo, imporão preços mais elevados aos consumidores de serviços de banda larga.

4.6. Linhas alugadas

A Comissão tem sublinhado repetidamente que a disponibilização eficiente e oportuna de uma série de linhas alugadas a preços orientados para os custos constitui uma condição necessária para o desenvolvimento de uma concorrência efectiva, em especial no acesso à Internet em elevado débito. Nos termos do quadro actual, os operadores notificados (PMS) devem fornecer um conjunto mínimo de linhas alugadas (desde a largura de banda vocal até 2

²³ Multiplexador de acesso DSL

Mbit/s) de acordo com normas técnicas específicas, a tarifas orientadas para os custos e em moldes não discriminatórios²⁴.

Além disso, pelo menos um operador deve estar sujeito à obrigação de fornecer um conjunto mínimo de linhas alugadas em todos os pontos do território nacional. Deste modo, a questão de um operador ter ou não PMS no mercado das linhas alugadas, numa ou noutra categoria de débito de dados, está subordinada a este requisito de assegurar o fornecimento de linhas alugadas em todo o mercado. Dado o desenvolvimento da capacidade de transmissão e das necessidades do mercado desde que a legislação foi elaborada, as ARN terão de determinar se essa obrigação de fornecimento deve ser ou não imposta para larguras de banda maiores. Nos Países Baixos, por exemplo, o operador histórico não tem PMS nas linhas a retalho acima dos 2Mbit/s. No Reino Unido, em Outubro de 2001, o operador histórico pediu ao OFTEL que determinasse que ele não tinha PMS nas linhas alugadas de grande largura de banda, quando o OFTEL procurava resolver o problema da falta de concorrência a nível retalhista tomando medidas a nível grossista. Na Dinamarca, a ARN determinou que as obrigações de fornecimento de circuitos internacionais poderiam ser suprimidas e as obrigações respeitantes ao fornecimento de redes de base ser gradualmente reduzidas.

O número crescente de Estados-Membros com uma concorrência significativa na capacidade de transmissão em elevado débito levará a um menor número de designações de PMS nas linhas de elevado débito, a começar pelos circuitos internacionais. Simultaneamente, no momento em que a UE avança para o novo quadro regulamentar, as ARN devem assegurar a total aplicação das obrigações regulamentares referentes aos circuitos de curta distância e terminais e continuar a designar o fornecedor de um conjunto mínimo de linhas alugadas em todo o seu território.

4.6.1. Fixação dos preços

Apesar de as obrigações regulamentares já serem aplicadas a nível da UE há mais de dez anos, os novos operadores têm, muitas vezes, de se contentar com ofertas de descontos sobre as tarifas de retalho ou com preços de retalho minorados e ainda há Estados-Membros onde a orientação para os custos das tarifas das linhas alugadas do operador histórico ou de empresas a este associadas ainda não está inteiramente assegurada (Bélgica, Áustria). Na Bélgica, está em curso um estudo sobre o modelo de custeio das linhas alugadas e um outro sobre os operadores com eventual poder de mercado significativo, enquanto a Irlanda está a efectuar uma análise da formação dos preços das linhas alugadas. Na Finlândia, não é imposta qualquer obrigação de orientação para os custos aos operadores com PMS no tocante ao fornecimento de linhas alugadas, por se considerar que já existe uma concorrência efectiva neste mercado. No Luxemburgo, as reduções oferecidas aos clientes colocam as tarifas abaixo das que o regulador fixou, o que causa problemas aos concorrentes.

4.6.1.1. Linhas alugadas nacionais

No caso das linhas de 64 kbit/s, o desenvolvimento mais visível desde Agosto de 2001 é o facto de os encargos terem estabilizado, tendo havido apenas uma redução média de 0,5% nos três circuitos considerados (2, 50 e 200 km). Esta redução média oculta um ligeiro aumento (0,6%) do preço dos circuitos locais, compensado pelas reduções nos circuitos de 200 km (-2%). Esta estabilidade interrompe uma tendência descendente de 3 anos, que se traduziu numa

²⁴ Tal significa que devem aplicar condições semelhantes, em circunstâncias semelhantes, a organizações que fornecem serviços semelhantes, e assegurando condições e qualidade idênticas às que facultam aos seus próprios serviços ou aos das suas filiais.

diminuição global de 25% no período de 1998 a 2002 (20% de redução nos circuitos locais e de 30% nos circuitos de 50 km e 200 km).

O Reino Unido continua a ser o Estado-Membro com os circuitos de 64 kbit/s locais e de 200 km mais caros. Os preços dos circuitos locais no país menos caro, a Alemanha, são 64% inferiores aos do Reino Unido. Sete Estados-Membros praticam preços inferiores à média comunitária para estas linhas, ao passo que apenas cinco têm preços inferiores à média para os circuitos de 200 km. Em 2002, os encargos aumentaram na Bélgica e na Áustria e sofreram reduções na Alemanha, Espanha e França.

No caso das linhas de 2Mbit/s, a redução média é superior (3,5%) à das linhas de 64 kbit/s, devido essencialmente à redução dos preços dos circuitos locais (quase 5%). As duas outras distâncias consideradas (50 km e 200 km) sofreram reduções de 2,4% e 3,2%, respectivamente. No entanto, o ritmo global da tendência descendente abrandou drasticamente em comparação com os anos anteriores, dado que, no período de 1998 a 2002, a redução média dos preços dos circuitos de 2 Mbit/s, em todas as distâncias, foi de 37%.

As diferenças nas assinaturas mensais de país para país são mais pronunciadas do que as diferenças de preço das linhas de 64 kbit/s. Os circuitos de 2 km na Dinamarca (1 956 €) são 85% mais baratos do que nos Países Baixos (13 363 €). Ao contrário do que sucede com os circuitos de 64 kbit/s, o número de países com encargos inferiores à média comunitária (7) não se altera em função da distância.

No que respeita aos circuitos de 200 km, a Espanha é o país mais caro (58 893 €), registando-se na Suécia preços 78% mais baixos (12 737 €). A Áustria teve uma importante redução nos circuitos locais (46%), compensada por um aumento de 9% nos circuitos mais longos. Em Espanha, a redução média dos preços dos circuitos locais e das linhas de 200 km foi de 5,5%. Inversamente, o impacto do enorme aumento dos encargos dos circuitos locais no Reino Unido (29%) foi ligeiramente moderado por uma redução nos circuitos interurbanos (15%).

4.6.1.2. Linhas alugadas internacionais

Ao contrário das linhas alugadas nacionais, os alugueres médios anuais dos meios-circuitos internacionais continuaram a diminuir na UE ao longo do último ano. A tendência para a descida dos preços dos circuitos de 64 kbit/s continuou ao mesmo ritmo, ou ainda mais acelerado, nas linhas para países da UE distantes e para os EUA, respectivamente, mas abrandou nas linhas para os países da UE mais próximos. A redução média em relação a Agosto de 2001 é de 7,4%, tendo a maior redução ocorrido nos circuitos para os EUA (11%).

A Grécia continua a ser o país mais caro nas linhas de 64 kbit/s dentro da UE. A Bélgica e o Reino Unido figuram em segundo lugar, embora nestes dois países, especialmente no Reino Unido, se tenha verificado uma grande redução nos circuitos para os EUA, juntamente com a Irlanda e a Finlândia. Os países mais baratos são o Luxemburgo e a Dinamarca. No Luxemburgo, os preços para países da UE distantes são 64% inferiores aos da Grécia.

As reduções dos preços das linhas de 2 Mbit/s mantiveram a tendência dos anos anteriores, independentemente da distância. A Grécia, a Suécia e Portugal são, mais uma vez, os países mais caros no que respeita aos destinos distantes. No outro extremo, o Luxemburgo e a Finlândia oferecem os preços mais baixos. Em relação aos destinos mais próximos na UE, a Grécia e a Espanha são os países mais caros e a Dinamarca é, de longe, o país mais barato.

4.6.2. *Prazos de entrega e qualidade do serviço*

Durante a preparação do relatório anual sobre linhas alugadas, a atenção da Comissão foi atraída para a possibilidade de melhorias significativas nos prazos de entrega, em finais de 2001 e inícios de 2002, em países que tinham registado alguns dos piores desempenhos nesta matéria (Alemanha, Irlanda, Países Baixos). No entanto, estes esperados melhoramentos devem ainda ser confirmados nas estatísticas anuais, subsistindo ainda problemas nestes países, bem como na Áustria, nas linhas alugadas com diversos débitos, em contraste com os países da UE com as melhores práticas.

A comparação dos prazos de entrega e de outras categorias levanta, todavia, a questão dos critérios utilizados na contagem exacta do tempo, pois não é certo que o prazo de entrega seja contado a partir do mesmo ponto inicial em todos os Estados-Membros. Registaram-se algumas melhorias significativas nos acordos sobre o nível de serviço (Irlanda, França), nos quais os operadores históricos se comprometem a cumprir determinados níveis de qualidade do serviço e, o que é igualmente importante, se estabelecem cláusulas com sanções rigorosas caso a entrega não seja feita de acordo com as condições de qualidade de serviço aplicáveis.

Quanto à entrega de linhas alugadas de largura de banda vocal de qualidade normal ou especial, os prazos de entrega mais longos registaram-se na Irlanda, onde a situação efectivamente se deteriorou desde o último ano, no que se refere às linhas de qualidade normal. Houve melhorias significativas nos Países Baixos e na Áustria, mas, em conjunto com a Espanha e a Alemanha, estes países ainda têm os prazos de entrega mais longos para as linhas nacionais. Em relação às linhas de 64 kbit/s, a Alemanha apresentava o prazo de entrega mais longo (90 dias), sendo que, no outro extremo do espectro, o prazo de entrega era apenas de 21 dias em França, tendo as autoridades francesas comunicado que foi introduzido um novo regime de 14 dias para a entrega em 2001. Na Alemanha, as medidas sobre tarifas anteriormente tomadas pela ARN foram complementadas em Maio de 2002 com uma decisão que estabelece prazos vinculativos para a entrega destas linhas alugadas, bem como para as de 2 Mbit/s.

Quanto às linhas de 2 Mbit/s, que são um produto essencial para o desenvolvimento da concorrência no acesso local em elevado débito, os tempos de entrega não diminuíram significativamente desde o ano passado. Os prazos foram, mais uma vez, muito longos na Alemanha (168 dias), em comparação com os prazos relativamente curtos registados no Luxemburgo e na Grécia. A situação das linhas alugadas de maior capacidade é mais difícil de apreciar, pois alguns Estados-Membros não estavam em condições de apresentar informações sobre as várias categorias fornecidas, em alguns casos porque não existe qualquer designação de PMS e, consequentemente, qualquer obrigação de comunicar informações.

Ao apreciar o desempenho relativo dos Estados-Membros quanto à fixação dos preços e à entrega de linhas alugadas, podem identificar-se várias “melhores práticas”. O operador histórico da Dinamarca praticou consistentemente os preços mais baixos para diversos débitos e distâncias nas suas linhas alugadas, devendo servir obviamente de referência para os outros países. Quanto aos prazos de entrega, e embora a Finlândia e o Reino Unido (Kingston) tenham atingido um bom resultado numa série de categorias, a Bélgica parece ser o Estado-Membro com desempenhos mais consistentes na rápida entrega de linhas alugadas. Por último, e embora tenham existido graves problemas em termos de prazos de entrega, a Irlanda parece ter agora os acordos sobre o nível de serviço mais eficazes e abrangentes aplicáveis ao seu operador histórico, que também desenvolveu um sistema em linha muito apreciado para acompanhar o avanço dos pedidos.

4.7. Numeração

4.7.1. *Seleccção do operador e pré-selecção do operador*

A selecção do operador e a pré-selecção do operador deviam estar disponíveis em todos os Estados-Membros em 1 de Janeiro de 2000, excepto nos países que beneficiaram de um adiamento.

A selecção do operador e a pré-selecção do operador estão disponíveis para todas chamadas para números geográficos a partir de telefones fixos, excepto na Alemanha nas chamadas locais. Entretanto, já foi adoptada legislação, mas ainda está pendente um processo por infracção. A Grécia tem um adiamento até 1 de Janeiro de 2003. Podem ser feitas chamadas para números não-geográficos através da selecção do operador e da pré-selecção do operador em sete Estados-Membros.

A aplicação da selecção do operador não parece colocar grandes problemas em nenhum Estado-Membro.

A aplicação da pré-selecção do operador parece ser muito mais sensível em toda a UE. Em quase todos os Estados-Membros, os novos operadores queixam-se das campanhas de recuperação de clientes por parte dos operadores históricos. Estas consistem em esforços de comercialização especificamente direccionados para os utilizadores que aderiram recentemente à pré-selecção do operador. Os novos operadores também se queixam de que o departamento de retalho dos operadores históricos utiliza frequentemente dados privilegiados sobre os clientes, fornecidos pelo seu departamento de rede, quando este executa a pré-selecção do operador. Para limitar esta prática, a autoridade reguladora espanhola, CMT, adoptou uma decisão que impede os operadores que perderam um cliente para outro operador, pré-seleccionado, de tomarem medidas para recuperar esse cliente durante um período de quatro meses.

Vários novos operadores pedem igualmente que as chamadas com pré-selecção do operador sejam incluídas na factura do operador histórico, a fim de eliminar o obstáculo à entrada constituído pela “dupla facturação” dos clientes.

A selecção do operador e a pré-selecção do operador provaram ser instrumentos muito úteis para desenvolver a concorrência em todos os Estados-Membros. No entanto, na Finlândia, a pré-selecção do operador não contribuiu para a concorrência local. Depois de instaurar vários processos de infracção, a Comissão está agora, de um modo geral, satisfeita com a aplicação da selecção do operador e da pré-selecção do operador em toda a UE.

4.7.2. *Portabilidade dos números*

A portabilidade dos números fixos deveria ter sido introduzida em todos os Estados-Membros, excepto naqueles que beneficiaram de adiamento, em 1 de Janeiro de 2000.

A portabilidade dos números fixos está disponível em toda a União Europeia, excepto em França, para certos números não-geográficos, e no Luxemburgo, para todos os números não-geográficos. A Grécia tem um adiamento até 1 de Janeiro de 2003. Alguns Estados-Membros alcançaram muito bons resultados nos números transferidos. Em meados de 2002, o Reino Unido tinha perto de 4 milhões de números fixos transferidos, a Bélgica 413 700, os Países Baixos 363 300, a Espanha 327 250 e a Dinamarca 364 000. Os outros países tinham menos de 100 000 números transferidos.

A portabilidade dos números móveis não é exigida pelo actual quadro regulamentar, mas tornar-se-á obrigatória no novo quadro. Actualmente, é oferecida em oito Estados-Membros, registando-se uma adopção particularmente elevada no Reino Unido (1,6 milhões), Espanha (530 000), Países Baixos (250 000) e Dinamarca (214 000).

O custo da portabilidade é criticado pelos novos operadores de vários Estados-Membros, pois consideram que constitui um obstáculo ao desenvolvimento dos seus planos de negócios. Os clientes não estão, muitas vezes, dispostos a pagar o montante total exigido para transferir um número e os concorrentes têm de suportar parte do preço. Embora o custo seja fixado pelas ARN de acordo com o princípio da orientação para os custos, ainda é considerado excessivamente elevado pelos novos operadores.

4.8. Contabilização dos custos e separação de contas

Nos termos do direito comunitário, as ARN são responsáveis por assegurar que os sistemas de contabilização dos custos dos operadores notificados (essencialmente os operadores históricos) sejam adequados para aplicar os princípios tarifários previstos nas directivas, em particular no que diz respeito à transparência e à orientação para os custos. Os quadros do anexo 2 apresentam mais informações sobre a aplicação da contabilização dos custos e da separação de contas. Nas secções pertinentes do relatório, faz-se referência aos requisitos específicos de contabilização dos custos em relação, por exemplo, às linhas alugadas, à desagregação do lacete local e à interligação.

Nas suas recomendações²⁵ sobre a determinação dos preços da interligação, a Comissão considerou que a abordagem mais adequada se baseia nos custos adicionais médios de longo prazo (CAMLPL) previsionais - o que implica um sistema contabilístico baseado nos custos correntes - por estar mais de acordo com um mercado concorrencial.

Enquanto na maioria dos Estados-Membros os custos correntes são utilizados como *base dos custos* para a determinação dos preços da interligação e dos lacetes locais desagregados, a sua utilização para as linhas alugadas e a telefonia vocal é mais limitada. Os operadores notificados ainda utilizam os custos históricos para os encargos de interligação nos sistemas aplicados na Dinamarca, Luxemburgo, Portugal, Finlândia e Suécia, embora a maioria destes operadores tenha iniciado o processo de migração para um sistema que reflecte os custos correntes. No caso da Finlândia, é de salientar que há mais de cinquenta operadores com PMS e cada um deles desenvolve o seu próprio modelo; o principal operador utiliza uma base de custos correntes. A Dinamarca é actualmente o único país que ainda ajusta os encargos de interligação com base numa comparação internacional dos encargos de interligação existentes em alguns países da UE, embora esteja planeada a fixação de preços por referência a um modelo CAMLPL a partir de Janeiro de 2003.

Quanto à *norma de custeio* aplicada para modelizar os custos de interligação, a metodologia CAMLPL já é aplicada num primeiro grupo de operadores históricos de seis Estados-Membros (Alemanha, Grécia, França, Irlanda, Países Baixos (para os encargos de entrega) e Reino Unido). Na Áustria, a ARN utiliza um modelo CALP previsional. Vários outros Estados-Membros estão a desenvolver modelos CAMLPL sob a supervisão das ARN (Bélgica,

²⁵ Recomendação da Comissão 98/195/CE de 8 de Janeiro de 1998 relativa à interligação num mercado das telecomunicações liberalizado (Parte 1 - Determinação dos preços da interligação), JO L 73, 12.3.1998; Recomendação da Comissão 98/322/CE de 8 de Abril de 1998 relativa à interligação num mercado das telecomunicações liberalizado (Parte 2 - Separação de contas e contabilização dos custos), JO L 141 de 13.5.1998.

Dinamarca, Espanha, Itália, Luxemburgo). A Suécia tenciona mudar para este sistema apenas em Janeiro de 2004, ao passo que Portugal e a Finlândia ainda não tomaram qualquer decisão.

Um elemento fundamental do cumprimento dos princípios sobre determinação dos custos contidos no direito comunitário é a existência de um *processo de verificação*, incluindo uma auditoria efectuada por um auditor independente ou pela ARN. A Comissão tomou medidas nesta matéria, instaurando processos de infracção contra diversos Estados-Membros. Actualmente, as auditorias são em regra realizadas por auditores externos independentes, embora em muitos casos a ARN efectue procedimentos de verificação adicionais. Apenas três ARN (na Alemanha, Áustria e Finlândia) realizam elas próprias todos os procedimentos de verificação para validarem os sistemas utilizados pelos respectivos operadores. Todos os Estados-Membros verificaram, pelo menos uma vez, os sistemas contabilísticos dos operadores notificados, excepto a Bélgica (onde o operador histórico não divulgou a descrição do seu modelo, tendo a verificação sido realizada apenas com o modelo da ARN), o Luxemburgo e a Finlândia (onde foram verificados os sistemas de cerca de dezoito operadores PMS, num total de mais de cinquenta operadores PMS). Na Grécia, os resultados da primeira auditoria dizem respeito a 2001.

O *âmbito* da auditoria é um elemento-chave para determinar se o processo instituído pelo regulador permite verificar a adequação dos sistemas contabilísticos utilizados pelos operadores notificados. Esse âmbito é normalmente vasto, incluindo a metodologia, a precisão e os volumes (ver Anexo 2). No entanto, dois Estados-Membros realizam uma análise de alto nível de algumas partes do modelo (Dinamarca e Finlândia).

O *momento* em que é feita a verificação é um elemento importante do processo; o lapso de tempo entre as últimas contas auditadas e o período para o qual as tarifas são calculadas afecta negativamente a qualidade das previsões efectuadas para fixar as tarifas. Em três Estados-Membros, as auditorias às contas de 2000 ainda não foram realizadas, por razões bem diversas: na Bélgica a ARN não impôs auditorias; em Itália o auditor foi nomeado tardiamente e a auditoria ainda está em curso e no Luxemburgo não foi realizada qualquer auditoria até à data. Ainda não foram publicadas declarações de conformidade relativas ao ano 2000 em França e Itália (onde as declarações são publicadas com grande atraso), Bélgica (onde foi publicada uma declaração relativa aos custos de interligação apenas para as contas de 2001) Luxemburgo (onde não houve qualquer verificação). Na Finlândia, a ARN emitiu uma declaração, em finais de 2001, que não faz qualquer distinção entre os operadores PMS auditados. Na Grécia, ainda não foi publicada a declaração relativa à verificação dos custos de interligação.

Em conclusão, embora o nível de aplicação da contabilização dos custos seja variável na UE, a maioria dos Estados-Membros está a trabalhar na melhoria dos modelos de contabilização dos custos e na orientação para os custos dos encargos e tarifas. Contudo, o âmbito das auditorias e as conciliações em falta geram incertezas sobre os valores dos custos utilizados para determinar os preços e sobre a transparência das informações utilizadas.

Quanto à *separação de contas*, ou seja, o requisito de manter contas regulamentares separadas para assegurar a transparência dos custos e evitar eventuais práticas anticoncorrenciais, na Alemanha só são preparadas contas separadas no contexto de cálculos específicos em abordagem “ascendente” e na Áustria um processo pendente irá exigir contas separadas para 2001. No Luxemburgo, está a ser aplicada a separação de contas. No entanto, deve salientar-se que, nos Estados-Membros onde são elaboradas contas separadas exaustivas, aparentemente estas não incluem elementos fundamentais como os encargos de transferência entre unidades de negócios (Grécia, Espanha, Países Baixos, Finlândia), custos ou receitas.

Ainda há, portanto, aspectos importantes a melhorar em toda a UE para que a aplicação da separação de contas possa ser considerada satisfatória.

A aplicação da contabilização dos custos e da separação de contas na Irlanda e no Reino Unido pode ser encarada como a melhor prática existente na UE no que diz respeito à abordagem e à metodologia utilizadas, à verificação minuciosa realizada pelos reguladores e à disponibilização de informações a terceiros. Todos estes elementos levam a uma maior transparência do processo de determinação das tarifas e contribuem para gerar confiança nos sistemas de contabilização dos custos dos operadores notificados e, indirectamente, para a orientação para os custos das tarifas.

4.9. Autorizações

4.9.1. Condições

A actual directiva relativa ao licenciamento apresenta uma lista exaustiva das questões que podem ser abrangidas pelas condições de licenciamento, em particular no que diz respeito à utilização dos números, à fiabilidade financeira, aos requisitos essenciais, ao cumprimento das regras da concorrência, às contribuições para o serviço universal e outros requisitos de interesse público.

Desde a liberalização, foram introduzidas várias melhorias nos regimes nacionais de licenciamento no que diz respeito às condições associadas às licenças e autorizações e a maior parte dos sistemas de licenciamento dos Estados-Membros já está conforme com a directiva neste aspecto. Apesar dos progressos, a Espanha ainda está a converter as licenças emitidas ao abrigo do anterior regime de licenciamento, uma situação que constitui um problema, uma vez que as autorizações actuais devem ser postas em conformidade com a nova Directiva Autorizações até 25 de Julho de 2003. O sistema de licenciamento francês ainda impõe aos titulares das licenças a obrigação de investirem uma percentagem do volume de negócios em investigação e desenvolvimento, uma condição que não está incluída na directiva actual. A Comissão reabriu um processo de infracção contra a França nesta matéria. Em geral, os intervenientes no mercado não se queixaram das condições de licenciamento, excepto em Itália, onde os operadores de satélite pediram uma maior simplificação dessas condições.

Quanto às licenças dos serviços móveis, as condições incluídas nas licenças de rede 3G a respeito dos requisitos de implantação e cobertura foram objecto de um intenso debate nos últimos meses, tendo em conta as dificuldades sentidas de um modo geral no sector e os atrasos previstos no lançamento comercial dos serviços 3G.

Recorde-se, em primeiro lugar, que a existência de condições de licenciamento relativas à implantação das redes móveis é compatível com os quadros regulamentares actual e futuro da UE, embora o âmbito exacto dessas condições seja ainda determinado pelos Estados-Membros, em função das circunstâncias nacionais. No entanto, houve pedidos de flexibilização das condições associadas às licenças e em três Estados-Membros (Bélgica, Espanha e Portugal) verificou-se um adiamento de alguns requisitos das licenças 3G iniciais relativos à implantação e à cobertura. Além disso, em dois Estados-Membros (Itália e França), a duração inicialmente prevista para as licenças 3G foi prolongada (de 15 para 20 anos).

Na sua Comunicação de Junho de 2002 “Rumo à implantação das comunicações móveis de terceira geração”, a Comissão realçou a necessidade de um ambiente regulamentar estável, ao mesmo tempo que reconhecia que poderá ser necessário adaptar as modalidades de implantação. A Comissão afirmava que essas adaptações devem ser feitas em condições

transparentes e objectivas, o que implicará a organização de uma consulta pública com base numa proposta fundamentada e justificada. A Comissão recomendava igualmente que quaisquer alterações às condições constantes das licenças sejam discutidas com outras administrações nacionais num fórum adequado, para facilitar o intercâmbio de informações e das melhores práticas e abrir o caminho para uma abordagem coordenada em toda a UE.

As condições das licenças, em todos os Estados-Membros, permitem vários graus de utilização das modalidades de partilha da infra-estrutura de rede para facilitar a implantação das redes 3G. Na verdade, em alguns casos, a partilha de recursos, como as antenas, também pode ser imposta a nível nacional, por motivos ambientais ou outras razões de interesse público. Embora estas modalidades estejam sujeitas à aplicação das regras da concorrência e a medida em que satisfazem os requisitos de implantação de cada licença seja uma matéria de direito nacional, a Comissão é, em princípio, favorável a este meio de aceleração da disponibilização de serviços móveis em banda larga para o público.

4.9.2. *Taxas*

As taxas das licenças devem procurar cobrir apenas os custos administrativos suportados na administração da licença em questão e devem estar em proporção com o trabalho em causa²⁶. No Anexo 2, apresenta-se um quadro que mostra os níveis das taxas existentes nos Estados-Membros para a prestação de serviços de telefonia vocal fixa.

Um demorado processo visando moderar as elevadas taxas únicas vigentes na Alemanha chegou agora a uma solução. Na sequência da anulação do anterior regulamento sobre as taxas das licenças pelo supremo tribunal administrativo, entrou em vigor um novo regulamento que prevê taxas de licenças que cobrem o custo da sua concessão.

Na maioria dos Estados-Membros, o nível das taxas administrativas manteve-se inalterado desde o ano passado. Relativamente a 2001, as taxas administrativas foram alteradas em quatro Estados-Membros (Bélgica, Itália, Países Baixos e Suécia). Na Bélgica e Itália, as taxas aumentaram ligeiramente, em termos nominais, em todas as categorias, ao passo que na Suécia o aumento foi um pouco maior. Nos Países Baixos, a estrutura das taxas mudou, de modo que as taxas dos operadores PMS aumentaram e as taxas dos restantes operadores diminuíram ou mantiveram-se inalteradas.

Quanto às taxas de numeração, quatro Estados-Membros (Alemanha, Finlândia, França, Países Baixos) comunicaram uma diminuição dessas taxas, ao passo que dois Estados-Membros as aumentaram ligeiramente em termos nominais (Bélgica, Itália).

O nível actual das taxas administrativas e de numeração não parece constituir grande problema, uma vez que, com excepção das preocupações expressas pelos operadores de satélite italianos, os intervenientes no mercado não mencionaram as taxas como um problema. As autoridades italianas tencionam rever as taxas com a transposição do novo quadro.

O nível dos encargos relativos ao espectro aplicáveis às redes móveis manteve-se em grande medida inalterado desde a altura em que as licenças foram concedidas. Contudo, foram introduzidas alterações em Espanha, onde a lei orçamental de 2002 previa uma redução média de 65% dos encargos da reserva do espectro em relação a 2001, para as tecnologias GSM, DCS e UMTS, e a introdução de um limite máximo, para os futuros aumentos, de 5% por ano

²⁶ Além disso, podem ser impostos encargos para assegurar a utilização óptima de recursos escassos, o que explica as diferenças entre as estruturas das taxas das infra-estruturas e dos serviços fixos e móveis.

até 2006. Esta medida vem na sequência dos aumentos substanciais dos encargos da reserva de espectro originados pela lei orçamental espanhola de 2001. Em França, depois de não se ter conseguido obter mais de duas candidaturas na ronda inicial para concessão de licenças 3G em 2001, o preço das licenças foi alterado para um encargo único de 619 M€ e uma taxa anual de 1% sobre o volume de negócios 3G, regime este já aplicável na segunda ronda de licenciamento, em 2002.

4.9.3. Serviços públicos em rede local via rádio

Um domínio que assume um interesse comercial crescente para os operadores é a prestação ao público de serviços em rede local via rádio como complemento de outras tecnologias de banda larga e móveis. Trata-se de uma actividade que, na maioria dos Estados-Membros, se encontra isenta de licença, mas em quatro Estados-Membros (Espanha, Itália, Luxemburgo e Grécia) a prestação destes serviços ao público não é actualmente permitida, embora haja indícios de que estão a ser estudadas mudanças a este respeito nesses países.

A Comissão está a ponderar a hipótese de emitir uma recomendação neste domínio, dizendo, no essencial, que o fornecimento de serviços públicos de acesso em rede local via rádio deve estar isento de licença ou ser sujeito apenas a uma autorização geral e que não deve ser exigido qualquer direito individual para a utilização do espectro necessário para a prestação desses serviços. Esta questão está a ser objecto de uma consulta com os Estados-Membros.

4.9.4. Direitos de passagem

A entrada de novos operadores no mercado e o desenvolvimento do mercado das telecomunicações no seu conjunto depende das condições em que as redes podem ser implantadas e as novas infra-estruturas instaladas. Assim, o quadro regulamentar da UE estabelece um princípio de não-discriminação para a concessão de direitos de passagem e promove a partilha de recursos nos casos em que a concessão de direitos de passagem adicionais não é possível em resultado de requisitos essenciais aplicáveis, como a protecção do ambiente e/ou dos objectivos de ordenamento do território. Os procedimentos para a concessão de direitos de passagem devem ser objectivos, oportunos e transparentes, e a independência das autoridades competentes assegurada a todos os níveis. Estes princípios transitam, efectivamente, para o novo quadro.

Os relatórios anteriores identificaram uma série de problemas em relação aos direitos de passagem, como a concessão de direitos específicos ao operador histórico, a falta de transparência nos regulamentos e procedimentos e a divisão pouco clara de competências entre os diferentes níveis de autoridade com responsabilidades neste domínio. Esta situação trouxe desvantagens para os novos operadores e causou atrasos significativos na implantação de novas infra-estruturas.

As dificuldades e os atrasos na obtenção de direitos de passagem e de licenças de construção de infra-estruturas de rede continuam a ser uma importante preocupação para os operadores da UE, em especial no que diz respeito à implantação de redes 3G. Embora existam preocupações ambientais e de saúde pública legítimas subjacentes a alguns destes problemas e se saiba que, em muitos casos, estas questões são da competência das autoridades locais, é claro que a situação é agravada pela multiplicidade de regulamentações e falta de coerência ou coordenação nas abordagens processuais e políticas adoptadas a nível local ou regional. Os problemas persistem, em particular, na Grécia e Áustria (em relação às redes móveis, devido a preocupações de saúde pública), em França (relativamente aos operadores de cabo em especial), no Luxemburgo (apesar dos recentes progressos resultantes de um processo por

infracção) e na Bélgica, Itália, Suécia e Espanha. Estão a surgir preocupações específicas em alguns Estados-Membros, como a Itália, em relação à concessão de direitos discriminatórios nos casos em que as autoridades locais conservam o controlo ou a propriedade de empresas que exploram as redes e serviços de telecomunicações.

Uma preocupação adicional é o risco de proliferação de impostos ou outros encargos cobrados pelas autoridades locais ou regionais sobre as infra-estruturas de redes móveis situadas em domínio público. É o caso, em especial, da Bélgica, onde a legislação a nível regional destinada a estabelecer impostos sobre as infra-estruturas de redes fixas e móveis está a ser contestada a nível federal. Também surgiram preocupações devido à eventual imposição de uma taxa correspondente a uma dada percentagem das receitas dos operadores pelas autoridades locais, em Espanha, para a concessão de direitos de instalação de recursos.

Por outro lado, há sinais animadores de que os Estados-Membros estão a ficar cada vez mais conscientes da necessidade de enfrentar estes problemas, como mostra o número de iniciativas nacionais destinadas a melhorar a coordenação e a coerência das regras neste domínio. Por exemplo, as autoridades reguladoras das telecomunicações dinamarquesa, austríaca e espanhola emitiram orientações para as autoridades locais neste domínio, ao passo que as autoridades grega, irlandesa e neerlandesa criaram grupos de trabalho que reúnem os principais intervenientes. É de saudar, em especial, a iniciativa das autoridades italianas de harmonizar as diversas leis regionais nesta matéria.

4.10. Serviço universal, consumidores, utilizadores

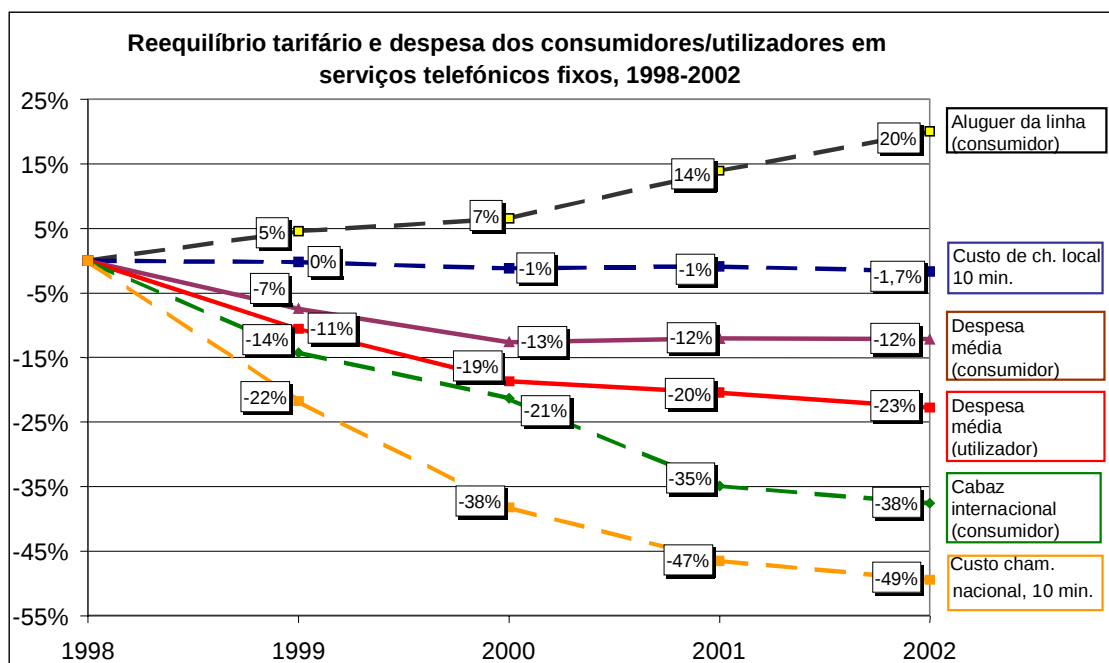
4.10.1. Preços de retalho

4.10.1.1. Orientação para os custos, contabilização dos custos, regimes tarifários especiais

As tarifas de utilização de redes e serviços telefónicos fixos públicos das organizações com PMS devem seguir o princípio da orientação para os custos, sendo crucial verificar, para esse efeito, se é aplicado um sistema coerente de contabilização dos custos. Além disso, qualquer sistema de descontos aplicado por estas organizações aos utilizadores dos seus serviços deve ser totalmente transparente e tem de ser publicado e aplicado em conformidade com o princípio da não-discriminação. A aplicação destes princípios é essencial para se evitarem distorções das condições de mercado - como a compressão das margens - e para permitir que os preços diminuam em resultado da pressão da concorrência.

O direito comunitário previu, assim, um reequilíbrio progressivo das tarifas de retalho em função dos custos, que parece ter-se verificado em termos gerais, embora em graus variáveis, nos diversos Estados-Membros. Os dados do Anexo 2 e do gráfico abaixo mostram que, desde a liberalização da telefonia vocal (1 de Janeiro de 1998), as assinaturas mensais da linha aumentaram em toda a UE (cerca de 20%, tanto para os utilizadores residenciais como para as empresas), ao passo que as tarifas das chamadas locais evidenciaram aumentos menos acentuados em função da duração da chamada. Paralelamente, os preços das chamadas nacionais e internacionais diminuíram fortemente (cerca de 50% para empresas e de 40% para utilizadores residenciais). No entanto, alguns Estados-Membros consideram que as tarifas ainda não foram totalmente reequilibradas (Bélgica, Alemanha, Luxemburgo, Portugal e Suécia). Noutros casos, a Comissão instaurou processos por infracção nos casos em que a aplicação de sistemas de preços rígidos dificultou o reequilíbrio das tarifas, nomeadamente contra a Espanha, tendo o processo sido enviado para o Tribunal de Justiça. Além disso, existe, em vários Estados-Membros, uma margem reduzida entre a assinatura mensal da linha para os clientes residenciais e o aluguer mensal do lacete local totalmente desagregado para o

fornecimento de serviços de telefonia vocal. Em Maio de 2002, a Comissão enviou uma comunicação de objecções nesta matéria ao operador histórico alemão.



Ver nota ²⁷

É muito importante, obviamente, que as ARN tenham um papel activo, especialmente na verificação do sistema de contabilização dos custos utilizado pelos operadores PMS. As ARN devem ter poderes adequados para este fim, o que não acontece na Bélgica, e devem exercer os seus poderes activamente neste domínio, como acontece na Dinamarca, Espanha, Itália, Países Baixos e Reino Unido. Contudo, o risco de fixação de preços anticoncorrenciais que inibem a entrada no mercado e distorcem a concorrência ainda poderá ser significativo no momento da aplicação do novo quadro.

Apesar da concorrência crescente, os Estados-Membros ainda consideram que o nível de concorrência na maior parte dos mercados retalhistas de telefonia vocal não é por si só suficiente para contrabalançar o poder de mercado do operador histórico. Na maioria dos Estados-Membros, são utilizados sistemas de preços máximos para assegurar a redução das tarifas, alcançar uma concorrência efectiva e atender às necessidades de interesse público, como a manutenção da acessibilidade dos preços dos serviços telefónicos públicos. A Finlândia foi o único Estado-Membro que eliminou a obrigação da orientação para os custos nas chamadas nacionais e internacionais.

4.10.1.2. Regimes de financiamento do serviço universal

O principal objectivo da política e legislação da UE em matéria de serviço universal de telecomunicações é garantir a disponibilidade de um conjunto definido de serviços para todos os utilizadores, independentemente da sua localização geográfica, e a um preço acessível em função das condições nacionais específicas, nomeadamente para os utilizadores deficientes e os utilizadores com necessidades sociais especiais.

²⁷

Estas variações são calculadas com base num cabaz da RTC pública, pressupondo-se que os utilizadores/clientes recorrem a um serviço de RTC pública do operador histórico. A composição do cabaz vem indicada no ponto 8.3 do Anexo 1.
A despesa média refere-se apenas a chamadas locais e nacionais.

Embora, em termos gerais, o serviço universal pareça estar a ser prestado em todos os Estados-Membros sem problemas de maior, ainda subsistem preocupações em algumas áreas. É o caso, em especial, da aplicação de medidas específicas para os utilizadores deficientes e os utilizadores com necessidades sociais especiais, bem como da oferta de serviços de listas e de serviços de consulta de listas que abrangem todos os assinantes.

Quanto à aplicação de medidas específicas para utilizadores deficientes e utilizadores com necessidades sociais especiais, só alguns Estados-Membros introduziram regimes tarifários especiais para estes grupos de utilizadores (como a Áustria, Alemanha e Itália). No entanto, os dados apresentados no Anexo 2 mostram que foram aplicadas disposições específicas na maioria dos Estados-Membros, com excepção da França, Países Baixos e Áustria, a fim de facilitar a utilização dos serviços telefónicos por utilizadores deficientes (ou seja, chamadas gratuitas para os serviços de consulta de listas e facturas em Braille para os utilizadores invisuais).

Por outro lado, a prestação de serviços de listas e de serviços de consulta de listas que abrangem todos os assinantes tem-se revelado problemática, levando a Comissão a instaurar processos por infracção em alguns casos. No entanto, registaram-se algumas melhorias recentemente (p. ex., na Grécia, onde foram aprovados novos regulamentos, embora ainda não estejam em vigor), como se pode ver no Anexo 2. Neste contexto, a criação de um sistema coerente de recolha de dados sobre os assinantes e sua oferta a entidades interessadas de uma forma orientada para os custos e não-discriminatória é crucial para o fornecimento de serviços universais de listas.

Sempre que o fornecimento de todos estes serviços impuser encargos excessivos às empresas envolvidas, a legislação da UE permite que os Estados-Membros financiem o custo líquido correspondente através da criação de um fundo, para que este custo possa ser partilhado entre os intervenientes no mercado. A aplicação de um sistema coerente de contabilização dos custos reveste-se, evidentemente, de grande importância para o cálculo desse custo líquido. Só aos fornecedores de redes públicas de telecomunicações e/ou de serviços públicos de telefonia vocal será exigida uma contribuição para o cumprimento e/ou financiamento das obrigações de serviço universal, devendo o método de repartição dos custos entre eles basear-se em critérios objectivos e não-discriminatórios.

O Tribunal de Justiça enunciou critérios claros neste domínio, nas suas decisões de 30 de Novembro de 2000 (processo *Comissão contra o Reino da Bélgica*, C-384/99) e, mais recentemente, de 6 de Dezembro de 2001 (processo *Comissão contra a República francesa*, C-146/00), que deverão facilitar a transposição do novo quadro. Os princípios do serviço universal transitam para o novo quadro, mas num contexto mais vasto, uma vez que o âmbito da nova disposição é alargado a todos os serviços de comunicações electrónicas.

À medida que as quotas de mercado dos operadores históricos diminuem, há uma maior tendência para que surjam pedidos de financiamento da prestação do serviço universal. No último ano, os operadores interessados solicitaram o financiamento do custo líquido da oferta do serviço universal em Portugal, Bélgica, Espanha, Irlanda e Áustria (embora neste último caso o pedido tenha acabado por ser retirado). Realizou-se uma consulta pública sobre este tema na Grécia e em França (em resultado da decisão do Tribunal de Justiça).

Por enquanto, porém, apenas dois Estados-Membros solicitaram que os outros operadores fizessem pagamentos efectivos ao fornecedor do serviço universal (França e Itália), ao passo que dois outros Estados-Membros (Espanha e Reino Unido) concluíram que a oferta do

serviço universal não implicara um encargo excessivo para o operador designado. O Anexo 2 apresenta mais pormenores nesta matéria.

4.10.1.3.Utilizadores e consumidores

O quadro regulamentar tem o objectivo de garantir um conjunto de direitos básicos dos consumidores, como a transparência das informações, a qualidade dos serviços telefónicos, o acesso às listas e uma facturação discriminada. O novo quadro regulamentar assegura uma ampla continuidade nestes domínios.

Os prestadores de serviços telefónicos fixos ou móveis têm de fornecer fisicamente um contrato aos consumidores, devendo os termos e condições típicos ser publicados sob a supervisão da ARN. É o que parece suceder em todos os Estados-Membros, na sequência da recente adopção de regulamentação no Luxemburgo, contra o qual estava a correr um processo por infracção devido à falta de poderes da ARN nesta matéria.

Foi definida uma lista de indicadores a nível comunitário para medir a qualidade dos serviços de telefonia vocal. Esses indicadores visam permitir que as ARN controlem a qualidade do serviço e tomem medidas correctivas adequadas, impondo, por exemplo, determinadas metas de qualidade aos operadores PMS. Estes últimos devem manter informações actualizadas sobre o seu desempenho com base nesses parâmetros. Tudo indica que estas disposições estão a ser aplicadas em todos os Estados-Membros, como indicado no Anexo 2. Além disso, em quase todos eles a ARN estabeleceu metas de desempenho relativas à qualidade do serviço para os operadores PMS (as excepções são a Irlanda, Finlândia, Suécia e Reino Unido), mas só na Bélgica, Irlanda e Reino Unido a ARN publicou avaliações da qualidade do serviço relativas ao ano 2001. No entanto, o OFTEL definiu indicadores de desempenho comparáveis, que fornecem informações comparáveis sobre a qualidade do serviço de uma grande variedade de operadores de telecomunicações do Reino Unido, e realiza inquéritos sobre a qualidade relativos às quatro redes móveis existentes.

É indubitável que um dos instrumentos básicos para melhorar a confiança dos consumidores é o fornecimento de facturação discriminada. O actual quadro comunitário exige que seja fornecida aos utilizadores, a pedido e sem custos adicionais, uma facturação discriminada básica que identifique cada chamada, para permitir uma verificação dos encargos incorridos e um controlo da utilização e das despesas. Quando adequado, podem ser oferecidas aos assinantes informações mais pormenorizadas a tarifas razoáveis ou gratuitamente.

Na sequência de relatórios anteriores, a Comissão instaurou processos por infracção contra diversos Estados-Membros. De entre aqueles cujos processos ainda se encontravam pendentes na altura do sétimo relatório, a Dinamarca, a Grécia e o Luxemburgo já introduziram disposições na sua legislação para darem cumprimento aos requisitos da UE e os Países Baixos planeiam fazer o mesmo dentro em breve. No caso da Áustria, a Comissão decidiu recorrer ao Tribunal de Justiça. Na Finlândia, segundo informações recentes, as chamadas, regra geral, não são individualmente discriminadas nas facturas fornecidas gratuitamente.

Como protecção final do utilizador, quaisquer medidas aplicáveis a situações de não-pagamento de facturas telefónicas correspondentes à utilização da rede telefónica pública fixa devem ser proporcionadas, não-discriminatórias e facilmente acessíveis às partes interessadas. Qualquer interrupção ou corte do serviço daí decorrente deverá ser devidamente anunciada com antecedência ao assinante. Não foram assinalados problemas nesta matéria.

Os utilizadores devem também ter acesso, nas redes telefónicas públicas fixas, ao barramento selectivo de chamadas. Todos os Estados-Membros, com excepção da Áustria, estão a cumprir esta disposição, como mostram os dados do Anexo 2.

4.11. Protecção dos dados

4.11.1. Armazenamento para efeitos de facturação e retenção dos dados de tráfego

Nos termos do quadro actual, os dados de tráfego devem ser apagados ou tornados anónimos no final da chamada. Tais dados só podem ser processados para fins de facturação e de pagamento da interligação, até ao final do período durante o qual a factura pode ser contestada judicialmente ou o pagamento exigido. A nova directiva relativa à privacidade e às comunicações electrónicas inclui uma disposição semelhante, alargando a sua aplicação a todas as comunicações electrónicas e criando outras possibilidades de armazenamento dos dados de tráfego para efeitos de comercialização e para a oferta de serviços de valor acrescentado, mediante consentimento.

É evidente que os períodos durante os quais os operadores necessitam de armazenar dados de tráfego para fins de facturação variam consideravelmente entre Estados-Membros, dado que o período durante o qual uma factura pode ser judicialmente contestada baseia-se normalmente no direito civil, que, por sua vez, varia de forma significativa de Estado-Membro para Estado-Membro; estes períodos vão de três meses (Finlândia) a seis anos (Reino Unido). Tal situação pode criar obstáculos ao funcionamento do mercado interno.

Nos termos do quadro actual, os Estados-Membros podem, todavia, adoptar legislação que não imponha a obrigação de apagar os dados de tráfego, sempre que tal seja necessário, por exemplo, para a segurança nacional e a prevenção da - ou luta contra a - criminalidade. A nova directiva retoma esta disposição e acrescenta a adequação e a proporcionalidade ao critério da necessidade, afirmando ainda explicitamente que as medidas nacionais devem estar em conformidade com os princípios gerais do direito comunitário. Determina ainda que o período de retenção deve ser limitado.

Os dados disponíveis sobre estas questões são apresentados no Anexo 2. Em vários Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Luxemburgo), já foi adoptada legislação respeitante à retenção dos dados de tráfego para fins de investigação criminal, mas falta ainda adoptar, em todos eles, actos regulamentares que determinem o período exacto de retenção. As leis-quadro destes países fixam um período máximo de retenção de doze meses, excepto no caso da Bélgica, em que o período mínimo é de doze meses. Em Espanha, a obrigação de retenção é aplicável aos serviços da sociedade da informação. Na Alemanha, a retenção dos dados de tráfego para fins de aplicação da lei pode ser imposta aos operadores em casos individuais, exigindo uma ordem do tribunal. No Reino Unido, os períodos de retenção dos dados de tráfego que estão a ser considerados para fins de segurança nacional variam entre seis e doze meses. Quanto aos cartões pré-pagos e aos fornecedores de serviços Internet, existe, nos Países Baixos, a obrigação de reter um conjunto reduzido de dados de tráfego durante três meses para fins de investigação criminal.

Aparentemente, vários Estados-Membros estão ainda a analisar os períodos de retenção dos dados de tráfego para outros efeitos que não os de facturação e pagamento da interligação, tendendo estes períodos a ser mais curtos do que os períodos de retenção para efeitos de facturação e pagamento da interligação. Não se sabe ainda claramente se os dados de tráfego a reter para outros efeitos que não os de facturação serão diferentes dos dados de tráfego que poderão ser retidos para efeitos de facturação e pagamento da interligação.

O baixo nível de harmonização na retenção dos dados de tráfego nos Estados-Membros, tanto para efeitos de facturação como para outros fins, implica encargos financeiros para os operadores, com especial incidência nos operadores transfronteiras. Muitas vezes, não é claro para os operadores que estejam a ser estudadas compensações para tais encargos financeiros.

O impacto da legislação relativa à retenção de dados só se tornou mais claro no último ano, provavelmente devido ao facto de, após a liberalização, as atenções se terem centrado primeiramente em aspectos das telecomunicações como o licenciamento, a interligação e o acesso aos mercados, não tendo a protecção dos dados sido considerada tão importante pelos operadores. No entanto, alguns anos após a liberalização, enquanto alguns Estados-Membros introduziram ou estudam a introdução de legislação mais exigente (por motivos de segurança nacional e para efeitos de investigação criminal) e numa situação em que os mercados financeiros se apresentam frágeis, os operadores prestam maior atenção à protecção dos dados e às consequências da legislação nacional e do baixo nível de harmonização na Europa. É necessária clareza por parte de todos os Estados-Membros na sua abordagem global da retenção dos dados de tráfego.

4.11.2. Chamadas, faxes e correio electrónico não solicitados

O quadro actual segue uma abordagem de inclusão opcional para os faxes não solicitados. Contudo, na Grécia e no Luxemburgo não existe qualquer regime, situação esta que não está em conformidade com o disposto na directiva.

A actual directiva indica que os Estados-Membros podem escolher uma abordagem de inclusão opcional ou de exclusão opcional para as chamadas não solicitadas com fins de comercialização directa, ao passo que o correio electrónico não é, em termos estritos, abrangido pela directiva. O Anexo 2 mostra que Dinamarca, Alemanha, Grécia, Espanha, Itália, Áustria e Suécia escolheram uma abordagem de inclusão opcional tanto para chamadas não solicitadas como para correio electrónico não solicitado. O Reino Unido escolheu uma abordagem de exclusão opcional para ambos. A Irlanda aplica uma abordagem de exclusão opcional para as chamadas não solicitadas, não tendo adoptado qualquer abordagem para o correio electrónico não solicitado. Os Países Baixos aplicam uma abordagem de inclusão opcional para as chamadas não solicitadas e uma abordagem de exclusão opcional para o correio electrónico não solicitado, ao passo que a Finlândia escolheu a abordagem contrária. A França também escolheu uma abordagem de exclusão opcional aplicável às chamadas não solicitadas, não havendo qualquer regime para o correio electrónico não solicitado. A Bélgica e o Luxemburgo ainda não decidiram que método irão aplicar, estando esta situação em conflito com o disposto na actual directiva, que exige aos Estados-Membros que adoptem um regime de inclusão opcional ou de exclusão opcional para as chamadas não solicitadas. Portugal aplica um regime de exclusão opcional para o correio electrónico não solicitado.

A nova directiva relativa à protecção dos dados nas comunicações electrónicas mantém a escolha entre um regime de inclusão opcional ou de exclusão opcional para as chamadas não solicitadas, exigindo para os faxes e correio electrónico (incluindo todas as formas de sistemas de mensagens electrónicas, como SMS, MMS, etc.) com fins de comercialização directa um regime de inclusão opcional. Tal significa que vários Estados-Membros terão de alterar a sua legislação nesta matéria para respeitar o disposto na nova directiva, que deve ser transposta em todos os Estados-Membros até final de Outubro de 2003.

5. APLICAÇÃO DA DECISÃO UMTS

Todos os Estados-Membros aplicaram já efectivamente a Decisão UMTS²⁸, uma vez que já foram emitidas licenças 3G em todos eles, atribuindo frequências afectadas às 3G em conformidade com as decisões ERC pertinentes²⁹, que foram, por seu turno, adoptadas em resultado dos mandatos conferidos à CEPT ao abrigo da Decisão UMTS. No Anexo 2 figura um relatório mais pormenorizado sobre a aplicação da Decisão UMTS nos Estados-Membros. Este relatório, em conjunto com as anteriores comunicações da Comissão sobre a situação no mercado 3G³⁰, dá cumprimento aos requisitos de apresentação de relatórios contidos na Decisão UMTS.

6. ESTADO DE PREPARAÇÃO PARA A TRANSPOSIÇÃO DO NOVO QUADRO REGULAMENTAR

As directivas que constituem os principais elementos do novo quadro regulamentar para as redes e serviços de comunicações electrónicas³¹ deverão ser transpostas para o direito nacional até 24 de Julho de 2003. O novo quadro também estipula que os Estados-Membros devem aplicar as medidas nacionais de transposição a partir de 25 de Julho de 2003³², após o que os instrumentos comunitários que fazem parte do quadro regulamentar existente, e que serão substituídos pelos elementos do novo quadro, serão revogados³³.

Todos os Estados-Membros se encontram, portanto, num período de preparação intensiva das medidas legislativas necessárias para transpor o novo quadro para o direito nacional. A maioria deles já lançou consultas públicas sobre a aplicação do novo quadro e publicou ou está prestes a publicar projectos de lei nesse sentido. Os modelos legislativos que podem ser utilizados para transpor o novo quadro vão desde a adopção de uma nova lei global das comunicações (como se pensa fazer na Bélgica, Espanha, França, Itália, Áustria, Portugal, Finlândia, Suécia e Reino Unido) até à introdução das necessárias alterações nas leis das comunicações existentes (como tencionam fazer os Países Baixos e a Dinamarca). A Comissão considera que, para uma transição em boa ordem para o novo quadro, é da maior importância que as necessárias medidas de transposição nacionais sejam adoptadas a tempo de assegurar a sua aplicação em 25 de Julho de 2003.

Uma vez adoptadas estas medidas, as autoridades reguladoras nacionais terão a possibilidade de completar o processo de análise do mercado e avaliação da concorrência efectiva, que é necessário para ajustar a regulamentação *ex ante* existente aos princípios do novo quadro.

²⁸ Decisão 128/1999/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de Dezembro de 1998 relativa à introdução coordenada de um sistema de comunicações móveis e sem fios (UMTS) de terceira geração na Comunidade (JO L 17 de 22.1.1999, p. 1).

²⁹ Decisões ERC (97) 07 (bandas de frequências UMTS); ERC (00) 01 (que alarga as bandas UMTS) e ERC (99) 25 (utilização harmonizada).

³⁰ Comunicação “Introdução das comunicações móveis de terceira geração na União Europeia: ponto da situação e via a seguir”, COM(2001) 141 de 20 de Março de 2001; Comunicação “Rumo à implantação das comunicações móveis de terceira geração”, COM(2002) 301 de 11 de Junho de 2002.

³¹ Trata-se da Directiva 2002/21/CE (Directiva-Quadro), da Directiva 2002/20/CE (Directiva Autorização), da Directiva 2002/19/CE (Directiva Acesso) e da Directiva 2002/22/CE (Directiva Serviço Universal). Os Estados-Membros devem, até 31 de Outubro de 2003, transpor os requisitos da Directiva 2002/58/CE (directiva relativa à privacidade e às comunicações electrónicas) para o direito nacional. A Decisão Espectro de Radiofrequências (676/2002/CE) não exige transposição pelos Estados-Membros.

³² Ver, por exemplo, o artigo 28º da Directiva-Quadro.

³³ Ver o artigo 26º da Directiva-Quadro.

Prevê-se que este processo de ajustamento continue durante alguns meses após a “data de aplicação” acima referida, mas para que ele possa ter lugar é indispensável que as estruturas administrativas subjacentes e o quadro legislativo estejam já instituídos. Algumas autoridades reguladoras nacionais (por exemplo, da Dinamarca, Grécia, Espanha, Irlanda, Luxemburgo, Finlândia, Suécia e Reino Unido) afirmaram que poderão realizar as análises de mercado antes da data de aplicação de Julho de 2003, enquanto outras (como as da Alemanha e dos Países Baixos) declararam não ter competências jurídicas para desempenhar esta função, nos termos do direito nacional, até o novo quadro ter sido transposto. Embora a autoridade reguladora nacional neerlandesa ainda não tenha as competências jurídicas necessárias para recolher as informações necessárias para as avaliações do mercado, foi elaborada uma proposta legislativa para resolver este problema provisoriamente.

Um domínio que poderá exigir particular atenção em vários Estados-Membros é a relação entre as autoridades reguladoras nacionais e as autoridades nacionais da concorrência, uma vez que será necessária uma estreita cooperação entre estes organismos a nível nacional para assegurar uma abordagem coerente na avaliação das condições de concorrência nos mercados relevantes. Alguns Estados-Membros, como a Bélgica, a Itália e a Áustria, estão a estudar a possibilidade de esta cooperação ser regida por protocolos formais entre as duas autoridades, enquanto outros (como os Países Baixos e o Reino Unido) tencionam juntar as funções reguladora e de concorrência numa única autoridade. Os Estados-Membros também terão de prestar especial atenção à necessidade de assegurar que as autoridades reguladoras nacionais possuam os recursos necessários, tanto em termos de efectivos como de competências, para poderem levar a cabo o processo de definição e análise do mercado que o novo quadro regulamentar exige.

A Comissão está a acompanhar activamente os preparativos em curso nos Estados-Membros e tomará as medidas coercivas apropriadas caso as obrigações do novo quadro não sejam cumpridas atempadamente.

A aplicação coerente do novo quadro regulamentar em toda a União Europeia exige ainda uma cooperação estreita e regular a nível europeu entre as autoridades reguladoras nacionais de todos os Estados-Membros e com a Comissão. É especialmente importante que as autoridades reguladoras nacionais procurem chegar a acordo sobre os tipos de instrumentos e soluções mais adequados para fazer face a determinados tipos de situações no mercado, para que a plena realização do mercado único das comunicações electrónicas tenha lugar em condições idênticas e não-discriminatórias para todos os operadores na UE. O novo quadro inclui obrigações específicas nesta matéria³⁴, tendo sido criados mecanismos no âmbito dos quais esta cooperação pode ter lugar (nomeadamente o Comité das Comunicações e o Grupo de Reguladores Europeus, bem como o Comité do Espectro de Radiofrequências e o Grupo para a Política do Espectro de Radiofrequências).

³⁴ Ver, em especial, o nº 2 do artigo 7º da Directiva-Quadro.