



Bruxelas, 15.6.2016
COM(2016) 399 final

2016/0185 (COD)

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**que altera o Regulamento (UE) n.º 531/2012 no que respeita às regras aplicáveis aos
mercados grossistas de itinerância**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SWD(2016) 201 final}

{SWD(2016) 202 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• **Justificação e objetivos da proposta**

A intervenção regulamentar da UE nos mercados de itinerância grossistas e retalhistas tem-se revelado necessária nos últimos dez anos a fim de melhorar as condições de funcionamento do mercado interno da UE em matéria de serviços de itinerância¹.

Em 2015, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) 2015/2120,² que entrou em vigor em 29 de novembro de 2015 e alterou o Regulamento (UE) n.º 531/2012 (Regulamento relativo à itinerância)³.

O Regulamento (UE) 2015/2120 exige a abolição das sobretaxas de itinerância a nível retalhista na União a partir de 15 de junho de 2017, sob reserva da utilização responsável dos serviços de itinerância e da possibilidade de aplicar, para efeitos de sustentabilidade, um mecanismo de derrogação da abolição das taxas de itinerância a nível retalhista. Estas novas regras aplicáveis aos serviços de itinerância a nível retalhista na União são referidas, na presente exposição de motivos, como o regime RLAH («*roam-like-at-home*» - aplicação no estrangeiro das mesmas tarifas do país de origem).

Embora necessária, a regulamentação da vertente retalhista apenas não é suficiente para implementar a RLAH. Para que a abolição das sobretaxas de itinerância a nível retalhista seja sustentável em toda a União, e a fim de não distorcer as condições concorrenciais nos mercados domésticos, os mercados nacionais de itinerância a nível grossista têm de ser mais competitivos e praticar tarifas que permitam aos operadores oferecer, de forma sustentável, serviços retalhistas de itinerância sem taxas adicionais.

Nessa medida, a Comissão efetuou uma análise do mercado grossista de itinerância, com o objetivo de avaliar as medidas necessárias à abolição das sobretaxas de itinerância a nível retalhista, em conformidade com o artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento relativo à itinerância⁴.

A referida análise dos mercados grossistas demonstra que são ainda várias as falhas que afetam o funcionamento destes mercados (nomeadamente o seu caráter oligopolista, em conjugação com a natureza bilateral dos acordos de itinerância e a ausência de substitutos a nível grossista). A análise revela ainda que a posição negocial dos operadores com mais tráfego de saída do que de entrada em termos de itinerância, incluindo os mais frágeis agentes do mercado grossista de itinerância, pode, de facto, deteriorar-se com o RLAH caso não sejam aplicadas medidas de compensação. Por sua vez, esta situação pode distorcer o funcionamento dos mercados domésticos dos operadores locais.

Ao mesmo tempo, as regras do mercado grossista devem assegurar que os operadores visitados são capazes de recuperar os custos incorridos ao prestarem serviços de itinerância a

¹ Ver acórdão do processo C-58/08, EU:C:2010:321.

² Regulamento (UE) 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, que estabelece medidas respeitantes ao acesso à Internet aberta e que altera a Diretiva 2002/22/CE relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas e o Regulamento (UE) n.º 531/2012 relativo à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União

³ Regulamento (UE) n.º 531/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2012, relativo à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União.

⁴ Para mais pormenores, consultar o relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a análise do mercado grossista de itinerância [referência final] e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha esse mesmo relatório. [referência final].

nível grossista, nomeadamente custos conjuntos e comuns. Assim, seria possível salvaguardar os incentivos ao investimento nas redes visitadas e evitar-se-ia a distorção da concorrência doméstica nos mercados visitados causada pela arbitragem regulamentar dos operadores que, acedendo por via da itinerância, conseguem competir em mercados nacionais visitados competitivos.

Esta iniciativa visa, por conseguinte, regular o funcionamento dos mercados nacionais de itinerância a nível grossista, de modo a abolir as sobretaxas de itinerância a nível retalhista até 15 de junho de 2017 sem distorcer os mercados domésticos visitados e os mercados domésticos de origem.

- **Coerência com as disposições vigentes**

A abolição das sobretaxas de itinerância a nível retalhista é um passo essencial para garantir que as regras das telecomunicações apoiam a criação e o funcionamento de um mercado único digital em toda a União. Este objetivo foi igualmente sublinhado na Estratégia para um Mercado Único Digital, definida pela Comissão em 6 de maio de 2015⁵. Em particular, a regulamentação do mercado grossista de itinerância com vista a estabelecer um sistema RLAH na União, ajudará a alcançar o objetivo político de assegurar que mercados eficientes assegurem o acesso a infraestruturas de banda larga móvel de alto desempenho a preços acessíveis em toda a União.

Os legisladores reconheceram a importância deste objetivo para a generalidade do mercado único digital aquando da adoção das regras do sistema RLAH em 2015. Não obstante, tendo em conta a relação entre os mercados grossistas e retalhistas de itinerância, os legisladores sujeitaram a aplicação do sistema RLAH à adoção de medidas legislativas para abordar questões a nível grossista cuja resolução é necessária para abolir as sobretaxas de itinerância a nível retalhista na União.

Assim, a presente proposta de regulamento visa completar as regras relativas à itinerância, em particular no que respeita aos mercados grossistas de itinerância, bem como permitir a aplicação das regras do sistema RLAH a partir de 15 de junho de 2017. Estas metas estão em consonância com os objetivos subjacentes ao Regulamento relativo à itinerância e à mais ampla Estratégia para o Mercado Único Digital.

Além das medidas legislativas apresentadas neste documento, a criação do sistema RLAH será também acompanhada de atos de execução, a adotar em 15 de dezembro de 2016, que fornecerão regras pormenorizadas sobre a aplicação de uma política de utilização responsável e da metodologia a seguir para avaliar a sustentabilidade da abolição das sobretaxas de itinerância a nível retalhista.

- **Coerência com outras políticas da União**

A Estratégia para o Mercado Único Digital frisa que as redes de tecnologias de informação e comunicação são o pilar dos serviços e produtos digitais, que têm o potencial de sustentar todos os aspetos das nossas vidas e são o motor do desenvolvimento económico da Europa. Por conseguinte, a regulamentação dos mercados grossistas de itinerância com vista a permitir a abolição das sobretaxas de itinerância ajuda a desenvolver um setor de telecomunicações forte, competitivo e dinâmico, bem como a criar as condições ideais para o desenvolvimento de redes e serviços digitais avançados, que apoiam todos os setores da economia, incluindo as pequenas e médias empresas.

⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa, COM(2015) 192.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A intervenção regulamentar da UE nos mercados grossistas e retalhistas de itinerância tem-se revelado necessária nos últimos dez anos, com base no artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Tal intervenção tem procurado melhorar as condições de funcionamento do mercado interno no âmbito dos serviços de itinerância dentro da União⁶, uma vez que as autoridades reguladoras nacionais reconheceram ser incapazes de resolver a questão autonomamente, devido ao carácter transfronteiriço do mercado internacional de itinerância⁷. No seguimento da adoção do Regulamento (UE) 2015/2120, é necessário adotar medidas legislativas adequadas para assegurar o bom funcionamento dos mercados grossistas de itinerância. A adoção destas medidas permitirá a realização do sistema RLAH em toda a União, como demonstrado pela análise do mercado grossista de itinerância. Por conseguinte, é também necessário adotar medidas para regular os mercados grossistas de itinerância em conformidade com o artigo 114.º do TFUE, a fim de assegurar o funcionamento do mercado interno no âmbito dos serviços de itinerância e, em especial, assegurar a sustentabilidade do sistema RLAH.

• Subsidiariedade

Uma abordagem a nível da União à regulamentação dos mercados grossistas de itinerância evitaria que os Estados-Membros aplicassem, individualmente, diferentes abordagens para lidar com a questão dos elevados preços a nível grossista. Estas diferentes abordagens levantariam obstáculos ao mercado interno, uma vez que os prestadores de serviços de itinerância da União estariam sujeitos a diferentes condições regulamentares, conforme fossem prestadores de serviços de itinerância a nível grossista (enquanto operadores visitados) ou compradores de serviços de itinerância a nível grossista (enquanto operadores de origem), não obstante as regras de itinerância a nível retalhista se encontrarem estabelecidas no Regulamento relativo à itinerância.

Uma abordagem comum a nível da União é necessária também porque os Estados-Membros, individualmente, poderão não ter incentivos suficientes para regular os mercados grossistas nacionais de modo a ter em conta o potencial impacto das suas regras na possibilidade de fornecer um sistema RLAH noutros Estados-Membros. Uma iniciativa tomada a nível da União teria melhor em conta o interesse geral de todos os Estados-Membros. A falta de uma regulamentação coerente dos mercados grossistas de itinerância a nível da União poderá dificultar a realização do RLAH, tendo em conta o risco acrescido de discrepâncias entre os custos a nível grossista incorridos em outros Estados-Membros e as receitas a nível retalhista.

Por outro lado, uma abordagem comum a nível da UE poderá estabelecer as condições regulamentares necessárias e assegurar que os mercados grossistas nacionais apoiam o objetivo de abolir as sobretaxas de itinerância de forma sustentável em toda a União. Por último, uma abordagem comum terá também em consideração a interdependência entre as regras que regem os mercados retalhistas e os mercados grossistas no que respeita a garantir o

⁶ A utilização desta base jurídica foi também confirmada pelo acórdão do processo C-58/08, EU:C:2010:321, n.º 48.

⁷ Ver carta de dezembro de 2005 enviada pelo Grupo de Reguladores Europeus ao Diretor-Geral da Direção-Geral da Sociedade da Informação da Comissão.

bom funcionamento dos mercados de itinerância da União, como já foi, aliás, sublinhado pelo Tribunal⁸.

- **Proporcionalidade**

O legislador dispõe de amplos poderes discricionários para garantir a proporcionalidade das suas escolhas. Contudo, e em particular no que respeita às regras da itinerância, o Tribunal esclareceu que o legislador deve fundamentar as suas escolhas em critérios objetivos.

Neste caso, ao analisar os encargos associados a várias potenciais medidas, deverá examinar-se se os objetivos prosseguidos são relevantes ao ponto de justificarem até consequências económicas negativas substanciais para certos operadores⁹. Por conseguinte, as medidas regulamentares propostas têm em conta dois elementos, em conformidade com os critérios previstos no artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento relativo à itinerância, nomeadamente a necessidade de assegurar que os operadores visitados são capazes de recuperar todos os custos, incluindo os custos conjuntos e comuns, decorrentes da prestação de serviços regulamentados de itinerância a nível grossista, e a necessidade de prevenir a utilização permanente dos serviços de itinerância ou a utilização anómala ou abusiva do acesso grossista à itinerância para outros fins que não a prestação de serviços regulamentados de itinerância a clientes de prestadores de serviços de itinerância que viajam periodicamente na União.

Estes requisitos específicos garantem que, de acordo com o princípio da proporcionalidade, as regras de itinerância grossista não excedem o necessário para alcançar o objetivo geral da política. Não deverão, por exemplo, criar consequências económicas negativas que não possam ser justificadas pela prossecução do objetivo, designadamente exigir a operadores eficientes que forneçam serviços abaixo do custo ou impor regras de acesso que os operadores visitados não possam limitar à prestação de serviços de itinerância.

Por outro lado, como salientou o Tribunal, o cumprimento do princípio da proporcionalidade não impede que alguns operadores possam vir a sofrer consequências económicas negativas em casos específicos, nomeadamente uma redução dos lucros acima dos níveis verificados em mercados plenamente competitivos no âmbito das atividades de itinerância grossista ou prejuízos decorrentes da gestão ineficaz dos custos de rede. Nestes casos, as consequências negativas são justificadas e até necessárias para atingir o objetivo prosseguido.

- **Escolha do instrumento**

As medidas propostas destinam-se a definir regras diretamente aplicáveis à prestação de serviços grossistas de itinerância, mediante a alteração das disposições correspondentes estabelecidas no Regulamento relativo à itinerância. Por este motivo, apresenta-se uma proposta de regulamento.

⁸ No acórdão do processo C-58/08, o Tribunal considerou que a regulamentação a nível grossista do mercado de itinerância está em consonância com o princípio da subsidiariedade, na medida em que «a interdependência entre os preços retalhistas e os preços grossistas dos serviços de itinerância se reveste de uma importância significativa, de modo que qualquer medida que vise unicamente fazer baixar os preços retalhistas sem influenciar o nível dos custos de fornecimento grossista dos serviços de itinerância comunitária poderá perturbar o bom funcionamento do mercado da itinerância comunitária.» (n.º 77).

⁹ Acórdão do Tribunal no processo C-58/08, EU:C:2010:321, n.º 53.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES EX POST, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO.

- **Avaliações ex post/balancos de qualidade da legislação existente**

A Comissão realizou uma análise abrangente do mercado grossista de itinerância na União à luz dos objetivos específicos previstos no Regulamento relativo à itinerância.

A análise revela, em particular, que os mercados grossistas de itinerância nem sempre funcionam adequadamente. O impacto destas falhas no funcionamento dos mercados grossistas conduz a preços significativamente superiores aos custos estimados, em particular no que se refere aos dados. No entanto, qualquer dinâmica concorrencial que se verifique nos mercados grossistas de itinerância na União está essencialmente ligada a tarifas reguladas de itinerância grossista. Estas tarifas com limites máximos são, muitas vezes, as únicas disponíveis para os operadores com poder negocial mais limitado (operadores de menor dimensão ou operadores de redes móveis virtuais). A análise conclui ainda que não é possível antecipar com certeza o impacto da obrigatoriedade do futuro sistema RLAH, e, em especial, do esperado aumento do tráfego de itinerância, na concorrência a nível dos mercados grossistas nacionais de itinerância. Pelo contrário, tendo em conta as persistentes incapacidades do mercado, que afetam os mercados grossistas de itinerância, o relatório de análise não exclui o risco de, na ausência de medidas de compensação, a posição de um número substancial de agentes do mercado poder, na verdade, deteriorar-se com a aplicação do sistema RLAH.

- **Consultas das partes interessadas**

A Comissão realizou uma consulta pública sobre a análise dos mercados grossistas nacionais de itinerância entre 29 de novembro de 2015 e 18 de fevereiro de 2016. O objetivo da consulta era recolher opiniões sobre o funcionamento dos mercados de itinerância na UE e a atual regulamentação dos mercados grossistas nacionais de itinerância na União à luz da obrigatoriedade, prevista no Regulamento relativo à itinerância, de abolir as sobretaxas de itinerância a nível retalhista até 15 de junho de 2017. Foram recebidas 97 respostas no total (92 através do questionário em linha, três por correio eletrónico e duas posições escritas) provenientes de 25 Estados-Membros e da Noruega.

Os operadores têm diferentes perceções sobre o funcionamento dos mercados grossistas de itinerância. Alguns operadores históricos, bem estabelecidos e de grande alcance, bem como, de um modo geral, os operadores com grande tráfego de itinerância de entrada, defendem que existe uma certa dinâmica concorrencial, como demonstrado por tarifas dos mercados grossistas frequentemente inferiores aos atuais limites regulamentados. Outros operadores, em especial os de menor dimensão, os operadores de redes móveis virtuais e os operadores com grande tráfego de itinerância de saída, defendem que os preços de que dispõem no mercado grossista atingem os atuais limites ou estão próximos deles, sendo substancialmente superiores aos custos. As opiniões em relação ao impacto do RLAH na concorrência no âmbito dos mercados grossistas de itinerância também se dividem entre estes dois grupos de operadores, sendo que os primeiros defendem que o RLAH irá aumentar a concorrência e os segundos afirmam o contrário.

As autoridades reguladoras nacionais e os governos manifestam pontos de vista semelhantes aos dos operadores dos seus países. Os países que apresentam grandes volumes de itinerância de entrada consideram que os mercados grossistas nacionais de itinerância funcionam bem, enquanto os países com grandes volumes de itinerância de saída têm a opinião contrária. Por último, os consumidores e as associações de defesa do consumidor são cautelosos ao

manifestarem os seus pontos de vista sobre os mercados grossistas de itinerância, uma vez que não estão diretamente envolvidos nesses mercados.

A grande maioria dos inquiridos é da opinião de que a imposição de limites às tarifas de itinerância a nível grossista na UE, válidos em todos os Estados-Membros, constituiria a abordagem regulamentar mais apropriada para permitir a aplicação do sistema RLAH em 2017. No entanto, devido à existência de diferentes perceções relativamente ao funcionamento do mercado grossista de itinerância, os operadores dividem-se quanto ao nível mais adequado dos limites a impor para permitir um RLAH sustentável. Alguns defendem a confirmação dos atuais limites das tarifas de itinerância a nível grossista, enquanto outros instam a uma redução significativa das mesmas, a fim de permitir um sistema RLAH sustentável. Além disso, muitos operadores salientaram a importância do nível dos preços de terminação para o tráfego de itinerância, de modo a possibilitar a utilização do RLAH em chamadas de voz.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

A fim de reunir os elementos necessários para a elaboração do relatório de análise, e além da consulta pública realizada, no outono de 2015 a Comissão e o Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (ORECE) recolheram, junto dos operadores, um conjunto abrangente de dados¹⁰. A Comissão requereu ainda um estudo independente para estimar o custo da prestação de serviços grossistas itinerância¹¹, tendo também analisado os dados qualitativos e quantitativos recolhidos relativamente aos mercados grossistas e retalhistas de itinerância¹².

- **Avaliação de impacto**

O documento de trabalho da Comissão (Avaliação de Impacto)¹³ que acompanha a proposta de regulamento foi apresentado ao Comité de Controlo da Regulamentação, que emitiu um parecer positivo em 15 de abril de 2016.

Consideraram-se três opções:

Opção 1 — Nenhuma ação a nível da União (cenário de base). O RLAH não seria aplicável a partir de 15 de junho de 2017 e os consumidores continuariam a pagar sobretaxas de itinerância a nível retalhista.

Opção 2 — Instituir limites para as taxas de itinerância grossista em todos os Estados-Membros ao nível atual. Segundo esta opção, os atuais limites das tarifas dos serviços grossistas de itinerância estabelecidos no Regulamento relativo à itinerância (0,05 EUR por minuto para chamadas realizadas, 0,02 EUR por SMS, 0,05 EUR por MB) seriam

¹⁰ Os dados reunidos foram analisados em colaboração com o Centro Comum de Investigação (JRC). O JRC é o serviço científico interno da Comissão Europeia, composto por cientistas que fazem investigação a fim de fornecer às políticas da UE aconselhamento e apoio científico independente e com base em provas científicas. Para mais informações, consulte a página Web do JRC: <https://ec.europa.eu/jrc/>.

¹¹ SMART 2015/006 «Assessment of the cost of providing wholesale roaming services in the EEA (Avaliação do custo da prestação de serviços grossistas de itinerância no EEE)», TERA Consultants.

¹² A referida análise foi efetuada pela DG CONNECT, em colaboração com o Centro de Competência do JRC para a Avaliação Microeconómica. Para mais informações, consulte a página Web do JRC: <https://ec.europa.eu/jrc/>.

¹³ Documento de trabalho dos serviços da Comissão «Avaliação de Impacto que acompanha a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as regras dos mercados grossistas de itinerância e que altera o Regulamento (UE) n.º 531/2012, relativo à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União».

confirmados num ato legislativo, para que o RLAH entrasse em vigor em 15 de junho de 2017.

Opção 3 — Instituir limites para as taxas de itinerância grossista em todos os Estados-Membros a um nível inferior ao atual. De acordo com esta opção, a legislação conduziria a uma redução dos atuais limites das tarifas dos serviços grossistas de itinerância para 0,04 EUR por minuto para chamadas realizadas, 0,01 EUR por SMS e 0,0085 EUR por MB, assegurando igualmente que o RLAH entraria em vigor.

Opção 4 — Instituir limites nacionais específicos para a itinerância grossista. Esta opção levaria à aplicação de limites nacionais específicos para a itinerância grossista, equivalentes aos custos estimados em cada Estado-Membro e baseados num modelo de custos comuns. Permitiria também que o RLAH entrasse em vigor em 15 de junho de 2017.

Além da opção baseada em limites patente nas opções 2 a 4, a Comissão também analisou uma medida complementar, que representaria, para as partes num acordo de itinerância grossista, a possibilidade de negociar um regime de preços não regulado, dispensando, portanto, a aplicação dos limites máximos dos preços grossistas de itinerância, baseados em unidades, e previstos no Regulamento relativo à itinerância.

Com base na análise realizada na avaliação de impacto, **a Opção 3 é a mais adequada com vista a permitir um sistema RLAH sustentável na União**, incluindo para os operadores com menos poder negocial. Garante que os operadores visitados serão capazes de recuperar os custos previstos no âmbito da prestação de serviços grossistas de itinerância, mantendo simultaneamente os incentivos ao investimento nos mercados visitados. O limite previsto na Opção 3 deixa ainda margem para concorrência abaixo do limite, permitindo aos operadores retirar vantagens económicas da escala estabelecida, e, assim, negociar tarifas mais baixas.

A análise demonstra igualmente que a possibilidade de os operadores visitados e visitantes chegarem a acordo sobre a não aplicação dos limites a nível grossista, mas estabelecerem um contrato não regulamentado, por exemplo, um contrato com preços baseados na capacidade ou qualquer outra forma contratual, teria um impacto positivo no mercado grossista de itinerância. Esta solução poderia também, assim, ser permitida enquanto medida complementar.

Por outro lado, em comparação com a Opção 3, a Opção 4 não aumentaria significativamente a sustentabilidade do RLAH a nível dos operadores, implicando ao invés maiores riscos no que toca à recuperação dos custos a nível grossista, bem como consideráveis dificuldades de implementação.

Por último, a Opção 1 e, em menor escala, a Opção 2 não permitiriam atingir o objetivo de assegurar um sistema RLAH em toda a União. Isto pois a Opção 1 não garantiria a abolição das sobretaxas de itinerância a nível retalhista: em particular no âmbito da Opção 1, os prejuízos em termos de bem-estar do consumidor atingiriam os 1,4 mil milhões de EUR. Por sua vez, a Opção 2 também não seria suficiente para solucionar a insustentabilidade generalizada do RLAH para vários operadores (cerca de 20 % da amostra analisada) e em vários Estados-Membros (mais de 20 % dos Estados-Membros).

- **Direitos fundamentais**

Foi analisado o impacto da proposta nos direitos fundamentais, nomeadamente na liberdade de empresa. Neste contexto, e tendo em conta que os limites propostos visam abordar uma

falha do mercado, bem como assegurar a recuperação dos custos, esses limites não constituem uma medida desproporcional em relação ao objetivo prosseguido ou uma interferência intolerável que afete a essência dessa liberdade. A possibilidade de auto-exclusão traduz-se também no aumento da liberdade das partes para celebrarem um acordo a nível grossista.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A proposta não tem qualquer incidência orçamental para a UE.

5. OUTROS ELEMENTOS

• Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações

O sistema RLAH será obrigatório a partir de junho de 2017, sob reserva da aplicabilidade, nessa data, do ato legislativo a adotar na sequência da presente proposta. Por conseguinte, a Comissão propõe estabelecer uma ligação entre as obrigações de comunicação e a entrada em vigor do RLAH, de modo que qualquer nova regra a nível retalhista e grossista implique um período de aplicação semelhante.

No que se refere ao conteúdo do exercício de acompanhamento e avaliação, a atual cláusula de reexame prevista no artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento relativo à itinerância estabelece que a Comissão avalie o *«nível da concorrência nos mercados de itinerância, tanto grossistas como retalhistas, em particular da situação concorrencial dos pequenos operadores, dos operadores independentes e dos operadores emergentes, incluindo o impacto dos acordos comerciais na concorrência e o nível de interligação entre os operadores»*.

Este aspeto é, assim, diretamente relevante para a avaliação dos efeitos das regras na itinerância grossista no contexto desta iniciativa. No âmbito da atual obrigação de comunicação, a Comissão propõe a utilização dos seguintes indicadores a fim de se avaliar as medidas específicas desta iniciativa:

- número de pedidos de sustentabilidade;
- volumes totais de tráfego de itinerância de entrada e de saída por trimestre;
- preços grossistas médios e volumes de tráfego equilibrado e desequilibrado;
- número e principais características dos contratos a nível grossista baseados na capacidade; e
- medidas contratuais a nível grossista adotadas para fazer face às atividades empresariais de grande escala baseadas na itinerância permanente, ou na utilização anómala ou abusiva do acesso grossista à itinerância, e sua aplicação efetiva.

• Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta

O regulamento proposto divide-se em dois artigos: um inclui todas as alterações propostas ao Regulamento relativo à itinerância e o outro refere-se à sua entrada em vigor.

O artigo 1.º propõe as seguintes alterações ao Regulamento relativo à itinerância:

- O n.º 1 altera o artigo 3.º do Regulamento relativo à itinerância, prevendo a possibilidade de as partes que celebram um acordo de itinerância grossista renunciarem à aplicação dos limites máximos, a nível grossista, estabelecidos nos artigos 7.º, 9.º e 12.º do Regulamento relativo à itinerância.
- Os n.ºs 2 a 4 introduzem alterações às atuais disposições que estabelecem o limite máximo para as tarifas grossistas médias de itinerância no que se refere a chamadas,

SMS e dados, e modificam os valores aplicáveis. Estas alterações asseguram ainda a coerência entre os três artigos modificados (artigos 7.º, 9.º e 12.º).

- O n.º 5 introduz uma alteração ao artigo 17.º, com a vista a garantir a consulta do ORECE em litígios relativos às entradas necessárias para a prestação de serviços regulamentados de itinerância a nível grossista.
- Os n.ºs 6 e 7 introduzem alterações à cláusula de reexame, de modo a assegurar a coerência no seguimento da entrada em vigor do RLAH, bem como a clarificar as competências de recolha de dados do ORECE no âmbito do reexame.

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (UE) n.º 531/2012 no que respeita às regras aplicáveis aos mercados grossistas de itinerância

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 114.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu,¹

Após consulta ao Comité das Regiões,²

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) O Regulamento (UE) n.º 531/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho³ introduz uma abordagem comum à regulamentação da itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União.
- (2) A Estratégia para o Mercado Único Digital, definida pela Comissão em 6 de maio de 2015⁴, considerou o pacote relativo ao Mercado Único das Telecomunicações, adotado pelo Regulamento (UE) 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho⁵, um primeiro passo para eliminar as sobretaxas de itinerância nível retalhista, servindo assim de base à criação de um mercado único digital na União.
- (3) O Regulamento (UE) 2015/2120 estabelece um novo regime de fixação de preços de retalho dos serviços de itinerância regulados a nível da União, a fim de abolir as

¹ JO C , p.

² JO C , p.

³ Regulamento (UE) n.º 531/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2012, relativo à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União, JO L 172 de 30.6.2012, p. 10.

⁴ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa, COM(2015) 192.

⁵ Regulamento (UE) 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, que estabelece medidas respeitantes ao acesso à Internet aberta e que altera a Diretiva 2002/22/CE relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas e o Regulamento (UE) n.º 531/2012, relativo à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União, JO L 310 de 26.11.2015, p. 1.

sobretaxas de itinerância a nível retalhista sem distorcer os mercados domésticos e os mercados visitados.

- (4) A abolição das sobretaxas de itinerância a nível retalhista, introduzida pelo Regulamento (UE) 2015/2120, e também designada RLAH («*roam-like-at-home*» - aplicação no estrangeiro das mesmas tarifas do país de origem), é necessária para estabelecer e facilitar o funcionamento de um mercado único digital em toda a União. Porém, o regulamento não é suficiente para assegurar o correto funcionamento do mercado de itinerância.
- (5) A abolição das sobretaxas de itinerância a partir de 15 de junho de 2017, prevista no Regulamento (UE) n.º 531/2012, está, portanto, sujeita à aplicabilidade de um ato legislativo proposto pela Comissão que estipule medidas adequadas na sequência da sua análise aos mercados grossistas de itinerância.
- (6) A Comissão realizou uma análise abrangente dos mercados grossistas de itinerância, a fim de perceber quais as medidas necessárias para permitir a abolição das sobretaxas de itinerância a nível retalhista até 15 de junho de 2017.
- (7) À luz dos resultados desta análise, a Comissão adotou o relatório sobre a análise do mercado grossista de itinerância⁶. Nesta medida, e de modo a assegurar que os serviços de itinerância a nível retalhista podem ser prestados a preços domésticos de retalho, as entradas de itinerância grossista devem ser disponibilizadas a um nível que permita aos operadores de origem fornecer o sistema RLAH. Embora a existência de mercados nacionais grossistas de itinerância plenamente competitivos, em que os preços estão de acordo com os custos subjacentes à prestação deste serviço pelas redes visitadas, tornasse o RLAH um sistema claramente mais sustentável, a análise demonstra que, na verdade, não é este o caso. A análise demonstrou ainda que a obrigatoriedade do futuro sistema RLAH a nível de retalho, por si só, não resultará, muito provavelmente, no bom funcionamento dos mercados de itinerância grossistas de modo a permitir o fornecimento de RLAH na União até 15 de junho de 2017.
- (8) Em particular, o atual funcionamento dos mercados grossistas de itinerância poderia afetar a concorrência e o investimento nos mercados domésticos dos operadores de origem, devido às excessivas tarifas grossistas da itinerância, em comparação com as tarifas retalhistas domésticas aplicadas aos utilizadores finais. Tal aplica-se, em particular, aos operadores de menor dimensão ou aos operadores com mais tráfego de saída do que de entrada, tornando o sistema RLAH estruturalmente insustentável.
- (9) O funcionamento do mercado grossista de itinerância deveria permitir aos operadores recuperar todos os custos da prestação de serviços regulamentados de itinerância a nível grossista, incluindo os custos conjuntos e comuns. Assim, os incentivos ao investimento nas redes visitadas ficariam assegurados e evitar-se-ia a distorção da concorrência doméstica nos mercados visitados, causada pela arbitragem regulamentar dos operadores que, acedendo por via da itinerância, conseguem competir em mercados nacionais visitados competitivos.
- (10) Tendo em conta os problemas identificados, as atuais medidas aplicáveis aos mercados grossistas de itinerância devem ser alteradas, de modo a garantir que o nível das tarifas grossistas de itinerância permita um fornecimento sustentável do sistema RLAH na União.

⁶ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a análise do mercado grossista de itinerância [referência final].

- (11) A fim de possibilitar o desenvolvimento de um mercado mais eficiente, integrado e competitivo no âmbito dos serviços de itinerância, aquando da negociação do acesso a nível grossista para efeitos de prestação de serviços de itinerância retalhistas, os operadores devem ter a alternativa de negociar regimes de preços grossistas inovadores que não estejam diretamente relacionados com os volumes reais consumidos, nomeadamente pagamentos fixos, compromissos antecipados ou contratos baseados na capacidade, ou de negociar regimes de preços que reflitam variações na procura ao longo do ano. Por conseguinte, as partes em negociação devem ter a opção de chegar a acordo sobre a não aplicação de tarifas grossistas de itinerância máximas reguladas durante o período de vigência dos acordos relativos à itinerância grossista ou durante outros períodos de tempo pré-definidos. Esta solução excluiria a possibilidade de cada uma das partes solicitar, subsequentemente, a aplicação das tarifas grossistas de itinerância máximas baseadas no volume e assentes no consumo real estabelecidas no Regulamento (UE) n.º 531/2012. Esta alternativa não prejudica as obrigações de prestação de serviços regulamentados de itinerância a nível retalhista, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 531/2012.
- (12) No que respeita às regras relativas às tarifas grossistas, as obrigações regulamentares a nível da União devem ser mantidas, uma vez que qualquer medida que permita a utilização do RLAH em toda a União sem abordar o nível dos custos grossistas associados à prestação destes serviços poderá perturbar o mercado interno dos serviços de itinerância, desencorajando o desenvolvimento da concorrência.
- (13) As tarifas grossistas máximas devem funcionar como um limite de salvaguarda, assegurando que os operadores são capazes de recuperar os custos, incluindo os custos conjuntos e comuns. Devem ainda permitir a prestação sustentável e generalizada do sistema RLAH, deixando ao mesmo tempo margem para negociações comerciais entre operadores.
- (14) Os custos estimados para a prestação de serviços grossistas de itinerância, incluindo os custos conjuntos e comuns, foram avaliados com base em diversas fontes. Uma das fontes consistiu num modelo de custos gerais para os serviços grossistas de itinerância, elaborado com dados nacionais e baseado no método utilizado pelas autoridades reguladoras nacionais para determinar os limites das tarifas de terminação móvel de acordo com o direito da União. Uma segunda fonte consistiu em estimativas alternativas de custos baseadas em abordagens coerentes em toda a União relativamente à regulamentação das tarifas nacionais de terminação móvel. A avaliação assentou ainda nas atuais tarifas de itinerância a nível grossista no âmbito do tráfego desequilibrado na União, bem como em dados relativos às atuais tarifas de acesso grossista nos mercados domésticos.
- (15) Em relação aos custos estimados, foi tido em consideração o potencial impacto da natureza sazonal do tráfego de itinerância nos custos gerais da prestação de serviços grossistas de itinerância a nível nacional. Estas estimativas registaram os efeitos compensadores que poderiam mitigar um potencial aumento dos custos causado pela sazonalidade do tráfego de itinerância. No caso particular dos serviços de dados, a crescente procura interna revela que qualquer pico sazonal no tráfego num determinado ano será provavelmente ultrapassado pela procura interna nos anos seguintes. Do mesmo modo, e uma vez que as redes terrestres de comunicações móveis são dimensionadas de forma a lidar com esta tendência geral ascendente motivada pela procura interna, é pouco provável que um aumento da procura total a nível das redes, causado por fluxos sazonais de itinerância, resulte em custos de dimensionamento das redes móveis. No caso das chamadas de voz, em que a procura é

mais estável, os aumentos sazonais da itinerância podem, em alguns países, afetar os custos globais de dimensionamento das redes. No entanto, é provável que tais picos sazonais de tráfego localizados decorram da deslocação dos utilizadores internos para zonas turísticas, podendo ser, de alguma forma, mitigados pelo efeito compensador dos consumidores de itinerância em termos de utilização da capacidade em zonas metropolitanas durante a época de férias de verão.

- (16) Ao estabelecer uma tarifa máxima a nível retalhista para os serviços regulamentados de itinerância de dados, foram tidos em conta todos os componentes de acesso necessários para possibilitar a prestação de serviços de itinerância, incluindo os custos de trânsito relacionados com a prestação de tráfego de dados a um ponto de troca identificado por um operador da rede doméstica.
- (17) Deve ser tida em conta a carteira de serviços fornecidos por cada prestador de itinerância grossista, bem como os respetivos volumes de tráfego expectáveis, ao avaliar-se o papel de salvaguarda das tarifas de itinerância a nível grossista no contexto da prossecução do duplo objetivo de assegurar que os prestadores grossistas recuperam todos os seus custos relevantes e de garantir que a insustentabilidade do RLAH seja uma situação excepcional.
- (18) Por conseguinte, as atuais tarifas grossistas de itinerância máximas em termos de chamadas de voz, SMS e serviços de dados devem ser reduzidas.
- (19) Para monitorizar e supervisionar a aplicação do Regulamento (UE) n.º 531/2012 e a evolução dos mercados grossistas de itinerância, as autoridades reguladoras nacionais devem ter o direito de solicitar informações sobre os acordos relativos à itinerância grossista que não prevejam a aplicação dos preços grossistas de itinerância máximos, assegurando a confidencialidade do sigilo empresarial e comercial. Devem ainda poder solicitar informações sobre a adoção e aplicação de condições nos acordos relativos a serviços grossistas que visem prevenir a itinerância permanente, bem como sobre qualquer utilização anómala ou abusiva do acesso grossista à itinerância para fins que não sejam a prestação de serviços regulamentados de itinerância a clientes de fornecedores de serviços itinerância que viajam na União.
- (20) A regulação específica dos preços aplicáveis à itinerância implica que um limite geral a nível da União seja aplicado a um produto composto, que pode incluir outros tipos de acesso a nível grossista e entradas de interligação, em particular os que se encontram sujeitos a regulamentos nacionais ou, eventualmente, a regulamentos transfronteiriços. A este respeito, prevê-se que as divergências existentes em toda a União no que respeita à regulamentação destas entradas venham a diminuir, em particular tendo em conta a possibilidade de medidas adicionais tomadas de acordo com a Diretiva 2002/21/CE (Diretiva-Quadro)⁷, com vista a garantir uma maior coerência entre as abordagens regulamentares. Entretanto, os litígios entre operadores de redes visitadas e outros operadores no que se refere às tarifas aplicadas às entradas regulamentadas e necessárias para a prestação de serviços grossistas de itinerância devem ser dirimidos tendo em consideração o parecer emitido pelo ORECE, de acordo com as obrigações regulamentares específicas aplicáveis à itinerância, bem como com

⁷ Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (Diretiva-Quadro), JO L 108 de 24.4.2002, p. 33.

a Diretiva 2002/21/CE (Diretiva-Quadro), a 2002/20/CE («Diretiva Autorização»)⁸, a Diretiva 2002/19/CE («Diretiva Acesso»)⁹ e a Diretiva 2002/22/CE («Diretiva Serviços Universais»)¹⁰.

- (21) Afigura-se necessário monitorizar e rever periodicamente o funcionamento dos mercados grossistas de itinerância e a sua relação com o mercado retalhista de itinerância, tendo em conta a evolução da concorrência e da tecnologia, bem como os fluxos de tráfego. Com vista a avaliar devidamente de que forma irão os mercados de itinerância adaptar-se às regras do sistema RLAH, devem ser reunidos dados suficientes sobre o funcionamento destes mercados após a aplicação das regras.
- (22) A fim de avaliar a evolução da concorrência nos mercados de itinerância da União e de transmitir regularmente informações sobre as mudanças verificadas nas tarifas grossistas reais de itinerância a nível do tráfego desequilibrado entre prestadores de itinerância, o ORECE deverá ser responsável pela recolha de dados junto das autoridades reguladoras nacionais, no que respeita às tarifas reais aplicadas ao tráfego equilibrado e desequilibrado. Deverá igualmente recolher dados sobre os casos em que as partes num acordo a nível grossista se tenham autoexcluído da aplicação das tarifas grossistas de itinerância máximas ou tenham aplicado medidas a nível grossista que visam evitar a itinerância permanente, ou a utilização anómala ou abusiva de acesso grossista à itinerância para outros fins que não a prestação de serviços regulamentados de itinerância aos clientes dos prestadores de serviços de itinerância que viajam periodicamente na União.
- (23) O Regulamento (UE) n.º 531/2012 deve, por conseguinte, ser alterado em conformidade.
- (24) Os objetivos do presente regulamento não podem ser plenamente alcançados pelos Estados-Membros, uma vez que as medidas nacionais não garantem que as regras relativas aos mercados grossistas nacionais sejam compatíveis com as regras da UE em matéria de serviços de itinerância a nível retalhista. Pelo contrário, os efeitos transfronteiriços dos mercados nacionais de itinerância a nível grossista na prestação de serviços de itinerância a nível retalhista na UE significam que os objetivos podem ser mais eficazmente alcançados a nível da União. Por conseguinte, a União pode adotar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para alcançar os seus objetivos.
- (25) O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, nomeadamente na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁸ Diretiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações eletrónicas («Diretiva Autorização»), JO L 108 de 24.4.2002, p. 21.

⁹ Diretiva 2002/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa ao acesso e interligação de redes de comunicações eletrónicas e recursos conexos («Diretiva Acesso»), JO L 108 de 24.4.2002, p. 7.

¹⁰ Diretiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas («Diretiva Serviço Universal»), JO L 108 de 24.4.2002, p. 51.

APROVARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

Alteração do Regulamento (UE) n.º 531/2012

O Regulamento (UE) n.º 531/2012 é alterado do seguinte modo:

(1) O artigo 3.º, n.º 4, passa a ter a seguinte redação:

«4. As disposições sobre as tarifas grossistas de itinerância regulamentadas previstas nos artigos 7.º, 9.º e 12.º aplicam-se à prestação de acesso a todos os componentes de acesso grossista à itinerância referidos no n.º 3 do presente artigo, a menos que ambas as partes no acordo relativo à itinerância grossista concordem explicitamente que qualquer tarifa grossista média decorrente da aplicação do acordo não deverá estar sujeita ao limite máximo da tarifa grossista de itinerância durante um determinado período de tempo.»

(2) O artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, passa a ter a seguinte redação:

«1. O valor da tarifa grossista média que o operador de uma rede visitada pode cobrar ao prestador de serviços de itinerância de um cliente pela prestação de chamadas de itinerância regulamentadas com originação nessa rede visitada, incluindo, nomeadamente, os custos de originação, trânsito e terminação, não pode exceder um limite de salvaguarda de 0,04 EUR por minuto a partir de 15 de junho de 2017, devendo esse valor manter-se em 0,04 EUR até 30 de junho de 2022, sem prejuízo do artigo 19.º.

2. A tarifa grossista média a que se refere o n.º 1 é aplicável entre qualquer par de operadores e é calculada durante um período de 12 meses ou durante outro período mais curto remanescente até ao termo do período de vigência de um limite máximo aplicável à tarifa grossista média estabelecido nos termos do n.º 1, ou antes de 30 de junho de 2022.»

(3) O artigo 9.º, n.º 1, passa a ter a seguinte redação:

«1. Com efeito a partir de 15 de junho de 2017, o valor da tarifa grossista média que o operador de uma rede visitada pode cobrar ao prestador de serviços de itinerância de um cliente pela prestação de mensagens SMS de itinerância regulamentadas com originação nessa rede visitada não pode exceder um limite de salvaguarda de 0,01 EUR por mensagem SMS, devendo esse valor manter-se em 0,01 EUR até 30 de junho de 2022, sem prejuízo do artigo 19.º.»

(4) O artigo 12.º, n.º 1, passa a ter a seguinte redação:

«1. Com efeito a partir de 15 de junho de 2017, o valor da tarifa grossista média que o operador de uma rede visitada pode cobrar ao prestador de serviços de itinerância de um cliente pela prestação de serviços regulamentados de itinerância de dados através dessa rede visitada não pode exceder um limite de salvaguarda de 0,0085 EUR por cada megabyte de dados transmitidos, devendo esse valor manter-se em 0,0085 EUR por cada megabyte de dados transmitidos até 30 de junho de 2022, sem prejuízo do artigo 19.º.»

(5) Ao artigo 17.º, n.º 1, é aditado o seguinte parágrafo:

«Os litígios entre operadores de redes visitadas e outros operadores relativos às tarifas aplicadas às entradas necessárias para a prestação de serviços

regulamentados de itinerância a nível grossista podem ser submetidos à(s) autoridade(s) reguladora(s) nacional(is) competente(s), nos termos dos artigos 20.º ou 21.º da Diretiva-Quadro. Neste caso, a(s) autoridade(s) reguladora(s) nacional(is) competente(s) deve(m) consultar o ORECE sobre as medidas a tomar, de acordo com as disposições da Diretiva-Quadro, das diretivas específicas ou do presente regulamento, para resolver o litígio, devendo aguardar o parecer do ORECE antes de tomar qualquer medida.»

(6) O artigo 19.º é alterado do seguinte modo:

a) No n.º 3, o primeiro período passa a ter a seguinte redação:

«Além disso, após 15 de junho de 2017, a Comissão apresenta, de dois em dois anos, um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho.»

b) No n.º 4, primeiro parágrafo, o primeiro período passa a ter a seguinte redação:

«A fim de avaliar a evolução da concorrência nos mercados de itinerância na União, o ORECE recolhe periodicamente dados provenientes das autoridades reguladoras nacionais sobre a evolução das tarifas retalhistas e grossistas dos serviços regulamentados de itinerância de voz, de SMS e de dados, incluindo das tarifas grossistas aplicadas ao tráfego de itinerância equilibrado e desequilibrado, respetivamente. Deverá igualmente recolher dados sobre os acordos a nível grossista que não estejam sujeitos às tarifas grossistas de itinerância máximas previstas nos artigos 7.º, 9.º e 12.º, bem como sobre a aplicação de medidas contratuais a nível grossista que visem evitar a itinerância permanente ou a utilização anómala ou abusiva de acesso grossista à itinerância para outros fins que não a prestação de serviços regulamentados de itinerância aos clientes dos prestadores de serviços de itinerância que viajam periodicamente na União.»

Artigo 2.º

Entrada em vigor

O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente