



Bruxelas, 25.5.2016
COM(2016) 288 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**As plataformas em linha e o mercado único digital:
Oportunidades e desafios para a Europa**

{SWD(2016) 172 final}

1. INTRODUÇÃO

As plataformas em linha alteraram drasticamente a economia digital ao longo das duas últimas décadas e representam grandes benefícios para a sociedade digital atual. Desempenham um papel preponderante na criação do “valor digital” que sustenta o crescimento económico futuro da UE e são, conseqüentemente, de grande importância para o funcionamento eficaz do mercado único digital.

Numa comunicação que estabelece uma estratégia para o mercado único digital¹, a Comissão comprometeu-se a levar a cabo uma avaliação exaustiva do papel das plataformas, incluindo a economia de partilha e os intermediários em linha. Conseqüentemente, a Comissão levou a cabo uma série de sessões de trabalho e estudos², bem como uma consulta pública alargada, que obteve um elevado número de respostas.

A presente comunicação tem um objetivo duplo.

1. Delinear as principais questões identificadas na avaliação das plataformas em linha.
2. Apresentar a posição da Comissão relativamente às oportunidades de inovação e aos desafios regulamentares colocados pelas plataformas em linha, bem como estabelecer a sua abordagem para apoiar o respetivo desenvolvimento na Europa.

A presente comunicação integra um documento de trabalho dos serviços da Comissão e um resumo do relatório sobre os resultados da consulta pública, que apresenta mais uma análise e dados de apoio às propostas que se seguem³.

2. A IMPORTÂNCIA CRESCENTE DAS PLATAFORMAS EM LINHA NA ECONOMIA DIGITAL

As plataformas em linha apresentam-se em diversas formas e dimensões e continuam a evoluir a um ritmo nunca antes visto em qualquer setor da economia. Atualmente, abrangem um vasto conjunto de atividades, incluindo⁴ plataformas de publicidade em linha, mercados, motores de busca, redes sociais e meios de produção de conteúdos criativos, serviços de comunicação, sistemas de pagamento e plataformas para a economia colaborativa.

As plataformas em linha partilham algumas características importantes e específicas. Designadamente:

- têm a capacidade de criar e moldar novos mercados, desafiar os mercados tradicionais e organizar novas formas de participação ou condução de negócios com base na recolha, processamento e edição de grandes quantidades de dados;
- operam em mercados multifacetados mas mantêm diferentes níveis de controlo sobre as interações diretas entre grupos de utilizadores;

¹ COM(2015) 192 final.

² Nestes incluem-se um estudo económico das plataformas em linha realizado pelo Centro Comum de Investigação da Comissão, dois estudos do Eurobarómetro sobre o impacto das plataformas em linha, uma audição sobre plataformas em linha organizada pelo Centro Europeu de Estratégia Política, bem como as conclusões de numerosas interações com académicos e partes interessadas que contribuíram para o documento de trabalho dos serviços da Comissão, que acompanha a presente comunicação. Seguir-se-ão estudos adicionais no segundo semestre de 2016.

³ SWD(2016) 172 final.

⁴ Conjunto não exaustivo de exemplos: AdSense e DoubleClick da Google, eBay e Amazon Marketplace, motores de pesquisa Google e Bing, Facebook e YouTube, Google Play e App Store, Facebook Messenger, PayPal, Zalando e Uber.

- beneficiam dos “efeitos em rede”, nos quais, em termos gerais, o valor dos serviços aumenta com o número de utilizadores;
- baseiam-se frequentemente em tecnologias de comunicação e informação para alcançar os respetivos utilizadores, instantânea e facilmente;
- desempenham um papel fulcral na criação de valor digital, particularmente através da captação de valor significativo (incluindo através da acumulação de dados), facilitando a criação de novas empresas e criando novas dependências estratégicas.

Estas características das plataformas em linha introduziram um conjunto de benefícios importantes para a economia e sociedade digitais. As plataformas em linha facilitam os ganhos de eficiência e funcionam como impulsionadoras da inovação baseada em dados⁵. Alargam a escolha dos consumidores, contribuindo dessa forma para uma melhor competitividade da indústria e maior bem-estar dos consumidores.

As plataformas em linha também apresentam o potencial de melhorar a participação dos cidadãos na sociedade e a democracia, visto que facilitam o acesso à informação, sobretudo às gerações mais jovens⁶ e além fronteiras⁷.

No entanto, a importância crescente da economia digital aliada à diversidade e à natureza de mudança rápida dos ecossistemas das plataformas também colocam novos desafios políticos e regulamentares. A presente comunicação aborda a inovação e a dimensão do crescimento, bem como os desafios de natureza regulamentar.

3. ESTABELECE O AMBIENTE CERTO PARA ATRAIR, RETER E DESENVOLVER INOVAÇÕES NAS PLATAFORMAS EM LINHA

Diversas plataformas globalmente competitivas tiveram origem na Europa, por exemplo a Skyscanner e a BlaBlaCar. No entanto, globalmente, a UE apenas representa atualmente cerca de 4 % da capitalização total de mercado das maiores plataformas em linha: a grande maioria das plataformas em linha tem origem nos EUA e na Ásia⁸.

A economia das plataformas apresenta importantes oportunidades de inovação para as novas empresas europeias, bem como para os operadores de mercado existentes, para desenvolverem novos modelos de negócio, produtos e serviços. A Europa tem uma crescente comunidade criadora de novas empresas, com empreendedores dinâmicos que procuram novas oportunidades nos setores da economia colaborativa, energia, saúde, banca, conteúdos criativos e muito mais. A título de exemplo, as aplicações criadas por

⁵ Acerca das oportunidades oferecidas pela inovação baseada em dados, consulte também a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu «Para uma economia dos dados próspera», COM(2014) 442 final.

⁶ Ver detalhes no relatório sobre a consulta pública de 2015 sobre «Cidadania da UE: diga-nos o que pensa sobre os nossos valores comuns, os seus direitos e a participação na vida democrática» (disponível em http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf), página 10. O maior grupo entre as cerca de 2170 respostas foi, de longe, o dos jovens com idade entre os 18 e os 30 anos (29 %). Ver também: inquérito Eurobarómetro sobre a utilização dos órgãos de informação na UE – outono de 2014.

⁷ Nove em cada 10 respostas (91 %) à consulta pública sobre a cidadania da UE consideram que o acesso à informação política além fronteiras permitiria aos cidadãos da UE formar opiniões mais claras acerca de questões relevantes para a democracia na Europa. http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf, página 10.

⁸ Ver SWD(2016) 172 final.

programadores europeus representam 30 % das receitas globais nas principais plataformas de distribuição de aplicações⁹.

A criação do enquadramento adequado e do ambiente ideal é essencial para reter, desenvolver e promover a emergência de novas plataformas em linha na Europa.

Em primeiro lugar e antes de mais, envolve a criação de um mercado único digital funcional, eliminando barreiras para permitir que as empresas entrem e se desenvolvam rapidamente na Europa e não se desloquem para fora. A futura agenda europeia para a economia colaborativa apresentará orientações a este respeito para a legislação comunitária aplicável e fará recomendações aos Estados-Membros, com o objetivo de apoiar um desenvolvimento equilibrado da economia colaborativa.

A estratégia recentemente adotada para digitalizar a indústria europeia¹⁰ identifica uma série de medidas que contribuem para a evolução destas ambições. Incluem investimentos em infraestruturas informáticas e de dados de nível mundial para a ciência e inovação, com um investimento estimado em 50 mil milhões de EUR de fundos públicos e privados para estimular as capacidades de inovação digital da Europa. Estão também incluídas neste pacote medidas para uma abordagem otimizada à normalização que visam promover a interoperabilidade transfronteiriça e transversal aos vários domínios.

Diversas iniciativas em curso na área da investigação e outras ações de financiamento específicas já pretendem apoiar a emergência de ecossistemas inovadores baseados em plataformas. Estas incluem o fornecimento de ligação de alta velocidade à Internet em toda a UE¹¹ e o apoio às plataformas de serviço aberto¹². Neste contexto, a Comissão reconhece a necessidade de iniciar uma reflexão sobre a definição da Internet futura como um ecossistema de plataformas poderoso, aberto, centrado no utilizador e interoperável, particularmente com o apoio do Horizonte 2020¹³.

Por último, projetos como a iniciativa Startup Europe¹⁴ disponibilizam aconselhamento e financiamento, promovendo assim oportunidades para as novas empresas fazerem experiências e evoluírem.

Em suma, as plataformas em linha promovem a criação do valor digital que dará origem ao crescimento económico no mercado único digital. A sua importância significa que a promoção e o apoio à emergência de plataformas em linha competitivas baseadas na UE constitui um imperativo económico e estratégico para a Europa.

⁹ Plum (2016), «*A policy toolkit for the app economy — where online meets offline*».

¹⁰ Ver: Comunicação da Comissão Europeia «Digitalização da Indústria Europeia - Usufruir de todos os benefícios do Mercado Único Digital», COM(2016) 180 final.

¹¹ A infraestrutura digital é um dos setores de importância chave identificados como foco do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, ver: <http://www.eib.org/efsi/what-is-efsi/index.htm>. A inovação e investigação, bem como a agenda digital, são também duas das quatro áreas prioritárias para investimento (incluindo em infraestruturas) ao abrigo do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ver: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/.

¹² Um exemplo é o software de código aberto FIWARE apoiado pelo projeto Internet do Futuro da UE. A sua missão é «criar um ecossistema aberto sustentável com base em normas para plataformas de software, direcionadas para a implementação, públicas e a título gratuito, que facilitarão o desenvolvimento de novas aplicações inteligentes em diversos setores». <https://www.fiware.org/>.

¹³ A Comissão iniciará os trabalhos sobre os elementos de uma iniciativa de investigação na Internet de próxima geração, incluindo uma consulta pública.

¹⁴ Ver: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/startup-europe>.

4. UM QUADRO REGULAMENTAR EQUILIBRADO PARA PLATAFORMAS EM LINHA NO MERCADO ÚNICO DIGITAL

O quadro regulamentar adequado para a economia digital deve conduzir à promoção do desenvolvimento sustentável e à melhoria do modelo de negócio das plataformas na Europa.

Em primeiro lugar, para a Europa colher todos os benefícios da economia das plataformas e estimular o crescimento das novas empresas europeias de plataformas, é evidente que não podem existir 28 conjuntos de normas para plataformas em linha num mercado único. Divergências na regulamentação nacional, ou mesmo local, relativa às plataformas em linha criam incerteza junto dos operadores económicos, limitam a disponibilidade dos serviços digitais e geram confusão nos utilizadores e nas empresas. Regras harmonizadas a nível comunitário, tais como o regulamento geral sobre a proteção de dados¹⁵ e a Diretiva Segurança das Redes e da Informação¹⁶, recentemente aprovados, são importantes para facilitar o crescimento e a rápida evolução de plataformas inovadoras.

Em segundo lugar, as plataformas em linhas estão sujeitas às normas existentes na UE em áreas como a concorrência, defesa do consumidor, proteção de dados pessoais e liberdades no mercado único. O cumprimento destas normas por todos, incluindo as plataformas, é essencial para os intervenientes poderem concorrer lealmente. Tal criará fiabilidade para as empresas e o público em geral criarem uma relação de confiança com as plataformas em linha.

A aplicação eficaz da lei é crucial. A natureza transfronteiriça das plataformas e o reforço dos respetivos meios requer uma boa cooperação entre as autoridades relevantes, nomeadamente as visadas na reforma do regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor¹⁷ e tal como previsto no regulamento geral sobre a proteção de dados. A capacidade de resposta eficaz por parte das autoridades públicas a desenvolvimentos novos e possivelmente perturbadores a nível dos mercados e da tecnologia e dos modelos de negócio também será fulcral. Poderá incluir o investimento em novas tecnologias que dão apoio a medidas públicas, incluindo a análise de grandes volumes de dados, para a recolha de informação mais detalhada em ecossistemas de plataformas em linha¹⁸, no âmbito de medidas mais alargadas para garantir um setor público baseado em dados¹⁹. A Comissão vai continuar a explorar, em conjunto com os Estados-Membros, a melhor forma de alcançar estes objetivos.

Em terceiro lugar, a necessidade de incentivar o papel de promoção de inovação das plataformas requer que quaisquer medidas regulamentares futuras propostas ao nível da UE apenas abordem com clareza os problemas identificados em relação a um tipo específico ou atividade de plataformas, em linha com os princípios da boa regulamentação. Tal abordagem baseada nos problemas deve ser iniciada com uma avaliação da adequação do enquadramento atualmente existente. A economia colaborativa é um bom exemplo de como

¹⁵ Regulamento (CE) n.º 2016/679.

¹⁶ Aprovados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 7 de dezembro de 2015, na sequência da proposta da Comissão de 2013: COM/2013/048 final - 2013/0027 (COD).

¹⁷ Regulamento (CE) n.º 2006/2004.

¹⁸ Ver o documento de trabalho do JRC/IPTS sobre economia digital «Uma perspetiva da política económica sobre as plataformas em linha», 2016.

¹⁹ OCDE Declaração ministerial de Helsínquia 2015: «Esperamos que a utilização estratégica de novas ferramentas digitais e de grandes volumes de dados conduza a um setor público baseado em dados», ver: <http://www.oecd.org/governance/ministerial/chair-summary-2015.pdf>.

as regras concebidas tendo em vista o fornecimento tradicional, e muitas vezes local, do serviço podem constituir um entrave aos modelos de negócio das plataformas em linha. Esta questão será abordada na próxima comunicação da Comissão relativa à economia colaborativa.

Por último, medidas de autorregulação/corregulação baseadas em princípios²⁰, incluindo ferramentas da indústria para assegurar a aplicação de requisitos legais através dos mecanismos de monitorização adequados, podem desempenhar um papel relevante. Apoiadas pelos mecanismos de monitorização adequados, podem alcançar o equilíbrio certo entre a previsibilidade, a flexibilidade, a eficiência e a necessidade de desenvolver soluções para o futuro.

Regra geral, na elaboração das respostas às questões relacionadas com plataformas em linha, a Comissão toma em consideração os seguintes princípios:

- **Condições equitativas para os serviços digitais comparáveis;**
- **Comportamento responsável das plataformas em linha para proteger os valores essenciais;**
- **Transparência e justiça para manter a confiança dos utilizadores e salvaguardar a inovação;**
- **Mercados abertos e não discriminatórios numa economia baseada nos dados.**

A secção seguinte ilustra a forma como a Comissão pretende traduzir estes princípios em políticas.

5. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS GERAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DE PLATAFORMAS NA UE

i) Garantir condições equitativas para os serviços digitais comparáveis

As aplicações OTT (over-the-top) deverão alcançar uma quota de mercado de 90 % do mercado total de mensagens em 2020²¹.

Em resposta à consulta pública sobre a avaliação e revisão do quadro regulamentar das comunicações eletrónicas, a maioria das respostas, incluindo de diversos Estados-Membros, associações de operadores e a maior parte dos operadores históricos e fornecedores, considera que os serviços OTT disponibilizam aos consumidores um substituto funcional para os serviços de telecomunicações tradicionais.²²

As respostas à consulta pública de diferentes partes interessadas sugeriram que se deveria dar a maior atenção às atividades específicas que as plataformas em linha realizam e à garantia de condições equitativas²³.

²⁰ A Comissão publicou os princípios das melhores práticas em <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice>.

²¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU\(2015\)569979_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU(2015)569979_EN.pdf).

²² Ver o resumo do relatório: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=15294.

²³ Ver o relatório de síntese da consulta pública sobre as plataformas em linha.

A concorrência de modelos de negócio baseados em plataformas em linha representa incentivos para os intervenientes do mercado tradicional inovarem e melhorarem o respetivo desempenho. Muitas plataformas em linha desafiaram os modelos de negócio convencionais e oferecem serviços cada vez mais encarados pelos utilizadores como substitutos para serviços disponibilizados na forma convencional. Os fornecedores de serviços de comunicações OTT em linha são um desses casos, uma vez que concorrem cada vez mais com os fornecedores de serviços de telecomunicações tradicionais²⁴. No entanto, estes novos serviços não estão sujeitos às mesmas regras que os serviços de telecomunicações tradicionais.

O que é considerado como um serviço comparável pode variar de acordo com o contexto das políticas públicas. Para alguns fins (por exemplo, segurança e confidencialidade das comunicações), pode ser necessário abordar todos os serviços que facilitam a comunicação interativa entre os seus utilizadores; para outros, os utilizadores finais podem associar garantias, nomeadamente a promessa da qualidade do serviço, ou a interligação contínua entre diferentes fornecedores de serviço, com a utilização de recursos públicos, como os números de telefone.

A criação de condições equitativas nas áreas relevantes deve ser o princípio geral no mercado único digital. Para conseguir condições equitativas, poderá ser necessário simplificar, modernizar e aliviar a regulamentação existente. Estes esforços de modernização devem evitar a imposição de um fardo desproporcionado sobre os modelos de negócio, quer novos, quer tradicionais.

Como princípio geral, os serviços digitais comparáveis devem estar sujeitos a regras iguais ou similares, tendo devidamente em conta as oportunidades para reduzir o âmbito e extensão da regulamentação existente. No quadro da **revisão das regras das telecomunicações da UE a concluir ainda em 2016**, a Comissão vai avaliar a possibilidade de propor um conjunto direcionado de propostas englobando um nível de desregulamentação (tendo em conta determinadas regras que, atualmente, são aplicáveis apenas a serviços de comunicações eletrónicas tradicionais, nomeadamente algumas obrigações de serviço) em conjunto com a aplicação, quando necessário, de um conjunto de regras específicas para as comunicações a todos os serviços relevantes e comparáveis, incluindo os que são fornecidos pelos intervenientes OTT.

No âmbito da **revisão da Diretiva Privacidade Eletrónica em 2016**, a Comissão vai avaliar a simplificação e o ajustamento do seu âmbito, bem como a possível aplicação de algumas das suas regras, nomeadamente as relativas à confidencialidade, bem como aos serviços de comunicações em linha OTT.

ii) Assegurar que as plataformas em linha atuam com responsabilidade

²⁴ Alguns desses serviços de comunicação em linha (por exemplo, aqueles cujo modelo de negócio se baseia em receitas de publicidade ou recolha de dados) apresentam funcionalidades típicas das plataformas, i.e., operam em mercados multifacetados e beneficiam dos «efeitos da rede».

Um em cada três utilizadores da Internet é uma criança²⁵. Comparativamente a 2010, as crianças com idades compreendidas entre os 11 e os 16 anos têm agora mais 20 % de probabilidade de serem expostas a mensagens de ódio. As crianças também são expostas com maior facilidade a conteúdos em linha para adultos, muitas vezes com acesso sem restrições (23 dos 25 sítios Web para adultos mais visitados por utilizadores da Internet no Reino Unido disponibilizam acesso instantâneo, gratuito e ilimitado a vídeos com conteúdo pornográfico)²⁶.

Só em 2015, a «Internet Watch Foundation» do Reino Unido identificou 68 092 endereços URL únicos com conteúdos de abuso sexual de menores, alojados em qualquer parte do mundo.²⁷

Cerca de três quartos do total das respostas à consulta pública, incluindo a maioria dos consumidores, cidadãos e empresas, solicitou maior transparência nas políticas de conteúdos das plataformas. Mais de dois terços consideraram que as diferentes categorias de conteúdos ilegais requerem diferentes abordagens regulamentares relativamente aos procedimentos de notificação e ação.

Desde julho de 2015, mais de 400 horas de conteúdos visuais foram carregadas no Youtube por minuto²⁸. Nas suas respostas à consulta pública, os detentores de direitos de diversos setores de conteúdos (música, imagens, transmissão e publicação na imprensa) afirmaram que os respetivos conteúdos são utilizados por algumas plataformas em linha sem autorização ou ao abrigo de acordos de licença que, no seu entender, contêm termos desleais.

Relativamente ao acesso à informação e conteúdos por diversos setores da sociedade, as plataformas estão a ocupar um lugar cada vez mais central. Esta função implica, necessariamente, uma maior responsabilidade.

O atual regime de responsabilidade dos fornecedores de serviços intermediários, conforme definido na Diretiva Comércio Eletrónico, foi concebido numa altura em que as plataformas em linha não tinham as características nem a escala que têm atualmente. No entanto, criou um ambiente regulamentar tecnologicamente neutro que tem facilitado consideravelmente a sua evolução. Tal deve-se, em parte, à harmonização da exceção de determinados tipos de plataformas em linha quanto à responsabilidade por conteúdos ou atividades ilegais, e sobre os quais não têm controlo nem conhecimento²⁹. Embora tenham sido apontadas algumas preocupações acerca da responsabilidade, a consulta demonstrou um grande apoio aos princípios existentes da Diretiva Comércio Eletrónico.³⁰

²⁵ *One in Three: Internet Governance and Children's Rights*, Sonia Livingstone, John Carr and Jasmina Byrne, November 2015.

²⁶ Inquérito *EU Kids Online* [www.eukidsonline.net/]. No Reino Unido, a Autoridade para a Televisão a Pedido apurou que pelo menos 44 000 crianças do ensino básico acedem a sítios Web para adultos num único mês. Relatório de 2014 «*For adults only? Underage access to online porn*».

²⁷ Relatório anual de 2015 da IWF <https://www.iwf.org.uk/about-iwf/news/post/444-iwf-announce-record-reports-of-child-sexual-abuse-online>. 69 % das vítimas tinham idade igual ou inferior a 10 anos e 1 788 vítimas tinham dois anos ou menos.

²⁸ Ver: <http://www.statista.com/statistics/259477/hours-of-video-uploaded-to-youtube-every-minute/>.

²⁹ Diretiva 2000/31/CE.

³⁰ A grande maioria dos utilizadores individuais, dos responsáveis pelo envio de conteúdos e dos intermediários, consideraram que o regime de responsabilidade é adequado ao seu objetivo, enquanto outras respostas mostram insatisfação com o regime atual

Tendo em conta este cenário, a Comissão vai manter um regime de responsabilidade equilibrado e previsível para as plataformas em linha. Este é crucial para continuar o desenvolvimento da economia digital na UE e para desbloquear investimentos nos ecossistemas das plataformas. Simultaneamente, foram identificadas diversas questões específicas relacionadas com conteúdos ilegais ou nocivos e atividades em linha que devem ser consideradas para tornar esta abordagem sustentável.

A primeira questão diz respeito à proliferação, nas plataformas de partilha de vídeos em linha, de conteúdos nocivos para menores e com discursos de ódio. As crianças estão cada vez mais expostas a conteúdos nocivos através de plataformas de partilha de vídeos³¹, enquanto os incentivos à violência ou ao ódio através de material audiovisual em linha constitui um problema particularmente grave. A Comissão aborda esta questão através de um regulamento específico para o setor, incluído na alteração da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual.

A segunda questão diz respeito à atribuição de receitas para utilização de conteúdos protegidos por direitos de autor. Surgiram novas formas de distribuição de conteúdos em linha que podem tornar amplamente disponíveis conteúdos protegidos por direitos de autor partilhados pelos utilizadores finais. Embora estes serviços atraiam uma audiência crescente e obtenham benefícios económicos com a distribuição de conteúdos, existe uma preocupação crescente quanto ao valor gerado por algumas destas novas formas de distribuição de conteúdos em linha ser partilhado equitativamente entre os distribuidores e os detentores de direitos. A Comissão tenciona abordar esta questão através de regulamentação específica para o setor no que diz respeito aos direitos de autor. A Comissão pretende igualmente abordar a questão da remuneração justa dos criadores nas respetivas relações com terceiros que utilizam os seus conteúdos, incluindo as plataformas em linha³². No contexto da avaliação e modernização da aplicação dos direitos de propriedade intelectual, a Comissão avaliará o papel que os intermediários poderão ter na proteção dos direitos de propriedade intelectual, incluindo em relação à contrafação de produtos, e considerará a alteração do quadro legal específico para a aplicação da lei. A Comissão continuará também a colaborar com plataformas na criação e aplicação de mecanismos de cooperação voluntária destinada a privar os autores de violações dos direitos de propriedade intelectual, comercial, dos fluxos de receitas provenientes das suas atividades ilegais, em consonância com a abordagem «siga o dinheiro».

Em terceiro lugar, existem áreas importantes, tais como o incitamento ao terrorismo, o abuso sexual infantil e o discurso de ódio, nas quais todos os tipos de plataformas em linha devem ser incentivados a concretizar medidas voluntárias mais eficazes para restringir a exposição a conteúdos ilegais ou nocivos. Já existem iniciativas louváveis da indústria neste campo. O diálogo com as empresas de TI com vista a um código de conduta sobre o discurso de ódio ilegal em linha, o Fórum Internet da UE sobre os conteúdos ligados ao terrorismo e a Coligação dos Diretores Executivos para tornar a Internet num lugar melhor

(detentores de direitos, respetivas associações e entidades notificadoras) consideram-no insuficientemente claro ou indevidamente aplicado, ver: Ver o relatório de síntese da consulta pública sobre as plataformas em linha.

³¹ *EU Kids Online*: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/EUKidsOnline/EU%20Kids%20III/Reports/Intheirownwords020213.pdf>.

³² Parte da avaliação em curso da necessidade de aumentar a confiança jurídica, a transparência e o equilíbrio no sistema que rege a remuneração dos autores e artistas na UE – COM(2015) 626 final.

para as crianças, são exemplos importantes de processos de envolvimento de diversas partes interessadas tendo em vista a identificação de soluções comuns para detetar e mitigar voluntariamente o material ilegal ou nocivo em linha. Uma vez que as plataformas em linha continuam a crescer e a expandir para setores adicionais, estes esforços devem ser sustentados e desenvolvidos em toda a UE para reforçar o seu papel positivo na sociedade.

Em quarto lugar, na consulta pública diversas plataformas em linha levantaram a preocupação de que, com a introdução de medidas voluntárias, deixariam de beneficiar da isenção de responsabilidade dos intermediários ao abrigo da Diretiva Comércio Eletrónico. Proporcionar maior clareza às plataformas em linha relativamente à isenção de responsabilidade dos intermediários, ao abrigo da referida diretiva e à luz das medidas voluntárias adotadas pelas plataformas, seria, conseqüentemente, importante para lhes permitir tomar medidas de autorregulação mais eficazes.

Finalmente, existe a necessidade de monitorizar os procedimentos existentes de notificação-e-ação, para garantir a coerência e a eficiência do regime de responsabilidade dos intermediários. Antes de ponderar o lançamento de uma iniciativa, a Comissão avaliará primeiro os resultados das reformas em curso, tais como a revisão da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual, a revisão dos direitos de autor e as iniciativas voluntárias, como o Fórum Internet da UE.

A Comissão vai **manter o atual regime de responsabilidade dos intermediários** enquanto aplica uma abordagem de regulamentação setorial focada nos problemas:

- com a referida proposta de **atualização da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual** a ser apresentada em conjunto com a presente comunicação, **a Comissão vai propor que as plataformas de partilha de vídeos apliquem** medidas para proteger os menores dos conteúdos nocivos e proteger todas as pessoas do incitamento ao ódio.

- no próximo **pacote de direitos de autor**, a adotar no outono de 2016, a Comissão procurará obter uma atribuição mais justa do valor gerado pela distribuição de conteúdos protegidos por direitos de autor por parte das plataformas em linha que disponibilizam o acesso aos referidos conteúdos.

Com início ainda em 2016, a Comissão vai **continuar a incentivar os esforços coordenados de autorregulação a nível da UE pelas plataformas em linha**. Vai proceder à avaliação regular da eficácia e abrangência dos referidos esforços voluntários, tendo em vista apurar a eventual necessidade de medidas adicionais e para assegurar que o exercício dos direitos fundamentais dos utilizadores não é limitado.

A Comissão vai, durante o segundo semestre de 2016, explorar a necessidade de orientações **sobre a responsabilidade das plataformas em linha na aplicação de medidas voluntárias** para combater os conteúdos ilegais em linha.

A Comissão reexaminará a **necessidade de procedimentos formais de notificação-e-ação**, à luz dos resultados, nomeadamente, da atualização do enquadramento dos meios de comunicação audiovisual e dos direitos de autor e das iniciativas de autorregulação e correção em curso.

iii) **Promover a confiança e a transparência e garantir a equidade**

- **Informar e capacitar os cidadãos e os consumidores**

Um inquérito Eurobarómetro de 2016 sobre plataformas em linha³³ demonstrou que 72 % dos consumidores inquiridos estavam preocupados com a recolha de dados sobre si mesmos ou as suas atividades. 72 % também consideraram que as plataformas em linha devem ser regulamentadas para limitar a divulgação de diferentes resultados aos utilizadores com base nos dados recolhidos sobre as respetivas atividades. Simultaneamente, 56 % dos consumidores inquiridos indicaram que não liam os termos e condições das plataformas em linha.

Mais de 75 % dos inquiridos entre o público em geral³⁴ consideram ser necessária maior transparência, particularmente na forma como a remuneração das plataformas influencia a lista de resultados dos motores de busca, na identificação do verdadeiro fornecedor de serviços ou produtos e nas eventuais práticas enganosas, incluindo opiniões falsas.

O acesso à informação estimula a eficiência e inovação dos mercados, mas também pode ajudar a salvar vidas, melhorar a educação e melhorar os serviços governamentais [e o desenvolvimento das políticas](#). A Internet do futuro não pode ser bem sucedida sem a confiança dos utilizadores nas plataformas em linha, e sem que as plataformas em linha respeitem a legislação aplicável e os legítimos interesses dos consumidores e demais utilizadores³⁵. A revisão recentemente adotada das normas da UE relativas ao acesso e processamento de dados pessoais já inclui disposições importantes para melhor informar e proteger os utilizadores quanto à recolha de dados pessoais, particularmente quanto à obrigatoriedade de consentimento explícito e à aplicação de novos princípios, tais como a «proteção de dados por predefinição» e «proteção de dados na conceção».

No entanto, uma grande parte do público permanece apreensiva acerca da recolha de dados e considera que é necessária uma maior transparência. As plataformas em linha devem responder a estas preocupações, informando os utilizadores com maior eficácia sobre quais os dados pessoais recolhidos e como são partilhados e utilizados, em linha com o quadro de proteção de dados da UE³⁶. De um modo mais geral, esta questão inclui as formas através das quais os utilizadores se identificam para aceder a serviços e plataformas em linha. É um facto reconhecido que a utilização de diversas combinações de nomes de utilizador e palavras-passe é inconveniente e constitui um risco para a segurança. No entanto, a prática frequente de utilizar um perfil na plataforma para aceder a um conjunto de sítios Web e de serviços envolve, frequentemente, a troca e o cruzamento de dados pessoais de forma pouco transparente entre várias plataformas em linha e sítios Web. Como solução, para manter a identificação simples e segura, os consumidores devem poder selecionar as credenciais com

³³ Eurobarómetro especial 447 sobre plataformas em linha (2016).

³⁴ Ver o relatório de síntese da consulta pública sobre as plataformas em linha.

³⁵ Apenas 22 % dos europeus têm total confiança em empresas como os motores de busca ou as redes sociais, ver: Eurobarómetro especial 359 «Atitudes em relação à proteção de dados e à identidade eletrónica na União Europeia». Um nível de confiança elevado é ao mesmo tempo essencial para a economia baseada em dados, ver: Comunicação da Comissão Europeia «Para uma economia dos dados próspera», COM(2014) 442 final.

³⁶ Atuais Diretivas 95/46/EC e 2002/58/EC e, quando aplicável, o regulamento geral sobre a proteção de dados. O RGPD foi adotado em abril de 2016 em conjunto com a diretiva sobre a proteção de indivíduos quanto ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção, execução de sanções penais pelo Conselho e pelo Parlamento.

as quais pretendem ser identificados ou autenticados. Em particular, as plataformas em linha devem aceitar credenciais emitidas ou reconhecidas pelas autoridades públicas nacionais, tais como cartões de identidade eletrónicos ou móveis, cartões de identidade nacional ou cartões bancários.

Uma maior transparência é também necessária para que os utilizadores compreendam como a informação que lhes é apresentada é filtrada, adaptada ou personalizada, sobretudo quando essa informação está na base de decisões de compra ou influencia a participação na vida cívica ou democrática. Se os consumidores forem devidamente informados da natureza dos produtos que visualizam ou consomem em linha, será beneficiado o devido funcionamento dos mercados e o bem-estar dos consumidores.

As classificações e opiniões em linha acerca dos bens e serviços são úteis e capacitam os consumidores, mas têm de ser fiáveis e isentas de parcialidade ou manipulação. Um exemplo importante são as opiniões falsas, uma vez que a perda de confiança pode minar o modelo de negócio da própria plataforma, mas também conduzir a uma perda de confiança mais alargada, tal como foi referido em diversas respostas à consulta pública³⁷.

Por último, a legislação existente na UE relativa aos consumidores e ao marketing exige que as plataformas em linha sejam transparentes e não ludibriem os consumidores, por exemplo em relação a resultados de pesquisa e sistemas em linha de classificação e opinião patrocinados. Uma melhoria na aplicação e um maior cumprimento desta legislação aumentará a confiança, a transparência e a equidade.

A Comissão apresenta uma proposta legislativa de revisão do regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor em conjunto com esta comunicação, para facilitar e tornar mais eficiente a aplicação da legislação comunitária de defesa do consumidor em situações transfronteiriças.

A Comissão reviu as orientações da diretiva relativa às práticas comerciais desleais a adotar em conjunto com a presente comunicação. A Comissão avaliará a eventual necessidade de atualizar as normas de defesa do consumidor existentes relativamente a plataformas, no âmbito do balanço da qualidade da regulamentação da UE em matéria de defesa do consumidor e de marketing a realizar em 2017. Também vai monitorizar a aplicação dos princípios para as ferramentas de comparação que foram elaborados pelo diálogo entre diversas partes interessadas acerca das ferramentas de comparação que a Comissão promoveu³⁸.

Para capacitar os consumidores e salvaguardar os princípios da concorrência, a defesa do consumidor e a proteção dos dados, **a Comissão continuará a promover ações de interoperabilidade, nomeadamente através da publicação de princípios e orientações sobre a interoperabilidade na identificação eletrónica, o mais tardar até 2017. O objetivo será incentivar as plataformas em linha a reconhecerem outros meios de**

³⁷ Ver o relatório de síntese da consulta pública sobre as plataformas em linha.

³⁸ Ver COM(2011) 942 final.

identificação eletrônica, sobretudo os que são indicados no Regulamento eIDAS³⁹, que oferecem as mesmas garantias que os seus.

No contexto do diálogo contínuo com todas as partes interessadas, a **Comissão incentiva a indústria** a agilizar os esforços voluntários, que a Comissão vai assumir para apoiar no enquadramento, para evitar práticas que diminuem a confiança, sobretudo para, e não limitado a, mitigar avaliações em linha falsas ou enganosas.

- *Salvaguardar um ambiente empresarial equitativo e aberto à inovação*

Nove em cada dez inquiridos na consulta pública consideram que ainda há margem para melhorar nas relações empresa a empresa (B2B - business-to-business) entre plataformas e fornecedores. Destacaram exemplos alegadamente problemáticos de cláusulas contratuais e práticas que abrangem um vasto número de setores⁴⁰.

Entre os inquiridos que expressaram insatisfação com as referidas relações B2B, mais de 80 % consideram que a dinâmica de mercado não resolverá a questão e que é necessário um misto de ações regulamentares e não regulamentares.

Muitos inquiridos consideram que os mecanismos de reclamação internos criados pelas plataformas não são eficazes nem rentáveis para resolver os problemas que surgem entre as plataformas em linha e os seus fornecedores.

Uma vez que as plataformas em linha desempenham um papel cada vez mais importante na economia, os termos de acesso às plataformas em linha podem ser um fator importante para as empresas em linha e fora da linha. Para as PME e as micro empresas, algumas plataformas em linha constituem pontos de entrada importantes, muitas vezes o principal, em determinados mercados e dados. No que lhes diz respeito, as plataformas em linha têm um interesse fulcral numa relação sustentável e positiva com os seus utilizadores empresariais, nos quais se baseiam para a criação de valor.

A consulta pública deu ênfase a diversas preocupações de determinados intervenientes acerca de práticas comerciais desleais das plataformas em linha. Os alegados problemas mais comuns incluem:

1. plataformas impõem termos e condições desleais, particularmente para o acesso a bases de utilizadores ou bases de dados importantes;
2. plataformas recusam o acesso ao mercado ou a alteração unilateral das condições de acesso ao mercado, incluindo o acesso a dados essenciais de negócio;
3. a dupla função que as plataformas têm quando facilitam o acesso ao mercado e competem em simultâneo com os fornecedores, o que pode levar as plataformas a promover de forma desleal os seus próprios serviços em detrimento desses fornecedores;
4. cláusulas de «paridade» desleais com efeitos prejudiciais para o consumidor; e

³⁹ Regulamento (UE) n.º 910/2014, de 23 de julho de 2014, relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno

⁴⁰ Ver o relatório de síntese da consulta pública sobre as plataformas em linha.

5. falta de transparência, principalmente nas tabelas de preços das plataformas, utilização de dados e resultados de procura, que poderá resultar em prejuízos para as atividades comerciais dos fornecedores.

Um número significativo de inquiridos empresariais na consulta pública destacou as consequências potencialmente negativas destas alegadas práticas comerciais desleais, e sugerem a necessidade de medidas adicionais - um misto de medidas regulamentares e não regulamentares⁴¹.

Por último, a consulta também evidenciou a necessidade potencial de explorar questões relacionadas com a propriedade e a utilização dos dados, bem como o respetivo acesso. Tal é necessário para garantir uma relação contratual mais equilibrada e adequada entre os fornecedores de serviços e os utilizadores empresariais, que é importante para estimular o investimento.

A concorrência e a política de mercado interno devem ser vistas como políticas complementares que desempenham um papel importante no funcionamento efetivo do mercado único digital no que diz respeito às plataformas em linha.

O direito da concorrência aborda questões de concorrência entre os agentes do mercado, criando, desta forma, uma escolha mais ampla para os consumidores a preços inferiores e maximizando as oportunidades de inovação. A política de concorrência baseia-se em princípios constantes, mas as suas ferramentas são flexíveis e podem ser aplicadas com eficácia às especificidades dos diferentes mercados, incluindo as plataformas em linha.

Além da aplicação da política de concorrência, a questão que se coloca é se as medidas ao nível da UE são necessárias para abordar a equidade das relações B2B. Nesta fase, é necessária mais informação relativa às relações entre as plataformas e os seus fornecedores ou parceiros, para aferir e definir a natureza e extensão dos problemas que podem prejudicar as atividades comerciais desses fornecedores, particularmente se afetarem negativamente a inovação. Perante modelos de negócio de ecossistemas inteiros de PME dependentes do acesso a um pequeno número de plataformas em linha, ou perante plataformas com acesso a conjuntos de dados de dimensão sem precedentes, poderão surgir novas assimetrias. Nestas situações, alguns fornecedores de plataformas podem ser expostos de forma desproporcionada a práticas de mercado potencialmente desleais, mesmo na ausência de um domínio estabelecido por uma plataforma.

A Comissão levará a cabo um exercício direcionado de apuramento dos factos⁴² quanto a práticas B2B no ambiente das plataformas em linha. Desta forma, serão examinadas com mais atenção as questões levantadas na consulta pública, bem como os meios potenciais de compensação além da aplicação da lei da concorrência, por exemplo, mecanismos de resolução (voluntária) de disputas, transparência e melhores orientações ou medidas relativas à informação. Em particular, a Comissão vai colaborar de forma estreita

⁴¹ Ver o relatório de síntese da consulta pública sobre as plataformas em linha.

⁴² Envolvendo sessões de trabalho com os intervenientes, reuniões com grupos de peritos e estudos.

com os intervenientes e as autoridades públicas. **Até à primavera de 2017, a Comissão vai determinar a necessidade de medidas da UE adicionais.**

iv) Mantendo os mercados abertos e não discriminatórios para promover uma economia baseada em informação.

A maioria dos inquiridos na consulta pública identificaram a necessidade de reforçar a capacidade das plataformas em linha para abordar a mudança⁴³. Várias empresas e indivíduos apontaram como problemas a conceção das interfaces de programação das aplicações (API) das plataformas em linha, ou a alteração das condições para lhes aceder.

Num mercado único digital funcional, é benéfico que os utilizadores possam mudar de plataforma com a maior facilidade possível. A decisão dos utilizadores de permanecerem numa plataforma em linha e partilharem os seus dados deve ser uma escolha livre relacionada com a qualidade do serviço prestado, e não devido a obstáculos à mudança para outra plataforma, incluindo a transferência de dados. Esta questão foi claramente abordada pelo Conselho Europeu nas suas conclusões de outubro de 2013⁴⁴ e fortemente apoiada na consulta pública. Os inquiridos na consulta pública propuseram, nomeadamente, o desenvolvimento de normas comuns para a transferência de dados, e manifestaram-se a favor da transferibilidade ou portabilidade geral dos dados pessoais e não pessoais em bruto. Para os utilizadores empresariais, esta questão é importante, uma vez que guardam e processam os dados pessoais de clientes e funcionários, mas também processam grandes volumes de dados não pessoais que são vitais para a continuidade do negócio.

Do ponto de vista das autoridades públicas, a facilitação e a redução dos custos de mudança é importante. A portabilidade dos dados, o desenvolvimento de padrões e a interoperabilidade, nomeadamente através de ecossistemas baseados em API, são promotores essenciais do livre movimento de dados num mercado único digital. No geral, as API podem permitir a empresas de menor dimensão a utilização ou reutilização de dados de negócio. Neste contexto, um acesso funcional a dados de negócio através de API fáceis de utilizar e bem concebidas contribui para a criação e expansão de ecossistemas com produtos novos e inovadores, utilizando dados que já foram recolhidos, e por vezes não utilizados.⁴⁵

As principais plataformas e serviços de intermediação em linha, tais como as lojas de aplicações móveis e os mercados de comércio eletrónico, podem liderar os ecossistemas fechados. Tal deve-se a diversos motivos, incluindo o controlo de qualidade e os problemas de fiabilidade e segurança. Os ecossistemas de plataformas fechados podem conduzir a uma maior eficiência, incluindo uma maior concorrência entre plataformas, mas também podem ter efeitos adversos⁴⁶. Quando são utilizados fundos públicos para apoiar a inovação das plataformas, os modelos de plataformas abertos deverão, no geral, ser favorecidos. Incluem-se os investimentos em inovação da UE nas áreas emergentes, nomeadamente a realidade

⁴³ Ver o relatório de síntese da consulta pública sobre as plataformas em linha.

⁴⁴ «Existe igualmente a necessidade de resolver os problemas de acesso congestionado à “vida digital” a partir de diferentes plataformas que persistem devido a uma falta de interoperabilidade ou falta de portabilidade de conteúdos e dados. Isto dificulta a utilização de serviços digitais e a concorrência. Um enquadramento aberto e não discriminatório deve, consequentemente, ser posto em prática para garantir a referida interoperabilidade e portabilidade sem dificultar o desenvolvimento da esfera digital em constante evolução e evitando um fardo administrativo desnecessário, sobretudo para as PME».

⁴⁵ É o caso, em particular, das plataformas na área da Internet das Coisas, conforme explicado no documento de trabalho dos serviços da Comissão *Advancing the Internet of Things in Europe* (como fazer progredir a Internet das Coisas na Europa), SWD(2016) 110/2.

⁴⁶ Tal como referido também pela Monopolkommission da Alemanha no seu relatório «Política de concorrência: O desafio dos mercados digitais» de 2015, parágrafo 243.

virtual, as cidades inteligentes e a Internet das Coisas, e no geral, para criar a base de um futuro sustentável para a Internet. Os ecossistemas de plataformas abertos podem oferecer vantagens importantes em termos de rentabilidade dos custos de mudança e eficiência dos mercados. O suporte da Comissão para garantir que os **futuros desenvolvimentos das tecnologias digitais permanecem abertos** é, por isso, particularmente relevante.

No âmbito da iniciativa de «livre circulação de dados» agendada para o final de 2016, a Comissão vai considerar opções para abordagens eficazes, incluindo padrões técnicos, para facilitar a mudança e portabilidade de dados entre diferentes plataformas em linha e serviços de computação na nuvem, para empresas e para utilizadores privados.

Neste contexto, a **Comissão vai também examinar as potenciais barreiras a um mercado único digital na UE** que podem resultar de incertezas jurídicas **relativas à propriedade e à usabilidade dos dados, ou respetivo acesso**, incluindo questões relacionadas com as interfaces de programação das aplicações.

6. CONCLUSÃO

Na presente comunicação, a Comissão definiu a sua apreciação geral das plataformas em linha como parte da sua estratégia para o mercado único digital.

As plataformas em linha desempenham um papel fulcral na inovação e crescimento do mercado único digital. Revolucionaram o acesso à informação e tornaram diversos mercados mais eficientes através de uma melhor ligação entre os compradores e os vendedores de bens e serviços. Embora existam algumas plataformas em linha que alcançam números históricos de utilizadores em todo o mundo, e que se expandem continuamente para novas áreas da economia, existem igualmente muitas oportunidades para o aparecimento de plataformas europeias. O incentivo eficaz da inovação nessas áreas, protegendo ao mesmo tempo os legítimos interesses dos consumidores e outros utilizadores, é talvez o desafio mais importante que a UE enfrenta atualmente em termos de assegurar a sua futura competitividade no mundo.

A presente avaliação também identificou diversas áreas em que os interesses públicos e privados devem ser cuidadosamente avaliados e nas quais deve ser garantido uma maior conformidade com a legislação comunitária.

A este respeito, a presente comunicação sublinha a necessidade de adotar políticas e abordagens regulamentares que respondem diretamente aos desafios, que sejam flexíveis e orientadas para o futuro.

Quando adequado, a autorregulação e a correção podem alcançar melhores resultados para permitir o desenvolvimento de ecossistemas fortes de plataformas na Europa e podem complementar ou reforçar a legislação existente que já regula determinadas atividades das plataformas em linha.

A conformidade com a legislação comunitária aplicável por parte da indústria e a eficácia das medidas voluntárias tomadas para preservar a confiança da suas bases de utilizadores serão essenciais para enfrentar os desafios identificados na avaliação.

Por último, para cumprir a promessa de uma economia digital para todos, a Comissão convida todas as autoridades públicas e partes interessadas, particularmente os Estados-Membros e o Parlamento Europeu, a apoiarem esta abordagem para que a UE adira plenamente a este futuro digital enquanto preserva os seus valores comuns.