



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 23.11.2011
COM(2011) 795 final

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

**O serviço universal no sector das comunicações electrónicas: relatório sobre os
resultados da consulta pública e a terceira revisão periódica do âmbito do serviço, em
conformidade com o artigo 15.º da Directiva 2002/22/CE**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SEC(2011) 1398 final}

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

O serviço universal no sector das comunicações electrónicas: relatório sobre os resultados da consulta pública e a terceira revisão periódica do âmbito do serviço, em conformidade com o artigo 15.º da Directiva 2002/22/CE

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. OBJECTIVO DA COMUNICAÇÃO

Na segunda revisão periódica do âmbito do serviço universal nas comunicações electrónicas, em Setembro de 2008¹, a Comissão comprometeu-se a consultar as partes interessadas sobre várias questões políticas de fundo. Antes da adopção do pacote das telecomunicações em 2009, a Comissão confirmou ao Parlamento Europeu que iria efectuar uma ampla consulta sobre a matéria.

O presente documento dá conta dos resultados da consulta relativa aos princípios do serviço universal no sector das comunicações electrónicas, que teve lugar entre Março e Maio de 2010. Abrange igualmente a terceira revisão periódica do âmbito do serviço universal, como previsto no artigo 15.º da Directiva 2002/22/CE² (Directiva Serviço Universal, ou DSU). Por último, apresenta algumas reflexões sobre as medidas a tomar pelos Estados-Membros na aplicação da DSU. É acompanhado de um pequeno documento de trabalho da Comissão³ que resume as respostas recebidas no âmbito da consulta pública.

As regras da UE para o serviço universal no sector das comunicações electrónicas surgiram nos anos 90, no contexto da plena liberalização do mercado. As obrigações de serviço universal (OSU) devem funcionar como uma rede de segurança no plano social sempre que as forças de mercado, por si sós, não proporcionem aos consumidores, em especial aos que vivem em zonas remotas ou aos que têm baixos rendimentos ou deficiências, um acesso aos serviços de base a preços comportáveis. Para alcançar os três objectivos associados ao conceito de rede de segurança, a saber, disponibilidade, preços comportáveis e acessibilidade, uma ou várias empresas designadas especificamente para o efeito podem ser obrigadas a fornecer esses serviços de base.

Os Estados-Membros devem, por conseguinte, assegurar que todos os utilizadores finais têm acesso, num local fixo, a comunicações vocais e de dados, designadamente um «acesso funcional à Internet», minimizando simultaneamente as distorções do mercado. A DSU é neutra no que respeita à tecnologia utilizada no fornecimento dos serviços.

¹ COM(2008) 572.

² JO L 108 de 24.4.2002, p. 51.

³ SEC(2011) 1398.

Se o custo das OSU representar um encargo excessivo para o ou os operadores designados, estes devem ser compensados pelos custos líquidos incorridos. Tal compensação pode ser financiada por fundos públicos e/ou por um fundo para o qual contribuem os intervenientes no mercado das comunicações electrónicas. Actualmente, 22 Estados-Membros prevêm unicamente o financiamento pelo sector⁴, dois prevêm financiamento público e pelo sector e três optaram unicamente pelo financiamento público.

Vários Estados-Membros optaram por não designar nenhum operador com OSU ou flexibilizaram as obrigações respeitantes a elementos do serviço já assegurados pelo mercado (por exemplo, postos públicos e listas).

Enquanto em 2002 a DSU limitava o «acesso funcional à Internet» a ligações de banda estreita⁵, o pacote das telecomunicações de 2009 veio oferecer aos Estados-Membros flexibilidade para definirem, se necessário, o débito a nível nacional, podendo prever débitos de banda larga⁶. Até à data, a Finlândia, a Espanha e Malta adoptaram legislação que inclui a banda larga nas OSU nacionais.

Em 5 de Julho de 2011, o Parlamento Europeu adoptou uma resolução⁷ na qual sublinha a importância das OSU como rede de segurança para a inclusão social.

2. RESULTADOS DA CONSULTA PÚBLICA

O objectivo da consulta era verificar se, no actual ambiente de convergência e de concorrência nas comunicações electrónicas, é necessário rever a estratégia e os princípios globais da UE para o serviço universal. Uma questão fundamental era a seguinte: devem as OSU tornar-se um instrumento proactivo no contexto da banda larga e, conseqüentemente, desempenhar um papel na realização do objectivo «banda larga para todos» ou deve essa realização ser assegurada por outras medidas políticas nacionais e da UE, mantendo embora as OSU como rede de segurança? Outras questões importantes suscitadas na consulta foram o conceito de serviço universal, o seu financiamento e a flexibilidade de que os Estados-Membros devem dispor na sua aplicação.

No processo de consulta, foram expressas opiniões muito diversas, não tendo surgido um consenso quanto ao futuro papel das OSU na realização dos objectivos da Europa para a banda larga. No entanto, muitas partes interessadas, designadamente governos e autoridades reguladoras nacionais (ARN), apoiam os princípios em vigor e defendem a manutenção das

⁴ Na Letónia, a criação de um fundo alimentado pelo sector foi adiada para 1 de Junho de 2013; entretanto, a compensação é financiada pelo Estado.

⁵ Considerando 8 da DSU.

⁶ Considerando 5 da Directiva Direitos dos Cidadãos, JO L 337 de 18.12.2009, p. 11.

⁷ Resolução (P7_TA(2011)0306):
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0306&language=EN>.

principais características do regime de OSU. O documento de trabalho da Comissão que acompanha a presente comunicação inclui uma síntese das respostas⁸.

3. DESAFIOS: SERVIÇO UNIVERSAL E BANDA LARGA

O quadro regulamentar da UE e a sua política de acesso aberto promoveram o surgimento de mercados concorrenciais, o que fez aumentar as possibilidades de escolha para os consumidores, reduzir os preços e colocar alguns países da UE entre os líderes mundiais na banda larga. Na UE, a adopção da banda larga é maior nos Estados-Membros em que existe concorrência nas infra-estruturas a par de uma regulamentação *ex ante* eficaz destinada a promover a concorrência nos serviços nos casos em que a concorrência nas infra-estruturas não é possível.

A Agenda Digital para a Europa (ADE)⁹ especifica os benefícios socioeconómicos da banda larga, sublinhando a sua importância para a participação social e o emprego. A meta da ADE para a «banda larga de base» é que estas redes abranjam 100% dos cidadãos da UE em 2013. No que respeita à Internet «rápida» e «ultra-rápida», o objectivo é garantir que, em 2020, a cobertura a 30 Mb/s abranja todos os cidadãos da UE e que, no mínimo, 50% dos agregados familiares da UE disponham de ligações com um débito superior a 100 Mb/s. A realização destes objectivos exige um investimento considerável por parte de agentes públicos e privados. Para facilitar este processo, a Comissão adoptou em Setembro de 2010 um pacote «banda larga», que inclui: i) a comunicação sobre banda larga¹⁰, que estabelece um quadro de acção e apresenta propostas dirigidas aos Estados-Membros com vista à realização dos objectivos; ii) a recomendação sobre as redes de acesso da próxima geração¹¹, que fornece orientações a nível regulamentar para promover a segurança jurídica e, consequentemente, incentivar o investimento privado; iii) uma proposta de programa plurianual da política do espectro radioelétrico¹², destinada a melhorar a coordenação e a gestão do espectro na UE, facilitando assim o crescimento da banda larga sem fios.

Além disso, existem vários instrumentos políticos de (co-)financiamento do desenvolvimento de infra-estruturas, designadamente financiamento público (por exemplo, empréstimos, subvenções a parcerias público-privadas). As orientações para a banda larga¹³ clarificam o modo como pode ser concedido financiamento público para o desenvolvimento da banda larga em conformidade com as regras da UE em matéria de auxílios estatais, para que a cobertura abranja também as zonas que não são comercialmente atraentes. Os programas dos fundos estruturais para o período 2007-2013 reservam igualmente perto de 2300 milhões de euros para infra-estruturas TIC, essencialmente redes de banda larga. Por outro lado, a Comissão propôs, nas perspectivas financeiras 2014-2020, o Mecanismo Interligar a Europa¹⁴,

⁸ Os contributos estão publicados em:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/library/public_consult.

⁹ COM(2010) 245.

¹⁰ COM(2010) 472.

¹¹ JO L 251 de 25.9.2010, p. 35.

¹² COM(2010) 471.

¹³ JO C 235 de 30.9.2009, p. 7. Graças a este instrumento, foram autorizados auxílios que rondam os 3500 milhões de euros para projectos pró-concorrência na banda larga até ao final de Outubro de 2011.

¹⁴ COM(2011) 500.

dotado de um orçamento de 9200 milhões de euros, destinado a incentivar investimentos pró-concorrência, subvenções e melhores condições de crédito para projectos de banda larga e infra-estruturas de serviços digitais.

Para promover a procura, a ADE prevê uma série de medidas, inclusive a promoção dos serviços de administração pública em linha e saúde em linha, a facilitação de regimes de licenciamento para a gestão dos direitos em linha e a acessibilidade em linha dos conteúdos audiovisuais¹⁵, assim como iniciativas destinadas a assegurar a literacia, as qualificações e a inclusão digitais. A Comissão considera que a promoção da procura de serviços em banda larga conduzirá, por sua vez, à implantação de redes de banda larga, estimulando, assim, um ciclo virtuoso.

Ao contrário do que sucedeu com a telefonia na antiga UE-15 há mais de uma década, o mercado da banda larga na UE-27 não é ainda um mercado maduro, caracterizando-se antes pela inovação e por uma evolução dinâmica. A evolução tecnológica, regulamentar e da concorrência, designadamente a diminuição do custo das tecnologias sem fios e o dividendo digital, poderá expandir consideravelmente a cobertura em banda larga.

Enquanto as redes fixas de banda larga estão disponíveis, em média, para 95,1% da população da UE, este valor desce para 82,8% nas zonas rurais da UE e para 60% ou menos nas zonas rurais da Bulgária, da Eslováquia, da Polónia, da Roménia e de Chipre (ver secção 4.1). O custo da implantação ou modernização das infra-estruturas de banda larga nas zonas mal servidas é significativo. Num estudo encomendado pela Comissão¹⁶, o custo líquido total da disponibilização (cobertura) e oferta a preços comportáveis (tarifas sociais subvencionadas), em toda a UE, de uma ligação de banda larga de 2 Mb/s¹⁷ através das OSU é estimado em cerca de 13,6 mil milhões de euros ao longo de um período de cinco anos.

De acordo com o estudo, este custo total traduz-se num custo anual de cerca de 2700 milhões de euros, o que representa cerca de 0,69% do volume de negócios do sector das telecomunicações da UE no seu conjunto¹⁸. Esta percentagem varia significativamente de Estado-Membro para Estado-Membro, sendo mais elevada nos países com baixa densidade populacional, orografia desfavorável ou infra-estruturas menos desenvolvidas. O rácio de custo mais elevado seria na Roménia (4,6%) e o mais baixo no Luxemburgo (0,08%). Em termos absolutos, o custo médio anual por agregado familiar, na UE, rondaria os 14,40 € ascendendo a 30 € na Roménia. Em contraste, nos sete Estados-Membros que criaram fundos para as OSU¹⁹, o custo anual actual por agregado familiar situa-se entre 0,05 € e 4,19 €

¹⁵ Ver também o Livro Verde sobre o audiovisual: COM(2011) 427.

¹⁶ *Impact of EU Policy options for revision of the universal service provision*, Van Dijk Management Consultants *et al.*, Outubro de 2010: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/library/ext_studies/index_en.htm.

¹⁷ Com base num misto de tecnologias com e sem fios.

¹⁸ A estimativa baseia-se num volume anual de negócios nas telecomunicações de 394 000 milhões de euros. Em relação ao volume de negócios efectivo na UE-27 em 2009 (332 000 milhões de euros), documentado na tabela de avaliação de 2011 da Agenda Digital, o custo líquido anual ascenderia a cerca de 0,81% das receitas do sector das telecomunicações em 2009.

¹⁹ O custo total das OSU nestes Estados-Membros varia de 0,5 a 70 milhões de euros.

O pacote das telecomunicações de 2009 tem em conta a maior diversidade de situações existente na UE-27, conferindo aos Estados-Membros flexibilidade para determinarem os débitos de dados, para efeitos das OSU, em função das condições nacionais e para financiarem os correspondentes custos líquidos com fundos públicos e/ou com um fundo alimentado pelo sector.

No entanto, é claro que, caso as OSU sejam alargadas à banda larga em toda a UE, aumentará significativamente a necessidade de financiamento pelo sector e de subvenções cruzadas entre grupos de consumidores do mesmo país, sendo os encargos para o sector e o impacto nos preços no consumidor mais elevados nos Estados-Membros que actualmente apresentam taxas de cobertura da banda larga e níveis de rendimento mais baixos. Por outro lado, a imposição prematura da banda larga a nível nacional ou da UE pode distorcer os mercados e entravar o investimento privado na banda larga. Embora se possa esperar que as empresas de telecomunicações invistam em novas redes rendíveis, levanta-se aqui uma questão fundamental: será adequado e sustentável alargar as OSU, criando pesados encargos unicamente para o sector, em nome da inclusão social, quando outras entidades, privadas e públicas, e a sociedade em geral retiram benefícios da omnipresença da banda larga?

4. TERCEIRA REVISÃO PERIÓDICA DO ÂMBITO DO SERVIÇO UNIVERSAL A NÍVEL DA UE

A DSU prevê que a Comissão proceda, de três em três anos, à revisão do âmbito do serviço universal em função da evolução social, económica e tecnológica, tendo em conta, nomeadamente, a mobilidade e os débitos de dados. O anexo V da DSU enumera os elementos que a Comissão deve tomar em consideração ao decidir da inclusão de determinados serviços no referido âmbito, a saber:

1. A maioria dos consumidores dispõe de serviços específicos e utiliza-os? O facto de uma minoria de consumidores não dispor desses serviços ou não os utilizar conduz a uma exclusão social?
2. A disponibilidade e a utilização de serviços específicos proporcionam um benefício líquido geral a todos os consumidores, justificando-se, assim, uma intervenção pública caso esses serviços não sejam fornecidos ao público em circunstâncias comerciais normais?

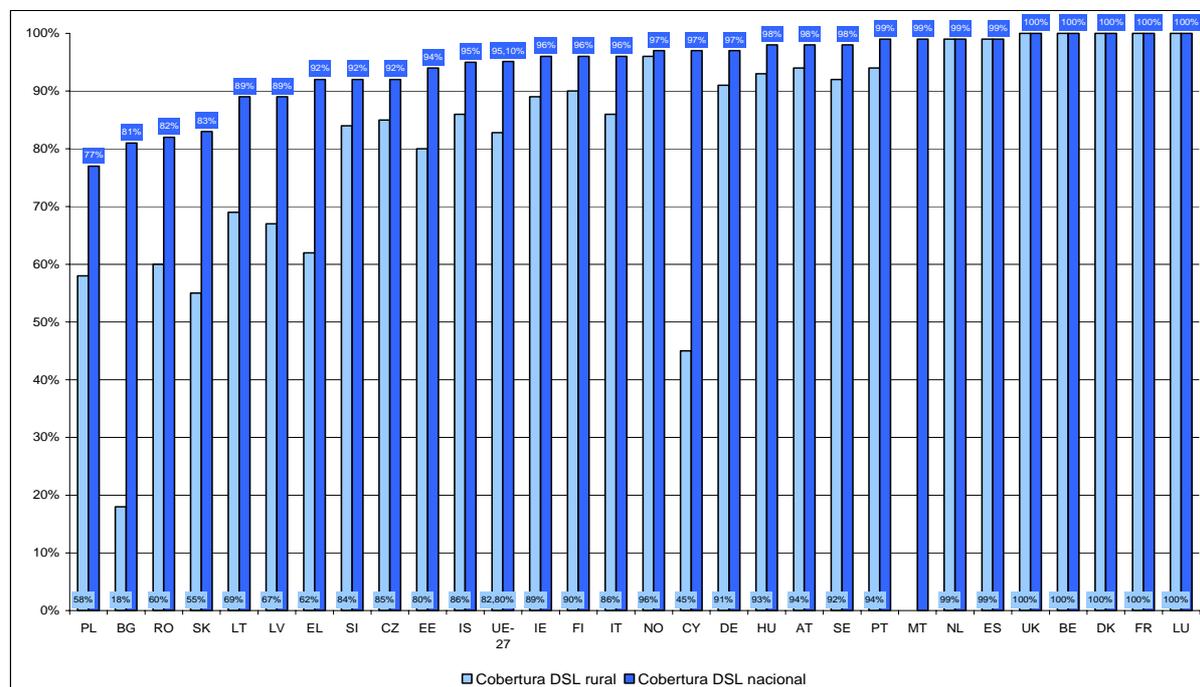
Por outro lado, o considerando 25 da DSU indica que, para serem incluídos no referido âmbito, os serviços em causa devem estar já disponíveis para uma maioria substancial da população. As revisões anteriores, de 2005/6 e 2008²⁰, concluíram que aqueles critérios não estavam preenchidos no que respeitava à mobilidade e à banda larga, pelo que o âmbito do serviço universal não foi alterado.

²⁰ COM(2005) 203; COM(2006) 163; ver também a nota 1.

4.1. Banda larga

No final de 2010, as redes fixas (DSL) de banda larga estavam disponíveis, em média, para cerca de 95% da população da UE²¹.

Figura 1. Cobertura das redes fixas de banda larga na UE em percentagem da população, 2010



Fonte: IDATE, 2010

No início de 2011, existiam na UE cerca de 133 milhões de linhas de assinante de banda larga fixa e 36 milhões de linhas de assinante de banda larga móvel, o que mostra que, hoje, as comunicações móveis contribuem fortemente para a adoção crescente da banda larga.

70% dos agregados familiares da UE dispõem agora de acesso à Internet e 61% têm uma ligação de banda larga com ou sem fios²². No entanto, o grau de utilização da banda larga varia consideravelmente de Estado-Membro para Estado-Membro. A penetração da banda larga vai de 23% dos agregados familiares na Roménia e 26% na Bulgária a 80% nos Países Baixos e na Dinamarca e 83% na Suécia.

²¹ Dada a sua grande difusão, a cobertura por DSL pode ser utilizada como um indicador aceitável do grau de cobertura da banda larga fixa. No entanto, existem outras tecnologias fixas que podem também fornecer conectividade em banda larga.

²² Estes dados sobre a penetração da banda larga nos agregados familiares, baseados no inquérito aos agregados familiares sobre as TIC, realizado pelo Eurostat, incluem os agregados familiares em que, pelo menos, um membro tem idade compreendida entre os 16 e os 74 anos (http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/library/index_en.htm).

Figura 2.
2010²³

Penetração residencial da banda larga em percentagem dos agregados familiares da UE,

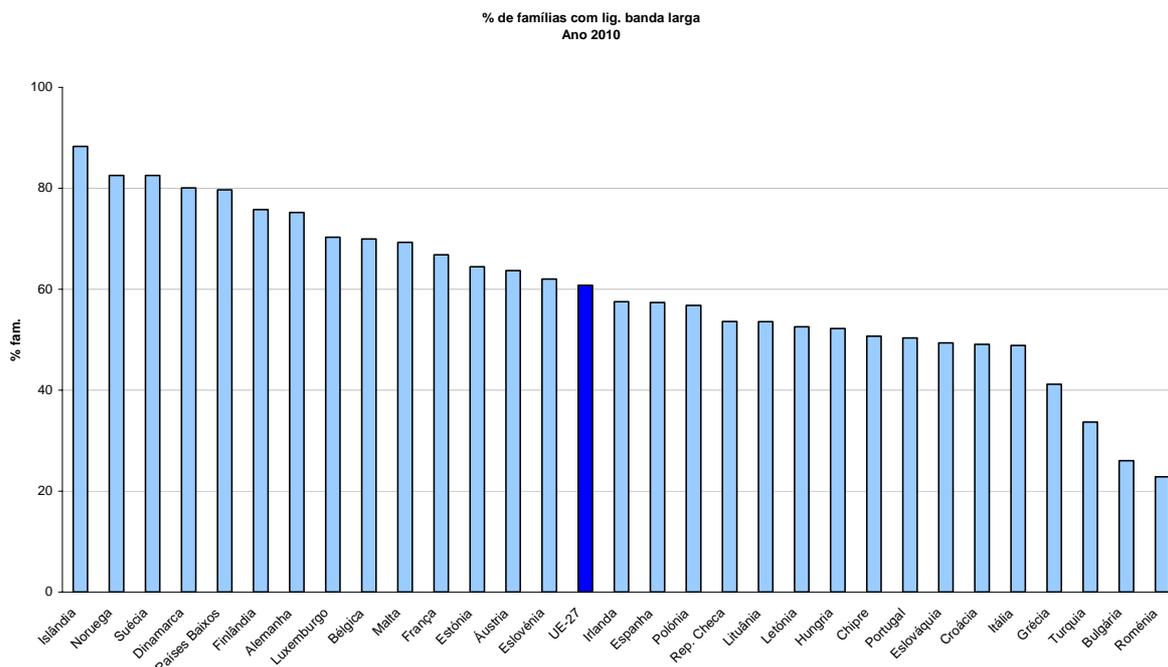


Tabela de avaliação da Agenda Digital da Comissão Europeia

Consequentemente, a nível dos agregados familiares, foi atingido o limiar de utilização da banda larga por uma maioria (simples) dos consumidores da UE, mas não se trata ainda da «maioria substancial da população» prevista no considerando 25 da DSU. Mais importante ainda, dada a existência de disparidades nacionais significativas na adopção e o facto de o nível dessa adopção estar, em cinco Estados-Membros, abaixo dos 50%, os custos das OSU à escala da UE para a banda larga incidiriam de forma desproporcionada nos operadores de telecomunicações e, em última análise, nos consumidores desses Estados-Membros. Na verdade, os dados de um inquérito²⁴, que abrangia agregados familiares cujos membros tinham 75 ou mais anos de idade, indicam que 12 Estados-Membros estão abaixo dos 50%. O custo da cobertura universal em banda larga seria especialmente elevado nos países com baixa densidade de população, orografia desfavorável e/ou infra-estruturas menos desenvolvidas. Como indicado acima, o custo médio por agregado familiar na Roménia poderá ser mais do dobro da média da UE. Por conseguinte, a inclusão do acesso em banda larga no âmbito do serviço universal a nível da UE, na presente fase, não satisfaria o segundo critério previsto na DSU, ou seja, proporcionar um benefício líquido geral a todos os consumidores europeus.

²³

Não existem dados sobre o Reino Unido para 2010; em 2009, o valor, no Reino Unido, era 69,5%.

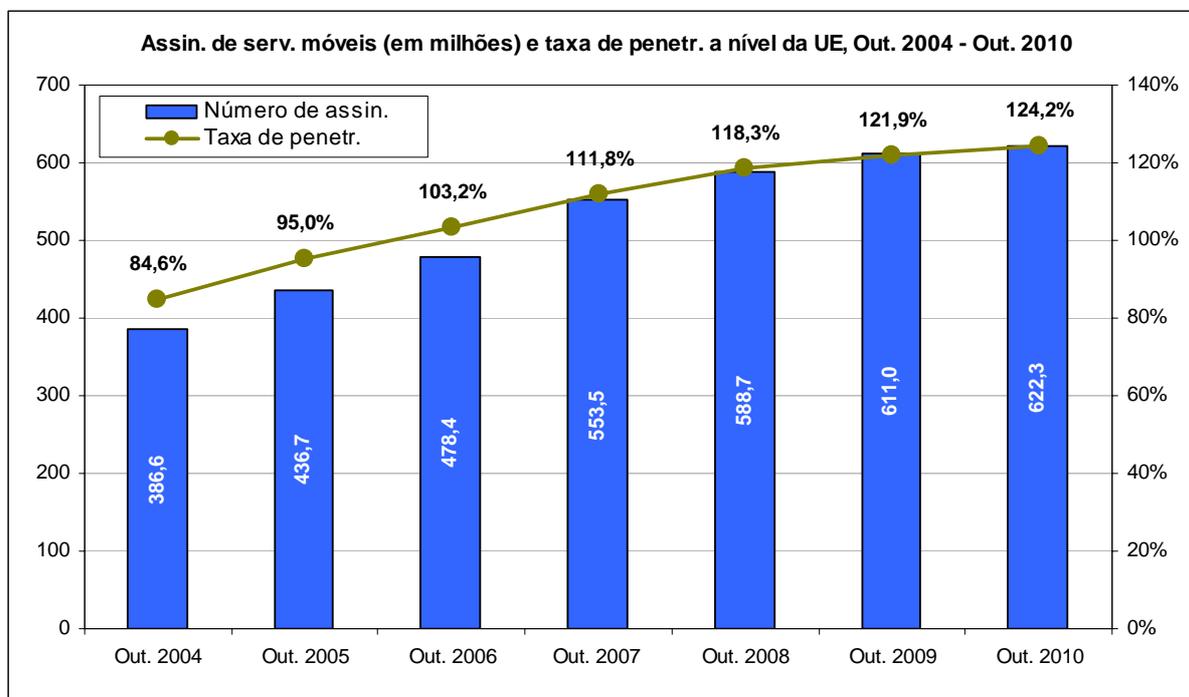
²⁴

Eurobarómetro especial n.º 362: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/studies/eb_ecomm/final_reports/reporte751sp362infoeocommunications_en_final.pdf.

4.2. Mobilidade

As redes móveis cobrem mais de 95% da população da UE, tomando como base as licenças de serviços móveis nacionais²⁵. A taxa de penetração global em termos de assinantes de serviços móveis atingiu 124,2% em Outubro de 2010.

Figura 3. Assinantes de serviços móveis e taxa de penetração a nível da UE, 2004-2010

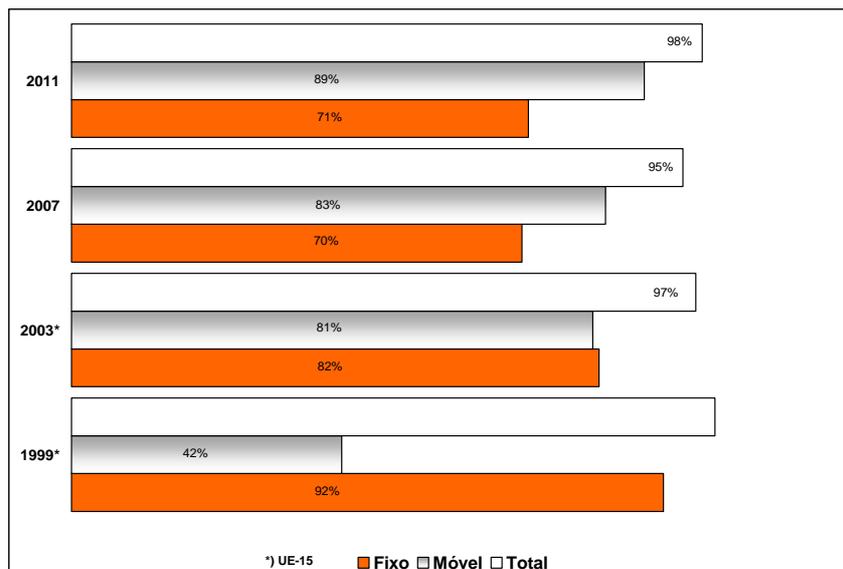


Fonte: Tabela de avaliação de 2011 da Agenda Digital — indicadores do mercado das comunicações electrónicas

89% dos agregados familiares da UE assinam serviços de telefonia móvel e 71% serviços de telefonia fixa, pelo que, actualmente, 98% dos agregados familiares da UE têm acesso a serviços de telefonia.

²⁵ COM(2005) 203.

Figura 4. Acesso telefónico em casa, em percentagem dos agregados familiares da UE, 1999-2011



Fonte: Inquéritos aos agregados familiares sobre comunicações electrónicas, Julho de 2011

No que respeita à acessibilidade dos preços, o preço mensal médio de um cabaz de serviços móveis de utilização reduzida (pré- e pós-pagamento) na UE ascendia a 9,07 € em 2010, ou seja, cerca de 30% menos que em 2006²⁶.

Desde a última revisão, registou-se um aumento da adopção e uma redução dos preços dos serviços móveis, o que confirma a análise apresentada nas revisões anteriores segundo a qual a oferta concorrencial de comunicações móveis proporcionou aos consumidores um acesso generalizado e económico a esses serviços, evitando o risco de exclusão social. Consequentemente, os critérios previstos para a inclusão da mobilidade no âmbito do serviço universal a nível da UE não estão preenchidos, o que não exclui a possibilidade de utilização das tecnologias sem fios para o fornecimento de ligações em locais fixos no âmbito das OSU.

A Comissão continuará a monitorizar as necessidades especiais das pessoas com deficiência, nomeadamente nas questões relacionadas com os serviços de telefonia móvel²⁷, e apresentará as suas conclusões na próxima revisão.

5. PISTAS PARA O FUTURO

Dados os elevados montantes necessários para assegurar a cobertura em banda larga através das OSU e o eventual impacto no sector e nos consumidores, os Estados-Membros devem verificar cuidadosamente se as condições nacionais justificam o alargamento das OSU à banda larga, tendo em conta os riscos de exclusão social, de distorção da concorrência e de encargos excessivos para o sector.

²⁶ Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2010, Teligen, Strategy Analytics Ltd, Dezembro de 2010.

²⁷ www.eaccessibility-monitoring.eu; Reach112, projecto-piloto em curso da CE sobre alternativas acessíveis à telefonia vocal tradicional (www.reach112.eu).

Tendo em conta o risco da adopção de estratégias divergentes para a aplicação da DSU e as eventuais implicações financeiras para o sector, a Comissão considera serem necessárias orientações suplementares para assegurar uma aplicação conforme com princípios seguidos de forma coerente, tendo ainda em conta as diferentes fases de desenvolvimento dos mercados nos Estados-Membros. Tais orientações ajudarão a combater o risco de exclusão social, evitando simultaneamente encargos desproporcionados para o sector.

Deste modo, será dada resposta aos pedidos de esclarecimento apresentados na consulta pelas partes interessadas e ao pedido do Parlamento Europeu no sentido de a Comissão «fornecer orientações sobre a melhor forma de implementar e executar a DSU revista, evitando distorções do mercado e, ao mesmo tempo, permitindo que os Estados-Membros adoptem as disposições mais adequadas às suas circunstâncias nacionais»²⁸.

A Comissão considera que a aplicação coerente das OSU exige uma estratégia coerente no que respeita aos critérios para a definição de «acesso funcional à Internet» com débitos de banda larga, aos mecanismos de designação, ao financiamento e às medidas destinadas aos utilizadores finais com deficiência. A Comissão pretende reactivar o debate com os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e as restantes partes interessadas sobre estas questões.

- *Âmbito das OSU no que respeita ao «acesso funcional à Internet» com débitos de banda larga*²⁹

Quando os Estados-Membros ponderarem a possibilidade de definir a nível nacional a ligação à rede que permite um «acesso funcional à Internet» com débitos de banda larga, a utilização de um conjunto de critérios coerentes, decorrentes dos critérios para a alteração do âmbito do serviço universal a nível da UE³⁰, poderá ajudar a garantir a coerência e minimizar a distorção do mercado, realizando simultaneamente o objectivo de prevenção da exclusão social.

Por exemplo, poderá ser pedido aos Estados-Membros que efectuem uma avaliação prévia do impacto de tal decisão, que poderia incluir a avaliação da adopção global da banda larga a nível nacional com base na percentagem de agregados familiares nacionais que dispõem de banda larga e na percentagem de agregados que dispõem de banda larga com um débito igual ou superior ao mínimo previsto.

Com base na noção, constante do considerando 25 da DSU, de que os serviços abrangidos devem estar disponíveis para uma «maioria substancial da população», poderiam utilizar-se determinados limiares para determinar se existe a necessária massa crítica na adopção da banda larga. A Comissão considera que, na actual fase, poderia pedir-se aos Estados-Membros que ponderassem a inclusão de ligações de banda larga nas OSU, sendo o débito em causa utilizado a nível nacional por (i) no mínimo, metade dos agregados familiares e ii) no mínimo, 80% dos agregados que dispõem de uma ligação de banda larga³¹.

²⁸ Ver nota 7.

²⁹ Ver o documento interpretativo (COCOM10-31) apresentado pelos serviços da Comissão ao Comité das Comunicações.

³⁰ Artigo 15.º, anexo V e considerando 25 da DSU.

³¹ De acordo com o estudo (nota 16), em média, mais de 80% dos assinantes de banda larga fixa na UE dispõem hoje de débitos de banda larga superiores a 2 Mb/s.

Os Estados-Membros poderiam também ser aconselhados, no processo de decisão, a identificar os seus objectivos económicos e sociais específicos e os resultados esperados. Tal poderia incluir uma avaliação:

- da disponibilidade de banda larga previsível no mercado, sem intervenção pública;
- das desvantagens sociais e económicas para quem não tiver acesso a uma ligação de banda larga, nomeadamente os utilizadores finais com deficiência;
- do custo da intervenção pública através das OSU e a comparação do custo desta opção com o de outras estratégias;
- dos benefícios da intervenção pública e seus efeitos na concorrência, nas distorções do mercado e nos objectivos políticos mais amplos.

Assim, a intervenção só teria lugar se os benefícios globais superassem os custos globais.

- Estratégias comuns de designação

A definição do mecanismo mais adequado para a designação dos fornecedores do serviço universal pode ajudar a minimizar as distorções do mercado e a aumentar a eficiência. A fixação, na fase inicial do processo de designação, dos requisitos de cobertura territorial pode restringir indevidamente o número de empresas elegíveis. Do mesmo modo, um mecanismo de designação que permita aos Estados-Membros terem em conta todas as opções técnicas para a oferta do serviço universal pode produzir o resultado com melhor relação eficácia-custo.

Um período de designação excessivamente longo ou indeterminado pode igualmente impedir, *a priori*, a designação de outros operadores³². Por exemplo, é possível promover a transparência e a não-discriminação estabelecendo períodos limitados para as designações de OSU (como, por exemplo, na Grécia e na Polónia). Uma avaliação aprofundada das opções possíveis (abrangendo todas as tecnologias disponíveis) e dos seus impactos ajudará a identificar os meios mais eficientes de fornecimento do serviço universal, o que pode conduzir a designações mais frequentes de operadores alternativos (como, por exemplo, na Estónia) ou à designação de duas ou mais empresas (como, por exemplo, na República Checa e em França). Para evitar discriminações, uma designação pode ser concebida de modo a não durar mais tempo do que o necessário para recuperar os correspondentes custos de investimento, não excedendo uma determinada duração máxima (por exemplo, 10 anos).

- Métodos coerentes de cálculo do custo líquido do fornecimento do serviço universal

Para assegurar uma boa relação eficácia-custo e condições equitativas para os operadores em toda a UE, assume primordial importância o método adoptado pelas autoridades nacionais para o cálculo do custo líquido do fornecimento do serviço universal. A eficiência pode ser melhorada estabelecendo uma estratégia metodológica para o cálculo do custo líquido das OSU antes do processo de designação e com base numa consulta pública nesta matéria. O cálculo do custo líquido específico para cada empresa designada reforçaria também a transparência e o rigor do processo. O Tribunal de Justiça identificou os elementos específicos que devem ser tidos em conta ao avaliar os benefícios imateriais decorrentes das OSU. Estes

³² Processo C-154/09, Comissão contra Portugal.

devem ser determinados de acordo com os cálculos utilizados para as avaliações comerciais e incluir, nomeadamente: a exaustividade da cobertura, o efeito do ciclo de vida, os benefícios decorrentes da comercialização, das vendas e da publicidade, a imagem de marca, a fidelidade e o reconhecimento/prestígio das empresas, os benefícios resultantes da prestação de outros serviços em regime comercial, o acesso aos dados dos assinantes e as informações e os benefícios técnicos e comerciais decorrentes da maior dimensão da rede. É também importante clarificar os princípios a aplicar pelas autoridades nacionais ao determinarem se as OSU constituem um encargo excessivo³³ para o fornecedor. A este respeito, as ARN devem analisar todas as características pertinentes, específicas de cada empresa designada, nomeadamente as características técnicas e económicas dos equipamentos por ela utilizados no fornecimento do serviço universal, a sua situação económica e financeira e a parte de mercado de que dispõe³⁴.

- Financiamento

Os mecanismos de financiamento do serviço universal pelo sector devem ser transparentes, objectivos, proporcionados e não-discriminatórios, procurando ainda minimizar as distorções da concorrência e da procura pelos utilizadores³⁵.

A utilização da receita fiscal geral para financiar as OSU pode ser vista como uma solução menos geradora de distorções do mercado do que o financiamento pelo sector, dado que reflecte melhor a natureza geral dos subsequentes benefícios sociais e económicos e a capacidade dos consumidores para pagarem. A Finlândia, a Suécia e a República Checa prevêem a cobertura destes custos unicamente por financiamento público, ao passo que Malta e Portugal prevêem um financiamento misto, público e privado.

Dados os custos potencialmente mais elevados do alargamento das OSU às ligações de banda larga, os Estados-Membros podem prever, como é actualmente o caso em determinados países, uma combinação adequada de financiamento público e privado do serviço universal³⁶.

Poderão igualmente estabelecer limites às contribuições dos operadores de telecomunicações para um fundo de compensação do sector.

Esses limites podem assumir duas formas. Em primeiro lugar, como indicado no artigo 13.º, n.º 3, da DSU, os Estados-Membros podem optar por não exigir contribuições de empresas cujo volume de negócios nacional seja inferior a um determinado limite (limiar *de minimis*). Vários Estados-Membros aplicam esta disposição. Pode estabelecer-se um limiar *de minimis* tomando como referência as receitas dos operadores em causa. Esse limiar pode ser um montante fixo (por exemplo, 5 milhões de euros) ou uma percentagem do volume de negócios nacional do sector no seu todo.

Em segundo lugar, para respeitarem o princípio da proporcionalidade, expressamente referido no artigo 13.º, n.º 3, da DSU e no artigo 6.º, n.º 1, da Directiva 2002/77/CE, vários Estados-Membros consideraram adequado fixar um limite máximo para a contribuição de cada

³³ Como previsto no artigo 12.º da DSU.

³⁴ Processo C-222/08, Comissão contra a Bélgica; processo C-389/08, Base NV e outros contra Ministerraad.

³⁵ Ver o artigo 13.º, n.º 3, da DSU e o artigo 6.º, n.º 1, da Directiva 2002/77/CE.

³⁶ De qualquer modo, o financiamento das OSU deve ser conforme com as regras aplicáveis aos auxílios estatais.

operador. É possível estabelecer um limite máximo comum para a contribuição de cada operador, sendo a parte restante do custo líquido financiada por fundos públicos. Esse limite pode ser expresso em percentagem do volume de negócios nacional anual dos operadores originado pela oferta de redes e de serviços de comunicação electrónicas. Essa percentagem pode situar-se num dado intervalo (por exemplo, de 0,40 a 0,65% do volume de negócios anual) para reflectir os custos previstos das OSU, incluindo a banda larga, incorridos por um operador eficiente, mas não pode exceder os custos líquidos efectivos das OSU num dado país. Vários Estados-Membros prevêem já, na sua legislação nacional, um limite máximo para as contribuições individuais, fixado com base nas receitas brutas ou líquidas.

- Medidas em benefício dos utilizadores finais com deficiência

Dadas as disposições reforçadas da DSU revista relativas aos utilizadores finais com deficiência, os Estados-Membros podem ainda, ao definirem as OSU nacionais, ser incentivados a tomarem devidamente em conta as necessidades desses utilizadores, em conformidade com o princípio da garantia de equivalência de acesso.

6. CONCLUSÕES

Actualmente, a Comissão considera não ser necessário alterar o conceito e os princípios de base do serviço universal enquanto instrumento para prevenir a exclusão social. Na presente fase, não seria adequado incluir a mobilidade ou impor a banda larga com um débito de dados específico a nível da UE.

O pacote das telecomunicações de 2009 oferece aos Estados-Membros flexibilidade, em consonância com o princípio da subsidiariedade, para definirem, em função das condições nacionais, o débito de dados adequado para as ligações à rede que fornecem um «acesso funcional à Internet». Assim, o acesso em banda larga de base pode fazer parte das OSU a nível nacional em casos justificados, em especial quando as forças de mercado e outros instrumentos políticos e de financiamento não tiverem conduzido a uma cobertura universal em banda larga. Para minimizar as distorções do mercado, os Estados-Membros devem ter plenamente em conta outros instrumentos de intervenção pública, para além das OSU, com vista a assegurar a disponibilidade da banda larga. Os Estados-Membros têm, pois, a possibilidade, mas não a obrigação, de incluírem o acesso a ligações de banda larga no âmbito das OSU nacionais.

No entanto, existe o risco de as divergências nas estratégias nacionais de aplicação das disposições no contexto da banda larga distorcerem os mercados e criarem encargos excessivos para o sector.

A Comissão considera que seria aconselhável seguir uma estratégia comum na aplicação das disposições pertinentes da DSU no contexto da banda larga. Assim, as disposições relativas às OSU seriam mais eficientes e a previsibilidade da regulamentação do sector aumentaria, fazendo com que o investimento e a concorrência no mercado único digital proporcionassem benefícios em termos de inovação, escolha para os consumidores e preços acessíveis. A Comissão iniciará discussões com os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e as outras partes interessadas à luz da presente comunicação.

A Comissão apresentará ainda, com base numa análise das várias opções, propostas no primeiro trimestre de 2012 destinadas a assegurar que, até 2015, os sítios Web do sector

público e os sítios Web que fornecem serviços de base aos cidadãos estarão plenamente acessíveis para os utilizadores com deficiência.

Prevê-se que a importância do acesso em banda larga para os cidadãos europeus continue a aumentar. Embora a sua inclusão de imediato nas OSU a nível da UE seja prematura, a Comissão continuará a acompanhar a evolução do mercado da banda larga, inclusive no seu contexto social, e terá em conta essa evolução quando efectuar a próxima revisão do âmbito do serviço universal.