

## Consulta pública da Comissão Europeia em relação ao relatório preliminar «Sector Inquiry into Consumer Internet of Things»

### - Comentários ANACOM –

#### I. Comentários gerais

A ANACOM reconhece que nos últimos anos tem existido um rápido desenvolvimento dos serviços que fazem uso das comunicações *Machine-to-Machine* (M2M) e da Internet das Coisas (*Internet of Things* - IoT). Considera-se que esta tendência será ainda mais premente com a implementação da tecnologia 5G, sendo expectável um aumento mais significativo da utilização de objetos, dispositivos, sensores e de outros equipamentos conectados, em vários domínios.

Os serviços da IoT assumem particular relevância no domínio das comunicações eletrónicas, uma vez que, tratando-se de comunicações que se processam automaticamente entre máquinas sobre as redes de comunicações eletrónicas, com pouca ou nenhuma intervenção humana, estes serviços são enquadráveis nos serviços de comunicações eletrónicas, tal como definidos na alínea ff) do artigo 3.º da Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE)<sup>1</sup>.

Adicionalmente, a indústria dos equipamentos passíveis de estabelecerem ligação à Internet são objeto de especial atenção por parte das Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) no setor das comunicações eletrónicas, pela sua relevância no domínio da Internet aberta, ainda que a generalidade das ARN apenas tenha competências ao abrigo do Regulamento (UE) 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2015<sup>2</sup> (Regulamento relativo à Internet aberta).

Importa destacar que, numa abordagem mais ampla do conceito de Internet aberta, não releva apenas a abertura do acesso à Internet em si, mas também a outros elementos necessários à oferta de produtos e serviços assentes na Internet, atentos, em particular, possíveis restrições ou *bottlenecks* potenciais para os utilizadores finais com origem nos próprios equipamentos ou nos outros elementos do ecossistema da Internet que permitem o acesso dos utilizadores a conteúdos digitais.

A este propósito, importa sinalizar que a ANACOM tem participado, ao longo dos últimos anos, nos trabalhos que têm vindo a ser desenvolvidos, quer pelo Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (*Body of European Regulators for Electronic Communications* – BEREC) quer por outras ARN, sobre questões relacionadas com o ecossistema da Internet. Recentemente, no contexto do BEREC, a ANACOM tem participado nos projetos «*BEREC Report on the interplay between the EECC and the EC's proposal for a Digital Markets Act concerning number-independent interpersonal communication services*»<sup>3</sup>, «*BEREC Report on the ex-ante regulation of digital gatekeepers*»<sup>4</sup> e «*Report on the Internet Value Chain*», no âmbito do programa de atividades do BEREC para 2021<sup>5</sup>. Neste último

<sup>1</sup> Disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1439&tabela=leis&so\\_miolo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1439&tabela=leis&so_miolo).

<sup>2</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2120>.

<sup>3</sup> Disponível em [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/9966-berec-report-on-the-interplay-between-the-eecc-and-the-ec8217s-proposal-for-a-digital-markets-act-concerning-number-independent-interpersonal-communication-services](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/9966-berec-report-on-the-interplay-between-the-eecc-and-the-ec8217s-proposal-for-a-digital-markets-act-concerning-number-independent-interpersonal-communication-services).

<sup>4</sup> Na sequência da apresentação por parte da Comissão Europeia do Regulamento Mercados Digitais, a 15 de dezembro de 2020.

<sup>5</sup> Disponível em [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/annual\\_work\\_programmes/9446-draft-berec-work-programme-2021](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/annual_work_programmes/9446-draft-berec-work-programme-2021).

trabalho, pretende-se compreender os diferentes elementos do ecossistema da Internet, como interação entre si e quais os potenciais problemas que se colocam, quer na ótica da contestabilidade dos mercados, quer da Internet aberta.

Neste contexto, a ANACOM congratula-se com as iniciativas da Comissão Europeia (CE) quanto à elaboração do relatório «*Sector Inquiry into Consumer Internet of Things*», bem como quanto à consulta pública sobre a versão preliminar do mesmo, que considera oportunas e úteis.

Na secção que se segue são apresentados comentários específicos à versão preliminar do referido relatório.

## **II. Comentários específicos**

Considera-se de grande relevância a análise realizada e as conclusões que dela resultam, que se materializam no relatório em consulta pública. As respostas aos questionários direccionados a diferentes *stakeholders* posicionados em diversas fases da cadeia de valor da IoT valorizaram o relatório, pois contribuíram grandemente para a identificação de algumas preocupações que têm emergido do debate em torno da dimensão económica das plataformas digitais e da utilização que as mesmas fazem dessa posição nos mercados/áreas de negócio em que atuam.

Em particular, nota-se que o relatório expõe alguns dos desafios e preocupações que se colocam ao nível dos produtos e serviços da IoT, com impacto nos utilizadores finais, na concorrência e na inovação. A este respeito, importa destacar como uma das principais conclusões do relatório o papel primordial dos ecossistemas das plataformas digitais, como principal porta de acesso para os produtos e serviços da IoT e correspondente ecossistema. Os ecossistemas assumem assim particular relevância no domínio da concorrência, na medida em que, de acordo com os entrevistados, a integração em ecossistemas traduz-se numa grande dificuldade das empresas em concorrer com as maiores plataformas digitais, como a Google, a Amazon e a Apple, que são apontadas, de forma unânime, como os grandes *players* no domínio da IoT. Além disso, apesar de o questionário ter sido dirigido apenas a empresas, estas deram especial destaque nas suas respostas às práticas suscetíveis de limitar as escolhas dos consumidores, ainda que também tenham identificado várias preocupações, algumas de cariz concorrencial, como a falta de interoperabilidade, e a sua relação intrínseca à standardização, bem como preocupações em torno da recolha e do uso dos dados.

De acordo com o próprio relatório, os serviços da IoT baseiam-se amplamente em plataformas digitais que são líderes nas tecnologias que adotam, como as anteriormente mencionadas, e que incluem vários elementos do ecossistema da IoT (como por exemplo, assistentes de voz e/ou sistemas operativos embebidos em equipamentos inteligentes). A maioria dos entrevistados considera que as plataformas criam efeitos de *lock-in* com impacto para os consumidores e também para as empresas que atuam nestas áreas de negócio. Para alcançar a interoperabilidade com essas plataformas, os fabricantes de equipamentos inteligentes e os prestadores de serviços da IoT têm de seguir processos de certificação para obter a aprovação e consequente integração nas referidas plataformas e cumprir os termos e condições definidos por aquelas, na maioria das vezes, não negociáveis.

No sector das comunicações electrónicas, os problemas de interligação, muito semelhantes aos de interoperabilidade a que alude este relatório, conduziram à imposição de obrigações que se revelaram fundamentais para promover a concorrência no mercado. Não obstante, considera-se que este tipo de medidas tem de ser razoável e proporcional para ser eficaz, o

que significa que têm de ser adequadamente desenhadas e adaptadas, face aos objetivos pretendidos.

Além disso, segundo o relatório, as tecnologias standardizadas não estão atualmente em posição de competir efetivamente com as tecnologias que são propriedade de plataformas digitais integradas em grandes ecossistemas. Esta realidade traduz-se num aumento da relevância dessas plataformas digitais, em particular ao nível das definições dos equipamentos e em várias camadas de aplicações e interfaces utilizados pelo consumidor no acesso à Internet. Com efeito, alguns problemas requerem um certo nível de padronização, por exemplo, sobre as condições técnicas de acesso e interligação, e de troca de informação entre *stakeholders*. Tais *standards* só podem ser definidos através de um diálogo construtivo entre as partes relevantes e exigem uma análise detalhada da sua adequação.

O relatório avança com algumas preocupações ao nível da acumulação dos dados por parte das plataformas digitais e, em particular dos assistentes de voz que, tipicamente, têm associadas funções de pesquisa e de recomendação, o que lhes permite, querendo, promover a auto-preferência, pois conhecem detalhadamente todos os serviços da IoT a que o consumidor acede. Adicionalmente, têm capacidade e incentivo para, a partir da informação recolhida, melhorar a sua própria oferta.

A ANACOM entende que as preocupações relacionadas com a auto-preferência vão para além dos dados recolhidos pelas plataformas digitais e dos algoritmos utilizados (e mesmo da incorporação que estes fazem desses dados), que incluem, de forma mais ampla, as pré-definições impostas por essas plataformas, e podem, efetivamente afetar e condicionar a escolha dos utilizadores finais. Não obstante, importa referir que os sistemas de recomendação aos consumidores podem ser úteis em muitos casos, ainda que, noutros, possam influenciar indevidamente os consumidores nas suas escolhas, nomeadamente por via da utilização de configurações que coloquem os seus produtos/serviços em clara vantagem.

Relativamente às restantes preocupações identificadas no relatório, destacam-se ainda as que decorrem de ofertas agregadas a outras ofertas ou em pacotes (*tying and bundling*). Considera-se que aquelas ofertas podem traduzir-se numa redução da capacidade de os concorrentes fornecerem um serviço/bem específico ou num aumento desproporcional das barreiras à entrada numa dada área de negócio, ao exigir aos concorrentes (potenciais) a entrada em vários mercados/áreas de negócio simultaneamente, reforçando o poder do ecossistema em que a plataforma digital está inserida, i.e., o seu estatuto de *gatekeeper*, o que tende a reduzir a concorrência. Já as ofertas em pacote, apesar das preocupações referidas e da possibilidade de influenciarem e limitarem a escolha dos consumidores, podem ter efeitos alguns positivos e, por isso, merecem uma avaliação mais detalhada.

Por fim, nota-se que, no âmbito do questionário em questão, não foram abrangidos os prestadores de serviços de acesso à Internet, que assumem um papel relevante na cadeia de valor da IoT, uma vez que providenciam a conectividade dos serviços da IoT, conectividade esta que é crítica neste tipo de serviços. Considera-se que seria importante ter a visão destes prestadores, na medida em que também se colocam desafios e dificuldades neste domínio. A este respeito refira-se, a título ilustrativo, o «*BEREC input on EC request for the preparation of the legislative proposal for the new roaming regulations*»<sup>6</sup> que evidencia dificuldades sentidas pelos prestadores na negociação de acordos comerciais grossistas que

---

<sup>6</sup> Disponível em [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/opinions/9373-berec-input-on-ec-request-for-the-preparation-of-the-legislative-proposal-for-the-new-roaming-regulations](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/opinions/9373-berec-input-on-ec-request-for-the-preparation-of-the-legislative-proposal-for-the-new-roaming-regulations).

incluem *roaming* permanente. Estas dificuldades representam uma barreira à entrada de novos prestadores de conectividade da IoT no Espaço Económico Europeu.

Em conclusão, a ANACOM entende que as preocupações identificadas no relatório justificam uma intervenção regulatória *ex-ante* sobre as plataformas digitais com estatuto de *gatekeeper* em áreas de negócio claramente identificadas, de modo a garantir ambientes digitais abertos e competitivos e fortemente promotores da inovação. Além disso, uma abordagem mais abrangente da Internet aberta deve ser coerente com todo o ecossistema da Internet, evitar que elementos do ecossistema evidenciem forças indevidamente desiguais, e garantir que o padrão de proteção estabelecido pelo Regulamento relativo à Internet aberta ao nível da rede não seja reduzido ao lidar com ameaças emergentes. Neste contexto, a ANACOM, em linha com o BEREC, considera que os fabricantes de equipamentos e os fornecedores de sistemas operativos não devem poder impor restrições aos operadores/fornecedores de serviços móveis, às empresas que desenvolvem aplicações e aos utilizadores finais, limitando, assim, o acesso dos consumidores às principais funcionalidades do dispositivo, por razões meramente comerciais.