



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

14 de janeiro de 2016*

«Reenvio prejudicial — Quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas — Diretiva 2002/21/CE — Artigo 7.º, n.º 3 — Procedimento de consolidação do mercado interno das comunicações eletrónicas — Diretiva 2002/19/CE — Artigos 8.º e 13.º — Operador designado como operador com poder de mercado significativo num mercado — Obrigações impostas pelas autoridades reguladoras nacionais — Controlo dos preços e das obrigações relativas ao sistema de contabilização dos custos — Autorização dos preços de terminação móvel»

No processo C-395/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha), por decisão de 25 de junho de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 19 de agosto de 2014, no processo

Vodafone GmbH

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente da Segunda Secção, exercendo funções de presidente da Terceira Secção, C. Toader, E. Levits, E. Jarašiūnas (relator) e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Vodafone GmbH, por T. Tschentscher e D. Herrmann, Rechtsanwälte,

— em representação da Comissão Europeia, por G. Braun e L. Nicolae, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva-quadro) (JO L 108, p. 33, a seguir «diretiva-quadro»).
- 2 Este pedido foi apresentado no contexto de um litígio que opõe a Vodafone GmbH (a seguir «Vodafone») à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha) a propósito de uma decisão da Bundesnetzagentur (Agência Federal das Redes, a seguir «Agência») que autoriza a título provisório os preços de terminação móvel da Vodafone.

Quadro jurídico

Direito da União

A diretiva-quadro

- 3 A diretiva-quadro dispõe, no seu considerando 38:

«As medidas que podem afetar o comércio entre os Estados-Membros [...] [a]brangem medidas que têm um impacto significativo sobre os operadores ou utilizadores em outros Estados-Membros, incluindo *inter alia*: medidas que afetam os preços para os utilizadores em outros Estados-Membros; [...]»

- 4 O artigo 1.º da diretiva-quadro determina os objetivos e o âmbito de aplicação da mesma. Prevê, no seu n.º 1:

«A presente diretiva estabelece um quadro harmonizado para a regulação dos serviços de comunicações eletrónicas, das redes de comunicações eletrónicas e dos recursos e serviços conexos. Define as funções das autoridades reguladoras nacionais [(a seguir 'ARN')] e fixa um conjunto de procedimentos para assegurar a aplicação harmonizada do quadro regulamentar em toda a Comunidade.»

- 5 Nos termos do artigo 2.º, alínea l), da diretiva-quadro, as «diretivas específicas» às quais a diretiva-quadro faz referência são: a Diretiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva autorização) (JO L 108, p. 21); a Diretiva 2002/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa ao acesso e interligação de redes de comunicações eletrónicas e recursos conexos (diretiva acesso) (JO L 108, p. 7); a Diretiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva serviço universal) (JO L 108, p. 51); e a Diretiva 97/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção da privacidade no setor das telecomunicações (JO 1998, L 24, p. 1).
- 6 O artigo 6.º da diretiva-quadro, com a epígrafe «Mecanismo de consulta e de transparência», prevê, em substância, que, quando as ARN tencionem, ao abrigo da diretiva-quadro ou das diretivas específicas, adotar medidas com impacto significativo no mercado relevante, dão às partes interessadas a possibilidade de apresentarem observações sobre o projeto de medidas.

- 7 O artigo 7.º da diretiva-quadro, com a epígrafe «Consolidação do mercado interno das comunicações eletrónicas», dispõe:

«1. No exercício das suas funções ao abrigo do disposto na presente diretiva e das diretivas específicas, as [ARN] terão na maior conta os objetivos estabelecidos no artigo 8.º, incluindo os relacionados com o funcionamento do mercado interno,

2. As [ARN] contribuirão para o desenvolvimento do mercado interno cooperando entre si e com a Comissão de forma transparente, a fim de assegurar a aplicação coerente, em todos os Estados-Membros, do disposto na presente diretiva e nas diretivas específicas. [...]

3. Para além da consulta referida no artigo 6.º, caso uma [ARN] tencione tomar uma medida que:

a) Se insira no âmbito de aplicação dos artigos 15.º ou 16.º da presente diretiva, dos artigos 5.º ou 8.º da [diretiva acesso] ou do artigo 16.º da [diretiva serviço universal]; e

b) Afete o comércio entre os Estados-Membros,

esta tornará a proposta de medida simultaneamente acessível à Comissão e às [ARN] dos outros Estados-Membros, juntamente com a sua fundamentação [...] e informará do facto a Comissão e as restantes [ARN]. As [ARN] e a Comissão só podem apresentar observações à [ARN] em causa no prazo de um mês ou no prazo referido no artigo 6.º, caso este seja mais longo. O prazo de um mês não pode ser prorrogado.

[...]

5. A [ARN] em causa tomará na máxima conta as observações das outras [ARN] e da Comissão e, salvo nos casos referidos no n.º 4, poderá aprovar a proposta de medida resultante; sempre que proceda desse modo, a [ARN] comunicará esse facto à Comissão.

[...]»

- 8 O artigo 8.º da diretiva-quadro, com a epígrafe «Objetivos de política geral e princípios de regulação», dispõe, no seu n.º 3:

«As [ARN] devem contribuir para o desenvolvimento do mercado interno, nomeadamente:

[...]

d) Cooperando entre si e com a Comissão de modo transparente a fim de garantir o desenvolvimento de uma prática reguladora e uma aplicação coerente da presente diretiva e das diretivas específicas.»

- 9 O artigo 14.º da diretiva-quadro, com a epígrafe «Empresas com poder de mercado significativo», precisa os critérios que permitem às ARN considerar que um determinado operador dispõe de um poder de mercado significativo.

- 10 O artigo 16.º da diretiva-quadro, com a epígrafe «Procedimento de análise de mercado», prevê:

«[...]

2. Nos casos em que a [ARN] tenha de pronunciar-se, em conformidade com os artigos 16.º, 17.º, 18.º e 19.º da [diretiva serviço universal] ou com os artigos 7.º ou 8.º da [diretiva acesso] sobre a imposição, manutenção, modificação ou supressão de obrigações aplicáveis às empresas, as referidas autoridades determinarão, com base na sua análise do mercado referida no n.º 1 do presente artigo, se um mercado relevante é efetivamente concorrencial.

[...]

4. Caso uma [ARN] determine que um mercado relevante não é efetivamente concorrencial, deverá identificar as empresas com poder de mercado significativo nesse mercado, nos termos do artigo 14.º, e impor-lhes as obrigações regulamentares específicas adequadas referidas no n.º 2 do presente artigo ou manter ou modificar essas obrigações, caso já existam.

[...]

6. As medidas tomadas em conformidade com os n.ºs 3, 4, e 5 ficarão sujeitas aos procedimentos previstos nos artigos 6.º e 7.º»

11 O artigo 19.º da diretiva-quadro, com a epígrafe «Medidas de harmonização», dispõe, no seu n.º 1:

«Caso a Comissão [...] formule recomendações aos Estados-Membros sobre a aplicação harmonizada do disposto na presente diretiva e nas diretivas específicas tendo em vista a consecução dos objetivos estabelecidos no artigo 8.º, os Estados-Membros assegurarão que as [ARN] tenham na máxima conta essas recomendações ao desempenharem as suas funções. Caso uma [ARN] decida não seguir uma recomendação, informará desse facto a Comissão, fundamentando a sua posição.»

Diretiva acesso

12 A diretiva acesso dispõe, nos seus considerandos 13 e 20:

«(13) [...] A fim de garantir que intervenientes no mercado, em circunstâncias semelhantes, sejam tratados da mesma forma em diferentes Estados-Membros, é oportuno que a Comissão tenha a possibilidade de garantir uma aplicação harmonizada das disposições da presente diretiva. As [ARN] e as entidades nacionais incumbidas da aplicação das leis da concorrência deverão, se adequado, coordenar as suas ações para garantir que se aplica a solução mais adequada. [...]

[...]

(20) O controlo dos preços pode ser necessário caso a análise de determinado mercado revele uma situação de concorrência ineficaz. A intervenção regulamentar pode ser relativamente ligeira, como a obrigação de os preços de seleção do transportador serem razoáveis [...] ou muito mais pesada, como a obrigação de os preços serem orientados para os custos, a fim de que sejam devidamente justificados nos casos em que a concorrência não é suficientemente forte para evitar a criação de preços excessivos. [...]

13 O artigo 1.º da referida diretiva, com a epígrafe «Âmbito e objetivo», prevê, no seu n.º 1:

«No quadro estabelecido pela [diretiva-quadro], a presente diretiva harmoniza o modo como os Estados-Membros regulamentam o acesso e a interligação das redes de comunicações eletrónicas e recursos conexos. A presente diretiva tem por objetivo estabelecer um quadro regulamentar, conforme com os princípios do mercado interno, aplicável às relações entre fornecedores de redes e serviços, que conduza a uma concorrência sustentável e a uma interoperabilidade dos serviços de comunicações eletrónicas, e beneficie os consumidores.»

- 14 O artigo 2.º, alíneas a) e b), da referida diretiva contém as definições, respetivamente, dos conceitos de «acesso» e de «interligação». Este último diz respeito à «ligação física e lógica de redes de comunicações públicas utilizadas por uma mesma empresa ou por empresas diferentes, de modo a permitir a utilizadores de uma empresa comunicarem com utilizadores desta ou de outras empresas, ou acederem a serviços oferecidos por outra empresa. [...] A interligação é um tipo específico de acesso implementado entre operadores de redes públicas».
- 15 O artigo 8.º da diretiva acesso, com a epígrafe «Imposição, alteração ou supressão de obrigações», dispõe:
- «1. Os Estados-Membros assegurarão que as [ARN] tenham poderes para impor as obrigações definidas nos artigos 9.º a 13.º
2. Caso um operador seja designado como operador com poder de mercado significativo num mercado específico, na sequência de uma análise do mercado efetuada em conformidade com o disposto no artigo 16.º da [diretiva-quadro], as [ARN] imporão as obrigações previstas nos artigos 9.º a 13.º da presente diretiva, consoante adequado.
- [...]
4. As obrigações impostas em conformidade com o presente artigo basear-se-ão na natureza do problema identificado, e serão proporcionadas e justificadas à luz dos objetivos estabelecidos no artigo 8.º da [diretiva-quadro]. Tais obrigações só serão impostas após consulta em conformidade com o artigo 6.º e 7.º dessa diretiva.
- [...]»
- 16 O artigo 13.º da diretiva acesso, com a epígrafe «Obrigações de controlo dos preços e de contabilização dos custos», prevê:
- «1. A[s] [ARN] pode[m], nos termos do disposto no artigo 8.º, impor obrigações relacionadas com a amortização de custos e controlos de preços, incluindo a obrigação de orientação dos preços para os custos e a obrigação relativa a sistemas de contabilização dos custos, para fins de oferta de tipos específicos de interligação e/ou acesso, em situações em que uma análise do mercado indique que uma potencial falta de concorrência efetiva implica que o operador em causa poderá manter os preços a um nível excessivamente elevado ou aplicar uma compressão da margem em detrimento dos utilizadores finais. As [ARN] tomarão em conta o investimento realizado pelo operador, permitindo-lhe uma taxa razoável de rentabilidade sobre o capital investido, tendo em conta os riscos a ele associados.
2. As [ARN] assegurarão que os mecanismos de amortização de custos ou as metodologias obrigatórias em matéria de fixação de preços suscitem a promoção da eficiência e da concorrência sustentável e maximizem os benefícios para o consumidor. Nesta matéria, as [ARN] poderão também ter em conta os preços disponíveis nos mercados concorrenciais comparáveis.
3. Caso um operador esteja sujeito a uma obrigação de orientação dos preços aos custos, o ónus da prova de que os encargos se baseiam nos custos, incluindo uma taxa razoável de rentabilidade sobre os investimentos realizados, ficará a cargo do operador em causa. Para efeitos de cálculo do custo da prestação eficiente dos serviços, as [ARN] podem utilizar métodos contabilísticos independentes dos utilizados pela empresa. As [ARN] podem exigir a um operador que justifique plenamente os seus preços e podem, quando adequado, exigir o ajustamento desses preços.
- [...]»

Direito alemão

- 17 A Lei das Telecomunicações (Telekommunikationsgesetz) de 22 de junho de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1190), conforme alterada pela lei de 17 de fevereiro de 2010 (BGBl. 2010 I, p. 78, a seguir «lei das telecomunicações»), prevê, no seu § 12:

«1) A [Agência] dá às partes interessadas a possibilidade de apresentarem, num determinado prazo, as suas observações sobre a proposta de resultados das averiguações a que se referem os §§ 10 e 11. [...]

2) Se o § 10, n.º 3 e o § 11, n.º 3, remeterem para esta norma, aplica-se o procedimento seguinte:

1. Após a realização do procedimento nos termos do n.º 1, a [Agência] facultará a proposta dos resultados, com a sua fundamentação, à Comissão e, simultaneamente, às [ARN] dos outros Estados-Membros, em conformidade com o disposto nos §§ 10 e 11, e informará disso a Comissão e as restantes [ARN]. A [Agência] não pode apresentar os resultados das averiguações a que se referem os §§ 10 e 11 antes de expirado o prazo de um mês, ou o prazo referido no n.º 1, se for mais longo.
2. A [Agência] deve ter em conta, na máxima medida possível, as observações apresentadas nos termos do [ponto] 1 pela Comissão e pelas restantes [ARN]. A [Agência] comunica à Comissão a proposta daí resultante.

[...]

4. Se, em circunstâncias excecionais, considerar que [há que] atuar com urgência, sem observar o procedimento previsto no n.º 1 e nos pontos 1 a 3, para salvaguardar a concorrência e defender os interesses dos utilizadores, a [Agência] poderá tomar imediatamente medidas proporcionadas e provisórias. Comunicará sem demora essas medidas, devidamente fundamentadas, à Comissão e às outras [ARN]. A decisão da [Agência] de tornar permanentes essas medidas ou de prorrogar a sua vigência está sujeita ao disposto no n.º 1 e nos pontos 1 a 3.»

- 18 O § 13, n.º 1, da referida lei dispõe:

«O procedimento previsto no § 12, n.ºs 1 e 2, pontos 1, 2 e 4, aplica-se com as necessárias adaptações, caso a [Agência], com base numa análise de mercado nos termos do § 11, imponha, altere, mantenha ou revogue as obrigações previstas nos §§ [...], 30, [...], se a medida tomada afetar o comércio entre os Estados-Membros. [...]»

- 19 O § 30, n.º 1, da mesma lei dispõe:

«Sem prejuízo dos números seguintes, os preços cobrados, por um operador de uma rede pública de telecomunicações que dispõe de um poder de mercado significativo, pela prestação de serviços de acesso imposta pelo § 21, estão sujeitos a autorização da [Agência], nos termos previstos no § 31. [...]»

- 20 Nos termos do § 31, n.º 1, da lei das telecomunicações:

«Os preços sujeitos a autorização por força do § 30, n.º 1, primeiro período, [...] podem ser autorizados se não ultrapassarem os custos correspondentes a uma prestação eficiente dos serviços. [...]»

- 21 O § 35, n.º 3, da referida lei prevê:

«A autorização deve ser total ou parcialmente concedida se os preços cumprirem as exigências dos §§ 28 e 31, nos termos previstos no n.º 2, e não existirem motivos de recusa por força do segundo e do terceiro período. [...]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 22 A Vodafone é uma sociedade que explora redes de telecomunicações móveis interligadas a redes de outros operadores de telecomunicações. No âmbito de um procedimento anterior ao que deu lugar ao litígio do processo principal, a Agência designou a Vodafone como um operador com poder de mercado significativo no mercado da telefonia móvel e submeteu a autorização os seus preços de terminação móvel.
- 23 Em setembro de 2010, a Vodafone requereu à Agência a referida autorização de preços, por um período com início em 1 de dezembro de 2010. Tencionando desencadear, a este respeito, os procedimentos de consulta e de consolidação previstos, respetivamente, nos artigos 6.º e 7.º, da diretiva-quadro, a Agência autorizou esses preços, a título provisório, por decisão de 30 de novembro de 2010. Quando os referidos procedimentos ficaram concluídos, a Agência concedeu à Vodafone, por decisão de 24 de fevereiro de 2011, uma autorização definitiva dos referidos preços, com efeitos retroativos a 1 de dezembro de 2010 e válida até 30 de novembro de 2012.
- 24 A Vodafone impugnou a decisão de 30 de novembro de 2010 no Verwaltungsgericht Köln (Tribunal Administrativo de Colónia), como sendo desprovida de base jurídica, uma vez que, segundo a referida sociedade, não deve ser aplicado um procedimento de consolidação, antes da emissão de uma autorização de preços. Por decisão de 19 de setembro de 2012, o referido órgão jurisdicional, por um lado, julgou inadmissível o pedido de anulação deduzido pela Vodafone, pelo facto de a decisão impugnada ter ficado sem objeto, e, por outro, indeferiu o pedido subsidiário da Vodafone de declaração da ilegalidade da referida decisão.
- 25 A Vodafone interpôs recurso de «Revision» desta decisão no Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal), tendo pedido a declaração da ilegalidade da decisão de 30 de novembro de 2010. A este respeito, este órgão jurisdicional precisa que, ainda que a decisão de 30 de novembro de 2010 tenha ficado sem objeto, a Vodafone mantém um interesse legítimo na declaração da sua ilegalidade, na medida em que, no futuro, é possível que a Agência atue novamente no sentido contestado por esta sociedade.
- 26 Quanto ao mérito, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) indica que, à luz apenas do direito alemão, o recurso interposto pela Vodafone teria provimento. Uma vez que a lei das telecomunicações não prevê que um procedimento de consolidação possa ser iniciado antes da emissão de uma autorização de preços, não é possível emitir uma autorização provisória destinada a minorar os inconvenientes relacionados com a adoção tardia de uma decisão definitiva que resultam da aplicação desse procedimento.
- 27 Este órgão jurisdicional interroga-se, todavia, sobre a conformidade do direito alemão com o direito da União. Salienta que pode certamente ser defendido, nos termos dos §§ 12, n.º 2, 31, n.º 1, primeiro período, e 35, n.º 3, primeiro período, da lei das telecomunicações, bem como do artigo 7.º, n.º 3, da diretiva-quadro e dos artigos 8.º e 13.º da diretiva acesso, que a Agência deve aplicar o procedimento de consolidação, antes de emitir uma autorização de preços, na medida em que essa autorização pode estar abrangida pelo conceito de «obrigações relacionadas com a amortização de custos e controlos de preços, incluindo a obrigação de orientação dos preços para os custos e a obrigação relativa a sistemas de contabilização dos custos», previsto no artigo 13.º, n.º 1, da diretiva acesso e, geralmente, afeta o comércio entre os Estados-Membros.
- 28 O referido órgão jurisdicional entende, no entanto, que persiste uma dúvida quanto à exatidão desta interpretação. Não existe no direito da União nenhuma disposição detalhada relativa à forma de proceder no quadro de um controlo de preços ou aos critérios a aplicar em matéria de preços. O artigo 13.º da diretiva acesso permite, assim, que a organização da regulamentação dos preços seja, em substância, regulada pelo direito nacional. No caso vertente, a lei das telecomunicações estabeleceu um procedimento em duas etapas, das quais apenas a primeira, relativa à obrigação abstrata de refletir os

custos e não à fixação dos preços concretos, está abrangida pelo âmbito de aplicação do referido artigo. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o n.º 3 deste artigo pode, aliás, ser entendido no sentido de que o direito da União também estabelece um sistema escalonado de regulamentação de preços. Além do mais, uma interferência direta da Comissão na fixação dos preços concretos poderia ser considerada contrária aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

- 29 Foi nestas circunstâncias que o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 7.º, n.º 3, da [diretiva-quadro] ser interpretado no sentido de que uma [ARN], que obrigou um operador com poder de mercado significativo a prestar serviços de terminação móvel e sujeitou os preços exigidos por esses serviços à obrigação de autorização, com observância do procedimento previsto na referida disposição da diretiva, está obrigad[a] a realizar novamente o [referido] procedimento [...] antes de emitir cada autorização de preços requerida em concreto?»

Quanto à questão prejudicial

- 30 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º, n.º 3, da diretiva-quadro deve ser interpretado no sentido de que, quando uma ARN impôs a um operador que foi designado como tendo um poder de mercado significativo a obrigação de prestar serviços de terminação móvel e submeteu os preços destes serviços a autorização na sequência do procedimento previsto nesta disposição, a mesma ARN está novamente obrigada a aplicar este procedimento antes de cada emissão, a favor deste operador, de uma autorização dos referidos preços.
- 31 A referida disposição prevê que, caso a ARN tencione tomar uma medida que, por um lado, se insira no âmbito de aplicação do artigo 16.º da diretiva-quadro ou do artigo 8.º da diretiva acesso e, por outro, afete o comércio entre os Estados-Membros, esta tornará a proposta de medida acessível à Comissão e às restantes [ARN], juntamente com a sua fundamentação, e informará do facto a Comissão e as restantes [ARN].
- 32 Nos termos do artigo 16.º, n.º 2, da diretiva-quadro, quando, em conformidade, em especial, com o artigo 8.º da diretiva acesso, a ARN tenha de se pronunciar sobre a imposição, manutenção, modificação ou supressão de obrigações aplicáveis às empresas, esta determinará, com base na sua análise de mercado referida no n.º 1 deste mesmo artigo 16.º, se um mercado relevante é efetivamente concorrencial. Nos termos do n.º 4 do referido artigo 16.º, quando uma ARN determine que um mercado relevante não é efetivamente concorrencial, deverá identificar as empresas com poder de mercado significativo nesse mercado e impor-lhes as obrigações regulamentares específicas referidas, designadamente, no artigo 8.º da diretiva acesso, ou manter ou modificar essas obrigações, caso já existam. O n.º 6 do referido artigo 16.º esclarece que as medidas tomadas em conformidade com o n.º 4 do mesmo ficarão sujeitas ao procedimento de consolidação previsto no artigo 7.º da diretiva-quadro.
- 33 Por seu lado, o artigo 8.º da diretiva acesso prevê, no seu n.º 2, que, quando, na sequência de uma análise do mercado efetuada em conformidade com o disposto no artigo 16.º da diretiva-quadro, um operador seja designado como operador com poder de mercado significativo num mercado específico, as ARN impor-lhe-ão as obrigações enumeradas nos artigos 9.º a 13.º da referida diretiva acesso, consoante o caso. Este artigo 8.º prevê, além disso, no seu n.º 4, que as obrigações impostas em conformidade com o referido artigo 8.º só serão impostas após a consulta prevista, nomeadamente, no artigo 7.º da diretiva-quadro.
- 34 O artigo 13.º, n.º 1, da diretiva acesso prevê que as ARN podem, nos termos do disposto no artigo 8.º da mesma diretiva, impor obrigações relacionadas com a amortização de custos e controlos de preços, incluindo a obrigação de orientação dos preços para os custos e a obrigação relativa a

sistemas de contabilização dos custos, para fins de oferta de tipos específicos de interligação e/ou acesso, quando uma análise do mercado indicar que o operador em causa poderá, na falta de concorrência efetiva, manter os preços a um nível excessivamente elevado, ou comprimir as margens, em detrimento dos utilizadores finais.

- 35 Resulta, assim, de uma leitura conjugada dos artigos 7.º, n.º 3, e 16.º, n.º 4, da diretiva-quadro, bem como dos artigos 8.º, n.º 2, e 13.º, n.º 1, da diretiva acesso que, caso uma ARN tencione tomar contra um operador designado como operador com poder de mercado significativo num mercado específico uma medida que imponha «obrigações relacionadas com a amortização de custos e controlos de preços, incluindo a obrigação de orientação dos preços para os custos e a obrigação relativa a sistemas de contabilização dos custos, para fins de oferta de tipos específicos de interligação e/ou acesso» e que afete o comércio entre os Estados-Membros, a referida ARN está obrigada a aplicar o procedimento de consolidação previsto no referido artigo 7.º, n.º 3.
- 36 É irrelevante que este procedimento de consolidação tenha já sido seguido anteriormente, no quadro de um procedimento de análise de mercado efetuado em conformidade com o artigo 16.º da diretiva-quadro e na sequência do qual podem já ter sido impostas obrigações ao operador em causa, tendo em conta que, ao dispor, no n.º 2 do referido artigo 16.º, que a ARN poderá ter de se pronunciar «sobre a imposição, manutenção, modificação ou supressão» das obrigações previstas, designadamente, no artigo 8.º da diretiva acesso e aplicadas a uma empresa, a diretiva-quadro prevê expressamente que uma mesma obrigação possa ser objeto de vários procedimentos de consolidação, que conduzem, consoante o caso, à imposição, manutenção, modificação ou supressão da referida obrigação.
- 37 No presente caso, é facto assente que, à data da adoção da decisão de 30 de novembro de 2010, a Vodafone estava designada pela Agência como um operador com poder de mercado significativo no mercado da telefonia móvel, na aceção do artigo 14.º da diretiva-quadro. Para responder à questão colocada, resta, portanto, determinar se a emissão de uma autorização de preços de terminação móvel como a que está em causa no processo principal faz parte das medidas previstas no artigo 7.º, n.º 3, alínea a), da diretiva-quadro e, sendo caso disso, se a emissão de tal autorização é suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros, na aceção do artigo 7.º, n.º 3, alínea b), da diretiva-quadro.
- 38 No que diz respeito, em primeiro lugar, à questão de saber se a emissão de uma autorização de preços de terminação móvel faz parte das medidas previstas no artigo 7.º, n.º 3, alínea a), da diretiva-quadro, há que recordar que este deve ser lido em conjugação com os artigos 8.º, n.º 2, e 13.º, n.º 1, da diretiva acesso e que resulta de uma leitura conjugada destas disposições que tal autorização se insere no âmbito de aplicação do dito artigo 7.º, n.º 3, alínea a), se fizer parte das «obrigações relacionadas com a amortização de custos e controlos de preços, incluindo a obrigação de orientação dos preços para os custos e a obrigação relativa a sistemas de contabilização dos custos, para fins de oferta de tipos específicos de interligação e/ou acesso», referidas no artigo 13.º, n.º 1, da diretiva acesso.
- 39 A este respeito, há que observar que, embora os conceitos de «acesso» e de «interligação» estejam definidos no artigo 2.º, respetivamente, alíneas a) e b), da diretiva acesso, o disposto nesta não esclarece o que se deve entender pelo conceito de «obrigações relacionadas com a amortização de custos e controlos de preços, incluindo a obrigação de orientação dos preços para os custos e a obrigação relativa a sistemas de contabilização dos custos, para fins de oferta de tipos específicos de interligação e/ou acesso», constante do referido artigo 13.º, n.º 1.
- 40 Assim, para interpretar este conceito, deve atender-se não só aos seus termos mas também ao seu contexto e aos objetivos prosseguidos pela regulamentação em que se integra [v., neste sentido, acórdãos *The Number (UK)* e *Conduit Enterprises*, C-16/10, EU:C:2011:92, n.º 28, e KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, n.º 33].

- 41 No que diz respeito à redação daquele conceito, importa salientar, antes de mais, que resulta da palavra «incluindo», utilizada no artigo 13.º, n.º 1, da diretiva acesso, que a «obrigação de orientação dos preços para os custos» constitui apenas um exemplo das «obrigações relacionadas com a amortização de custos e controlos de preços» previstas nesta disposição. Importa, pois, afastar desde já a argumentação da Vodafone segundo a qual a emissão de uma autorização de preços de terminação móvel não faz parte das medidas previstas no artigo 13.º, n.º 1, da diretiva acesso e, consequentemente, no artigo 8.º, n.º 2, dessa mesma diretiva, bem como no artigo 7.º, n.º 3, alínea a), da diretiva-quadro, visto que não se trata de uma «obrigação de orientação dos preços para os custos».
- 42 Em seguida, é forçoso constatar que o conceito de «obrigações relacionadas com [...] controlos de preços» tem uma aceção ampla e que, atento o sentido habitual dos termos aí empregues, engloba necessariamente uma medida como a emissão de uma autorização de preços de terminação móvel, uma vez que essa medida — prévia à aplicação dos preços em causa —, que tem por objeto um determinado operador, é, por natureza, uma medida de controlo dos preços.
- 43 Por fim, resulta também da redação do artigo 13.º, n.º 1, da diretiva acesso que as «obrigações relacionadas com [...] controlos de preços» nele previstas devem dizer respeito à «oferta de tipos específicos de interligação e/ou acesso». Ora, por um lado, a interligação é definida no artigo 2.º, alínea b), da referida diretiva como consistindo, em especial, na «ligação física e lógica de redes de comunicações públicas utilizadas por uma mesma empresa ou por empresas diferentes, de modo a permitir a utilizadores de uma empresa comunicarem com utilizadores desta ou de outras empresas, ou acederem a serviços oferecidos por outra empresa». Por outro lado, segundo as observações apresentadas pela Comissão no Tribunal, a terminação móvel é o serviço que permite fazer chegar uma chamada telefónica ao assinante pretendido. Decorre daqui necessariamente que a emissão de uma autorização de preços de terminação móvel diz respeito à «oferta de tipos específicos de interligação e/ou acesso» na aceção do artigo 13.º, n.º 1, da diretiva acesso.
- 44 Assim sendo, resulta da redação desta última disposição que a emissão de uma autorização de preços de terminação móvel faz parte das obrigações relacionadas com controlos de preços referidas nesta disposição, que as ARN, ao abrigo do artigo 8.º, n.º 2, da diretiva acesso, podem impor a um operador que disponha de um poder de mercado significativo no mercado da telefonia móvel, e que, se estiverem previstas e afetarem o comércio entre os Estados-Membros, apenas poderão ser impostas, em conformidade com o n.º 4 do referido artigo 8.º, na sequência do procedimento previsto no artigo 7.º da diretiva-quadro.
- 45 Esta interpretação do n.º 1 do artigo 13.º da diretiva acesso é reforçada pelo contexto em que esta disposição se insere. Com efeito, além da epígrafe do dito artigo 13.º, que menciona expressamente o «controlo dos preços», o seu n.º 2 faz nomeadamente referência às «metodologias obrigatórias em matéria de fixação de preços» impostas por uma ARN. Além disso, o considerando 20 da diretiva acesso enuncia, em substância, que, no contexto de um controlo dos preços, «[a] intervenção [das ARN] pode ser relativamente ligeira [...] ou muito mais pesada [...]». Também neste sentido, o n.º 4 do artigo 16.º da diretiva-quadro, lido em conjugação com o n.º 2 do mesmo artigo, faz referência às «obrigações regulamentares específicas» visadas nomeadamente no artigo 8.º da diretiva acesso.
- 46 Tanto a diretiva acesso como a diretiva-quadro preveem, portanto, que obrigações precisas relacionadas com o controlo dos preços, tão específicas como a emissão de uma autorização de preços de terminação móvel, possam estar abrangidas pelas obrigações referidas no artigo 13.º, n.º 1, da diretiva acesso, que as ARN podem impor aos operadores com um poder significativo num mercado.
- 47 A interpretação exposta no n.º 44 do presente acórdão é, além do mais, corroborada pelos objetivos prosseguidos, por um lado, pela diretiva acesso, que visa, nomeadamente, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, harmonizar o modo como os Estados-Membros regulamentam o acesso e a interligação das redes de comunicações eletrónicas. A este respeito, a referida diretiva recorda, no seu considerando 13, que,

para que os intervenientes no mercado, em circunstâncias semelhantes, sejam tratados da mesma forma em todos os Estados-Membros, a Comissão deve ter a possibilidade de garantir uma aplicação harmonizada das disposições da referida diretiva, devendo as ARN coordenar as suas ações para garantir que seja aplicada a solução mais adequada.

- 48 Por outro lado, e de forma análoga, o artigo 1.º, n.º 1, da diretiva-quadro precisa que esta tem designadamente por objetivo estabelecer uma série de procedimentos que visam garantir a aplicação harmonizada do quadro regulamentar em toda a União Europeia. Assim, resulta do n.º 2 do artigo 7.º da diretiva-quadro que o objeto do procedimento previsto no n.º 3 do referido artigo, que tem aliás como epígrafe «Consolidação do mercado interno das comunicações eletrónicas», é permitir que as ARN contribuam para o desenvolvimento do mercado interno, cooperando entre si e com a Comissão, de forma transparente, a fim de assegurar a aplicação coerente, em todos os Estados-Membros, do disposto na referida diretiva e nas diretivas específicas. Esta obrigação de cooperação transparente das ARN e da Comissão é, além disso, expressamente imposta às ARN pelo artigo 8.º, n.º 3, alínea d), da diretiva-quadro, que acrescenta que esta cooperação deve igualmente visar a elaboração de práticas regulamentares coerentes.
- 49 Ora, segundo as indicações da Agência expostas pelo órgão jurisdicional de reenvio e as observações submetidas pela Comissão no Tribunal, a emissão de uma autorização de preços de terminação móvel como a que está em causa no processo principal visa aplicar as obrigações abstratas definidas numa decisão anterior e tem, consequentemente, um impacto concreto e direto no mercado, em termos de custos e de competitividade, para as empresas regulamentadas, mas também para os requerentes de acesso que se dirigem a estas últimas. Além disso, a aplicação efetiva de tais obrigações abstratas, que a emissão de tal autorização permitiria é suscetível, como observa a Comissão, de dar origem a diferenças consideráveis no tratamento regulamentar dos preços de terminação móvel.
- 50 Nestas circunstâncias, todos os objetivos de harmonização, coordenação, cooperação e transparência, tendo em vista a consolidação do mercado interno das comunicações eletrónicas, prosseguidos pela diretiva-quadro e pela diretiva acesso ficariam comprometidos se a emissão de tal autorização escapasse à aplicação do procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 3, da diretiva-quadro.
- 51 Há também que salientar que nem a letra das disposições em causa, nem a economia geral da diretiva acesso ou da diretiva-quadro, nem os objetivos que estas prosseguem permitem considerar que o legislador da União pretendia, como sugerem a Vodafone e o órgão jurisdicional de reenvio, distinguir, de entre as obrigações relacionadas com o controlo dos preços referidas no artigo 13.º, n.º 1, da diretiva acesso, as medidas ditas «de base», «fundamentais» ou «de regulamentação», que deveriam ser submetidas ao procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 3, da diretiva-quadro, das medidas ditas «de execução» das primeiras, que poderiam escapar ao referido procedimento.
- 52 A este respeito, o Tribunal já decidiu que o que é determinante para apreciar se a referida medida está incluída no procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 3, da diretiva-quadro não é a natureza do procedimento em curso perante a ARN, mas sim o próprio objeto da medida que a ARN tenciona tomar e o impacto que esta é suscetível de ter no comércio entre os Estados-Membros (v., neste sentido, acórdão Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Telefonía Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, n.º 34).
- 53 Acresce que, além de esta distinção ser suscetível de comprometer os objetivos prosseguidos pela diretiva-quadro e pela diretiva acesso, recordados nos n.ºs 47 e 48 do presente acórdão, na medida em que poderia dar origem a um tratamento regulamentar diferente de situações semelhantes, não se pode retirar do n.º 3 do artigo 13.º da diretiva acesso nenhum argumento a favor desta distinção, uma vez que dele resulta inequivocamente que essa disposição só visa os casos em que uma empresa foi submetida a uma obrigação de orientação dos preços para os custos, obrigação essa que, como constatado no n.º 41 do presente acórdão, constitui apenas um exemplo das obrigações previstas no n.º 1 deste artigo.

- 54 Além disso, há que constatar que a interpretação exposta no n.º 44 do presente acórdão não pode ser considerada contrária aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade por implicar, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, uma «influência direta da Comissão na determinação de preços em concreto», porquanto é manifesto que nem o procedimento em causa nem esta interpretação têm por efeito atribuir à Comissão semelhante poder de fixar com autoridade os preços dos serviços de comunicações eletrónicas.
- 55 No que diz respeito, em segundo lugar, à questão de saber se a emissão de uma autorização de preços de terminação móvel afeta o comércio entre os Estados-Membros na aceção do artigo 7.º, n.º 3, alínea b), da diretiva-quadro, há que recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma medida projetada por uma ARN afeta o referido comércio, na aceção desta disposição, se for suscetível de exercer, de modo não insignificante, uma influência direta ou indireta, atual ou potencial, nesse comércio (v., neste sentido, acórdão Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Telefonía Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, n.ºs 49 a 54 e 59). O considerando 38 da diretiva-quadro esclarece, além disso, que as medidas que podem afetar o comércio entre os Estados-Membros abrangem, *inter alia*, as medidas que afetam os preços para os utilizadores noutros Estados-Membros.
- 56 No caso vertente, resulta da posição da Agência constante do pedido de decisão prejudicial e das observações apresentadas pela Comissão no Tribunal que os preços de terminação móvel correspondem aos preços que outras empresas, incluindo empresas de outros Estados-Membros, devem pagar ao operador da rede de telefonia móvel contactado para fazer chegar as chamadas a essa rede e que esses preços têm impacto nos preços que os utilizadores de outros Estados-Membros devem pagar quando telefonam a clientes do operador em causa num determinado Estado-Membro, sendo esses preços de terminação móvel repercutidos nos preços das chamadas do utilizador final.
- 57 Nestas condições, que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, há que declarar, tendo em conta o recordado no n.º 55 do presente acórdão, que a emissão de uma autorização de preços de terminação móvel afeta o comércio entre os Estados-Membros na aceção do artigo 7.º, n.º 3, alínea b), da diretiva-quadro.
- 58 Tendo em conta o exposto, há que responder à questão colocada que o artigo 7.º, n.º 3, da diretiva-quadro deve ser interpretado no sentido de que, quando uma ARN tiver imposto a um operador que foi designado como tendo um poder de mercado significativo a obrigação de prestar serviços de terminação móvel e, na sequência do procedimento previsto nessa disposição, tiver submetido a autorização os preços destes serviços, a mesma ARN está novamente obrigada a aplicar este procedimento antes de cada emissão, a favor deste operador, de uma autorização dos referidos preços, quando esta autorização for suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros na aceção da referida disposição.

Quanto às despesas

- 59 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

O artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva-quadro), deve ser interpretado no sentido de que, quando uma autoridade reguladora nacional tiver imposto a um operador que foi designado como tendo um poder de mercado significativo a obrigação de prestar serviços de terminação móvel e, na sequência do procedimento previsto nessa disposição, tiver submetido a autorização os preços destes serviços,

a mesma autoridade reguladora nacional está novamente obrigada a aplicar este procedimento antes de cada emissão, a favor deste operador, de uma autorização dos referidos preços, quando esta autorização for suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros na aceção da referida disposição.

Assinaturas