ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

11 de Março de 2010 *

No processo C-522/08,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Naczelny Sąd Administracyjny (Polónia), por decisão de 17 de Setembro de 2008, entrado no Tribunal de Justiça em 28 de Novembro de 2008, no processo

Telekomunikacja Polska SA w Warszawie

contra

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, G. Arestis (relator) e D. Šváby, juízes,

* Língua do processo: polaco

advogado-geral: N. Jääskinen,
secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 10 de Dezembro de 2009,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Telekomunikacja Polska SA w Warszawie, por H. Romańczuk, P. Paśnik e A. Mednis, adwokaci,

— em representação de Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, por D. Dziedzic-Chojnacka e H. Gruszecka, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo polaco, por M. Dowgielewicz, A. Kraińska e S. Sala, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo italiano, por I. Bruni, na qualidade de agente, assistida por P. Gentili, avvocato dello Stato,

— em representação da Comissão Europeia, por W. Wils, A. Nijenhuis e K. Mojzesowicz, na qualidade de agentes,

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

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação da Directiva 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 electrónicas (directiva-quadro) (JO L 108, p. 33, a seguir «directiva-quadro»), e da Directiva 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 electrónicas (directiva serviço universal) (JO L 108, p. 51, a seguir «directiva serviço universal»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Telekomunikacja Polska SA w Warszawie (a seguir «TP») e o Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (presidente da autoridade das comunicações electrónicas, a seguir «presidente da UKE»), a respeito da proibição imposta à TP de subordinar a celebração de um contrato de

prestação de serviços à celebração, pelo utilizador final, de um contrato relativo à prestação de outros serviços.

Quadro jurídico

A regulamentação da União

A directiva-quadro e a directiva serviço universal

3 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da directiva-quadro:

«A presente directiva estabelece um quadro harmonizado para a regulamentação dos serviços de comunicações electrónicas, das redes de comunicações electrónicas 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 [União].»

4 Nos termos do artigo 2.º, alínea g), da directiva-quadro, entende-se por ARN «o organismo ou organismos encarregados por um Estado-Membro de desempenhar as funções de regulação previstas na presente directiva e nas directivas específicas».

5 O artigo 8.º da directiva-quadro prevê:

«1. Os Estados-Membros deverão assegurar que, no desempenho das funções de regulação constante da presente directiva e das directivas específicas, as [ARN] tomem todas as medidas razoáveis para realizar os objectivos fixados nos n.os 2, 3 e 4. Tais medidas deverão ser proporcionais a esses objectivos.

[…]

4. As [ARN] devem defender os interesses dos cidadãos da União Europeia, nomeadamente:

[…]

b) Assegurando um elevado nível de protecção dos consumidores nas suas relações com os fornecedores, através, nomeadamente, de procedimentos de resolução de litígios simples e pouco dispendiosos, executados por um organismo independente das partes em conflito;

[…]»

6 O artigo 15.º da directiva-quadro, relativo ao procedimento de definição do mercado, prevê no seu n.º 3:

«As [ARN] tomarão a recomendação e as linhas de orientação na máxima conta ao definirem os mercados relevantes que correspondem às circunstâncias nacionais, em particular os mercados geográficos relevantes dentro do seu território, em conformidade com os princípios do direito da concorrência. As [ARN] seguirão os procedimentos previstos nos artigos 6.º e 7.º antes de definirem os mercados que diferem dos definidos na recomendação.»

7 O artigo 16.º da directiva-quadro, relativo ao procedimento de análise de mercado, dispõe:

«1. Logo que possível após a adopção da recomendação ou qualquer actualização da mesma, as [ARN] realizarão uma análise dos mercados relevantes, tendo na máxima conta as linhas de orientação. Os Estados-Membros assegurarão que essa análise seja realizada, se for caso disso, em colaboração com as autoridades nacionais reguladoras da concorrência.

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 [d]irectiva [serviço universal] ou com os artigos 7.º ou 8.º da Directiva 2002/19/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa ao acesso e interligação de redes de comunicações electrónicas e recursos conexos (directiva acesso) (JO L 108, p. 7, a seguir "directiva 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 efectivamente concorrencial.

[…]

4. Caso uma [ARN] determine que um mercado relevante não é efectivamente concorrencial, deverá identificar as empresas com poder de mercado significativo nesse mercado, nos termos do artigo 15.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.

[…]»

8 Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da directiva serviço universal:

«Os Estados-Membros garantirão que as empresas designadas, ao oferecerem recursos e serviços adicionais para além dos referidos nos artigos 4.º, 5.º, 6.º, 7.º e no n.º 2 do artigo 9.º, estabeleçam termos e condições tais que o assinante não seja obrigado a pagar recursos ou serviços que não são necessários ou que não são precisos para o serviço pedido.»

9 O artigo 17.º da directiva serviço universal, intitulado «Controlos regulamentares dos serviços a retalho», prevê, nos n.os 1 e 2:

«1. Os Estados-Membros assegurarão que, sempre que:

a) Na sequência de uma análise do mercado efectuada em conformidade com o n.º 3 do artigo 16.º da directiva, uma [ARN] constate que um dado mercado retalhista identificado em conformidade com o artigo 15.º da [d]irectiva[-quadro], não é efectivamente concorrencial; e

b) A [ARN] conclua que as obrigações impostas por força da [d]irectiva [acesso] ou do artigo 19.º da presente directiva não teriam como resultado a realização dos objectivos fixados no artigo 8.º da [d]irectiva[-quadro],

as [ARN] imporão obrigações regulamentares adequadas às empresas identificadas como tendo um poder de mercado significativo num dado mercado retalhista nos termos do artigo 14.º da [d]irectiva[-quadro].

2. As obrigações impostas em conformidade com o n.º 1 basear-se-ão na natureza do problema identificado e serão proporcionadas e justificadas à luz dos objectivos estabelecidos no artigo 8.º da [d]irectiva[-quadro]. As obrigações impostas podem incluir a exigência de que as empresas identificadas não imponham preços excessivamente altos, nem inibam a entrada no mercado ou restrinjam a concorrência através de preços predatórios, não mostrem preferência indevida por utilizadores finais específicos, nem agreguem excessivamente os serviços. As [ARN] podem aplicar a essas empresas medidas adequadas de imposição de preços máximos de retalho, medidas de controlo individual das tarifas ou medidas destinadas a orientar as tarifas para os custos ou

preços de mercados comparáveis, de modo a proteger os interesses dos utilizadores finais, promovendo ao mesmo tempo uma concorrência efectiva.»

10 O artigo 20.º, n.º 1, da directiva serviço universal precisa que, em matéria de contratos, a sua aplicação não prejudica a aplicação da regulamentação da União em matéria de defesa dos consumidores, nem das regulamentações nacionais conformes com a legislação da União.

A Directiva 2005/29/CE

11 O artigo 2.º da Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Directiva 84/450/CEE do Conselho, as Directivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho] e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 [do Parlamento Europeu e do Conselho] («directiva relativa às práticas comerciais desleais») (JO L 149, p. 22), prevê:

«Para efeitos do disposto na presente directiva, entende-se por:

[...]

d) "Práticas comerciais das empresas face aos consumidores" [...]: qualquer acção, omissão, conduta ou afirmação e as comunicações comerciais, incluindo a publicidade e o *marketing*, por parte de um profissional, em relação directa com a promoção, a venda ou o fornecimento de um produto aos consumidores;

[...]»

12 Segundo o artigo 4.º desta directiva:

«Os Estados-Membros não podem restringir a livre prestação de serviços nem a livre circulação de mercadorias por razões ligadas ao domínio que é objecto de aproximação por força da presente directiva.»

Regulamentação nacional

13 O artigo 46.º, n.º 2, da Lei das telecomunicações (ustawa — Prawo telekomunikacyjne), de 16 de Julho de 2004 (Dz. U. n.º 171, posição 1800), na versão aplicável aos factos no processo principal (a seguir «lei das telecomunicações»), dispõe:

«2. Para proteger o utilizador final, o [presidente da UKE] pode tomar uma decisão que imponha a uma empresa de telecomunicações com poder significativo no mercado de serviços para os consumidores finais os seguintes deveres:

[…]

5) Não obrigar o utilizador final a subscrever serviços que lhe não são indispensáveis.

[…]»

14 O artigo 57.º, n.º 1, da lei das telecomunicações prevê:

«1. O fornecedor de serviços não pode sujeitar a celebração de um contrato relativo à prestação de serviços de telecomunicações acessíveis ao público, incluindo a ligação à rede de telecomunicações pública, a que:

1) O utilizador final celebre um contrato relativo à prestação de outros serviços ou adquira equipamento a um determinado fornecedor.

[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

15 O presidente da UKE ordenou, por decisão de 28 de Dezembro de 2006, que a TP pusesse termo às infracções constatadas, que consistiam em subordinar a celebração de um contrato relativo à prestação de serviços de acesso à Internet de banda larga «neostrada tp» à celebração de um contrato de serviço telefónico. Na sequência do pedido de reexame do processo apresentado pela TP, o presidente da UKE confirmou, por decisão de 14 de Março de 2007, a decisão de 28 de Dezembro de 2006.

16 No recurso interposto em 13 de Abril de 2007 no Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunal Administrativo da voïvodie de Varsóvia), a TP pediu a anulação de ambas as decisões do presidente da UKE, alegando que o artigo 57.º, n.º 1, ponto 1, da lei das telecomunicações não devia ter sido aplicada, pois é incompatível com a directiva serviço universal. O Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie negou provimento ao recurso e decidiu que o presidente da UKE tinha aplicado correctamente este artigo.

17 Em 8 de Janeiro de 2008, a TP interpôs recurso de cassação desta última decisão no Naczelny Sąd Administracyjny, que decidiu suspender a instância e submeter as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

«1) O direito comunitário permite que os Estados-Membros imponham a todas as empresas que prestam serviços de telecomunicações a proibição de sujeitarem a celebração de um contrato relativo à prestação de serviços à aquisição de outro serviço (venda acoplada)? Em particular, uma medida deste tipo vai além do que é necessário para alcançar os objectivos das directivas do pacote de telecomunicações [directiva acesso, Directiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva autorização) (JO L 108, p. 21), directiva-quadro e directiva serviço universal]?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: a [ARN] é competente, à luz do direito comunitário, para fiscalizar a observância da proibição estabelecida no artigo 57.º, n.º 1, ponto 1, [da lei das telecomunicações]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

18 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se as directivas do quadro regulamentar comum para as comunicações electrónicas devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que proíbe subordinar a celebração de um contrato de prestação de serviços à celebração, pelo utilizador final, de um contrato relativo à prestação de outros serviços.

19 Decorre da decisão de reenvio que o litígio no processo principal tem origem nas alegações da TP, de que o artigo 57.º, n.º 1, ponto 1, da lei das telecomunicações é incompatível com os artigos 15.º e 16.º da directiva-quadro e com os artigos 10.º e 17.º da directiva serviço universal. Com efeito, a recorrente no processo principal alega que estas disposições se opõem a uma regulamentação nacional que impõe aos operadores a não subordinação das suas prestações de serviços, sem apreciar o grau de concorrência existente no mercado e independentemente da sua posição no mercado.

20 Daqui decorre que, para responder à questão colocada, há que interpretar as disposições relevantes da directiva-quadro e da directiva serviço universal.

21 Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, o objectivo da directiva-quadro é estabelecer um quadro harmonizado para a regulamentação dos serviços de comunicações electrónicas, das redes de comunicações electrónicas e dos recursos e serviços conexos. A referida directiva define as funções das ARN e prevê um conjunto de procedimentos

para garantir a aplicação harmonizada do quadro regulamentar em toda a União. Assim, a directiva-quadro atribui às ARN funções específicas de regulamentação dos mercados de comunicações electrónicas.

22 Por força do artigo 15.º da directiva-quadro, e nomeadamente do seu n.º 3, as ARN são obrigadas, em estreita cooperação com a Comissão Europeia, a definir os mercados relevantes no sector das comunicações electrónicas. Nos termos do artigo 16.º desta directiva, as ARN realizam uma análise dos mercados assim definidos e apreciam se estes mercados são efectivamente concorrenciais. Caso um mercado não seja efectivamente concorrencial, a ARN em causa impõe obrigações regulamentares *ex ante* às empresas com poder de mercado significativo nesse mercado.

23 No que se refere à directiva serviço universal, importa salientar que o seu artigo 1.º, n.º 1, prevê que, no âmbito da directiva-quadro, a directiva serviço universal diz respeito à oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas aos utilizadores finais. O objectivo é garantir a disponibilidade, em toda a União, de serviços acessíveis ao público, de boa qualidade, através de uma concorrência e de uma possibilidade de escolha efectivas, e atender às situações em que as necessidades dos utilizadores finais não sejam convenientemente satisfeitas pelo mercado. A directiva serviço universal define os direitos dos utilizadores finais e as obrigações correspondentes das empresas de rede e serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público.

24 Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da directiva serviço universal, os Estados-Membros garantirão que as empresas designadas, ao oferecerem recursos e serviços adicionais para além dos referidos nos artigos 4.º, 5.º, 6.º, 7.º e no n.º 2 do artigo 9.º desta directiva, estabeleçam termos e condições tais que o assinante não seja obrigado a pagar recursos ou serviços que não são necessários ou que não são precisos para o serviço pedido.

25 O artigo 17.º da referida directiva é relativo aos controlos regulamentares dos serviços a retalho. Nos termos do n.º 1 deste artigo, as ARN impõem obrigações regu-

lamentares adequadas às empresas identificadas como tendo um poder de mercado significativo no mercado, quando, na sequência da análise deste mercado, uma ARN constate que nele não existe uma concorrência efectiva e conclua que as obrigações impostas ao abrigo da directiva acesso ou do artigo 19.º da directiva serviço universal não permitam realizar os objectivos estabelecidos no artigo 8.º da directiva-quadro.

26 A este respeito, o artigo 17.º, n.º 2, da directiva serviço universal prevê que as obrigações impostas em conformidade com o n.º 1 deste artigo podem incluir a exigência de que as empresas identificadas não agreguem excessivamente os serviços. Assim, tal disposição permite às ARN, se concluírem que um mercado não é concorrencial, impor às empresas que dispõem de um poder significativo nesse mercado a obrigação legal de não subordinarem excessivamente as suas prestações de serviços.

27 Assim, importa analisar se uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal afecta as competências da ARN em causa, decorrentes das disposições supramencionadas da directiva-quadro e da directiva serviço universal.

28 A este respeito, cumpre declarar, em primeiro lugar, que tal regulamentação, que proíbe, em termos gerais e não discriminatórios, as vendas subordinadas, não afecta a competência da ARN em causa para proceder à definição e à análise dos diferentes mercados de comunicações electrónicas, em conformidade com as disposições, respectivamente, dos artigos 15.º e 16.º da directiva-quadro. Também não afecta a competência da ARN para, após ter realizado uma análise do mercado, impor obrigações regulamentares *ex ante* às empresas que disponham de um poder significativo neste mercado, em conformidade com o artigo 16.º da directiva-quadro e do artigo 17.º da directiva serviço universal.

29 Em segundo lugar, como salientaram o presidente da UKE e o Governo polaco, a proibição prevista no artigo 57.º, n.º 1, ponto 1, da lei das telecomunicações visa assegurar

uma protecção acrescida dos consumidores, nas suas relações com os operadores de serviços de telecomunicações. Se é verdade que, no exercício das suas funções, as ARN são, nos termos do artigo 8.º, n.º 4, alínea b), da directiva-quadro, obrigadas a defender os interesses dos cidadãos da União, assegurando um elevado nível de protecção dos consumidores, também é certo que a directiva-quadro e a directiva serviço universal não prevêem uma harmonização completa dos aspectos relativos à protecção dos consumidores. Com efeito, o artigo 20.º da directiva serviço universal, que se refere aos contratos celebrados entre consumidores e fornecedores de serviços de comunicações electrónicas, prevê que a sua aplicação não prejudica a aplicação da regulamentação da União em matéria de defesa dos consumidores, nem das regulamentações nacionais conformes com o direito da União.

30 Daqui decorre que uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que proíbe que uma empresa subordine a celebração de um contrato de prestação de serviços de telecomunicações à celebração pelo utilizador final de um contrato de prestação de outros serviços, com o objectivo de proteger os consumidores finais, não é proibida pela directiva-quadro nem pela directiva serviço universal.

31 No que se refere à conformidade de uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, com a regulamentação da União relativa à protecção dos consumidores, deve recordar-se que o Tribunal de Justiça já decidiu que a Directiva 2005/29 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que, salvo certas excepções e sem ter em conta as circunstâncias específicas do caso concreto, proíbe qualquer oferta conjunta feita por um vendedor a um consumidor (acórdão de 23 de Abril de 2009, VTB-VAB e Galatea, C-261/07 e C-299/07, Colect., p. I-2949, n.º 68).

32 No caso em apreço, cumpre precisar que, tendo em conta o facto de as decisões impugnadas no processo principal terem sido tomadas antes da expiração do prazo de transposição da Directiva 2005/29, esta apenas será aplicável ao processo principal a partir desta data, isto é, a partir de 12 de Dezembro de 2007.

33 Resulta destas considerações que há que responder à primeira questão que a directiva-quadro e a directiva serviço universal devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional como o artigo 57.º, n.º 1, ponto 1, da lei das telecomunicações, que proíbe subordinar a celebração de um contrato de prestação de serviços à celebração, pelo utilizador final, de um contrato relativo à prestação de outros serviços. Todavia, a Directiva 2005/29 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que, salvo certas excepções e sem ter em conta as circunstâncias específicas do caso concreto, proíbe qualquer oferta conjunta feita por um vendedor a um consumidor.

Quanto à segunda questão

34 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão prejudicial, não há que responder à segunda questão.

Quanto às despesas

35 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 efectuadas 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:

A Directiva 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 electrónicas (directiva-quadro), e a Directiva 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 electrónicas (directiva serviço universal), devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional como o artigo 57.º, n.º 1, ponto 1, da Lei das telecomunicações (ustawa — Prawo telekomunikacyjne), de 16 de Julho de 2004, na versão aplicável aos factos no processo principal, que proíbe subordinar a celebração de um contrato de prestação de serviços à celebração, pelo utilizador final, de um contrato relativo à prestação de outros serviços.

Todavia, a Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Directiva 84/450/CEE do Conselho, as Directivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho] e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 [do Parlamento Europeu e do Conselho] («directiva relativa às práticas comerciais desleais»), deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que, salvo certas excepções e sem ter em conta as circunstâncias específicas do caso concreto, proíbe qualquer oferta conjunta feita por um vendedor a um consumidor.

Assinaturas