Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 15 de dezembro de 2022 [1]

Processo C-124/21 P

International Skating Union
contra

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Concorrência — Regulamentação instituída por uma federação desportiva internacional que exerce em paralelo um poder de regulação e uma atividade económica — Regras relativas à autorização de competições, à participação de atletas nas mesmas e à resolução arbitral de litígios — Artigo 101.º, n.º 1, TFUE — Restrição da concorrência por objeto — Justificação»

I. Introdução

1. Com o seu recurso, a International Skating Union (União Internacional de Patinagem, a seguir «UIP» ou a «recorrente») pede a anulação parcial do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 16 de dezembro de 2020, International Skating Union/Comissão (T-93/18, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2020:610), pelo qual este órgão jurisdicional negou parcialmente provimento ao seu recurso de anulação da Decisão C(2017) 8230 final da Comissão Europeia, de 8 de dezembro de 2017, relativa a um processo nos termos do artigo 101.º TFUE e do artigo 53.º do Acordo EEE (Processo AT.40208 — Regras de Elegibilidade da União Internacional de Patinagem) (a seguir «decisão controvertida»).

2. Paralelamente, foi interposto um recurso subordinado, com vista igualmente à anulação parcial do acórdão recorrido, pelos dois atletas que estiveram na origem da denúncia que levou a Comissão a dar início ao processo contra a UIP, a saber, M. Tuitert e N. Kerstholt, bem como pela European Elite Athletes Association (Associação Europeia dos Atletas de Elite), intervenientes em primeira instância (a seguir «intervenientes» e «recorrentes do recurso subordinado»).

3. Tal como o processo C-333/21, European Super League, cujas conclusões apresento no mesmo dia, o presente processo situa-se no cerne da problemática das relações e da articulação entre o direito da concorrência e o desporto, e levanta questões que, além de serem, algumas delas, inéditas no plano jurídico, apresentam igualmente uma importância significativa do ponto de vista «existencial» para as federações desportivas.

[1] Língua original: francês.

II. Antecedentes do litígio

4. Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.os 1 a 37 do acórdão recorrido e podem, para efeitos das presentes conclusões, ser resumidos do seguinte modo.

A. Contexto factual

5. A UIP é a única federação desportiva internacional reconhecida pelo Comité Olímpico Internacional (COI) no domínio da patinagem artística e da patinagem de velocidade no gelo. É composta pelas associações (federações) de patinagem nacionais, de que são membros os clubes e os patinadores.

6. A UIP desempenha uma dupla função uma vez que, por um lado, tem por objeto regulamentar, organizar, gerir e promover a patinagem artística e a patinagem de velocidade no gelo à escala mundial e, por outro, exercer uma atividade económica que consiste em organizar provas internacionais de patinagem no gelo.

7. No âmbito das suas funções «regulamentares», a UIP instituiu um conjunto de regulamentos, códigos e comunicações, que estabelecem as seguintes regras. Os regulamentos gerais da UIP incluem regras designadas de «regras de elegibilidade», que determinam as condições para a participação dos atletas em provas de patinagem no gelo. Estas regras de elegibilidade preveem que essas provas devem, por um lado, ser autorizadas pela UIP ou pelos seus membros e, por outro, respeitar as regras instituídas por essa federação.

8. Na versão adotada em 2014, as referidas regras de elegibilidade incluíam, designadamente, a regra 102, n.º 2, alínea c), a regra 102, n.º 7, e a regra 103, n.º 2, segundo as quais, em caso de participação de um atleta numa prova não autorizada pela UIP ou por um dos seus membros, era aplicada ao interessado uma sanção de exclusão vitalícia de qualquer prova organizada por essa federação.

9. Entre estas regras constava a regra 102, n.º 1, alínea a), segundo a qual uma pessoa «goza do privilégio de participar nas atividades e provas da competência da UIP se respeitar os princípios e políticas [desta] conforme formulados nos [seus] estatutos», e a regra 102, n.º 1, alínea a), ii), que estipulava que «a condição de elegibilidade é concebida para assegurar a proteção adequada dos interesses económicos e outros da UIP, que utiliza os seus rendimentos financeiros para a gestão e o desenvolvimento das disciplinas desportivas […], bem como para o apoio ou o benefício dos [seus] membros […] e dos seus patinadores».

10. Em 2016, as regras de elegibilidade foram objeto de revisão.

11. Segundo a regra 102, n.º 7, conforme resulta dessa revisão, as sanções previstas em caso de participação de um atleta numa prova não autorizada pela UIP são determinadas em função da gravidade da infração cometida e constituem uma advertência pela prática da primeira infração, uma exclusão até 5 anos pela participação negligente numa prova não autorizada, uma exclusão até 10 anos pela participação dolosa em tal prova e uma exclusão vitalícia pela prática de uma infração «muito grave».

12. Além disso, a regra 102, n.º 1, alínea a), ii), conforme resulta da referida revisão, deixou de fazer referência à proteção adequada dos interesses económicos da UIP e enuncia, em vez disso, que «a condição de elegibilidade é concebida para assegurar uma proteção adequada dos valores

éticos, dos objetivos estatutários e de outros interesses legítimos» dessa federação, «que utiliza os seus rendimentos financeiros para a gestão e o desenvolvimento das disciplinas desportivas […], bem como para o apoio ou o benefício dos [seus] membros […] e dos seus patinadores».

13. Paralelamente a estas diferentes regras, o artigo 25.º dos Estatutos da UIP, conforme aplicáveis desde 30 de junho de 2006, prevê a possibilidade, para os atletas que pretendem impugnar uma decisão de inelegibilidade que lhes diga respeito, de interposição, a título exclusivo, de um recurso dessa decisão no Tribunal Arbitral do Desporto (a seguir «TAD»), sediado em Lausana (Suíça).

14. Em 25 de outubro de 2015, a UIP publicou a Comunicação n.º 1974 (a seguir «Comunicação n.º 1974»), intitulada «Provas internacionais abertas», que define o procedimento a seguir para obter uma autorização para a organização de uma prova internacional de patinagem no gelo e que é aplicável tanto aos membros dessa federação como aos organizadores terceiros.

15. Esta comunicação enuncia que todas essas provas devem ser objeto de uma autorização prévia da UIP e ser organizadas em conformidade com as regras instituídas por essa federação. A referida comunicação enumera, por outro lado, um conjunto de requisitos de ordem geral, financeira, técnica, desportiva e ética que o organizador da prova de patinagem no gelo deve cumprir. Estes requisitos preveem, designadamente, que o pedido de autorização deve ser acompanhado de informações técnicas e desportivas (local da prova, montante dos prémios que serão atribuídos, planos de negócios, orçamento, cobertura televisiva, etc.), que o organizador é obrigado a apresentar uma declaração de confirmação de que aceita o Código Ético da UIP e que esta pode solicitar informações adicionais sobres estes diferentes elementos. Conforme decorre do artigo 4.º, alínea h), do Código Ético da UIP, conforme aplicável desde 25 de janeiro de 2012, o organizador deve, nomeadamente, «abster-se de participar em qualquer forma de apostas ou de apoiar qualquer forma de apostas ou de jogos de fortuna ou azar ligados a qualquer prova ou atividade da competência» dessa federação.

16. Correlativamente, a Comunicação n.º 1974 habilita a UIP a deferir ou indeferir um pedido de autorização com base tanto nos requisitos enunciados nesta comunicação como nos objetivos fundamentais prosseguidos por essa federação, conforme definidos, designadamente, no artigo 3.º, n.º 1, dos seus estatutos. Em caso de indeferimento, o organizador pode interpor recurso no TAD, em conformidade com as regras processuais da UIP.

17. Por último, esta comunicação prevê que o organizador da competição de patinagem no gelo tem de pagar uma contribuição de solidariedade à UIP, cujo montante é determinado caso a caso e destinado à promoção e ao desenvolvimento das disciplinas desportivas supervisionadas por essa federação.

B. Procedimento administrativo e decisão controvertida

18. Em 8 de dezembro de 2017, a Comissão adotou a decisão controvertida, que tem por objeto tanto as regras da UIP adotadas em 2014 como as resultantes da revisão efetuada em 2016.

19. Nessa decisão, a Comissão, em primeiro lugar, definiu o mercado em causa como sendo o mercado mundial da organização e da exploração comercial de provas internacionais de patinagem de velocidade no gelo. Essa instituição salientou igualmente que a UIP tinha a

capacidade de impactar substancialmente a concorrência neste mercado devido à sua dupla qualidade de entidade detentora do poder de autorização das provas internacionais relativas ao mesmo e de entidade responsável pela organização das mais importantes destas provas.

20. Em segundo lugar, a Comissão entendeu que a UIP podia ser considerada uma associação de empresas e que as regras por ela adotadas constituíam uma decisão que emana de tal associação de empresas, na aceção do artigo 101.º, n.º 1, TFUE.

21. Em terceiro lugar, essa instituição considerou que as regras de elegibilidade e de autorização instituídas pela UIP tinham por objeto restringir a concorrência, na aceção do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, com o fundamento de que, em substância, a análise do teor dessas regras, dos seus objetivos e do contexto económico e jurídico em que se inseriam revelava que podiam ser utilizadas para impedir o acesso ao mercado em causa pelos potenciais organizadores de provas internacionais de patinagem de velocidade no gelo concorrentes das da UIP e que eram suscetíveis de restringir as possibilidades, para os patinadores de velocidade profissionais, de participar livremente nessas provas e a privar os seus potenciais organizadores dos serviços dos atletas cuja presença era necessária para a respetiva realização.

22. Em quarto lugar, a Comissão observou que não era necessário apreciar os efeitos das regras em causa na concorrência, antes de expor as razões pelas quais considerava que essas regras também tinham efeitos anticoncorrenciais.

23. Em quinto lugar, a Comissão entendeu, em substância, que não se podia considerar que as referidas regras não estavam abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, por constituírem restrições inerentes à prossecução de objetivos legítimos e proporcionadas a estes, pelo que deviam ser qualificadas, tendo em conta o seu objeto e os seus efeitos anticoncorrenciais, de restrição proibida por esta disposição.

24. Em sexto lugar, a Comissão considerou que as regras adotadas pela UIP em matéria de arbitragem não constituíam, em si mesmas, uma restrição da concorrência, mas que, no caso em apreço, reforçavam a restrição da concorrência decorrente das regras de elegibilidade e de autorização instituídas por essa federação.

25. Em sétimo e último lugar, a Comissão entendeu que essas regras de elegibilidade e de autorização não preenchiam os requisitos cumulativos previstos no artigo 101.º, n.º 3, TFUE para poderem beneficiar de uma isenção ao abrigo desta disposição, que afetavam o comércio entre os Estados-Membros, que produziam efeitos tanto na União como no Espaço Económico Europeu (EEE) e que se impunha intimar a UIP a pôr termo à infração assim caracterizada sob pena de sanções pecuniárias compulsórias, sem, contudo, lhe aplicar uma coima, tendo em conta, designadamente, a ausência de «precedentes» decisórios neste domínio.

26. O dispositivo da decisão controvertida contém um artigo 1.º, nos termos do qual a UIP «violou o artigo 101.º [TFUE] e o artigo 53.º do Acordo [EEE] ao adotar e aplicar as regras de elegibilidade, nomeadamente as regras 102 e 103 dos regulamentos gerais […] de 2014 e de 2016, à patinagem de velocidade». Também inclui um artigo 2.º que intima essa federação a pôr termo à infração e a abster-se de a reiterar, bem como um artigo 4.º que prevê a aplicação de sanções pecuniárias compulsórias em caso de incumprimento dessas obrigações.

C. Processo judicial e acórdão recorrido

27. Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de fevereiro de 2018, a UIP pediu a anulação da decisão controvertida. Em apoio dos seus pedidos, invocou oito fundamentos relativos, em substância, o primeiro, à violação do dever de fundamentação, o segundo a quinto, à violação do artigo 101.º TFUE, na medida em que este artigo foi aplicado às suas regras de elegibilidade e de autorização [2], o sexto, à violação do referido artigo, na medida em que foi aplicado às suas regras em matéria de arbitragem e, o sétimo e oitavo, à ilegalidade das obrigações e das sanções pecuniárias compulsórias que lhe foram impostas.

28. Em 16 de dezembro de 2020, o Tribunal Geral proferiu o acórdão recorrido, no qual decidiu, em substância, que a decisão controvertida não estava ferida de ilegalidade no que dizia respeito às regras de elegibilidade e de autorização da UIP, mas que era ilegal no que respeita às regras estabelecidas por essa federação em matéria de arbitragem.

D. Pedidos das partes

1. Pedidos relativos ao recurso de decisão do Tribunal Geral

29. Com o seu recurso, a UIP pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão recorrido, na medida em que negou parcialmente provimento ao recurso em primeira instância;

– anular a decisão controvertida, na medida em que não foi anulada pelo acórdão recorrido, e

– condenar a Comissão e os intervenientes nas despesas efetuadas tanto em primeira instância como no âmbito do presente recurso.

30. A Comissão conclui pedindo que seja negado provimento ao recurso e que a UIP seja condenada nas despesas.

31. Os intervenientes concluem pedindo que seja negado provimento ao recurso.

2. Pedidos relativos ao recurso subordinado

32. Com o seu recurso subordinado, os recorrentes do recurso subordinado pedem ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão recorrido, na medida em que anulou parcialmente a decisão controvertida;

– negar provimento ao recurso em primeira instância, na medida em que não lhe foi negado provimento pelo acórdão recorrido, e

– condenar a UIP nas despesas efetuadas no âmbito do presente recurso.

[2] O segundo fundamento da recorrente tinha por objeto a declaração de uma restrição por objetivo e o terceiro e quarto fundamentos eram referentes à apreciação pela Comissão da questão de saber se a restrição da concorrência é inerente e proporcionada à prossecução de objetivos legítimos.

33. A Comissão conclui pedindo que seja dado provimento ao recurso subordinado e que a UIP seja condenada nas despesas.

34. A UIP conclui pedindo que seja negado provimento ao recurso subordinado e que os intervenientes sejam condenados nas despesas.

III. Análise do recurso de decisão do Tribunal Geral

A. Observações preliminares

35. Antes de proceder à apreciação do recurso de decisão do Tribunal Geral, parece-me útil clarificar o quadro analítico aplicável na análise das regras estabelecidas pelas federações desportivas à luz do direito da concorrência.

1. Quanto à aplicação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE às regras adotadas pelas federações desportivas

36. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o exercício dos desportos é abrangido pelas regras do Tratado FUE em matéria de concorrência, na medida em que constitui uma atividade económica [3]. Daqui resulta que as regras das instâncias desportivas dirigentes como as da UIP não escapam, em princípio, à aplicação do direito da concorrência da União [4].

37. No entanto, nem todas as medidas tomadas por uma federação desportiva suscetíveis de ter um efeito restritivo na concorrência são necessariamente abrangidas pela proibição estabelecida no artigo 101.º, n.º 1, TFUE. De facto, para efeitos da aplicação desta disposição a um caso concreto, há que, antes de mais, atender ao contexto global em que a medida foi tomada ou produziu os seus efeitos e, particularmente, aos seus objetivos [5].

38. Assim, no âmbito da aplicação do direito da concorrência às regras estabelecidas por federações desportivas, as referências às características específicas do desporto constantes do artigo 165.º TFUE podem revelar-se pertinentes, nomeadamente para efeitos de apreciação de eventuais justificações das restrições da concorrência [6].

39. Por conseguinte, quando os efeitos restritivos que decorrem de um regulamento controvertido de uma federação desportiva puderam razoavelmente ser considerados necessários para garantir um objetivo legítimo «desportivo» e se os referidos efeitos não excederem o que é necessário para assegurar a prossecução desse objetivo, essas medidas não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE [7].

40. A este respeito, importa precisar que a análise das restrições acessórias e a questão de saber se um determinado comportamento não é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, por ser proporcionado ao objetivo legítimo que prossegue, é distinta da questão de saber se

3 V. Acórdão de 25 de abril de 2013, Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, n.º 45 e jurisprudência referida).

4 V., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2006, Meca-Medina e Majcen/Comissão (C-519/04 P, a seguir «Acórdão Meca-Medina», EU:C:2006:492, n.ºs 29 a 34).

5 V. Acórdão de 19 de fevereiro de 2002, Wouters e o. (C-309/99, EU:C:2002:98, n.º 97).

6 V. Acórdão de 16 de março de 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, n.º 40).

7 V. Acórdão Meca-Medina (n.º 42, assim como jurisprudência referida e n.º 45).

esse comportamento tem por objeto ou por efeito restringir a concorrência. Como decorre claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça, só após ter concluído, numa primeira fase, que uma medida é suscetível de restringir a concorrência na aceção do artigo 101.º, n.º 1, TFUE — sem, no entanto, chegar sempre a uma conclusão expressa de uma restrição da concorrência por objeto ou por efeito — é que o Tribunal de Justiça irá examinar, numa segunda fase, se os efeitos restritivos da concorrência são inerentes à prossecução de objetivos legítimos e proporcionados, para escapar assim ao âmbito de aplicação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE [8].

41. Contrariamente à abordagem seguida pela Comissão na decisão controvertida, há que constatar que, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral apreciou conjuntamente o segundo fundamento da recorrente, relativo à conclusão de que as regras de elegibilidade tinham por objeto restringir a concorrência, e o terceiro e quarto fundamentos, relativos à apreciação pela Comissão da questão de saber se a restrição da concorrência é inerente e proporcionada à prossecução de objetivos legítimos [9].

42. Por outro lado, a aplicação do conceito de «restrição acessória» não implica a ponderação dos efeitos pró-concorrenciais e anticoncorrenciais, uma vez que esta análise só pode ser efetuada no âmbito específico do artigo 101.º, n.º 3, TFUE [10]. Daqui resulta que a teoria das restrições acessórias se pode revelar particularmente pertinente no caso das regras estabelecidas pelas federações desportivas, visto que as condições a preencher para beneficiar da isenção ao abrigo do artigo 101.º, n.º 3, TFUE parecem ser mais dificilmente realizáveis do que as referidas pelo Acórdão Meca-Medina [11]. A este respeito, há que recordar que, para beneficiar de uma isenção individual com fundamento no artigo 101.º, n.º 3, TFUE, uma medida deve preencher os quatro requisitos cumulativos previstos neste artigo e que cabe à parte acusada de ter violado as regras de concorrência demonstrar que efeitos pró-concorrenciais sob a forma de ganhos de eficiência, ligados principalmente a benefícios económicos — como a criação de um valor acrescentado através de uma redução do custo de produção ou a melhoria e a criação de um novo produto — excedem os efeitos restritivos de um acordo.

43. Por último, quando as restrições vão além do necessário para garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido, há que analisar os seus efeitos na concorrência segundo a análise clássica do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, sem excluir a possibilidade de uma eventual justificação ao abrigo do artigo 101.º, n.º 3, TFUE [12].

2. Quanto às obrigações que impendem sobre uma federação desportiva que dispõe de um poder de autorização e de um monopólio de organização de eventos desportivos

44. Atendendo ao papel que lhes é tradicionalmente conferido, as federações desportivas expõem-se a um risco de conflito de interesses decorrente do facto de, por um lado, disporem de um poder regulamentar e de, por outro e ao mesmo tempo, exercerem uma atividade económica.

8 V. Acórdãos de 19 de fevereiro de 2002, Wouters e o. (C-309/99, EU:C:2002:98, n.º 110); de 4 de setembro de 2014, API e o. (C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, EU:C:2014:2147, n.ºs 43 e 49), e de 23 de novembro de 2017, CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International (C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890, n.ºs 51 e 57).

9 V. n.ºs 87 a 89 das presentes conclusões.

10 V. considerandos 29 e 30 da Comunicação da Comissão sobre as Orientações relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado (JO 2004, C 101, p. 97).

11 V. n.º 40 das presentes conclusões.

12 V. Acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (C-1/12, a seguir «Acórdão OTOC», EU:C:2013:127, n.ºs 101 a 103).

45. Por conseguinte, quando esse poder não é acompanhado de limites, obrigações ou de uma fiscalização, a federação desportiva investida do referido poder pode falsear a concorrência, ao recusar o acesso de outros operadores ao mercado em causa, favorecendo a (ou as) prova(s) que organiza. Ora, um sistema de concorrência não falseada só podia ser garantido se fosse assegurada a igualdade de oportunidades entre os diferentes operadores económicos [13].

46. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral confirmou a posição da Comissão relativa ao risco de um conflito de interesses, que sublinhou a necessidade de submeter essa cumulação a um conjunto de limites e de fiscalizações, designadamente, enquadrando a possibilidade de uma federação desportiva utilizar os seus poderes de autorização e de sanção através de critérios transparentes, objetivos, não discriminatórios e proporcionados para prevenir qualquer risco de utilização desviante que consista em favorecer a atividade económica da interessada ou em desfavorecer as dos seus concorrentes, ou mesmo em excluir toda a concorrência. A este respeito, a análise do Tribunal Geral baseou-se, principalmente, na jurisprudência do Tribunal de Justiça decorrente dos Acórdãos MOTOE e OTOC [14].

47. No caso em apreço, uma vez que a própria UIP organiza provas e que é igualmente detentora do poder de autorizar as provas organizadas por terceiros, há que constatar que esta situação é suscetível de dar origem a um conflito de interesses, o que implica que essa federação esteja sujeita a certas obrigações no âmbito do exercício das suas funções regulamentares a fim de não falsear a concorrência.

48. No entanto, importa sublinhar que a mera circunstância de uma mesma entidade exercer simultaneamente as funções de regulador e de organizador de provas desportivas não implica, por si só, uma violação do direito da concorrência da União. Por outro lado, decorre da jurisprudência referida no n.º 46 das presentes conclusões, e sem que seja necessário estabelecer uma separação estrutural entre essas duas funções, que a obrigação principal que impende sobre uma federação desportiva que se encontre na situação da UIP é garantir que esses terceiros não sejam indevidamente privados de um acesso ao mercado a ponto de a concorrência no mesmo ser falseada.

49. Daqui resulta que as federações desportivas podem, em determinadas condições, recusar o acesso ao mercado a terceiros, sem que tal constitua uma violação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, desde que a recusa seja justificada por objetivos legítimos e que as medidas tomadas por essas federações sejam proporcionadas em relação aos referidos objetivos.

[13] V. Acórdãos de 1 de julho de 2008, MOTOE (C-49/07, a seguir «Acórdão MOTOE», EU:C:2008:376, n.º 51) e OTOC (n.º 88).

[14] V. Acórdãos MOTOE (n.ºs 49 a 52) e OTOC (n.ºs 69 a 92).

B. Quanto ao primeiro fundamento do recurso principal e ao segundo fundamento do recurso subordinado

1. Observações preliminares

50. Com as três partes do primeiro fundamento do seu recurso, a UIP põe em causa a parte do acórdão recorrido que confirma a existência de uma restrição da concorrência por objeto injustificada, relativa ao sistema de autorização prévia e à cláusula de exclusividade associada a sanções estabelecido pelas suas regras. Mais especificamente, acusa o Tribunal Geral:

– na primeira parte, de não ter examinado os seus argumentos relativos à apreciação pela Comissão de determinados factos subjacentes à declaração de uma restrição da concorrência por objeto;

– na segunda parte, de ter substituído a apreciação factual e jurídica da Comissão pela sua própria apreciação, ao verificar a existência de uma infração diferente da que foi declarada no artigo 1.º da decisão controvertida, com base numa interpretação errada do artigo 101.º, n.º 1, TFUE;

– na terceira parte, de ter cometido erros na análise global dos quatro elementos tidos em conta pela Comissão para concluir que as regras de elegibilidade constituíam uma restrição da concorrência por objeto [15].

51. Com o segundo fundamento do recurso subordinado, os intervenientes põem igualmente em causa a parte do acórdão visada na terceira parte do primeiro fundamento, sob uma perspetiva diferente, a saber, que o Tribunal Geral considerou, erradamente, que o comportamento da UIP de procurar proteger os seus próprios interesses económicos não constitui em si mesmo um objetivo anticoncorrencial.

52. A questão principal suscitada por estes fundamentos, que apresentam vários elementos que se sobrepõem, é, em substância, a de saber se o Tribunal Geral fez uma interpretação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE isenta de erro de direito, ao confirmar a decisão controvertida na medida em que esta tinha concluído pela existência de uma restrição da concorrência por objeto.

53. Por conseguinte, irei apreciar estes fundamentos e partes conjuntamente, indicando na análise que se segue, se necessário, os pontos específicos de alguns dos fundamentos ou partes.

2. Quanto à admissibilidade

54. Antes de proceder à análise do primeiro fundamento, importa, antes de mais, excluir as exceções de inadmissibilidade deduzidas pelos intervenientes a respeito da primeira parte e de uma secção da terceira parte do primeiro fundamento.

55. Contrariamente ao que afirmam os intervenientes, a argumentação da UIP não constitui um pedido de reapreciação dos factos apresentado ao abrigo de alegados erros de direito. Com efeito, esta argumentação incide efetivamente sobre uma questão de direito e, mais precisamente, sobre a

[15] Mais precisamente, a UIP alega que a apreciação, pelo Tribunal Geral, do conteúdo das regras instituídas pela própria, do contexto jurídico e económico em que estas se inserem e dos objetivos que prosseguem não revela o grau de nocividade exigido para uma qualificação de restrição da concorrência por objetivo.

interpretação efetuada pelo Tribunal Geral do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, na medida em que a UIP alega que o Tribunal Geral adotou um critério jurídico errado para a aplicação dos requisitos relativos à declaração de uma infração ao direito da concorrência.

56. Em seguida, por razões análogas, há que julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade deduzida pela UIP em relação ao segundo fundamento do recurso subordinado. Com efeito, o argumento dos intervenientes não incide sobre uma questão de facto, mas sobre uma apreciação puramente jurídica efetuada pelo Tribunal Geral. Como foi precisado no n.º 102 das presentes conclusões, os intervenientes invocam um erro de direito, acusando o Tribunal Geral de não ter tomado em consideração o facto de a UIP se encontrar numa situação diferente de qualquer outra empresa para a qual é legítima a proteção dos seus interesses económicos.

57. Por último, há que indeferir o pedido da UIP para que este fundamento seja declarado inoperante, uma vez que, independentemente da problemática suscitada pelos intervenientes, o Tribunal Geral confirmou, em última análise, a conclusão da Comissão relativa à existência de uma restrição da concorrência por objeto. Com efeito, o segundo fundamento do recurso subordinado incide sobre uma questão ligada ao contexto jurídico e económico do presente processo e à problemática mais geral da prevenção do risco de conflito de interesses.

3. Quanto ao mérito: a declaração de uma restrição da concorrência por objeto

a) Considerações gerais sobre os contornos do conceito de «objetivo anticoncorrencial» na aceção do artigo 101.º, n.º 1, TFUE

58. Para ser abrangido pela proibição prevista no artigo 101.º, n.º 1, TFUE, um acordo, uma decisão de associação de empresas ou uma prática concertada deve ter «por objeto ou efeito» impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno.

59. A este respeito, importa recordar que o objetivo ou o efeito anticoncorrencial de um acordo são requisitos não cumulativos, mas alternativos para apreciar se o acordo é abrangido pela proibição enunciada no artigo 101.º, n.º 1, TFUE. Assim, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o caráter alternativo deste requisito, indicado pela conjunção «ou», conduz à necessidade de considerar, antes de mais, o próprio objeto do acordo, tendo em conta o contexto económico em que deve ser aplicado [16].

60. Em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, determinados tipos de coordenação entre empresas revelam um grau suficiente de nocividade para a concorrência que é possível considerar que o exame dos seus efeitos é desnecessário [17]. Esta jurisprudência resulta da circunstância de determinadas formas de coordenação entre empresas poderem ser consideradas, pela sua própria natureza, prejudiciais ao funcionamento correto e normal da concorrência [18].

[16] V. Acórdão de 18 de novembro de 2021, Visma Enterprise (C-306/20, EU:C:2021:935, n.º 55 e jurisprudência referida).

[17] V. Acórdão de 18 de novembro de 2021, Visma Enterprise (C-306/20, EU:C:2021:935, n.º 57 e jurisprudência referida).

[18] V. Acórdão de 11 de setembro de 2014, CB/Comissão (C-67/13 P, a seguir «Acórdão CB/Comissão», EU:C:2014:2204, n.º 50 e jurisprudência referida).

61. Decorre igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que não é necessário apreciar os efeitos de um acordo quando o seu objetivo anticoncorrencial está demonstrado [19]. Se a análise de um tipo de coordenação entre empresas não apresentar um grau suficiente de nocividade para a concorrência, há que apreciar, em contrapartida, os seus efeitos e, para que a mesma possa ser objeto de proibição, exigir que estejam reunidos os elementos que determinam que a concorrência foi de facto impedida, restringida ou falseada de forma sensível [20].

62. A fim de apreciar se uma decisão de associação de empresas apresenta um grau suficiente de nocividade para ser considerada uma restrição da concorrência por objeto, na aceção do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, deve atender-se ao teor das suas disposições, aos objetivos que visa alcançar, bem como ao contexto económico e jurídico em que se insere [21].

63. Feitas estas precisões, importa agora apreciar a análise efetuada pelo Tribunal Geral, para determinar se este considerou, legitimamente, que as regras da UIP atingem um grau de nocividade tal que os seus efeitos negativos na concorrência podiam ser presumidos.

b) Quanto à apreciação da existência de uma restrição por objeto no caso em apreço

64. Proponho que seja seguida a grelha de análise «clássica» para a declaração de uma restrição da concorrência por objeto, examinando, num primeiro momento, a análise realizada pelo Tribunal Geral do conteúdo (secção 1) e dos objetivos (secção 2) das regras de elegibilidade, o que me conduzirá a uma conclusão preliminar (secção 3) antes de analisar, num segundo momento, os argumentos apresentados pela recorrente relativos aos erros alegadamente cometidos pelo Tribunal Geral na sua apreciação do contexto jurídico (secção 4) e económico (secção 5) e a recusa de tomar em consideração a intenção das partes.

1) Quanto à análise do conteúdo das regras de elegibilidade

65. Importa recordar, a título preliminar, que resulta das constatações do Tribunal Geral que as regras da UIP que estavam em vigor antes das alterações introduzidas em 2016 e da publicação da Comunicação n.º 1974 não previam nenhum critério de autorização para as provas que terceiros tencionavam organizar e que qualquer participação em eventos terceiros era objeto de uma sanção de exclusão vitalícia. O Tribunal Geral considerou, assim, que antes da publicação da comunicação, a recorrente gozava de total discricionariedade para recusar autorizar essas provas [22].

66. A adoção da Comunicação n.º 1974 veio alterar as regras de elegibilidade ao definir o procedimento a seguir para que um organizador terceiro possa obter uma autorização para a organização de uma prova no âmbito do sistema de autorização prévia, introduzindo, para o efeito, um certo número de requisitos de ordem geral, financeira, técnica, desportiva e ética [23]. Não obstante as alterações introduzidas pela comunicação, o Tribunal Geral entendeu que o poder discricionário da UIP não tinha sido substancialmente alterado. O Tribunal Geral considerou, assim, que a UIP continuava a dispor de uma ampla margem de apreciação que lhe permitia recusar o acesso ao mercado a qualquer concorrente com base em condições vagamente

[19] V. Acórdão de 4 de junho de 2009, T-Mobile Netherlands e o. (C-8/08, EU:C:2009:343, n.ºs 28 e 30).

[20] V. Acórdão CB/Comissão (n.º 52 e jurisprudência referida).

[21] V. Acórdão de 16 de julho de 2015, ING Pensii (C-172/14, EU:C:2015:484, n.º 33 e jurisprudência referida).

[22] V. n.º 86 do acórdão recorrido.

[23] V. n.º 15 das presentes conclusões.

descritas, incluindo por motivos que não estão expressamente previstos nas regras de elegibilidade ou no código de ética, o que podia levar à adoção de decisões de recusa por motivos ilegítimos [24]. Além disso, a UIP impunha, ou pelo menos ameaçava impor, sanções severas aos patinadores que participam em provas organizadas por concorrentes não autorizados.

67. Foi com base nestas constatações que o Tribunal Geral concluiu que as regras de elegibilidade constituíam uma restrição da concorrência por objeto, tendo a análise do conteúdo das regras de elegibilidade efetuada pelo Tribunal Geral incidido, por um lado, sobre os critérios de autorização [25] e, por outro, sobre a severidade das sanções previstas por estas regras [26], aspetos que apreciarei separadamente em seguida.

i) Quanto aos critérios de autorização previstos pelas regras de elegibilidade

68. Recordo, a título preliminar, que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o critério jurídico essencial para determinar a existência de uma restrição da concorrência por objeto reside na constatação de que um acordo apresenta, em si mesmo, *um grau suficiente de nocividade* para a concorrência para considerar que não é necessário apurar os respetivos efeitos [27]. Esta constatação deve, portanto, limitar-se às formas de coordenação que possam ser consideradas, *pela sua própria natureza, prejudiciais ao funcionamento correto e normal da concorrência* [28] e cuja nocividade seja *facilmente detetável* [29], o que impõe uma interpretação estrita do conceito de «restrição da concorrência por objeto» [30].

69. Por outro lado, importa observar que, para justificar que um acordo seja qualificado de restrição «por objeto», deve existir uma experiência suficientemente sólida e fiável para que se possa considerar que esse acordo é, pela sua própria natureza, prejudicial ao bom funcionamento da concorrência, sem que seja necessário examinar os seus efeitos concretos [31].

70. Importa observar que, em primeiro lugar, no n.º 89 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declara que o objetivo anticoncorrencial das regras da UIP pode ser inferido do facto de que esta gozava de uma *ampla margem de apreciação para recusar autorizar as provas propostas por terceiros*, o que *podia conduzir* à adoção de decisões de recusa por motivos ilegítimos. A restrição da concorrência por objeto resulta assim, segundo o Tribunal Geral, do poder discricionário da UIP — e, portanto, da capacidade desta federação — de recusar eventos organizados por terceiros.

71. Com fundamento no Acórdão T-Mobile Netherlands e o. [32], a Comissão defende esta posição, alegando que o objetivo anticoncorrencial pode ser inferido, no caso em apreço, do facto de as regras da UIP serem «aptas» a restringir a concorrência.

[24] V. n.os 89 e 95 do acórdão recorrido.

[25] V. n.os 84 a 89 e 96 a 98 do acórdão recorrido.

[26] V. n.os 90 a 95 do acórdão recorrido.

[27] V. Acórdão de 2 de abril de 2020, Budapest Bank e o. (C-228/18, EU:C:2020:265, n.º 37 e jurisprudência referida).

[28] V. Acórdão CB/Comissão (n.º 50), e Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo CB/Comissão (C-67/13 P, EU:C:2014:1958, n.º 39).

[29] V. Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo CB/Comissão (C-67/13 P, EU:C:2014:1958, n.º 56) e Conclusões do advogado-geral M. Bobek no processo Budapest Bank e o. (C-228/18, EU:C:2019:678, n.º 42).

[30] V. Acórdão de 2 de abril de 2020, Budapest Bank e o. (C-228/18, EU:C:2020:265, n.º 54 e jurisprudência referida).

[31] V. Acórdão de 2 de abril de 2020, Budapest Bank e o. (C-228/18, EU:C:2020:265, n.º 76 e jurisprudência referida), e Conclusões do advogado-geral M. Bobek no processo Budapest Bank e o. (C-228/18, EU:C:2019:678, n.os 54 e 63 a 73).

[32] Acórdão de 4 de junho de 2009 (C-8/08, EU:C:2009:343, n.º 31).

72. Todavia, parece-me duvidoso que se possa considerar que a *aptidão teórica* de prejudicar a concorrência com base na *ampla margem de apreciação* de que pode beneficiar uma federação desportiva possa ser suficiente para demonstrar um objetivo anticoncorrencial, tanto mais que os efeitos anticoncorrenciais que, em princípio, deveriam poder ser assumidos são incertos e, em todo o caso, não resultam da análise efetuada pelo Tribunal Geral, uma vez que este se limitou a fazer uma interpretação abstrata das regras em questão da UIP sem examinar nenhum exemplo concreto da sua aplicação.

73. Saliento, igualmente, que a própria existência de um mecanismo de autorização prévia que permite a organizadores terceiros pedir o acesso ao mercado — independentemente do poder discricionário que detém a UIP para recusar a autorização — deveria bastar, por si só, para suscitar interrogações sobre o caráter suficientemente nocivo das regras da UIP do ponto de vista do direito da concorrência. A questão de saber se o mecanismo existente é de facto suficiente para assegurar uma concorrência efetiva no mercado em causa ou se restringe a concorrência só pode ser determinada, em meu entender, com base numa análise dos efeitos anticoncorrenciais.

74. Além disso, quando se examina mais detalhadamente os elementos tidos em conta pelo Tribunal Geral no âmbito da análise do conteúdo das regras de elegibilidade para determinar a margem de apreciação de que dispõe a UIP, parece-me contestável que esses elementos possam revestir o caráter nocivo exigido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça para estabelecer uma restrição da concorrência por objeto [33]. A este respeito, recordo que, no âmbito da análise do conteúdo das regras de elegibilidade, o Tribunal Geral teve em conta, além das sanções, a inexistência de uma relação direta entre, por um lado, as regras de elegibilidade e, por outro, objetivos legítimos ou uma prova ou série de provas organizadas pela recorrente.

75. A título de exemplo, o facto de uma federação desportiva não definir de forma suficientemente precisa os objetivos prosseguidos nessas regras, utilizando apenas «expressões vagas», ou de não prever uma lista exaustiva de requisitos exigidos para a autorização de uma prova terceira (reservando-se o direito de pedir aos organizadores informações adicionais relacionadas com os diferentes requisitos acima referidos), como observou o Tribunal Geral nos n.os 85 e 87 do acórdão recorrido, podem efetivamente indicar o alcance amplo, ou mesmo excessivo, das regras de elegibilidade e a importante margem de apreciação detida por essa federação, mas estão longe de revelar uma nocividade do ponto de vista da concorrência ou um objetivo anticoncorrencial [34]. O mesmo acontece com as constatações do Tribunal Geral no n.º 97 do acórdão recorrido no que respeita à inexistência de relação entre as regras de elegibilidade da recorrente e uma prova ou série de provas por ela organizadas.

76. Importa observar, em segundo lugar, como salienta por outro lado a UIP, que o Tribunal Geral se baseou principalmente na jurisprudência do Tribunal de Justiça no âmbito de processos relativos a restrições da concorrência por *efeito* para concluir pela restrição da concorrência por objeto.

77. Mais precisamente, no que respeita à Comunicação n.º 1974, o Tribunal Geral considerou, no n.º 88 do acórdão recorrido, que esta não continha «critérios de autorização claramente definidos, transparentes, não discriminatórios, controláveis e suscetíveis de garantir aos organizadores de

[33] V. n.º 68 das presentes conclusões.

[34] Estes elementos podem, porém, ser tidos em conta no âmbito da análise das restrições acessórias para ilustrar o caráter desproporcionado das regras da UIP.

provas um acesso efetivo ao mercado relevante» na aceção da jurisprudência resultante do Acórdão OTOC [35]. A inexistência de tais critérios nas regras da UIP é, segundo o Tribunal Geral, um elemento pertinente para declarar a existência de uma restrição da concorrência por objeto.

78. No entanto, há que constatar que, embora o Tribunal de Justiça tenha considerado no Acórdão OTOC que o facto de não prever os critérios acima referidos pode implicar uma restrição da concorrência, não considerou que a inexistência de tais critérios implicaria automaticamente a qualificação de restrição da concorrência por objeto, mas antes que é indicativa dos efeitos restritivos decorrentes de uma regulamentação que não prevê tais critérios [36].

79. No entanto, embora o próprio Tribunal Geral tenha reconhecido expressamente, no n.º 72 do acórdão recorrido, que a regulamentação em causa no processo que deu origem ao Acórdão OTOC foi qualificada pelo Tribunal de Justiça de restrição por efeito, decidiu, todavia, que esta circunstância não obsta a que esta jurisprudência (bem como a resultante do Acórdão MOTOE) possa ser aplicada no âmbito da análise de uma restrição por objeto. Para justificar a sua abordagem, o Tribunal Geral baseou-se no Acórdão Generics (UK) e o. [37], designadamente no seu n.º 84, que, segundo o Tribunal Geral, permite considerar que um acordo possa restringir a concorrência por objeto num contexto particular ao passo que noutros contextos é necessária uma análise dos efeitos do acordo.

80. Ora, embora não se conteste que, dependendo do contexto em que é inserido, um acordo pode restringir a concorrência por objeto em determinados casos, enquanto noutros os seus efeitos devem ser analisados, isso não significa que os critérios extraídos do Acórdão OTOC (ou do Acórdão MOTOE) possam ser diretamente transpostos para o presente processo a fim de determinar uma restrição da concorrência por objeto.

81. No presente processo, o Tribunal Geral não explica qual é o «contexto particular» que justifica a qualificação de restrição da concorrência por objeto nem, designadamente, o modo como este contexto se distingue do que estava em causa no processo que deu origem ao Acórdão OTOC para justificar uma qualificação diferente da restrição declarada.

ii) Quanto à severidade das sanções previstas pelas regras de elegibilidade

82. No que respeita ao regime das sanções previstas pelas regras de elegibilidade, a UIP alegou que o nível das sanções impostas aos patinadores que participam num evento organizado por um terceiro não tem, enquanto tal, nenhuma relevância para determinar se as suas regras de elegibilidade têm ou não por objeto restringir a concorrência, uma vez que essas sanções só podem produzir efeitos negativos na concorrência quando a recusa de autorização do evento se baseia em motivos ilegítimos.

83. Todavia, contrariamente ao que a recorrente alega e não obstante o facto de as sanções poderem, numa fase posterior, ser justificadas por objetivos legítimos (o que poderia excluí-las completamente do âmbito de aplicação do artigo 101.º TFUE), não deixa de ser verdade que o caráter repressivo de uma regulamentação e a importância das sanções aplicáveis por violação da mesma são elementos particularmente pertinentes na análise do conteúdo das regras de elegibilidade, uma vez que são suscetíveis de produzir efeitos negativos na concorrência. Com

35 V. Acórdão OTOC (n.º 99).

36 V. Acórdão OTOC (n.ºs 70 a 100).

37 Acórdão de 30 de janeiro de 2020, Generics (UK) e o. (C-307/18, EU:C:2020:52).

efeito, conforme referiu legitimamente o Tribunal Geral nos n.os 91 e 95 do acórdão recorrido, a severidade das sanções fixadas é suscetível de dissuadir os atletas de participarem em provas não autorizadas pela recorrente e, consequentemente, pode vedar o acesso ao mercado aos potenciais concorrentes que se veem privados da participação dos atletas necessários para a organização de uma prova desportiva.

84. No entanto, a sua incidência na concorrência não pode ser analisada de maneira abstrata sem ter em conta o contexto global em que se insere o regime das sanções. Como declarou acertadamente o Tribunal Geral nos n.os 89 e 95 do acórdão recorrido, o alegado objetivo anticoncorrencial das regras da IUP não pode ser inferido apenas com base numa apreciação isolada da severidade das sanções, mas deve antes ser apreciado no contexto (mais geral) da constatação de que a UIP gozava de uma «ampla margem de apreciação» para recusar autorizar as provas propostas por terceiros [38].

85. Considero, atendendo ao que precede, que os elementos considerados pelo Tribunal Geral na sua análise do conteúdo das regras de elegibilidade permitem concluir pela existência de uma restrição por objeto no que respeita às regras de elegibilidade da UIP.

2) Quanto à análise dos objetivos prosseguidos pelas regras de elegibilidade

86. No que respeita aos objetivos prosseguidos pelas regras da UIP, recordo que a análise do Tribunal Geral se concentrou, por um lado, na proteção de objetivos legítimos [39] e, por outro, na proteção dos interesses económicos da UIP [40], aspetos que apreciarei separadamente em seguida.

i) Quanto à questão da proteção dos interesses legítimos prosseguidos pela UIP

87. Há que salientar, a título preliminar, que, no âmbito da segunda parte do primeiro fundamento do seu recurso, a UIP acusa o Tribunal Geral de ter declarado uma nova infração que consiste numa restrição da concorrência por objeto diferente da identificada na decisão controvertida. Mais precisamente, a UIP alega que o Tribunal Geral substituiu a fundamentação da Comissão pela sua própria fundamentação, baseando-se amplamente nos elementos discutidos na secção 8.5 da decisão controvertida (intitulada «As regras de elegibilidade estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 101.º do Tratado»), quando esses elementos não foram incluídos na secção 8.3 desta decisão (intitulada «Restrição da concorrência por objeto»), que tem por objeto a declaração da existência de uma infração por objeto.

88. A recorrente baseia-se, nomeadamente, no facto de a questão da proteção dos interesses legítimos da UIP não ter sido detalhadamente apreciada pela Comissão no âmbito da sua análise da restrição por objeto (secção 8.3 da decisão controvertida) [41], mas ter sido abordada na secção 8.5 desta decisão, na qual a Comissão apreciou se as regras de elegibilidade estavam abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 101.º TFUE.

38 V. n.os 89 e 95 do acórdão recorrido.

39 V. n.os 100 a 104 do acórdão recorrido.

40 V. n.os 105 a 114 do acórdão recorrido.

41 Com efeito, embora a Comissão faça uma referência, no considerando 163 da decisão controvertida, à inexistência de ligações diretas entre as regras da UIP e objetivos legítimos, elemento que foi principalmente analisado no âmbito do exame do conteúdo dessas regras, o considerando 171 desta mesma decisão não deixa nenhuma dúvida quanto à abordagem seguida pela Comissão de excluir a tomada em consideração de objetivos legítimos na fase da análise do objetivo anticoncorrencial.

89. Contrariamente à abordagem seguida pela Comissão de distinguir estes dois quadros de análise, o Tribunal Geral entendeu oportuno, como aliás enuncia no n.º 64 do acórdão recorrido, examinar conjuntamente o segundo fundamento (relativo à declaração de uma restrição por objeto) e o terceiro e quarto fundamentos (relativos à apreciação pela Comissão da questão de saber se a restrição da concorrência é inerente e proporcionada à prossecução do objetivo de proteção da integridade da patinagem de velocidade contra apostas desportivas) [42]. Ao fazê-lo, o Tribunal Geral integrou a questão da tomada em consideração dos objetivos de interesse geral no âmbito da identificação da restrição da concorrência por objeto.

90. Coloca-se, portanto, a questão de saber se o Tribunal Geral pôde, sem cometer um erro de direito, proceder a uma análise «conjunta» ou «paralela» da existência de uma restrição da concorrência por objeto e da falta de caráter objetivamente justificado e proporcionado dessa restrição.

91. Antes de mais, há que concluir que esta abordagem do Tribunal Geral está na origem de uma certa confusão, uma vez que tem por resultado não revelar claramente a natureza da análise seguida. Assim, num primeiro momento, o Tribunal Geral seguiu a abordagem clássica de identificação de uma restrição da concorrência por objeto, ao analisar primeiro o conteúdo das regras de elegibilidade. No entanto, num segundo momento, aquando do exame dos objetivos dessas regras, o Tribunal Geral parece examiná-los à luz dos critérios estabelecidos no Acórdão Meca Medina, ao considerar que o objetivo alegado pela UIP de que as regras visam proteger a integridade da patinagem contra as apostas, se for efetivamente legítimo, não justifica as restrições constatadas, que não são inerentes ao seu prosseguimento e são julgadas desproporcionadas. Assim, a conclusão de que as regras da UIP são desproporcionadas em relação aos objetivos pretendidos implica, segundo o Tribunal Geral, tanto a inaplicabilidade da «exceção das restrições acessórias» como a qualificação [automática] das mesmas enquanto restrição por objeto.

92. Antes de tomar posição sobre a abordagem seguida pelo Tribunal Geral, importa recordar, em primeiro lugar, que, no âmbito do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, os objetivos prosseguidos por um acordo ou por uma decisão de associação de empresas podem desempenhar um papel em dois aspetos da análise.

93. Por um lado, os intuitos objetivos que um acordo visa alcançar são pertinentes e tendem a determinar se é abrangido pela proibição enunciada no artigo 101.º, n.º 1, TFUE [43]. Esses intuitos objetivos, que devem resultar claramente das medidas em causa, não devem ser confundidos com as intenções subjetivas de restringir ou não a concorrência ou ainda com os objetivos legítimos eventualmente prosseguidos pelas empresas visadas [44]. Importa precisar, a este respeito, que resulta de jurisprudência constante que o facto de entender que uma medida prossegue um objetivo legítimo não exclui que se possa considerar que a referida medida tem um objetivo restritivo da concorrência [45]. Assim, no âmbito da declaração de uma restrição da concorrência por objeto, a análise dos objetivos visa estabelecer (em apoio de outros elementos como o conteúdo de um acordo e o seu contexto jurídico e económico) o intuito ou o caráter anticoncorrencial e suficientemente nocivo de um acordo. Nesta fase da análise, não são, portanto, tidos em conta objetivos legítimos, apesar de poder ser tidos em consideração, se for o caso, para obter uma isenção ao abrigo do artigo 101.º, n.º 3, TFUE.

42 V. n.ºs 99 a 114 do acórdão recorrido.

43 V. Acórdão CB/Comissão (n.º 53 e jurisprudência referida).

44 V. Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo CB/Comissão (C-67/13 P, EU:C:2014:1958, n.º 117).

45 V. Acórdão de 2 de abril de 2020, Budapest Bank e o. (C-228/18, EU:C:2020:265, n.º 52 e jurisprudência referida).

94. Por outro lado, os objetivos prosseguidos por um acordo desempenham igualmente um papel no contexto da análise das restrições acessórias, que visa determinar se os efeitos restritivos da concorrência decorrentes de uma determinada medida são inerentes e proporcionados à prossecução de um objetivo legítimo. Quando esses requisitos estão preenchidos, o acordo que inclui a medida em causa escapa totalmente ao âmbito de aplicação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE. Neste contexto, a identificação desse objetivo e o reconhecimento da sua legitimidade constituem a primeira fase desta análise.

95. Embora alguns aspetos destas duas análises, em princípio distintas, possam sobrepor-se, não deixa de ser verdade que o exame dos objetivos das medidas em causa difere conceptualmente nos dois casos. O mesmo acontece às consequências que devem ser retiradas das duas análises.

96. Assim, contrariamente ao que parece declarar o Tribunal Geral, o caráter desproporcionado de uma medida em relação a um objetivo legítimo não implica automaticamente a qualificação de «restrição da concorrência por objeto». Mais precisamente, o facto de uma medida não satisfazer os critérios do teste estabelecido pelo Acórdão Meca-Medina, significa unicamente que esta deverá ser (ou permanecerá) sujeita à «análise clássica» à luz do artigo 101.º TFUE, incluindo ao exame do eventual benefício de uma isenção ao abrigo do artigo 101.º, n.º 3, TFUE. Por conseguinte, embora seja de facto provável que uma medida qualificada de «restrição da concorrência por objeto» seja — pela sua natureza — desproporcionada em relação a um objetivo legítimo prosseguido, o contrário não é necessariamente verdade.

97. Atendendo ao que precede, considero que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, nos n.os 110 e 111 do acórdão recorrido, que o sistema de autorização prévia da UIP podia ser considerado uma restrição da concorrência por objeto pelo facto de ir além do necessário à prossecução do objetivo de assegurar que as provas desportivas estivessem em conformidade com padrões comuns.

98. No entanto, importa observar que, embora os elementos examinados pelo Tribunal Geral para concluir que as regras de elegibilidade são desproporcionadas em relação aos objetivos legítimos prosseguidos não possam servir de fundamento à declaração de uma restrição por objeto, podem, no entanto, revelar-se pertinentes para declarar uma restrição por efeito se forem utilizados para excluir de forma injustificada organizadores terceiros de eventos, como o Tribunal de Justiça indicou nos Acórdãos Meca Medina [46] e OTOC [47].

99. Por último, saliento que a posição do Tribunal Geral no que respeita tanto à interpretação do conteúdo das regras da UIP como à sua apreciação, segundo a qual o caráter desproporcionado das regras da UIP em relação aos objetivos prosseguidos é suficiente para declarar uma restrição da concorrência por objeto, implica um alargamento do conceito de «restrição da concorrência por objeto» que é contrário a uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que impõe uma interpretação restritiva deste conceito [48].

[46] N.º 47 deste acórdão.

[47] N.os 70 a 100 deste acórdão.

[48] V. n.º 68 das presentes conclusões.

ii) Quanto à questão da proteção dos interesses económicos da UIP

100. Importa recordar, antes de mais, que, contrariamente ao que a Comissão referiu no considerando 169 da decisão controvertida, o Tribunal Geral considerou, nos n.os 108 e 109 do acórdão recorrido, que, admitindo que as regras de elegibilidade adotadas em 2016 prosseguem igualmente um objetivo de proteção dos interesses económicos da recorrente, o facto de uma federação visar proteger os seus interesses económicos não é, em si mesmo, anticoncorrencial.

101. Esta apreciação do Tribunal Geral é contestada pelos intervenientes no âmbito do segundo fundamento do recurso subordinado, que proponho examinar nesta fase da minha análise pelas razões referidas no n.º 51 das presentes conclusões.

102. Os intervenientes acusam, mais precisamente, o Tribunal Geral de ter cometido erros de direito ao concluir que a prossecução pela UIP dos seus próprios interesses económicos não é, em sim mesma, anticoncorrencial. Segundo os intervenientes, o princípio de que uma empresa é, em geral, autorizada a prosseguir os seus interesses económicos não pode aplicar-se à UIP atendendo à sua situação particular. Com efeito, o duplo papel da UIP, que é simultaneamente um órgão de regulamentação e uma entidade económica, deve proibi-la de prosseguir interesses económicos ligados ao seu papel de órgão de regulamentação, isto é, de autorizar ou recusar eventos organizados por terceiros em detrimento dos seus concorrentes. A essência do presente processo reside, assim, no facto de as regras de elegibilidade permitirem à UIP recusar o acesso ao mercado a concorrentes. Por conseguinte, essas regras e as decisões de inelegibilidade delas decorrentes têm igualmente uma incidência negativa sobre os interesses (económicos) dos patinadores de velocidade profissionais e dos organizadores terceiros de provas. É a luz destas circunstâncias que o Tribunal Geral devia ter determinado, segundo os intervenientes, se uma empresa podia legitimamente prosseguir os seus próprios interesses económicos. A Comissão também partilha desta posição.

103. Pelas razões que se seguem, considero que a análise do Tribunal Geral não padece de erro de direito e que há que rejeitar os argumentos invocados pelos intervenientes em apoio do segundo fundamento do recurso subordinado.

104. Como foi exposto nos n.os 44 a 49 das presentes conclusões, embora certas obrigações se imponham às federações desportivas para enquadrar os poderes de que dispõem e fiscalizar o seu bom exercício, a proteção dos interesses económicos de uma federação desportiva como a UIP só seria problemática do ponto de vista do direito da concorrência caso esta privasse de forma *injustificada* um concorrente do acesso ao mercado.

105. Acolher a interpretação dos intervenientes equivaleria a proibir qualquer atividade económica a federações desportivas que estejam na mesma situação que a UIP, posição dificilmente conciliável com o facto de, apesar das suas características específicas, serem ao mesmo tempo empresas em relação às quais, como para qualquer outra empresa, a prossecução de objetivos económicos é inerente à sua atividade. Além disso, as atividades económicas exercidas pelas federações são em muitos casos não só ligadas, mas também interdependentes das suas atividades desportivas e podem, por isso, não ser dissociadas.

106. Há que referir, à luz do que precede, que a prossecução por uma federação desportiva, como a UIP, dos seus próprios interesses económicos não é em si mesma anticoncorrencial e não pode, portanto, ser utilizada como um elemento indicativo de um objetivo anticoncorrencial no âmbito da apreciação de uma restrição da concorrência.

107. Por último, observo que o próprio Tribunal Geral reconheceu que as regras da UIP prosseguem objetivos legítimos no que respeita à proteção tanto dos interesses económicos da recorrente como dos interesses ligados ao desporto o que o deveria ter levado a pôr em causa a sua conclusão de que o objeto dessas regras é, pela sua própria natureza, prejudicial ao funcionamento correto e normal da concorrência [49].

3) Conclusão preliminar sobre a análise do conteúdo e dos objetivos prosseguidos pelas regras de elegibilidade

108. A análise anterior do conteúdo das regras de elegibilidade, por um lado, e dos objetivos por elas prosseguidos, por outro, é, por si só, suficiente para concluir que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao qualificar as regras de elegibilidade da UIP como restrição ou restrições da concorrência por objeto, sem que seja necessário examinar os argumentos invocados pela recorrente para contestar a análise efetuada por esse tribunal, por um lado, do contexto jurídico e económico e, por outro, da intenção das partes. No entanto, por uma questão de exaustividade, vou brevemente tomar posição sobre estes dois aspetos que foram suscitados pela UIP, nomeadamente com vista à sua eventual pertinência no âmbito da análise dos efeitos anticoncorrenciais potencialmente causados pelas regras da UIP.

4) Quanto à análise do contexto jurídico e económico das regras de elegibilidade

109. O Tribunal Geral considerou, nos n.os 115 a 123 do acórdão recorrido, que a análise do contexto jurídico e económico em que se inseriam as regras de elegibilidade e de autorização da UIP não era suscetível de pôr em causa a conclusão da Comissão relativa à existência de uma restrição da concorrência por objeto, na aceção do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, pelo que não era necessário examinar, além disso, os efeitos atuais ou potenciais dessas regras sobre a concorrência.

110. A recorrente alega, a este respeito, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na sua análise do mercado relevante atendendo ao seu contexto. Em especial, a recorrente considera que o Tribunal Geral recusou erradamente tomar em consideração as provas de patinagem artística que tinha aprovado. Mais precisamente, acusa o Tribunal Geral de ter rejeitado a aplicação da jurisprudência resultante do Acórdão CB/Comissão, que prevê que, no âmbito da análise de uma restrição por objeto, há que tomar em consideração qualquer elemento pertinente, tendo em conta, nomeadamente, a natureza dos serviços em causa, bem como as condições reais de funcionamento e da estrutura dos mercados, relativo ao contexto económico ou jurídico em que a referida coordenação se insere, independentemente de esse elemento ser ou não abrangido pelo mercado relevante [50].

111. A este respeito, importa recordar que o Tribunal Geral considerou que se, no processo que deu origem a esta jurisprudência, existiam interações entre o mercado relevante e um mercado conexo distinto, esses elementos não tinham sido demonstrados no caso em apreço. Segundo o Tribunal Geral, o facto de a recorrente ter podido aprovar competições de patinagem artística, mesmo admitindo que se tratava de verdadeiras provas independentes, é irrelevante para a análise do contexto em que as regras de elegibilidade se inserem, uma vez que não põe em causa

[49] V. Acórdão CB/Comissão (n.º 75).

[50] V. Acórdão CB/Comissão (n.º 78).

a conclusão de que as regras de elegibilidade da recorrente lhe permite falsear a concorrência no mercado relevante, favorecendo as suas próprias provas em detrimento das provas propostas por terceiros, e, por conseguinte, essas regras não garantem um acesso efetivo a esse mercado [51].

112. A Comissão afirma que o argumento relativo à interpretação alegadamente errada do Acórdão Cartões Bancários é inoperante, na medida em que, *mesmo* que o Tribunal Geral tenha confundido o que o Tribunal de Justiça apresentou nesse acórdão como um exemplo de uma situação específica, na qual é pertinente ter em conta um elemento relativo a um mercado diferente do mercado relevante, com uma regra geral, isto não põe em causa o raciocínio decisivo descrito no número anterior das presentes conclusões.

113. A este respeito, considero que, contrariamente ao que a Comissão afirma, o facto de admitir — ainda que apenas no plano teórico, como fez o Tribunal Geral — que é possível que a UIP tenha aprovado provas independentes de patinagem artística, pode levantar interrogações quanto à qualificação de «restrição da concorrência por objeto».

114. Embora seja verdade que a análise efetuada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Cartões Bancários se insere num quadro factual particular (a saber, a existência de interações entre as duas facetas de um sistema biface, e entre o mercado relevante e um mercado conexo distinto), não deixa de ser verdade que a prática decisória da UIP no âmbito da patinagem artística pode revelar-se pertinente na análise do contexto jurídico das regras em questão.

115. Com efeito, como referiu o Tribunal Geral no n.º 117 do acórdão recorrido, importa salientar, por um lado, que estas duas modalidades (nomeadamente, a patinagem artística e a patinagem de velocidade), não obstante a sua caracterização pela Comissão como mercados distintos — uma definição do mercado que não é posta em causa pela recorrente — são regidas pelo mesmo quadro regulamentar — e, portanto, as mesmas regras de autorização prévia e sanções disciplinares são aplicáveis a ambas as modalidades — e, por outro, que cabe ao mesmo órgão, a saber a UIP, autorizar ou recusar a organização de eventos independentes para essas duas modalidades.

116. Ora, este elemento poderia constituir uma circunstância específica suscetível de criar dúvidas sobre a alegada nocividade das regras da UIP se se verificasse que esta tinha autorizado provas independentes de patinagem artística. Por conseguinte, considero que, na apreciação do contexto jurídico e económico de um acordo que alegadamente tem um objetivo anticoncorrencial, quando elementos levantam dúvidas quanto ao grau de nocividade exigido ou se mostram contraditórios, torna-se necessária uma análise dos seus efeitos.

117. Embora seja verdade que, para determinar a existência de uma restrição da concorrência por objeto, a análise do contexto económico e jurídico no qual uma medida se insere deve limitar-se ao que se revele estritamente necessário, sem incluir uma análise dos efeitos da medida em causa [52], parece-me que a tomada em consideração da prática decisória da UIP, no contexto mais global da análise do seu papel e dos poderes que lhe são atribuídos, não ultrapassa os limites do quadro analítico de uma restrição da concorrência por objeto.

[51] V. n.os 118 e 119 do acórdão recorrido.

[52] V. Acórdão de 20 de janeiro de 2016, Toshiba Corporation/Comissão (C-373/14 P, EU:C:2016:26, n.º 29).

118. Dito isto, importa precisar, no caso em apreço, que a tomada em consideração da prática decisória da UIP no mercado da patinagem artística dependerá da apreciação das circunstâncias factuais sobre as quais o Tribunal de Justiça não tem a faculdade de decidir, nem os elementos necessários para o fazer, uma vez que não foram apreciados pelo Tribunal Geral [53].

5) Quanto à análise das intenções das partes

119. Referindo-se a uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, segundo a qual não são necessários elementos de intencionalidade para determinar a existência de uma restrição da concorrência por objeto [54], e entendendo, por outro lado, que a existência de uma restrição da concorrência por objeto está suficientemente alicerçada no exame do conteúdo e dos objetivos das regras de elegibilidade, bem como do contexto em que estas se inserem, o Tribunal Geral considerou, no n.º 121 do acórdão recorrido, que os argumentos apresentados pela recorrente contra esta parte do exame da restrição por objeto são inoperantes.

120. A recorrente refuta esta apreciação tanto no âmbito da primeira parte do seu primeiro fundamento como numa secção da terceira parte do mesmo, acusando, em substância, o Tribunal Geral de não ter examinado nenhum dos seus argumentos que contestam a apreciação pela Comissão dos factos em apoio da declaração de uma restrição da concorrência por objeto, conforme decorre da decisão controvertida.

121. Importa sublinhar, a este respeito, que os elementos factuais em que a Comissão baseou a sua análise e que o Tribunal Geral não examinou — que a recorrente contesta, por outro lado, sem no entanto invocar uma desvirtuação dos factos — dizem todos respeito a exemplos de provas independentes que demonstram, segundo a Comissão, a intenção da UIP de recusar a entrada de concorrentes no mercado relevante [55].

122. À luz da análise que precede, em que proponho que o primeiro fundamento do recurso seja julgado procedente e que o acórdão do Tribunal Geral seja anulado no que respeita à declaração de uma restrição da concorrência por objeto, entendo que estes elementos factuais podem ser pertinentes no âmbito da análise dos efeitos das regras da UIP. Assim, atentas as considerações precedentes, relativas ao mérito da fundamentação, considero igualmente que deixa de ser necessário examinar o fundamento relativo à falta de fundamentação.

4. Conclusões sobre o primeiro fundamento

123. Caso a restrição por objeto não seja claramente determinada, deve ser efetuada uma análise completa dos seus efeitos, para fins do artigo 101.º, n.º 1, TFUE. Esta análise tem por objetivo determinar a incidência na concorrência que o acordo é suscetível de produzir no mercado em causa. Neste caso, só um exame de como as regras são interpretadas e aplicadas na prática pela UIP permitirá determinar se estas regras podem prejudicar a concorrência. Por outras palavras, há que analisar se, por força do poder de apreciação de que dispõe a UIP, esta federação pôde restringir a concorrência ao recusar o acesso ao mercado relevante, análise que deve, em princípio, só poder ser efetuada quando os *efeitos* (concretos) da medida em causa são tomados em consideração.

[53] Importa observar, a este respeito, que as informações relativas às provas aceites pela UIP no domínio da patinagem artística são objeto de interpretações divergentes entre a Comissão e a UIP.

[54] V. Acórdão de 6 de abril de 2006, General Motors/Comissão (C-551/03 P, EU:C:2006:229, n.º 77).

[55] V. considerandos 175 a 177 da decisão controvertida.

124. À luz do que precede, o primeiro fundamento do recurso deve ser julgado procedente.

C. Quanto ao segundo fundamento do recurso

125. Com o segundo fundamento do seu recurso, a UIP alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não examinar o quarto fundamento da sua petição, no qual afirmava que a sua decisão de não aprovar uma prova de um terceiro intitulada «Icederby» que devia ter lugar no Dubai (Emirados Árabes Unidos) (a seguir «evento do Dubai») não estava abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 101.º TFUE, uma vez que esta decisão prosseguia, em seu entender, um objetivo legítimo e conforme ao seu Código Ético, que proíbe qualquer forma de apoio às apostas.

126. A título preliminar, deve ser julgada improcedente a exceção de inadmissibilidade deduzida pelos intervenientes, segundo a qual, embora alegando formalmente a existência de erros de direito, a UIP pede, na realidade, ao Tribunal de Justiça, de forma inadmissível, a reapreciação dos factos, sem, contudo, alegar que o Tribunal Geral os tenha desvirtuado. Com efeito, parece-me que, com o seu segundo fundamento, a UIP acusa o Tribunal Geral de falta de fundamentação, visto que este não respondeu a uma parte central da sua argumentação [56].

127. Quanto ao mérito, importa observar, em primeiro lugar, que, no âmbito do segundo fundamento do seu recurso, a UIP não alega que as regras de elegibilidade não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 101.º TFUE mas apenas que a sua decisão de não aprovar o evento do Dubai deve ser excluída do âmbito de aplicação desta disposição pelo facto de prosseguir um objetivo legítimo.

128. No entanto, há que constatar que nem a decisão controvertida nem o acórdão recorrido visam especificamente a decisão de recusa relativa ao evento do Dubai. Embora a recusa relacionada com este evento pareça, de facto, estar na origem da investigação iniciada pela Comissão (na sequência da denúncia apresentada por M. Tuitert e N. Kerstholt) e que conduziu à decisão controvertida — e pareça que esta recusa foi utilizada, bem como outros exemplos de provas, para exemplificar o modo como as regras foram aplicadas na prática — não deixa de ser verdade que a decisão controvertida tem por objeto as regras de elegibilidade adotadas pela UIP e a sua compatibilidade com o artigo 101.º TFUE. O Tribunal Geral considerou, assim, que essas regras bastavam, por si só, para corroborar a conclusão de que se mostraram problemáticas do ponto de vista do direito da concorrência, independentemente da prova específica em causa [57].

129. Importa observar, a este respeito, que, contrariamente ao que a recorrente alega, a inserção do termo «aplicação» no artigo 1.º da decisão controvertida não pode ser interpretada no sentido de que se refere ao evento do Dubai, mas resulta antes da declaração, pela Comissão, de uma restrição da concorrência tanto por objeto como por efeito (que é exposta nas secções 8.3 e 8.4 da decisão controvertida) [58].

[56] V. Acórdão de 11 de abril de 2013, Mindo/Comissão (C-652/11 P, EU:C:2013:229, n.º 41).

[57] Esta conclusão do Tribunal Geral parece igualmente ser confirmada pela análise efetuada pela Comissão, nos considerandos 251 a 266 da decisão controvertida, que diz respeito à proporcionalidade dessas regras à luz dos objetivos prosseguidos, sem que esta análise incida especificamente sobre o evento do Dubai.

[58] A UIP reitera, a este respeito, o argumento invocado no âmbito da primeira parte e de uma secção da terceira parte do primeiro fundamento, segundo o qual a Comissão se tinha baseado no evento do Dubai para concluir, no artigo 1.º da decisão controvertida, que tinha violado o artigo 101.º TFUE «ao adotar e *aplicar* as regras de elegibilidade» (o sublinhado é meu).

130. Em segundo lugar, contrariamente ao que a recorrente alega, o Tribunal Geral não deixou de examinar o quarto fundamento da petição, uma vez que este foi examinado conjuntamente com o segundo e terceiro fundamentos, nos n.os 64 e seguintes do acórdão recorrido [59].

131. No que respeita à questão mais geral de saber se as regras de elegibilidade podem escapar à aplicação do artigo 101.º TFUE enquanto restrições acessórias, após ter reconhecido, num primeiro momento, a legitimidade dos objetivos prosseguidos pela UIP — nomeadamente, o relativo à proteção da integridade da patinagem de velocidade contra os riscos associados às apostas [60] — e que um sistema de autorização prévia destinado a garantir que todos os organizadores respeitem os padrões comuns constituía um mecanismo apto a assegurar a realização dos objetivos ligados à especificidade do desporto [61], o Tribunal Geral considerou, numa segunda fase, que o caráter arbitrário e desproporcionado das regras de elegibilidade e, particularmente, das sanções previstas no caso em apreço pela UIP iam além do necessário para atingir esses objetivos, na aceção da jurisprudência relativa às restrições acessórias, nomeadamente o Acórdão Meca-Medina [62].

132. Por último, deve ser rejeitado o argumento pelo qual a recorrente acusa a Comissão e o Tribunal Geral de não terem tomado em consideração as evoluções legislativas na Coreia (país de origem do conceito Icederby) no que respeita às apostas, dado que este elemento é irrelevante para a avaliação da compatibilidade das regras da UIP com o direito da concorrência da União. Por conseguinte, entendo que o Tribunal Geral teve razão ao não ter em conta este argumento.

133. À luz do que precede, considero que o segundo fundamento do recurso deve ser julgado improcedente.

D. Quanto ao pedido de avocação do litígio e à remessa do processo ao Tribunal Geral

134. Em conformidade com o artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando o recurso for julgado procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral. Pode, neste caso, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.

135. A este respeito, importa salientar que a UIP apresentou um pedido de avocação do litígio, por considerar que, em caso de anulação do acórdão recorrido, o Tribunal de Justiça está em condições de conhecer do litígio na íntegra. No entanto, há que observar que os fundamentos de anulação do acórdão recorrido não são suscetíveis de conduzir à anulação total da decisão controvertida. Com efeito, estes fundamentos só implicam a anulação da decisão na parte em que esta declara que as medidas em causa têm por objeto restringir a concorrência, na aceção do artigo 101.º, n.º 1, TFUE. Em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 123 das presentes conclusões, importa, portanto, determinar se, como a Comissão considerou na decisão controvertida, os acordos em causa têm «por efeito» restringir a concorrência, na aceção do artigo 101.º, n.º 1, TFUE.

59 V. n.º 96 das presentes conclusões.

60 V. n.os 100 a 104 do acórdão recorrido.

61 V. n.º 108 do acórdão recorrido.

62 Entre os elementos tidos em consideração pelo Tribunal Geral, importa salientar particularmente que, no n.º 97 do acórdão recorrido, este declarou que regras de elegibilidade permitem à recorrente impor sanções de inelegibilidade aos atletas em caso de participação em provas não autorizadas, mesmo que o calendário da recorrente não preveja nenhuma prova no mesmo momento e mesmo que os atletas em questão não possam, por qualquer razão, participar nas competições organizadas pela recorrente.

136. Ora, este aspeto do litígio exige o exame de questões de facto com base em elementos que não foram apreciados pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido, uma vez que este entendeu que esse exame era supérfluo, pois considerou que a Comissão não tinha cometido nenhum erro ao concluir, na decisão controvertida, que as medidas em causa tinham um objetivo anticoncorrencial. Embora alguns aspetos factuais tenham sido, efetivamente, debatidos durante a fase escrita e oral do processo no Tribunal Geral, não deixa de ser verdade que este tem competência exclusiva para apreciar os factos. Por outro lado, uma vez que as questões relativas à análise dos efeitos sobre a concorrência não foram debatidas no Tribunal de Justiça, o processo não está, neste ponto, em condições de ser julgado.

137. Por conseguinte, há que remeter o processo ao Tribunal Geral e reservar para final a decisão quanto às despesas.

IV. Análise do primeiro fundamento do recurso subordinado

138. Com o seu primeiro fundamento, estruturado em duas partes, os recorrentes do recurso subordinado contestam a parte do acórdão recorrido em que o Tribunal Geral considerou que não se pode entender que o mecanismo de arbitragem exclusivo e obrigatório instituído pela UIP «reforça» a restrição da concorrência por objeto caracterizada pela Comissão.

139. Mais precisamente, os recorrentes do recurso subordinado alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que a Comissão não podia concluir, na secção 8.7 da decisão controvertida, que o regulamento de arbitragem da UIP reforçava a restrição da concorrência por objeto causada pelas regras de elegibilidade [63].

140. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, no geral, contrariamente à Comissão na decisão controvertida, que eram legítimas as regras instituídas pela UIP que preveem o recurso à arbitragem no domínio do desporto [64] — regras que examinou como «circunstância agravante» e analisou no âmbito do cálculo das coimas [65] — e que era suficiente a possibilidade, para os atletas lesados, de intentar nos órgãos jurisdicionais nacionais uma ação de indemnização *ex post* ou de apresentar uma denúncia às autoridades nacionais de concorrência e à Comissão para assegurar a efetividade das regras da concorrência da União e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva [66].

A. Quanto à admissibilidade e ao caráter operante do primeiro fundamento

141. A exceção de inadmissibilidade deduzida pela UIP, segundo a qual o primeiro fundamento do recurso subordinado altera o objeto do litígio no Tribunal Geral, deve ser, desde já, julgada improcedente. Com efeito, embora determinados elementos mencionados pelos recorrentes do recurso subordinado, como a questão da independência e da imparcialidade do TAD, estejam fora do âmbito determinado pela decisão controvertida e pelo acórdão recorrido, e devam, por isso, ser excluídos da presente análise, a maior parte dos argumentos apresentados por estas partes foram debatidos durante o processo na Comissão e no Tribunal Geral, e são agora legitimamente invocados para contestar o acórdão recorrido.

63 V. n.os 131 a 164 do acórdão recorrido.

64 V. n.os 154 a 156 do acórdão recorrido.

65 V. n.os 142 a 153 do acórdão recorrido.

66 V. n.os 157 a 161 do acórdão recorrido.

142. Por outro lado, a UIP considera que este fundamento é inoperante, uma vez que, como declarou o Tribunal Geral nos n.os 132 e 137 do acórdão recorrido, a Comissão se limitou, na decisão controvertida, a concluir, a título exaustivo, que as regras adotadas por essa federação em matéria de arbitragem reforçavam a restrição da concorrência por objeto decorrente de outras regras instituídas pela mesma, a saber, as regras de elegibilidade e de autorização. Deste modo, nem o artigo 1.º da decisão controvertida, que declara a existência de uma infração, nem a parte do acórdão recorrido que rejeita os fundamentos do recurso da UIP relativos a este artigo se baseiam, a qualquer título, nas apreciações da Comissão e do Tribunal Geral relativas às referidas regras.

143. No entanto, há que constatar que, mesmo que estas considerações possam ser julgadas supérfluas na medida em que não faziam parte das considerações que fundamentam a declaração de infração constante do artigo 1.º da decisão controvertida, o Tribunal Geral referiu-se a essas apreciações (como aliás reconhece a própria UIP nas suas observações) para anular parcialmente os artigos 2.º e 4.º da decisão controvertida, através dos quais a Comissão ordenou a essa federação que pusesse termo à infração declarada alterando as suas regras (incluindo as relativas à arbitragem) sob pena de aplicação de sanções pecuniárias compulsórias [67].

144. Por conseguinte, sem prejuízo das constatações efetuadas no n.º 141 das presentes conclusões, entendo que este fundamento deve ser considerado admissível e operante.

B. Quanto ao mérito

1. Observações preliminares

145. Importa observar, a título preliminar, que a utilização pelo Tribunal Geral da expressão «circunstância agravante» para designar as regras instituídas pela UIP em matéria de arbitragem e a análise destas no âmbito do cálculo das coimas geram uma certa confusão [68]. O mesmo acontece relativamente à qualificação do regulamento de arbitragem pela Comissão, na decisão controvertida, como «elemento de reforço» de uma restrição da concorrência.

146. Em primeiro lugar, no que respeita ao conceito de «circunstância agravante» utilizado pelo Tribunal Geral, como este salienta, acertadamente, no n.º 144 do acórdão recorrido, a decisão controvertida não emprega este conceito nem se refere às Orientações de 2006 para o cálculo das coimas [69]. Neste contexto, é difícil compreender a razão pela qual o Tribunal Geral considerou, no n.º 148 do acórdão recorrido, que a Comissão «[tinha] entend[ido] erradamente que o regulamento de arbitragem constituía uma circunstância agravante na aceção das Orientações de 2006».

147. Esta confusão transparece igualmente nas observações das partes. Enquanto a Comissão critica o Tribunal Geral por ter um raciocínio baseado nas Orientações de 2006, quando esta não considerou, na decisão controvertida, que o regulamento de arbitragem constituía uma circunstância agravante na aceção destas orientações, os recorrentes do recurso subordinado, quando fazem referência à decisão controvertida, não utilizam a expressão «elemento de

67 V. n.os 138 e 145 do acórdão recorrido.

68 V. n.os 142 a 153 do acórdão recorrido.

69 Orientações para o cálculo das coimas aplicadas por força do n.º 2, alínea a), do artigo 23.º do Regulamento n.º 1/2003 (JO 2006, C 210, p. 2, a seguir «Orientações de 2006»).

reforço», adotada pela Comissão nesta decisão, mas a de «circunstância agravante» e afirmam que a Comissão qualificou (legitimamente, em seu entender), o regulamento de arbitragem de «circunstância agravante».

148. No entanto, há que constatar que a expressão «circunstância agravante» é utilizada no ponto 28 das referidas orientações para designar determinados casos que justificam o aumento de uma coima aplicada a uma entidade infratora pela Comissão, entre os quais figuram o comportamento reincidente, a recusa de cooperar, a obstrução durante o desenrolar da investigação ou ainda o papel de líder ou de instigador desempenhado por uma entidade no âmbito de uma infração [70].

149. Ora, apesar de as circunstâncias agravantes que figuram na lista contida no ponto 28 das Orientações de 2006 não ser exaustiva, como o Tribunal Geral declarou, corretamente, no n.º 152 do acórdão recorrido, as circunstâncias agravantes que figuram nesta lista têm em comum a descrição dos comportamentos ou das circunstâncias ilícitas que tornam a infração mais prejudicial e que justificam uma condenação particular que se traduz num aumento da sanção aplicada à empresa responsável. Por conseguinte, é difícil conceber que a inclusão de uma cláusula de arbitragem nos estatutos de uma federação desportiva — cuja legitimidade à luz do direito da concorrência não é, aliás, contestada pela Comissão — possa fazer parte desta classificação.

150. Em segundo lugar, no que respeita à qualificação do regulamento de arbitragem por parte da Comissão enquanto «elemento de reforço» de uma restrição da concorrência, esta abordagem levanta igualmente interrogações tanto no âmbito do direito material como do ponto de vista metodológico. Coloca-se, nomeadamente, a questão de saber por que razão a Comissão caracterizou a existência de elementos suscetíveis de reforçar uma restrição da concorrência e de influir na sua possível justificação, sem, no entanto, constituírem em si mesmos uma infração. Pergunto-me, aliás, qual é o valor jurídico e a finalidade de tal qualificação do ponto vista do direito da concorrência, uma vez que é efetuada a título exaustivo.

151. Por outro lado, a decisão da Comissão de qualificar o mecanismo de recurso exclusivo e obrigatório à arbitragem como «elemento de reforço» da restrição da concorrência no âmbito de uma análise isolada e separada da declaração da infração afigura-se, no mínimo, singular [71]. A este respeito, poder-se-ia questionar por que razão a Comissão não incluiu simplesmente o exame das cláusulas de arbitragem na sua análise das regras estabelecidas pela UIP se considerava que tais regras podiam, de um modo ou de outro, prejudicar a concorrência. Isto é ainda mais surpreendente quando a Comissão parece ter analisado o conjunto das regras (ou o «ecossistema» normativo) instituído pela UIP para concluir que essas regras eram um entrave à concorrência [72].

[70] V. n.os 150 a 152 do acórdão recorrido.

[71] As apreciações da Comissão sobre o regulamento de arbitragem figuram numa secção posterior à conclusão sobre a existência de uma restrição da concorrência, nomeadamente na secção 8.7 da decisão controvertida. Nesta secção, a Comissão não concluiu que o regulamento de arbitragem constituía uma infração autónoma ao direito da concorrência, mas apenas que reforçava as restrições da concorrência criadas pelas regras de elegibilidade.

[72] A título de exemplo, importa observar que, na Decisão C(2018) 4761 final da Comissão Europeia, de 18 de julho de 2018, relativa a um processo nos termos do artigo 102.º TFUE e do artigo 54.º do Acordo EEE (processo AT.40099-Google Android), a Comissão examinou «elementos de reforço» da restrição da concorrência declarada na secção da decisão dedicada a esta declaração (considerandos 1132 a 1145) e não numa secção separada e posterior a essa declaração.

152. Feitos estes esclarecimentos, importa agora examinar se o Tribunal Geral considerou, sem cometer um erro de direito, que o mecanismo de recurso exclusivo e obrigatório à arbitragem não podia ser assim qualificado de «elemento de reforço» da restrição da concorrência que foi constatada.

2. Quanto à primeira parte do primeiro fundamento do recurso subordinado

153. No âmbito da primeira parte do primeiro fundamento, os recorrentes do recurso subordinado acusam o Tribunal Geral de ter cometido erros na análise relativa à justificação da competência exclusiva do TAD para os litígios que incidem sobre os aspetos anticoncorrenciais das decisões de inelegibilidade da UIP.

154. Em primeiro lugar, importa observar que a argumentação dos recorrentes do recurso subordinado assenta principalmente numa distinção que estabelecem entre processos ligados à especificidade do desporto, para os quais, em princípio, a arbitragem do TAD pode ser justificada por interesses legítimos, e processos que têm uma dimensão económica sem ligações aparentes com o desporto e que, por isso, não devem ser submetidos à jurisdição exclusiva do TAD.

155. Esse raciocínio é, a meu ver, pouco convincente porque assenta numa distinção que parece «artificial». Com efeito, embora a distinção entre processos «puramente desportivos» (ou que incidem sobre aspetos não económicos do desporto) e outros «puramente económicos» possa eventualmente ser estabelecida no plano teórico em determinadas hipóteses, esta dicotomia está longe de ser evidente na prática, na medida em que estes dois aspetos são dificilmente dissociáveis.

156. Vejamos o exemplo dado pelos recorrentes do recurso subordinado em apoio da sua argumentação, a saber, o exemplo de uma decisão individual de inelegibilidade referente a um atleta baseada em regras de elegibilidade que podem ser incompatíveis com o direito da concorrência. Não tenho a certeza de seguir o raciocínio destas partes quando afirmam que essa decisão constitui, principalmente, uma questão de direito da concorrência e que o facto de o litígio se ter produzido no âmbito do desporto profissional é apenas um elemento circunstancial. O facto de as regras estabelecidas por uma federação desportiva serem contestadas do ponto de vista do direito da concorrência não significa necessariamente que uma decisão individual de inelegibilidade (adotada com base nessas regras) referente a um atleta não incida sobre uma questão (puramente) desportiva. Assim, a circunstância de as regras estabelecidas por uma federação desportiva que regem a organização e a participação de atletas em determinadas provas desportivas poderem ser desproporcionadas em relação aos objetivos prosseguidos e suscetíveis de ter efeitos negativos na concorrência não significa que os objetivos «desportivos» prosseguidos não sejam eles próprios legítimos.

157. Em segundo lugar, importa observar que tanto a Comissão, na decisão controvertida, como o Tribunal Geral, no acórdão recorrido, reconheceram com razão que o recurso a um mecanismo de arbitragem exclusivo e obrigatório era um método geralmente aceite de resolução de litígios e que o facto de incluir uma cláusula de arbitragem não restringe por si só a concorrência [73]. De resto, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos concluiu no mesmo sentido, ao considerar que, num contexto desportivo, é legítimo submeter os litígios a um tribunal arbitral internacional

[73] V. n.º 154 do acórdão recorrido e considerando 269 da decisão controvertida.

especializado, como o TAD, na medida em que esse mecanismo garante a uniformidade processual, a segurança jurídica e decisões céleres e económicas, reconhecendo, por outro lado, a independência e a imparcialidade do TAD [74].

158. Com efeito, dificilmente se poderia conceber a organização ou o desenrolar de qualquer modalidade ou prova desportiva se cada participante (atleta ou clube desportivo) tivesse a possibilidade de contestar algum aspeto desse evento, ao abrigo de qualquer base jurídica em órgãos jurisdicionais nacionais ou noutra instância jurisdicional, isto é particularmente verdade no caso de provas internacionais que, por definição, implicam potencialmente uma profusão de órgãos jurisdicionais nacionais, o que conduz automaticamente a uma fragmentação do sistema atual.

159. À luz das considerações precedentes, partilho da apreciação do Tribunal Geral, que consta do n.º 156 do acórdão recorrido, segundo a qual o caráter obrigatório da arbitragem e o facto de o regulamento de arbitragem conferir ao TAD competência exclusiva para conhecer dos diferendos relativos às decisões de inelegibilidade podem justificar-se por interesses legítimos relacionados com a especificidade do desporto. Por conseguinte, considero que um mecanismo não estatal de resolução de conflitos em primeira ou segunda instância, como o TAD, com uma possibilidade de recurso, por mais limitada que seja, perante um tribunal estatal, em última instância, é adequado no domínio da arbitragem desportiva internacional.

160. Tendo em conta os elementos precedentes, entendo que a primeira parte do primeiro fundamento do recurso subordinado deve ser julgada improcedente.

C. Quanto à segunda parte do primeiro fundamento do recurso subordinado

161. No âmbito da segunda parte do primeiro fundamento, os recorrentes do recurso subordinado alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao concluir que o regulamento de arbitragem não compromete a plena eficácia do direito da concorrência da União e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva. A este respeito, estes recorrentes levantam uma série de problemáticas que foram debatidas no processo perante a Comissão e o Tribunal Geral, e que são agora invocadas para contestar o acórdão recorrido. Mais precisamente, estas partes põem em causa a apreciação do Tribunal Geral no que respeita, antes de mais, à «exterioridade» do TAD e do Tribunal Federal suíço em relação ao sistema jurisdicional da União e aos limites da tomada em consideração do direito da concorrência da União por estas duas instâncias, em seguida, ao caráter de facto obrigatório, para os desportistas, do mecanismo de arbitragem em causa e, por último, ao caráter fragmentado, limitado e, em última análise, ineficaz das possibilidades de fiscalização da atividade disciplinar da UIP e das respetivas sentenças arbitrais pelos órgãos jurisdicionais nacionais [75].

162. Em primeiro lugar, recordo que a ordem jurídica da União assenta num sistema jurisdicional que assegura a coerência e a uniformidade na interpretação do direito da União. Para tal, os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça garantem uma aplicação plena e efetiva do direito da União em todos os Estados-Membros, bem como a proteção jurisdicional que este direito confere aos particulares [76], incluindo no domínio do direito da concorrência [77]. Neste âmbito, o

74 V. Acórdão TEDH, 2 de outubro de 2018, Mutu e Pechstein c. Suíça, CE:ECHR:2018:1002JUD004057510, §§ 98 e 159.

75 V. considerandos 270 a 286 da decisão controvertida.

76 V. Acórdão de 6 de março de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, n.os 35 e 36 e jurisprudência referida).

77 V. Acórdão de 9 de fevereiro de 2022, Sped-Pro/Comissão (T-791/19, EU:T:2022:67, n.º 91).

recurso à arbitragem é suscetível de reduzir a plena eficácia e a uniformidade do direito da União, bem como a possibilidade de obter uma proteção jurisdicional efetiva quando o tribunal arbitral não faz parte do sistema da União e não está sujeito a uma fiscalização completa do respeito do direito da União pelos órgãos jurisdicionais nacionais [78].

163. A este respeito, importa observar que o Tribunal de Justiça estabelece uma distinção entre, por um lado, os tratados celebrados com os Estados-Membros, nos quais a arbitragem é imposta às partes privadas e visa subtrair os litígios à competência dos seus próprios tribunais, e, por outro, a arbitragem comercial, que é o resultado da vontade livremente expressa das partes em causa e visa litígios entre partes de igual nível [79].

164. Em apoio do seu recurso subordinado, os recorrentes alegam que o regulamento de arbitragem em causa não constitui uma verdadeira arbitragem comercial e deve ser apreciado à luz da mesma base que os processos Achmea e PL Holdings, na medida em que a competência exclusiva do TAD imposta aos atletas é semelhante à que os Estados-Membros impõem às partes privadas no âmbito dos tratados bilaterais de investimento. No entanto, entendo que o raciocínio adotado nesses processos não é, em todo o caso, transponível para o regulamento de arbitragem no caso em apreço, em particular, tendo em conta a divergência dos procedimentos de arbitragem.

165. Contrariamente aos processos Achmea e PL Holdings, que tinham por objeto um tratado (bilateral de investimento) celebrado com um Estado-Membro e eram referentes aos princípios da confiança mútua e da cooperação leal entre os Estados-Membros, estando esses Estados impedidos de autorizar partes privadas a submeterem litígios a um órgão que não faz parte do sistema jurisdicional da União [80], a arbitragem em causa no processo principal é aplicável às relações entre partes privadas e uma federação desportiva internacional (e não um Estado-Membro). Assim, como indicou o Tribunal Geral no n.º 162 do acórdão recorrido, a constituição do TAD não tem a sua origem num tratado através do qual os Estados-Membros acordaram subtrair à competência dos seus próprios órgãos jurisdicionais litígios que podem ter por objeto a aplicação ou a interpretação do direito da concorrência. Por conseguinte, deve ser excluída, pelas razões expostas, uma aplicação por analogia dos princípios decorrentes desses acórdãos.

166. Em segundo lugar, importa observar que tanto os recorrentes do recurso subordinado como a Comissão criticam o Tribunal Geral por não ter tomado em consideração as modalidades concretas da arbitragem desportiva, designadamente o facto de não constituir uma verdadeira arbitragem comercial, livremente acordada pelas duas partes, mas sim uma arbitragem imposta de forma unilateral e a título exclusivo pela UIP aos atletas, sob a ameaça de uma proibição de participação nas provas organizadas por essa federação e, portanto, de uma impossibilidade de estes exercerem a sua profissão.

167. Embora possa efetivamente existir uma «assimetria de poderes» entre uma federação desportiva e os atletas que pode levar a considerar que estes não têm outra escolha senão aderir às regras desta federação [81], entendo que esse argumento não pode ser acolhido, a partir do momento em que, por um lado, a independência e a imparcialidade do TAD não são postas em

[78] V. Acórdãos de 26 de outubro de 2021, PL Holdings (C-109/20, EU:C:2021:875, n.º 45 e jurisprudência referida), e de 6 de março de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, n.os 58 a 60 e jurisprudência referida).

[79] V. Acórdão de 6 de março de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, n.º 55 e jurisprudência referida).

[80] V. Acórdãos de 26 de outubro de 2021, PL Holdings (C-109/20, EU:C:2021:875, n.os 45 a 47), e de 6 de março de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, n.os 58 a 60).

[81] V. TEDH, 2 de outubro de 2018, Mutu e Pechstein c. Suíça, CE:ECHR:2018:1002JUD004057510, § 113 a 115.

causa, e que, por outro, o recurso à arbitragem do TAD pode ser justificado por interesses legítimos ligados à exigência de que litígios em matéria de desporto sejam submetidos a uma instância jurisdicional especializada [82].

168. Por conseguinte, considero, como o Tribunal Geral, que o regulamento de arbitragem em causa não é suscetível, em concreto e por si só, de reforçar a restrição da concorrência gerada pelas regras de elegibilidade da UIP.

169. Tendo em conta os elementos precedentes, entendo que o primeiro fundamento do recurso subordinado deve ser julgado improcedente.

V. Conclusão

170. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

– o Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 16 de dezembro de 2020, International Skating Union/Comissão (T-93/18, EU:T:2020:610), é anulado;

– o processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia;

– é negado provimento ao recurso subordinado;

– reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

[82] V. n.os 157 a 159 das presentes conclusões.