ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

21 de Fevereiro de 2008 *

No processo C-426/05,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Verwaltungsgerichtshof (Áustria), por decisão de 22 de Novembro de 2005, entrado no Tribunal de Justiça em 1 de Dezembro de 2005, no processo

Tele2 Telecommunication GmbH, anteriormente Tele2 UTA Telecommunication GmbH,

contra

Telekom-Control-Kommission,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, L. Bay Larsen, K. Schiemann, P. Kūris (relator) e J.-C. Bonichot, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: J. Swedenborg, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 13 de Dezembro de 2006,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Tele2 Telecommunication GmbH, por M. Parschalk, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo austríaco, por C. Pesendorfer e W. Bauer, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo belga, por A. Hubert, na qualidade de agente,

— em representação do Governo dinamarquês, por J. Molde, N. Holst-Christensen e B. Weis Fogh, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo italiano, por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por P. Gentili, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo esloveno, por T. Mihelič, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por C. Ladenburger e M. Shotter, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 15 de Fevereiro de 2007,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 4.º e 16.º da Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva-quadro) (JO L 108, p. 33, a seguir «directiva-quadro»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Tele2 Telecommunication GmbH, anteriormente Tele2 UTA Telecommunication GmbH, uma empresa austríaca fornecedora de redes e de serviços de comunicações electrónicas (a seguir «Tele2»), e a Telekom-Control-Kommission (Comissão de Controlo das Telecomunicações, a seguir «TCK»), resultante da recusa desta última de lhe reconhecer a qualidade de parte num procedimento administrativo de análise de mercado.

Quadro jurídico

Direito comunitário

3 Nos termos do décimo segundo considerando da directiva-quadro:

«Qualquer interessado que seja objecto de uma decisão por parte de uma autoridade reguladora nacional deve ter o direito de recorrer para um organismo independente das partes envolvidas. Este organismo pode ser um tribunal. […]»

4 O artigo 4.º da directiva-quadro, intitulado «Direito de recurso», dispõe:

«1. Os Estados-Membros deverão assegurar a existência de mecanismos eficazes, a nível nacional, através dos quais qualquer utilizador ou empresa que ofereça redes e/ou serviços de comunicações electrónicas que tenha sido prejudicado/a por uma decisão de uma autoridade reguladora nacional, tenha o direito de interpor recurso contra essa decisão junto de um organismo de recurso, que pode ser um tribunal, independente das partes envolvidas e que disponha dos conhecimentos especializados necessários ao desempenho das suas funções. Os Estados-Membros assegurarão que o mérito da causa seja devidamente apreciado e que exista um mecanismo de recurso efectivo. Enquanto não for reconhecido o resultado do recurso, mantém-se a decisão da autoridade reguladora nacional, a não ser que o organismo de recurso decida em contrário.

2. Se o organismo de recurso referido no n.º 1 não for de carácter judicial, deve fundamentar sempre por escrito as suas decisões. Além disso, nesse caso, a sua decisão deverá poder ser revista por um órgão jurisdicional, na acepção do artigo 234.º do Tratado.»

5 O artigo 6.º, da directiva-quadro, intitulado «Mecanismo de consulta e de transparência», estipula:

«Salvo nos casos previstos no n.º 6 do artigo 7.º e nos artigos 20.º ou 21.º, os Estados-Membros deverão assegurar que as autoridades reguladoras nacionais, quando tencionem tomar medidas em conformidade com a presente directiva ou as directivas específicas que tenham um impacto significativo no mercado relevante, proporcionem às partes interessadas a possibilidade de apresentarem observações sobre o projecto de medidas num prazo razoável. As autoridades reguladoras nacionais publicarão os seus procedimentos nacionais de consulta. Os Estados-Membros assegurarão a criação de um ponto de informação único através do qual será possível ter acesso a todas as consultas em curso. Os resultados do processo de consulta serão tornados públicos pela autoridade reguladora nacional, salvo quando se trate de informações confidenciais, na acepção do direito comunitário e nacional relativo ao sigilo comercial.»

6 Nos termos do artigo 7.º da directiva-quadro, intitulado «Consolidação do mercado interno das comunicações electrónicas»:

«[…]

3. Para além da consulta referida no artigo 6.º, caso uma autoridade reguladora nacional tencione tomar uma medida que:

a) Se insira no âmbito de aplicação dos artigos 15.º ou 16.º da presente directiva, dos artigos 5.º ou 8.º, da Directiva 2002/19/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa ao acesso e interligação de redes de comunicações electrónicas e recursos conexos] (directiva acesso) [(JO L 108, p. 7, a seguir 'directiva 'acesso'')] ou do artigo 16.º da Directiva 2002/22/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações electrónicas] (directiva 'serviço universal') [(JO L 108, p. 51, a seguir 'directiva 'serviço universal'')]; e

b) Afecte o comércio entre os Estados-Membros,

esta tornará a proposta de medida simultaneamente acessível à Comissão e às autoridades reguladoras nacionais dos outros Estados-Membros, juntamente com a sua fundamentação, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 5.º, e informará do facto a Comissão e as restantes autoridades reguladoras nacionais. As autoridades reguladoras nacionais e a Comissão só podem apresentar observações à autoridade reguladora em causa no prazo de um mês ou no prazo referido no artigo 6.º, caso este seja mais longo. O prazo de um mês não pode ser prorrogado.

4. Caso uma medida proposta e coberta pelo n.º 3 [se] destine a:

a) Identificar um mercado relevante diferente dos mercados identificados na recomendação formulad[a] nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 15.º, ou

b) Decidir designar ou não uma empresa como tendo, individual ou conjuntamente com outras, poder de mercado significativo, nos termos do disposto nos n.os 3, 4 ou 5 do artigo 16.º, e

afecte o comércio entre os Estados-Membros, e a Comissão tenha informado a autoridade reguladora nacional de que considera que a proposta de medida criará um entrave ao mercado interno ou que tem sérias dúvidas quanto à sua compatibilidade com o direito comunitário e, em particular, com os objectivos enunciados no artigo 8.º, a aprovação da medida será adiada por um prazo suplementar de dois meses. Este prazo não pode ser prorrogado. Durante este período, a Comissão pode tomar, em conformidade com o procedimento previsto no n.º 2 do artigo 22.º, uma decisão em que solicitará à autoridade reguladora nacional em causa que retire a proposta de medida. Esta decisão será acompanhada de uma análise circunstanciada e objectiva das razões pelas quais a Comissão considera que a proposta de medida não deve ser aprovada, juntamente com as propostas específicas de alteração da proposta de medida.

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

[…]»

7 O artigo 8.º da directiva-quadro, intitulado «Objectivos de política geral e princípios de regulação», enuncia no seu n.º 2:

«As autoridades reguladoras nacionais devem promover a concorrência na oferta de redes de comunicações electrónicas, de serviços de comunicações electrónicas e de recursos e serviços conexos, nomeadamente:

a) Assegurando que os utilizadores, incluindo os utilizadores deficientes, obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade;

b) Assegurando que a concorrência no sector das comunicações electrónicas não seja distorcida nem entravada;

c) Encorajando investimentos eficientes em infra-estruturas e promovendo a inovação; e

d) Incentivando uma utilização eficiente e assegurando uma gestão eficaz das radio--frequências e dos recursos de numeração.»

8 O artigo 16.º da directiva-quadro, intitulado «Procedimento de análise de mercado», estipula:

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

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

3. Caso a autoridade reguladora nacional conclua que o mercado é efectivamente concorrencial, não imporá nem manterá nenhuma das obrigações regulamentares específicas referidas no n.º 2. Caso existam já obrigações regulamentares sectoriais, suprimirá essas obrigações para as empresas desse mercado relevante. As partes abrangidas por esta supressão de obrigações serão informadas com antecedência adequada.

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

[…]

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

Direito nacional

Lei geral de 1991 sobre o procedimento administrativo

9 O § 8 da Lei geral de 1991 sobre o procedimento administrativo (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl., 51/1991), na versão publicada em 2004 (BGBl. I, 10/2004), estipula:

«As pessoas que recorrem à actividade da autoridade ou às quais esta actividade se refere são interessadas; na medida em que disponham, relativamente ao objecto desta actividade, de um direito ou de um interesse jurídico, são partes.»

Lei de 2003 sobre as telecomunicações

10 O § 37 da Lei de 2003 sobre as telecomunicações (Telekommunikationsgesetz 2003, BGBl. I, 70/2003, a seguir «TKG»), intitulado «Procedimento de análise de mercado», destina-se a transpor o artigo 16.º da directiva-quadro. Nos termos do referido § 37:

«1. A autoridade reguladora realiza oficiosamente, com uma certa periodicidade que não pode exceder dois anos, tendo em consideração as disposições das Comunidades Europeias, uma análise dos mercados relevantes definidos pelo regulamento, de acordo com o disposto no § 36, n.º 1. O objectivo deste procedimento é a supressão, a manutenção, a modificação ou a imposição de obrigações específicas, uma vez demonstrado que, no respectivo mercado relevante, uma ou mais empresas detêm um poder de mercado significativo ou que, pelo contrário, há uma situação de concorrência efectiva.

2. Se, no âmbito desse procedimento, a autoridade reguladora concluir que, no mercado relevante, uma ou mais empresas detêm um poder de mercado significativo e que, por conseguinte, não há concorrência efectiva, deve impor à empresa ou às empresas em causa as adequadas obrigações regulamentares específicas, nos termos dos §§ 38 a 46 ou do § 47, n.º 1. Desde que digam respeito ao mercado relevante, as obrigações regulamentares específicas já aplicadas a empresas serão modificadas ou novamente impostas pela autoridade reguladora, em função dos resultados do procedimento e tendo em conta os objectivos da regulamentação.

3. Se a autoridade reguladora verificar, com base no procedimento, que há concorrência efectiva no mercado relevante e que, por conseguinte, nenhuma empresa detém um poder de mercado significativo nesse mercado, não pode — sem prejuízo do disposto no § 47, n.º 2 — impor obrigações regulamentares nos termos do n.º 2. Neste caso, o procedimento relativo ao mercado em causa é arquivado sem outras formalidades por decisão da autoridade reguladora que deve ser publicada. Caso ainda subsistam para as empresas obrigações regulamentares específicas no referido mercado, deverão estas ser suprimidas pela mesma decisão, a qual deve igualmente fixar um prazo adequado, não superior a seis meses, para o início da produção de efeitos da supressão.

[…]

5. Apenas têm a qualidade de parte neste procedimento as empresas em relação às quais sejam impostas, modificadas ou suprimidas obrigações regulamentares específicas.

[…]»

11 O § 128 da TKG, intitulado «Processo de consulta», dispõe:

«1. O Ministro Federal dos Transportes, da Inovação e da Tecnologia e a autoridade reguladora concede às pessoas interessadas a possibilidade de apresentarem as suas observações num prazo razoável quanto ao projecto de actos de execução previstos em aplicação da presente lei federal com impacto significativo no mercado relevante. Esta disposição não se aplica às medidas previstas nos §§ 91, n.º 4, 122 e 130. O processo de consulta e os seus resultados são tornados públicos pela autoridade em causa, desde que o § 125 não disponha em contrário.

[…]

4. O Ministro Federal dos Transportes, da Inovação e da Tecnologia e a autoridade reguladora concede[m] às pessoas interessadas a possibilidade de apresentarem as suas observações num prazo razoável, quanto às questões relativas aos direitos dos utilizadores finais ou dos consumidores relacionados com os serviços públicos de comunicações. Essas observações são devidamente tidas em conta, nomeadamente quando é de esperar um impacto significativo no mercado.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

12 No âmbito de um procedimento administrativo de análise de mercado conduzido pela TCK, a Tele2 pediu, em 16 de Julho de 2004, que lhe fosse reconhecida a qualidade de parte e o direito de aceder ao processo, nos termos do § 37 da TKG.

13 Por decisão de 6 de Setembro de 2004, a TCK indeferiu este pedido, pelo facto de, nos termos do n.º 5 do referido § 37, apenas as empresas relativamente às quais sejam impostas, modificadas ou suprimidas obrigações regulamentares específicas poderem ser partes nos procedimentos de análise de mercado, com exclusão de qualquer outra. Na sua opinião, esse não é o caso da Tele2.

14 A Tele2 interpôs um recurso desta decisão para o Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo), uma vez que considera que uma decisão adoptada pela TCK no âmbito de um procedimento de análise de mercado é uma decisão, na acepção da directiva-quadro, que afecta não apenas a empresa relativamente à qual foram impostas, modificadas ou suprimidas obrigações regulamentares específicas, mas igualmente as empresas suas concorrentes. Com efeito, de acordo com a Tele2, o resultado desta análise de mercado condiciona directamente os direitos que um concorrente da empresa dominante pode invocar contra a mesma.

15 Nestas condições, o Verwaltungsgerichtshof decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as duas questões prejudiciais seguintes:

«1) Os artigos 4.º e 16.º da [directiva-quadro] devem ser interpretados no sentido de que o conceito de partes 'prejudicadas' ou ['abrangidas'] também deve compreender as empresas que operam no mercado relevante como concorrentes em relação às quais não são impostas, mantidas ou modificadas obrigações específicas num procedimento de análise de mercado?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

O artigo 4.º da [directiva-quadro] opõe-se a uma disposição nacional que prevê que, num procedimento de análise de mercado, apenas as empresas em relação às quais foram impostas, modificadas ou suprimidas obrigações específicas têm a qualidade de partes no procedimento?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

16 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o conceito de utilizador ou de empresa que tenha sido «prejudicado/a» (betroffen), na acepção do artigo 4.º, n.º 1, da directiva-quadro e a de partes «abrangidas» (betroffene), na acepção do artigo 16.º, n.º 3, desta directiva, devem ser interpretados como podendo referir-se não só a uma empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado relevante objecto de uma decisão de uma autoridade reguladora nacional adoptada no âmbito de um procedimento de análise de mercado, referido no artigo 16.º da mesma directiva, e de que é destinatária, mas também aos utilizadores e às empresas concorrentes de uma tal empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado relevante, que não são eles próprios destinatários desta decisão, mas cujos direitos são lesados pela mesma.

17 A título preliminar, há que reconhecer que, como resulta da decisão de reenvio, o que está em causa no processo principal é o direito de ser parte num procedimento administrativo não contencioso, neste caso concreto no procedimento de análise de mercado conduzido pela TCK, nos termos do § 37 da TKG, que transpõe o artigo 16.º

da directiva-quadro. Pelo contrário, o artigo 4.º da referida directiva, igualmente evocado pelo órgão jurisdicional de reenvio, regula um ponto relevante do direito do contencioso administrativo, dispondo que os Estados-Membros deverão assegurar a existência de mecanismos eficazes, a nível nacional, através dos quais qualquer utilizador ou empresa que ofereça redes e/ou serviços de comunicações electrónicas que tenha sido prejudicado/a por uma decisão adoptada por uma autoridade reguladora nacional tenha o direito de interpor recurso contra essa decisão junto de um organismo de recurso, que pode ser um tribunal. Quando o organismo de recurso não é de natureza jurisdicional, fundamenta sempre as suas decisões por escrito e, além disso, nesse caso, a sua decisão pode ser reexaminada por um órgão jurisdicional, na acepção do artigo 234.º CE.

18 Por outro lado, resulta da decisão de reenvio que, nos termos do direito processual austríaco, a qualidade de parte num procedimento de análise de mercado confere direitos de participação no referido procedimento, como o de consultar o processo administrativo, o de ser ouvido, o de tomar conhecimento dos resultados da produção da prova e o de apresentar observações acerca destes e o direito de accionar as vias de recurso contra a decisão adoptada no termo deste procedimento.

19 Tendo em consideração a redacção do artigo 4.º da directiva-quadro, como é recordada no n.º 17 do presente acórdão, com vista a responder à primeira questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que apreciar o alcance do conceito de utilizador ou de empresa «prejudicada» por uma decisão de uma autoridade reguladora nacional, na acepção do referido artigo.

20 Em primeiro lugar, é forçoso reconhecer que a directiva-quadro não define este conceito.

21 De acordo com o Governo belga, o facto de, nas versões inglesa e alemã desta directiva, os artigos 4.º, n.º 1, e 16.º, n.º 3, utilizarem um termo idêntico, respectivamente, «affected» e «betroffen», indica que estas duas disposições se referem à mesma realidade e, que, por conseguinte, as formulações neerlandesas «getroffen» (prejudicada) e «die gevolgen ondervinden» (que suportam as consequências), que constam, respectivamente, dos artigos 4.º, n.º 1 e 16.º, n.º 3, da referida directiva, têm o mesmo significado.

22 O órgão jurisdicional de reenvio considera igualmente que, uma vez que os artigos 4.º, n.º 1, e 16.º, n.º 3, da directiva-quadro utilizam, na versão alemã, a mesma expressão «betroffenen», lhes deve ser reconhecido o mesmo significado.

23 Todavia, a resposta à questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio não pode ser deduzida destas conclusões.

24 Com efeito, várias versões linguísticas da directiva-quadro, nomeadamente as versões alemã, inglesa, búlgara, dinamarquesa, espanhola, grega, italiana, letã, lituana, polaca, eslovaca, sueca e checa, utilizam um mesmo e único termo, nos artigos 4.º, n.º 1, e 16.º, n.º 3, desta directiva, enquanto nas outras versões linguísticas das mesmas disposições constam dois vocábulos diferentes, como, na versão francesa das referidas disposições, respectivamente, utilizador ou empresa «affecté(e)» (prejudicada) e partes «concernées» (abrangidas).

25 Ora, de acordo com jurisprudência assente, as diferentes versões linguísticas de um texto comunitário devem ser interpretadas de modo uniforme e, por isso, em caso de divergência entre estas versões, a disposição em questão deve ser interpretada em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento (acórdãos de 13 de Abril de 2000, W.N., C-420/98, Colect., p. I-2847, n.º 21, e de 14 de Junho de 2007, Euro Tex, C-56/06, Colect., p. I-4859, n.º 27).

26 Também constitui jurisprudência assente que decorre das exigências de aplicação uniforme do direito comunitário e do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito comunitário que não contenha qualquer remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ser interpretados de modo autónomo e uniforme em toda a Comunidade, tendo em conta o contexto da disposição e o objectivo prosseguido pelas normas em causa (v., designadamente, acórdãos de 18 de Janeiro de 1984, Ekro, 327/82, Recueil, p. 107, n.º 11; de 19 de Setembro de 2000, Linster, C-287/98, Colect., p. I-6917, n.º 43, e de 18 de Outubro de 2007, Österreichischer Rundfunk, C-195/06, Colect., p. I-0000, n.º 24).

27 Assim, o alcance que o legislador comunitário quis conferir ao conceito de utilizador ou de empresa «prejudicada» por uma decisão de uma autoridade reguladora nacional, na acepção do artigo 4.º, n.º 1, da directiva-quadro, deve ser apreciado tendo em consideração o objectivo prosseguido pelo referido artigo 4.º no contexto desta directiva.

28 Todavia, é necessário reconhecer que mesmo supondo que uma empresa, colocada numa situação como a da recorrente no processo principal, esteja abrangida pelo artigo 16.º, n.º 3, da directiva-quadro, daí não resulta automaticamente que esta empresa possa ser abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 4.º, n.º 1, da mesma. Como o advogado-geral salientou no n.º 19 das suas conclusões, o referido artigo 4.º, n.º 1, prossegue finalidades bem distintas das do referido artigo 16.º, n.º 3.

29 Com efeito, a consequência, para uma empresa, de estar abrangida pela primeira disposição é a de lhe ser concedido um direito de recurso duma decisão adoptada por uma autoridade reguladora nacional que a afecta, enquanto a segunda disposição, na eventualidade de uma decisão que implique a supressão de obrigações impostas à empresa anteriormente com poder de mercado significativo no mercado relevante, lhe confere o direito de ser informada desta supressão, num prazo adequado.

30 Como o advogado-geral salientou no n.º 22 das suas conclusões, o artigo 4.º da directiva-quadro constitui uma emanação do princípio da protecção jurisdicional efectiva que constitui um princípio geral do direito comunitário e que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e foi consagrado pelos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia para Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950 (acórdão de 13 de Março de 2007, Unibet, C-432/05, n.º 37 e jurisprudência aí referida), por força do qual incumbe aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros assegurar a protecção jurisdicional dos direitos conferidos aos cidadãos pelo direito comunitário (acórdão Unibet, já referido, n.º 38 e jurisprudência aí referida).

31 Na hipótese referida no artigo 4.º da directiva-quadro, os Estados-Membros são obrigados a prever uma via de recurso para um órgão jurisdicional com vista a proteger os direitos decorrentes da ordem jurídica comunitária para os utilizadores e as empresas.

32 Daqui resulta que o imperativo de conferir uma protecção jurisdicional efectiva, de que resulta o artigo 4.º da directiva-quadro, deve aplicar-se igualmente aos utilizadores e às empresas aos quais a ordem jurídica comunitária, nomeadamente as directivas sobre telecomunicações, confere direitos e que são afectados por uma decisão de uma autoridade reguladora nacional.

33 Consequentemente, há que determinar se a ordem jurídica comunitária, nomeadamente as directivas sobre as telecomunicações, pode conferir direitos aos utilizadores e às empresas concorrentes de uma empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo sobre o mercado relevante, e se estes podem ser prejudicados na sequência de uma decisão adoptada por uma autoridade reguladora nacional, de que não são os destinatários, hipótese na qual devem beneficiar de um direito de recurso para submeter esta decisão a fiscalização jurisdicional.

34 Tal como o advogado-geral salientou no n.º 29 das suas conclusões e como alega a recorrente no processo principal, certas obrigações específicas impostas à empresa com poder de mercado significativo no mercado relevante, nos termos do artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, da directiva-quadro e das disposições da directiva «acesso» aí referidas, constituem medidas protectoras previstas no interesse dos utilizadores e das empresas concorrentes desta empresa com poder de mercado significativo no mercado e são, por conseguinte, susceptíveis de lhes conferir direitos. Entre essas medidas protectoras figuram, nomeadamente, as que podem ser adoptadas pela autoridade reguladora nacional, nos termos do artigo 8.º da directiva «acesso», bem como as obrigações de não discriminação entre os concorrentes e as obrigações relativas ao acesso dos concorrentes aos recursos de rede específicos e à utilização destes, previstas, respectivamente, nos artigos 10.º e 12.º desta última directiva.

35 No que diz respeito, nomeadamente, às referidas obrigações relativas ao acesso a recursos de rede específicos e à utilização dos mesmos, o artigo 12.º, n.º 1, da directiva «acesso» dispõe que «[a] autoridade reguladora nacional pode, nos termos do artigo 8.º, impor aos operadores a obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de elementos de rede específicos e recursos conexos, nomeadamente em situações em que considere que a recusa de acesso ou a fixação de condições não razoáveis prejudicariam a emergência de um mercado concorrencial sustentável a nível retalhista, ou não seriam do interesse do utilizador final». Da mesma forma que a obrigação de não discriminação prevista no artigo 10.º da mesma directiva, essas obrigações relativas ao acesso dos concorrentes aos recursos de rede específicos e à utilização dos mesmos destinam-se a fazer beneficiar os concorrentes interessados neste acesso.

36 Daqui resulta que os utilizadores ou as empresas concorrentes de uma empresa com poder de mercado significativo no mercado relevante devem ser considerados beneficiários potenciais dos direitos correspondentes às obrigações regulamentares específicas impostas pela autoridade reguladora nacional a essa empresa com poder de mercado significativo no mercado, nos termos do artigo 16.º da directiva-quadro e das directivas sobre telecomunicações aí referidas. Assim, pode considerar-se que

esses utilizadores e essas empresas são «prejudicados», na acepção do artigo 4.º, n.º 1, da directiva-quadro, pelas decisões desta autoridade que modificam ou suprimem as referidas obrigações.

37 Em seguida, há que salientar que, nos termos do artigo 8.º, n.º 2, da directiva-quadro, as autoridades reguladoras nacionais devem promover a concorrência na oferta de redes de comunicações electrónicas, de serviços de comunicações electrónicas e de recursos e serviços conexos, nomeadamente assegurando que a concorrência no sector das comunicações electrónicas não seja distorcida nem entravada.

38 Ora, como o advogado-geral salientou no n.º 24 das suas conclusões e como observa o Governo dinamarquês, uma interpretação estrita do artigo 4.º, n.º 1, da directiva-quadro, de acordo com a qual esta disposição apenas confere um direito de recurso às pessoas que são destinatárias das decisões da autoridade reguladora nacional, seria dificilmente compatível com os objectivos gerais e os princípios reguladores que decorrem para esta autoridade do artigo 8.º da referida directiva, particularmente com o objectivo de promoção da concorrência.

39 Assim, o artigo 4.º, n.º 1, da directiva-quadro deve ser interpretado no sentido de que visa conferir igualmente um direito de recurso às pessoas que não são destinatárias de uma decisão adoptada por uma autoridade reguladora nacional no âmbito de uma análise de mercado. Desta forma, há que considerar como «prejudicados», na acepção desta disposição, os utilizadores e as empresas concorrentes de uma empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado em questão, quando os seus direitos são potencialmente afectados por uma tal decisão.

40 No que diz respeito ao artigo 16.º, n.º 3, terceiro período, da directiva-quadro, esta disposição dispõe que as partes «abrangidas» pela supressão de obrigações regulamentares sectoriais sejam disso informadas com antecedência adequada. Ora, uma

empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado relevante é destinatária da decisão que suprime tais obrigações, de forma que é evidente que a mesma lhe deve ser notificada. O mesmo sucede, afinal, com as decisões que impõem essas obrigações a uma tal empresa, independentemente da inexistência de menção expressa, nesse sentido, no artigo 16.º, n.º 4, da referida directiva. Pelo contrário, a informação prevista pelo artigo 16.º, n.º 3, da mesma directiva tem todo o significado no que diz respeito às empresas concorrentes que, por seu lado, tiravam proveito das obrigações cuja supressão foi decidida. Daqui resulta que o legislador comunitário, ao prever a notificação de uma tal informação, pretendeu proteger sobretudo os concorrentes de uma empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado enquanto partes «abrangidas». Além disso, há que observar que, caso contrário, o legislador comunitário teria recorrido, nesta disposição, não ao conceito de partes «abrangidas», mas ao de «empresas», que consta no segundo período do mesmo número.

41 Assim, os direitos dos concorrentes de uma empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado relevante são abrangidos pelo artigo 16.º, n.º 3, da directiva-quadro, devendo considerar-se que se lhes aplica quer esta disposição quer o artigo 4.º, n.º 1, da mesma directiva.

42 Além disso, há que recordar que, nos termos do artigo 16.º, n.º 6, da directiva-quadro, as medidas tomadas em conformidade com esta disposição ficarão sujeitas aos procedimentos previstos, nomeadamente, no artigo 6.º desta directiva e que esta última disposição confere, nomeadamente, um direito às partes interessadas de apresentarem observações, num prazo razoável, sobre o projecto de medidas.

43 Do exposto resulta que os conceitos de utilizador ou de empresa «prejudicada», na acepção do artigo 4.º, n.º 1, da directiva-quadro, e de parte «abrangida», na acepção do artigo 16.º, n.º 3, desta directiva, devem ser interpretados como podendo referir-se não apenas a uma empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo

no mercado relevante que é objecto de uma decisão de uma autoridade reguladora nacional adoptada no âmbito de um procedimento de análise de mercado, referido no artigo 16.º da mesma directiva, e de que é a destinatária, mas igualmente aos utilizadores e às empresas concorrentes de uma tal empresa que não são eles mesmos destinatários desta decisão, mas que são por ela prejudicados nos seus direitos.

44 Assim, não pode ser acolhida a tese sustentada pelos Governos austríaco e esloveno segundo a qual a leitura conjugada do artigo 4.º, n.º 1, e do considerando décimo segundo da directiva-quadro permite por si só concluir que esta directiva prevê apenas a possibilidade de recurso para a pessoa que é efectivamente alvo de uma decisão da autoridade reguladora nacional de que é a destinatária.

45 Na verdade, o referido considerando enuncia que «[q]ualquer interessado que seja objecto de uma decisão por parte de uma autoridade reguladora nacional deve ter o direito de recorrer para um organismo independente das partes envolvidas. Este organismo pode ser um tribunal». Assim, este considerando limita-se a prever a possibilidade, para quem é visado por uma decisão de uma autoridade reguladora nacional, de interpor um recurso desta decisão. Ora, a simples menção, neste considerando, da possibilidade de o destinatário de uma decisão interpor um recurso não implica de modo algum que tal recurso seja excluído no que respeita a outras empresas, como as empresas concorrentes do referido destinatário.

46 Os Governos austríaco e esloveno observam igualmente que, para a interpretação das disposições a que se refere a presente questão prejudicial, há que ter em conta o princípio da efectividade inerente ao direito comunitário, que também engloba o aspecto relativo à rapidez de execução das decisões reguladoras específicas. Estes governos parece quererem demonstrar que a possibilidade de reconhecer aos «interessados», na acepção do § 8 da Lei geral de 1991 sobre o procedimento administrativo, na

versão publicada em 2004, direitos reservados às «partes» pode alongar consideravelmente a duração total do procedimento de análise de mercado, quando a autoridade reguladora nacional deve reagir o mais cedo possível a fim de compensar os desequilíbrios que podem surgir em mercados cujas condições podem mudar rapidamente.

47 Esta argumentação não pode ser acolhida. Com efeito, como foi recordado no n.º 17 do presente acórdão, o artigo 4.º da directiva-quadro enuncia a obrigação de prever um direito de recurso jurisdicional, mas não se refere de modo algum ao procedimento administrativo não contencioso que precede a interposição de tal recurso.

48 Atendendo a tudo o que fica exposto, há que responder à primeira questão que o conceito de utilizador ou de empresa «prejudicado/a», na acepção do artigo 4.º, n.º 1, da directiva-quadro, e o de parte «abrangida», na acepção do artigo 16.º, n.º 3, desta directiva, devem ser interpretados no sentido de que podem referir-se não apenas a uma empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado relevante que é objecto de uma decisão de uma autoridade reguladora nacional adoptada no âmbito de um procedimento de análise de mercado, referido no artigo 16.º da mesma directiva, e de que é destinatária, mas igualmente aos utilizadores e às empresas concorrentes dessa empresa, que não são em si mesmos destinatários dessa decisão, mas cujos direitos são prejudicados por ela.

Quanto à segunda questão

49 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se resulta do artigo 4.º da directiva-quadro que, quando uma empresa como a recorrente no processo principal dispõe de um direito de recurso das decisões adoptadas

por uma autoridade reguladora nacional na sequência de um procedimento administrativo de análise de mercado, lhe deve, por este motivo, ser concedida também a qualidade de parte no procedimento não contencioso de análise de mercado.

50 A este respeito há que recordar que o artigo 4.º da directiva-quadro nada dispõe sobre a questão de saber quem são as partes no procedimento administrativo não contencioso referido no artigo 16.º dessa directiva. A redacção desta última disposição também não dá qualquer indicação no sentido de que uma empresa como a recorrente deve ter o direito de participar como parte no referido procedimento de análise de mercado. Com efeito, o artigo 16.º, n.º 3, terceiro período, da directiva-quadro limita-se a afirmar que as partes abrangidas pela supressão de obrigações regulamentares específicas devem ser informadas num prazo adequado.

51 Assim, na falta de regulamentação comunitária na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das acções judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos cidadãos pelo direito comunitário (v., designadamente, acórdãos de 14 de Dezembro de 1995, Peterbroeck, C-312/93, Colect., p. I-4599, n.º 12 e jurisprudência aí referida, e de 24 de Setembro de 2002, Grundig Italiana, C-255/00, Colect., p. I-8003, n.º 33 e jurisprudência aí referida).

52 Daqui resulta que o direito comunitário não impõe, *a priori,* aos Estados-Membros a obrigação de admitirem a participação da totalidade dos utilizadores e das empresas concorrentes de uma empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo sobre o mercado relevante no procedimento de análise de mercado referido no artigo 16.º da directiva-quadro enquanto partes, na acepção do direito processual austríaco aplicável, e com as prerrogativas descritas no n.º 18 do presente acórdão. Incumbe, assim, ao legislador nacional precisar se uma empresa como a recorrente no processo principal tem qualidade de parte no procedimento administrativo não

contencioso e, em caso afirmativo, decidir se podem ser conferidos a esta empresa direitos processuais diferentes dos expressamente previstos no artigo 16.º e direitos inerentes ao procedimento de consulta expressamente previstos no artigo 6.º da mesma directiva.

53 Consequentemente, uma disposição de direito nacional que, no âmbito de um tal procedimento, apenas reconhece a qualidade de parte às empresas (anteriormente) com poder de mercado significativo sobre o mercado relevante relativamente às quais são impostas, modificadas ou suprimidas obrigações regulamentares específicas não é, em princípio, contrária ao artigo 4.º da directiva-quadro.

54 Deve, porém, recordar-se que as modalidades processuais nacionais das acções destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos cidadãos pelo direito comunitário não podem ser menos favoráveis do que as que respeitam a acções similares de natureza interna (princípio da equivalência) e não devem tornar impossível ou excessivamente difícil, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária (princípio da efectividade) (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos, já referidos, Peterbroeck, n.º 12 e jurisprudência aí referida, e Grundig Italiana, n.º 33 e jurisprudência aí referida).

55 Quanto ao princípio da efectividade, que a recorrente no processo principal invoca para reivindicar o direito de participar no procedimento administrativo de análise de mercado em causa, deve recordar-se que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que cada caso em que se ponha a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos aos particulares pela ordem jurídica comunitária deve ser analisado tendo em conta o lugar dessa disposição no conjunto do processo, a tramitação deste e as suas particularidades perante as diversas instâncias nacionais. Nesta perspectiva, há que tomar em consideração, se necessário, os princípios subjacentes ao sistema jurisdicional nacional, tais como a protecção do direito de defesa, o princípio da segurança jurídica e o da economia processual (v., neste sentido, acórdãos Peterbroeck, já referido, n.º 14, e de 7 de Junho de 2007, van der Weerd e o., C-222/05 a C-225/05, Colect., p. I-4233, n.º 33).

56 Por conseguinte, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio garantir que o direito processual interno assegura a salvaguarda dos direitos decorrentes da ordem jurídica comunitária aos utilizadores e às empresas concorrentes de uma empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado relevante, de forma que não seja menos favorável do que a salvaguarda dos direitos internos comparáveis e que não prejudique a eficácia da protecção jurídica dos referidos utilizadores e das referidas empresas garantida no artigo 4.º da directiva-quadro.

57 Nestas condições, deve responder-se à segunda questão colocada que uma disposição de direito nacional que, no âmbito de um procedimento não contencioso de análise de mercado, apenas reconhece a qualidade de parte às empresas (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado relevante relativamente às quais são impostas, modificadas ou suprimidas obrigações regulamentares específicas não é, em princípio, contrária ao artigo 4.º da directiva-quadro. Todavia, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar que o direito processual interno assegura a salvaguarda dos direitos decorrentes da ordem jurídica comunitária para os utilizadores e para as empresas concorrentes de uma empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado relevante, de forma que não seja menos favorável do que a salvaguarda dos direitos comparáveis de natureza interna e que não prejudique a eficácia da protecção jurídica dos referidos utilizadores e das referidas empresas garantida no artigo 4.º da directiva-quadro.

Quanto às despesas

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

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

1) **O conceito de utilizador ou de empresa «prejudicado/a», na acepção do artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva-quadro), e o de parte «abrangida», na acepção do artigo 16.º, n.º 3, desta directiva, devem ser interpretados no sentido de que podem referir-se não apenas a uma empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado relevante que é objecto de uma decisão de uma autoridade reguladora nacional adoptada no âmbito de um procedimento de análise de mercado, referido no artigo 16.º da mesma directiva, e de que é destinatária, mas igualmente aos utilizadores e às empresas concorrentes dessa empresa, que não são em si mesmos destinatários desta decisão, mas cujos direitos são prejudicados por ela.**

2) **Uma disposição de direito nacional que, no âmbito de um procedimento não contencioso de análise de mercado, apenas reconhece a qualidade de parte às empresas (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado relevante relativamente às quais são impostas, modificadas ou suprimidas obrigações regulamentares específicas não é, em princípio, contrária ao artigo 4.º da Directiva 2002/21. Todavia, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar que o direito processual interno assegura a salvaguarda dos direitos decorrentes da ordem jurídica comunitária para os utilizadores e para as empresas concorrentes de uma empresa (anteriormente) com poder de mercado significativo no mercado relevante, de forma que não seja menos favorável do que a salvaguarda dos direitos comparáveis de natureza interna e que não prejudique a eficácia da protecção jurídica dos referidos utilizadores e das referidas empresas garantida no artigo 4.º da Directiva 2002/21.**

Assinaturas