Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 12 de novembro de 2020[1]

Processo C-515/19

Eutelsat SA
contra
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,
Inmarsat Ventures SE, anteriormente Inmarsat Ventures Ltd,
sendo interveniente:
Viasat Inc.,
Viasat UK Ltd

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)]

«Reenvio prejudicial — Redes e serviços de comunicações eletrónicas — Decisão 2007/98/CE — Utilização harmonizada do espetro de radiofrequências nas bandas de frequências n^{os} 2 GHz — Sistemas que fornecem serviços móveis por satélite — Decisão n.º 626/2008/CE — Seleção e autorização — Artigo 2.º, n.º 2 — Sistema móvel por satélite — Conceito de "estação terrestre móvel" — Conceito de "componentes terrestres 'complementares'" — Artigo 4.º, n.º 1, alínea c), ii) — Compromisso de cobertura de pelo men^{os} 60 % do território da União — Artigo 7.º, n.º 1 — Incumprimento — Consequências»

I. Introdução

1. O pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) diz respeito ao sistema «European Aviation Network» (a seguir «sistema EAN») instituído pela Inmarsat Ventures SE, anteriormente Inmarsat Ventures Ldt (a seguir «Inmarsat»), que se destina a fornecer uma conexão Internet destinada aos aviões que sobrevoam o território da União.

2. Este pedido insere-se no âmbito de um recurso de anulação interposto pela Eutelsat SA contra uma decisão da Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Autoridade Reguladora das Comunicações Eletrónicas e Postais, a seguir «ARCEP») que autorizou a Inmarsat a explorar *componentes terrestres complementares* no quadro do sistema EAN.

1 Língua original: francês.

3. Esta decisão da ARCEP vem na sequência da Decisão 2009/449/CE [2] pela qual a Comissão selecionou a Inmarsat e a Solaris Mobile Limited como operadores de sistemas móveis por satélite autorizados a utilizar a banda de frequência de 2 GHz, nos termos da Decisão 2007/98/CE [3] e da Decisão n.º 626/2008/CE [4].

4. Em substância, as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio visam determinar se o sistema EAN instituído pela Inmarsat, e, em especial, o componente terrestre deste sistema, está em conformidade com os critérios estabelecidos pela Decisão n.º 626/2008.

5. Proporei que o Tribunal de Justiça responda afirmativamente a estas questões.

II. Quadro jurídico

A. Decisão 2007/98

6. O artigo 1.º da Decisão 2007/98 enuncia:

«A presente decisão tem como objetivo harmonizar as condições subjacentes à disponibilidade e utilização eficiente das bandas de frequências 1980-2010 MHz (Terra-espaço) e 2170-2200 MHz (espaço-Terra) tendo em vista os sistemas que fornecem serviços móveis via satélite na [União].»

7. Nos termos do disposto no artigo 2.º desta decisão, entende-se por «sistemas que fornecem serviços móveis via satélite» sistemas capazes de prestar serviços de radiocomunicações entre uma estação terrena móvel e uma ou mais estações espaciais, ou entre estações terrenas móveis por meio de uma ou mais estações espaciais, ou entre uma estação terrena móvel e uma ou mais estações terrestres complementares utilizadas em locais fixos.

8. O artigo 3.º da referida decisão dispõe:

«1. Os Estados-Membros designarão e disponibilizarão a partir de 1 de julho de 2007 as bandas de frequências 1980-2010 MHz e 2170-2200 MHz para sistemas que fornecem serviços móveis via satélite.

[…]

2. As estações terrestres complementares serão parte integrante do sistema de comunicações móveis por satélite, sendo controladas pelo sistema de gestão dos recursos e da rede de comunicações via satélite. Essas estações utilizarão o mesmo sentido de transmissão e as mesmas partes das bandas de frequências que os componentes de satélite a elas associados e não implicarão requisitos suplementares de espetro por parte do sistema de comunicações móveis por satélite a elas associado.»

2 Decisão da Comissão, de 13 de maio de 2009, relativa à seleção dos operadores de sistemas pan-europeus que permitem a oferta de serviços de comunicações móveis por satélite (MSS) (JO 2009, L 149, p. 65).

3 Decisão da Comissão, de 14 de fevereiro de 2007, relativa à utilização harmonizada do espetro de radiofrequências nas bandas de frequências nos 2 GHz para a implementação de sistemas que fornecem serviços móveis via satélite (JO 2007, L 43, p. 32).

4 Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2008, relativa à seleção e autorização de sistemas que oferecem serviços móveis por satélite (MSS) (JO 2008, L 172, p. 15).

B. Decisão n.º 626/2008

9. O artigo 1.º, n.º 1, da Decisão n.º 626/2008 tem a seguinte redação:

«O objeto da presente decisão é facilitar o desenvolvimento de um mercado interno competitivo para os serviços móveis por satélite (MSS) na [União] e assegurar a cobertura gradual em todos os Estados-Membros.

A presente decisão cria um procedimento comunitário para a seleção comum dos operadores de sistemas móveis por satélite que utilizem o espetro radioelétrico de 2 GHz nos termos da Decisão 2007/98/CE, compreendendo o espetro radioelétrico de 1980 MHz a 2010 MHz no caso das comunicações Terra-espaço e de 2170 MHz a 2200 MHz no caso das comunicações espaço-Terra. Estabelece igualmente normas para a autorização coordenada pelos Estados-Membros dos operadores selecionados para utilizar o espetro radioelétrico consignado no âmbito daquelas bandas de frequências para a oferta de sistemas móveis por satélite.»

10. O artigo 2.º, n.º 2, desta decisão dispõe:

«Aplicam-se também as seguintes definições. Por conseguinte, entende-se por:

a) "Sistemas móveis por satélite", as redes de comunicações eletrónicas e os recursos conexos capazes de oferecer serviços de radiocomunicações entre uma estação terrestre móvel e uma ou mais estações espaciais, ou entre estações terrestres móveis por meio de uma ou mais estações espaciais, ou entre uma estação terrestre móvel e um ou mais componentes terrestres complementares utilizados em locais fixos. Tal sistema deve incluir, no mínimo, uma estação espacial;

b) "Componentes terrestres complementares" dos sistemas móveis por satélite, as estações terrestres utilizadas em locais fixos para melhorar a disponibilidade dos MSS em áreas geográficas situadas na zona de cobertura (*footprint*) do ou dos respetivos satélites e onde não seja possível assegurar as comunicações com uma ou várias estações espaciais com a qualidade requerida.»

C. Decisão 2009/449

11. Dando cumprimento à Decisão n.º 626/2008, a Comissão selecionou, através da Decisão 2009/449, a Inmarsat e a Solaris Mobile Limited como operadores de sistemas móveis por satélite autorizados a utilizar a banda de frequência de 2 GHz, nos termos da Decisão 2007/98.

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

12. Com a Decisão n.º 2014-1257, de 21 de outubro de 2014, a ARCEP autorizou a Inmarsat a utilizar as frequências designadas pela Decisão 2009/449 em França metropolitana.

13. Com a Decisão n.º 2018-0001, de 22 de fevereiro de 2018, a ARCEP concedeu à Inmarsat autorização para explorar componentes terrestres complementares de um sistema móvel por satélite.

14. Foi contra esta segunda decisão que a Eutelsat interpôs recurso de anulação no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional). A Viasat Inc e a Viasat UK Ltd (a seguir, conjuntamente, «Viasat») intervieram no processo principal em apoio deste recurso.

15. Resulta dos elementos fornecidos por esse órgão jurisdicional que a Inmarsat pretende explorar a autorização concedida pela Decisão 2009/449 a fim de desenvolver o sistema EAN.

16. O sistema EAN permite assegurar um serviço móvel destinado a aviões por meio de transmissões por satélite, recebidas por um terminal situado acima da fuselagem dos aviões, e de transmissões efetuadas a partir de componentes terrestres complementares instalados no território da União, recebidas por um terminal situado abaixo da fuselagem dos aviões. Todas estas transmissões são efetuadas na banda de frequências atribuída à Inmarsat pela Decisão 2009/449. Este sistema explora um satélite que foi colocado em serviço em 29 de agosto de 2017.

17. Em apoio do seu recurso de anulação no órgão jurisdicional de reenvio, a Eutelsat apresentou vários argumentos destinados a demonstrar que o sistema EAN instituído pela Inmarsat não está em conformidade com as disposições da Decisão n.º 626/2008, o que implica a nulidade da Decisão da ARCEP de 22 de fevereiro de 2018.

18. Após concluir que esses argumentos apresentam várias dificuldades de interpretação do direito da União, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Que critérios jurídicos permitem identificar uma estação terrestre móvel na aceção da Decisão [n.º 626/2008]? Deve esta decisão ser interpretada no sentido de que exige que uma estação terrestre móvel que comunica com um componente terrestre complementar possa igualmente, sem utilizar material distinto, comunicar com um satélite? Em caso de resposta afirmativa, como deve ser apreciada a unicidade do material?

2) Devem as disposições do artigo 2.º, n.º 2, da [Decisão n.º 626/2008] ser interpretadas no sentido de que um sistema móvel por satélite deve basear-se, a título principal, em componentes de satélite, ou permitem considerar que a função respetiva dos componentes de satélite e terrestres é indiferente, incluindo numa configuração em que o componente de satélite apenas é útil quando as comunicações com os componentes terrestres não podem ser asseguradas? Podem ser instalados componentes terrestres complementares de modo a cobrir todo o território da União Europeia, pelo motivo de as estações espaciais não permitirem assegurar a qualidade requerida das comunicações em nenhum ponto, na aceção do n.º 2, alínea b), do mesmo artigo?

3) Na hipótese de se comprovar que o operador selecionado em conformidade com o título II [da Decisão n.º 626/2008] não respeitou os compromissos de cobertura do território definidos no artigo 7.º, n.º 2, no prazo previsto no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), ii), devem as autoridades competentes dos Estados-Membros recusar conceder autorizações para explorar componentes terrestres complementares? Em caso de resposta negativa, podem recusar conceder essas autorizações?»

19. O pedido de decisão prejudicial, com data de 28 de junho de 2019, deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 8 de julho de 2019.

20. A Eutelsat, a Inmarsat, a Viasat, os Governos francês, belga e do Reino Unido, bem como a Comissão Europeia, apresentaram observações escritas e responderam por escrito a várias questões colocadas pelo Tribunal de Justiça.

IV. Análise

21. Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que o recurso interposto no órgão jurisdicional de reenvio pela Eutelsat, e apoiado pela Viasat, faz parte de um conjunto de processos instaurados nos órgãos jurisdicionais da União [5] e nos órgãos jurisdicionais nacionais, designadamente, no Reino Unido, na Alemanha, em Itália, em Espanha e na Bélgica, através dos quais essas partes visam impedir a utilização pela Inmarsat da banda de frequência de 2 GHz por meio de componentes terrestres complementares.

22. No âmbito do presente processo, o Tribunal de Justiça é chamado, em substância, a examinar três argumentos apresentados pela Eutelsat para impugnar a validade da autorização concedida pela ARCEP à Inmarsat de explorar componentes terrestres complementares em França, cuja análise exige a interpretação de disposições do direito da União. Estes três argumentos correspondem às três questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

23. Em primeiro lugar, a Eutelsat sustenta que, num sistema como o sistema EAN instituído pela Inmarsat, o terminal instalado abaixo da fuselagem do avião para comunicar com os componentes terrestres complementares não constitui uma «estação terrestre móvel», pelo que esses componentes não são parte integrante de um «sistema móvel por satélite» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008.

24. Em segundo lugar, a Eutelsat afirma que os componentes terrestres não podem, atendendo à sua importância preponderante, ser considerados «complementares» num sistema como o sistema EAN, pelo que este último não constitui um «sistema móvel por satélite» na aceção da disposição acima referida.

25. Em terceiro lugar, a Eutelsat afirma que as autoridades nacionais não podem conceder à Inmarsat autorização para explorar componentes terrestres complementares no seu território pelo facto de esta última não ter respeitado os compromissos de cobertura do território na data prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), ii), da Decisão n.º 626/2008.

26. A seguir, nas minhas conclusões, exporei os motivos pelos quais considero que há que rejeitar cada um dos argumentos invocados pela Eutelsat. Por outras palavras, proporei que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas no sentido de que as disposições pertinentes do direito da União não põem em causa a validade da autorização obtida pela Inmarsat para explorar componentes terrestres complementares em França.

A. Quanto aos conceitos de «sistema móvel por satélite» e de «estação terrestre móvel» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008 (primeira questão)

27. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008 deve ser interpretado no sentido de que, num sistema como o sistema EAN em causa no litígio no processo principal, os componentes terrestres complementares comunicam com uma «estação terrestre móvel» e, portanto, são parte integrante de um «sistema móvel por satélite», sendo que este sistema inclui dois terminais de receção distintos ligados por um controlador (*driver*) de comunicação, o primeiro colocado acima da fuselagem do avião e que comunica com um satélite, o segundo colocado abaixo da fuselagem e que comunica com os componentes terrestres complementares.

5 A Viasat intentou uma ação por omissão contra a Comissão em 24 de abril de 2017. V. processo T-245/17, Viasat/Comissão, atualmente pendente no Tribunal Geral.

28. A Eutelsat e a Viasat propuseram uma resposta negativa a esta questão, ao contrário da Inmarsat, dos Governos francês, belga e do Reino Unido, bem como da Comissão.

29. Para responder a esta questão, há que partir do teor do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008. Esta disposição define os «sistemas móveis por satélite» como as «redes de comunicações eletrónicas e os recursos conexos» capazes de oferecer três tipos de serviços de radiocomunicações:

– entre uma estação terrestre móvel e uma ou mais estações espaciais, ou

– entre estações terrestres móveis por meio de uma ou mais estações espaciais, ou

– entre uma estação terrestre móvel e um ou mais componentes terrestres complementares utilizados em locais fixos.

30. A segunda e terceira questões submetidas referem-se ao terceiro tipo de radiocomunicações, as que são entre uma estação terrestre móvel e componentes terrestres complementares.

31. A título preliminar, creio que é útil clarificar o significado dos termos «móvel», «terrestre», «espacial» e «satélite» utilizados para descrever esses serviços de radiocomunicações.

32. À semelhança de todas as partes que apresentaram observações, não vejo objeções em inspirar-se, a este respeito, nas definições estabelecidas no Regulamento das Radiocomunicações adotado pela Conferência Mundial de Radiocomunicações de 1995 (a seguir «Regulamento das Radiocomunicações») [6]. Com efeito, no que diz respeito a estes termos considerados de forma isolada, não há contradições entre este regulamento e a Decisão n.º 626/2008.

33. Antes de mais, saliento que várias disposições da Decisão 2007/98 e da Decisão n.º 626/2008 utilizam a expressão «estação espacial» e o termo «satélite» de forma quase indiferenciada, ou pelo menos sem clarificar a articulação entre estes dois conceitos [7]. Embora esta distinção não seja determinante para a resolução do litígio no processo principal, esclareço que, neste contexto regulamentar, parece-me que o conceito de «estação espacial» exige a presença não só de um satélite mas também de determinados elementos técnicos suplementares; por outras palavras, este conceito é mais restritivo que o de «satélite» [8]. No âmbito do litígio no processo principal, não há dúvidas de que o sistema EAN inclui uma estação espacial, conforme exigido pelo artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008 [9].

34. Em seguida, uma estação «terrestre» está «situada quer na superfície da Terra quer na parte principal da atmosfera terrestre» [10]. Uma estação situada sobre um avião, como no sistema EAN, deve ser qualificada de estação terrestre.

6 O Regulamento das Radiocomunicações foi adotado pela Conferência Mundial de Radiocomunicações de 1995 (CMR-95), e revisto pelas Conferências Mundiais de Radiocomunicações ulteriores: CMR-97 (Genebra, 1997), CMR-2000 (Istambul, 2000), CMR-03 (Genebra, 2003), CMR-07 (Genebra, 2007), CMR-12 (Genebra, 2012), CMR-15 (Genebra, 2015) e CMR-19 (Sharm el-Sheikh, 2019), disponível no endereço https://www.itu.int/pub/R-REG-RR-2020/fr.

7 V., por exemplo, artigo 2.º da Decisão 2007/98 e artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008, que definem o conceito de «sistemas que fornecem serviços móveis *via satélite*» exigindo a presença de uma *estação espacial*.

8 Deduzo, nomeadamente, esta interpretação das etapas sucessivas descritas no anexo da Decisão n.º 626/2008, do qual resulta que uma estação espacial exige não só o fabrico e o lançamento de satélites mas também o acoplamento entre um módulo de comunicação e um módulo de serviço. Esta interpretação é, a meu ver, corroborada pela definição de «estação espacial» constante do artigo 1.64 do Regulamento das Radiocomunicações, segundo a qual esta estação está «situada sobre um objeto que se encontra, se destina a ir, ou foi, além da parte principal da atmosfera terrestre». Um satélite artificial, isto é, fabricado pelo homem, pode efetivamente constituir esse «objeto» destinado a acolher uma «estação espacial».

9 V. n.º 16 das presentes conclusões.

10 V. artigo 1.63 do Regulamento das Radiocomunicações. Este conceito é definido por oposição ao de «estação espacial».

35. Por último, uma estação terrestre «móvel» é, nomeadamente, «destinada a ser utilizada quando em movimento ou durante paragens em pontos não determinados» [11]. É sobre este conceito de «estação terrestre móvel» que versa a primeira questão submetida.

36. Feita esta precisão, posso agora examinar a argumentação apresentada pela Eutelsat e apoiada pela Viasat, tanto no Tribunal de Justiça como no órgão jurisdicional de reenvio, e que visa a *terceira categoria* de radiocomunicações descrita no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008, ou seja, entre uma estação terrestre móvel e componentes terrestres complementares.

37. No essencial, a Eutelsat e a Viasat procuram demonstrar que os componentes terrestres complementares não comunicam com uma *estação terrestre móvel* num sistema como o sistema EAN em causa no litígio no processo principal, pelo que não são parte integrante de um «sistema móvel por satélite» na aceção daquela disposição.

38. Não concordo com este raciocínio.

39. O silogismo proposto pela Eutelsat e pela Viasat pode ser resumido do seguinte modo. O conceito de «*estação terreste móvel*» exige que a estação seja capaz de comunicar com um satélite [12] (premissa maior). O sistema EAN comunica com os componentes terrestres complementares graças ao terminal colocado abaixo da fuselagem do avião, que constitui uma estação autónoma incapaz de comunicar com um satélite (premissa menor). Por conseguinte, os componentes terrestres complementares explorados no âmbito do sistema EAN não comunicam com uma *estação terrestre móvel* e, assim, não são parte integrante de um sistema móvel por satélite.

40. A meu ver, esta argumentação enferma de dois vícios insanáveis que afetam, respetivamente, a premissa maior e a premissa menor deste silogismo.

41. Em primeiro lugar, e contrariamente ao que afirmam a Eutelsat e a Viasat, o conceito de «estação terrestre móvel», na aceção da Decisão n.º 626/2008, não exige que a estação seja capaz de comunicar com um satélite. Recordo, a este respeito, que este conceito não foi expressamente definido pelo legislador da União.

42. Estas partes deduzem esse requisito do Regulamento das Radiocomunicações. Com efeito, no âmbito deste regulamento, pode deduzir-se dos seus artigos 1.63 e 1.68 que *todas* as estações terrestres móveis comunicam com uma estação espacial ou com outra estação terrestre móvel com o auxílio de um objeto espacial [13].

43. No entanto, nenhum elemento da Decisão n.º 626/2008 [14], nem mesmo da Decisão 2007/98, sugere que as definições do Regulamento das Radiocomunicações devam ser integralmente transpostas para o âmbito destas decisões, como salientou acertadamente a Inmarsat.

11 V. artigo 1.68 do Regulamento das Radiocomunicações.

12 Para retomar os termos utilizados pela Eutelsat, «uma estação terrestre móvel deve necessariamente comunicar com um satélite para poder ser qualificada como tal».

13 Segundo o artigo 1.68 do Regulamento das Radiocomunicações, uma «estação terrena móvel» é uma «*estação terrena* do serviço móvel por satélite destinada a ser utilizada quando em movimento ou durante paragens em pontos não determinados». Ora, o artigo 1.63 deste regulamento define o conceito de «estação terrena» como «estação situada quer na superfície da Terra quer na parte principal da atmosfera e destinada a comunicar: — *Com uma ou várias estações espaciais*; ou — Com uma ou várias estações da mesma natureza, *com o auxílio de um ou de vários satélites refletores ou de outros objetos espaciais*» (o sublinhado é meu).

14 Nos termos do considerando 10 desta decisão, «[a] regulamentação da União Internacional das Telecomunicações (UIT) prevê procedimentos para a coordenação de radiofrequências por satélite como instrumento para a gestão de interferências prejudiciais, *mas não abrange a seleção nem a autorização*».

44. No que respeita mais precisamente ao conceito de «estação terrestre móvel», existe, em meu entender, um motivo que se opõe categoricamente a esta transposição. Como sublinhou a Comissão, o conceito de «sistema móvel por satélite» definido no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008 não corresponde ao conceito de «serviço móvel por satélite» constante do artigo 1.25 do Regulamento das Radiocomunicações [15].

45. Para compreender bem as diferenças entre estes dois conceitos, há que distinguir quatro categorias de comunicações.

Artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008	**Artigo 1.25 do Regulamento das Radiocomunicações**
	Entre estações espaciais
Entre estações terrestres móveis e estações espaciais	Entre estações terrenas móveis e estações espaciais
Entre estações terrestres móveis, por meio de estações espaciais	Entre estações terrenas móveis, através de estações espaciais
Entre estações terrestres móveis e componentes terrestres complementares	

46. Como mostra o quadro *supra*, o artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008 é, simultaneamente, mais restritivo (na medida em que não inclui as comunicações entre estações espaciais) e mais extenso (na medida em que inclui as comunicações entre uma estação terrestre móvel e componentes terrestres complementares) do que o artigo 1.25. do Regulamento das Radiocomunicações.

47. Assim, uma vez que o Regulamento das Radiocomunicações não prevê as comunicações entre uma estação terrestre móvel e *componentes terrestres complementares*, que estão precisamente em causa no presente processo, as definições que esse regulamento estabelece a este respeito não podem ser transpostas para o âmbito do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008.

48. Se nos cingirmos às disposições da Decisão n.º 626/2008, é claro que um «sistema móvel por satélite», tal como referido no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), desta decisão, deve necessariamente incluir pelo menos uma estação terrestre móvel capaz de comunicar com uma estação espacial. Isto resulta do último período desta disposição, segundo o qual esse sistema deve incluir, «no mínimo, uma estação espacial», e da própria denominação do sistema que implica a presença de um «satélite».

49. Todavia, este requisito não exclui que esse sistema abranja igualmente *outras* estações terrestres móveis, destinadas a comunicar com componentes terrestres complementares, sem, no entanto, serem capazes de comunicar com um satélite.

50. Por outras palavras, embora um sistema móvel por satélite deva indubitavelmente incluir uma estação terrestre móvel capaz de comunicar com um satélite, não existe nenhuma razão para considerar, com base nas definições estabelecidas pela Decisão n.º 626/2008, que *todas* as estações terrestres móveis integradas nesse sistema devam ser capazes de comunicar com um satélite.

15 Segundo o artigo 1.25 do Regulamento das Radiocomunicações, um «serviço móvel por satélite» é um «serviço de radiocomunicações: — Entre estações terrenas móveis e uma ou várias estações espaciais, ou entre estações espaciais utilizadas por este serviço; ou — Entre estações terrenas móveis, através de uma ou de várias estações espaciais».

51. Assim, a argumentação da Eutelsat e da Viasat, resumida no n.º 39 das presentes conclusões, deve ser já rejeitada com este primeiro fundamento. Contrariamente ao que estas partes afirmaram, uma estação que comunique com componentes terrestres complementares pode ser qualificada de «estação terrestre móvel», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008, mesmo na falta de capacidade de comunicar com um satélite.

52. Em segundo lugar, mesmo admitindo que o Tribunal de Justiça declare que *todas* as «estações terrestres móveis» devem necessariamente ser capazes de comunicar com um satélite, a argumentação da Eutelsat e da Viasat está igualmente viciada, na medida em que assenta numa separação artificial entre os componentes técnicos do sistema EAN.

53. De acordo com essa argumentação, há, por um lado, o terminal de receção situado acima da fuselagem do avião, que comunica com os satélites, e, por outro, o terminal de receção situado abaixo da fuselagem, que comunica com os componentes terrestres complementares. Por este último não ser capaz de comunicar com um satélite, não pode constituir uma estação terrestre móvel e não preenche, portanto, a definição estabelecida no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008, interpretada — a meu ver erradamente — no sentido de exigir essa capacidade.

54. Não me parece que esta separação corresponda à realidade técnica do sistema EAN. À semelhança da posição defendida, em substância, pela Inmarsat, pelos Governos francês, belga e do Reino Unido, bem como pela Comissão, parece-me artificial, do ponto de vista funcional, dividir um sistema, como o sistema EAN em causa no litígio no processo principal, em duas estações distintas e independentes. Com efeito, é pacífico entre as partes que os dois terminais de receção do sistema EAN estão ligados entre si por um controlador (*driver*) de comunicação que determina, em função das circunstâncias, o terminal — satélite ou terrestre — utilizado para encaminhar o sinal que entra ou sai.

55. Neste contexto, a mera circunstância de estes dois terminais estarem fisicamente separados, tendo sido colocados respetivamente acima e abaixo da fuselagem, não implica, por si só, que constituam duas «estações» distintas. Parece-me, pelo contrário, que a gestão centralizada dos seus respetivos sinais implica que esses terminais façam parte de uma única e mesma «estação», como sublinharam, com razão, entre outros, o Governo francês e a Comissão.

56. Esta interpretação encontra apoio no artigo 1.61 do Regulamento das Radiocomunicações, segundo o qual uma «estação» é «um ou vários emissores ou recetores ou um conjunto de emissores e recetores, incluindo os aparelhos acessórios, necessários para assegurar um serviço de radiocomunicação ou para o serviço de radioastronomia, num dado local».

57. A circunstância de tais «emissores» não terem sido colocados fisicamente na mesma caixa não pode ser determinante nesta matéria, sob pena de se cair num formalismo jurídico desfasado da realidade técnica, que exige que as antenas desses terminais sejam colocadas, respetivamente, para cima (para a comunicação com os satélites) e para baixo (para a comunicação com os componentes terrestres complementares), como explicou a Inmarsat.

58. O Governo francês acrescentou, a este respeito, que a existência de dois terminais de receção é igualmente exigida, no plano técnico, pela existência de linguagens informáticas diferentes para a comunicação com os satélites (linguagem «DVB-S») e com os componentes terrestres complementares (linguagem «LTE») [16].

16 A utilização destas duas linguagens informáticas foi igualmente salientada pela Eutelsat e pela Viasat.

59. O Governo do Reino Unido ilustrou esta afirmação com um exemplo repleto de «common sense» (bom senso). Este Governo explicou que um telemóvel inclui diversos elementos capazes de se ligar a uma rede 3G, a uma rede 4G e a uma rede *Wifi*, ou ainda de estabelecer uma ligação Bluetooth. Ainda assim, todos estes elementos fazem parte de uma única e mesma estação, a saber, o referido telemóvel. Este simples exemplo é suficiente, a meu ver, para rejeitar a argumentação da Eutelsat e da Viasat.

60. Assim, e contrariamente ao que estas partes afirmaram, um conjunto composto por dois terminais de receção distintos ligados por um controlador (*driver*) de comunicação, o primeiro colocado acima da fuselagem de um avião e que comunica com um satélite, o segundo colocado abaixo da fuselagem e que comunica com componentes terrestres complementares, deve ser qualificado de «estação terrestre móvel».

61. Tendo em conta o que precede, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão do seguinte modo. O artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008 deve ser interpretado no sentido de que, num sistema como o sistema EAN em causa no litígio no processo principal, os componentes terrestres complementares comunicam com uma «estação terrestre móvel» e, portanto, fazem parte integrante de um «sistema móvel por satélite», sendo que este sistema inclui dois terminais de receção distintos ligados por um controlador (*driver*) de comunicação, o primeiro colocado acima da fuselagem de um avião e que comunica com um satélite, o segundo colocado abaixo da fuselagem e que comunica com os componentes terrestres complementares.

B. Quanto ao conceito de «componentes terrestres "complementares"» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Decisão n.º 626/2008 (segunda questão)

62. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, n.º 2, da Decisão n.º 626/2008 deve ser interpretado no sentido de que os componentes terrestres utilizados num sistema como o sistema EAN em causa no litígio no processo principal podem ser qualificados de «complementares», não obstante o facto de estes componentes desempenharem um papel preponderante no funcionamento desse sistema, de cobrirem todo o território da União e de permitirem aumentar a qualidade dos serviços de comunicação oferecidos.

63. Esclareço que, em caso de resposta negativa a esta questão, o sistema EAN instituído pela Inmarsat não pode ser qualificado de «sistema móvel por satélite» na aceção da referida disposição, uma vez que esta qualificação depende da presença de componentes terrestres «complementares».

64. Antes de dar elementos de resposta à questão submetida, creio ser útil fornecer alguns elementos factuais sobre a natureza e o papel dos componentes terrestres complementares no funcionamento do sistema EAN instituído pela Inmarsat.

65. Antes de mais, resulta das observações da Inmarsat, que não foram contestadas pelas outras partes, que os componentes terrestres complementares são comparáveis às estações utilizadas no âmbito da rede 4G de telefonia móvel, «com a diferença de apontarem verticalmente para o céu em vez de horizontalmente acima do solo» [17]. Entende-se que esta orientação vertical se explica pela necessidade de enviar os sinais pertinentes para os aviões em voo, onde se encontram os terminais de receção do sistema EAN.

17 Relatório de Sharkey apresentado pela Inmarsat, n.º 17.4: «The CGC [Complementary Ground Components] network consists of approximately 300 ground-based stations at fixed locations on the ground, similar to 4G base stations, with the difference that they point vertically to the sky rather than horizontally over the ground».

66. Em seguida, a própria Inmarsat reconheceu que a conexão com os componentes terrestres complementares apresenta várias vantagens técnicas em relação à conexão com um satélite. Por um lado, a conexão com os componentes terrestres é de melhor qualidade devido à distância sensivelmente inferior percorrida pelo sinal (36 000 km para o satélite, menos de 100 km para o componente terrestre). Por outro lado, e contrariamente à conexão por satélite, a conexão terrestre pode ser facilmente melhorada, em caso de congestionamento, através da adição de componentes no solo [18].

67. Por último, é pacífico entre as partes que, devido à sua superioridade técnica [19], os componentes terrestres complementares desempenham um papel preponderante no funcionamento do sistema EAN. Assim, de acordo com as excelentes conclusões do relator público no processo principal, «não é contestado que este sistema móvel por satélite assente essencialmente, na realidade, não nas comunicações por satélite, mas nas comunicações com os componentes terrestres complementares, que permitem uma velocidade muito mais rápida e que, como salientaram os juízes britânicos e o regulador alemão, asseguram 99 % do serviço, uma vez que o satélite só é utilizado nas zonas não abrangidas por esses componentes terrestres complementares (ou seja, por cima dos mares)» [20].

68. É precisamente devido a esse papel preponderante desempenhado pelos componentes terrestres no funcionamento do sistema EAN que a Eutelsat e a Viasat alegam que estes componentes não podem ser qualificados de «complementares» e, portanto, que o sistema não pode ser qualificado de «sistema móvel por satélite» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Decisão n.º 626/2008. Em substância, estas partes alegam que o sistema EAN não é um sistema de comunicações por satélite completadas por componentes terrestres, mas sim um sistema de comunicações terrestres completadas por um componente satélite.

69. Não concordo com este raciocínio. Por outras palavras, e à semelhança da posição defendida pela Inmarsat, pelos Governos francês, belga e do Reino Unido, bem como pela Comissão, considero que esses componentes terrestres podem ser qualificados de «complementares», não obstante o seu papel preponderante no funcionamento do sistema EAN.

70. A meu ver, podem ser deduzidos dois requisitos da Decisão n.º 626/2008 no que diz respeito ao componente satélite de um «sistema móvel por satélite».

71. Por um lado, esse sistema deve incluir um satélite. Além da sua própria denominação («sistema móvel *por satélite*»), este requisito decorre do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), último período, da Decisão n.º 626/2008 («Tal sistema deve incluir, no mínimo, uma estação espacial» [21]), ou ainda do anexo à decisão, do qual resulta que o fabrico e o lançamento de um satélite são etapas indispensáveis no processo de seleção dos operadores.

18 Relatório de Sharkey apresentado pela Inmarsat, n.º 23: «In general, while the satellite provides efficient and continuous coverage performance and resilience, terrestrial systems inherently provide very efficient throughput performance, since: a) there is only one satellite, in space located 36,000 km from the earth with a given power, forming a limited number of beams that may have a diameter of several hundreds of kilometers; and b) CGC [Complementary Ground Components] terrestrial systems consisting of a large number of towers, with higher power, can be installed within relatively short distances of each other and within a limited distance of the users i.e. < 100 km, and can be supplemented by additional towers when congestion occurs».

19 A Inmarsat precisou, a este respeito, que os componentes terrestres complementares oferecem uma capacidade que nenhum satélite, por mais potente que seja, pode fornecer, ao explorar a quantidade limitada de recursos de frequências que lhe foi atribuída pela Decisão 2009/449 (duas vezes 15 MHz).

20 Conseil d'Etat (Conselho de Estado, França), Processo n.º 420128 Eutelsat, Conclusões de Guillaume Odinet, relator público, 28 de junho de 2019, ponto 2, disponível no endereço http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2019-06-28/420128.

21 Quanto à articulação entre os conceitos de «satélite» e de «estação espacial», v. n.º 33 das presentes conclusões.

72. Por outro lado, o satélite deve não só estar *presente* mas também ser *utilizado*, como salientou o Governo do Reino Unido. Este requisito decorre, implicitamente, do artigo 8.º, n.º 3, alínea c), da Decisão n.º 626/2008, nos termos do qual «[a] exploração *independente* dos componentes terrestres complementares em caso de falha do componente satélite do respetivo sistema de comunicações móveis por satélite *não deve exceder 18 meses*» [22]. Por outras palavras, o princípio é o funcionamento *conjunto* dos componentes terrestres e do componente satélite.

73. No âmbito do litígio no processo principal, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que o elemento satélite é efetivamente utilizado quando os aviões equipados com o sistema EAN sobrevoam o mar ou o território da Sérvia, ou ainda quando um problema impede o bom funcionamento dos componentes terrestres. A Inmarsat precisou que, devido à fiabilidade e à estabilidade do sinal satélite, o componente satélite garante a continuidade dos serviços de comunicação. Como é óbvio, a verificação da utilização efetiva do componente satélite é da competência do juiz nacional, o único habilitado a verificar os factos no âmbito do processo prejudicial.

74. Feita esta precisão, não creio que seja possível deduzir dessa decisão um requisito adicional relativo à importância dos papéis desempenhados, respetivamente, pelos componentes satélite e terrestre desse sistema.

75. Para começar, não me parece que o adjetivo «complementares» exclua um papel preponderante dos componentes terrestres em relação ao do componente satélite, contrariamente às afirmações da Eutelsat e da Viasat.

76. Segundo o dicionário da Académie française (Academia Francesa), «complémentaire» (complementar) significa «qui sert à compléter» («que serve para completar»), isto é, «tornar completo», como salientou o Governo francês. Na língua inglesa, o dicionário de Oxford define o termo «complementary» do seguinte modo: «combining in such a way as to form a complete whole or enhance each other» [23]. A versão em língua alemã utiliza a palavra «ergänzende», que tem um significado semelhante [24].

77. Decorre destas definições que o termo «complementares» é omisso quanto à *importância relativa* dos componentes considerados. Assim, este termo não exclui que os componentes terrestres tenham um papel preponderante, em relação ao componente satélite, num sistema móvel por satélite. Esses componentes podem «completar» o sistema, desempenhando no mesmo um papel preponderante.

78. Nas suas observações, a Comissão referiu que o termo «complementares» sublinha a natureza *facultativa* dos componentes terrestres, por oposição à presença obrigatória do componente satélite.

79. O silêncio da Decisão n.º 626/2008, a respeito da importância relativa dos componentes terrestre e satélite, parece-me igualmente revelador. Com efeito, o legislador da União tinha a possibilidade de clarificar que o papel dos componentes terrestres devia permanecer «secundário», «acessório», ou ainda «subsidiário» em relação ao do componente satélite, como observaram os Governos belga e francês, ou ainda de definir uma percentagem máxima de comunicações que podiam ser asseguradas pelos componentes terrestres.

22 O sublinhado é meu.

23 «Combinando-se de modo a formar um conjunto completo ou a reforçar-se mutuamente».

24 O dicionário Duden define «ergänzen» do seguinte modo: «durch Schließen entstandener Lücken wieder vollständig machen; durch Hinzufügen von etwas vervollständigen, bereichern» («tornar completo ao colmatar as lacunas que surgiram; completar, enriquecer, acrescentando qualquer coisa»).

80. Ora, esta decisão não contém tais clarificações. Segundo a definição dada no seu artigo 2.º, n.º 2, alínea b), os componentes terrestres complementares são utilizados em locais fixos para melhorar a disponibilidade do serviço móvel por satélite em áreas geográficas onde não seja possível assegurar as comunicações por satélite com a qualidade requerida.

81. A meu ver, esta definição não proíbe, com toda a clareza exigida, que os componentes terrestres desempenhem um papel preponderante no sistema em questão.

82. Reconheço sem reservas que certos elementos de linguagem (designadamente «em locais fixos») poderiam ser interpretados no sentido de exigir um papel preponderante do elemento satélite, se fossem acompanhados de disposições claras nesse sentido. Ao fazê-lo, o legislador da União deixou pairar uma dúvida quanto ao alcance exato do conceito de «componentes terrestres complementares».

83. Porém, as exigências de segurança jurídica proíbem que se decida a questão do alcance deste conceito num sentido desfavorável aos interesses dos operadores selecionados em aplicação da Decisão n.º 626/2008, como alega a Inmarsat. Por outras palavras, sou de opinião de que, em tais circunstâncias, a dúvida deve aproveitar aos operadores selecionados há mais de dez anos pela Comissão, que fizeram escolhas económicas e realizaram investimentos importantes com base numa leitura compatível com a redação da decisão.

84. O único limite a este respeito consiste, precisamente, em verificar se o sistema de comunicação instituído por esses operadores é efetivamente compatível com os termos utilizados na Decisão n.º 626/2008.

85. Já expliquei, nos n.os 75 a 78 das presentes conclusões, as razões pelas quais considero que o termo «complementares» não exclui um papel preponderante dos componentes terrestres.

86. Saliento agora que a definição estabelecida no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Decisão n.º 626/2008 não fixa um limite máximo para o número de «locais fixos» em que os componentes terrestres podem ser utilizados, como observou a Comissão. Por conseguinte, é possível, para um operador selecionado, instalar tais componentes em todo o território da União.

87. Por outro lado, à luz dos elementos factuais resumidos nos n.os 64 a 67 das presentes conclusões, parece-me difícil negar que os componentes terrestres melhoram simultaneamente a «disponibilidade» e a «qualidade» dos serviços de comunicação prestados, na aceção da referida disposição.

88. Em especial, não vejo nenhuma razão válida para «limitar», de forma arbitrária, a qualidade dos serviços de comunicação à qualidade máxima que pode ser oferecida pelo componente satélite, como sugeriram a Eutelsat, a Viasat e a Comissão, pois tal iria contra os interesses dos consumidores.

89. Não concordo com o argumento aduzido pela Comissão, segundo o qual há que «assegurar que os requisitos jurídicos não sejam contornados, a saber, que o satélite não desempenhe um papel marginal». Por um lado, resulta dos n.os 77 a 87 das presentes conclusões que nenhum «requisito jurídico» relativo ao respetivo papel dos componentes satélite e terrestre pode ser deduzido da Decisão n.º 626/2008. Por outro lado, o princípio da segurança jurídica opõe-se a que esta decisão seja «completada», acrescentando um limite máximo à qualidade dos serviços prestados, quando tal limite não foi previsto pelo legislador da União.

90. Como alegaram a Inmarsat e os Governos francês, belga e do Reino Unido, o critério da qualidade é definido de forma ampla no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Decisão n.º 626/2008, pelo que cada operador é livre de determinar a qualidade dos serviços que pretende prestar. Qualquer outra interpretação conduz a um enquadramento artificial, pela regulamentação da União, dos serviços de comunicação propostos, em desfasamento com a realidade tecnológica e comercial destes serviços.

91. Inversamente, a liberdade concedida aos operadores selecionados de explorar componentes terrestres, na medida em que estes são mais eficientes do que o componente satélite, permite uma utilização mais eficaz possível da banda de frequência de 2 GHz, componente com ainda maior importância num contexto em que as bandas de frequências disponíveis constituem recursos raros [25]. Esta interpretação é conforme com a promoção da concorrência e da inovação e com os interesses dos consumidores, objetivos prosseguidos pela Decisão n.º 626/2008 [26], como sublinharam com razão a Inmarsat e os Governos francês e do Reino Unido.

92. Por uma questão de exaustividade, sublinho ainda que o considerando 18 da Decisão n.º 626/2008, que por definição não tem natureza vinculativa, não contém, aliás, nenhum elemento linguístico suscetível de pôr em causa a interpretação por mim proposta [27].

93. Tendo em conta o exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão do seguinte modo. O artigo 2.º, n.º 2, da Decisão n.º 626/2008 deve ser interpretado no sentido de que os componentes terrestres utilizados num sistema como o sistema EAN em causa no litígio no processo principal podem ser qualificados de «complementares», não obstante a circunstância de estes componentes desempenharem um papel preponderante no funcionamento do sistema, de cobrirem todo o território da União e de permitirem aumentar a qualidade dos serviços de comunicação oferecidos.

C. Quanto às consequências da falta de cumprimento dos compromissos de cobertura do território na data prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), ii), da Decisão n.º 626/2008 (terceira questão)

94. No que diz respeito à terceira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, saliento que o Tribunal de Justiça, no Acórdão Viasat UK e Viasat [28], teve a oportunidade de responder *negativamente* a uma questão semelhante e formulada em termos quase idênticos.

95. Por conseguinte, basta-me, a este respeito, remeter para a resposta dada pelo Tribunal de Justiça nesse processo.

V. Conclusão

96. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) do seguinte modo:

1) O artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Decisão n.º 626/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2008, relativa à seleção e autorização de sistemas que oferecem serviços móveis por satélite (MSS), deve ser interpretado no sentido de que, num sistema como o sistema «European Aviation Network» em causa no litígio no processo principal, os componentes terrestres complementares comunicam com uma «estação terrestre móvel» e, portanto, fazem

25 Recordo que as frequências do espetro de radiofrequências estão disponíveis em número limitado, o que explica a necessidade de regulamentar a respetiva utilização. V. considerando 8 da Decisão n.º 676/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar para a política do espetro de radiofrequências na Comunidade Europeia (decisão espetro de radiofrequências): «A política para o espetro de radiofrequências não pode basear-se apenas em parâmetros técnicos, devendo tomar também em consideração os aspetos económicos, políticos, culturais, sociais e de saúde. Além disso, a procura sempre crescente das possibilidades finitas do espetro disponível de radiofrequências conduzirá a pressões divergentes para satisfazer os vários grupos de utilizadores do espetro de radiofrequências, em setores como as telecomunicações, a radiodifusão, os transportes, a aplicação da lei, a defesa e a comunidade científica. Assim, a política para o espetro de radiofrequências deverá ter em conta todos os setores e estabelecer um equilíbrio entre as necessidades de cada um.»

26 V., nomeadamente, considerandos 1 e 5 e artigo 6.º, n.º 1, alínea a), da Decisão n.º 626/2008.

27 Mais especificamente, a linguagem utilizada neste considerando não exclui nenhuma interpretação. É o caso, designadamente, do excerto da frase «[estes componentes] são usados, *regra geral*, para melhorar a oferta de serviços deste tipo» devido à presença da expressão «regra geral» (o sublinhado é meu).

28 Acórdão de 5 de março de 2020 (C-100/19, EU:C:2020:174).

parte integrante de um «sistema móvel por satélite», sendo que este sistema inclui dois terminais de receção distintos ligados por um controlador (*driver*) de comunicação, o primeiro colocado acima da fuselagem de um avião e que comunica com um satélite, o segundo colocado abaixo da fuselagem e que comunica com os componentes terrestres complementares.

2) O artigo 2.º, n.º 2, da Decisão n.º 626/2008 deve ser interpretado no sentido de que os componentes terrestres utilizados num sistema como o sistema «European Aviation Network» em causa no litígio no processo principal podem ser qualificados de «complementares», não obstante a circunstância de estes componentes desempenharem um papel preponderante no funcionamento do sistema, de cobrirem todo o território da União Europeia e de permitirem aumentar a qualidade dos serviços de comunicação oferecidos.

3) O artigo 8.º, n.º 1, da Decisão n.º 626/2008, lido em conjugação com o artigo 7.º, n.º 1, da mesma decisão, deve ser interpretado no sentido de que, no caso de se demonstrar que um operador selecionado em conformidade com o título II da referida decisão e autorizado a utilizar o espetro radioelétrico nos termos do artigo 7.º desta mesma decisão não forneceu serviços móveis por satélite através de um sistema móvel por satélite até à data-limite prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), ii), da Decisão n.º 626/2008, as autoridades competentes dos Estados-Membros não estão habilitadas a recusar conceder a esse operador as autorizações necessárias ao fornecimento de componentes terrestres complementares de sistemas móveis por satélite com o fundamento de que este não cumpriu o compromisso assumido na sua candidatura.