Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
apresentadas em 2 de julho de 2015 [1]

Processo C-163/14

Comissão Europeia
contra
Reino da Bélgica

[ação por incumprimento intentada pela Comissão contra o Reino da Bélgica]

«Incumprimento de Estado — Protocolo (n.º 7) relativo aos privilégios e imunidades da União Europeia — Artigo 3.º — Imunidade fiscal da União — Isenção — Contribuições regionais relativas ao gás e à eletricidade — Conceito de mera remuneração de serviços de interesse geral — Conceito de impostos — Conceito de impostos indiretos — Obrigações de serviço público»

1. No presente processo, a Comissão Europeia intentou uma ação no Tribunal de Justiça, com base no artigo 258.º, segundo parágrafo, TFUE, a fim de obter a declaração de que ao recusar isentar as instituições e os órgãos da União com sede em Bruxelas do pagamento das contribuições destinadas a financiar missões que o Reino da Bélgica qualifica de missões de serviço público no domínio do fornecimento de eletricidade e de gás, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, segundo parágrafo, do Protocolo (n.º 7) relativo aos privilégios e imunidades da União Europeia, anexo ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir «protocolo»).

2. Nos termos do artigo 343.º TFUE, segundo o qual «[a] União goza, no território dos Estados-Membros, dos privilégios e imunidades necessários ao cumprimento da sua missão», o protocolo prevê que a União beneficia de imunidade fiscal. Esta imunidade explica-se pela atividade de serviço público da União que, por princípio, não é lucrativa e, por isso, não está sujeita a imposto [2], bem como pela necessidade de assegurar a independência da União em relação aos Estados-Membros e pelo princípio da igualdade entre os Estados-Membros, que proíbe que um deles beneficie financeiramente da presença destas instituições e órgãos no seu território [3].

3. No presente processo o Tribunal de Justiça terá de precisar o âmbito de aplicação e os requisitos da imunidade fiscal da União que, até ao momento, apenas deu origem a três acórdãos [4].

1 — Língua original: francês.

2 — Mégret, J., Waelbroeck, M., Louis, J.-V., Vignes, D., e Dewost, J.-L., *Le droit de la Communauté économique européenne. Commentaire du traité et des textes pris pour son application*, volume 15, «Dispositions générales et finales», Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987, «Article 218», n.º 8.

3 — Acórdão AGF Belgium (C-191/94, EU:C:1996:144, n.º 19) e conclusões da advogada-geral C. Stix-Hackl no processo Comissão/Bélgica (C-437/04, EU:C:2006:434, n.º 41).

4 — Acórdãos AGF Belgium (C-191/94, EU:C:1996:144); Comunidade Europeia (C-199/05, EU:C:2006:678), e Comissão/Bélgica (C-437/04, EU:C:2007:178). O acórdão BCE/Alemanha (C-220/03, EU:C:2005:748) tem por objeto o acordo de sede celebrado entre o Governo alemão e o Banco Central Europeu sobre a sede desta instituição. O despacho Ufficio imposte consumo/Comissão (2/68-IMM, EU:C:1968:50) versa, no essencial, sobre o acordo celebrado entre o Governo italiano e a Comissão para a instituição de um Centro Comum de Investigação Nuclear.

I – **Quadro jurídico**

A – *Direito da União*

4. A imunidade fiscal da União está prevista no artigo 3.º do protocolo.

5. Este artigo dispõe o seguinte:

«A União, os seus haveres, rendimentos e outros bens estão isentos de quaisquer impostos diretos.

Os Governos dos Estados-Membros tomarão, sempre que lhes for possível, as medidas adequadas tendo em vista a remissão ou o reembolso do montante dos impostos indiretos e das taxas sobre a venda que integrem os preços dos bens móveis e imóveis, no caso de a União realizar, para seu uso oficial, compras importantes em cujo preço estejam incluídos impostos e taxas dessa natureza. Todavia, a aplicação dessas medidas não deve ter como efeito falsear a concorrência na União.

Não serão concedidas exonerações quanto a impostos, taxas e direitos que constituam mera remuneração de serviços de interesse geral.»

B – *Direito belga*

1. Financiamento das missões de serviço público no mercado da eletricidade

6. O despacho de 19 de julho de 2001, relativo à organização do mercado da eletricidade na Região Bruxelas-Capital [5] [L'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale] (a seguir «Despacho Eletricidade») prevê a execução de missões de serviço público. Estas missões são financiadas por uma contribuição de que é sujeito passivo fornecedor de eletricidade.

7. O artigo 24.º do Despacho Eletricidade, na sua versão em vigor à data da notificação do parecer fundamentado [6], dispõe que:

«§ 1. O gestor da rede de distribuição e os fornecedores, na parte que lhe diz respeito, estão incumbidos das obrigações de serviço público definidas nos seguintes n.os 1 e 2:

1.° A disponibilização de um fornecimento mínimo ininterrupto de eletricidade para o consumo doméstico, nas condições definidas no Capítulo IV-A;

2.° O fornecimento de eletricidade a uma tarifa social específica às pessoas, nas condições definidas pela legislação federal e no Capítulo IV-A;

§ 2. O Institut [bruxellois pour la gestion de l'environnement] [Instituto belga de gestão do meio ambiente] está incumbido das obrigações de serviço público relativas à promoção da utilização racional da eletricidade através de informações, demonstrações e disponibilização de equipamentos, de serviços e de apoios financeiros em benefício dos clientes finais […]».

5 — *Moniteur Belge* de 17 de novembro de 2001, p. 39135.

6 — Ou seja, em 27 de fevereiro de 2012 (v. n.º 25 das presentes conclusões).

8. O artigo 24.º-A do Despacho Eletricidade, na sua versão em vigor à data da notificação do parecer fundamentado, prevê o seguinte:

«O gestor da rede de distribuição é, além disso, responsável pelas seguintes missões de serviço público:

1.° adquirir a eletricidade verde produzida que não é auto consumida nem fornecida a terceiros, nos limites das suas próprias necessidades;

2.° uma missão exclusiva relativa à construção, à manutenção e à renovação das instalações de iluminação pública nas vias e nos espaços verdes municipais […], bem como o fornecimento de eletricidade a essas instalações; […];

3.° atuar como fornecedor de último recurso e organizar um serviço de acompanhamento dos clientes que lhe são transferidos no âmbito dessa função;

4.° informar os clientes domésticos e profissionais ligados em baixa tensão acerca dos preços e das condições de ligação e de fornecimento […].»

9. O artigo 26.º do Despacho Eletricidade institui uma contribuição destinada a financiar o exercício das missões de serviço público referidas nos artigos 24.° e 24.°-A (a seguir «contribuição regional de eletricidade»). O artigo 26.º, na sua versão em vigor à data do parecer fundamentado, dispõe:

«§ 1. A posse de uma autorização de fornecimento concedida com base no artigo 21.º [7] dá origem à cobrança mensal de um imposto a cargo da pessoa singular ou coletiva que beneficia da autorização, a seguir designado por devedor.

§ 2. O imposto é devido no dia 1 de cada mês e deve ser pago até ao dia 15 do mês seguinte.

O devedor está isento do imposto no que respeita à potência disponibilizada aos clientes pela sua rede de transporte ferroviário, por elétrico ou metro.

§ 3. O imposto é calculado com base na potência que o sujeito passivo disponibiliza aos clientes finais elegíveis, através de redes, conexões e linhas diretas até 70 kV, em locais de consumo situados na Região Bruxelas-Capital. […]

§ 7. O produto do imposto é afetado aos fundos referidos, respetivamente, nos n.ºs 15 e 16 do artigo 2.º do despacho de 12 de dezembro de 1991, que cria os fundos orçamentais [ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires] […] [8].

§ 8. O imposto é devido a partir do mês de janeiro de 2004.»

10. O artigo 26.º, § 4, do Despacho Eletricidade fixa a tabela das contribuições regionais de eletricidade: a cada tramo de potência disponibilizada corresponde um montante em euros.

7 — O artigo 21.º do Despacho Eletricidade prevê, na sua versão em vigor à data do parecer fundamentado, que «os fornecedores devem dispor de uma autorização de fornecimento concedida pelo Governo para abastecer eletricidade os clientes elegíveis num local de consumo situado na Região Bruxelas-Capital […]».

8 — Os fundos referidos nos n.ºs 15 e 16 do artigo 2.º do Despacho de 12 de dezembro de 1991, que cria os fundos orçamentais (*Moniteur belge* de 26 de fevereiro de 1992, p. 4066) são o fundo especial de orientação energética e o fundo relativo à política da energia.

11. O artigo 26.º do Despacho Eletricidade incluía, até a sua alteração em 2011 [9], um § 9 nos termos do qual «os custos associados às missões de serviço público visadas no artigo 24.º e que excedam o montante dos impostos cobrados por força do presente artigo, estão a cargo do gestor da rede de distribuição, a título de custos de exploração. A repercussão destes custos nas tarifas é regulada pela legislação federal».

2. Financiamento das missões de serviço público no mercado do gás

12. O despacho de 1 de abril de 2004, relativo à organização do mercado do gás na Região Bruxelas-Capital, no que respeita às taxas sobre as vias em matéria de gás e de eletricidade, e que altera o Despacho Eletricidade [10] (ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marche du gaz en région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'Ordonnance Électricité) (a seguir «Despacho Gás») prevê, tal como o Despacho Eletricidade, a execução de missões de serviço público. Essas são financiadas por uma contribuição de que é sujeito passivo o gestor da rede de distribuição de gás e, em seguida, o fornecedor de gás.

13. O artigo 18.º do Despacho Gás, na sua versão em vigor à data do parecer fundamentado, prevê que:

«O gestor de rede e os fornecedores estão, cada um na parte que lhe diz respeito, incumbidos das missões e obrigações de serviço público definidas em seguida nos n.os 1 a 3:

1.° a disponibilização de um fornecimento mínimo ininterrupto de gás para consumo familiar, nas condições definidas no Capítulo V-A;

2.° o fornecimento de gás a uma tarifa social específica às pessoas, nas condições definidas pela legislação federal e no Capítulo V-A;

3.° um serviço gratuito de prevenção de riscos em matéria de utilização do gás natural, em benefício dos agregados familiares que o solicitem […]»

14. Em 2006 [11] foi introduzido no Despacho Gás um novo artigo 18.º-A. Esse artigo, na sua versão em vigor à data do parecer fundamentado, prevê o seguinte:

«§ 1. O gestor da rede está, além disso, encarregue das seguintes missões de serviço público:

1.° organizar um serviço de acompanhamento da relação com o consumidor e prestar informações sobre os preços e as condições de ligação, em benefício dos clientes domésticas […]»

15. O artigo 20.º do Despacho Gás institui uma contribuição destinada a financiar o exercício das missões de serviço público referidas nos artigos 18.° e 18.°-A (a seguir «contribuição regional de gás»). Para maior facilidade, a contribuição regional de eletricidade e a contribuição regional de gás serão, a seguir, conjuntamente designadas por «contribuições regionais».

9 — O despacho de 20 de julho de 2011 que altera o Despacho Eletricidade e o despacho de 12 de dezembro de 1991, que cria os fundos orçamentais (ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires) (*Moniteur Belge* de 10 de agosto de 2011) revogaram o artigo 26.º, n.º 9, do Despacho Eletricidade.

10 — *Moniteur belge* de 26 de abril de 2004, p. 34281.

11 — Este artigo 18.º-A foi introduzido no Despacho Gás pelo despacho de 14 de dezembro de 2006 que altera os despachos de 19 de julho de 2001 e de 1 de abril de 2004 relativos à organização do mercado da eletricidade e do gás na Região Bruxelas-Capital e que revoga o despacho de 11 de julho de 1991 relativo ao direito ao fornecimento mínimo de eletricidade e o despacho de 11 de março de 1999 que estabelece as medidas de prevenção dos cortes de gás para uso doméstico (ordonnance du 14 décembre 2006 modificant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1er avril 2004 relatives à l'organisation du marche de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique) (*Moniteur belge* de 9 de janeiro de 2007, p. 537).

16. O artigo 20.º do Despacho Gás [12] dispõe que «os custos associados às missões de serviço público referidas nos artigos 18.° e 18.°-A estão a cargo do gestor de rede, a título de custos de exploração. A repercussão destes custos nas tarifas é regulada pela legislação federal».

17. Em 2011, o artigo 20.º do Despacho Gás foi revogado e foi introduzido um novo artigo 20.º-P [13]. Nos termos do artigo 20.º-P do Despacho Gás,

«§ 1. A posse de uma licença de fornecimento concedida com base no artigo 15.º [14] dá origem à cobrança mensal de um imposto a cargo da pessoa singular ou coletiva que beneficia da autorização, a seguir designada por devedor.

§ 2. O imposto é devido no dia 1 de cada mês e deve ser pago até ao dia 15 do mês seguinte.

§ 3. Sem prejuízo do disposto no segundo parágrafo, o imposto é calculado com base no calibre dos contadores explorados pelo gestor da rede, nos locais de consumo situados na Região Bruxelas-Capital, em instalações dos clientes finais. O calibre do contador é determinado pelo débito máximo de gás especificado em metros cúbicos por hora para o qual o contador foi concebido […].

§ 7. O produto do imposto é afetado aos fundos referidos, respetivamente, nos n.ºs 15 e 16 do artigo 2.º do Despacho de 12 de dezembro de 1991, que cria os fundos orçamentais […];

§ 8. O imposto é devido a partir do mês de janeiro de 2012».

18. O artigo 20.º-P, § 4, do Despacho Gás fixa uma tabela da contribuição regional de gás, semelhante à prevista no artigo 26.º, § 4, do Despacho Eletricidade.

II – **Procedimento pré-contencioso**

19. A Comissão, o Conselho da União Europeia, o Parlamento Europeu e o Comité económico e social Europeu que têm sede em Bruxelas, tiveram, até 31 de julho de 2009, como fornecedor de eletricidade e de gás a sociedade Electrabel. O contrato celebrado com a Electrabel (a seguir «contrato Electrabel») estipulava que o montante das contribuições regionais, de que a Electrabel é devedora nos termos do artigo 26.º do Despacho Eletricidade e dos artigos 20.° e posteriormente 20.°-P, do Despacho Gás, estava a cargo da União devendo este pagá-lo à Electrabel que, em seguida, o entregava às autoridades da Região Bruxelas-Capital.

20. Ora, em julho de 2005, a Comissão, considerando que estava isenta das contribuições regionais ao abrigo do artigo 3.º do protocolo, deixou de as pagar à Electrabel. Paralelamente, requereu às autoridades da Região Bruxelas-Capital, de modo informal, a isenção do pagamento das contribuições regionais.

21. Uma vez que estes contactos informais se revelaram infrutíferos, a Comissão enviou ao Reino da Bélgica, em 27 de junho de 2008, uma notificação para cumprir, na qual o acusava de violar o artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo, por aplicar às instituições da União o artigo 26.º do Despacho Eletricidade e o artigo 20.º do Despacho Gás. Por carta de 9 de setembro de 2008, recebida em 15 de setembro de 2008, o Reino da Bélgica apresentou as suas observações sobre a primeira notificação para cumprir.

12 — Conforme alterado pelo despacho de 14 de dezembro de 2006, referido na nota anterior.

13 — Pelo despacho de 20 de julho de 2011, que altera o Despacho Gás (ordonnance du 20 juillet 2011 modifiant l'Ordonnance Gaz, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'Ordonnance Électricité) (*Moniteur Belge* de 10 de agosto de 2011, p. 45586).

14 — O artigo 15.º do Despacho Gás dispõe que «os fornecedores dispõem de uma licença de fornecimento para abastecer de gás dos clientes elegíveis num local de consumo situado na Região Bruxelas-Capital […]».

22. Em 15 de abril de 2009, a Comissão enviou ao Reino da Bélgica uma segunda notificação para cumprir, que substitui a primeira, por violação do artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo. A segunda notificação para cumprir é praticamente idêntica à primeira, com a diferença de que a Comissão parece considerar que o Reino da Bélgica não cumpre as suas obrigações desde 2001 e não, como constava na primeira notificação para cumprir, desde 2004 [15].

23. Em 22 de abril de 2011, a Comissão intentou uma ação no Tribunal de Primeira Instância de Bruxelas (Tribunal de première instance de Bruxelles) contra o Estado belga, a Região Bruxelas-Capital, a Electrabel e a Sibelga, a gestora da rede de distribuição de eletricidade e de gás na Região Bruxelas-Capital, mediante a qual pedia o reembolso das contribuições regionais pagas entre 1 de julho de 2004 e 31 de dezembro de 2008 [16], ou seja, uma quantia de 4 036 170,88 euros, sem prejuízo de um aumento em relação aos períodos posteriores [17].

24. No termo do contrato Electrabel, as instituições e os órgãos da União celebraram um contrato com outro fornecedor de eletricidade e de gás, a sociedade Luminus (a seguir «contrato Luminus»). Ao contrário do contrato Electrabel, o contrato Luminus não prevê que as instituições e os órgãos da União paguem as contribuições regionais. Todavia, por três cartas de 13 de maio de 2011, 21 de outubro de 2011 e 2 de julho de 2013, a Luminus solicitou à União o reembolso das contribuições regionais que pagou, ou seja, uma quantia de 2 235 404,51 euros, e notificou-a para efetuar o reembolso até 14 de agosto de 2014 [18].

25. Por parecer fundamentado de 27 de fevereiro de 2012, a Comissão comunicou ao Reino da Bélgica que ao recusar isentar as instituições da União das contribuições regionais previstas no artigo 26.º do Despacho Eletricidade e no artigo 20.º do Despacho Gás, este violava o artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo. Por carta de 23 de abril de 2012, o Reino da Bélgica apresentou as suas observações sobre o parecer fundamentado.

26. Uma vez que não ficou convencida pelos argumentos do Reino da Bélgica, e dado que este não alterou a sua posição, a Comissão intentou a presente ação.

III – **Ação da Comissão**

27. A Comissão acusa o Reino da Bélgica de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo, ao recusar às instituições e aos órgãos da União a isenção das contribuições regionais previstas no artigo 26.º do Despacho Eletricidade e no artigo 20.º do Despacho Gás, e ao opor-se ao reembolso destas contribuições pela Região Bruxelas-Capital.

28. A Comissão considera que os requisitos da imunidade dos impostos indiretos previstos no artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo, estão preenchidos: o fornecimento de eletricidade e de gás constitui uma compra importante efetuada para uso oficial da União.

15 — Com efeito, a segunda notificação para cumprir faz referência a uma carta em que a Comissão suscitou às autoridades da Região Bruxelas-Capital o reembolso das contribuições regionais «desde a sua instituição em 2001». Saliento, todavia, que a Comissão conclui a segunda notificação para cumprir (tal como a primeira notificação para cumprir, o parecer fundamentado e a petição) declarando que o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo, uma vez que não isentou a União «das contribuições estabelecidas no artigo 26.º do [Despacho Eletricidade], e no artigo 20.º do [Despacho Gás]». Ora, o artigo 26.º, n.º 8, do Despacho Eletricidade dispõe que «o imposto é devido a partir do mês de janeiro de 2004», e o Despacho Gás foi adotado em 2004.

16 — Em setembro de 2008, a Comissão retomou o pagamento das contribuições regionais à Electrabel e reembolsou-lhe o montante das contribuições regionais não pagas desde julho de 2005.

17 — O processo está pendente e devia ser julgado em 21 de maio de 2015.

18 — Ignoramos se a União deu cumprimento ao pedido e, se não for esse o caso, se a Luminus lhe exigiu judicialmente o pagamento, conforme ameaçou fazer.

29. A Comissão sustenta que o acórdão Comissão/Bélgica (C-437/04, EU:C:2007:178), no qual o Tribunal de Justiça afastou a imunidade por considerar que o devedor do imposto em causa não era a União, mas o seu cocontratante, não pode ser transposto para o presente processo. Com efeito, o referido acórdão era relativo a um imposto direto, ao passo que as contribuições regionais são um imposto indireto. Segundo a Comissão, embora a União não seja a devedora das contribuições regionais, na prática, estas repercutem-se sempre sobre si, devido à sua natureza de imposto indireto e à intenção do legislador belga.

30. Quanto ao artigo 3.º, terceiro parágrafo, do protocolo, que exclui a isenção relativamente aos impostos que constituam «mera remuneração de serviços de interesse geral», segundo a Comissão, não é aplicável ao presente processo. Por um lado, os serviços públicos fornecidos, ou suscetíveis de serem fornecidos, à União, não são específicos a esta, conforme exige a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Por outro lado, o nexo direto e proporcional entre o custo real do serviço e o montante das contribuições regionais, exigido pela jurisprudência, não existe.

31. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne condenar o Reino da Bélgica por incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo. Pede igualmente que o Reino da Bélgica seja condenado nas despesas.

IV – **Tramitação processual no Tribunal de Justiça**

32. Na sua contestação, o Reino da Bélgica sustenta que as instituições e os órgãos da União não podem ser isentos das contribuições regionais com base no artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo. Alega que a solução acolhida pelo Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/Bélgica (C-437/04, EU:C:2007:178) deve ser transposta para o presente processo, uma vez que a União não é devedora das contribuições regionais, e uma vez que nem o Despacho Eletricidade, nem o Despacho Gás impõem que o devedor repercuta as contribuições no cliente final pelo que essa repercussão na União é estritamente contratual. A título subsidiário, no caso de o Tribunal de Justiça considerar que o artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo, é aplicável às contribuições regionais, o Reino da Bélgica considera que a isenção deveria ser recusada com base no terceiro parágrafo desta disposição. O Reino da Bélgica pede que o Tribunal de Justiça se digne julgar improcedente a ação e condene a Comissão nas despesas.

33. Na sua réplica, a Comissão reitera que o fornecedor ou o gestor da rede, embora seja o devedor das contribuições regionais, só se limita a recolhê-las e a repercuti-las no cliente final. No que respeita ao artigo 3.º, terceiro parágrafo, do protocolo, a Comissão sublinha que a União não pode beneficiar de qualquer missão de serviço público financiada pela contribuição regional de gás, uma vez que estas se destinam exclusivamente aos agregados familiares e que as missões de serviço público financiadas pela contribuição regional de eletricidade ou não constituem serviços ou não lhe são prestados especificamente.

34. Na sua tréplica, o Reino da Bélgica salienta, nomeadamente, que não é relevante determinar se as contribuições regionais constituem um imposto direto ou um imposto indireto, visto que, contrariamente ao que defende a Comissão, nem todos os impostos indiretos são repercutidos no cliente final.

V – **Apreciação**

35. Antes de iniciar o exame dos argumentos da Comissão, afigura-se útil recordar brevemente a estrutura do artigo 3.º do protocolo para precisar quais são os elementos constitutivos do incumprimento imputado ao Reino da Bélgica.

A – *Quanto à estrutura do artigo 3.º do protocolo*

36. O artigo 3.º do protocolo faz uma distinção entre impostos diretos e impostos indiretos. Conforme sublinhou o Tribunal de Justiça, os primeiros são objeto de uma isenção «incondicional e geral», ao passo que a imunidade fiscal de que beneficiam os segundos «não é ilimitada» [19]. Com efeito, o artigo 3.º, primeiro parágrafo, do protocolo, dispõe que «[a] União, os seus haveres, rendimentos e outros bens estão isentos de quaisquer impostos diretos»: não existe qualquer reserva quanto à isenção. Em contrapartida, o artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo prevê «a remissão ou o reembolso do montante dos impostos indiretos e das taxas sobre a venda que integrem os preços dos bens móveis e imóveis, no caso de a União realizar, para seu uso oficial, compras importantes». Precisa igualmente que «a aplicação dessas medidas não deve ter por efeito falsear a concorrência na União». Assim, a isenção dos impostos indiretos apenas é concedida se estiverem preenchidos três requisitos: em primeiro lugar, os impostos indiretos devem ser pagos no momento de uma compra importante; em segundo lugar, esta compra deve ser efetuada pela União para seu uso oficial; em terceiro lugar, a isenção não deve produzir efeitos na concorrência [20].

37. O terceiro parágrafo do artigo 3.º do protocolo dispõe que «[n]ão serão concedidas exonerações» para as contribuições que constituam a «mera remuneração de serviços de interesse geral».

38. No que se refere o âmbito de aplicação do artigo 3.º do protocolo, o Tribunal de Justiça declarou, no acórdão AGF Belgium, que, «[c]om as únicas reservas mencionadas no segundo e terceiro parágrafos do artigo 3.º […], [a] imunidade incide sobre todos os tipos de imposições, diretas ou indiretas» [21].

39. Sublinho que o conceito de imposição na aceção do artigo 3.º do protocolo, quer se trate dos «impostos diretos» referidos no seu primeiro parágrafo, ou dos «impostos indiretos e das taxas sobre a venda» referidos no seu segundo parágrafo, é objeto de uma interpretação autónoma. Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou, no mesmo acórdão AGF Belgium, que o artigo 3.º do protocolo era aplicável aos prémios de seguros, «qualquer que seja a sua qualificação […] em direito nacional» (no caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio indicou que os prémios em causa aparentavam-se mais a contribuições sociais do que a medidas fiscais) [22].

40. A «reserv[a]» ao âmbito de aplicação do artigo 3.º do protocolo referida no seu terceiro parágrafo é a da «mera remuneração de serviços de interesse geral». Com efeito, o terceiro parágrafo define de forma negativa o âmbito de aplicação do artigo 3.º do protocolo, ao excluir do mesmo as taxas relativas aos serviços de interesse geral. Saliento, a este respeito, que se tais medidas estão excluídas

19 — Acórdão Comunidade Europeia (C-199/05, EU:C:2006:678, n.º 31).

20 — Importa esclarecer que a dispensa do pagamento ou o reembolso dos impostos indiretos e das taxas aplicadas à venda que o artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo prevê é aplicável a todo tipo de compra, incluindo o recurso às prestações de serviços (acórdão AGF Belgium, C-191/94, EU:C:1996:144, n.º 36).

21 — C-191/94, EU:C:1996:144, n.º 20.

22 — *Idem* (n.º 16): «*qualquer que seja a sua qualificação jurídica em direito nacional*, as imposições em causa não podem ser equiparadas às contribuições que são devidas pelos contribuintes para um regime de segurança social ou pelos beneficiários de um organismo social […]» (sublinhado meu). Conforme salienta o advogado-geral F. G. Jacobs, «[n]ão é relevante o modo como a imposição é qualificada em direito nacional. Os termos «impostos», «taxas» e «direitos» utilizados no artigo 3.º devem ser interpretados com referência ao seu significado normal e à luz do escopo dessa disposição. Esta abordagem constitui o único meio de assegurar que essa disposição será aplicada de modo efetivo e uniforme» (conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo AGF Belgium, C-191/94, EU:C:1996:53, n.º 17). V., igualmente, a propósito do (atual) artigo 13.º, segundo parágrafo, do protocolo, relativo à isenção fiscal dos funcionários, acórdão Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48): «[d]o ponto de vista do direito aplicável, o problema geral deve ser resolvido nos termos do direito comunitário […] e não ao abrigo do direito belga». De igual modo, no acórdão Comissão/Bélgica (C-437/04, EU:C:2007:178, n.ºs 44 a 46), o Tribunal de Justiça procede a uma interpretação autónoma do conceito de «imposto direto» na aceção do artigo 3.º, primeiro parágrafo, do protocolo.

do âmbito de aplicação do artigo 3.º, é porque este prevê uma imunidade fiscal e porque as contribuições que são qualificados de «remuneração de serviços de interesse geral» não podem ser de natureza fiscal. Com efeito, o conceito de contrapartida — de «remuneração» - é, em princípio, estranho ao conceito de imposto [23].

41. A «reserv[a]» ao âmbito de aplicação do artigo 3.º do protocolo referida no seu segundo parágrafo refere-se, na minha opinião, à exigência de que os impostos indiretos «integrem os preços dos bens móveis e imóveis» adquiridos pela União, isto é, o imposto indireto deve ser integrado no preço do produto. Com efeito, os requisitos relativos à importância e à finalidade da compra (o uso oficial da União) dizem respeito à compra *particular* no momento em que o imposto indireto é cobrado, e não à natureza da própria contribuição: trata-se, assim, dos requisitos materiais da imunidade e não da sua aplicabilidade [24]. De igual modo, a ausência de efeitos sobre a concorrência no mercado interno não pode ser encarada como um requisito material.

42. Sublinho que não existem outras exclusões ao âmbito de aplicação do artigo 3.º do protocolo para além das referidas nos dois números anteriores. Com efeito, no acórdão AGF Belgium, o Tribunal de Justiça esclareceu que o artigo 3.º do protocolo incide «sobre todos os tipos de imposições», «[c]om as únicas reservas» previstas nos segundo e terceiro parágrafos desta disposição [25]. O Tribunal de Justiça justifica o caráter exclusivo destas duas reservas pela redação do artigo 3.º do protocolo, que, em seu entender, define a imunidade «em termos muito amplos» [26]. Por outro lado, parece-me que é por serem expressas que estas duas reservas são as únicas reservas ao âmbito de aplicação do artigo 3.º do protocolo. Com efeito, se a intenção do legislador da União fosse admitir outras reservas ao artigo 3.º do protocolo, estas teriam sido expressamente previstas, tal como sucede relativamente à remuneração dos serviços de interesse geral e aos impostos indiretos que não são integrados no preço do produto adquirido.

B – *Quanto aos elementos constitutivos do incumprimento*

43. A Comissão sustenta que, ao recusar conceder à União a imunidade das contribuições regionais, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo.

44. Por conseguinte, cabe à Comissão provar que as contribuições regionais preenchem os requisitos previstos no artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo. Deve demonstrar que as contribuições regionais «integr[a]m os preços» definidos pela União para o fornecimento de eletricidade e de gás, e que este fornecimento constitui uma compra «importante», efetuada para seu «uso oficial», e não tem como efeito falsear a concorrência no mercado interno.

23 — Conforme observa o advogado-geral F. G. Jacobs no processo AGF Belgium, «[a] remuneração de um serviço público […] consiste no preço pago por um serviço específico. Há uma relação direta entre a remuneração e o benefício recebido […]. O que não acontece no caso de um imposto, em que a relação entre o pagamento e os eventuais benefícios recebidos é indireta e remota» (conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo AGF Belgium, C-191/94, EU:C:1996:53, n.os 31-32). A distinção entre impostos e taxas pelos serviços prestados é, aliás, conhecida do direito fiscal dos Estados-Membros: v., a este propósito, conclusões do advogado-geral K. Roemer no processo Van Leeuwen (32/67, EU:C:1968:2), que sublinha que a distinção entre os impostos e as taxas que apenas são a contrapartida dos serviços prestados pelas instituições públicas é conhecida do direito neerlandês, alemão, francês, italiano e belga; v., relativamente ao direito francês, Jean Lamarque, Olivier Négrin e Ludovic Ayrault, *Droit fiscal général*, 3ª edição, LexisNexis, 2014, n.os 94 e seguintes.

24 — Apesar de a compra ter um valor insignificante e de a imunidade ser recusada por este motivo, a contribuição em causa nem por isso perde a sua natureza fiscal: o artigo 3.º do protocolo é-lhe aplicável. Simplesmente, a imunidade é recusada porque a operação não preenche um dos requisitos materiais do seu segundo parágrafo, ou seja, uma compra «importante».

25 — C-191/94, EU:C:1996:144, n.º 20 (sublinhado meu).

26 — *Idem* (n.º 19).

45. O Reino da Bélgica objeta que o artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo é aplicável unicamente aos impostos que a União está obrigada a pagar nos termos do direito nacional. Por conseguinte, quando, como sucede no caso em apreço, a União assume o ónus do imposto devido a um contrato celebrado com o devedor, esse imposto escapa à imunidade prevista no artigo 3.º do protocolo. Assim, cabe igualmente à Comissão demonstrar que o artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo é aplicável aos impostos em relação aos quais a União assume o ónus sem ser a devedora.

46. A título subsidiário, o Reino da Bélgica objeta que as contribuições regionais constituem a mera remuneração de serviços de interesse geral na aceção do artigo 3.º, terceiro parágrafo, do protocolo, e que, por isso, não beneficiam da imunidade prevista no segundo parágrafo deste artigo. Assim, cabe à Comissão demonstrar que as contribuições regionais não constituem a mera remuneração de serviços de interesse geral [27].

47. Parece-me indiscutível que os três requisitos da imunidade dos impostos indiretos estão preenchidos no caso em apreço; além disso, o Reino da Bélgica não contesta este facto. Por conseguinte, analisarei muito sucintamente estes três requisitos antes de examinar as questões que são objeto de discussão entre as partes. Trata-se, por um lado, da aplicabilidade do artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo aos impostos em relação aos quais a União assume o ónus sem ser a devedora, questão central dos articulados tanto da Comissão como do Reino da Bélgica; por outro, e em resposta ao argumento apresentado, a título subsidiário pelo Reino da Bélgica, da qualificação das contribuições regionais de mera remuneração de serviços de interesse geral na aceção do artigo 3.º, terceiro parágrafo, do protocolo.

C – *Quanto aos requisitos da imunidade previstos no artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo*

48. Recorde-se que a imunidade dos impostos indiretos só é concedida se estes forem pagos quando de uma compra importante, se esta compra for efetuada pela União para seu uso oficial, e se a imunidade não tiver como efeito falsear a concorrência no mercado interno.

49. Não tenho dúvidas de que, no caso em apreço, estes requisitos estão preenchidos.

50. Com efeito, o fornecimento de eletricidade e de gás a quatro instituições e órgãos da União é inquestionavelmente uma compra importante; recordo que o litígio pendente no tribunal de première instance de Bruxelles, relativo ao contrato Electrabel, tem por objeto uma quantia que excede 4 milhões de euros e que a quantia cujo pagamento a Luminus reclama à União é superior a 2 milhões de euros. Também me parece que a compra é incontestavelmente efetuada para o uso oficial da União: sem eletricidade nem gás, os funcionários e os agentes da União não poderiam trabalhar [28].

27 — A este respeito, preciso que a qualificação dada no direito belga às contribuições regionais não pode constituir qualquer ajuda para a Comissão, na medida em que o conceito de imposição na aceção do artigo 3.º do protocolo, como vimos, foi objeto de uma interpretação autónoma. Assim, pouco importa que o direito belga pareça considerar que a contribuição regional de gás é um imposto em vez de uma taxa pelos serviços prestados, pelo facto de que, para poder ser qualificada de taxa pelos serviços prestados, é necessário que o serviço beneficie o devedor considerado isoladamente, o que não é o caso. V., parecer do Conselho de Estado sobre o anteprojeto de Despacho relativo à organização do mercado de eletricidade na Região Bruxelas-Capital, Parlamento de Bruxelles-Capitale, *Documents parlementaires*, session 2000/2001, documento n.º A-192/1-00/01, p. 64.

28 — V., quanto ao «uso oficial» das compras efetuadas pela União, Claudia Schmidt, «Le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes — Commentaire de l'article 218 du Traité de Rome et de l'article 28, premier alinéa, du traité de fusion», *Cahiers de droit européen*, 1991, pp. 67 a 100, n.º 17; e Jean Duffar, *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 1982, Capítulo VII, pp. 291 a 292, n.º 341.

51. Quanto ao terceiro requisito, relativo aos efeitos sobre a concorrência, as partes nem sequer o abordam. De resto, penso que este requisito pode ser confundido com o segundo, relativo ao uso oficial da compra: quando a União compra um bem móvel ou imóvel para seu uso oficial, exerce uma atividade com um objetivo não lucrativo, e tal atividade não pode produzir efeitos na concorrência [29].

52. Por último, sublinho que os três requisitos analisados acima são os únicos previstos no artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo. Com efeito, apesar de o Tribunal de Justiça afirmar, nos acórdãos Comissão/Bélgica e Comunidade Europeia, que a Comissão não demonstrou que a recusa da imunidade prejudica a independência e o bom funcionamento da União, tal afirmação foi efetuada a título complementar, após a imunidade ter sido excluída por outros motivos [30]. Assim, o Tribunal de Justiça não considera que o prejuízo da independência ou do bom funcionamento da União constitui um requisito adicional da imunidade.

D – *Quanto à aplicabilidade do artigo 3.º do protocolo aos impostos em relação aos quais a União assume o ónus sem ser, no direito nacional, a devedora*

53. O Reino da Bélgica alega que não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo, porque, na sua opinião, este artigo só se aplica aos impostos devidos pela União no direito nacional. Ora, tal não é o caso das contribuições regionais. Se a União assume o ónus, isto acontece, segundo o Reino da Bélgica, por força de um contrato que a vincula ao devedor: sendo por este motivo que a União aceitou a repercussão.

54. A este respeito, o Reino da Bélgica baseia-se no acórdão Comissão/Bélgica [31]. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 3.º, primeiro parágrafo, do protocolo não prevê qualquer isenção ao benefício dos cocontratantes da União. Daqui deduziu que ao recusar isentar a União de uma taxa regional imobiliária cujo devedor era o proprietário do imóvel e em relação ao qual a União assumia o ónus com base no contrato de arrendamento, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, primeiro parágrafo, do protocolo. Uma vez que a repercussão do imposto na União resultava de um contrato, tinha sido livremente aceite pela Comissão.

55. Ora, no caso em apreço, o devedor da contribuição regional de eletricidade é, nos termos do artigo 26.º, § 1, do Despacho Eletricidade, o fornecedor de eletricidade, que a adquire ao produtor e a revende. O devedor da contribuição regional de gás é, nos termos do artigo 20.º do Despacho Gás, o gestor da rede de distribuição e, desde 2011, nos termos do artigo 20.º-P, § 1, o fornecedor de gás, que o adquire a importadores e o revende. Por conseguinte, é com base nos contratos que a vinculam aos devedores que a União paga as contribuições regionais. Deste modo, a Electrabel, que foi a fornecedora de eletricidade da Comissão, do Conselho, do Parlamento e do Comité económico e

29 — V., Jean Duffar, referido na nota anterior, n.º 339: «a preocupação de não falsear a concorrência está expressamente enunciada no artigo 3.º, [segundo] parágrafo, do [protocolo]. A isenção deve ser limitada às atividades que constituam o objeto da organização e perde o seu significado assim que os limites deste objeto sejam ultrapassados» [tradução livre].

30 — No acórdão Comissão/Bélgica, o Tribunal de Justiça declara que a isenção deve ser recusada por não beneficiar o cocontratante da União e só depois precisa que tal conclusão «não pode ser infirmada» pela finalidade do artigo 3.º do protocolo, ou seja, a garantia da independência e do bom funcionamento da União (C-437/04, EU:C:2007:178, n.ºs 55 e 56). No acórdão Comunidade Europeia, o Tribunal de Justiça afirma que, «em todo o caso», a Comissão não demonstrou que o pagamento do direito em causa prejudica a independência e o bom funcionamento da União (C-199/05, EU:C:2006:678, n.º 43).

31 — C-437/04, EU:C:2007:178, n.ºs 50 e 51.

social até 31 de julho de 2009, e continua atualmente a ser a sua fornecedora de gás, repercutiu na União o montante das contribuições regionais [32]. Em contrapartida, a Luminus, que foi a sua fornecedora de eletricidade entre 1 de agosto de 2009 e 31 de julho de 2012 [33], não repercutiu na União as contribuições regionais [34].

56. A este respeito, a Comissão alega que a solução adotada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/Bélgica não pode ser transposta para o presente processo. Não contesta que o devedor das contribuições regionais é, no direito belga, o fornecedor ou o gestor da rede de distribuição, e não a União. Todavia, alega, no essencial, que a repercussão das contribuições regionais não decorre exclusivamente da liberdade contratual das partes, uma vez que, por um lado, a repercussão das contribuições regionais corresponde à intenção do legislador belga, por outro, as contribuições regionais, enquanto imposto indireto, são repercutidas no consumidor. A situação em causa no presente processo, que tem por objeto um imposto indireto, difere, assim, da situação sobre a qual o Tribunal de Justiça teve de se pronunciar no acórdão Comissão/Bélgica, que dizia respeito a um imposto direto. Recusar a imunidade dos impostos indiretos pelo facto de a União não ser a devedora equivale, na prática, a recusar-lhe quase sempre a imunidade dos impostos indiretos.

57. Começo por admitir que estou pouco convencido pelo argumento da Comissão segundo o qual é da natureza dos impostos indiretos serem repercutidos. A questão não consiste em saber se os impostos indiretos são, por natureza, repercutidos, mas se o imposto indireto em causa no presente processo, isto é, as contribuições regionais, é repercutido.

58. No entanto, a posição da Comissão segundo a qual a imunidade não pode ser afastada pelo simples facto de a União não ser a devedora das contribuições regionais, deve, em meu entender, ser seguida pelas seguintes razões.

59. Em primeiro lugar, não resulta da redação do artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo que, para beneficiar da imunidade, os impostos indiretos e as taxas sobre a venda a que se refere devem ser diretamente devidos pela União. Com efeito, o legislador da União poderia ter previsto, por exemplo, que «[o]s Governos dos Estados-Membros tomarão, sempre que lhes for possível, as medidas adequadas tendo em vista a remissão ou o reembolso do montante dos impostos indiretos e das taxas sobre a venda *aos quais a União está sujeita* no caso de realizar, para seu uso oficial, compras importantes de bens imóveis ou móveis». Ora, tal não é o caso. Esta disposição limita-se a exigir, como se viu, que os impostos indiretos «integrem [os] preços» pagos pela União e que no «preço estejam incluídos» os impostos indiretos. Por conseguinte, basta que a União pague, na prática, o montante dos impostos indiretos para que estes estejam abrangidos pelo artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo, sem que se exija que a União seja a devedora.

60. Em segundo lugar, a imunidade não pode ser recusada apenas pelo facto de o direito nacional não designar a União como a devedora.

32 — A cláusula 4.2 das condições gerais do contrato celebrado entre a Comissão e a Electrabel para o fornecimento de eletricidade de alta tensão dispõe que «aos nossos preços de energia acrescem […] impostos, contribuições, taxas, cotizações, suplementos e encargos que nos são impostos por uma autoridade competente, que podemos ou devemos repercutir nos nossos clientes, e que estão relacionados ou resultam da nossa atividade comercial, no sentido mais amplo do termo, de energia elétrica e de gás natural, ou daí decorrem, tal como a taxa para o financiamento da CREG, a cotização federal destinada ao financiamento de certas obrigações de serviço público e a cotização sobre a energia».

33 — Apenas para a alta tensão: para a baixa tensão (no que se refere ao Parlamento, a média tensão), a Electrabel continua atualmente a ser a fornecedora da Comissão, do Conselho e do Parlamento (não resulta dos autos que o Comité económico e social tenha um contrato de baixa tensão).

34 — O artigo 3.º das condições especiais do contrato celebrado com a Comissão para o fornecimento de eletricidade de alta tensão dispõe que «as taxas e outras contribuições regionais e federais não poderão ser faturadas».

61. Com efeito, é o direito belga que define o devedor das contribuições regionais (o fornecedor de eletricidade, o gestor da rede de distribuição e, em seguida, o fornecedor de gás), bem como a sua base de tributação (a disponibilização de eletricidade, o calibre dos contadores de gás), a sua taxa (o valor em euros correspondente a uma variação de eletricidade disponibilizada ou ao calibre do contador de gás) e as isenções (a isenção da potência à disposição dos clientes para a sua rede de transporte ferroviária).

62. Por conseguinte, recusar a imunidade pelo facto de a União não ser a devedora do imposto, quer se trate de um imposto direto ou de um imposto indireto, equivale a deixar o Estado da sede definir o conceito de imposição na aceção do artigo 3.º do protocolo. Ora, como se viu, o Tribunal de Justiça declarou, no acórdão AGF Belgium, que o conceito de imposição foi objeto de uma interpretação autónoma [35].

63. Resta examinar o argumento do Reino da Bélgica relativo à natureza contratual da repercussão das contribuições regionais no cliente final. A este propósito, penso que existem fortes motivos para duvidar da natureza estritamente contratual da repercussão das contribuições regionais.

64. Antes de mais, a faculdade de repercutir as contribuições regionais está expressamente prevista no Despacho Eletricidade e no Despacho Gás. O artigo 20.º do Despacho Gás dispõe [36] que «a repercussão [dos custos associados aos missões de serviço público] nas tarifas é regulada pela legislação federal». O artigo 26.º, § 9, do Despacho Eletricidade contém [37] uma disposição semelhante. O comentário dos artigos do projeto do Despacho Gás refere, a propósito do seu artigo 20.º, que este «dispõe apenas que o custo relativo ao exercício [das missões de serviço público] é suportado pelo gestor de rede que pode *integrá-lo*, do mesmo modo que os seus outros fatores de custos, na proposta tarifária que apresenta à [Entidade Reguladora da eletricidade e do gás], em conformidade com o Decreto Real que organiza a estrutura tarifária geral das redes de distribuição» [38]. O Decreto Real de 29 de fevereiro de 2004, relativo à estrutura tarifária geral e aos princípios de base e processuais em matéria de tarifas e de contabilidade dos gestores das redes de distribuição de gás natural ativas no território belga [39], dispõe que «na faturação das tarifas *são integradas* as rubricas tarifárias associadas aos impostos, contribuições, sobretaxas e retribuições […]. *Incluem, se for caso disso*: 1.° as sobretaxas, contribuições ou retribuições destinadas a financiar as obrigações de serviço público […]» [40].

65. Em seguida, saliento que nos termos do artigo 26.º, § 2, segundo parágrafo, do Despacho Eletricidade, o devedor está isento da contribuição regional de eletricidade «no que respeita à potência disponibilizada aos clientes pela sua rede de transporte ferroviário». Por outras palavras, esta contribuição não é devida quando o cliente final gere uma rede de transporte ferroviário, pelo que, o legislador belga teve efetivamente em consideração o consumo, pelo menos um consumo especial (a tração ferroviária). Do artigo 26.º, § 2, do Despacho Eletricidade pode-se deduzir que a contribuição regional de eletricidade visa atingir o consumo, ou seja, está destinada a ser repercutida no consumidor final.

66. Por último, é especialmente significativo que, segundo o que o Tribunal de Justiça conhece, *só um* devedor das contribuições regionais, a Luminus, tenha aceitado não repercutir as contribuições regionais na União. A Comissão afirma que teve de renunciar à inclusão, nos seus concursos públicos, de uma cláusula que previa a não repercussão das contribuições regionais na União, uma vez que

35 — C-191/94, EU:C:1996:144, n.º 16. V., n.º 39 das presentes conclusões.

36 — Até à sua revogação pelo despacho de 20 de julho de 2001 que altera o Despacho Gás, v. nota 13.

37 — Até à sua revogação pelo despacho de 20 de julho de 2011 que altera o Despacho Eletricidade, v. nota 9.

38 — Parlement de Bruxelles-Capitale, *Documents parlementaires*, session 2003/2004, documento A-506/1-03/04, Comentário dos artigos, artigo 20.º (sublinhado meu).

39 — *Moniteur belge* de 11 de março de 2004, p. 13656.

40 — Artigo 9.º (sublinhado meu).

nenhum proponente estava disposto a aceitá-la. Além disso, se a Luminus aceitou não repercutir as contribuições regionais, foi porque, segundo a Comissão, estava erradamente convencida de que não tinha de pagar estas contribuições. Além disso, a Luminus solicitou posteriormente à União o reembolso das contribuições regionais.

67. Embora seja correto que, conforme afirma o Reino da Bélgica, o devedor não tem a obrigação de repercutir as contribuições regionais no cliente final, a verdade é que, na falta de repercussão, o devedor continua a ter o dever de pagar as contribuições regionais às autoridades públicas da Região Bruxelas-Capital.

68. Relativamente a este aspeto, a Comissão sustenta que o devedor que, por falta de cláusula neste sentido, não repercute as contribuições regionais nos seus clientes, terá dificuldades em suportar o encargo económico e poderá encontrar-se numa situação delicada. O Reino da Bélgica responde que, se era esse o caso, a Comissão adjudicou à Luminus um «contrato público deficitário», e não pode invocar uma ilegalidade de que é autora.

69. A este respeito, parece-me claro que o devedor que não repercuta as contribuições regionais nos seus clientes se encontra numa situação delicada. Teria interesse em repercuti-las, uma vez que deve pagá-las às autoridades públicas mesmo que não as repercuta. Assim, parece estar obrigado a repercuti-las se quiser evitar encontrar-se numa situação económica difícil.

70. Por último, preciso que a situação em causa no presente processo é diferente da situação sobre a qual o Tribunal de Justiça teve de se pronunciar no acórdão Comissão/Bélgica.

71. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça justificou a recusa de isenção da taxa regional imobiliária em causa pela natureza contratual da repercussão na União, que implicava que este podia livremente recusar a repercussão. Ora, no presente processo, não me parece que a União disponha, para recusar a repercussão das contribuições regionais, de uma liberdade comparável àquela de que dispunha para recusar a repercussão da taxa regional imobiliária. Com efeito, se o proprietário do imóvel tivesse condicionado a assinatura do contrato de arrendamento à repercussão dessa taxa, é indubitável que a União poderia ter recorrido a outros locadores. Seria mais delicado recorrer a outros fornecedores de eletricidade ou de gás, uma vez que os mercados da eletricidade e do gás, apesar de serem mercados efetivamente abertos à concorrência, não tem um número ilimitado de operadores.

72. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça pode julgar procedente a pretensão da Comissão no presente processo sem estar em contradição com o acórdão Comissão/Bélgica. É verdade que, no referido acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que «nenhuma situação do mercado pode gerar imunidade fiscal». No entanto, penso que não é a situação económica do mercado da eletricidade e do gás, mas sim o seu caráter, efetivamente aberto, embora regulamentado, que limita a liberdade de escolha do fornecedor. O mercado da eletricidade e do gás não pode ser comparado ao mercado imobiliário, em causa no acórdão Comissão/Bélgica.

73. A título de conclusão intermédia, considero que a Comissão fez prova bastante de que os requisitos da imunidade previstos no artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo estão preenchidos.

E – *Quanto à qualificação de «mera remuneração de serviços de interesse geral» na aceção do artigo 3.º, terceiro parágrafo, do protocolo*

74. A título subsidiário, o Reino da Bélgica alega que, admitindo que a União é devedora de contribuições regionais, estas não deixariam por isso de ser qualificadas de mera remuneração de serviços de interesse geral. Enquanto tais, não beneficiam da imunidade, em conformidade com o artigo 3.º, terceiro parágrafo, do protocolo. Por conseguinte, há que abordar este argumento antes de chegar a uma conclusão definitiva.

75. O Tribunal de Justiça declarou que uma contribuição constitui a «mera remuneração de serviços de interesse geral» na aceção do artigo 3.º, terceiro parágrafo, do protocolo, se preencher dois requisitos. Em primeiro lugar, o serviço de interesse geral deve ser prestado ou, pelo menos, poder ser prestado àqueles que pagam a taxa [41]. Em segundo lugar, deve existir um nexo direto e proporcional entre o custo real deste serviço e o imposto pago pelo beneficiário [42]. Apreciarei em seguida se as contribuições regionais preenchem estes dois requisitos.

1. Quanto ao conceito de serviço prestado a quem paga a taxa

76. A Comissão alega que os serviços remunerados pelas contribuições regionais não são suscetíveis de ser prestados à União ou não são suscetíveis de lhe ser prestados especificamente.

77. Quanto à contribuição regional de eletricidade, determinadas missões de serviço público previstas nos artigos 24.° e 24.°-A do Despacho Eletricidade destinam-se, como observa a Comissão, apenas aos clientes domésticos: por conseguinte, a União não pode beneficiar dos mesmos. O mesmo sucede em relação ao fornecimento mínimo ininterrupto de eletricidade para o consumo doméstico e ao fornecimento de eletricidade a uma tarifa social específica, previstos no artigo 24.º, § 1, n.os 1 e 2. Contrariamente ao que defende o Reino da Bélgica, pouco importa que o pessoal da União seja suscetível de beneficiar destas missões de serviço público: o artigo 3.º do protocolo prevê uma imunidade em benefício da União e não dos seus funcionários e agentes. Deste modo, é à União que devem ser prestados os serviços de interesse geral.

78. Por conseguinte, nem o fornecimento mínimo ininterrupto de eletricidade para o consumo doméstico, nem o fornecimento de eletricidade a uma tarifa social específica constituem serviços de interesse geral na aceção do artigo 3.º, terceiro parágrafo, do protocolo.

79. Em contrapartida, considero que outras missões de serviço público, entre as previstas no Despacho Eletricidade, são suscetíveis de beneficiar a União ou beneficiam-na efetivamente.

80. Na minha opinião, não se pode excluir que a aquisição da eletricidade produzida por cogeração, prevista no artigo 24.º-A, § 1, do Despacho Eletricidade, beneficia a União. A Comissão refere que, de facto, as instituições da União dispõem de sistema de cogeração. Aparentemente, pouco importa que a produção das instituições seja inferior ao seu consumo, uma vez que não vendem a eletricidade que produzem por cogeração: basta que a União seja suscetível de beneficiar da aquisição da eletricidade assim produzida. De igual modo, pouco importa que a aquisição da eletricidade produzida por cogeração se insira no âmbito de uma política ambiental da Região Bruxelas-Capital: contrariamente ao que alega a Comissão, a aquisição não deixa de constituir um serviço prestado à União. Além disso, não é impossível que a determinadas horas do dia a União produza mais do que consome. Por último, a venda de eletricidade não pode, atendendo às pequenas quantidades em causa, ser equiparada a uma atividade comercial, que a União não está vocacionada para exercer.

81. Além disso, a construção, a manutenção e a renovação das instalações de iluminação pública, previstas no artigo 24.º-A, § 2, do Despacho Eletricidade, beneficiam a União, no que respeita à iluminação dos bairros em que se situam as instituições e os órgãos da União. É certo que a iluminação pública beneficia todos os transeuntes de Bruxelas e não só a União. Todavia, contrariamente ao que alega a Comissão, o conceito de remuneração de um serviço de interesse geral não implica, em meu entender, que o serviço seja prestado especificamente a quem o paga: o artigo 3.º,

41 — Acórdãos AGF Belgium (C-191/94, EU:C:1996:144, n.º 26), e Comunidade Europeia (C-199/05, EU:C:2006:678, n.º 21).

42 — Acórdão Comunidade Europeia (C-199/05, EU:C:2006:678, n.º 25).

terceiro parágrafo, do protocolo, é relativo aos serviços «de interesse geral», não aos serviços prestados que constituem o equivalente a uma prestação contratual de direito privado. Por conseguinte, a iluminação pública enquanto tal pode, em princípio, constituir um serviço de interesse geral que beneficia a União na aceção do artigo 3.º, terceiro parágrafo do protocolo.

82. Sobretudo, o programa de utilização racional da eletricidade, previsto no artigo 24.º, § 2, do Despacho Eletricidade, beneficiou efetivamente a União. A Comissão não contesta que as instituições e os órgãos da União beneficiaram dos «prémios energia» destinados, por exemplo, a melhorar a iluminação de um edifício atendendo ao seu desempenho energético.

83. Por conseguinte, algumas das missões de serviço público financiadas pela contribuição regional de eletricidade são suscetíveis de beneficiar a União (a aquisição da eletricidade fornecida por cogeração) ou beneficiaram-na (a iluminação pública, o programa de utilização racional da energia).

84. No que respeita à contribuição regional de gás, limitar-me-ei a salientar que uma das missões de serviço público previstas nos artigos 18.° e 18.°-A do Despacho Gás é suscetível de beneficiar a União, a saber, o programa de utilização racional do gás, previsto no artigo 18.º-A, § 2, do Despacho Gás. Importa precisar que o artigo 18.º-A, § 2, do Despacho Gás ainda está em vigor e que, por isso, é possível duvidar da afirmação da Comissão segundo a qual, desde agosto de 2011, todas as missões de serviço público financiadas pela contribuição regional de gás destinam-se apenas aos agregados familiares.

85. Todavia, para que as contribuições regionais sejam qualificadas de mera remuneração de serviços de interesse geral e escapem assim ao âmbito de aplicação do artigo 3.º do protocolo, não basta que remunerem os serviços de interesse geral prestados à União. Além disso, é necessário que exista um nexo direto e proporcional entre o custo real destes serviços e o montante das contribuições regionais. Ora, parece-me que no caso em apreço não existe esse nexo.

2. Quanto ao nexo direto e proporcional entre o custo real do serviço e o imposto pago pelo beneficiário

86. A Comissão alega que as contribuições regionais são calculadas em função da potência disponibilizada ao cliente final[43]. Daí deduz que as contribuições regionais não são calculadas em função do custo das missões de serviço público que financiam.

87. Na minha opinião, o argumento da Comissão deve ser acolhido.

88. Com efeito, o artigo 26.º, § 3, do Despacho Eletricidade dispõe que «[o] imposto é calculado com base na potência [disponibilizada] aos clientes finais elegíveis». O artigo 20.º-P, § 3, do Despacho Gás, introduzido em 2011[44], dispõe que «o direito é calculado com base no calibre dos contadores explorados pelo gestor da rede, nos locais de consumo situados na Região Bruxelas-Capital, junto dos clientes finais. O calibre do contador é determinado pelo débito máximo de gás especificado em metros cúbicos por hora para o qual o contador foi concebido». Nos termos destas disposições, o montante das contribuições regionais aumenta com a potência disponibilizada aos clientes. Ora, o custo dos serviços prestados ao beneficiário não aumenta com a potência disponibilizada. Um cliente ao qual é disponibilizada uma potência significativa não beneficia mais das missões de serviço público

43 — Sem prejuízo, no que se refere à contribuição regional de gás e aos clientes finais cujo contador tem um calibre de 6 e 10 m^3/h (ou seja, o calibre mais pequeno que existe), do último consumo anual.

44 — V. n.º 17 das presentes conclusões.

do que um cliente ao qual é disponibilizada uma potência inferior: o benefício das missões de serviço público e, consequentemente, o seu custo, não está relacionado com a potência disponibilizada. Assim, o montante das contribuições regionais não está relacionado com o custo das missões de serviço público.

89. Deste modo, as contribuições regionais não podem ser consideradas a mera remuneração de serviços de interesse geral, na aceção do artigo 3.º, terceiro parágrafo, do protocolo. Com efeito, apesar de determinadas missões de serviço público que financiam constituírem os serviços prestados, ou suscetíveis de serem prestados, à União, o seu montante não depende do custo destes serviços. Assim, a Comissão demonstrou que as contribuições regionais constituem uma imposição na aceção do artigo 3.º do protocolo.

90. Consequentemente, há que julgar procedente a ação intentada pela Comissão. Em conformidade com o artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o Reino da Bélgica deve ser condenado nas despesas.

VI – **Conclusão**

91. Em face do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça:

1) Declare que, ao recusar conceder às instituições e aos órgãos da União estabelecidos em Bruxelas a imunidade das contribuições regionais destinadas ao financiamento das obrigações de serviço público no domínio do fornecimento de eletricidade e de gás, previstas no artigo 26.º do despacho de 19 de julho de 2001, relativo à organização do mercado da eletricidade na Região Bruxelas-Capital e no artigo 20.º do despacho de 1 de abril de 2004, relativo à organização do mercado do gás na Região Bruxelas-Capital, no que respeita às taxas sobre as vias em matéria de gás e de eletricidade, e que altera o Despacho de 19 de julho de 2001, relativo à organização do mercado da eletricidade na Região Bruxelas-Capital, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, segundo parágrafo, do Protocolo (n.º 7) relativo aos privilégios e imunidades da União Europeia.

2) Condene o Reino da Bélgica nas despesas.