CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL apresentadas em 23 de Março de 2006 [1]

I — Introdução

1. Precisamente numa altura em que a União Europeia, num discurso público por vezes quase *cliché*, é associada a um processo político distante dos cidadãos e com pouca relevância para os particulares, deveria também chamar-se a atenção para as vantagens e melhorias que o projecto de integração da União Europeia trouxe em múltiplos aspectos e de forma muito concreta aos cidadãos da União.

2. A política da Comunidade no sector das telecomunicações representa, sem dúvida, um bom exemplo desta «história de sucesso», na medida em que a liberalização e harmonização dos mercados e das legislações nacionais de telecomunicações realizadas desde os anos oitenta conduziram, passo a passo e de um modo geral, ao aumento da concorrência e, como consequência, a preços ou tarifas telefónicas sensivelmente mais baixos para os consumidores, assim como a maior oferta de produtos e a melhor serviço.

3. No presente processo, a Cour d'appel de Bruxelles (9.ª Secção) submeteu ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais sobre a interpretação a dar à Directiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva serviço universal) [2], e à Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva-quadro) [3].

4. Estas questões referem-se à denominada portabilidade dos números, ou seja, a possibilidade de um utilizador — no caso em apreço, de telefone móvel —, que mude de fornecedor de rede, manter o seu actual número de chamada ou levá-lo para a nova rede. Precisamente num mercado praticamente saturado (de todo o modo, em alguns Estados-Membros) como o de telefonia móvel, a portabilidade reveste-se de significado decisivo no que concerne a uma

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 108, p. 51.

3 — JO L 108, p. 33.

concorrência eficaz, porque aumenta para os utilizadores a oferta de mudança, ou, pelo contrário, porque a inexistência de portabilidade dos números ou os custos da mesma poderiam afastar o utente da escolha de um novo operador.

5. As presentes questões prejudiciais foram suscitadas no quadro de um recurso interposto na Cour d'appel de Bruxelles, em que o operador de telefonia móvel Mobistar recorreu da decisão de uma autoridade reguladora nacional, na acepção da directiva-quadro, a saber, da decisão do conselho do Institut belge des services postaux et des télécommunications (a seguir «IBPT»), de 16 de Setembro de 2003, relativa aos custos de activação por número de telefone móvel portado, em relação ao período de 1 de Outubro de 2004 a 2 de Outubro de 2005 (a seguir «decisão recorrida»).

6. No essencial, o órgão jurisdicional nacional quer saber, por um lado, se é permitida a um Estado-Membro ou a uma autoridade reguladora nacional, em concreto, a possibilidade de determinar previamente os custos de activação da portabilidade, de tal modo que seja fixado para os operadores de telefonia móvel um preço máximo para os custos de activação da portabilidade dos números por linha ou por número, com base nos «custos teóricos de um operador de telefonia móvel eficiente». Por outro lado, questiona-se um aspecto de direito processual, que é o de saber até que ponto resultam da legislação comunitária requisitos relativos às informações — em especial, às informações confidenciais — de que o órgão jurisdicional nacional tem de poder dispor, para poder decidir sobre o recurso da decisão impugnada.

II — Enquadramento jurídico

A — *Direito comunitário*

1. Quadro regulador anterior

7. Do anterior quadro regulador, temos de mencionar, no caso presente, a Directiva 97/33/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Junho de 1997, relativa à interligação no sector das telecomunicações com o objectivo de assegurar o serviço universal e a interoperabilidade através da aplicação dos princípios da oferta de rede aberta (ORA) [4], na redacção que lhe foi dada pela Directiva 98/61/CE [5] (a seguir «Directiva 97/33»), que foi revogada pela directiva-quadro, com efeitos a partir de 25 de Julho de 2003.

4 — JO L 199, p. 32.

5 — Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Setembro de 1998, que altera a Directiva 97/33/CE no que respeita à portabilidade dos números entre operadores e à pré-selecção do operador de longa distância (JO L 268, p. 37).

8. A Directiva 97/33 define, no seu artigo 1.º, um quadro regulamentar destinado a assegurar, na Comunidade, a interligação das redes de telecomunicações e, em particular, a interoperabilidade dos serviços, com vista a garantir uma oferta de serviço universal num ambiente de mercados abertos e concorrenciais.

9. Nos termos do artigo 2.º desta directiva, o conceito de «interligação» é definido como «a ligação física e lógica das redes de telecomunicações utilizadas por uma mesma organização ou por uma organização diferente de modo a permitir aos utilizadores de uma organização comunicarem com os utilizadores da mesma ou de outra organização ou acederem a serviços prestados por outra organização».

10. No seu artigo 7.º, a Directiva 97/33 estabelece os princípios aplicáveis aos encargos de interligação e aos sistemas de contabilização dos custos. A este respeito, o anexo IV desta directiva contém uma «Lista dos elementos exemplificativos de cálculo das taxas de interligação». O teor resumido deste anexo é o seguinte:

«As taxas de interligação podem incluir uma parte razoável, de acordo com o princípio da proporcionalidade, dos custos conjuntos comuns e dos custos incorridos na oferta de acesso idêntico e de portabilidade dos números, bem como dos custos da garantia dos requisitos essenciais (manutenção da integridade da rede, segurança da rede em situações de emergência, interoperabilidade dos serviços e protecção dos dados).»

11. O artigo 12.º, n.º 5, da Directiva 97/33 dispõe que:

«As autoridades reguladoras nacionais encorajarão a introdução, tão rápida quanto possível, da portabilidade dos números entre operadores, através da qual os assinantes que o solicitem podem manter o seu número ou números na rede telefónica pública fixa e na Rede Digital com Integração de Serviços (RDIS), independentemente da organização que oferece o serviço, no caso de números geográficos, num determinado local e, no caso dos restantes números, em qualquer local, e assegurarão que esta facilidade esteja disponível o mais tardar em 1 de Janeiro de 2000 ou, nos países aos quais tenha sido concedido um período transitório adicional, tão cedo quanto possível, mas nunca mais de dois anos depois de qualquer data posterior aprovada para a liberalização total dos serviços de telefonia vocal.

Para garantir que os encargos para o consumidor sejam razoáveis, as autoridades reguladoras nacionais deverão assegurar que os preços da interligação relacionada com o fornecimento desta funcionalidade sejam razoáveis.»

2. Novo quadro regulador das comunicações

12. Em 7 de Março de 2002, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia adoptaram o novo quadro regulamentar, comum para as todas as redes e serviços de transmissão, constante de quatro directivas, a saber: a par da directiva-quadro e da directiva serviço universal, a Directiva 2002/19/CE, relativa ao acesso e interligação de redes de comunicações electrónicas e recursos conexos (directiva acesso) [6], e a Directiva 2002/20/CE, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva autorização) [7].

a) A directiva serviço universal

13. Nos termos do seu artigo 1.º, a directiva serviço universal diz respeito à oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas aos utilizadores finais. O objectivo é garantir a disponibilidade em toda a Comunidade de serviços acessíveis ao público de boa qualidade, através de uma concorrência e de uma possibilidade de escolha efectivas, e atender às situações em que as necessidades dos utilizadores finais não sejam convenientemente satisfeitas pelo mercado.

14. O artigo 30.º da directiva dispõe, relativamente à portabilidade dos números:

«1. Os Estados-Membros garantirão que todos os assinantes de serviços telefónicos acessíveis ao público, incluindo serviços móveis, que o solicitem possam manter o(s) seu(s) número(s) independentemente da empresa que oferece o serviço:

a) No caso de números geográficos, num local específico; e

b) No caso de números não geográficos, em qualquer local.

O presente número não se aplica à portabilidade de números entre redes que fornecem serviços fixos e redes móveis.

2. As autoridades reguladoras nacionais garantirão que os preços de interligação

6 — JO L 108, p. 7.
7 — JO L 108, p. 21.

relacionados com a oferta de portabilidade dos números se baseiem nos custos e que os eventuais encargos directos para os assinantes não desincentivem a utilização destes recursos.

3. As autoridades reguladoras nacionais não devem impor tarifas de retalho para as operações de portabilidade dos números de forma a causar distorções da concorrência, por exemplo fixando tarifas de retalho específicas ou comuns.»

b) A directiva-quadro

15. O artigo 4.º da directiva-quadro, relativamente ao direito ao recurso das decisões da autoridade reguladora nacional, estipula que:

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

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

B — *Direito nacional*

16. A regulamentação específica relativa à portabilidade dos números de telefone móvel na Bélgica consta do Decreto real de 23 de Setembro de 2002, relativo à portabilidade dos números dos utilizadores finais do serviço de telefonia móvel oferecido ao público (a seguir «decreto real»).

17. O decreto real contém, entre outras, regras sobre quem deve suportar os custos em que incorrem os operadores, relacionados com a portabilidade dos números de telefone móvel, distinguindo-se quatro tipos de custos: custos gerados pela instalação da

portabilidade, custos de activação por linha ou número (a seguir «custos de activação»), custos relacionados com a base de dados central de referência, bem como custos de tráfego relacionados com a portabilidade dos números (a seguir «custos de tráfego»).

18. Os custos de activação são definidos da seguinte forma pelo artigo 18.º do decreto real:

«[...] o custo adicional não recorrente gerado pela transferência de um ou de vários números de telefone móvel, além dos custos ligados à transferência de um ou de vários números sem portabilidade, para outro operador ou prestador de serviços de telefonia móvel ou para pôr termo ao fornecimento do serviço».

19. Nos termos do artigo 19.º do decreto real, «os custos de activação por linha ou por número [...] são fixados pelo Instituto com base nos custos teóricos de um operador de telefonia móvel eficiente. Os montantes fixados pelo Instituto para cobrir os custos de activação por linha ou número [...] serão fixados em função dos custos».

20. Do acórdão de reenvio resulta que só estão em causa os custos de activação suportados pelo operador de telefonia móvel do qual um número de telefone móvel é transferido (a seguir «operador cedente»). O operador cedente pode facturar ao operador de telefonia móvel para o qual é transferido o número de telefone móvel (a seguir «operador receptor») os custos de activação no montante fixado pelo IBPT, que correspondem a um montante máximo de cobertura, de forma que os operadores de telefonia móvel também podem negociar entre si um montante inferior. Por outro lado, um operador cedente também pode, em princípio, exigir o montante de cobertura fixado pelo IBPT mesmo que os seus custos de activação reais sejam inferiores.

21. Nos termos do artigo 11.º do decreto real, o operador cedente, ao contrário, não pode exigir compensação a um utilizador final que tenha feito transferir o seu número; porém, o operador de telefonia móvel para o qual tenha sido transferido um número de telefone móvel pode exigir ao utilizador final uma compensação de, em princípio, não mais do que 15 EUR pela transferência do seu número.

22. Finalmente, por custos de tráfego entendem-se, nos termos do artigo 18.º do decreto real, «os custos suplementares gerados na rede pelas chamadas para números transferidos por comparação com as chamadas para números não transferidos». Estes custos de tráfego devem ser objecto de reembolso proporcional ao operador cedente pelo operador a partir de cuja rede a chamada é gerada e que factura a chamada ao utilizador final.

III — Exposição dos factos, processo principal e questões prejudiciais

23. As sociedades Belgacom Mobile, Mobistar e Base prestam serviços de telefonia móvel na Bélgica. A Belgacom Mobile, filial da Belgacom, explora uma rede de telefonia móvel sob o nome Proximus. Opera no mercado de telefonia móvel desde 1994 e beneficiou, nesse mercado, de um monopólio legal durante cerca de dois anos. É ponto assente que a sua quota de mercado é superior a 50% (59% em termos de volume de negócios) e a 70% no segmento das telecomunicações móveis destinadas a clientes «negócios».

24. A Mobistar opera no mercado em questão desde Agosto de 1996 e representa o segundo maior operador de telefonia móvel.

25. A Base entrou no mercado apenas em 1998 e calcula a sua quota de mercado em cerca de 14%, correspondente a aproximadamente 1 105 000 utilizadores finais.

26. O IBPT fixou, através da sua decisão recorrida, de 13 de Setembro de 2003, nos termos do artigo 19.º do decreto real, os montantes para cobrir os custos de activação por número de telefone móvel portado com sucesso, em relação ao período de 1 de Outubro de 2002 a 1 de Outubro de 2005, de acordo com o conceito constante do decreto real de «custos teóricos de um operador de telefonia móvel eficiente» e com base em consultas com os operadores de telefonia móvel belgas Base, Mobistar e Belgacom, em 3,86 EUR para uma activação simples e em 23,41 EUR para uma activação complexa.

27. A Mobistar recorreu da decisão do IBPT para o órgão jurisdicional de reenvio. O IBPT, bem como as empresas Belgacom e Base, são igualmente partes neste recurso. A Mobistar alega que, nessa decisão, o IBPT fixou os custos de activação num montante excessivo e que esses custos não correspondem aos custos teóricos de um operador de telefonia móvel eficiente, na acepção do artigo 19.º do decreto real. A Base concorda, no essencial, com o entendimento da Mobistar; todavia, contesta sobretudo o método de cálculo em si mesmo, segundo o qual os custos de activação são determinados com base nos custos teóricos de um operador de telefonia móvel eficiente. Em sua opinião, os custos de activação deviam ser fixados de acordo com os custos reais do respectivo operador de telefonia móvel. Por conseguinte, alega que o decreto real também é ilegal por ser contrário ao artigo 30.º, n.º 2, da directiva serviço universal.

28. Ao invés, a Belgacom considera demasiado reduzido o montante fixado para cobrir os custos de activação e conclui pedindo igualmente a anulação da decisão recorrida. A Belgacom, porém, tal como o IBPT, entende que o artigo 30.º, n.º 2, da directiva serviço universal não se refere aos custos de activação, mas, simplesmente, aos custos de tráfego relacionados com a portabilidade dos números e que, por conseguinte, não se aplica aos custos de activação.

29. O órgão jurisdicional de reenvio conclui *prima facie* que a decisão recorrida do IBPT carece de base legal válida. Em primeiro lugar, entende que do novo quadro regulamentar para o sector das telecomunicações não se deduz que os Estados-Membros possam restringir a liberdade de negociação de todos os operadores através da imposição da obrigação de orientação para os custos ou da adopção de medidas pelas quais seria fixado um preço comum para um serviço prestado por um operador a outro. Considera bem fundada a argumentação da Base, no sentido de que o artigo 30.°, n.° 2, da directiva serviço universal não se reporta exclusivamente aos preços de terminação das chamadas, mas diz antes respeito a todos os custos que tenham sido gerados pela portabilidade dos números. No entender do órgão jurisdicional nacional, não resulta desta disposição que o legislador europeu tenha pretendido confiar às autoridades nacionais a incumbência de fixar previamente os custos de activação, em substituição dos operadores, através de uma medida de carácter geral e abstracto. O tribunal conclui que o decreto real, independentemente do método de cálculo, viola normas da directiva serviço universal.

30. Prevenindo a hipótese de a base legal da decisão recorrida não violar as normas comunitárias, o órgão jurisdicional nacional deve averiguar, designadamente, se o IBPT não terá cometido erros de apreciação no momento da fixação dos montantes máximos ou na elaboração do modelo de custos. O órgão jurisdicional de reenvio observa, todavia, que não dispunha de todas as informações que o IBPT recebera dos operadores e que o IBPT invocara a respeito delas o seu dever de sigilo.

31. Perante esta situação, a Cour d'appel de Bruxelles, por acórdão proferido em 14 de Outubro de 2004 no recurso nele pendente, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 19 de Outubro de 2004, submete as seguintes questões ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para decisão prejudicial:

«No que respeita ao serviço de portabilidade dos números previsto no artigo 30.° da Directiva 2002/22/CE (directiva 'serviço universal'):

1. O artigo 30.°, n.° 2, da directiva serviço universal, que prevê que as autoridades reguladoras nacionais garantirão que a tarifação de interligação relacionada com a oferta de portabilidade dos números se baseie nos custos, refere-se somente aos custos relacionados com o tráfego para o número mantido ou também aos montantes dos custos suportados pelos operadores para executar os pedidos de portabilidade do número?

2. Caso o artigo 30.°, n.° 2, da directiva se refira apenas à tarifação de interligação relacionada com o tráfego para o número mantido, deve ser interpretado no sentido de que:

   a) deixa à discrição dos operadores a negociação das condições comerci-

ais do serviço e proíbe os Estados-Membros de imporem previamente condições comerciais às empresas às quais incumbe a obrigação de prestar o serviço de portabilidade do número no que respeita às prestações relacionadas com a execução de um pedido de portabilidade?

b) não proíbe os Estados-Membros de imporem previamente condições comerciais para o referido serviço aos operadores que forem designados como detendo um poder de mercado significativo num determinado mercado?

c) a uma medida nacional que habilite a autoridade reguladora nacional a fixar previamente, para todos os operadores e em relação a um determinado período, o montante máximo dos encargos que o operador cedente pode exigir ao operador receptor?

d) a uma medida nacional que conceda ao operador cedente o direito de aplicar a tarifação determinada pela autoridade reguladora nacional, dispensando-a da obrigação de provar que a tarifação que aplica é baseada nos seus próprios custos?

3. Caso o artigo 30.º, n.º 2, da directiva deva ser interpretado no sentido de que impõe a todos os operadores a obrigação de se basearem nos custos, no que respeita aos custos de portabilidade do número, o mesmo deve ser interpretado no sentido de que se opõe:

a) a uma medida reguladora nacional que imponha um determinado método para o cálculo dos custos?

b) a uma medida nacional que fixe previamente a repartição dos custos entre os operadores?

Quanto ao direito de recurso previsto no artigo 4.º da Directiva 2002/21/CE (directiva-quadro):

O artigo 4.º, n.º 1, da directiva-quadro deve ser interpretado no sentido de que a autoridade designada para conhecer dos recursos deve poder dispor de todas as informações de que necessite para que o mérito da causa possa ser devidamente apreciado, incluindo as informações confidenciais com base nas quais a autoridade reguladora nacional tomou a decisão objecto de recurso?»

IV — Resposta às questões prejudiciais

A — *Quanto à interpretação a dar ao artigo 30.º da directiva «serviço universal» (primeira, segunda e terceira questões prejudiciais)*

1. Objecto das questões prejudiciais e principais fundamentos alegados pelas partes

32. Em primeiro lugar, o objecto do presente processo deve ser discutido um pouco mais aprofundadamente, visto que o órgão jurisdicional nacional, nas primeiras três perguntas que, por sua vez, se desdobram em várias alíneas, solicitou ao Tribunal de Justiça uma interpretação do artigo 30.º da directiva serviço universal.

33. Como resulta do acórdão de reenvio, estas três questões prejudiciais reportam-se à questão da legalidade da base jurídica da decisão recorrida, logo, reportam-se directamente ao decreto real, ao passo que o órgão jurisdicional nacional submeteu a quarta questão prejudicial para o caso de, à luz da resposta que vier a ser dada pelo Tribunal de Justiça, se concluir pela legalidade da base jurídica da decisão recorrida e, por conseguinte, se ter de averiguar se, na decisão recorrida, o IBPT terá deixado passar inadvertidamente erros de apreciação relativamente à elaboração de um modelo teórico dos custos e ao cálculo dos montantes.

34. Na primeira questão, pergunta-se em substância se o artigo 30.º, n.º 2, da directiva serviço universal se refere somente aos custos de tráfego ou também aos custos de activação da portabilidade.

35. A segunda questão é submetida para a hipótese de aquela questão vir a ser respondida negativamente. Por isso, visa, em substância, saber se o artigo 30.º, n.º 2, da directiva serviço universal se opõe à regulação prévia dos custos de activação da portabilidade, ou se permite tal regulação relativamente a operadores com poder de mercado significativo.

36. A terceira questão foi manifestamente colocada para o caso de a primeira questão ser respondida afirmativamente e de o artigo 30.º, n.º 2, da directiva serviço universal se referir aos custos de activação de todos os operadores. Nas várias alíneas desta pergunta, o órgão jurisdicional de reenvio refere-se aos diferentes aspectos da decisão recorrida ou à sua base legal e aos métodos nela aplicados, pretendendo, com isso, obter esclarecimento sobre a compatibilidade destes aspectos ou dos métodos com o artigo 30.º, n.º 2, da directiva serviço universal.

37. Por conseguinte, com as três primeiras questões prejudiciais, que a seguir se analisarão conjuntamente, o órgão jurisdicional nacional pretende saber, em substância, se o artigo 30.º da directiva serviço universal se opõe a uma legislação nacional (a seguir, também, «legislação contestada») que preveja que o montante (máximo) dos encargos para cobrir os custos de activação relacionados com a portabilidade seja fixado previamente para cada operador de telefonia móvel com base num modelo teórico de um operador eficiente no respectivo mercado [8].

38. Relativamente a esta questão, no presente processo, a Mobistar, a Belgacom Mobile, a Base, o IBPT, a Comissão e os Governos do Reino Unido, da Lituânia, da Itália e de Chipre apresentaram observações, cujas linhas principais podem ser resumidas da forma que segue.

39. A Mobistar é de opinião de que o artigo 30.º, n.º 2, da directiva serviço universal se refere meramente aos custos de tráfego e não aos custos de activação da portabilidade, mas que o artigo 30.º da directiva serviço universal, globalmente considerado, não se opõe a uma legislação nacional como a contestada.

40. A Belgacom concorda, em substância, com este entendimento e remete, designadamente, para o facto de a directiva serviço universal não ter como objectivo a harmonização completa da legislação relativa à portabilidade e apenas conter indicações mínimas a este respeito para os Estados-Membros.

41. Também o IBPT, a Comissão e os Governos lituano e cipriota defendem que o artigo 30.º, n.º 2, apenas se refere a custos de tráfego, com o argumento de que a execução dos pedidos de portabilidade e os custos de activação correlativos não se incluem no conceito de «interligação». Excluindo o Governo cipriota, aqueles intervenientes — com *nuances* diversas — concordaram em que um Estado-Membro pode aprovar legislação sobre a portabilidade como a que aqui é contestada. Ao invés, o Governo cipriota acabou por concluir, remetendo para o artigo 10.º, n.º 1, da directiva-quadro, que o artigo 30.º, n.º 2, da directiva serviço universal proíbe os Estados-Membros de imporem previamente condições comerciais aos operadores relativamente à funcionalidade da portabilidade. A esse respeito, conclui, existiria meramente competência para tomar medidas *a posteriori*.

42. A Base, o Governo italiano e o Governo do Reino Unido contrapuseram que o artigo 30.º, n.º 2, da directiva serviço universal se aplica tanto aos custos de tráfego como aos custos de activação da portabilidade. No entender dos dois governos mencionados, esta disposição permite aos Estados-Membros fixarem as condições prévias a todos os operadores, tal como fixa a legislação contestada. A Base defende, toda-

8 — O órgão jurisdicional nacional parte do princípio de que o artigo 30.º, n.º 2, da directiva serviço universal é aplicável aos custos de activação e que o decreto real, independentemente dos métodos de avaliação em que se baseie, ao confiar às autoridades nacionais a fixação geral e prévia dos custos de activação é contrário a esta disposição. O decreto real também viola a directiva serviço universal, na medida em que esta prescreve às autoridades reguladoras nacionais um determinado método para o cálculo dos custos. Por isso, o órgão jurisdicional nacional parte do princípio de que a decisão recorrida carece de base jurídica.

via, que, nos termos do artigo 30.°, n.° 2, da directiva serviço universal, os custos de activação deverão ser fixados com base nos respectivos custos reais do operador cedente e não com base num modelo teórico de um operador eficiente no respectivo mercado.

indagar se é permitido às autoridades reguladoras nacionais fazê-lo através de uma fixação prévia e com sucesso de preços máximos relativamente a todos os operadores com recurso a um modelo teórico dos custos.

2. Apreciação

45. Em primeiro lugar, há que reter que na directiva serviço universal não está definido o que deve entender-se por «preços de interligação relacionados com a oferta de portabilidade dos números», na acepção do artigo 30.°, n.° 2.

43. A título preliminar, observa-se que com as três primeiras questões prejudiciais se solicita ao Tribunal de Justiça — no contexto de um processo sobre a legalidade de uma decisão da autoridade reguladora nacional — que se pronuncie sobre se o artigo 30.°, n.° 2, da directiva serviço universal impede um Estado-Membro de prever que a autoridade reguladora nacional, com recurso a um modelo teórico dos custos, fixe previamente e para todos os operadores o montante máximo que um operador cedente pode exigir de um operador receptor para cobrir os custos de activação da operação de portabilidade dos números por linha ou por número.

46. Várias partes no processo argumentaram que esta disposição apenas se aplica efectivamente aos custos de tráfego relacionados com a portabilidade dos números, fundando-se na ideia de que a activação da operação de portabilidade dos números, que consiste num processo administrativo ou num processo informático — diferentemente do tráfego telefónico dos números portados —, não implica nem pressupõe qualquer interligação, na acepção de uma «ligação física e lógica das redes públicas de telecomunicações», como definida na Directiva 97/33 e na directiva acesso.

44. Farei esta apreciação — como a maioria das partes no processo —, em substância, em duas fases. Na primeira, vou averiguar se os custos de activação se incluem nos preços cuja fixação com base nos custos as autoridades reguladoras nacionais têm de assegurar, nos termos do artigo 30.°, n.° 2, da directiva serviço universal. Na segunda, vou

47. Independentemente de o conceito de interligação — como vem definido no artigo 2.°, alínea b), da directiva acesso ou no artigo 2.°, n.° 1, alínea a), da Directiva 97/33 — não ter obrigatoriamente de ter o mesmo significado no contexto da directiva

serviço universal e naquelas directivas, considero não ser convincente esta interpretação restritiva do conceito de interligação e da configuração técnica da transferência.

48. Até poderá estar correcta a ideia, como de certa forma explicitou a Belgacom, de ser tecnicamente concebível a transferência de um número, em princípio mesmo sem «ligação física e lógica» entre as redes do operador cedente e do operador receptor, enquanto o tráfego telefónico para um número portado sempre exige uma ligação dessas. Porém, esta diferença parece algo construída e nessa medida deve ser relativizada, na medida em que, finalmente, a portabilidade só faz sentido num sector de telecomunicações em que estejam interligadas as diferentes redes entre as quais seja possível a portabilidade, de modo a ser possível a comunicação entre as redes. Além disso, a activação da transferência e, portanto, a preparação administrativa e a activação técnica da transferência através do operador cedente constitui um pressuposto que torna possível o estabelecimento de uma ligação para a rede do operador receptor e para o número portado. Até aqui, a meu ver, nada se opõe a que a activação da transferência ou mesmo o tráfego telefónico ou o encaminhamento da chamada para a rede do operador receptor para um número portado sejam incluídos no conceito de «interligação relacionad[a] com a oferta de portabilidade dos números».

49. Além disso, seria certamente objectado contra uma tal interpretação que no anexo IV da Directiva 97/33 se prevê que as taxas de interligação, entre outros elementos, também possam incluir uma parte razoável dos custos da oferta da portabilidade dos números. Isto mostra que a instalação da portabilidade dos números não constitui um serviço de interligação, porque senão esta menção separada seria supérflua.

50. Em minha opinião, a referida menção dos custos da oferta de portabilidade dos números no anexo IV da Directiva 97/33 corrobora, pelo contrário, a relação geral entre a oferta da transferência e da interligação, uma vez que indica os custos gerados com a oferta da portabilidade dos números como um exemplo da «Lista dos elementos exemplificativos de cálculo das taxas de interligação». Além disso, segundo a alínea a) da parte 1 do anexo VII da mesma directiva, as condições relativas à portabilidade dos números incluem-se nas áreas do «quadro de negociação dos acordos de interligação» para as quais a autoridade reguladora nacional pode fixar as condições prévias.

51. Uma interpretação do artigo 30.°, n.° 2, da directiva serviço universal no seu contexto ou à luz da sua finalidade aponta no sentido de que, a par dos custos de tráfego, também os custos de activação são incluídos nesta disposição.

52. Na base do quadro regulamentar comunitário das telecomunicações, ao qual pertence a directiva serviço universal, encontram-se, entre outros, o objectivo de assegurar uma concorrência efectiva neste sector [9]. No quadragésimo considerando da directiva serviço universal, a portabilidade dos números é designada concretamente como «um factor essencial para facilitar a escolha dos assinantes e a concorrência efectiva num ambiente de telecomunicações concorrencial».

53. Como já transparece nesta passagem, a portabilidade ganha significado desde logo à luz de dois aspectos que representam os dois lados da mesma moeda: por um lado, na perspectiva da concorrência efectiva entre operadores de telefonia móvel que a portabilidade exige, na medida em que facilita aos utilizadores — até por desaparecer a desvantagem da alteração dos números — a mudança de operador e, dessa forma, elimina o entrave a que os operadores entrem na concorrência pelos utilizadores de telecomunicações móveis. Por outro lado, na perspectiva do interesse dos próprios assinantes numa mudança o mais possível sem entraves entre diferentes operadores, mantendo o seu actual número e com isso dispondo de uma maior possibilidade de escolha. O último aspecto, mais «relativo ao consumidor», é sublinhado na directiva serviço universal pelo facto de a portabilidade dos números estar regulada no capítulo IV, relativo aos «interesses e direitos dos utilizadores finais».

9 — V., entre outros, o artigo 8.º da directiva-quadro.

54. Custos de activação da portabilidade excessivos representam manifesta sobrecarga para um operador que queira ganhar novos clientes e, consequentemente, podem dificultar a entrada no mercado de um novo operador. Na medida em que o operador receptor transfere os custos de activação para os utilizadores finais — o que ele, se não directamente, sempre terá de fazer indirectamente através da sua estrutura tarifária geral —, estes custos da portabilidade poderão afastar os assinantes de fazer uso da possibilidade de portabilidade dos números e de mudança para a nova rede.

55. Desse modo, a possibilidade de portabilidade dos números não pode «neutralizar» o «factor número do telefone» como critério na escolha do operador a favor de critérios de concorrência objectivos, tais como qualidade e preço, mantendo-se antes o número de telefone, devido aos custos de portabilidade dos números, como entrave à oferta de mudança dos clientes de telefonia móvel e à concorrência efectiva entre operadores de telefonia móvel. De resto, também resulta do artigo 30.º, n.º 2, segundo período, da directiva serviço universal, no que respeita aos eventuais encargos indirectos, que é válido impedir que os assinantes sejam desencorajados de utilizar o recurso da portabilidade dos números.

56. Neste contexto, deve ainda observar-se que os operadores já estabelecidos no mercado ou operadores com poder de mercado significativo — que são frequentemente daquelas empresas que antes da

liberalização tinham direitos exclusivos —, que já dispunham de uma ampla carteira de clientes, estão mais interessados na fidelização dos seus utilizadores finais e não, na mesma medida de um concorrente recém-chegado, em «transferência de clientes». Por conseguinte, estes operadores estabelecidos — que, quanto mais utilizadores finais tiverem, mais estão em questão como operadores cedentes — têm um interesse natural em aplicar custos de activação o mais elevados possível. Através da imposição de custos de activação excessivos, os operadores cedentes podem desencorajar os seus clientes da mudança ou podem eles próprios, em caso de mudança, conseguir obter uma certa compensação pela perda de clientes.

57. À luz do exposto, uma interpretação no sentido de que os custos de activação não estão abrangidos pelos preços baseados nos custos, princípio este consignado no artigo 30.°, n.° 2, da directiva serviço universal, iria contrariar a finalidade da directiva serviço universal e restringir consideravelmente a respectiva eficácia prática relativamente à oferta da portabilidade.

58. Também não seria inteligível, como alegou a maioria das partes, a razão por que os custos de tráfego deverão ser antes incluídos no artigo 30.°, n.° 2, da directiva serviço universal como custos de activação, tanto mais que os custos de activação devem antes ser precisamente suportados directamente (na Bélgica, o operador receptor pode exigir ao utilizador final até 15 EUR por operação de portabilidade dos números) ou, pelo menos, indirectamente, pelo utilizador final que exerça a possibilidade da portabilidade. Ao invés, os custos de tráfego são facturados pelo operador cedente ao operador da rede a partir da qual é gerada a chamada para um número portado e, por último, portanto, ao assinante que faz a chamada.

59. Enquanto os custos de tráfego são custos que não têm de ser suportados pelo utilizador final que reivindica a possibilidade da portabilidade, os custos de activação são custos que são repercutidos directa ou indirectamente sobre estes assinantes pelo operador receptor.

60. Numa apreciação realista, a meu ver, são mais determinantes para a decisão de mudança de operador os custos que o próprio assinante tem de suportar do que os eventuais custos adicionais para o assinante que faz a chamada.

61. Assim considerados, os custos de activação até têm um papel mais relevante do que os custos de tráfego relativamente à possibilidade que os assinantes têm de concretizar a operação de portabilidade dos números ou no que respeita ao seu «desincentivo». Isto aplica-se mais a um sistema de «direct routing», como na Bélgica, em que as chamadas feitas a partir das redes belgas são transmitidas directamente ao número portado, a ponto de, como resulta dos autos,

apenas incorrerem em custos de tráfego as chamadas para o número portado geradas a partir do estrangeiro.

62. Também sob este ângulo, parece apenas consequente que a obrigação da autoridade reguladora nacional, nos termos do artigo 30.°, n.° 2, de assegurar que os preços relacionados com a portabilidade dos números se baseiem nos custos, se refira também aos custos de activação a par dos custos de tráfego.

63. A seguir, temos, pois, de discutir se é permitido às autoridades reguladoras nacionais assegurar que os preços de activação se baseiam nos custos através de uma fixação prévia de preços máximos relativamente a todos os operadores com recurso a um modelo teórico de custos. Segundo o acórdão de reenvio e as alegações das partes, trata-se aqui, em substância, de dois aspectos. Por um lado, trata-se do âmbito de aplicação *ratione personae* do princípio da fixação com base nos custos do preço da portabilidade, de acordo com o artigo 30.°, n.° 2, da directiva serviço universal, e, por outro, da questão de saber se está vedado aos Estados-Membros atribuírem às autoridades reguladoras nacionais o direito de imporem condições prévias ou obrigações prévias relativamente aos custos relacionados com a portabilidade a todos os operadores ou apenas aos operadores com poder de mercado significativo. Por outro lado, trata-se da conformidade comunitária do método da própria regulação, que é a fixação de um preço máximo com base num modelo teórico de um operador eficiente no respectivo mercado.

64. Como resulta das minhas considerações acima expostas, na directiva serviço universal está consagrada a portabilidade dos números como direito do consumidor ou do utilizador final, que este tem de poder exercitar, tal como resulta expressamente do quadragésimo considerando da directiva, independentemente da empresa que oferece o serviço — ou seja, independentemente de se tratar do operador cedente ou do operador receptor. Assim, o artigo 30.° não contém em nenhum dos seus três números qualquer distinção entre empresas com ou sem poder de mercado significativo.

65. Nesta conformidade, deve declarar-se que a obrigação de fixação com base nos custos se aplica de uma maneira geral aos «preços de interligação relacionados com a oferta de portabilidade dos números», no caso vertente, portanto, aos custos de activação e, naturalmente, independentemente do facto de estes preços serem exigidos por operadores com ou sem poder de mercado.

66. Não se pode deixar de ter em conta que o órgão jurisdicional nacional colocou a questão da competência reguladora das autoridades reguladoras nacionais no contexto do novo quadro regulamentar para as telecomunicações — segundo o qual, como de resto acontecia igualmente no anterior

quadro regulador —, se atribui, em princípio, prioridade à livre negociação das empresas para negociarem entre si as condições relativas aos serviços de telecomunicações em bases profissionais, face à regulamentação e fixação de obrigações prévias pelas autoridades nacionais, ficando limitada a competência destas para imporem determinadas obrigações prévias às empresas com poder de mercado significativo [10]. Entre outras coisas, de acordo com o décimo quarto considerando da directiva acesso, no que concerne às obrigações que impendem sobre empresas com poder de mercado significativo, fixadas na Directiva 97/33, «esta gama de obrigações possíveis deve ser mantida, mas, além disso, deve ser definida como um conjunto de obrigações máximas que pode ser aplicado às empresas, a fim de evitar um excesso de regulação».

67. No entanto, como alegaram com razão, a este propósito, a Comissão, a Mobistar, a Base, a Belgacom bem como o IBPT, entre outros, a portabilidade dos números, tal como está regulada no artigo 30.º da directiva serviço universal, segundo o artigo 8.º, n.º 3, da directiva acesso, não pertence expressamente às áreas em que estaria vedado às autoridades reguladoras nacionais impor as obrigações prévias mencionadas nos artigos 9.º a 13.º da directiva acesso a outros operadores como os que são classificados como operadores com poder de mercado significativo.

10 — V. o décimo terceiro considerando da directiva acesso e o vigésimo sétimo considerando da directiva-quadro.

68. A meu ver, isto apoia o entendimento de que é permitido a uma autoridade reguladora nacional, no que respeita à portabilidade, tal como está regulada na directiva serviço universal, concretamente no que respeita à fixação com base nos custos dos preços relacionados com a portabilidade, impor obrigações prévias também aos operadores sem poder de mercado significativo. No que concerne ao excesso de regulamentação no sector das telecomunicações que o novo quadro regulamentar, a que pertence a directiva serviço universal, tenta evitar, parece-me importante que a legislação controvertida preveja não a determinação de um preço fixo para os custos de activação, mas simplesmente a fixação pela autoridade reguladora nacional de um montante máximo relativamente aos custos de activação, de modo que a possibilidade dada aos operadores de negociarem livremente entre si o montante dos custos de activação não seja completamente restringida, mas se fixe apenas um limite superior ao papel da negociação a este respeito.

69. Além disso, deve constatar-se que as obrigações impostas aos Estados-Membros relativamente à portabilidade dos números estão amplamente circunscritas no artigo 30.º da directiva serviço universal.

70. Nos termos do n.º 1 deste artigo, os Estados-Membros têm de assegurar a portabilidade dos números em geral a todos os assinantes de serviços telefónicos acessíveis ao público, incluindo os serviços móveis independentemente da empresa que fornece o serviço. O n.º 2 deste artigo concretiza esta obrigação no sentido de que as autoridades

reguladoras nacionais devem assegurar a fixação dos preços da portabilidade dos números com base nos custos — portanto, também dos custos de activação — e garantir que os eventuais encargos directos para os assinantes não sejam desincentivadores. Finalmente, o n.º 3 contém uma indicação «negativa» para as autoridades reguladoras nacionais, porque elas não podem impor tarifas de retalho para as operações de portabilidade dos números de forma a causar distorções da concorrência, por exemplo, fixando tarifas de retalho especiais ou comuns.

71. Por conseguinte, a directiva serviço universal deixa um enorme espaço de manobra aos Estados-Membros para fixarem as suas obrigações relacionadas com a oferta da portabilidade dos números.

72. No que respeita concretamente à legislação dos custos de activação, o artigo 30.º, n.º 2, da directiva serviço universal nada refere que possa significar que a fixação prévia de preço máximo com base num modelo teórico de um operador eficiente no respectivo mercado é contrária a esta disposição ou que não representa um meio adequado para garantir que se baseiem nos custos aqueles custos de activação que um operador cedente pode exigir a um operador receptor.

73. A tese de que, de acordo com a directiva serviço universal, os preços de interligação relacionados com a oferta de portabilidade dos números não têm de ser regulados com base nos custos individuais reais do respectivo operador, mas podem antes ser antecipadamente regulados com base num modelo teórico dos custos, encontra finalmente também um apoio no quadragésimo segundo considerando, segundo o qual as autoridades reguladoras nacionais, no exercício das atribuições que lhes confere o artigo 30.º, n.º 2, também podem tomar em conta os preços de mercados comparáveis.

74. À vista do exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às primeiras três questões prejudiciais que o artigo 30.º, n.º 2, da directiva serviço universal não impede um Estado-Membro de prever que a autoridade reguladora nacional, com base num modelo teórico de um operador eficiente, fixe previamente para todos os operadores o montante máximo que pode exigir um operador cedente a um operador receptor para cobrir os custos de activação da portabilidade dos números por linha ou por número.

B — *Quanto à interpretação do artigo 4.º da directiva-quadro (quarta questão prejudicial)*

1. Objecto da questão prejudicial e principais alegações das partes

75. Como resulta do acórdão de reenvio, o órgão jurisdicional nacional não dispõe de

todas as informações (indicação dos números) que o IBPT recebeu dos operadores e com base nos quais fixou os custos teóricos de um operador de telefonia móvel eficiente. No processo principal, o IBPT fundamenta-se no seu dever de sigilo, nos termos da Lei de 17 de Janeiro de 2003 relativa ao seu estatuto.

76. Perante esta situação, o órgão jurisdicional nacional pretende saber se, nos termos do artigo 4.º da directiva-quadro, deve poder dispor de todas as informações necessárias à apreciação do mérito de um recurso nos termos desta disposição, incluindo daquelas indicações que, segundo o direito nacional e comunitário sobre o segredo dos negócios, são confidenciais.

77. As partes são unânimes em considerar que [11] o organismo de recurso ao qual, nos termos do artigo 4.º da directiva-quadro, seja confiada toda a apreciação do mérito de um recurso contra uma decisão da autoridade reguladora nacional tem de poder dispor de todas as informações para poder decidir do mérito do recurso, incluindo mesmo aquelas informações que estejam sujeitas à confidencialidade. A protecção dos dados confidenciais e dos segredos de negócios deve, porém, ser assegurada pelo tribunal de recurso no quadro do direito processual nacional, com as exigências de uma efectiva protecção jurídica e em harmonia com o direito de defesa das partes. Entre outras coisas, as partes referem-se à possibilidade de limitar o acesso das partes às informações que devem ser tratadas como confidenciais.

78. O IBPT alega ainda que, embora tivesse reservas no que respeita às suas obrigações de confidencialidade quanto à transmissão das respectivas informações ao tribunal, não se oporia a um pedido ou a uma ordem do tribunal nesse sentido.

2. Apreciação

79. Nos termos do artigo 4.º da directiva-quadro, tal como também decorre do décimo segundo considerando desta directiva, qualquer interessado que seja objecto de uma decisão por parte de uma autoridade reguladora nacional deve ter o direito de recorrer efectivamente para um organismo independente.

80. A directiva-quadro contém no seu artigo 5.º normas sobre a prestação de informações às autoridades reguladoras nacionais e à Comissão, mas não refere a este respeito nenhuma norma expressa quanto aos organismos de recurso, que — como, no caso vertente, o órgão jurisdicional nacional — sejam chamados, nos termos do direito nacional, a fiscalizar as decisões das autoridades reguladoras nacionais. Como as

11 — O Governo lituano não tomou posição sobre esta questão.

partes alegaram acertadamente neste sentido, a garantia deste direito a uma efectiva protecção jurídica contra decisões da autoridade reguladora nacional pressupõe, contudo, que o organismo de recurso — como as autoridades reguladoras nacionais, nos termos do artigo 5.°, n.° 1, e a Comissão, nos termos do artigo 5.°, n.° 2, da directiva —, em princípio, possa dispor de todas as informações de que necessita para poder decidir objectivamente sobre o mérito do recurso.

81. No que interessa à prestação de informações que, nos termos das normas comunitárias e das normas de cada Estado sobre o sigilo, devam ser consideradas confidenciais, o artigo 5.°, n.° 3, da directiva-quadro prevê que a Comissão e as respectivas autoridades reguladoras nacionais assegurem o correspondente tratamento confidencial. Além disso, os Estados-Membros, nos termos do artigo 5.°, n.° 4, da directiva-quadro, no que respeita à publicação de informações, têm de observar, designadamente, as disposições legais da Comunidade e as dos Estados-Membros relativas à garantia do sigilo profissional.

82. De acordo com estas disposições, a confidencialidade das informações não tem como consequência que estas não sejam prestadas às autoridades reguladoras nacionais ou à Comissão. Estas têm antes de assegurar «um tratamento confidencial equivalente».

83. Em meu entender, este regime também é de aplicar aos processos que decorrem nos organismos nacionais de recurso. Estes também devem, pois, poder dispor das informações de que necessitam para exercerem a sua missão de assegurar uma protecção jurídica eficaz contra decisões das autoridades reguladoras nacionais, quando se trate de informações que, nos termos das disposições comunitárias ou do direito de cada Estado-Membro, devam ser consideradas confidenciais. Evidentemente, têm de assegurar o correspondente tratamento confidencial.

84. Uma legislação nacional que impeça um organismo de recurso nacional de obter de uma autoridade reguladora nacional informações confidenciais que sejam necessárias para decidir um recurso não seria, pois, compatível com o direito a uma efectiva protecção jurídica, tal como está consagrado no artigo 4.° da directiva-quadro.

85. Além disso, disposições nacionais com este conteúdo que, nos termos do artigo 4.° da directiva-quadro, regulam as modalidades processuais de um organismo de recurso nacional, mesmo quando a fixação destas modalidades processuais compete à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro, a meu ver também são contrárias ao princípio da efectividade, na medida em que, por esse meio, se torna praticamente impossível ou

excessivamente difícil a protecção jurídica eficaz e efectiva contra decisões das autoridades reguladoras nacionais [12].

86. O organismo de recurso — no caso em apreço, o órgão jurisdicional nacional — teria, pois, de deixar de aplicar normas nacionais sobre a confidencialidade ou normas processuais nacionais, que se opusessem à prestação de informações confidenciais de que necessitasse para decidir objectivamente do mérito do recurso [13].

87. Ainda assim, um conflito deste tipo não se deveria colocar com tal profundidade no processo principal, porque — como resulta dos autos — o artigo 23.º da Lei de 17 de Janeiro de 2003 relativa ao estatuto do IBPT, que o Instituto invocou em primeiro lugar no órgão jurisdicional nacional, obriga de uma forma geral o IBPT ou os membros do seu conselho de administração a respeitar os segredos de negócios face a terceiros e a confidencialidade das informações transmitidas pelas empresas, sem sequer analisar especialmente a questão da prestação das respectivas informações ao organismo de recurso. O IBPT também já declarou a sua disposição de querer cumprir uma ordem do órgão jurisdicional nacional para apresentar as informações confidenciais em questão.

88. Além disso, como referiu a maioria das partes, incumbe ao organismo de recurso — no caso em apreço, portanto, ao órgão jurisdicional nacional —, no quadro do recurso nele pendente, tomar as medidas adequadas para estabelecer o equilíbrio entre os requisitos de uma protecção jurídica efectiva, ou o interesse da apreciação objectiva do mérito do recurso e o respeito dos segredos de negócios [14].

89. Num caso como o presente, o órgão jurisdicional nacional pode, por exemplo, ordenar a apresentação de todas as informações de que necessite para decidir objectivamente sobre o mérito do recurso nele pendente contra a decisão da autoridade reguladora nacional e — na medida em que tal seja indispensável e mediante adequada consideração dos direitos de defesa das partes — tratar confidencialmente as informações, se necessário, também em relação às partes.

12 — V., nomeadamente, os acórdãos de 10 de Abril de 2003, Steffensen (C-276/01, Colect., p. I-3735, n.º 60); de 20 de Setembro de 2001, Courage e Crehan (C-453/99, Colect., p. I-6297, n.º 29); e de 24 de Setembro de 2002, Grundig Italiana (C-255/00, Colect., p. I-8003, n.º 33).

13 — V., nomeadamente, o acórdão de 14 de Dezembro de 1995, Peterbroeck (C-312/93, Colect., p. I-4599, n.os 13 e 21).

14 — V., sobre protecção de informações confidenciais, nomeadamente os acórdãos de 11 de Dezembro de 1985, Hillegom (110/84, Recueil, p. 3947, n.º 33), e de 29 de Outubro de 1980, Heintz van Landewyk (209/78 a 215/78 e 218/78, Recueil, p. 3125, n.º 46), e ainda o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1996, Postbank NV/Comissão (T-353/94, Colect., p. II-921, n.º 69).

90. Em vista do que antecede, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda à quarta questão prejudicial que o artigo 4.º da directiva-quadro deve ser interpretado no sentido de que o organismo competente para decidir do recurso deve poder dispor de todas as informações necessárias para poder apreciar objectivamente o mérito do recurso, incluindo as informações confidenciais com base nas quais a autoridade reguladora nacional tenha tomado a decisão que é objecto do recurso. Compete ao organismo de recurso assegurar o tratamento confidencial das informações em causa no recurso nele pendente, através de medidas adequadas.

V — Conclusão

91. Atendendo às considerações que antecedem, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais suscitadas, do seguinte modo:

«1) O artigo 30.º, n.º 2, da Directiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva serviço universal), não impede um Estado-Membro de prever que a autoridade reguladora nacional, com base num modelo teórico de um operador eficiente, fixe previamente para todos os operadores o montante máximo que pode exigir um operador cedente a um operador receptor para cobrir os custos de activação da portabilidade dos números por linha ou por número.

2) O artigo 4.º da directiva-quadro (Directiva 2002/21/CE) deve ser interpretado no sentido de que o organismo competente para decidir do recurso deve poder dispor de todas as informações necessárias para poder apreciar objectivamente o mérito do recurso, incluindo as informações confidenciais com base nas quais a autoridade reguladora nacional tenha tomado a decisão que é objecto do recurso. Compete ao organismo de recurso assegurar o tratamento confidencial das informações em causa no recurso nele pendente, através de medidas adequadas.»