

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

6 de Dezembro de 2001 *

No processo C-146/00,

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por B. Doherty e F. Siredey-Garnier, e em seguida por E. Gippini Fournier e F. Siredey-Garnier, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Francesa, representada inicialmente por K. Rispal-Bellanger, F. Million e S. Pailler, e em seguida por G. de Bergues, F. Million e S. Pailler, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não cumprir o disposto no artigo 4.º-C da Directiva 90/388/CEE da Comissão, de 28 de Junho de 1990,

* Língua do processo: francês.

relativa à concorrência nos mercados de serviços de telecomunicações (JO L 192, p. 10), na redacção da Directiva 96/19/CE da Comissão, de 13 de Março de 1996 (JO L 74, p. 13), e ao não cumprir o disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 3 a 5, da 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) (JO L 199, p. 32), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE e destas directivas,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: F. Macken, presidente de secção, N. Colneric, C. Gulmann (relator), J.-P. Puissochet e J. N. Cunha Rodrigues, juizes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 7 de Junho de 2001,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Abril de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias intentou uma acção, nos termos do artigo 226.º CE, para obter a declaração de que, ao não cumprir o disposto no artigo 4.º-C da Directiva 90/388/CEE da Comissão, de 28 de Junho de 1990, relativa à concorrência nos mercados de serviços de telecomunicações (JO L 192, p. 10), na redacção da Directiva 96/19/CE da Comissão, de 13 de Março de 1996 (JO L 74, p. 13, a seguir «Directiva 90/388 alterada»), e ao não cumprir o disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 3 a 5, da 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) (JO L 199, p. 32), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE e destas directivas.

O direito comunitário

- 2 A obrigação de fornecer um serviço universal de telefonia vocal fixo resulta da Directiva 95/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 1995, relativa à aplicação da oferta de rede aberta (ORA) à telefonia vocal (JO L 321, p. 6), substituída pela Directiva 98/10/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1998, relativa à aplicação da oferta de rede aberta (ORA) à telefonia vocal e ao serviço universal de telecomunicações num

ambiente concorrencial (JO L 101, p. 24). O serviço universal, para este fim, está definido no artigo 2.º, n.º 2, alínea f), da Directiva 98/10 como um conjunto mínimo definido de serviços, de qualidade especificada, acessível a todos os utilizadores, independentemente da sua localização geográfica e, em função das condições específicas nacionais, a um preço acessível.

- 3 A Directiva 98/10 enumera, nos artigos 5.º a 8.º, as prestações que fazem parte, em todas as situações, do serviço universal. Trata-se, designadamente, da ligação à rede telefónica pública fixa, de listas telefónicas e de postos públicos pagos.

- 4 A Directiva 96/19, através do artigo 1.º, ponto 6, introduziu na Directiva 90/388 determinadas disposições relativas à criação do serviço universal e, designadamente, um novo artigo 4.º-C, que dispõe:

«Sem prejuízo da sua harmonização pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho no âmbito da ORA, qualquer regime nacional necessário para partilhar o custo líquido do cumprimento das obrigações de serviço universal conferidas aos organismos de telecomunicações com outros organismos, quer se trate de um sistema de encargos suplementares ou de um fundo de serviço universal, deverá:

- a) Aplicar-se exclusivamente a empresas que ofereçam redes públicas de telecomunicações;

- b) Repartir por cada empresa os respectivos encargos segundo critérios objectivos e não discriminatórios e em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

Os Estados-Membros comunicarão à Comissão qualquer regime desta natureza, de modo a que esta possa verificar a sua compatibilidade com o Tratado.

Os Estados-Membros permitirão aos seus organismos de telecomunicações o reajustamento das tarifas em função das condições específicas do mercado e tendo em conta a necessidade de garantir que o serviço universal seja acessível; em especial, os Estados-Membros permitir-lhes-ão adaptar as actuais taxas desfasadas em relação aos custos e que aumentam o encargo da prestação do serviço universal, a fim de atingir uma estrutura tarifária baseada nos custos reais. Quando tal reajustamento não puder ser efectuado até 1 de Janeiro de 1998, os Estados-Membros em causa apresentarão à Comissão um relatório sobre a eliminação futura dos desequilíbrios tarifários que subsistem, que deverá incluir um calendário preciso de execução.

[...]»

5 A Directiva 96/19 prevê, no artigo 2.º, que os Estados-Membros comuniquem à Comissão, no prazo de nove meses a contar da data de entrada em vigor desta directiva, as informações que lhe permitam verificar o cumprimento do disposto nos pontos 1 a 8 do artigo 1.º da referida directiva. Esta foi publicada em 22 de Março de 1996 e entrou em vigor a 11 de Abril de 1996. O período de nove meses previsto no artigo 2.º terminou, portanto, a 11 de Janeiro de 1997.

6 Estas disposições relativas ao serviço universal foram completadas pelo artigo 5.º da Directiva 97/33, que tem a seguinte redacção:

«1. Sempre que um Estado-Membro determine, nos termos do disposto no presente artigo, que as obrigações de serviço universal representam uma

sobrecarga injusta para uma organização, deve estabelecer um mecanismo de repartição do custo líquido das obrigações de serviço universal com outras organizações que explorem redes públicas de telecomunicações e/ou serviços de telefonia vocal acessíveis ao público. Os Estados-Membros tomarão devidamente em conta os princípios da transparência, da não discriminação e da proporcionalidade ao estabelecerem as contribuições a efectuar. Só as redes públicas de telecomunicações e os serviços de telecomunicações acessíveis ao público indicados na parte 1 do anexo I podem ser financiados deste modo.

2. As contribuições para o custo das obrigações do serviço universal, caso existam, podem basear-se num mecanismo estabelecido especificamente para o efeito e administrado por um organismo independente dos beneficiários, e/ou assumir a forma de um encargo suplementar a juntar ao encargo de interligação.

3. Para determinar a sobrecarga, caso exista, que a oferta do serviço universal representa, as organizações com obrigações de serviço universal calcularão, a pedido da sua autoridade reguladora nacional, o custo líquido dessas obrigações, de acordo com o anexo III. O cálculo do custo líquido das obrigações de serviço universal será objecto de auditoria pela autoridade reguladora nacional ou por outro organismo competente, independente da organização de telecomunicações e aprovado pela autoridade reguladora nacional. Os resultados do cálculo do custo e as conclusões da auditoria estarão abertos ao público nos termos do n.º 2 do artigo 14.º

4. Desde que justificado, com base no cálculo do custo líquido referido no n.º 3, e tendo em conta as vantagens de mercado adicionais, caso existam, de que beneficia uma organização que oferece o serviço universal, as autoridades reguladoras nacionais decidirão se se justifica a instauração de um mecanismo de repartição do custo líquido das obrigações de serviço universal.

5. Sempre que seja instituído o mecanismo de repartição do custo líquido das obrigações do serviço universal a que se refere o n.º 4, as autoridades reguladoras

nacionais garantirão que os princípios de repartição dos custos e os elementos constituintes do mecanismo utilizado sejam acessíveis ao público, nos termos do n.º 2 do artigo 14.º

As autoridades reguladoras nacionais assegurarão a publicação de um relatório anual contendo o custo calculado das obrigações de serviço universal e as contribuições efectuadas por todas as partes em causa.

6. [...]»

- 7 O anexo III da Directiva 97/33 refere a forma de cálculo dos custos do serviço universal de telefonia vocal. Este anexo dispõe:

«[...]

O custo das obrigações do serviço universal será calculado como a diferença entre os custos líquidos, para uma organização, do funcionamento com as obrigações de serviço universal e do funcionamento sem essas obrigações.

[...]

O cálculo basear-se-á nos custos imputáveis:

- i) Aos elementos dos serviços determinados que serão forçosamente oferecidos com prejuízo ou em condições de custo que não se insiram nas normas comerciais normais.

Podem incluir-se nesta categoria elementos do serviço como o acesso a serviços telefónicos de emergência, a oferta de certos telefones públicos de moeda ou cartão, a oferta de certos serviços ou equipamentos para deficientes, etc.;

- ii) A utilizadores finais ou grupos de utilizadores finais específicos que, atendendo ao custo da oferta da rede e serviço especificados, às receitas geradas e ao eventual nivelamento geográfico dos preços imposto pelo Estado-Membro, só podem ser servidos com prejuízo ou em condições de custo que não se insiram nas normas comerciais normais.

Estão incluídos nesta categoria os utilizadores finais ou grupos de utilizadores finais que não seriam servidos por um operador comercial que não tivesse a obrigação de prestar o serviço universal.

[...]

No cálculo dos custos líquidos serão tidas em conta as receitas. Os custos e as receitas devem ser previsionais.»

- 8 O artigo 23.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 97/33 prevê que os Estados-Membros ponham em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva até 31 de Dezembro de 1997 e que do facto informarão imediatamente a Comissão.

O direito francês

- 9 O artigo 22-II da Lei n.º 96-659, de 26 de Julho de 1996, de regulamentação das telecomunicações (a seguir «lei»), previa que o fornecimento ao público, por outro operador que não seja o operador histórico France Télécom, de serviços telefónicos entre postos fixos em redes autorizadas por aplicação do artigo L. 33-1 do code des postes et télécommunications (a seguir «código»), tal como alterado pela lei, não podia produzir efeitos antes de 1 de Janeiro de 1998.
- 10 Um mecanismo de repartição do financiamento do custo líquido das obrigações de serviço universal assumidas pela France Télécom foi aplicado em França a partir de 1997. As disposições foram adoptadas na sequência da aprovação de um documento referido como «relatório Champsaur» em 1996. Este relatório tinha sido redigido por um grupo de peritos independentes a pedido do Governo francês.
- 11 O artigo L. 35-3, ponto II, do código, tal como alterado pela lei, dispõe, designadamente, que «o financiamento de custos imputáveis às obrigações de serviço universal é assegurado pelos operadores de redes abertas ao público» e que «os métodos de avaliação, de compensação e de repartição dos custos líquidos conexos com as obrigações de serviço universal serão tornados públicos, pelo menos, um ano antes da sua aplicação».

12 O artigo R. 20-31 do código, na versão do Decreto n.º 97-475, de 13 de Maio de 1997, relativo ao financiamento do serviço universal adoptado por aplicação do artigo L. 35-3 do código (a seguir «decreto»), prevê uma repartição dos custos do serviço universal em três componentes:

— uma componente denominada C1, representando o custo líquido das tarifas correspondente ao desequilíbrio resultante da estrutura corrente das tarifas telefónicas;

— uma componente denominada C2, correspondente às obrigações de ponderação geográfica e destinada a evitar uma discriminação baseada na localização geográfica;

— uma componente denominada C3, destinada a cobrir os custos líquidos da oferta e de obrigações tais como as tarifas específicas de certas categorias de assinantes com vista a garantir-lhes a acessibilidade do serviço, a disponibilização em todo o território de postos telefónicos, bem como a lista telefónica universal e o serviço de informação correspondente.

13 O artigo 3.º do decreto prevê, unicamente para o ano de 1997, uma avaliação em montante fixo do conjunto das três componentes C1, C2 e C3, antes da aplicação de modalidades de cálculo específicas para cada uma delas.

- 14 Para os anos de 1998 e 1999, o artigo R. 20-32 do código, introduzido pelo decreto, refere que a componente C1 é calculada de acordo com a seguinte fórmula:

$$C = 12 \times (P_e - P) \times N, \text{ em que}$$

- P_e é o preço de assinatura mensal de referência, igual a 65 FRF, líquida de imposto;
 - P é o preço de assinatura mensal média do ano de referência, compreendendo a assinatura do serviço telefónico, a facturação detalhada e os serviços que permitem a um assinante restringir o seu acesso telefónico. P é avaliado tendo em conta as taxas de penetração destas prestações associadas;
 - N representa o número médio, do ano de referência, dos assinantes do operador do serviço universal, excluindo os que beneficiam de assinaturas específicas ou opções tarifárias que correspondam a uma reabsorção ou desequilíbrio dos preços.
- 15 O artigo R. 20-33, ponto III, do código, introduzido pelo decreto, dispõe que, até ao estabelecimento de modelos e de uma contabilidade apropriados, os custos líquidos dos assinantes residentes nas zonas rentáveis que não sejam servidos por um operador nas condições do mercado são avaliados em 1% do volume de negócios do serviço telefónico aberto ao público entre postos fixos do operador de serviço universal.

- 16 O artigo L. 35-3, ponto II, 3.º, do código, tal como alterado pela lei, dispõe que o desequilíbrio resultante, na altura da sua adopção, da estrutura corrente das tarifas telefónicas em relação ao funcionamento normal do mercado deve ser reabsorvido progressivamente pelo operador público antes de 31 de Dezembro de 2000 e que, logo que o desequilíbrio seja reabsorvido, portanto, o mais tardar a 31 de Dezembro de 2000, cessará o pagamento da remuneração correspondente à componente C1.

Tramitação processual

- 17 Por carta de 4 de Junho de 1997, as autoridades francesas notificaram a Comissão, nos termos da Directiva 96/19, a lei, que alterou o código, e um determinado número de decretos de aplicação, entre os quais o decreto.
- 18 A Comissão, por carta de 7 de Novembro de 1997, colocou ao Governo francês um certo número de questões relativas, designadamente, ao calendário de reequilíbrio da estrutura tarifária da France Télécom e às modalidades de cálculo do desequilíbrio desta estrutura, bem como às modalidades de financiamento e de cálculo do custo líquido das obrigações de serviço universal. As autoridades francesas responderam a estas questões por carta de 4 de Dezembro de 1997.
- 19 A Comissão chegou à conclusão de que determinados aspectos das medidas adoptadas pela República Francesa para transpor ou aplicar o artigo 4.º-C da Directiva 90/388 alterada e o artigo 5.º da Directiva 97/33, em conjugação com o anexo III desta, não estavam conformes com estas disposições. Assim, por carta de 24 de Julho de 1998, a Comissão notificou a República Francesa para lhe apresentar observações a este respeito.

- 20 As autoridades francesas responderam à notificação por carta de 4 de Novembro de 1998. Enviaram igualmente um projecto de decreto relativo às tarifas sociais da France Télécom. Tendo considerado que estas medidas não eram adequadas para tornar a regulamentação francesa conforme com as disposições das Directivas 90/388 alterada e 97/33, a Comissão formulou um parecer fundamentado, que enviou, em 8 de Julho de 1999, à República Francesa, nos termos do artigo 226.º CE.
- 21 Por carta de 3 de Dezembro de 1999, as autoridades francesas responderam ao parecer fundamentado reiterando os argumentos já apresentados na carta de resposta à notificação. Por conseguinte, a Comissão decidiu interpor o presente recurso no Tribunal de Justiça.

Quanto à primeira acusação, relativa à aplicação de um financiamento repartido do serviço universal em 1997

- 22 Na sua primeira acusação, a Comissão sustenta que não existe qualquer base jurídica para obrigar os novos concorrentes da France Télécom a contribuir para o financiamento do serviço universal no ano de 1997. Durante este ano, a France Télécom dispôs de um monopólio quase completo em matéria de telefonia vocal fixa, o que foi suficiente para financiar o serviço universal. Ora, determinados operadores de telefonia móvel foram obrigados a pagar uma contribuição para o financiamento do serviço universal em 1997, para além dos custos de ligação resultantes da ligação das suas redes à da France Télécom. O serviço universal foi, contudo, definido para o mercado da telefonia fixa e era inteiramente distinto do mercado de telefonia móvel.
- 23 Na réplica, a Comissão referiu que, na medida em que as condições resultantes do direito comunitário para aplicar um financiamento repartido do serviço universal não estavam reunidas, não era necessário tomar posição sobre a questão de saber se os operadores de telefonia móvel podiam, enquanto tais, ser obrigados a contribuir.

- 24 O Governo francês alega que se trata, essencialmente, de determinar se a abertura do mercado da telefonia móvel teve repercussões sobre o custo do serviço universal suportado pela France Télécom. Sustenta que foi o caso a partir 1997. Por conseguinte, de acordo com o Governo francês, a contribuição dos operadores franceses de telefonia móvel para o financiamento do serviço móvel respondia, a partir deste ano, a uma necessidade económica.
- 25 Assim, esta primeira acusação refere-se à questão de saber se, em 1997, era «necessário» aplicar um mecanismo de repartição do custo líquido do serviço universal, de acordo com a condição prevista para a criação de um tal regime no artigo 4.º-C da Directiva 90/388 alterada.
- 26 A este respeito, importa, primeiro, sublinhar que, assim como resulta do considerando 5 da Directiva 96/19, a finalidade da prorrogação até 1 de Janeiro de 1998 do monopólio dos operadores históricos sobre a telefonia vocal fixa era assegurar o seu equilíbrio financeiro e permitir-lhes fornecer um serviço universal para a rede telefónica fixa.
- 27 Em seguida, há que verificar que, durante 1997, a France Télécom dispunha ainda, com excepção de algumas licenças experimentais, de um monopólio no domínio da telefonia vocal fixa em que se aplica a obrigação de fornecer um serviço universal.
- 28 Por último, importa recordar que a Comissão refere que a concorrência que existia em 1997 em França no mercado das telecomunicações na sequência do mercado da telefonia móvel não criou uma situação que tornasse necessário para a France Télécom a aplicação de um sistema de financiamento repartido do custo do serviço universal, uma vez que a France Télécom detinha, na altura, um monopólio quase completo no domínio da telefonia vocal fixa.

- 29 Face a esta argumentação da Comissão, o Governo francês limitou-se a formular algumas observações gerais sobre a importância da abertura do mercado da telefonia móvel sem precisar em que medida esta abertura teria afectado o custo líquido do serviço universal.
- 30 Ora, tais observações gerais não são suficientes para, tendo em conta a argumentação da Comissão, tornar plausível a «necessidade» da aplicação de um mecanismo de partilha do custo líquido do serviço universal, de acordo com a condição prevista para a criação de um tal regime no artigo 4.º-C da Directiva 90/388 alterada.
- 31 Nestas condições, deve concluir-se que a primeira acusação formulada pela Comissão, tal como referida na sua réplica, é procedente.

Quanto à segunda acusação, relativa ao reequilíbrio tarifário

- 32 No âmbito da segunda acusação, a Comissão recorda o seguinte:

— O artigo 4.º-C, terceiro parágrafo, da Directiva 90/388 alterada introduziu uma disposição que obrigava os Estados-Membros a autorizar os respectivos operadores a procederem ao «reajustamento das tarifas». A finalidade desta operação era corrigir o desequilíbrio das tarifas pelas quais, nos Estados-Membros, determinados preços, designadamente a assinatura e as comunicações locais, tinham um preço baixo, ao mesmo tempo que preços elevados eram praticados em relação a outros serviços, tais como, as chamadas interurbanas ou internacionais.

- Nos termos desta mesma disposição, se o processo de reajustamento não puder ser efectuado até 1 de Janeiro de 1998, o Estado-Membro em causa deve apresentar à Comissão um relatório sobre a eliminação gradual dos desequilíbrios tarifários subsistentes e este relatório deve conter um calendário preciso de execução.
- 33 Ora, segundo a Comissão, como o processo de reajustamento não foi efectuado antes de 1 de Janeiro de 1998, a República Francesa deveria ter respeitado as obrigações previstas para esta eventualidade, especialmente a de comunicar um calendário. Ora, este Estado-Membro não cumpriu as obrigações referidas. A este propósito, a Comissão sublinha que o artigo L. 35-3, ponto III, 3.º, do código, tal como alterado pela lei, impunha unicamente que o reequilíbrio tarifário estivesse terminado a 31 de Dezembro de 2000.
- 34 Na tréplica, o Governo francês afirma que as receitas resultantes das assinaturas telefónicas não cobrem a totalidade do custo da ligação, continuando o deficit de acesso a ser coberto pelos preços praticados pela France Télécom sobre as comunicações locais. É, portanto, exacto, reconhece o Governo francês, que, segundo a definição da Comissão de que as tarifas devem ser reequilibradas para cada um dos serviços, o reequilíbrio não foi efectuado até 1 de Janeiro de 1998. A propósito do calendário, o Governo francês insiste em que era muito difícil estabelecer um calendário que previsse etapas intermédias. Segundo este governo, a fixação de uma data de conclusão realista responde aos objectivos da Directiva 90/388 alterada e permite assegurar aos operadores que acedem ao mercado a transparência necessária.
- 35 Assim, uma vez que se verifica que o reequilíbrio tarifário previsto no artigo 4.º-C, terceiro parágrafo, da Directiva 90/388 alterada não estava completamente efectuado no dia 1 de Janeiro de 1998 e que o Governo francês não transmitiu à Comissão um relatório sobre os seus planos para a supressão gradual dos desequilíbrios tarifários existentes, incluindo um calendário preciso da aplicação, deve declarar-se que a República Francesa não cumpriu as

obrigações expressamente previstas por esta disposição. Com efeito, a exigência de um calendário preciso não é cumprida pela simples indicação da data de conclusão, como a prevista no artigo L. 35-3, ponto II, 3.º, do código, tal como modificado pela lei.

- 36 Nestas condições deve concluir-se que a segunda acusação formulada pela Comissão é procedente.

Quanto à terceira acusação, relativa ao princípio e ao modo de cálculo da componente C1

- 37 No âmbito da sua terceira acusação, a Comissão recorda que o anexo III da Directiva 97/33 dispõe, designadamente, que o cálculo do custo líquido do serviço universal se baseia em custos imputáveis aos utilizadores finais que só podem ser servidos com prejuízo ou em condições de custo que não se insiram nas normas comerciais normais. Assim, esta directiva impõe uma selectividade na determinação dos utilizadores que constituem a base para o cálculo do custo líquido do serviço universal. Segundo a Comissão, a referida directiva não autoriza a incluir nesta base todos os assinantes residentes sem qualquer distinção de situação. Ora, a Comissão alega que, quanto à primeira parte desta acusação, ao incluir na fórmula de cálculo da componente C1 o custo de assinantes residentes rentáveis, a República Francesa incluiu no custo líquido do serviço universal custos que não correspondem às exigências da referida directiva a este respeito.
- 38 Neste contexto, a Comissão considera «assinantes rentáveis» aqueles cujas despesas com serviços de telefonia vocal atingem um nível suficiente para que, tendo em conta os encargos fixos inerentes às suas assinaturas individuais e os custos variáveis relacionados com utilização da rede, a receita realizada pelo operador com as suas assinaturas e as suas comunicações telefónicas permita a este operador dispor de uma margem.

- 39 O Governo francês sustenta essencialmente que a fórmula de cálculo da componente C1 se justifica pelo segundo critério constante do anexo III da Directiva 97/33, ou seja, o da inclusão dos custos dos serviços que só podem ser fornecidos em condições de custo que não correspondam às normas comerciais normais. Ora, enquanto o reequilíbrio tarifário não estiver efectuado, não será possível identificar os assinantes servidos nestas condições e, portanto, seleccionar os assinantes a incluir na base para o cálculo do custo líquido do serviço universal.
- 40 A este respeito, verifica-se que a República Francesa incluiu na fórmula de cálculo da componente C1 todos os assinantes residentes, portanto, também os assinantes rentáveis. Sobre este ponto, o Governo francês limitou-se a apresentar uma argumentação geral relativa a uma eventual impossibilidade de distinguir os assinantes nos termos dos critérios do anexo III da Directiva 97/33. Assim, há que declarar que a República Francesa incluiu no custo líquido do serviço universal custos que não reúnem as condições previstas neste anexo.
- 41 Na segunda parte da sua acusação, a Comissão sustenta que a fórmula de cálculo da componente C1 que consta do artigo L. 20-32 do código, mesmo que pudesse justificar-se no seu princípio, não imputa os encargos ligados ao financiamento do serviço universal a cada uma das empresas segundo critérios objectivos, como é exigido pelo artigo 4.º-C da Directiva 90/388 alterada. Além disso, segundo a Comissão, não tem em conta o princípio da transparência tal como previsto no artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 97/33.
- 42 A Comissão recorda, a este respeito, que a fórmula em causa assenta na diferença entre o preço médio da assinatura actual, P, e o preço teórico de uma assinatura considerado reequilibrado, Pe, cujo valor é obtido por comparação internacional com os países considerados como tendo alcançado o reequilíbrio tarifário. Contudo, a fórmula contém dois defeitos na sua tradução concreta: por um lado, o valor de referência Pe não está claramente fundamentado e, por outro, os valores P e Pe não são comparáveis.

- 43 No que respeita ao primeiro defeito, a Comissão alega que resulta dos números fornecidos pelo Governo francês a propósito do valor de referência P_e que este, que influencia as componentes C1 e C2, não foi fixado de maneira transparente. Tratando-se, primeiro, da técnica utilizada no relatório Champsaur, a amplitude das tarifas indicadas por este relatório é muito extensa, pois situa-se entre 55 FRF e 75 FRF, ou seja, uma amplitude de 30%. Isto resulta, designadamente, do facto de os preços de assinatura ditos «reequilibrados» nos diferentes países utilizados para esta comparação cobrirem um conjunto de serviços diferentes e, portanto, não comparáveis. Aliás, o relatório Champsaur referiu que «este relatório foi redigido numa altura em que os resultados do estudo e da auditoria relativos à interligação, ao serviço universal e às contas da France Télécom ainda não eram conhecidos» e que «constitui, portanto, um documento de orientação que deve ser retomado à luz destes resultados».
- 44 Além disso, no que respeita à questão de saber se o valor P_e é compatível com os dados contabilísticos da France Télécom, a Comissão refere que não tem conhecimento de eventuais trabalhos contabilísticos. Se tais dados contabilísticos, que permitam calcular o nível de equilíbrio da assinatura, existem, deveria ser este o valor a tomar como referência e não o valor P_e resultante de comparações internacionais muito pouco precisas. A Comissão refere ainda que os números fornecidos pelas autoridades francesas referentes às receitas e aos custos médios do segmento de acesso e das chamadas locais demonstram que, todos estes elementos combinados, não há deficit. Contudo, a metodologia utilizada não é indicada. Os dados fornecidos não são, assim, suficientes para demonstrar que o valor P_e está claramente fundamentado.
- 45 Quanto ao segundo defeito na fórmula de cálculo da componente C1, a Comissão considera que, para fixar o custo líquido do serviço universal, um elemento-chave no cálculo é a diferença entre o valor P e o valor P_e . Para calcular esta diferença, seria necessário que os valores P e P_e assentassem em bases comparáveis. Ora, de acordo com a Comissão, esta não é a situação no caso em apreço. Com efeito, por um lado, a facturação detalhada está incluída no cálculo do valor P_e , enquanto para o cálculo do valor P é opcional e paga. Esta diferença causa um empolamento do valor P_e . Por outro lado, o valor P_e compreende os custos conexos com a manutenção da lista vermelha, constituída pelos assinantes que

não querem constar da lista telefónica, enquanto o valor P não compreende as receitas que daí resultam. Assim, ainda que o cálculo do valor C1 seja objectivamente fundamentado, o princípio da transparência não é respeitado em relação ao cálculo.

- 46 O Governo francês, que não contesta a obrigação de respeitar o princípio da transparência, limita-se a invocar que a fixação do valor Pe em 65 FRF resulta de uma comparação internacional entre os países nos quais as tarifas dos operadores históricos são consideradas reequilibradas. Este número insere-se na amplitude de 55 FRF a 75 FRF definida pelo relatório Champsaur. Além disso, da decisão das autoridades de regulação das telecomunicações n.º 99-120, de 9 de Fevereiro de 1999, resulta que o aumento do preço da assinatura telefónica para 64,68 FRF teve como efeito a reabsorção do desequilíbrio tarifário. Para o Governo francês, o valor Pe é, pois, suficientemente transparente.
- 47 Na réplica, a Comissão sustenta que o Governo francês não apresenta qualquer explicação convincente quanto à maneira como o valor Pe foi fixado em 65 FRF. Este governo limita-se a afirmar que o referido número resulta de uma comparação internacional, sem contudo explicar como é que as assinaturas dos diferentes países formam harmonizadas. Se o número retido se insere efectivamente na amplitude identificada no relatório Champsaur, a Comissão sublinha que esta amplitude é muito extensa e que o próprio relatório parte do princípio de que cálculos mais precisos seriam efectuados nesta matéria.
- 48 A este respeito, importa assinalar que o artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 97/33 prevê que os Estados-Membros que aplicaram um mecanismo de repartição do custo líquido das obrigações de serviço universal tenham em conta o princípio da transparência quando fixam as contribuições a efectuar.

- 49 Com efeito, tendo em conta o impacto dos montantes retidos para os valores de referência sobre o montante das contribuições impostas aos novos operadores, é necessário que estes valores sejam fixados de acordo com critérios objectivos, tomando em consideração elementos comparáveis e portanto transparentes, para permitirem que estes operadores calculem os seus custos e as suas receitas prováveis. Qualquer elemento que torne este cálculo mais difícil desencoraja a entrada destes operadores no mercado.
- 50 Mesmo que, como a Comissão reconhece, não esteja excluído que uma comparação internacional constitua um método adequado para calcular o custo líquido das componentes do serviço universal, há, contudo, face às diferenças entre os Estados-Membros, que ser prudente em relação ao resultado de tal comparação, em particular quando os serviços são opcionais em parte dos países de referência e não é este o caso no Estado-Membro objecto da comparação. Este método não pode, portanto, ser utilizado no cálculo do custo líquido do serviço universal sem ser afinado, definindo previamente o conjunto dos serviços incluídos na assinatura que constitui a base de referência e voltando a calcular, com base nesta lista de serviços, o preço da assinatura correspondente nos diversos países em causa com vista a definir a margem de tarifas comparáveis.
- 51 No caso em apreço, e este aspecto não é contestado pelo Governo francês, o cálculo da componente C1 baseia-se na comparação de parâmetros (P e Pe) que assentam em bases diferentes. Com efeito, o valor P não compreende as receitas da facturação detalhada, enquanto, no país de referência para o cálculo do valor Pe, a assinatura de base inclui esta facturação. Além disso, mesmo que as receitas resultantes da inscrição na lista vermelha não constem nem do valor P nem do valor Pe, o Governo francês não referiu como procedeu, no cálculo do valor Pe, para corrigir os valores da assinatura que inclui automaticamente a possibilidade de ser inscrito na lista vermelha. Por conseguinte, os parâmetros P e Pe não podem ser comparados.
- 52 Nesta condições, admitindo que os cálculos dos valores P e Pe assentam isoladamente em critérios objectivos, resulta da impossibilidade de comparar o

seu valor que o cálculo da componente C1, baseado numa tal comparação, não pode ser considerado transparente no sentido do artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 97/33.

- 53 Assim, há que concluir que a República Francesa não cumpriu a obrigação de transparência no cálculo do custo líquido do serviço universal.
- 54 Há, assim, que concluir que a terceira acusação formulada pela Comissão é procedente.

Quanto à quarta acusação, relativa à falta de fundamentação de certas componentes do custo líquido do serviço universal

- 55 No âmbito da quarta acusação, a Comissão recorda que o artigo 5, n.º 3, da Directiva 97/33 dispõe que, para determinar o peso que eventualmente representa o fornecimento do serviço universal, os organismos que tenham obrigações de serviço universal calculam o custo líquido destas obrigações nos termos do anexo III da referida directiva. O cálculo do custo líquido do serviço universal é verificado pela autoridade reguladora nacional ou por outro organismo competente, independente do organismo de telecomunicações, e aprovada pela autoridade reguladora nacional.
- 56 A Comissão sustenta que determinadas componentes do custo líquido do serviço universal foram estabelecidas em montante fixo na regulamentação francesa, contrariamente à obrigação de efectuar um cálculo específico que decorre do artigo 5.º, n.º 3, da Directiva 97/33. Em primeiro lugar, alega que o artigo R. 20-33, ponto III, do código, inserido pelo decreto, fixa a componente relativa aos

custos líquidos dos assinantes não rentáveis nas zonas rentáveis para os anos de 1997 e 1998 em 1% do volume de negócios do serviço telefónico aberto ao público entre postos fixos de operadores do serviço universal. Em segundo lugar, refere que o artigo 3.º do decreto fixa o custo líquido das diferentes componentes do serviço universal para o ano de 1997 em base fixa. Em terceiro lugar, sustenta que o montante da contribuição paga à France Télécom para compensar os custos das tarifas sociais foi calculado de maneira imprecisa.

- 57 Em sua defesa, o Governo francês refere, no que diz respeito aos custos líquidos dos assinantes não rentáveis nas zonas rentáveis, que resulta do relatório Champsaur que, na altura, ainda não existia um método fiável para efectuar este cálculo. O relatório propôs uma margem sobre que se basearia a percentagem fixa prevista no artigo R. 20-33, ponto III, do código, introduzido pelo decreto. O Governo francês duvida da possibilidade de calcular retroactivamente os custos em causa. Tratando-se do custo líquido do serviço universal para 1997, argumenta que a componente geográfica deste custo, que foi estimada em 3% do volume de negócios, resulta de uma comparação internacional. Pretende ter feito prova de pragmatismo e considera que um cálculo complexo efectuado *a posteriori* em relação a 1997 resultaria apenas numa alteração muito marginal. No que respeita às tarifas sociais, o Governo francês remete para o Decreto n.º 99-162, de 8 de Março de 1999, relativo ao serviço universal de telecomunicações e que altera os artigos R. 20-34 e R. 20-40 do código e o artigo R. 251-28 do code de la sécurité sociale (JORF de 9 de Março de 1999, p. 3512), que criou um novo sistema neste domínio. Este sistema prevê uma redução social telefónica para certos beneficiários do rendimento mínimo e inválidos de guerra, no montante de 27,60 FRF por mês em 2000. Esta redução é financiada por um fundo de serviço universal, para que os operadores telefónicos contribuem segundo uma taxa proporcional aplicada sobre o respectivo volume de negócios.

- 58 Na réplica, a Comissão alega, em primeiro lugar, que, em 1997 e 1998, as contribuições fixas relativas aos custos líquidos dos assinantes não rentáveis foram muito mais elevadas do que em 1999 e 2000, anos em relação aos quais o cálculo foi efectuado com base num modelo. Em segundo lugar, a Comissão, a propósito do custo líquido do serviço universal para 1997, chama a atenção para

o facto de que se o Governo francês deu alguma explicação em relação aos elementos que foram tidos em conta, não explicou como é que estes elementos levaram ao resultado final. Em terceiro lugar, refere que, mesmo que o sistema relativo às tarifas sociais tenha sido melhorado para o futuro, mantêm-se as infracções verificadas em 1997 e 1998.

- 59 Na contestação, o Governo francês sustenta que, mesmo impreciso, o método utilizado em 1997 e 1998 para calcular os custos líquidos dos assinantes não rentáveis nas zonas rentáveis era o único praticável. Segundo este governo, em todo o caso, o impacto deste método nos novos operadores foi bastante fraco devido à quota de mercado que detinham na altura. Aliás, o Governo francês admite que seria tecnicamente possível calcular retroactivamente o custo líquido do serviço universal em 1997 através de um modelo utilizado mais tarde, mas sustenta que este processo teria apenas um resultado marginal e seria de aplicação delicada, pois pressupunha que a France Télécom fornecesse um quantidade importante de informação.
- 60 A este respeito, tendo em conta que o artigo 5.º, n.º 3, da Directiva 97/33 dispõe que o custo líquido do serviço universal deve ser calculado em conformidade com o anexo III da referida directiva, cumpre notar que apenas podem ser considerados neste cálculo os custos que são consequência directa do fornecimento deste serviço. Com efeito, a instauração de condições iguais de concorrência para os diferentes operadores de telecomunicações pressupõe uma estrutura de custos objectiva e transparente. A Directiva 97/33 proíbe, portanto, a fixação de componentes do custo líquido do serviço universal em determinado montante ou de forma imprecisa, sem efectuar um cálculo específico. Ora, o Governo francês não contesta o facto de ter fixado em determinado montante ou de forma imprecisa o custo líquido do serviço universal ou determinados elementos, nos termos referidos no n.º 56 do presente acórdão.
- 61 Nestes termos, há que concluir que a quarta acusação formulada pela Comissão é procedente.

Quanto à quinta acusação, relativa aos métodos de cálculo do custo líquido de determinadas componentes do serviço universal

- 62 Na quinta acusação, a Comissão alega que determinadas componentes do custo líquido do serviço universal foram definidas de forma a empolar artificialmente o custo.
- 63 Na primeira parte desta acusação, a Comissão sustenta que o método aplicado pelas autoridades francesas para determinar as zonas rentáveis não tinha em conta um certo número de receitas, tais como as provenientes da inscrição na lista vermelha e dos serviços referidos como «conforto», que compreendem serviços como o desvio de chamadas, o toque e a apresentação do número.
- 64 Na sua contestação, o Governo francês reconhece a necessidade de ter em conta as receitas líquidas dos serviços «conforto» nas receitas consideradas para determinar as zonas não rentáveis. Admite que o custo e as receitas destes serviços apenas foram consideradas a partir do exercício de 1999. Em contrapartida, sustenta que não é possível separar o serviço de inscrição na lista vermelha da edição da lista telefónica. A lista vermelha não constitui, portanto, segundo o Governo francês, um elemento distinto a ter em conta no cálculo.
- 65 Na réplica, a Comissão alega que é necessário proceder a uma distinção entre, por um lado, as actividades de manutenção da lista vermelha e, por outro, as da edição de uma lista impressa ou electrónica. Decorre do artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Directiva 98/10 que cada operador tem uma lista vermelha para os seus assinantes. O serviço de inscrição na lista vermelha é facturado ao assinante em causa e é, portanto, independente do custo e das receitas de edição de uma lista telefónica.

- 66 A este respeito, deve, por um lado, recordar-se que o anexo III da Directiva 97/33 refere que as receitas são tidas em conta para o cálculo do custo líquido do serviço universal.
- 67 Por outro lado, importa referir que o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Directiva 98/10 dispõe que cada operador deve colaborar no estabelecimento de uma lista telefónica fornecendo as informações pertinentes para este fim, ou seja, as informações referentes aos seus assinantes que não se opuseram à sua inclusão na lista.
- 68 Desta situação decorre, como referiu a Comissão, um princípio segundo o qual cada operador gere, no que lhe diz respeito, a lista dos seus assinantes que não querem figurar na lista universal e não comunica o nome destes assinantes ao editor da lista telefónica. Cada operador tem, portanto, a sua lista vermelha cuja manutenção releva da gestão dos seus assinantes e não do serviço universal. Com efeito, o facto de os assinantes de um novo operador pagarem para constar da sua lista vermelha não implica uma receita nem um custo para as actividades de edição da lista telefónica do próprio operador histórico.
- 69 Há, assim, que concluir que o Governo francês para determinar as zonas não rentáveis deveria ter tido em conta, no cálculo do custo líquido do serviço universal, as receitas resultantes dos serviços «conforto» e da inscrição na lista vermelha.
- 70 Na segunda parte da quinta acusação, a Comissão alega que as autoridades francesas não respeitaram as regras previstas no anexo III da Directiva 97/33, na medida em que tiveram em conta, no cálculo do custo líquido do serviço universal para 1998, custos contabilísticos que incluem custos históricos e não apenas custos previsionais.

- 71 Em sua defesa, Governo francês afirma que teve em consideração correcções substanciais do valor das amortizações dos equipamentos de comutação e de transmissão, com base nos custos de renovação, tendo em conta a forte tendência para a baixa do preço de determinados equipamentos. Na sequência desta revisão dos valores de amortização, os custos dos equipamentos tidos em conta eram, na verdade, históricos, mas corrigidos. Parece difícil prever custos sem ter por base exercícios e previsões anteriores, que constituem, em si, bases de reflexão úteis. Tendo em conta as dificuldades de aplicação que surgiriam se a metodologia utilizada em 1999 devesse ser aplicada em relação ao ano de 1998, o Governo francês não tem a intenção, *a priori*, de corrigir os números relativos a 1998.
- 72 Deve, a este respeito, recordar-se que o anexo III da Directiva 97/33 dispõe que os custos e as receitas tidos em conta no cálculo do custo líquido do serviço universal são previsionais.
- 73 Ora, verifica-se que o Governo francês reconhece ter tido em conta, no cálculo do custo líquido do serviço universal para 1998, custos contabilísticos que incluíam custos históricos, contrariamente às regras previstas no anexo III da Directiva 97/33.
- 74 Na terceira parte da sua quinta acusação, a Comissão sustenta que, contrariamente às regras previstas no artigo 5.º, n.º 4, da Directiva 97/33, o modo de cálculo do custo líquido do serviço universal utilizado pelas autoridades francesas não tem em conta os benefícios imateriais ligados à prestação do serviço universal, excepto no que respeita à oferta no território nacional de postos públicos e ao fornecimento de listas telefónicas.

- 75 Em sua defesa, o Governo francês reconhece não ter respeitado o artigo 5.º, n.º 4, da Directiva 97/33 ao negligenciar a contribuição dos benefícios imateriais conexos com a prestação do serviço universal. Acrescenta que só dificilmente será possível proceder *a posteriori* à avaliação do custo deste elemento do serviço universal.
- 76 Ora, a este respeito, há que recordar que o artigo 5.º, n.º 4, da Directiva 97/33 impõe que os Estados-Membros tenham em conta, no cálculo do custo líquido do serviço universal, a vantagem eventual no mercado que retira um organismo que oferece um serviço deste tipo.
- 77 Ora, cumpre notar que o Governo francês reconhece que semelhante vantagem não foi tida em conta neste cálculo, contrariamente à obrigação decorrente do artigo 5.º, n.º 4, da Directiva 97/33.
- 78 Nestas condições, importa concluir que a quinta acusação formulada pela Comissão é procedente.

Quanto à sexta acusação, relativa à ausência de publicação das contribuições dos operadores

- 79 Na sexta acusação, a Comissão recorda que o artigo 5.º, n.º 5, segundo parágrafo, da Directiva 97/33 impõe aos Estados-Membros a publicação de um relatório anual contendo o custo calculado das obrigações de serviço universal e

as contribuições efectuadas por todas as partes em causa. Ora, o relatório elaborado pelas autoridades francesas para o ano de 1997 não menciona as contribuições para o custo líquido do serviço universal fornecidos pelos operadores em causa.

- 80 Em sua defesa o Governo francês admite que os relatórios relativos a 1997 e a 1998 não correspondem plenamente às exigências impostas pelo artigo 5.º, n.º 5, segundo parágrafo, da Directiva 97/33.
- 81 A este respeito, tendo em conta que o Governo francês reconhece que o relatório relativo a 1997 e a 1998 não responde plenamente às exigências impostas pelo artigo 5.º, n.º 5, segundo parágrafo, da Directiva 97/33, há que considerar que a sexta acusação formulada pela Comissão é procedente.
- 82 Face ao exposto, há que declarar que, ao não cumprir o disposto no artigo 4.º-C da Directiva 90/388 alterada e ao não cumprir o disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 3 a 5, da Directiva 97/33, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força destas directivas.

Quanto às despesas

- 83 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Francesa e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

- 1) Ao não cumprir o disposto no artigo 4.º-C da Directiva 90/388/CEE da Comissão, de 28 de Junho de 1990, relativa à concorrência nos mercados de serviços de telecomunicações, na redacção da Directiva 96/19/CE da Comissão, de 13 de Março de 1996, e ao não cumprir o disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 3 a 5, da 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), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força destas directivas.

- 2) A República Francesa é condenada nas despesas.

Macken

Colneric

Gulmann

Puissochet

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Dezembro de 2001.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

F. Macken