



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 16 ianuarie 2014¹

Cauza C-556/12

**TDC A/S
împotriva
Teleklagenævnet**

[cerere de decizie preliminară formulată de Østre Landsret (Danemarca)]

„Directiva 2002/19/CE — Accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată — Articolul 2 litera (a) — Noțiunea «acces» — Articolele 8 și 12 — Competența autorității naționale de reglementare de a impune obligații operatorilor de telecomunicații — Obligația unei societăți care deține o rețea de fibră optică de a furniza utilizatorului final, la cererea unei alte societăți de telecomunicații, un cablu de racord cu o lungime maximă de 30 m — Proportionalitatea măsurii — Luarea în considerare a unor elemente precum investiția inițială sau existența unui sistem de stabilire a prețurilor”

1. Prin prezenta trimitere preliminară, Østre Landsret (Curtea Regională din Est, Danemarca) solicită Curții de Justiție să interpreteze articolul 2 litera (a) și articolele 8 și 12 din Directiva 2002/19/CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată². Mai exact, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă instituirea unei obligații în sarcina operatorului care deține o rețea de fibră optică, constând în instalarea unor cabluri de racord, la cererea altui operator concurent, cu condiția ca instalația să aibă o lungime mai mică de 30 m, este în conformitate cu dispozițiile respective.

2. Cauza ridică mai multe probleme de interes, deoarece Directiva 2002/19 nu este clar formulată în integralitate și, printre altele, nu precizează dacă instalarea unui cablu de racord și în special *extinderea* rețelei existente la cererea unui concurent, reprezintă un caz de „acces” în sensul aceleiași directive.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (JO L 108, p. 7, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 169), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, 2002/19/CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (JO L 337, p. 37).

I – Cadrul juridic

3. Directiva 2002/19, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE, definește la articolul 2 noțiunea de „acces” în termenii următori:

„(a) «acces» înseamnă punerea la dispoziția altei întreprinderi a instalațiilor și/sau a serviciilor, în conformitate cu condițiile definite, pe bază exclusivă sau neexclusivă, în scopul furnizării de servicii de comunicații electronice, inclusiv atunci când sunt folosite pentru transmiterea de servicii ale societății informaționale sau de servicii de difuzare de programe radio și de televiziune. Sunt incluse, *inter alia*, accesul la elementele rețelei și la infrastructura asociată, ceea ce poate presupune conectarea echipamentului, prin mijloace fixe sau nu (aici sunt incluse în special accesul la bucla locală și la instalațiile și serviciile necesare furnizării de servicii prin bucla locală); accesul la infrastructura fizică, inclusiv clădiri, canale și piloni; accesul la sistemele de software relevante, inclusiv la sistemele de asistență operațională; accesul la sisteme de informații sau baze de date pentru precomenzi, aprovizionare, comenzi, cereri de întreținere și reparații și facturare; accesul la conversia numerelor sau la sisteme care oferă funcționalități echivalente; accesul la rețele fixe și mobile, în special pentru roaming; accesul la sistemele de acces condiționat pentru serviciile de televiziune digitală și accesul la serviciile de rețele virtuale;”

4. De asemenea, directiva stabilește, la articolele 8 și 12, posibilitatea autorităților naționale de a impune obligații operatorilor de telecomunicații. În cadrul acestei proceduri, trebuie subliniate următoarele dispoziții din articolele menționate mai sus:

„Articolul 8

Impunerea, modificarea sau retragerea obligațiilor

(1) Statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare au competența de a impune obligațiile menționate la articolele 9-13a.

(2) În cazul în care, în urma unei analize de piață efectuate în conformitate cu articolul 16 din Directiva 2002/21/CE (directiva-cadru), un operator este desemnat ca având o putere semnificativă pe piață, autoritățile naționale de reglementare impun obligațiile prevăzute la articolele 9-13 din prezenta directivă, după caz.

[...]

(4) Obligațiile impuse în conformitate cu prezentul articol sunt bazate pe natura problemei identificate, proporționale și justificate în ceea ce privește obiectivele stabilite la articolul 8 din Directiva 2002/21/CE (directiva-cadru). Aceste obligații pot fi impuse doar în urma aprecierii conformității cu articolele 6 și 7 din directiva menționată anterior.

(5) În ceea ce privește alineatul (3) primul paragraf a treia liniuță, autoritățile naționale de reglementare notifică Comisiei deciziile de impunere, de modificare sau de retragere a obligațiilor privind anumiți operatori de pe piață, în conformitate cu procedura menționată la articolul 7 din Directiva 2002/21/CE (directiva-cadru).

[...]

Articolul 12

Obligațiile referitoare la accesul la anumite elemente din infrastructura rețelelor și la utilizarea acestora

(1) O autoritate națională de reglementare poate impune operatorilor, în conformitate cu dispozițiile articolului 8, obligații privind acceptarea cererilor rezonabile de acces la anumite elemente și la infrastructura specifică asociată rețelei și la utilizarea acestora, *inter alia*, în situații în care autoritatea națională de reglementare consideră că refuzul accesului sau termenii și condițiile nerezonabile cu efect similar pot împiedica crearea unei piețe de comerț cu amănuntul competitive și durabile sau că nu servește interesul utilizatorului final. Operatorilor li se poate impune, *inter alia*:

- (a) să acorde terților acces la anumite elemente ale rețelei și/sau ale infrastructurii, inclusiv acces la elementele de rețea care nu sunt active și/sau acces necondiționat la bucla locală, să permită, *inter alia*, selectarea și/sau preselecția operatorului și/sau oferta de revânzare a liniilor de abonați;

[...]

Autoritățile naționale de reglementare pot asocia acestor obligații anumite condiții privind caracterul echitabil sau rezonabil și respectarea termenelor.

(2) Atunci când autoritățile naționale de reglementare analizează obligațiile menționate la alineatul (1), mai ales atunci când evaluează în ce mod aceste obligații ar fi impuse în mod proporțional cu obiectivele stabilite la articolul 8 din Directiva 2002/21/CE (directiva-cadru), ele iau în considerare în special următorii factori:

- (a) viabilitatea tehnică și economică a utilizării sau a instalării unor instalații alternative, având în vedere ritmul actual de dezvoltare a pieței și ținând seama de natura și tipul interconectării și/sau accesului în cauză, inclusiv viabilitatea altor produse de acces din amonte, cum ar fi accesul la canale;
- (b) fezabilitatea furnizării accesului propus, ținând seama de capacitatea disponibilă;
- (c) investiția inițială a proprietarului infrastructurii, având în vedere orice investiție publică făcută și riscurile aferente investiției;
- (d) necesitatea de salvagardare a concurenței pe termen lung, acordând o atenție deosebită unei concurențe eficiente din punct de vedere economic la nivelul infrastructurii;
- (e) după caz, eventualele drepturi de proprietate intelectuală pertinente;
- (f) furnizarea de servicii paneuropene.

[...]”

II – Situația de fapt și litigiul principal

5. Societatea TDC A/S (denumită în continuare „TDC”) este operatorul danez tradițional în sectorul telecomunicațiilor, aspect care îi conferă actualmente statutul de operator cu putere semnificativă pe piața comunicațiilor în bandă largă prin rețele de fire din cupru, de televiziune prin cablu [coaxiale] și de fibre optice.

6. În anul 2009, TDC a achiziționat rețeaua de fibră optică DONG Energy pentru suma de 425 de milioane de coroane daneze (DKK). Prin această tranzacție, TDC a devenit un operator cu putere semnificativă pe piața comunicațiilor în bandă largă prin rețele de fibră optică.

7. Ca urmare a dobândirii acestei poziții pe piața respectivă, IT- og Telestyrelsen (autoritatea națională pentru tehnologia informației și telecomunicații) a impus în sarcina TDC o serie de obligații în temeiul articolelor 8 și 12 din Directiva 2002/19, printre care și cele care fac obiectul prezentei cereri de decizie preliminară. Astfel, IT- og Telestyrelsen a cerut TDC ca, ori de câte ori există o solicitare din partea unui operator concurent, să efectueze instalarea de cabluri de racord de la rețeaua sa de fibră optică la utilizatorul final, cu condiția ca această operațiune să nu implice excavarea pe o distanță mai mare de 30 de metri.

8. TDC a atacat decizia IT- og Telestyrelsen în fața Teleklagenævnet (comisia pentru soluționarea plângerilor din domeniul telecomunicațiilor), însă comisia a hotărât în defavoarea TDC și a confirmat în tot decizia atacată. TDC a atacat decizia, de această dată pe cale jurisdicțională, creând premisele pentru prezenta trimitere preliminară.

III – Întrebările preliminare și procedura în fața Curții

9. La 3 decembrie 2012, a fost înregistrată la Curte trimiterea preliminară introdusă de Østre Landsret, care are următorul conținut:

- „1) Noțiunea «acces», astfel cum este definită la articolul 2 litera (a) din Directiva privind accesul, trebuie să fie interpretată în sensul că include instalarea de cabluri de racord care leagă comutatorul de distribuție al rețelei de acces la segmentul terminal din locuința utilizatorului final? Faptul că lungimea cablurilor de racord nu depășește 30 m influențează răspunsul la această întrebare?
- 2) Instalarea unui cablu de racord cu o lungime maximă de 30 m, care leagă comutatorul de distribuție al rețelei de acces la segmentul terminal din locuința utilizatorului final, se încadrează în noțiunea «acces la anumite elemente și la infrastructura specifică asociată rețelei și la utilizarea acestora» din articolul 12 din directiva menționată coroborat cu articolele 2 și 8 din aceeași directivă?
- 3) Faptul că proprietarul rețelei de comunicații electronice trebuie să realizeze investiții care depășesc în mod considerabil costurile de achiziționare a rețelei de comunicații electronice la care trebuie să fie permis accesul prezintă relevanță în privința răspunsului la primele două întrebări referitoare la obligația privind accesul sub forma unei obligații de instalare, de exemplu, a unor cabluri de racord care leagă comutatorul de distribuție al rețelei de acces la segmentul terminal din locuința utilizatorului final?
- 4) Faptul că proprietarul poate recupera costurile de instalare a cablului de racord prin intermediul unei obligații de control al prețurilor influențează răspunsul la cea de a treia întrebare?”

10. Au depus observații scrise TDC, Guvernele Regatului Danemarcei, Regatului Belgiei și Republicii Franceze, precum și Comisia Europeană.

IV – Analiza întrebărilor preliminare

11. În esență, cele patru întrebări adresate de Østre Landsret sunt complementare. În primul rând, prin primele două întrebări se ridică problema de principiu dacă obligația de a instala un „cablu de racord” poate fi considerată obligație privind „accesul” în sensul prezentei directive. În al doilea rând, se cere identificarea condițiilor care permit pronunțarea cu privire la proporționalitatea obligației impuse. Dintre acestea, cea referitoare la lungimea maximă a cablului este integrată de instanța de trimitere în prima etapă, întrucât, după cum se va arăta, aceasta facilitează răspunsul la întrebarea de principiu.

12. Pentru început, vom aborda răspunsul la primele două întrebări, analizate împreună. Odată lămurită problema de principiu și prin intermediul răspunsurilor la cea de a treia și la cea de a patra întrebare, urmează să ne pronunțăm cu privire la condițiile care, apreciate în mod corespunzător de instanța națională, pot să justifice, exclusiv din perspectiva principiului proporționalității, obligația impusă.

A – Prima și a doua întrebare preliminară

1. Observațiile prezentate Curții

13. Østre Landsret solicită prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări preliminare să se stabilească dacă obligația de a instala un cablu de racord, la cererea unui operator concurent, poate fi considerată o formă de „acces” în sensul articolului 2 litera (a), precum și al articolului 8 și al articolului 12 alineatul (1) din Directiva 2002/19, ambele dispoziții garantând dreptul oricărui utilizator de a folosi infrastructura de telecomunicații, în temeiul dreptului de acces la acestea.

14. TDC a susținut, în observațiile sale scrise, teza conform căreia instalarea unei cablu de racord nu poate constitui sub nicio formă o modalitate de „acces” la o rețea de infrastructură în sensul Directivei 2002/19. Potrivit TDC, noțiunea „acces” la care se referă directiva menționată la articolul 2 litera (a), în cadrul căreia este definit conceptul, se concentrează pe accesibilitatea la infrastructuri existente și pe construcția de infrastructuri noi. Această interpretare este justificată atât în temeiul articolului 2 litera (a) din directivă, cât și în temeiul articolului 12 alineatul (1) din același text, în cadrul căruia accesul la „anumite elemente ale rețelei și/sau ale infrastructurii, inclusiv acces la elementele de rețea care nu sunt active și/sau acces necondiționat la bucla locală, [care] să permită, *inter alia*, selectarea și/sau preselecția operatorului și/sau oferta de revânzare a liniilor de abonați” este menționat ca o situație specială. Potrivit TDC, dacă directiva enumeră cazurile speciale de acces, aceasta ar fi prevăzut, de asemenea, și situația specială constând în extinderea rețelei, mai exact, în instalarea cablului de racord.

15. Guvernele Regatului Danemarcei, Regatului Belgiei și Republicii Franceze și Comisia Europeană au sprijinit o teză contrară. În general, acești intervenienți propun, prin observațiile lor, o interpretare teleologică a Directivei 2002/19, al cărei rezultat ar conduce la includerea în conceptul „acces” a operațiunii de creare a unei infrastructuri parțial noi, sub rezerva ca aceasta să fie o condiție necesară pentru a asigura accesul efectiv la rețea. În opinia intervenienților menționați, atunci când un operator deține o putere semnificativă pe piață, după cum este cazul societății TDC, operatorii concurenți nu sunt într-o situație de egalitate dacă serviciile acestora pot fi furnizate numai odată ce TDC decide să efectueze lucrările de instalare a cablului de racord. Întrucât cablul de racord este instalat, în general, în momentul în care consumatorul solicită acest serviciu, TDC ar putea condiționa instalarea astfel încât consumatorul să apeleze la serviciile TDC, iar nu ale unui operator concurent. Acest risc ar justifica o interpretare largă a noțiunii „acces”, în măsura în care aceasta ar asigura o concurență reală între operatorii de telecomunicații, în conformitate cu obiectivele prezentei directive.

2. Modul de redactare a articolului 2 litera (a), a articolului 8 și a articolului 12 alineatul (1) din Directiva 2002/19

16. Articolul 2 litera (a) din Directiva 2002/19 oferă o definiție a noțiunii „acces” care se aplică tuturor dispozițiilor acestui text. Această definiție urmărește să aibă caracter exhaustiv, acoperind toate formele posibile de acces la rețea la care au dreptul operatorii de telecomunicații. Acest lucru este confirmat și de preambulul directivei, în care se afirmă că „termenul «acces» poate avea sensuri multiple și, prin urmare, este necesar să se definească exact modul în care acest termen este utilizat în prezenta directivă [...]”³.

17. Primul aspect care trebuie analizat apare în prima teză din dispoziția de mai sus, atunci când se face o referire cu caracter general la faptul că „accesul” constă în „punerea la dispoziția altei întreprinderi a instalațiilor și/sau a serviciilor, în conformitate cu condițiile definite, [...] în scopul furnizării de servicii de comunicații electronice”⁴. Din cele de mai sus se poate deduce, cu caracter general și pentru a sistematiza conținutul prevederii, că punerea la dispoziție a rețelei conține ceea ce ar putea fi descris drept o dimensiune „pasivă” și una „activă”, dimensiuni care, în mod evident, revin proprietarului rețelei. Astfel, având în vedere poziția sa strategică, în calitate de proprietar al rețelei prin care inevitabil circulă datele pe care se bazează comunicarea, acesta își asumă o obligație „pasivă” privind accesul la rețea, cu alte cuvinte obligația *de a se abține* să împiedice accesul altor operatori la rețeaua sa, dar și o obligație „activă”, de a face, care constă în furnizarea de servicii exclusiv pentru a facilita accesul.

18. Atât dimensiunea „activă”, cât și cea „pasivă” a „accesului” sunt reflectate din nou în a doua teză, atunci când sunt oferite diverse exemple de „acces”. Dispoziția se referă în special la accesul „la elementele rețelei și la infrastructura asociată, ceea ce poate presupune conectarea echipamentului prin mijloace fixe sau nu (aici sunt incluse în special accesul la bucla locală și la instalațiile și la serviciile necesare furnizării de servicii prin bucla locală)”⁵. După cum se poate observa, proprietarul rețelei pune la dispoziție rețeaua sa și, de asemenea, este obligat să furnizeze anumite servicii necesare, și anume serviciile esențiale pentru un acces real și efectiv.

19. Dimensiunea „activă” a „accesului” se regăsește și în alte dispoziții din Directiva 2002/19, relevante în această procedură. Astfel, articolul 8, dispoziție care stabilește obligațiile generale ce pot fi impuse de autoritățile naționale de reglementare, nu face nicio referire la tipul de obligații, de a nu face sau de a face, limitându-se doar la a adăuga că atunci când un operator deține o putere semnificativă pe o piață specifică autoritățile naționale de reglementare vor „impune obligațiile menționate la articolele 9-13 din directivă”. În continuare, articolul 8 se referă la „obligații”, fără a specifica tipul de conduită pe care operatorul proprietar al rețelei trebuie să o adopte.

20. La articolele 9-13 menționate anterior și în special la articolul 12 este precizat posibilul conținut al „obligației” privind „accesul”, care poate fi impusă de autoritățile naționale de reglementare. Articolul 12 are o relevanță specială în această procedură, întrucât se referă la obligațiile privind accesul la anumite elemente din infrastructura rețelelor și la utilizarea acestora. Așa cum s-a expus deja, instalarea de cabluri de racord, astfel cum solicită autoritatea națională în cazul de față, s-ar încadra, în principiu, în „elemente specifice din infrastructura rețelelor”.

21. Articolul 12 alineatul (1) prevede competența autorităților naționale de reglementare de a impune operatorilor care dețin rețeaua să accepte „cereril[e] rezonabile de acces la anumite elemente și la infrastructura specifică asociată rețelei și la utilizarea acestora”. În continuare, în dispoziție sunt enumerate o serie de obligații pe care autoritatea națională de reglementare le poate impune. Acest raport conține atât obligații de a face, cât și de a nu face și este exemplificativ, după cum amintește

3 — Considerentul (3).

4 — Sublinierea noastră.

5 — Sublinierea noastră.

chiar directiva, prin faptul că folosește termenul „*inter alia*” înainte de a enumera aceste obligații. Astfel, printre primele obligații enumerate se află aceea de a acorda acces la elementele de rețea care nu sunt active și/sau acces necondiționat la bucla locală⁶. În continuare, directiva se referă la obligația de a negocia cu bună credință cererile privind accesul⁷, la furnizarea de servicii cu ridicata în vederea revânzării acestora cu amănuntul de către terți⁸ sau la furnizarea anumitor servicii necesare asigurării interoperabilității serviciilor cap la cap pentru utilizatori⁹.

22. Limita impusă prin Directiva 2002/19 autorităților naționale de reglementare în cazul obligațiilor privind accesul la anumite elemente este prevăzută la alineatul (1) al treilea paragraf, precum și la alineatele (2) și (3) ale articolului 12 menționat anterior. La momentul impunerii obligațiilor, autoritățile naționale de reglementare trebuie să se asigure că acestea sunt în concordanță cu anumite condiții privind caracterul echitabil sau rezonabil și respectarea termenelor¹⁰ și să evalueze o serie de factori, precum viabilitatea tehnică și economică a obligației¹¹, investiția inițială a proprietarului infrastructurii¹² sau necesitatea de salvagardare a concurenței¹³.

23. Dacă ținem seama de raportul obligațional prevăzut la articolul 12, este adevărat, după cum susține TDC în această procedură, că instalarea cablului de racord – cu alte cuvinte, o lucrare de extindere a rețelei până la destinația utilizatorului final, la solicitarea unui operator concurent – nu este prevăzută în mod expres. Cu toate acestea, după cum s-a arătat, faptul că obligația nu este enunțată nu implică sub nicio formă că este vorba despre o obligație incompatibilă cu competențele conferite autorităților naționale de reglementare de Directiva 2002/19. Dimpotrivă, în măsura în care obligația privind accesul, fie de a nu face, fie de a face, are ca scop, în temeiul articolului 2 litera (a), „furnizarea de servicii de comunicații electronice”, trebuie să se concluzioneze că această obligație intră în sfera de aplicare a articolului 8 și în special a articolului 12.

24. Indiferent de argumentele care rezultă din aplicarea dreptului concurenței, care vor fi examinate ulterior în contextul analizei obiectivelor Directivei 2002/19, este suficient să adăugăm în acest moment că, având în vedere modul de redactare a articolului 2 litera (a) și a articolelor 8 și 12 din Directiva 2002/19, obligația de a presta un serviciu de instalare a unui cablu de racord face parte din obligațiile privind accesul, asupra căreia se poate pronunța o autoritate națională de reglementare.

25. În ultimul rând, trebuie avut în vedere că extinderea rețelei respective nu implică în niciun mod extinderea traseului existent de rețea, ci doar facilitează conectarea utilizatorului final, *acolo unde există deja o rețea*. Prin urmare, este vorba despre o extindere într-un sens foarte limitat. În plus, faptul că obligația contestată se referă doar la cablurile de racord cu o lungime mai mică de 30 de metri confirmă că obiectivul măsurii nu este de a obliga societatea TDC să își extindă rețeaua, ci doar de a facilita conectarea finală acolo unde deja există o astfel de rețea.

26. Prin urmare, având în vedere modul de redactare a articolului 2 litera (a) și a articolelor 8 și 12 menționate anterior, considerăm că obligația contestată în litigiul principal vizează o măsură de „acces” la rețea.

6 — Articolul 12 alineatul (1) litera (a).

7 — Articolul 12 alineatul (1) litera (b).

8 — Articolul 12 alineatul (1) litera (d).

9 — Articolul 12 alineatul (1) litera (g).

10 — Articolul 12 alineatul (1) al treilea paragraf.

11 — Articolul 12 alineatul (2) litera (a).

12 — Articolul 12 alineatul (2) litera (c).

13 — Articolul 12 alineatul (2) litera (d).

3. Obiectivele urmărite prin Directiva 2002/19

27. Concluzia de mai sus este confirmată dacă luăm în considerare, de asemenea, obiectivele urmărite de Directiva 2002/19, care nu se limitează doar la asigurarea interconectării și a interoperabilității, ci urmăresc și menținerea condițiilor de concurență între toți operatorii de pe piață. Preambulul directivei subliniază importanța lipsei oricăror restricții ce ar putea împiedica întreprinderile să concureze în mod deschis și corect pe piața telecomunicațiilor. Așa cum se arată în preambul, operatorii sectoriali, printre care se numără, evident, și proprietarul rețelei, trebuie să acționeze în așa fel încât să nu împiedice în niciun mod încheierea de acorduri ce vizează „realiz[area] unei veritabile piețe paneuropene mai eficiente, cu o concurență efectivă, care să ofere mai multe alternative și servicii mai competitive pentru consumatori”¹⁴.

28. Însăși obligațiile cu caracter general reglementate de articolul 8 din Directiva 2002/19, chiar dacă sunt adoptate de autoritățile naționale de reglementare, se adresează, odată ce au fost impuse, celor denumiți în dispoziție „operatori cu o putere semnificativă pe piața relevantă”. Cu alte cuvinte, este vorba despre obligații care au ca scop impunerea anumitor sarcini operatorilor ce dețin o poziție dominantă pentru a preveni ca respectiva poziție să altereze condițiile necesare pentru dezvoltarea pieței.

29. Această preocupare reiese în mod evident din articolul 12 din Directiva 2002/19, dispoziție cu o importanță deosebită în această procedură, întrucât se referă la obligațiile de acces la resurse specifice care sunt contestate în această cauză. În ultima teză, după ce atribuie autorităților naționale de reglementare competența de a impune obligații proprietarilor de rețele, dispoziția prevede că aceste obligații vor fi stabilite „în situații în care autoritatea națională de reglementare consideră că refuzul accesului sau termenii și condițiile nerezonabile cu efect similar pot împiedica crearea unei piețe de comerț cu amănuntul competitive și durabile sau că nu servește interesul utilizatorului final”. Prin urmare, obligațiile de a nu face și de a face prevăzute la articolul 12 din Directiva 2002/19 urmăresc, în ultimă instanță, să asigure condiții de concurență între toți operatorii. „Accesul” pe care îl garantează directiva nu este un scop în sine, ci un mijloc pentru crearea unei piețe de telecomunicații competitive.

30. În această cauză, obligația contestată de TDC constă în instalarea, la cererea unui operator concurent, a unui așa-zis cablu de racord care permite conexiunea între comutatorul de distribuție al rețelei de acces și segmentul terminal din locuința utilizatorului final. Această operațiune este costisitoare, după cum reiese din documentele dosarului. Potrivit TDC, instalarea de cabluri de racord costă, în medie, aproximativ 12 000 DKK pentru fiecare utilizator final potențial. Conform celor prezentate de guvernul danez în observațiile scrise, motivul pentru care autoritatea daneză a impus această obligație este că în Danemarca există mii de gospodării care nu dispun de cabluri de racord de la rețeaua de fibră optică până la imobil. În mod normal, cablul de racord se instalează doar atunci când clientul final solicită în mod oficial un serviciu în bandă largă printr-o rețea de fibră optică. Conform autorității naționale de reglementare, faptul că TDC poate decide în mod liber ce locuințe trebuie să fie conectate la rețeaua de fibră optică și în ce moment, atribuie TDC un avantaj concurențial față de ceilalți operatori. Din acest motiv, obligația de instalare de cabluri de racord ia naștere numai la cererea unui operator concurent. Având în vedere costul ridicat pe care îl implică îndeplinirea acestei obligații, autoritatea daneză a limitat-o la acele cazuri în care lucrarea nu depășește o distanță de 30 de metri între punctul de distribuție și segmentul terminal.

31. Suntem de acord cu pozițiile exprimate de Comisia Europeană, de Guvernele Regatului Danemarcei, Regatului Belgiei și Republicii Franceze și considerăm că obligația impusă de Teleklagenævnet este în conformitate cu imperativul menținerii unor condiții corespunzătoare de concurență pe piața de telecomunicații, în special pe cea a serviciilor furnizate prin fibră optică.

¹⁴ — Considerentul (5).

Obligația este conformă, întrucât prin aceasta se permite accesul operatorilor concurenți la o rețea în așa fel încât, din acel moment, sunt create condiții de egalitate pentru oferirea de servicii în rețeaua respectivă. În ciuda costurilor ridicate pe care le implică îndeplinirea obligației – problemă ce va fi analizată odată cu cea de a treia și cea de a patra întrebare preliminară –, construcția instalațiilor necesare pentru ca rețeaua de fibră optică să deservească un număr mai mare de gospodării, în special în cazul unei rețele ca cea în discuție, în prezent în faza de construcție, reprezintă, în mod cert, un mijloc adecvat prin care se concretizează dreptul de acces la infrastructura specifică. Obligația impusă în sarcina TDC nu constă, prin urmare, în construirea unei infrastructuri noi, astfel cum a susținut aceasta în observațiile scrise. Dimpotrivă, TDC ar trebui să efectueze lucrări de instalare doar în anumite puncte, care să facă posibil dreptul de acces pe care îl presupune concurența efectivă între toți operatorii.

4. Rezumat

32. În lumina argumentelor anterioare, apreciem că obligația de instalare a unor cabluri de racord cu o lungime maximă de 30 de metri, ca urmare a solicitării primite din partea unui operator concurent, se poate circumscrie sferei obligațiilor ce pot fi impuse, în temeiul articolelor 8 și 12 din Directiva 2002/19, de autoritățile naționale de reglementare în sarcina operatorilor cu o putere semnificativă pe piață. Această obligație nu este conformă numai cu obiectivul facilitării „accesului” la rețeaua de fibră optică în discuție, ci și cu acela de a asigura condiții adecvate de concurență pentru toți operatorii de pe piață.

33. Ca o primă concluzie intermediară, considerăm că articolul 2 litera (a) și în special articolele 8 și 12 din Directiva 2002/19 trebuie interpretate în sensul că „obligațiile” privind asigurarea „accesului” la rețelele de telecomunicații pot să includă, de asemenea, în general și cu respectarea principiului proporționalității, o obligație privind instalarea unui cablu de racord, ca urmare a solicitării formulate de un operator concurent, pe o lungime maximă de 30 de metri. Condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca această obligație să respecte principiul proporționalității vor fi analizate în continuare, odată cu răspunsurile la cea de a treia și la cea de a patra întrebare.

B – A treia și a patra întrebare preliminară

34. Prin cea de a treia și cea de a patra întrebare din decizia de trimitere, Østre Landsret își exprimă îndoielile cu privire la impactul pe care l-ar putea avea asupra legalității obligației impuse TDC faptul că îndeplinirea obligației presupune costuri mai mari decât investiția realizată și, în al doilea rând, la faptul că ar exista un sistem de control al prețurilor care să permită TDC să își recupereze costurile de instalare.

35. Deși instanța de trimitere a divizat cele două împrejurări descrise în două întrebări separate, cert este că acestea vizează împreună legalitatea măsurii în discuție. Cu alte cuvinte, în analiza proporționalității obligației impuse TDC trebuie avute în vedere ambele împrejurări.

36. Astfel, articolul 8 alineatul (4) din Directiva 2002/19, atunci când se referă la obligațiile care pot fi impuse de autoritățile naționale de reglementare, subliniază că măsurile respective „sunt bazate pe natura problemei identificate, proporționale și justificate în ceea ce privește obiectivele stabilite la articolul 8 din Directiva 2002/21/CE”. Obiectivele acestei prevederi includ, *inter alia*, protecția

consumatorilor, garantarea serviciului universal sau asigurarea integrității rețelelor¹⁵.

37. Dacă privim întrebările instanței de trimitere din acest unghi, trebuie remarcat că articolul 12 de mai sus solicită autorităților naționale de reglementare să fie „rezonabile” atunci când impun obligații operatorilor și să aibă în vedere, în toate situațiile, diferite elemente, inclusiv investiția inițială a proprietarului infrastructurii. În continuare, articolul 13 din directiva menționată anterior se concentrează pe obligațiile de control al prețurilor pe care autoritățile naționale de reglementare le pot impune operatorilor. La alineatul (1), dispoziția prevede în mod clar că, „pentru a încuraja investițiile efectuate de operator, inclusiv în rețele de generație viitoare, autoritățile naționale de reglementare iau în considerare investițiile făcute de operator și îi permit realizarea unei rate rezonabile de recuperare a capitalului investit”. Cu toate acestea, la alineatul (2) din această dispoziție se adaugă că mecanismul de recuperare a costurilor sau mecanismul de stabilire a prețurilor convenit trebuie să contribuie la „promov[area] eficienței economice și a concurenței durabile și la [maximizarea] avantajelor pentru consumatori”.

38. Pe baza celor menționate anterior, putem concluziona că proporționalitatea obligației impuse operatorului va depinde, printre alți factori, de investiția inițială a proprietarului infrastructurii și de existența unui sistem de stabilire a prețurilor. În orice caz, acest aspect nu implică sub nicio formă că circumstanțele respective au automat efecte asupra aprecierii proporționalității. Directiva 2002/19 impune autorităților naționale de reglementare o evaluare prin prisma acestor factori și a altora. Prin urmare, investiția inițială și sistemul de stabilire a prețurilor sunt elemente importante în evaluarea proporționalității măsurii, însă lipsa acesteia poate fi compensată prin existența altor măsuri care, în cele din urmă, determină caracterul proporțional al obligației.

39. În orice caz, sarcina realizării acestei aprecieri nu revine Curții, ci instanței naționale. Evident, este vorba despre un proces în care trebuie să se analizeze elementele de fapt care nu aparțin domeniului jurisdicțional al unei proceduri preliminare, cum este aceasta. Cel mult, Curtea trebuie să furnizeze elementele de interpretare necesare pentru ca instanța de trimitere să poată aprecia proporționalitatea măsurii.

40. Cu toate că, atunci când a interpretat Directiva 2002/19, Curtea a avut deja ocazia să insiste asupra importanței faptului că obligațiile impuse operatorilor trebuie să fie proporționale¹⁶, aceasta a atras atenția, de asemenea, asupra „competențelor de intervenție extinse” ale autorităților naționale de reglementare¹⁷. Prin urmare, interpretarea articolelor 8 și 12 din Directiva 2002/19 și îndeosebi verificarea proporționalității solicitată prin prezenta cerere ar trebui să plece de la premisa că autoritățile naționale de reglementare dețin o marjă mare de manevră atunci când impun obligațiile pe care le consideră necesare operatorilor de piață și în special operatorilor celor mai importanți.

41. În continuare, instanța de trimitere trebuie să examineze dacă obiectivele urmărite de autoritatea națională de reglementare sunt în conformitate cu obiectivele stabilite la articolul 8 din Directiva 2002/21 și cu cele menționate în Directiva 2002/19, printre care se evidențiază garantarea accesului operatorilor la rețelele de telecomunicații, menținerea unei concurențe reale între operatori și calitatea serviciului furnizat utilizatorului final.

15 — Dispoziția evidențiază, printre alte obiective, promovarea persoanelor cu handicap și a persoanelor în vârstă [alineatul (2) litera (a)], evitarea denaturării și a restricționării concurenței în sectorul comunicațiilor electronice [alineatul (2) litera (b)], încurajarea utilizării eficiente și asigurarea gestionării eficiente a frecvențelor radio și a resurselor de numerotare [alineatul (2) litera (d)], înlăturarea obstacolelor din calea furnizării de rețele de comunicații electronice, de resurse și de servicii conexe și de servicii de comunicații electronice la nivel european [alineatul (3) litera (a)], încurajarea creării și dezvoltării de rețele transeuropene, a interoperabilității serviciilor paneuropene și a conectivității între utilizatorii finali [alineatul (3) litera (b)].

16 — A se vedea Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Comisia/Polonia (C-227/07, Rep., p. I-8403), punctul 63, care face referire, la rândul său, la Hotărârea din 31 ianuarie 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, Rep., p. I-349, punctul 81).

17 — Hotărârea în cauză Comisia/Polonia, citată anterior, punctul 66.

42. În cazul în care obiectivele măsurii sunt în concordanță cu cele prevăzute de legislația UE, următorul pas constă în verificarea, în sens strict, a oportunității, necesității și proporționalității măsurii. În primul rând, se va aprecia dacă măsura adoptată este adecvată în mod obiectiv pentru a atinge scopurile urmărite. În al doilea rând, se va aprecia dacă există mijloace mai puțin restrictive pentru a atinge scopul respectiv. În cele din urmă, proporționalitatea, în sens strict, implică realizarea unei ponderi între bunurile și interesele care sunt în joc.

43. Exact în acest ultim punct, care reprezintă a treia etapă de verificare a proporționalității, instanța de trimitere trebuie să analizeze dacă autoritatea națională de reglementare a apreciat în mod corespunzător costurile pe care le implică măsura, având în vedere beneficiile derivate din aceasta. În această fază, sunt extrem de importante atât analiza costului investiției făcute de TDC, cât și existența unui sistem de stabilire a prețurilor, care să permită operatorului să își recupereze investiția, în ciuda obligației impuse.

44. Această apreciere revine, evident, instanței de trimitere, cu luarea în considerare a criteriilor de interpretare expuse anterior.

45. Ca o a doua concluzie intermediară, considerăm că autoritatea națională de reglementare trebuie să țină cont, în momentul adoptării unei obligații în sensul articolelor 8 și 12 din Directiva 2002/19, atât de investiția inițială făcută de destinatarul obligației, cât și de existența unui sistem de stabilire a prețurilor care să permită operatorului să recupereze investiția făcută. Cu toate acestea, este important să ne amintim că aceste elemente trebuie analizate în cadrul unei aprecieri a proporționalității care, alături de alte elemente, trebuie să permită autorității naționale de reglementare să adopte o decizie proporțională.

V – Concluzii

46. Având în vedere motivele prezentate mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Østre Landsret în sensul următor:

„Articolul 2 litera (a) și articolele 8 și 12 coroborate cu articolul 13 din Directiva 2002/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (JO L 108, p. 7, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 169), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, trebuie interpretate în sensul că includ, printre obligațiile privind accesul la anumite elemente din infrastructura rețelelor, o obligație a proprietarului unei rețele de fibră optică, operator cu o putere semnificativă pe piață care constă în instalarea unui cablu de racord, la cererea unui operator concurent și cu o lungime maximă de 30 de metri.

În acest scop, autoritățile naționale de reglementare trebuie să ia în considerare atât investiția inițială făcută de destinatarul obligației, cât și existența unui sistem de stabilire a prețurilor care să îi permită operatorului să își recupereze investiția făcută. Instanța judecătorească trebuie să analizeze, în cadrul unei aprecieri a proporționalității, dacă autoritatea națională de reglementare a ținut seama de aceste criterii.”