

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

8 iunie 2010*

În cauza C-58/08,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division (Administrative Court) (Regatul Unit), prin decizia din 18 decembrie 2007, primită de Curte la 13 februarie 2008, în procedura

The Queen, la cererea:

Vodafone Ltd,

Telefónica O2 Europe plc,

T-Mobile International AG,

Orange Personal Communications Services Ltd,

* Limba de procedură: engleza.

împotriva

Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform,

cu participarea:

Office of Communications,

Hutchison 3G UK Ltd,

GSM Association,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, doamnele R. Silva de Lapuerta, P. Lindh și C. Toader, președinți de cameră, domnii C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, T. von Danwitz (raportor) și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: domnul M. Poiares Maduro,
grefier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 28 aprilie 2009,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Vodafone Ltd, de domnul D. Pannick, QC, și de domnul R. Kreisberger, advocate;
- pentru Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG și Orange Personal Communications Services Ltd, de domnul D. Anderson, QC, de domniile I. Ross, M. Lemanski, solicitors, și de domnul D. Scannell, barrister;
- pentru Hutchison 3G UK Ltd, de doamna F. Richmond, solicitor, și de domnul B. Kennelly, barrister;
- pentru GSM Association, de B. Amory și S. Clerckx, avocats, precum și de domnul M. Chamberlain, barrister;
- pentru guvernul Regatului Unit, de doamna I. Rao, în calitate de agent, asistată de domnul J. Turner, QC, și de domnul T. Ward, barrister;
- pentru guvernul olandez, de doamna C. M. Wissels și de domnul Y. de Vries, în calitate de agenți;

- pentru guvernul polonez, de domnul M. Dowgielewicz, în calitate de agent;

- pentru Parlamentul European, de domnii E. Perillo, J. Rodrigues și L. Visaggio, în calitate de agenți;

- pentru Consiliul Uniunii Europene, de domnul D. Canga Fano și de doamna G. Kimberley, în calitate de agenți;

- pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii F. Benyon și A. Nijenhuis, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 1 octombrie 2009,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește validitatea Regulamentului (CE) nr. 717/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 iunie 2007 privind roamingul în rețelele publice de telefonie mobilă în interiorul Comunității și de modificare a Directivei 2002/21/CE (JO L 171, p. 32).

- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG și Orange Personal Communications Services Ltd, operatori de rețele publice de telefonie mobilă activi în Regatul Unit, în Uniunea Europeană și pe alte piețe internaționale, pe de o parte, și Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (secretarul de stat pentru comerț, întreprinderi și reforma legislației), pe de altă parte, având ca obiect validitatea unor dispoziții de punere în aplicare a Regulamentului nr. 717/2007 adoptate de Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord.

Cadrul juridic

Cadrul de reglementare pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice

- 3 În 2002, legiuitorul comunitar a adoptat, în temeiul articolului 95 CE, un cadru de reglementare pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (denumit în continuare „cadru de reglementare”) pentru a supune toate rețelele de transmisie și serviciile asociate unui cadru de reglementare unic, care se compune, printre altele, pe lângă directive speciale, din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) (JO L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195). Acest cadru instituie un mecanism care permite autorităților naționale de reglementare (denumite în continuare „ANR”) să impună, în cazul lipsei unei concurențe efective pe o piață relevantă, obligații de reglementare *ex ante* întreprinderilor din sectorul comunicațiilor electronice desemnate ca având putere semnificativă, după ce au efectuat o analiză a pieței relevante.

Decizia 2002/627/CE

- 4 Prin Decizia 2002/627/CE a Comisiei din 29 iulie 2002 de instituire a Grupului Entităților Europene de Reglementare în domeniul Rețelelor și Serviciilor de Comunicații Electronice (JO L 200, p. 38, Ediție specială, 13/vol. 36, p. 60), a fost creat un grup consultativ al ANR pentru rețele și servicii de comunicații electronice. În temeiul articolului 3 alineatul (1) din această decizie, rolul acestui grup (denumit în continuare „GRE”) este, printre altele, de a acorda Comisiei Comunităților Europene consiliere și asistență în procesul de consolidare a pieței interne de rețele și servicii de comunicații electronice.

Regulamentul nr. 717/2007

- 5 După ce a lansat o consultare publică a părților interesate, Comisia a prezentat, la 12 iulie 2006, o analiză de impact a opțiunilor politice referitoare la o propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind roamingul în rețelele publice de telefonie mobilă în interiorul Comunității [SEC(2006) 925, denumită în continuare „analiza de impact”]. Această analiză servea drept bază pentru Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind roamingul în rețelele publice de telefonie mobilă în interiorul Comunității și de modificare a Directivei 2002/21 [COM(2006) 382 final, denumită în continuare „propunerea de regulament”), prezentată în aceeași zi, care s-a finalizat prin adoptarea Regulamentului nr. 717/2007 în temeiul articolului 95 CE.
- 6 Acest regulament impune operatorilor de rețele mobile terestre plafoane tarifare pentru tarifele de gros și cu amănuntul pentru furnizarea de servicii de roaming în rețelele publice de telefonie mobilă pentru apeluri vocale între statele membre (denumite în continuare „servicii de roaming comunitar”).

Funcționarea serviciilor de roaming

- 7 Funcționarea serviciilor de roaming poate fi descrisă după cum urmează, în special având în vedere definițiile cuprinse la articolul 2 din Regulamentul nr. 717/2007.
- 8 Serviciile de roaming propuse de operatorii serviciilor de telefonie mobilă constau în oferirea unei continuități a serviciilor către clienții aflați în deplasare în străinătate, care le permite să efectueze sau să primească apeluri în rețele din alte state membre.
- 9 Pentru a putea furniza servicii de roaming, operatorul unei rețele din țara de origine încheie acorduri specifice de vânzare angro cu operatori de rețele situate în alte state membre. Operatorul local al statului membru vizitat de un client al rețelei din țara de origine, cu care operatorul rețelei din țara de origine a încheiat un astfel de acord, trimite apelul către client. Serviciul furnizat de rețeaua vizitată rețelei din țara de origine constituie „serviciul de roaming de gros”.
- 10 Furnizorul din țara de origine este o întreprindere care asigură unui client al serviciului de roaming servicii de telefonie terestră publică mobilă cu amănuntul, fie prin intermediul propriei rețele, fie ca operator al unei rețele virtuale mobile sau ca revânzător de servicii de telefonie mobilă. Serviciul furnizat de un astfel de furnizor clienților serviciului de roaming constituie „serviciul de roaming cu amănuntul”.
- 11 Serviciile de roaming cu amănuntul fac parte din înțelegerea sau din contractul de telefonie mobilă încheiat de client cu furnizorul din țara de origine și sunt tarifate ca unul dintre serviciile care fac obiectul acestei înțelegeri sau al acestui contract. Astfel, condițiile de furnizare a serviciilor de roaming cu amănuntul variază în funcție de înțelegerea sau de contractul încheiat, precum și în funcție de impunerea eventuală a unor obligații specifice de către ANR de care depinde furnizorul din țara de origine.

Cuprinsul Regulamentului nr. 717/2007

- 12 În ceea ce privește tarifele pe care trebuie să le plătească utilizatorii rețelelor publice de telefonie mobilă, pentru servicii de roaming cu amănuntul, considerentul (1) al Regulamentului nr. 717/2007 constată că „[n]ivelul ridicat al tarifelor [plătite] [...] prezintă importanță pentru [ANR], precum și pentru consumatori și instituțiile comunitare. Aceste tarife excesive cu amănuntul decurg atât din tarifele de gros mari percepute de operatorul străin al rețelei-gazdă, cât și, în multe cazuri, din marjele ridicate asupra tarifului cu amănuntul, impuse de propriul operator de rețea al clientului. Adeseori, reducerile tarifelor de gros nu sunt transferate utilizatorului final. Cu toate că anumiți operatori au introdus recent formule tarifare care oferă clienților condiții mai avantajoase și tarife mai scăzute, există încă dovezi că relația dintre costuri și tarife nu este aceea care ar exista pe o piață pe deplin competitivă”.
- 13 Reiese din considerentul (4) al Regulamentului nr. 717/2007 că, în ceea ce privește roamingul comunitar, acest regulament vine în completarea și în sprijinul normelor prevăzute de cadrul de reglementare, întrucât acest cadru nu a pus la dispoziția ANR suficiente instrumente pentru a lua măsuri decisive și eficiente cu privire la tarifele serviciilor de roaming comunitar.
- 14 Cu privire la acest din urmă aspect, considerentul (6) al regulamentului menționat precizează:

„[...] activitatea desfășurată de [ANR] (atât individual, cât și în cadrul [GRE]) pentru analizarea piețelor naționale de gros ale serviciilor de roaming internațional a demonstrat că, până în prezent, nu a fost posibil ca o [ANR] să abordeze în mod eficient aspectul tarifelor mari de gros ale roamingului comunitar, din cauza dificultății de a identifica întreprinderile cu putere semnificativă pe piață, ținând cont de caracteristicile specifice ale roamingului internațional, inclusiv caracterul său transfrontalier.”

15 Potrivit considerentelor (8) și (9) ale Regulamentului nr. 717/2007:

„(8) În plus, [ANR] responsabile cu apărarea și promovarea intereselor clienților serviciilor de telefonie mobilă, care își au reședința în mod normal pe teritoriul lor, nu sunt în măsură să controleze comportamentul operatorilor rețelei vizitate, care se situează în alte state membre și de care depind clienții respectivi atunci când utilizează serviciile de roaming internațional. Acest obstacol ar putea diminua totodată eficacitatea măsurilor luate de către statele membre în temeiul competenței lor reziduale de a adopta norme de protecție a consumatorilor.

(9) În consecință, se exercită o presiune asupra statelor membre pentru ca acestea să adopte măsuri în vederea soluționării problemei legate de nivelul tarifelor internaționale de roaming, însă mecanismul de intervenție normativă *ex ante* din partea [ANR], prevăzut de cadrul de reglementare [...] s-a dovedit insuficient pentru a permite autorităților respective să acționeze decisiv în interesul consumatorilor, în acest domeniu concret.”

16 Reiese din considerentele (12) și (13) ale regulamentului menționat că acesta ține seama de caracteristicile unice ale piețelor roamingului, care justifică măsuri excepționale ce depășesc mecanismele prevăzute de cadrul de reglementare.

17 În ceea ce privește obiectivele Regulamentului nr. 717/2007, considerentul (14) al acestuia prevede că „[p]entru a se proteja interesele clienților serviciului de roaming, ar trebui impuse obligații de reglementare atât la nivelul tarifului cu amănuntul, cât și la nivelul tarifului de gros, deoarece experiența anterioară a arătat că reducerile tarifelor de gros pentru serviciile de roaming comunitar pot să nu se reflecte în tarife cu amănuntul mai scăzute ale roamingului, din cauza absenței măsurilor de stimulare în acest sens. Pe de altă parte, există riscul ca orice măsură menită să reducă nivelul tarifelor cu amănuntul fără a influența nivelul costurilor de gros legate de furnizarea acestor servicii să perturbe buna funcționare a pieței roamingului comunitar”.

- 18 Potrivit considerentului (16) al regulamentului menționat, acesta instituie „o abordare comună, pentru a se garanta că utilizatorii rețelelor publice terestre de telefonie mobilă care călătoresc în interiorul Comunității nu plătesc tarife excesiv de mari pentru serviciile de roaming comunitar atunci când efectuează sau primesc apeluri vocale [...]. Având în vedere caracterul transfrontalier al serviciilor în cauză, această abordare comună este necesară, pentru ca operatorii de telefonie mobilă să poată acționa într-un cadru de reglementare unic și coerent, bazat pe criteriile stabilite în mod obiectiv”.
- 19 Abordarea normativă prevăzută de Regulamentul nr. 717/2007 ar trebui, astfel cum prevede considerentul (19) al acestuia, „să garanteze că tarifele cu amănuntul pentru roamingul comunitar reflectă, într-un mod mai fidel decât până în prezent, costurile subiacente implicate în furnizarea serviciului”.
- 20 În această privință, potrivit considerentului (38) al regulamentului menționat, întrucât aceste obiective „nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre într-o manieră sigură, armonizată și la timpul potrivit și, prin urmare, pot fi realizate mai bine la nivelul Comunității, aceasta poate adopta măsuri în conformitate cu principiul subsidiarității, astfel cum este prevăzut la articolul 5 din tratat[ul CE]”.
- 21 În ceea ce privește obiectul Regulamentului nr. 717/2007, articolul 1 alineatul (1) din acesta prevede:

„Prezentul regulament introduce o abordare comună [...] contribuind astfel la funcționarea armonioasă a pieței interne, totodată obținându-se un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, păstrându-se concurența între operatorii de telefonie mobilă și menținându-se atât măsurile de stimulare a inovației, cât și posibilitatea de alegere a consumatorilor. [...]”

- 22 Potrivit articolului 2 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 717/2007, „eurotarif” înseamnă „orice tarif care nu depășește tariful maxim, în conformitate cu articolul 4, pe care un furnizor din țara de origine îl poate percepe pentru furnizarea de apeluri în roaming reglementate, cu respectarea prevederilor prezentului articol”.
- 23 Articolul 3 alineatul (1) din regulamentul menționat stabilește tariful de gros mediu maximal pe care operatorul unei rețele vizitate îl poate percepe operatorului rețelei din țara de origine a unui client al serviciului de roaming pentru furnizarea unui apel în roaming reglementat inițiat din rețeaua vizitată. Acest tarif, care cuprinde printre altele costurile cu inițierea, tranzitul și terminarea, este stabilit într-o primă etapă la 0,30 euro pe minut, apoi la 0,28 euro pe minut începând de la 30 august 2008 și la 0,26 euro pe minut începând de la 30 august 2009.
- 24 În ceea ce privește tarifele cu amănuntul, articolul 4 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 717/2007 impune furnizorilor din țara de origine să ofere tuturor clienților serviciului de roaming ai acestora, pentru furnizarea unui apel în roaming reglementat, un eurotarif care nu trebuie să depășească un nivel maxim al tarifului stabilit, într-o primă etapă, la 0,49 euro pe minut pentru orice apel efectuat și la 0,24 euro pe minut pentru orice apel primit. Nivelul maxim al tarifului pe minut pentru apelurile efectuate este apoi în mod succesiv diminuat la 0,46 euro, apoi la 0,43 euro, iar nivelul maxim al tarifului pe minut pentru apelurile primite la 0,22 euro, apoi la 0,19 euro începând de la 30 august 2008 și, respectiv, de la 30 august 2009. În temeiul alineatului (3) al articolului menționat, toți clienții existenți ai serviciului de roaming au posibilitatea de a opta, în mod deliberat, până la 30 iulie 2007, pentru un eurotarif sau pentru orice alt tarif de roaming și au la dispoziție un termen de două luni în care să informeze furnizorul din țara de origine cu privire la opțiunea lor.
- 25 Articolul 6 din regulamentul menționat impune furnizorilor din țara de origine obligații de informare și de transparență cu privire la tarifele cu amănuntul față de toți clienții serviciului lor de roaming.

- 26 Raportul dintre Regulamentul nr. 717/2007 și cadrul de reglementare este reglementat de articolul 1 alineatul (3) și de articolul 10 din acest regulament. Articolul 1 alineatul (3) prevede:

„Prezentul regulament reprezintă o măsură specifică în sensul articolului 1 alineatul (5) al Directivei-cadru.”

- 27 Potrivit articolului 10 din Regulamentul nr. 717/2007:

„La articolul 1 din Directiva 2002/21/CE (Directiva-cadru) se adaugă următorul alineat:

«(5) Dispozițiile prezentei directive și ale directivelor speciale nu aduc atingere niciunei măsuri specifice adoptate în vederea reglementării roamingului internațional din rețelele publice de telefonie mobilă din interiorul Comunității».”

- 28 Regulamentul nr. 717/2007 prevede, în plus, la articolul 11 alineatul (1) că Comisia revizuieste modul de funcționare a regulamentului menționat și prezintă un raport în acest sens Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene cel târziu la 30 decembrie 2008. În temeiul articolului 13, acest regulament expiră la 30 iunie 2010.

Procedura principală și întrebările preliminare

- 29 Reclamantele din acțiunea principală au introdus o acțiune în fața High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), îndreptată împotriva Regulamentului din 2007 privind roamingul în telefonia mobilă (Mobile Roaming Regulations 2007), care permite ca anumite dispoziții din Regulamentul nr. 717/2007 să aibă efecte în Regatul Unit. Cu privire la fond, acestea contestă validitatea regulamentului menționat pentru trei motive, și anume caracterul inadecvat al temeiului juridic al respectivului regulament, precum și încălcarea de acesta a principiilor proporționalității și subsidiarității.
- 30 Pârâtul din acțiunea principală, și anume Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, consideră că argumentele prezentate de reclamantele din acțiunea principală și de GSM Association sunt inadmisibile, iar contestarea validității regulamentului nu este întemeiată.
- 31 Instanța de trimitere a declarat admisibilă acțiunea reclamantelor și a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Este Regulamentul (CE) nr. 717/2007 lipsit de validitate, în tot sau în parte, ca urmare a alegerii inadecvate a articolului 95 CE ca temei juridic?

2) Este articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 717/2007 [împreună cu articolul 2 [alineatul (2)] litera (a) și cu articolul 6 alineatul (3) în măsura în care se referă la eurotarif și la obligațiile privind eurotariful] lipsit de validitate pentru motivul că stabilirea unui plafon pentru tarifele cu amănuntul [ale serviciilor] de roaming încalcă principiul proporționalității și/sau principiul subsidiarității?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- ³² Potrivit unei jurisprudențe constante, măsurile prevăzute la articolul 95 alineatul (1) CE trebuie să aibă în mod efectiv ca obiect ameliorarea condițiilor de instituire și de funcționare a pieței interne [Hotărârea din 10 decembrie 2002, *British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco*, C-491/01, Rec., p. I-11453, punctul 60, precum și Hotărârea din 2 mai 2006, *Regatul Unit/Parlamentul European și Consiliul*, C-217/04, Rec., p. I-3771, punctul 42]. Deși simpla constatare a unor disparități între reglementările naționale și a riscului abstract de obstacole în calea libertăților fundamentale sau de denaturări ale concurenței nu este suficientă pentru a justifica alegerea articolului 95 CE ca temei juridic, legiuitorul comunitar poate utiliza această dispoziție în special în cazul existenței unor divergențe între reglementările naționale atunci când acestea sunt de natură să constituie obstacole în calea libertăților fundamentale și să aibă astfel o incidență directă asupra funcționării pieței interne (Hotărârea din 12 decembrie 2006, *Germania/Parlamentul European și Consiliul*, C-380/03, Rec., p. I-11573, punctul 37, precum și jurisprudența citată) sau să genereze denaturări semnificative ale concurenței (Hotărârea din 5 octombrie 2000, *Germania/Parlamentul European și Consiliul*, C-376/98, Rec., p. I-8419, punctele 84 și 106).
- ³³ Utilizarea acestei dispoziții în vederea prevenirii apariției unor astfel de obstacole privind schimburile, care ar rezulta din evoluția eterogenă a legislațiilor naționale, este posibilă. Totuși, apariția acestora trebuie să fie probabilă, iar măsura în cauză trebuie să aibă ca obiect prevenirea lor (Hotărârea din 12 decembrie 2006, *Germania/Parlamentul European și Consiliul*, C-380/03, citată anterior, punctul 38 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 10 februarie 2009, *Irlanda/Parlamentul European și Consiliul*, C-301/06, Rep., p. I-593, punctul 64; a se vedea de asemenea, în acest sens, Hotărârea *Regatul Unit/Parlamentul European și Consiliul*, citată anterior, punctele 60-64).

- 34 Atunci când un act întemeiat pe articolul 95 CE a eliminat deja orice obstacol privind schimburile în domeniul pe care acesta îl armonizează, legiuitorul comunitar nu poate fi privat de posibilitatea de a adapta acest act în funcție de orice modificare a împrejurărilor sau de orice evoluție a cunoștințelor având în vedere sarcina care îi revine de a garanta protecția intereselor generale recunoscute de tratat [a se vedea în acest sens Hotărârea *British American Tobacco (Investments)* și *Imperial Tobacco*, citată anterior, punctele 77 și 78].
- 35 În această privință, Curtea a statuat, la punctul 43 din Hotărârea *Regatul Unit/Parlamentul European și Consiliul*, citată anterior, că prin expresia „măsuri privind apropierea” care figurează la articolul 95 CE autorii tratatului au dorit să confere legiuitorului comunitar, în funcție de contextul general și de împrejurările specifice ale materiei care trebuie armonizată, o marjă de apreciere cu privire la cea mai adecvată tehnică de apropiere pentru a ajunge la rezultatul dorit, în special în domenii care se caracterizează prin particularități tehnice complexe.
- 36 Pe de altă parte, dacă sunt îndeplinite condițiile pentru a recurge la articolul 95 CE ca temei juridic, legiuitorul comunitar nu poate fi împiedicat să invoce acest temei juridic de faptul că protecția consumatorilor este un factor decisiv pentru alegerile care trebuie făcute [a se vedea, în ceea ce privește protecția sănătății publice, Hotărârea din 5 octombrie 2000, *Germania/Parlamentul European și Consiliul*, citată anterior, punctul 88, Hotărârea *British American Tobacco (Investments)* și *Imperial Tobacco*, citată anterior, punctul 62, precum și Hotărârea din 12 iulie 2005, *Alliance for Natural Health și alții*, C-154/04 și C-155/04, Rec., p. I-6451, punctul 30].
- 37 În lumina ansamblului acestor considerații trebuie să se verifice dacă sunt îndeplinite condițiile pentru a recurge la articolul 95 CE ca temei juridic al Regulamentului nr. 717/2007.

- 38 Potrivit articolului 1, precum și considerentelor (16) și (38) ale Regulamentului nr. 717/2007, acesta introduce o abordare comună pentru ca utilizatorii rețelelor mobile terestre să nu plătească tarife excesiv de mari pentru serviciile de roaming comunitar și pentru ca operatorii de telefonie mobilă să poată acționa într-un cadru de reglementare unic și coerent, bazat pe criterii stabilite în mod obiectiv. Acesta urmărește astfel să contribuie la funcționarea armonioasă a pieței interne pentru a se obține un nivel ridicat de protecție a consumatorilor și pentru a se păstra concurența între operatorii de telefonie mobilă.
- 39 După cum reiese în special din considerentul (1) al Regulamentului nr. 717/2007, precum și de la punctul 1 din expunerea de motive a propunerii de regulament, nivelul tarifelor cu amănuntul ale serviciilor de roaming internațional, la momentul adoptării regulamentului menționat, era ridicat, iar legătura dintre costuri și tarife nu era cea care trebuia să prevaleze pe piețe în întregime concurențiale. Astfel, tarifele cu amănuntul excesive rezultau atât din nivelul ridicat al tarifelor de gros percepute de operatorul străin al rețelei-gazdă cât și, în numeroase cazuri, din marjele de profit ridicate practicate asupra tarifelor cu amănuntul de furnizorii din țara de origine.
- 40 Reiese de asemenea că nivelul ridicat al tarifelor cu amănuntul fusese considerat drept o problemă persistentă de ANR, de autoritățile publice, precum și de asociațiile de protecție a consumatorilor pe teritoriul întregii Comunități și că încercările de a soluționa această problemă pe baza cadrului juridic existent nu avuseseră drept efect diminuarea tarifelor.
- 41 În special, cadrul de reglementare, astfel cum rezulta din reglementarea aplicabilă la momentul adoptării Regulamentului nr. 717/2007, nu a pus la dispoziția ANR, astfel cum reiese din considerentele (6) și (8) ale regulamentului menționat, suficiente instrumente pentru a lua măsuri decisive și eficiente cu privire îndeosebi la tarifele de gros ridicate ale serviciilor avute în vedere, de care depind tarifele cu amănuntul, ca urmare a caracteristicilor particulare ale piețelor de gros ale serviciilor de roaming și a naturii transfrontaliere a acestor servicii. În această privință, legiuitorul comunitar a constatat că, pe de o parte, ANR aveau dificultăți în a identifica întreprinderile cu

putere semnificativă pe piață și, pe de altă parte, acestea nu erau în măsură să controleze comportamentul operatorilor rețelei vizitate situați în alte state membre, de care depind clienții atunci când utilizează serviciile de roaming comunitar.

- 42 Acesta este contextul în care legiuitorul comunitar a considerat necesar, astfel cum reiese din considerentele (4) și (12) ale Regulamentului nr. 717/2007, să completeze și să sprijine dispozitivul cadrului de reglementare prin adoptarea, în temeiul unei abordări conceptuale diferite, a acestui regulament ca măsură specifică de reglementare *ex ante* ținând seama de caracteristicile unice ale piețelor roamingului pentru a îndrepta insuficiența cadrului menționat. Legiuitorul a arătat în considerentul (4) că acest cadru nu a pus la dispoziția ANR suficiente instrumente pentru a lua măsuri decisive și eficiente cu privire la tarifele serviciilor de roaming comunitar și nu asigură astfel funcționarea armonioasă a pieței interne a serviciilor menționate. Legiuitorul comunitar a concluzionat că regulamentul menționat reprezintă o măsură adecvată de îndreptare a acestei situații.
- 43 Tot în acest context, legiuitorul comunitar s-a referit, în considerentul (8) al Regulamentului nr. 717/2007, în conformitate cu ceea ce se menționase deja la punctul 1 din expunerea de motive a propunerii de regulament, la competența reziduală a statelor membre de a adopta norme de protecție a consumatorilor și a considerat că împrejurările care caracterizează contextul menționat ar putea dăuna eficacității unor măsuri adoptate de statele membre în temeiul acestei competențe.
- 44 Legiuitorul comunitar a concluzionat cu privire la acest aspect, în considerentul (9) al regulamentului menționat, că se exercita o presiune asupra statelor membre pentru ca acestea să adopte măsuri în vederea soluționării problemei legate de nivelul ridicat al tarifelor cu amănuntul ale serviciilor de roaming comunitar, fapt confirmat, pe de altă parte, de Comisie în cadrul ședinței.

- 45 Rezultă că legiuitorul comunitar s-a confruntat în mod concret cu o situație în care era probabilă adoptarea de măsuri naționale care vizau soluționarea problemei legate de nivelul ridicat al tarifelor cu amănuntul ale serviciilor de roaming comunitar prin intermediul unor norme privind stabilirea tarifelor cu amănuntul. Or, astfel cum reiese de la punctul 1 din expunerea de motive a propunerii de regulament, precum și de la punctul 2.4 din analiza de impact, astfel de măsuri ar fi putut produce o evoluție eterogenă a legislațiilor naționale.
- 46 Tocmai având în vedere aceste împrejurări, legiuitorul comunitar, preocupat să păstreze concurența între operatorii de rețele mobile, astfel cum s-a constatat deja în cuprinsul punctului 38 din prezenta hotărâre, a ales să acționeze pentru a preveni măsurile pe care le-ar fi adoptat probabil statele membre în temeiul competenței lor reziduale în materie de protecție a consumatorilor.
- 47 Or, având în vedere funcționarea piețelor roamingului, astfel cum este descrisă în cuprinsul punctelor 7-11 din prezenta hotărâre, și având în vedere interdependența semnificativă dintre tarifele cu amănuntul și tarifele de gros ale serviciilor de roaming, este necesar să se constate că o evoluție eterogenă a legislațiilor naționale care vizează exclusiv diminuarea tarifelor cu amănuntul fără influențarea nivelului costurilor de furnizare angro a serviciilor de roaming comunitar ar fi fost de natură să cauzeze denaturări semnificative ale concurenței și să perturbe buna funcționare a pieței roamingului comunitar, astfel cum rezultă acest lucru din considerentul (14) al Regulamentului nr. 717/2007. O asemenea situație justifică faptul că legiuitorul comunitar urmărește obiectivul de a proteja buna funcționare a pieței interne, constatat în cuprinsul punctului 38 din prezenta hotărâre.
- 48 Rezultă din cele ce precedă că obiectul efectiv al Regulamentului nr. 717/2007 îl reprezintă ameliorarea condițiilor de funcționare a pieței interne și că acesta putea fi adoptat în temeiul articolului 95 CE.

- 49 Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima întrebare adresată că examinarea acesteia nu a evidențiat elemente de natură să afecteze validitatea Regulamentului nr. 717/2007.

Cu privire la a doua întrebare

- 50 Prin a doua întrebare, instanța de trimitere urmărește să afle dacă Regulamentul nr. 717/2007 încalcă principiile proporționalității și subsidiarității ca urmare a faptului că stabilește nu numai plafoane pentru tarifele de gros medii pe minut, ci și pentru tarifele cu amănuntul, și ca urmare a faptului că prevede obligații de informare cu privire la acestea din urmă, în favoarea clienților serviciilor de roaming.

Cu privire la încălcarea principiului proporționalității

- 51 Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că principiul proporționalității face parte dintre principiile generale ale dreptului comunitar și impune ca mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziție de drept comunitar să fie apte să realizeze obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora (Hotărârea din 6 decembrie 2005, ABNA și alții, C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, Rec., p. I-10423, punctul 68, precum și jurisprudența citată).
- 52 În ceea ce privește controlul jurisdicțional al respectării acestor condiții, Curtea a recunoscut în favoarea legiuitorului comunitar, în cadrul exercitării competențelor care îi sunt conferite, o putere largă de apreciere în domeniile în care acțiunea sa implică alegeri de natură politică, precum și economică sau socială și în care acesta trebuie să efectueze aprecieri și evaluări complexe. Astfel, nu se pune problema dacă o măsură adoptată într-un astfel de domeniu era singura sau cea mai adecvată posibil, numai

caracterul vădit inadecvat al acestora în raport cu obiectivul pe care instituțiile competente îl urmăresc putând afecta legalitatea respectivei măsuri [a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2001, Jippes și alții, C-189/01, Rec., p. I-5689, punctele 82 și 83, Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, citată anterior, punctul 123, Hotărârea Alliance for Natural Health și alții, citată anterior, punctul 52, precum și Hotărârea din 7 iulie 2009, S.P.C.M. și alții, C-558/07, Rep., p. I-5783, punctul 42].

- 53 Cu toate acestea, chiar în prezența unei astfel de competențe, legiuitorul comunitar este obligat să își bazeze alegerea pe criteriile obiective. În plus, în cadrul aprecierii constrângerilor legate de diferite măsuri posibile, acesta trebuie să examineze dacă obiectivele urmărite de măsura reținută sunt de natură să justifice consecințe economice negative, chiar considerabile, pentru anumiți operatori (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 martie 2005, Tempelman și van Schaijk, C-96/03 și C-97/03, Rec., p. I-1895, punctul 48, Hotărârea din 15 decembrie 2005, Grecia/Comisia, C-86/03, Rec., p. I-10979, punctul 96, precum și Hotărârea din 12 ianuarie 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Rec., p. I-679, punctul 37).
- 54 Prin urmare, revine Curții obligația de a examina, în temeiul criteriilor menționate mai sus, dacă, astfel cum invocă printre altele reclamantele din acțiunea principală, Regulamentul nr. 717/2007 încalcă principiul proporționalității ca urmare a faptului că nu se limitează la a stabili plafoane pentru tariful de gros, ci prevede de asemenea plafoane pentru tarifele cu amănuntul, precum și obligații de informare referitoare la acestea din urmă în favoarea clienților serviciilor de roaming.
- 55 În această privință, trebuie amintit în prealabil că, înainte de a elabora propunerea de regulament, Comisia a realizat un studiu exhaustiv, al cărui rezultat este rezumat în analiza de impact menționată în cuprinsul punctului 5 din prezenta hotărâre. Reiese din această analiză că, în fapt, Comisia a examinat diferite alternative în materie, printre care reglementarea fie numai a tarifelor cu amănuntul, fie numai a tarifelor de gros, fie a ambelor, și că a evaluat impactul economic al acestor diferite tipuri de reglementări, precum și efectele diferitelor modalități de tarificare.

- 56 Stabilirea unor plafoane tarifare pentru furnizarea serviciilor de roaming cu amănuntul prin intermediul eurotarifului prevăzut la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 717/2007 vizează printre altele, astfel cum reiese în special de la articolul 1, precum și din considerentele (14) și (16) ale acestui regulament, diminuarea nivelului tarifelor pe care le plătesc utilizatorii rețelelor publice de telefonie mobilă pentru aceste servicii, în vederea protejării consumatorilor.
- 57 În plus, reiese, în special din considerentul (19) al Regulamentului nr. 717/2007 că introducerea eurotarifului ar trebui să aibă drept efect orientarea tarifelor cu amănuntul ale serviciilor de roaming comunitar, în mod mai fidel decât până în prezent, în raport cu costurile subiacente implicate în furnizarea serviciului.
- 58 Astfel cum reiese din cuprinsul punctului 39 din prezenta hotărâre, nivelul tarifului cu amănuntul mediu al unui apel în roaming în Comunitate era ridicat la momentul adoptării Regulamentului nr. 717/2007, iar legătura dintre costuri și tarife nu era cea care ar fi trebuit să prevaleze în cadrul unor piețe pe deplin concurențiale. Astfel, tariful cu amănuntul mediu al unui apel în roaming era la acel moment de 1,15 euro pe minut, adică, astfel cum reiese din rezumatul studiului de impact, de peste cinci ori mai mare decât costul real al furnizării angro a serviciului.
- 59 Or, eurotariful prevăzut la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 717/2007 este stabilit la un nivel net inferior acestui tarif mediu. În plus, plafoanele tarifare instituite în cadrul acestuia se orientează, astfel cum reiese de la punctul 3 din expunerea de motive a propunerii de regulament, în raport cu plafoanele tarifelor de gros corespunzătoare, pentru a garanta faptul că tarifele cu amănuntul reflectă în mod mai fidel costurile suportate de furnizori.
- 60 În aceste împrejurări, introducerea de plafoane tarifare pentru tarifele cu amănuntul prin această dispoziție trebuie considerată aptă să protejeze consumatorii împotriva unor niveluri ridicate ale tarifelor.

- 61 În ceea ce privește caracterul necesar al măsurii în cauză, acesta este contestat pentru motivul că măsura menționată ar depăși ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul vizat ținând seama de natura concurențială a piețelor cu amănuntul. O abordare mai puțin constrângătoare și mai proporțională ar fi constat în reglementarea exclusivă a tarifelor de gros, obținând în același timp o scădere a tarifelor cu amănuntul prin jocul liberei concurențe, potrivit regulilor cererii și ofertei, și lăsând ANR libertatea de a interveni în cazul unei disfuncționalități a piețelor în temeiul unor criterii reglementare bine definite.
- 62 În această privință, rezultă în special din considerentul (14) al Regulamentului nr. 717/2007 că legiuitorul comunitar a plecat de la constatarea că reducerile tarifelor de gros pentru serviciile de roaming comunitar pot să nu se reflecte în tarife cu amănuntul mai scăzute ale roamingului, din cauza absenței măsurilor de stimulare în acest sens.
- 63 Referindu-se la expunerea de motive a propunerii de regulament, care a servit drept temei legiuitorului comunitar cu ocazia adoptării Regulamentului nr. 717/2007, Parlamentul European și Comisia arată printre altele că o reglementare numai a pieței de furnizare angro de servicii de roaming comunitar nu ar fi garantat faptul că diminuarea tarifelor de gros s-ar transfera asupra utilizatorului final, având în vedere că operatorii nu ar suferi nicio presiune concurențială pentru a proceda astfel. Experiența ar fi demonstrat că o reducere a tarifelor de gros nu ar conduce în mod necesar la o diminuare a tarifelor cu amănuntul.
- 64 Cu privire la acest aspect, Consiliul a precizat că legiuitorul ar fi considerat necesar un control al tarifelor cu amănuntul în special în temeiul faptului că, în acest domeniu specific, concurența privind tarifele cu amănuntul s-ar situa în principal la nivelul formulei globale de vânzare cu amănuntul și că, pentru majoritatea consumatorilor, roamingul ar constitui numai un element minor al acestei formule, astfel încât acesta nu ar avea un rol decisiv în alegerea operatorului, nici în decizia de a-l schimba.

- 65 Instituțiile care au prezentat observații Curții s-au referit deopotrivă la analiza de impact, din care reiese că dinamica piețelor roamingului era considerată complexă și evolutivă, astfel încât exista un risc ca o diminuare a tarifului de gros să nu se transfere asupra tarifului cu amănuntul. Reiese de asemenea din această analiză că ar fi, prin urmare, mai prudent să se reglementeze în același timp tarifele cu amănuntul. Un astfel de risc a fost recunoscut, de altfel, de GRE la punctul 3.12 din răspunsul său din 22 martie 2006, prezentat cu ocazia consultării publice care a precedat analiza de impact, în special pentru statele membre ale căror piețe sunt mai puțin concurențiale.
- 66 În plus, trebuie să se constate că o reglementare numai a tarifelor de gros nu ar fi produs efecte directe și imediate pentru consumatori. În schimb, numai o reglementare a tarifelor cu amănuntul putea ameliora în mod direct situația acestora.
- 67 În plus, trebuie amintit că, după cum reiese din considerentul (13) al Regulamentului nr. 717/2007, legiuitorul comunitar a recunoscut că măsurile adoptate au un caracter excepțional care se justifică prin caracteristicile unice pe care le prezintă piețele roamingului.
- 68 În aceste împrejurări și în special având în vedere larga putere de apreciere de care dispune legiuitorul comunitar în domeniul în cauză, care presupune alegeri de natură economică în cadrul cărora este chemat să efectueze aprecieri și evaluări complexe, acesta putea să considere în mod legitim că o reglementare numai a piețelor de gros nu ar ajunge la același rezultat ca o reglementare asemenea celei în discuție, care acoperă în același timp piețele de gros și piețele cu amănuntul, și că această din urmă reglementare era, prin urmare, necesară.

- 69 În sfârșit, având în vedere importanța pe care o are obiectivul de protecție a consumatorilor în cadrul articolului 95 alineatul (3) CE, o intervenție limitată în timp pe o piață supusă concurenței și care permite să se asigure imediat protecția consumatorilor împotriva unor tarife excesive, precum cea în cauză, chiar dacă aceasta poate avea consecințe economice negative pentru anumiți operatori, se dovedește a fi proporțională în raport cu scopul urmărit.
- 70 Trebuie, așadar, să se constate că, prin adoptarea, la articolul 4 din Regulamentul nr. 717/2007, a unor plafoane tarifare pentru tarifele cu amănuntul în plus față de plafoanele tarifare pentru tarifele de gros, legiuitorul comunitar nu a depășit limitele puterii de apreciere care îi este recunoscută. Aceeași este situația și în ceea ce privește obligația de informare prevăzută la articolul 6 alineatul (3) din același regulament, ca urmare a faptului că această dispoziție consolidează efectul util al reglementării tarifelor cu amănuntul și se justifică astfel prin obiectivul de protecție a consumatorilor.
- 71 Rezultă astfel că articolul 4 și articolul 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 717/2007 nu încalcă principiul proporționalității.

Cu privire la încălcarea principiului subsidiarității

- 72 În această privință, trebuie amintit că principiul subsidiarității este enunțat la articolul 5 al doilea paragraf CE și se concretizează prin Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, anexat la tratat, potrivit căruia, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine decât în cazul și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot să fie realizate într-un mod satisfăcător de către statele membre, însă pot fi realizate mai bine la nivel comunitar din cauza dimensiunilor sau a efectelor acțiunii preconizate. Acest protocol stabilește de asemenea, la alineatul (5), linii directoare pentru a stabili dacă sunt îndeplinite aceste condiții.

- 73 În ceea ce privește actele legislative, protocolul menționat precizează la alineatele (6) și (7) că Comunitatea legiferează numai în măsura în care este necesar și că măsurile Comunității trebuie să permită o marjă de decizie cât mai mare posibilă în plan intern, această marjă trebuind să rămână totuși compatibilă cu realizarea obiectivului măsurii și să respecte cerințele tratatului.
- 74 Protocolul precizează în plus la alineatul (3) că principiul subsidiarității nu pune în discuție competențele conferite Comunității prin tratat, astfel cum sunt interpretate de Curte.
- 75 În ceea ce privește articolul 95 CE, Curtea a statuat că principiul subsidiarității se aplică atunci când legiuitorul comunitar utilizează respectivul temei juridic, în măsura în care acesta nu îi conferă o competență exclusivă pentru a reglementa activitățile economice pe piața internă [Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, citată anterior, punctul 179].
- 76 În această privință, trebuie amintit că legiuitorul comunitar, preocupat să păstreze concurența între operatorii de rețele mobile, a instituit, prin adoptarea Regulamentului nr. 717/2007, o abordare comună, în special pentru a contribui la funcționarea armonioasă a pieței interne, permițând acestor operatori să acționeze într-un cadru de reglementare unic și coerent.
- 77 Astfel cum reiese din considerentul (14) al acestui regulament, interdependența dintre tarifele cu amănuntul și tarifele de gros ale serviciilor de roaming are o importanță semnificativă, astfel încât orice măsură care urmărește exclusiv diminuarea tarifelor cu amănuntul fără a influența nivelul costurilor de gros de furnizare a serviciilor de roaming comunitar ar fi fost de natură să perturbe buna funcționare a pieței roamingului comunitar. Legiuitorul comunitar a concluzionat, așadar, că acțiunea sa necesita o abordare comună atât a tarifelor de gros, cât și a tarifelor cu amănuntul, pentru a contribui la funcționarea armonioasă a pieței interne a unor astfel de servicii.

- 78 Rezultă din interdependența menționată că legiuitorul comunitar putea considera în mod legitim că acțiunea sa trebuia să implice și o intervenție la nivelul tarifelor cu amănuntul. Astfel, în temeiul efectelor abordării comune instituite de Regulamentul nr. 717/2007, obiectivul urmărit de acesta putea fi realizat mai bine la nivel comunitar.
- 79 În consecință, dispozițiile articolului 4 și ale articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 717/2007 nu sunt nevalide ca urmare a unei încălcări a principiului subsidiarității.
- 80 Având în vedere ansamblul considerațiilor ce precedă, este necesar să se răspundă la a doua întrebare adresată în sensul că examinarea acesteia nu a evidențiat elemente de natură să afecteze validitatea dispozițiilor articolului 4 și ale articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 717/2007.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 81 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

Examinarea întrebărilor adresate nu a evidențiat elemente de natură să afecteze validitatea Regulamentului (CE) nr. 717/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 iunie 2007 privind roamingul în rețelele publice de telefonie mobilă în interiorul Comunității și de modificare a Directivei 2002/21/CE.

Semnături