



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

17 septembrie 2015*

„Trimitere preliminară — Rețele și servicii de comunicații electronice — Serviciul universal și drepturile utilizatorilor — Directiva 2002/22/CE — Articolul 28 — Acces la numere și la servicii — Numere nongeografice — Directiva 2002/19/CE — Articolele 5, 8 și 13 — Competențe ale autorităților naționale de reglementare — Control al prețurilor — Servicii de tranzit al apelurilor — Reglementare națională care impune furnizorilor de servicii de tranzit al apelurilor telefonice să nu practice tarife mai mari pentru apelurile către numere nongeografice decât pentru apelurile către numere geografice — Întreprindere lipsită de o putere semnificativă pe piață — Autoritate națională competentă”

În cauza C-85/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de College van Beroep voor het bedrijfsleven (Țările de Jos), prin decizia din 12 februarie 2014, primită de Curte la 18 februarie 2014, în procedura

KPN BV

împotriva

Autoriteit Consument en Markt (ACM),

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul M. Ileșič, președinte de cameră, domnul A. Ó Caoimh, doamna C. Toader, domnii E. Jarašiūnas (raportor) și C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 11 martie 2015,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru KPN BV, de L. Mensink, de T. van der Vijver și de C. Schillemans, avocatul;
- pentru guvernul olandez, de M. Bulterman și de J. Langer, în calitate de agenți;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de A. De Stefano, avvocato dello Stato;

* Limba de procedură: neerlandeza.

— pentru Comisia Europeană, de F. Wilman și de G. Braun, precum și de doamna L. Nicolae, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 aprilie 2015,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 28 alineatul (1) din Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (directiva privind serviciul universal) (JO L 108, p. 51, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 213), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO L 337, p. 11, denumită în continuare „Directiva privind serviciul universal”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între KPN BV (denumită în continuare „KPN”), pe de o parte, și Autoriteit Consument en Markt (ACM) (Autoritatea pentru Consumatori și Piețe) în legătură cu o somație, însoțită de o penalitate cu titlu cominatoriu, prin care KPN era obligată să reducă tarifele pentru serviciile de tranzit al apelurilor către numere nongeografice.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Noul cadru de reglementare aplicabil serviciilor de comunicații electronice

- 3 Noul cadru de reglementare aplicabil serviciilor de comunicații electronice (denumit în continuare „NCR”) este compus 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), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO L 337, p. 37, denumită în continuare „Directivă-cadru”), și din directivele speciale care o însoțesc, și anume Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea) (JO L 108, p. 21, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 183), 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 (Directiva privind accesul) (JO L 108, p. 7, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 169), Directiva privind serviciul universal și Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice) (JO L 201, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 36, p. 63).

– Directivă-cadru

- 4 Articolul 2 din Directivă-cadru prevede:

„În sensul prezentei directive:

[...]

(g) «autoritate națională de reglementare» înseamnă organismul sau organismele însărcinate de un stat membru cu oricare din sarcinile de reglementare desemnate în prezenta directivă sau în directivele speciale;

[...]

(l) «directive speciale» înseamnă [Directiva privind autorizarea], [Directiva privind accesul], [Directiva privind serviciul universal] și Directiva 2002/58[...]

[...]”

- 5 Articolul 6 din Directiva-cadru, intitulat „Mecanismul de consultare și de transparență”, prevede instituirea unor proceduri naționale de consultare între autoritățile naționale de reglementare (denumite în continuare „ANR”) și părțile interesate atunci când ANR intenționează să adopte măsuri în conformitate cu dispozițiile acestei directive sau ale directivelor speciale, care au un impact major asupra pieței relevante.
- 6 Articolul 7 din această directivă, intitulat „Consolidarea pieței interne de comunicații electronice”, prevede, printre altele, obligația care revine ANR dintr-un stat membru de a pune la dispoziția Comisiei Europene și a ANR-urilor din alte state membre proiectul de măsură pe care are intenția de a o adopta în cazurile prevăzute la alineatul (3) al acestui articol. Articolul 7a din directiva menționată stabilește procedura pentru aplicarea consecventă a măsurilor corective privind, printre altele, impunerea, modificarea sau retragerea unor diverse obligații impuse operatorilor.
- 7 Articolul 8 din Directiva-cadru definește obiectivele generale și principiile de reglementare a căror respectare trebuie să o asigure ANR la îndeplinirea sarcinilor lor de reglementare prevăzute de această directivă și de directivele speciale.
- 8 Articolul 16 din directiva menționată stabilește normele privind punerea în aplicare a procedurii de analiză a pieței.

– Directiva privind serviciul universal

- 9 Potrivit articolului 2 literele (d) și (f) din Directiva privind serviciul universal, se aplică următoarele definiții:

„(d) «numărul geografic» înseamnă un număr dintr-un plan național de numerotație telefonică din care o parte din structura numerică cuprinde o semnificație geografică utilizată pentru dirijarea apelurilor către locația fizică a punctului terminal al rețelei (NTP);

[...]

(f) «numărul nongeografic» înseamnă un număr dintr-un plan național de numerotație telefonică care nu este un număr geografic. Acesta include, *inter alia*, numerele alocate serviciilor de telefonie mobilă, numerele gratuite și numerele cu tarif special.”

10 Articolul 28 alineatul (1) din această directivă, intitulat „Accesul la numere și servicii”, prevede:

„Statele membre se asigură că, în cazul în care acest lucru este posibil din punct de vedere tehnic și economic, exceptând situația în care un abonat apelat a ales, din motive comerciale, să limiteze accesul apelanților din anumite zone geografice, autoritățile naționale competente iau toate măsurile necesare astfel încât utilizatorii finali:

- (a) să poată accesa și utiliza servicii, utilizând numere nongeografice în cadrul [Uniunii Europene]; și
- (b) să poată accesa toate numerele furnizate în [Uniune], indiferent de tehnologia și dispozitivele utilizate de operator, inclusiv numerele din planurile naționale de numerotație ale statelor membre, din [Spațiul de numerotare telefonică europeană (denumit în continuare «SNTE») și din numerele internaționale gratuite (UIFN).

[...]”

– Directiva privind accesul

11 Articolul 1 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 (Directiva privind accesul) (JO L 108, p. 7, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 169), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140 (denumită în continuare „Directiva privind accesul”), prevede:

„(1) În cadrul stabilit de [Directiva-cadru], prezenta directivă armonizează modul în care statele membre reglementează accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora. Scopul este de a institui un cadru de reglementare în conformitate cu principiile pieței interne pentru relațiile dintre furnizorii de rețele și servicii care să stimuleze o concurență durabilă, să garanteze interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice și care să asigure beneficii pentru consumatori.

(2) Prezenta directivă stabilește drepturi și obligații pentru operatorii și întreprinderile care doresc să obțină interconectarea și/sau accesul la rețelele lor sau la infrastructura asociată. Aceasta stabilește obiectivele pentru [ANR-uri] în ceea ce privește accesul și interconectarea și procedurile destinate să garanteze revizuirea obligațiilor impuse de [ANR-uri] și, după caz, retragerea acestora după îndeplinirea obiectivelor dorite. În prezenta directivă, accesul nu se referă la accesul pentru utilizatorii finali.”

12 Articolul 5 din Directiva privind accesul, intitulat „Competențele și responsabilitățile [ANR-urilor] în ceea ce privește accesul și interconectarea”, are următorul cuprins:

„(1) În vederea atingerii obiectivelor stabilite la articolul 8 din [Directiva-cadru], autoritățile naționale de reglementare încurajează și, după caz, asigură, în conformitate cu dispozițiile prezentei directive, accesul și interconectarea adecvată, precum și interoperabilitatea serviciilor, exercitându-și responsabilitățile într-un mod care să promoveze eficiența, concurența durabilă, investițiile eficiente și inovarea și care să permită obținerea de beneficii maxime de către utilizatorii finali.

În special, fără a aduce atingere măsurilor care pot fi luate cu privire la întreprinderile care au o putere semnificativă pe piață în conformitate cu articolul 8, [ANR-urile] trebuie să fie în măsură să impună:

- (a) în măsura necesară pentru a asigura legătura cap la cap, obligații pentru întreprinderile care controlează accesul către utilizatorii finali, inclusiv, în cazurile justificate, obligația de a asigura interconectarea rețelelor lor, în cazul în care nu s-a realizat încă acest lucru;

(ab) în situații justificate și în măsura în care acest lucru este necesar, obligații impuse întreprinderilor care controlează accesul către utilizatorii finali să-și facă serviciile interoperabile;

[...]

(2) Obligațiile și condițiile impuse în temeiul alineatului (1) sunt obiective, transparente, proporționale și nediscriminatorii și se pun în aplicare în conformitate cu procedurile prevăzute la articolele 6, 7 și 7a din [Directiva-cadru].

(3) În ceea ce privește accesul și interconectarea menționate la alineatul (1), statele membre se asigură că [ANR] are competența de a interveni din proprie inițiativă, atunci când o astfel de acțiune este justificată, pentru a garanta respectarea obiectivelor de politică prevăzute la articolul 8 din [Directiva-cadru], în conformitate cu dispozițiile prezentei directive și cu procedurile menționate la articolele 6 și 7, 20 și 21 din [Directiva-cadru].”

13 Articolul 8 din Directiva privind accesul, intitulat „Impunerea, modificarea sau retragerea obligațiilor”, prevede:

„(1) Statele membre se asigură că [ANR-urile] 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-cadru] un operator este desemnat ca având o putere semnificativă pe piață, [ANR-urile] impun obligațiile prevăzute la articolele 9-13 din prezenta directivă, după caz.

(3) Fără a aduce atingere:

— [...]

— dispozițiilor articolelor 12 și 13 din [Directiva-cadru], condiției 7 din partea B din anexa la [Directiva de autorizare] aplicate în temeiul articolului 6 alineatul (1) din directiva menționată anterior, ale articolelor 27, 28 și 30 din [Directiva privind serviciul universal] [...], care conțin obligațiile întreprinderilor altele decât cele desemnate ca având o putere semnificativă pe piață [...]

— [...]

[ANR-urile] nu impun obligațiile prevăzute la articolele 9-13 operatorilor care nu au fost desemnați în conformitate cu alineatul (2).

[...]

(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-cadru]. Aceste obligații pot fi impuse numai în urma consultării în conformitate cu articolele 6 și 7 din directiva menționată anterior.

[...]”

14 Articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, intitulat „Controlul prețurilor și obligațiile în ceea ce privește sistemul de contabilitate a costurilor”, prevede:

„O [ANR] poate impune, în conformitate cu dispozițiile articolului 8, obligații privind recuperarea costurilor și controlul tarifelor, inclusiv obligații privind fundamentarea tarifelor în funcție de costuri, precum și obligații privind evidența contabilă a costurilor, pentru furnizarea anumitor forme de

interconectare și/sau acces, în situații în care o analiză de piață indică lipsa unei concurențe efective, ceea ce înseamnă că operatorul în cauză poate menține tarifele la un nivel excesiv de ridicat sau poate comprima prețurile (price squeeze) în detrimentul utilizatorilor finali. [...]"

Directiva 2009/136

- 15 Potrivit considerentului (46) al Directivei 2009/136:

„O piață unică presupune ca utilizatorii finali să poată accesa toate numerele incluse în planurile naționale de numerotație ale altor state membre și să poată avea acces la servicii folosind numere nongeografice în cadrul Comunității care includ, printre altele, numerele cu acces gratuit pentru apelant (numerele verzi) și numerele cu tarif special. [...] Accesul transfrontalier la resursele de numerotație și la serviciile asociate acestora nu ar trebui obstrucționat decât în cazurile justificate în mod obiectiv, cum ar fi atunci când acest lucru este necesar pentru combaterea fraudei sau a abuzurilor [...] atunci când numărul este definit ca având doar acoperire națională [...], sau atunci când acest lucru nu este posibil din punct de vedere tehnic și economic. [...]"

Dreptul olandez

- 16 Potrivit articolului 6.5 din Legea privind telecomunicațiile (Telecommunicatiewet, denumită în continuare „Tw”), care a transpus articolul 28 din Directiva privind serviciul universal în dreptul intern:

„1. Furnizorii de rețele publice de comunicații electronice sau de servicii publice de comunicații electronice care controlează prin acestea accesul la utilizatorii finali se asigură că utilizatorii finali din Uniune au acces la toate:

- a. numerele alocate în Uniune dintr-un plan național de numerotație;
- b. numerele din [SNTE] și
- c. numerele alocate de [Uniunea Internațională a Telecomunicațiilor (ITU)],

și pot utiliza servicii făcând uz de numerele menționate la literele a-c inclusiv, exceptând situația în care acest lucru nu este fezabil din punct de vedere tehnic sau economic sau în care un abonat apelat a ales să limiteze accesul apelanților din anumite zone geografice.

2. În conformitate cu sau în temeiul unei măsuri administrative generale, se pot stabili norme mai detaliate pentru a se asigura îndeplinirea obligației menționate la alineatul 1. Aceste norme pot privi, printre altele, taxele pentru accesul la numerele menționate la alineatul 1.

3. Normele menționate la alineatul 2 pot fi diferite pentru categorii de furnizori, care trebuie stabilite prin normele respective, astfel cum sunt menționați aceștia la alineatul 1. Prin intermediul acestor norme, pot fi transferate misiuni și pot fi atribuite competențe [ACM].”

- 17 Decizia privind interoperabilitatea (Besluit Interoperabiliteit, denumită în continuare „BI”) a fost adoptată în temeiul Tw. Articolul 5 din BI, în versiunea sa în vigoare începând de la 1 iulie 2013, are următorul cuprins:

„1. Un furnizor de servicii publice de telefonie sau un furnizor de rețele publice de comunicații electronice interesat, care controlează prin acestea accesul la utilizatorii finali, se va asigura că utilizatorii finali pot utiliza servicii folosind numere nongeografice în Uniune.

2. Obligația de la alineatul 1 presupune, în orice caz, că furnizorii de servicii publice de telefonie și de rețele publice de comunicații electronice menționați la alineatul 1 practică, pentru apeluri către un număr din seria 0800, 084, 085, 087, 088, 0900, 0906, 0909, 116, 14 sau 18, tarife sau alte taxe comparabile cu tarifele sau cu taxele pe care acești furnizori le practică pentru apeluri către numere geografice și că practică un tarif sau o taxă diferită de cea prevăzută de aceste dispoziții doar în cazul în care acest lucru este necesar acoperirii costurilor suplimentare pe care le implică apelurile către aceste numere nongeografice. Prin decret ministerial se poate prevedea că această obligație este aplicabilă altor categorii de furnizori sau altor categorii de numere nongeografice.

3. Prin decret ministerial se pot stabili norme mai detaliate în ceea ce privește obligația prevăzută la alineatul 1.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 18 KPN furnizează servicii de tranzit al apelurilor către numere nongeografice în Țările de Jos, care reprezintă aproximativ 20 % din traficul său către aceste numere.
- 19 ACM, constatând că KPN, cu încălcarea articolului 5 din BI, aplica tarife mai mari pentru serviciile de tranzit al apelurilor către numere nongeografice decât pentru aceleași servicii către numere geografice și că această diferență nu era justificată de costuri suplimentare, în calitatea sa de ANR, prin decizia din 18 octombrie 2013, a adresat KPN o somație în sensul ca aceasta să își ajusteze tarifele sub sancțiunea plății de penalități cominatorii în valoare de 25 000 de euro pe zi, în quantum de maximum 5 milioane de euro.
- 20 KPN a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie economică.
- 21 În susținerea acțiunii formulate, KPN invocă, printre altele, că articolul 5 din BI nu este conform NCR, care nu autorizează un control al prețurilor decât în privința operatorilor care au o putere semnificativă pe piață și numai după realizarea unei analize a pieței. De asemenea, KPN consideră că, în calitate de furnizor de servicii de tranzit al apelurilor, aceasta nu se încadrează la articolul 5 din BI. Totuși, această societate invocă faptul că decizia ACM este disproporționată și se întemeiază pe o motivare deficitară, în măsura în care această autoritate a considerat, în mod eronat, că articolul 5 din BI trebuie interpretat în sensul că costurile suplimentare legate de furnizarea de servicii de tranzit al apelurilor nu puteau fi mai mari decât cele bazate strict pe principiul tarifării în funcție de costuri. În această privință, KPN afirmă că tariful serviciilor de tranzit al apelurilor pe care îl furnizează are o incidență mică asupra tarifului global și că prețul serviciilor de tranzit pentru apelurile către numere nongeografice este rezonabil.
- 22 ACM justifică temeinicia deciziei sale susținând că regula echivalenței prețurilor serviciilor de tranzit al apelurilor se întemeiază pe articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, care impune statelor membre să adopte toate măsurile necesare pentru a garanta că utilizatorii finali pot accesa liber servicii, utilizând numere nongeografice, și care permite astfel să se combată obstacolele în calea acestui acces care rezultă din aplicarea unor prețuri prea ridicate.
- 23 Instanța de trimitere ridică problema conformității articolului 5 din BI cu dreptul Uniunii, dat fiind că acest articol se întemeiază pe articolul 6.5 din Tw, de punere în aplicare a articolului 28 din Directiva privind serviciul universal. Instanța menționată se întreabă, în această privință, dacă faptul că articolul 5 din BI nu prevede realizarea unui studiu de piață prealabil adoptării unei reglementări tarifare este conform articolului 28 din Directiva privind serviciul universal.

- 24 Instanța de trimitere consideră că termenii „toate măsurile necesare” cuprinși la articolul 28 din Directiva privind serviciul universal indică faptul că adoptarea unei reglementări tarifare este, în principiu, autorizată. Subliniind că considerentul (46) al Directivei 2009/136 sugerează că acest articol din Directiva privind serviciul universal ar viza numai măsurile necesare pentru garantarea traficului telefonic „transfrontalier” între statele membre, ea consideră că se pune întrebarea dacă articolul menționat poate fi interpretat în sensul că, din punct de vedere tehnic, să fie apelate în mod transfrontalier, autoritățile naționale competente pot lua măsuri pentru a elimina obstacolele care apar din cauza tarifelor.
- 25 Instanța de trimitere apreciază că faptul că tarifele sunt considerate un obstacol în calea accesului la servicii folosind numerele nongeografice poate depinde de măsura în care aceste tarife le depășesc pe cele aplicate pentru apelarea numerelor geografice.
- 26 Instanța de trimitere subliniază, în această privință, pe de o parte, că tarifele pentru serviciile de tranzit al apelurilor către numere nongeografice pot să fie atât de mari, încât utilizatorii finali să fie incitați să renunțe total sau în cea mai mare parte la utilizarea serviciilor cu numere nongeografice. Pe de altă parte, în opinia acesteia, se poate admite că orice creștere a prețurilor pentru servicii de tranzit al apelurilor către numere nongeografice are ca rezultat o oarecare scădere a cererii pentru serviciile respective. Cu toate acestea, potrivit instanței menționate, practicarea unor tarife mai mari pentru accesul la serviciile de tranzit al apelurilor către numere nongeografice decât către numere geografice poate avea un impact redus. Instanța de trimitere se întreabă dacă se poate afirma, în acest din urmă caz, că utilizatorii finali nu vor avea niciun acces la serviciile pentru care folosesc numere nongeografice. Aceasta observă de altfel că decizia ACM se referă doar la tarifele facturate de KPN pentru serviciile de tranzit al apelurilor către numere nongeografice pe care le furnizează și care reprezintă aproximativ 20 % din traficul său către aceste numere.
- 27 În plus, instanța de trimitere ridică problema dacă articolul 28 alineatul (1) din Directiva privind serviciul universal permite ca o reglementare tarifară să fie stabilită de altă autoritate decât ANR, care exercită competența prevăzută la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, și ca acestei din urmă autorități să îi revină doar competența de executare.
- 28 În aceste condiții, Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie economică a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Articolul 28 din Directiva privind serviciul universal permite impunerea unei reglementări tarifare fără ca dintr-o analiză a pieței să reiasă că un operator dispune de o putere semnificativă pe piață în ceea ce privește serviciul reglementat, în condițiile în care accesibilitatea transfrontalieră a numerelor nongeografice este posibilă din punct de vedere tehnic, iar singurul obstacol în calea accesului la aceste numere constă în practicarea unor tarife care presupun faptul că un apel către un număr nongeografic este mai scump decât un apel către un număr geografic?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare [...] se ridică următoarele două întrebări:
- a) Competența de reglementare tarifară se aplică și în cazurile în care tarifele mai mari au un impact redus asupra volumului apelurilor către numerele nongeografice?
- b) În ce măsură instanța națională mai are o marjă de apreciere în ceea ce privește aspectul dacă o măsură tarifară necesară în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, având în vedere obiectivele urmărite de aceasta, nu este deosebit de oneroasă pentru furnizorul de tranzit?

- 3) Articolul 28 alineatul (1) din Directiva privind serviciul universal permite ca măsurile menționate în această prevedere să fie emise de o altă autoritate decât [ANR], care exercită competența menționată la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, și acestei din urmă autorități să îi revină doar competența de executare?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima și la a doua întrebare

- 29 Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că permite unei autorități naționale competente să impună o obligație tarifară precum cea în discuție în litigiul principal, în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, pentru a pune capăt unui obstacol în calea apelurilor către numere nongeografice în Uniune, care nu este de natură tehnică, ci rezultă din tarifele practicate, fără să se fi procedat la o analiză a pieței din care să reiasă că întreprinderea respectivă dispune de o putere semnificativă pe piață. În cazul unui răspuns afirmativ, instanța de trimitere se întreabă dacă o astfel de obligație poate fi impusă atunci când tarifele au un impact redus asupra volumului apelurilor către numerele nongeografice și dacă instanța națională are o marjă de apreciere în ceea ce privește aspectul dacă o astfel de obligație nu este deosebit de oneroasă pentru furnizorul serviciilor de tranzit al apelurilor.
- 30 Din decizia de trimitere reiese că obligația tarifară în discuție în litigiul principal a fost impusă KPN, care furnizează servicii de tranzit al apelurilor către numere nongeografice. Aceste servicii constau în dirijarea apelurilor din rețeaua unui furnizor de servicii de comunicații electronice către rețeaua unui alt furnizor prin intermediul unei rețele intermediare a întreprinderii care furnizează serviciile de tranzit menționate. Această obligație a fost impusă astfel încât să se asigure echivalența prețurilor serviciilor de tranzit al apelurilor către numere nongeografice și a prețurilor acelorași servicii către numere geografice și de a atinge obiectivul prevăzut la articolul 28 din Directiva privind serviciul universal.
- 31 În această privință, trebuie arătat că articolul 28 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind serviciul universal prevede că statele membre se asigură că, în cazul în care acest lucru este posibil din punct de vedere tehnic și economic, exceptând situația în care un abonat apelat a ales, din motive comerciale, să limiteze accesul apelanților din anumite zone geografice, autoritățile naționale competente iau toate măsurile necesare astfel încât, printre altele, utilizatorii finali să poată accesa servicii, utilizând numere nongeografice în cadrul Uniunii.
- 32 Nici articolul 28 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind serviciul universal, nici vreo altă dispoziție din aceeași directivă nu precizează nici ceea ce trebuie să se înțeleagă prin „toate măsurile necesare”, nici natura acestor măsuri, nici dacă ANR-urile sunt competente să ia astfel de măsuri, astfel încât se pune întrebarea dacă o obligație tarifară precum cea în discuție în litigiul principal poate fi impusă în scopul atingerii obiectivului vizat de articolul menționat. În aceste condiții, trebuie să se cerceteze dacă Directiva-cadru și celelalte directive speciale care compun un cadru armonizat pentru reglementarea rețelelor și a serviciilor cuprind indicații care permit să se răspundă la această întrebare.
- 33 Conform unei jurisprudențe constante a Curții, în vederea interpretării unei dispoziții a dreptului Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acestei dispoziții, ci și de contextul ei și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție (Hotărârea T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, punctul 32).

- 34 În această privință, trebuie arătat că, potrivit articolului 1 alineatele (1) și (2) din Directiva privind accesul, aceasta se înscrie în cadrul stabilit de [Directiva-cadru], armonizând modul în care statele membre reglementează accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora. Scopul acestei directive este de a institui un cadru de reglementare în conformitate cu principiile pieței interne pentru relațiile dintre furnizorii de rețele și servicii care să stimuleze o concurență durabilă, să garanteze interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice și care să asigure beneficii pentru consumatori. Directiva privind accesul stabilește, printre altele, obiectivele pentru [ANR-uri] în ceea ce privește accesul și interconectarea.
- 35 Articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul se referă la competențele și la responsabilitățile ANR-urilor în ceea ce privește accesul și interconectarea. Această dispoziție prevede că, în vederea atingerii obiectivelor stabilite la articolul 8 din Directiva-cadru, aceste autorități încurajează și, după caz, asigură, în conformitate cu dispozițiile prezentei directive, accesul și interconectarea adecvate, precum și interoperabilitatea serviciilor, promovând, în același timp, eficiența economică, favorizând concurența durabilă, investițiile eficiente și inovarea și permițând obținerea de avantaje maxime de către utilizatorii finali (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Polonia, C-227/07, EU:C:2008:620, punctul 64).
- 36 Trebuie amintit că Curtea a statuat deja în această privință că din articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul rezultă că ANR-urile au misiunea de a asigura accesul și interconectarea adecvate, precum și interoperabilitatea serviciilor prin mijloace care nu sunt enumerate limitativ (a se vedea în acest sens Hotărârea TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, punctul 58).
- 37 În acest cadru, în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) din această directivă și fără a aduce atingere măsurilor care pot fi luate cu privire la întreprinderile care au o putere semnificativă pe piață în conformitate cu articolul 8 din aceasta, autoritățile menționate trebuie să fie în măsură să impună „obligații pentru întreprinderile care controlează accesul către utilizatorii finali, inclusiv, în cazurile justificate, obligația de a asigura interconectarea rețelelor lor”, în unicul scop de a asigura legătura cap la cap (a se vedea în acest sens Hotărârea TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, punctul 59).
- 38 Articolul 5 alineatul (3) din Directiva privind accesul privește de asemenea accesul și interconectarea și impune atribuirea în favoarea ANR-urilor a unei autonomii de intervenție prevăzând că autoritățile menționate au competența de a interveni din proprie inițiativă, pentru a garanta respectarea obiectivelor prevăzute la articolul 8 din [Directiva-cadru], în conformitate cu dispozițiile Directivei privind accesul, precum și cu procedurile menționate în special la articolele 6 și 7 din [Directiva-cadru].
- 39 Astfel, aceste dispoziții ale Directivei-cadru și ale Directivei privind accesul permit ANR-urilor să ia măsuri în privința unei întreprinderi care nu are o putere semnificativă pe piață, dar care controlează accesul la utilizatorii finali (a se vedea în acest sens Hotărârea TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, punctul 62).
- 40 Potrivit articolului 8 alineatul (1) din Directiva privind accesul, statele membre se asigură că ANR-urile au competența de a impune obligațiile menționate la articolele 9-13a din această directivă și mai ales obligațiile legate de controlul prețurilor în temeiul articolului 13 din directiva menționată. Conform articolului 8 alineatul (2) din aceeași directivă, în cazul în care, în urma unei analize de piață efectuate în conformitate cu articolul 16 din Directiva-cadru, un operator este desemnat ca având o putere semnificativă pe piață, ANR-urile impun obligațiile menționate.
- 41 Conform articolului 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul, fără a aduce atingere anumitor dispoziții, printre care articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, care conține obligațiile întreprinderilor altele decât cele desemnate ca având o putere semnificativă pe piață, ANR-urile nu

pot impune obligațiile referitoare la controlul prețurilor definite în special la articolul 13 din Directiva privind accesul decât operatorilor desemnați ca având o putere semnificativă, în conformitate cu articolul 8 alineatul (2) din aceeași directivă.

- 42 În consecință, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 47 din concluzii, articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul trebuie interpretat în sensul că, cu excepția anumitor dispoziții și în special articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, ANR-urile nu pot impune obligații legate de controlul prețurilor precum cele prevăzute la articolul 13 din Directiva privind accesul operatorilor care nu au o putere semnificativă pe piață. Astfel, articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul nu se opune ca obligații legate de controlul prețurilor precum cele prevăzute la articolul 13 alineatul (1) din această directivă să fie impuse operatorului care nu are o putere semnificativă pe piață, în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, cu condiția să fie îndeplinite condițiile de aplicare a acestei dispoziții.
- 43 În consecință, ANR-urile pot impune obligații tarifare comparabile cu cele prevăzute la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, unui operator care nu are o putere semnificativă pe piață, însă care controlează accesul la utilizatorii finali, dacă o astfel de obligație constituie o măsură necesară proporțională pentru a garanta că utilizatorii finali pot avea acces la servicii utilizând numere nongeografice în Uniune, aspect a cărui verificare revine instanței naționale, având în vedere ansamblul împrejurărilor relevante și în special impactul tarifelor în cauză asupra accesului utilizatorilor finali la serviciile menționate.
- 44 De altfel, o asemenea interpretare este conformă obiectivului pe care îl urmărește articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, care constă în special în a garanta utilizatorilor finali accesul la servicii utilizând numere nongeografice în cadrul Uniunii, precum și celui al Directivei privind serviciul universal, care urmărește să instituie un cadru de reglementare în conformitate cu principiile pieței interne pentru relațiile dintre furnizorii de rețele și servicii care să stimuleze o concurență durabilă și să garanteze interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice și care să asigure beneficii pentru consumatori.
- 45 Pe de altă parte, trebuie arătat că articolul 5 alineatele (1) și (2) și articolul 8 alineatul (4) din Directiva privind accesul prevăd condițiile pe care trebuie să le îndeplinească obligațiile impuse de ANR-uri operatorilor care furnizează rețele sau servicii de comunicații electronice, conform articolului 5 alineatul (1) și articolului 8 din această directivă.
- 46 Astfel, articolul 5 alineatul (2) din Directiva privind accesul prevede că obligațiile și condițiile impuse în temeiul alineatului (1) al acestui articol trebuie să fie obiective, transparente, proporționale și nediscriminatorii și trebuie puse în aplicare în conformitate cu procedurile prevăzute la articolele 6, 7 și 7a din Directiva-cadru.
- 47 Potrivit articolului 8 alineatul (4) din Directiva privind accesul, obligațiile impuse în conformitate cu acest articol trebuie să se bazeze pe natura problemei identificate, proporționale și justificate în ceea ce privește obiectivele stabilite la articolul 8 din Directiva-cadru și pot fi impuse numai în urma consultării în conformitate cu articolele 6 și 7 din Directiva-cadru.
- 48 Din ansamblul acestor elemente reiese că o obligație tarifară precum cea în discuție în litigiul principal, adoptată în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, trebuie să îndeplinească și condițiile menționate la punctele 43, 46 și 47 din prezenta hotărâre, verificarea acestui aspect revenind instanței de trimitere.
- 49 Având în vedere toate considerațiile precedente, trebuie să se răspundă la prima și la a doua întrebare adresate că dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că permite unei autorități naționale competente să impună o obligație tarifară precum cea în discuție în litigiul principal, în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, pentru a pune capăt unui obstacol în calea

apelurilor către numere nongeografice în Uniune, care nu este de natură tehnică, ci rezultă din tarifele practicate, fără să se fi procedat la o analiză a pieței din care să reiasă că întreprinderea respectivă dispune de o putere semnificativă pe piață, dacă o astfel de obligație constituie o măsură necesară astfel încât utilizatorii finali să poată accesa servicii, utilizând numere nongeografice în cadrul Uniunii. Revine instanței naționale sarcina să se asigure că această condiție este îndeplinită și că obligația tarifară este obiectivă, transparentă, proporțională și nediscriminatorie, bazată pe natura problemei identificate și justificată în ceea ce privește obiectivele stabilite la articolul 8 din Directiva-cadru și că procedurile prevăzute la articolele 6, 7 și 7a din Directiva-cadru au fost respectate.

Cu privire la a treia întrebare

- 50 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că un stat membru poate prevedea ca o obligație tarifară în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal precum cea în discuție în litigiul principal să fie impusă de o altă autoritate națională decât ANR-ul însărcinat în general cu aplicarea NCR.
- 51 Articolul 28 din Directiva privind serviciul universal prevede că măsurile pe care acesta le vizează sunt luate de „autoritățile naționale competente”. Noțiunea „autoritate națională competentă” nu este totuși definită nici în Directiva-cadru, nici în Directiva privind serviciul universal.
- 52 Trebuie amintit însă, în această privință, că articolul 2 litera (g) din Directiva-cadru definește ANR ca fiind organismul sau organismele însărcinate de un stat membru cu oricare dintre sarcinile de reglementare desemnate în această directivă sau în directivele speciale prevăzute la articolul 2 litera (l) din aceasta. Definiția menționată este, în temeiul articolului 2 primul paragraf din Directiva privind serviciul universal, aplicabilă în sensul acestei din urmă directive, care constituie una dintre directivele speciale avute în vedere la articolul 2 litera (l) din Directiva-cadru.
- 53 Potrivit jurisprudenței Curții, deși statele membre beneficiază în această materie de o autonomie instituțională în organizarea și în structurarea propriilor ANR-uri, în sensul articolului 2 litera (g) din Directiva-cadru, aceasta poate fi exercitată numai cu respectarea deplină a obiectivelor și a obligațiilor stabilite prin această directivă (a se vedea Hotărârea Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, punctul 24, și Hotărârea Base și alții, C-389/08, EU:C:2010:584, punctul 26).
- 54 În plus, Curtea a statuat deja că, potrivit articolului 3 din Directiva-cadru, statele membre trebuie să se asigure, printre altele, că fiecare sarcină încredințată ANR-urilor este îndeplinită de un organism competent, că este asigurată independența acestor autorități, asigurându-se că acestea sunt distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de toate organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice, și că ANR-urile își exercită puterea în mod imparțial, transparent și la momentul oportun. În plus, conform articolului 4 din aceeași directivă, deciziile aceluiași autorități trebuie să poată face obiectul unor căi de atac eficiente în fața unui organism independent de părțile implicate (a se vedea Hotărârea Base și alții, C-389/08, EU:C:2010:584, punctul 29).
- 55 Conform articolului 3 alineatele (2), (4) și (6) din Directiva-cadru, statele membre trebuie nu numai să garanteze independența ANR-urilor, asigurând că acestea sunt distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional față de toate organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice, ci și să publice, într-un mod ușor accesibil, sarcinile care sunt îndeplinite conform NCR de aceste autorități, în special atunci când sarcinile sunt încredințate mai multor organisme, și să notifice Comisiei denumirea autorităților însărcinate cu îndeplinirea acestor funcții, precum și responsabilitățile care revin fiecăreia dintre acestea (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, punctul 25, și Hotărârea UPC Nederland, C-518/11, EU:C:2013:709, punctul 52).

- 56 În consecință, atunci când aceste funcții intră, chiar și parțial, în competența unei alte autorități naționale decât ANR-ul însărcinat în general cu aplicarea NCR, revine fiecărui stat membru obligația de a asigura ca această altă autoritate să nu fie direct sau indirect implicată în „funcții de operare” în sensul Directivei-cadru (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, punctul 26).
- 57 Rezultă că dreptul Uniunii permite unui stat membru să atribuie sarcini care rezultă din aplicarea NCR mai multor organisme sub rezerva ca, în exercitarea funcțiilor lor, fiecare dintre aceste organisme să răspundă condițiilor de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență prevăzute de Directiva-cadru și ca deciziile pe care fiecare dintre aceste organisme le ia în cadrul acestor funcții să poată face obiectul unei căi de atac eficiente în fața unui organism independent de părțile implicate. Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă autoritatea națională care a luat obligația tarifară în discuție în litigiul principal îndeplinește toate aceste condiții.
- 58 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se răspundă la a treia întrebare adresată că dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că un stat membru poate prevedea ca o obligație tarifară în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal precum cea în discuție în litigiul principal să fie impusă de o altă autoritate națională decât ANR-ul însărcinat în general cu aplicarea NCR, sub rezerva ca această autoritate să răspundă condițiilor de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență prevăzute de Directiva-cadru și ca deciziile pe care aceasta le ia să poată face obiectul unei căi de atac eficiente în fața unui organism independent de părțile implicate, verificarea acestui aspect revenind instanței de trimitere.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 59 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, 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 (Camera a treia) declară:

- 1) Dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că permite unei autorități naționale competente să impună o obligație tarifară precum cea în discuție în litigiul principal, în temeiul articolului 28 din Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (directiva privind serviciul universal), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, pentru a pune capăt unui obstacol în calea apelurilor către numere nongeografice în Uniunea Europeană, care nu este de natură tehnică, ci rezultă din tarifele practicate, fără să se fi procedat la o analiză a pieței din care să reiasă că întreprinderea respectivă dispune de o putere semnificativă pe piață, dacă o astfel de obligație constituie o măsură necesară și proporțională astfel încât utilizatorii finali să poată accesa servicii, utilizând numere nongeografice în cadrul Uniunii.**

Revine instanței naționale sarcina să se asigure că această condiție este îndeplinită și că obligația tarifară este obiectivă, transparentă, proporțională și nediscriminatorie, bazată pe natura problemei identificate și justificată în ceea ce privește obiectivele stabilite la articolul 8 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), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a

Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, și că procedurile prevăzute la articolele 6, 7 și 7a din Directiva 2002/21, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140, au fost respectate.

- 2) **Dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că un stat membru poate prevedea ca o obligație tarifară în temeiul articolului 28 din Directiva 2002/22, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136, precum cea în discuție în litigiul principal să fie impusă de o altă autoritate națională decât autoritatea națională de reglementare însărcinată în general cu aplicarea noului cadru de reglementare al Uniunii aplicabil serviciilor de comunicații electronice, sub rezerva ca această autoritate să răspundă condițiilor de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență prevăzute de Directiva 2002/21, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140, și ca deciziile pe care aceasta le ia să poată face obiectul unei căi de atac eficiente în fața unui organism independent de părțile implicate, verificarea acestui aspect revenind instanței de trimitere.**

Semnături