Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 22 martie 2012 [1]

Cauzele conexate C-55/11, C-57/11 și C-58/11

Vodafone España, SA
Vodafone España, SA
France Telecom España, SA

[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Tribunal Supremo (Spania)]

„Rețele și servicii de comunicații electronice — Directiva privind autorizarea — Redevențe pentru drepturi de instalare a infrastructurii — Efect direct”

1. Prezentele cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare privesc aspectul dacă și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce condiții articolul 13 din Directiva 2002/20/CE [2] (denumită în continuare „Directiva privind autorizarea”) permite statelor membre să impună întreprinderilor care utilizează o rețea pentru a presta servicii de telefonie mobilă [3], dar care nu sunt titularii rețelei respective, o redevență pentru dreptul de instalare a infrastructurii pe domeniul public municipal. Curții i se solicită de asemenea să stabilească dacă această dispoziție are efect direct.

Cadrul juridic

Directivele Uniunii Europene (UE) privind comunicațiile electronice

Directiva 97/13/CE [4]

2. Directiva 97/13 a instituit un cadru comun pentru autorizațiile generale și pentru licențele individuale în domeniul serviciilor de telecomunicații, în baza principiilor că acest cadru „ar trebui să acopere toate autorizațiile necesare pentru prestarea tuturor serviciilor de telecomunicații și pentru crearea și/sau exploatarea tuturor infrastructurilor aferente prestării de servicii de telecomunicații [5]”. [traducere neoficială]

1 — Limba originală: engleza.

2 — Directiva 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).

3 — În continuare, ne vom referi la întreprinderile care prestează servicii de telefonie mobilă ca fiind operatori de telefonie mobilă.

4 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 10 aprilie 1997 privind un cadru comun pentru autorizațiile generale și licențele individuale în domeniul serviciilor de telecomunicații (JO L 117, p. 15).

5 — Considerentul (2) al Directivei 97/13.

3. Articolele 6 și 11 prevedeau redevențele și taxele pe care le puteau impune statele membre pentru procedurile de autorizare generală și, respectiv, pentru licențele individuale. Articolul 11 alineatul (2) prevedea:

„[...] în situația unor resurse limitate, statele membre pot permite autorităților naționale de reglementare să impună redevențe pentru a ține seama de necesitatea de a asigura o utilizare optimă a acestor resurse. Redevențele menționate sunt nediscriminatorii și țin în special seama de necesitatea de a promova dezvoltarea unor servicii inovatoare și a concurenței.” [traducere neoficială]

Pachetul de directive din anul 2002

4. Din anul 2002, rețelele și serviciile de comunicații electronice sunt reglementate în principal de un pachet de cinci directive conexe [6]: directiva-cadru [7], Directiva privind autorizarea [8], Directiva privind accesul [9], Directiva privind serviciul universal [10] și Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice [11]. În continuare, vom denumi aceste directive în mod colectiv „pachetul de directive din anul 2002”.

– Directiva-cadru

5. Articolul 8 din directiva-cadru definește obiectivele generale și principiile de reglementare pe care statele membre trebuie să le respecte atunci când transpun pachetul de directive din anul 2002:

„[...]

(2) Autoritățile naționale de reglementare promovează concurența în furnizarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice și a serviciilor și infrastructurilor asociate, în special:

(a) asigurându-se că utilizatorii [...] au un beneficiu maxim în termeni de alegere, preț și calitate;

(b) asigurându-se că nu există niciun fel de denaturare sau restricție a concurenței în sectorul comunicațiilor electronice;

[...]

6 — Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO L 337, p. 37) a modificat anumite dispoziții ale acestor directive, însă nu și articolul 13 din Directiva privind autorizarea. Termenul pentru transpunerea acestei directive a fost 25 mai 2011. Acțiunea principală privește ordonanțe municipale adoptate anterior acestui termen. În consecință, în cuprinsul prezentelor concluzii vom face trimitere la pachetul de directive din anul 2002 în versiunea anterioară modificării acestora.

7 — 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).

8 — Citată la nota de subsol 2.

9 — 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).

10 — 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).

11 — 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).

(3) Autoritățile naționale de reglementare contribuie la dezvoltarea pieței interne, *inter alia*:

(a) eliminând obstacolele rămase în ceea ce privește furnizarea rețelelor de comunicații electronice, infrastructurilor și serviciilor asociate și a serviciilor de comunicații electronice la nivel european;

[...]"

6. Articolul 11, intitulat „Drepturi de trecere" [12], stabilește principiile transparenței și nediscriminării pe care statele membre sunt obligate să le respecte atunci când autoritățile lor competente analizează cereri de acordare a drepturilor de instalare a infrastructurilor pe, deasupra sau pe sub o proprietate publică sau privată.

7. Potrivit articolului 12 alineatul (1), statele membre trebuie să încurajeze utilizarea în comun a infrastructurilor instalate pe, deasupra sau sub o proprietate publică sau privată.

8. Articolul 26 a abrogat Directiva 97/13 [13]. Spre deosebire de articolele 6 și 11 din această din urmă directivă, directiva-cadru nu se referă în mod expres la redevențele și la taxele pe care le pot impune statele membre. Aceste dispoziții se regăsesc în Directiva privind autorizarea.

– Directiva privind autorizarea

9. Directiva privind autorizarea „creea[ză] un cadru juridic care să garanteze libertatea de a furniza rețele și servicii de comunicații electronice, sub rezerva doar a condițiilor prevăzute de prezenta directivă și a oricăror restricții în conformitate cu [articolul 52 alineatul (1) TFUE] [...]" [14]. Considerentul (31) enunță că, „[î]n cazul în care există un sistem de autorizare generală, costurile administrative, respectiv taxele administrative, vor putea fi percepute de la întreprinderi numai pentru acordarea drepturilor de utilizare a numerelor, a frecvențelor radio și a drepturilor de instalare a infrastructurii".

10. Scopul Directivei privind autorizarea este „de a realiza o piață internă în domeniul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice, prin armonizarea și simplificarea normelor și a condițiilor de autorizare, în vederea facilitării furnizării acestora pe întreg teritoriul [UE]" [15].

11. Directiva instituie un sistem de autorizare generală. După acordarea autorizației, statele membre nu mai pot condiționa furnizarea de rețele și servicii și de comunicații electronice de obținerea unei „decizi[i] explicit[e] sau [a oricărui] alt act administrativ al autorității naționale de reglementare" [16]. Acestea ar trebui să utilizeze cel mai puțin oneros sistem de autorizare generală posibil pentru a permite furnizarea acestor rețele și servicii [17] și pentru a oferi întreprinderilor anumite drepturi care decurg din legislația Uniunii [18].

12 — Noțiunea „drepturi de trecere" utilizată în directiva-cadru pare a avea o semnificație mai largă decât cea acceptată în mod general în cadrul sistemelor juridice care utilizează limba engleză (și posibil alte limbi), întrucât, în acest caz, include dreptul de a instala infrastructuri pe, deasupra sau pe sub pământ, nelimitându-se doar la dreptul de a trece pe pământ. Pentru a evita orice confuzie, în cuprinsul prezentelor concluzii vom utiliza această noțiune între ghilimele pentru a indica faptul că este utilizată în sensul directivei.

13 — Articolul 26 din directiva-cadru.

14 — Considerentul (3) al Directivei privind autorizarea. A se vedea și articolul 3 alineatul (1).

15 — Articolul 1 alineatul (1) din Directiva privind autorizarea.

16 — Articolul 3 alineatul (2) din Directiva privind autorizarea. A se vedea și considerentul (8) al acesteia.

17 — Considerentul (7) al Directivei privind autorizarea. Autorizație generală înseamnă un cadru legal prin care un stat membru „garantează drepturi privind furnizarea de rețele și servicii de comunicații electronice și stabilește obligații specifice sectorului, care se pot aplica tuturor sau anumitor tipuri de rețele și servicii de comunicații electronice, în conformitate cu prezenta directivă" [articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva privind autorizarea]. Anexa la Directiva privind autorizarea stabilește condițiile care pot însoți autorizația generală.

18 — Articolul 4 din Directiva privind autorizarea. A se vedea și considerentul (10) al directivei.

12. Articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind autorizarea prevede că unei întreprinderi care deține o autorizație generală trebuie „să [i] se ia în considerare cererea de acordare a drepturilor de instalare a infrastructurii în conformitate cu articolul 11 din [directiva-cadru]” [19]. Statele membre pot decide dacă să acorde sau să nu acorde aceste drepturi „altor întreprinderi decât cele care furnizează rețele sau servicii de comunicații electronice” [20].

13. O întreprindere care deține o autorizație generală și care furnizează rețele și servicii de comunicații electronice are de asemenea dreptul „să negocieze interconectarea cu alți furnizori [...] și, după caz, să obțină accesul sau interconectarea [...] în conformitate cu [Directiva privind accesul] și în condițiile stabilite de aceasta” [21].

14. În cazul în care un stat membru impune „tax[e] administrativ[e] [...] întreprinderilor care furnizează un serviciu sau o rețea în cadrul autorizației generale sau cărora li s-a acordat un drept de utilizare”, aceste taxe trebuie să îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 12 alineatul (1) din Directiva privind autorizarea. În consecință, aceasta trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

„(a) acoperă, în total, numai costurile administrative aferente gestionării, controlării și aplicării sistemului de autorizare generală, a drepturilor de utilizare și a obligațiilor specifice menționate la articolul 6 alineatul (2), care pot include [...] cheltuieli aferente lucrărilor de reglementare ce implică elaborarea și aplicarea legislației secundare și a deciziilor administrative, precum deciziile privind accesul și interconectarea și

(b) este impusă fiecărei întreprinderi în mod obiectiv, transparent și proporțional, astfel încât să se reducă la maximum costurile administrative suplimentare și taxele inerente”.

15. Articolul 13 din Directiva privind autorizarea prevede:

„Statele membre pot permite autorității competente să impună taxe pentru drepturile de utilizare a frecvențelor radio sau a numerelor sau pentru drepturile de instalare a infrastructurii pe, deasupra sau sub proprietăți publice sau private care reflectă nevoia de a asigura utilizarea optimă a acestor resurse. Statele membre se asigură că aceste taxe sunt justificate în mod obiectiv, sunt transparente, nediscriminatorii și proporționale în ceea ce privește scopul în care sunt utilizate și iau în considerare obiectivele articolului 8 din [directiva-cadru]” [22].

– Directiva privind accesul

16. Directiva privind accesul „armonizează modul în care statele membre reglementează accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea lor” [23]. Aceasta menționează că „[un] operator poate fi proprietarul rețelei sau al infrastructurii aferente acesteia sau le poate închiria parțial sau în întregime” [24].

19 — A se vedea punctul 6 de mai sus.

20 — Considerentul (14) al Directivei privind autorizarea.

21 — Articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Directiva privind autorizarea.

22 — În cazurile în care (precum majoritatea versiunilor lingvistice) versiunea în limba engleză a acestei dispoziții menționează drepturile de instalare a *infrastructurii* și nevoia de a asigura utilizarea optimă a *resurselor*, alte versiuni (în special versiunile spaniolă, franceză și portugheză) utilizează termenul „resurse” pentru a exprima ambele concepte. Distincția dintre acestea trebuie avută în vedere când aceste concluzii se citesc în una dintre limbile din cel din urmă grup, în special în ceea ce privește sensul primei teze a articolului 13 și în contextul celei de a doua întrebări adresate.

23 — Articolul 1 alineatul (1) din Directiva privind accesul.

24 — Considerentul (3) al Directivei privind accesul.

17. „Acces” înseamnă „punerea la dispoziția altei întreprinderi a infrastructurii și/sau a serviciilor, în conformitate cu condițiile definite, pe bază exclusivă sau neexclusivă, în scopul furnizării de servicii de comunicații electronice”. Acesta include „accesul la elementele rețelei și la infrastructura asociată, care poate presupune conectarea echipamentului, prin mijloace fixe sau nu [...], accesul la infrastructura fizică, inclusiv clădiri, conducte și piloni, accesul la sistemele de software pertinente [...], accesul la rețele fixe și mobile [...]” [25].

18. „Interconectare” înseamnă „legătura fizică și logică realizată între rețele publice de comunicații utilizate de aceeași întreprindere sau de alta pentru a permite utilizatorilor unei întreprinderi să comunice cu utilizatorii aceleiași întreprinderi sau cu cei ai altei întreprinderi sau pentru a accesa serviciile furnizate de altă întreprindere” [26].

Directiva 2002/77/CE [27]

19. Directiva 2002/77 stabilește principiile care guvernează concurența pe piețele de rețele și servicii de comunicații electronice. Articolul 2 alineatul (3) prevede că „[s]tatele membre se asigură că nu se impun și nici nu se mențin restricții asupra furnizării de servicii de comunicații electronice [...] prin infrastructuri furnizate de părți terțe sau prin intermediul folosirii în comun a rețelelor, a altor instalații sau amplasamentelor”. Această prevedere nu aduce atingere pachetului de directive din anul 2002.

Legislația națională

20. Spania a transpus pachetul de directive din anul 2002 prin Legea generală nr. 32/2003 [28]. Articolul 49 alineatul 3 din Legea generală prevede:

„[...] taxele prevăzute pentru utilizarea frecvențelor radio din domeniul public, pentru numerotare și pentru utilizarea domeniului public necesar pentru instalarea rețelelor de comunicații electronice au drept finalitate necesitatea de a garanta utilizarea optimă a acestor resurse, ținând seama de valoarea și de numărul redus al bunurilor a căror utilizare este acordată. Taxele menționate trebuie să fie nediscriminatorii, transparente, justificate în mod obiectiv și proporționale cu scopul lor.

[...]”

21. Potrivit legislației spaniole, municipalitățile beneficiază de un grad de autonomie fiscală în sectorul comunicațiilor. Decretul legislativ regal nr. 2/2004 [29] a aprobat textul modificat al Legii de reglementare a finanțelor locale [30]. Acesta permite autorităților locale să stabilească o redevență pentru utilizarea exclusivă sau pentru exploatarea specială a terenului public local, mai ales a subsolului, a solului și a spațiului aflat deasupra drumurilor publice municipale [31].

25 — Articolul 2 litera (a) din Directiva privind accesul.

26 — Articolul 2 litera (b) din Directiva privind accesul.

27 — Directiva Comisiei din 16 septembrie 2002 privind concurența pe piețele de rețele și servicii de comunicații electronice (JO L 249, p. 21, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 132).

28 — Ley General de Telecomunicaciones (Legea generală privind telecomunicațiile) (denumită în continuare „Legea generală”).

29 — Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley Reguladora de les Haciendas Locales (Decretul legislativ regal nr. 2/2004 din 5 martie 2004 de aprobare a textului consolidat al Legii de reglementare a finanțelor locale) (denumit în continuare „Decretul regal”).

30 — Texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales (textul consolidat al Legii de reglementare a finanțelor locale).

31 — Articolul 20 alineatele 1 și 3 din Decretul regal.

22. Există două baze diferite de calcul al redevenței datorate. Potrivit formulei generale de calcul, cuantumul redevenței se calculează prin raportare la valoarea de piață pe care ar fi avut-o exploatarea proprietății dacă aceasta nu ar fi aparținut domeniului public [32]. Potrivit formulei speciale de calcul, redevența se calculează în baza unui procent de 1,5 % din cifra de afaceri brută a operatorului din cadrul municipalității relevante (minus costurile de interconectare) [33]. Se pare că această din urmă formulă este aplicată în cazul unei utilizări intensive și în cazul în care este dificil să se stabilească o valoare pentru ocuparea terenului deținut în proprietate publică. Formula generală se aplică în cazurile în care utilizarea este mai puțin intensivă sau are un caracter mai mult ocazional. Formula specială nu poate fi utilizată pentru calcularea redevenței datorate de operatorii de telefonie mobilă.

23. Municipalitățile Torremayor, Santa Amalia și Tudela (printre altele) au pus în aplicare Legea generală și Decretul regal [34].

24. Municipalitatea din Torremayor impune o redevență pentru:

„[...] beneficiul utilizării exclusive sau al exploatărilor speciale ale solului, ale subsolului sau ale spațiului aflat deasupra drumurilor publice municipale acordate în favoarea întreprinderilor sau a entităților care utilizează domeniul public pentru prestarea serviciilor de utilitate publică care sunt de interes general sau care afectează întreaga comunitate sau o mare parte din aceasta” [35].

25. Telefonia mobilă este un serviciu supus acestei redevențe [36].

26. Articolul 2 alineatul 2 din Ordenanza Fiscal Torremayor prevede că exploatarea specială are loc „în cazul în care, pentru prestarea serviciului de furnizare, trebuie să se utilizeze antene, instalații sau rețele care, din punct de vedere material, ocupă solul, subsolul sau spațiul aflat deasupra drumurilor publice municipale, indiferent cine este titularul respectivelor antene, instalații sau rețele”.

27. Articolul 3 alineatul 1 precizează cine sunt persoanele impozabile. Articolul 3 alineatul 2 prevede:

„[...] sunt considerate persoane impozabile întreprinderile sau entitățile care exploatează servicii prevăzute la alineatul anterior, atât în cazul în care sunt titulare ale respectivelor rețele prin care se realizează furnizarea, cât și în cazul în care, nefiind titulare ale rețelelor menționate, sunt titularele drepturilor de utilizare, de acces sau de interconectare corespunzătoare.”

28. Municipalitatea Santa Amalia [37] a adoptat o ordonanță identică. Ordonanța adoptată de municipalitatea Tudela [38] este similară.

29. Municipalitățile utilizează aceeași formulă pentru a calcula redevența.

32 — Articolul 24 alineatul 1 litera a) din Decretul regal.

33 — Articolul 24 alineatul 1 litera c) din Decretul regal.

34 — Se pare că aproximativ 1 390 de municipalități au pus în aplicare legislația relevantă în baza unuia dintre cele două modele de ordonanță elaborate de Federación Española de Municipios y Provincias. În Spania există peste 8 000 de municipalități.

35 — Articolul 2 alineatul 1 din Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento del dominio público a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de interés general (Ordonanță fiscală prin care se reglementează taxa pentru exploatarea domeniului public local de către întreprinderi care prestează servicii de furnizare de interes general), adoptată de Ayuntamiento de Torremayor (denumită în continuare „Ordenanza Fiscal Torremayor”).

36 — Articolul 2 alineatul 3 din Ordenanza Fiscal Torremayor.

37 — Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de interés general (Ordonanță fiscală prin care se reglementează taxa pentru exploatarea specială a domeniului public local de către întreprinderi care prestează servicii de furnizare de interes general), aprobată de Pleno del Ayuntamiento de Santa Amalia (denumită în continuare „Ordenanza Fiscal Santa Amalia”).

38 — Ordenanza Fiscal reguladora de las tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por empresas explotadoras de servicios de telefonica móvil en el término municipal de Tudela (Ordonanță fiscală prin care se reglementează taxele pentru utilizarea exclusivă sau pentru exploatarea specială a domeniului public local de către întreprinderi care prestează servicii de telefonie mobilă în municipiul Tudela) (denumită în continuare „Ordenanza Fiscal Tudela”).

30. Pentru a calcula suma datorată, se înmulțește redevența de bază cu un coeficient care reflectă cota de piață a operatorului de la care este percepută redevența. Redevența de bază se calculează utilizând o formulă ai cărei factori includ utilizarea medie estimată a telefonului per unitate urbană, cota de utilizare a telefoniei mobile, numărul de linii telefonice fixe instalate în municipalitate, numărul de locuitori ai municipalității și utilizarea medie estimată a telefoniei și a serviciilor aferente per telefon mobil.

31. De exemplu, în anul 2008, Tudela a perceput de la Vodafone o redevență de 41 348 EUR (raportat la o cotă de piață de 32,54 %) și de la Orange o redevență de 21 830 EUR (raportat la o cotă de piață de 17,18 %).

Acțiunea principală și întrebările preliminare

32. Operatorii de telefonie mobilă care utilizează pentru prestarea serviciilor infrastructuri deținute de alte întreprinderi au atacat fiecare dintre aceste ordonanțe municipale la instanțele spaniole.

33. Acțiunile formulate de Vodafone España, SA (denumită în continuare „Vodafone") împotriva Ordenanza Fiscal Santa Amalia și împotriva Ordenanza Fiscal Tudela, și de France Telecom España, SA (denumită în continuare „Orange") împotriva Ordenanza Fiscal Torremayor au fost respinse. Fiecare decizie a constituit obiectul unui recurs separat introdus la Tribunal Supremo (Tribunalul Suprem), care a decis să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 13 din [Directiva privind autorizarea] trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite impunerea unei redevențe pentru drepturile de instalare a infrastructurilor pe domeniul public municipal asupra întreprinderilor care, fără a fi titularele rețelei, o utilizează pentru a presta servicii de telefonie mobilă?

2) În cazul în care impunerea este considerată compatibilă cu articolul 13 din [Directiva privind autorizarea], condițiile în care redevența este impusă prin ordonanța locală în discuție îndeplinesc cerințele de obiectivitate, proporționalitate și nediscriminare prevăzute de dispoziția respectivă, precum și necesitatea de a garanta utilizarea optimă a infrastructurilor în cauză?

3) Trebuie recunoscut un efect direct articolului 13 din [Directiva privind autorizarea]?"

34. Curtea a conexat cele trei cauze prin Ordonanța din 18 martie 2011.

35. Au prezentat observații scrise guvernul spaniol, guvernul polonez, Comisia Europeană, Vodafone, Orange și municipalitatea Tudela.

36. Cu excepția guvernului polonez, toate părțile au prezentat observații orale în cadrul ședinței din 18 ianuarie 2012.

Situația de fapt

37. Înainte de a analiza întrebările preliminare, considerăm că este util să înțelegem, în esență, ceea ce implică telecomunicația și motivul pentru care operatorii de telefonie mobilă utilizează infrastructuri deținute de alții [39].

39 — Atunci când am elaborat descrierea situației de fapt din prezenta cauză, am avut oportunitatea de a avea drept suport paginile de internet cu caracter informativ administrate de Uniunea Internațională de Telecomunicații și de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.

38. Telecomunicația înseamnă transmiterea și receptarea informațiilor de la distanță. Aceasta necesită (i) un emițător pentru a transforma informația în semnal, (ii) un mediu pentru a transporta semnalul și (iii) un receptor pentru a transforma semnalul în informație. Aparatul care funcționează atât ca emițător, cât și ca receptor se numește emițător-receptor. Telefonul mobil este un emițător-receptor întrucât poate transforma un mesaj vocal în semnal și poate recepta și transforma semnale care conțin mesaje vocale.

39. Mai multe emițătoare și receptoare pot forma o rețea. În cadrul unei rețele, pentru a asigura ca semnalul transmis să ajungă la destinatarul vizat, se poate utiliza un router. În cazul în care semnalul este transmis la distanță mare, un repetor poate amplifica acest semnal. O „rețea de comunicații electronice" constă, așadar, în „sisteme de transmisie și, după caz, echipamente de comutare sau de rutare și alte resurse care permit transmiterea semnalelor prin cablu, unde radio, prin mijloace optice sau prin alte mijloace electromagnetice [...]" [40].

40. Informațiile pot fi transmise cu ajutorul tehnologiei fără fir sau cu ajutorul unor mijloace de transmisie precum firul sau cablul. Undele radio și fibra optică reprezintă tipuri de medii. În general, operatorii de telefonie mobilă utilizează ca mediu undele radio, în timp ce operatorii de telefonie fixă apelează mai mult la cabluri și la alte echipamente fizice.

41. Operatorii de telefonie mobilă necesită acces la rețele fixe și mobile pentru a le putea presta clienților lor un „serviciu de comunicații electronice" sau „serviciul furnizat de obicei contra cost și care constă în totalitate sau în principal în transmiterea de semnale prin rețele de comunicații electronice" [41].

42. În cazul în care operatorul respectiv este titularul unei rețele, clienții săi pot efectua și pot primi apeluri către și de la alte persoane care aparțin aceleiași rețele. Acest operator poate deține în mod integral sau parțial infrastructura din care este formată rețeaua și care permite furnizarea serviciului sau a serviciilor relevante. Cu toate acestea, clienții săi vor dori de asemenea să comunice cu clienții altor operatori care furnizează un serviciu similar, dar care aparțin unei rețele diferite, deținută de alte întreprinderi care pot fi sau nu pot fi întreprinderi concurente. Acești clienți pot avea un telefon fix ori unul mobil sau pot avea atât un telefon fix, cât și unul mobil, iar pentru fiecare dintre acestea poate exista câte o rețea diferită.

43. Așadar, pentru a le permite clienților lor să efectueze și să primească apeluri, furnizorii de servicii de comunicații electronice trebuie să se interconecteze la rețele și trebuie să aibă acces la infrastructuri precum routere, fibră optică sau cabluri din cupru deținute de alte întreprinderi. Interconectarea este un tip de acces pus în aplicare între operatorii publici [42]. Operatorii negociază un preț și încheie acorduri pentru a obține interconectarea și alte forme de acces.

Apreciere

Prima întrebare

44. Tribunal Supremo solicită, în esență, să se stabilească dacă o redevență impusă unei întreprinderi care, fără a fi titular al unei rețele existente, utilizează această rețea pentru a furniza servicii de telefonie mobilă este, potrivit articolului 13 din Directiva privind autorizarea, o redevență „pentru drepturile de instalare a infrastructurii pe, deasupra sau sub proprietăți publice sau private care reflectă nevoia de a asigura utilizarea optimă a acestor resurse".

40 — Articolul 2 litera (a) din directiva-cadru. Această definiție a fost înlocuită cu o definiție nouă, dar similară, cuprinsă la articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2009/140.

41 — Articolul 2 litera (c) din directiva-cadru.

42 — A se vedea definiția de la punctul 18 de mai sus.

Opiniile prezentate în fața Curții

45. Tribunal Supremo, Vodafone, Orange, Comisia și guvernul polonez consideră că articolul 13 din Directiva privind autorizarea, înțeles în contextul celorlalte directive din pachetul de directive din anul 2002, nu poate primi o astfel de interpretare. Articolul 13 permite statelor membre să impună o redevență pentru instalarea, iar nu pentru utilizarea, infrastructurii fizice aflate pe, deasupra sau sub proprietatea publică.

46. Dimpotrivă, guvernul spaniol și municipalitatea Tudela susțin că, în aceste împrejurări, operatorii de telefonie mobilă ocupă proprietatea publică. A impune o redevență numai titularilor de infrastructuri ar plasa operatorii de telefonie fixă într-un dezavantaj concurențial întrucât acești operatori dețin majoritatea rețelelor; acest lucru ar fi de asemenea contrar principiului neutralității tehnologice. Guvernul spaniol susține astfel că expresia „taxe pentru [...] drepturile de instalare a infrastructurii" include taxele pentru *utilizarea* acestor infrastructuri care sunt deținute de alte întreprinderi [43].

Semnificația articolului 13 din Directiva privind autorizarea

47. Articolul 13 conține două teze. Prima teză prevede că statele membre pot impune „taxe pentru drepturile de utilizare a frecvențelor radio sau a numerelor sau pentru drepturile de instalare a infrastructurii pe, deasupra sau sub proprietăți publice sau private care reflectă nevoia de a asigura utilizarea optimă a acestor resurse". În cazul în care statele membre impun astfel de taxe, potrivit celei de a doua teze, ele „se asigură că aceste taxe sunt justificate în mod obiectiv, sunt transparente, nediscriminatorii și proporționale în ceea ce privește scopul în care sunt utilizate și iau în considerare obiectivele articolului 8 din [directiva-cadru]".

48. Prima teză permite statelor membre să impună o redevență în legătură cu trei cazuri specifice (acordarea a trei drepturi distincte), în timp ce a doua teză stabilește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească aceste redevențe. Redevențele care îndeplinesc parțial sau în totalitate condițiile prevăzute în a doua teză, dar care nu sunt percepute în legătură cu unul dintre cele trei cazuri menționate în prima teză, nu pot fi percepute.

49. În consecință, prima întrebare privește aspectul dacă utilizarea infrastructurilor deținute de altă întreprindere constituie un caz care poate determina impunerea unei redevențe de tipul celor prevăzute în prima teză a articolului 13 din Directiva privind autorizarea [44].

50. În opinia noastră, răspunsul este negativ.

51. Considerăm că instalarea infrastructurii presupune fixarea unei infrastructuri fizice care, prin utilizarea sa, permite furnizarea de rețele și de servicii de comunicații electronice. În sensul articolului 13, obligația de a plăti redevența revine întreprinderii care este titulara dreptului de a instala astfel de infrastructuri, indiferent de cine este titularul acestora.

43 — În cadrul observațiilor sale scrise, municipalitatea Tudela pare să fi adoptat aceeași opinie și a propus o interpretare teleologică a articolului 13. În același timp, iar acest lucru a devenit și mai evident în cadrul ședinței, municipalitatea Tudela a susținut că prima teză a articolului 13 nu se referă la redevența în litigiu în acțiunea principală și, prin urmare, aceasta avea dreptul să o perceapă (în pofida faptului că a admis că utilizatorii infrastructurilor ocupă terenul public local în același mod în care o fac întreprinderile care instalează infrastructuri). A se vedea și punctele 65-70 de mai jos.

44 — Această întrebare este, așadar, diferită de întrebarea în litigiu în Hotărârea din 8 septembrie 2005, Mobistar și Belgacom (cauzele conexate C-544/03 și C-545/03, Rec., p. I-7723), care implica o taxă anuală impusă pe dreptul de proprietate asupra infrastructurii precum stâlpi, piloni și antene și care a fost examinată în raport cu articolul 49 CE (devenit articolul 56 TFUE) și cu legislația comunitară de reglementare a concurenței pe piețele de telecomunicații aplicabilă la momentul respectiv.

52. În lipsa unei definiții specifice în directiva relevantă, apreciem că noțiunea „infrastructuri” trebuie interpretată în sensul că are semnificația sa de mijloc sau de echipament fizic necesar pentru a face un lucru. În contextul telecomunicațiilor, aceasta reprezintă echipamentul fizic necesar pentru realizarea transmiterii și a recepției informațiilor la distanță, iar a „instala” un astfel de echipament nu poate însemna decât a fixa în mod fizic echipamentul respectiv astfel încât să poată funcționa în acest scop o anumită perioadă.

53. Această interpretare este susținută de articolul 2 litera (e) din directiva-cadru, care definește „infrastructura asociată” drept „infrastructura asociată cu o rețea de comunicații electronice și/sau cu un serviciu de comunicații electronice care permite și/sau ajută la furnizarea de servicii prin acea rețea și/sau serviciu” [45]. Accesul la infrastructură include, printre altele, „accesul la infrastructura fizică, inclusiv clădiri, conducte și piloni” [46]. Utilizarea în comun a „infrastructurii” se referă, printre altele, la „colocarea fizică și la utilizarea în comun a canalelor, spațiilor, clădirilor, pilonilor, antenelor sau a rețelelor de antene” [47].

54. Interpretarea articolului 13 coroborat cu aceste definiții din celelalte directive conexe sugerează astfel că noțiunea „infrastructură” poate fi interpretată doar în sensul că înseamnă infrastructura fizică necesară furnizării rețelelor și serviciilor de comunicații electronice.

55. Obiectul și scopul articolului 13 confirmă această interpretare.

56. Articolul 13 autorizează statele membre să impună o redevență întrucât instalarea infrastructurii implică ocuparea proprietății publice (sau private) într-un mod care reduce disponibilitatea acestor proprietăți pentru alte utilizări și scopuri.

57. Din articolul 13 rezultă implicit că „drepturile de trecere” sunt resurse „limitate”, astfel cum sunt frecvențele radio și numerele [48]. În consecință, utilizarea acestora trebuie gestionată. Articolul 13 permite statelor membre să procedeze astfel prin intermediul unei redevențe care „reflectă nevoia de a asigura utilizarea optimă a acestor resurse”.

58. Instalarea, de exemplu, a unui pilon pe un teren care aparține domeniului public atrage după sine imposibilitatea acordării altor „drepturi de trecere” determinate. De asemenea, este posibil ca autoritățile naționale să dorească interzicerea instalării pilonilor, de exemplu, în centrul unui oraș sau în apropiere de o pădure. În această privință, legiuitorul a admis că „[u]tilizarea în comun a infrastructurii poate fi avantajoasă din punctul de vedere al amenajării teritoriului, sănătății publice sau mediului și ar trebui încurajată de autoritățile naționale de reglementare pe baza unor acorduri voluntare” [49] și că „[d]ezvoltarea pieței comunicațiilor electronice, cu infrastructura asociată, ar putea

45 — Versiunea modificată a directivei-cadru descrie „infrastructura asociată” ca incluzând „clădirile sau intrările în clădiri, cablajul clădirilor, antenele, turnurile și alte construcții de susținere, canalele, tuburile, pilonii, nișele și cutiile de distribuție”; a se vedea articolul 1 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2009/140.

46 — Articolul 2 litera (a) din Directiva privind accesul.

47 — Considerentul (23) al directivei-cadru. Interpretarea pe care am dat-o noțiunii „infrastructură” de la articolul 13 din Directiva privind autorizarea nu se opune posibilității ca această noțiune să aibă o semnificație mai largă în alte directive din cadrul pachetului de directive din anul 2002. A se vedea de exemplu anexa I la Directiva privind serviciul universal, partea B.

48 — Această concluzie este conformă cu angajamentele UE și ale statelor membre ale Organizației Mondiale a Comerțului (denumită în continuare „OMC”) cu privire la reglementarea rețelelor și serviciilor de telecomunicații. Documentul de referință al OMC din 24 aprilie 1996 prevede că „orice proceduri pentru alocarea și utilizarea resurselor limitate, inclusiv ale frecvențelor, ale numerelor și ale drepturilor de trecere, se vor desfășura în timp util și în mod obiectiv, transparent și nediscriminatoriu” (punctul 6 prima teză). Considerentul (29) al directivei-cadru se referă la angajamentele asumate de UE și de statele membre cu privire la standardele și la cadrul de reglementare pentru servicii și rețele de telecomunicații ale OMC.

49 — Considerentul (23) al directivei-cadru.

avea efecte adverse asupra mediului și a peisajului”[50]. Spre deosebire de municipalitatea Tudela, nu admitem că, în general, terenul aparținând domeniului public constituie o resursă mai puțin limitată decât numerele și frecvențele radio. Nu admitem nici faptul că articolul 13 prevede o bază pentru impunerea unei redevențe asupra tuturor *beneficiarilor* de infrastructuri instalate pe acest teren.

59. De asemenea, nu suntem de acord cu opinia guvernului spaniol conform căreia *utilizarea* de către un operator de telefonie mobilă a infrastructurii deținute de o altă întreprindere afectează disponibilitatea „drepturilor de trecere” în același mod în care o face instalarea acestor infrastructuri. Municipalitatea Tudela a susținut și că această utilizare constituia o formă de ocupare a proprietății publice. Considerăm că acest argument este greșit.

60. În cazul în care o întreprindere instalează un cablu sub un drum public pentru a transmite semnale, indiferent dacă aceste semnale sunt transmise între telefoane fixe sau între telefoane mobile și fixe, ceea ce necesită un „drept de trecere” pentru toată perioada în care cablul este instalat, reprezintă chiar această instalare a cablului. Odată ce cablul este instalat, indiferent de numărul de semnale transmise prin acesta, utilizarea lui nu modifică disponibilitatea „dreptului de trecere”[51]. Este adevărat că anumiți utilizatori, alții decât întreprinderea care instalează infrastructura, beneficiază de asemenea de „drepturile de trecere” acordate acesteia din urmă. Cu toate acestea, în condițiile unei piețe competitive, trebuie prezumat că prețul convenit pentru această utilizare (și anume „acces”) va include compensația pentru acest beneficiu.

61. În plus, interpretarea articolului 13 în sensul că autorizează statele membre să impună o redevență pentru utilizarea infrastructurii, este dificil de conciliat cu obiectivele prevăzute la articolul 8 din directiva-cadru[52].

62. Articolul 8 alineatul (2) litera (b) din această directă prevede că autoritățile naționale trebuie să se asigure că „nu există niciun fel de denaturare sau restricție a concurenței în sectorul comunicațiilor electronice”. Curtea a statuat că acest obiectiv „poate fi garanta[t] numai dacă se asigură egalitatea de șanse între diferiți operatori economici”[53].

63. În opinia noastră, egalitatea de șanse nu este asigurată în cazul în care întreprinderea care este titulară a infrastructurii utilizate pentru furnizarea de rețele și servicii de comunicații electronice poate recupera redevența plătită pentru drepturile de instalare din prețul negociat cu operatorii care utilizează această infrastructură dacă, precum în litigiul din acțiunea principală, operatorilor respectivi li se impune să plătească municipalității o redevență pentru utilizare. În aceste împrejurări, există o denaturare a concurenței întrucât utilizatorul infrastructurii suportă o sarcină fiscală dublă. Aceasta ar putea descuraja operatorii să intre pe piață și ar putea determina prețuri mai ridicate pentru consumatori.

64. În funcție de nivelul redevenței, impunerea unei redevențe pentru utilizarea infrastructurii unei alte întreprinderi ar putea încuraja atât operatorii noi, cât și pe cei existenți să investească în instalarea propriei lor infrastructuri și să își creeze rețele proprii, în loc să solicite acces la cele care aparțin altora. Deși nu dorim să sugerăm că este posibil ca investițiile într-o infrastructură nouă să nu îmbunătățească condițiile de concurență și că acestea ar putea să aducă atingere pozițiilor dominante ale întreprinderilor care sunt titulare ale unor părți importante din infrastructura existentă, se manifestă alte îngrijorări privind posibilitatea apariției unor presiuni suplimentare asupra disponibilității accesului la „drepturile de trecere” și a creșterii costurilor de furnizare a serviciilor.

50 — Considerentul (24) al Directivei privind accesul.

51 — Pare a fi evident că orice întreprindere poate utiliza aceste infrastructuri conform scopului prevăzut, numai *ulterior* instalării acestora.

52 — Trimiterea la articolul 8 din această directivă a fost inclusă la articolul 13 din Directiva privind autorizarea după ce Parlamentul European și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că diferențele dintre statele membre în ceea ce privește sistemul de impunere a redevenței asupra utilizatorilor ar putea crea bariere în calea funcționării pieței interne. A se vedea propunerea modificată a Directivei privind autorizarea [COM(2001) 372 final, p. 4].

53 — A se vedea și Hotărârea din 10 martie 2011, Telefónica Móviles (C-85/10, Rep., p. I-1575, punctul 30 și jurisprudența citată).

Această posibilitate este dificil de conciliat cu necesitatea statelor membre de a încuraja utilizarea în comun a infrastructurilor și a proprietății [54] și de a-și exercita responsabilitățile într-un mod care „să promoveze eficiența și concurența durabilă și care să permită obținerea de avantaje maxime de către utilizatorii finali” [55].

65. În sfârșit, considerăm că articolul 13 din Directiva privind autorizarea nu poate fi interpretat în sensul că se referă la redevențele de utilizare a infrastructurii deținute de o altă întreprindere, întrucât această utilizare pur și simplu nu intră în domeniul de aplicare al directivei amintite.

66. Obiectivul Directivei privind autorizarea este de a crea un cadru juridic care „garant[ează] libertatea de a furniza rețele și servicii de comunicații electronice, sub rezerva doar a condițiilor prevăzute de [această directivă]” [56] și de a armoniza și simplifica normele și condițiile de autorizare [57]. Condițiile prevăzute privesc autorizarea generală a rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice, drepturile de utilizare a frecvențelor radio și a numerelor și drepturile de a instala infrastructură [58].

67. Așadar, o taxă sau o redevență intră în domeniul de aplicare al Directivei privind autorizarea dacă este percepută în legătură cu accesul la piața rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice sau la resurse precum numere, frecvențe radio și „drepturi de trecere”. În acest caz, statele membre pot impune redevențe și taxe doar în scopul și sub rezerva condițiilor descrise la articolele 12 și 13 [59]. Acestea nu pot impune alte redevențe sau taxe. Această concluzie este conformă deciziei Curții că statele membre nu pot colecta alte taxe sau redevențe pentru procedurile de autorizare decât cele prevăzute de Directiva 97/13 [60], care a fost abrogată de directiva-cadru [61]. Spre deosebire de municipalitatea Tudela, considerăm, așadar, că un stat membru nu este liber să perceapă orice taxă care nu este prevăzută la articolul 12 sau 13 din Directiva privind autorizarea.

68. O redevență precum cea în litigiu în acțiunea principală este impusă în legătură cu accesul și cu interconectarea la infrastructura deținută de o altă întreprindere și este, așadar, reglementată de Directiva privind accesul.

69. Directiva privind accesul „stabilește drepturi și obligații pentru operatorii și întreprinderile care doresc să obțină interconectarea și/sau accesul la rețelele lor sau la infrastructura asociată” [62]. Această directivă este întemeiată pe înțelegerea faptului că „anumite întreprinderi se bazează pe infrastructura oferită de alții pentru a-și furniza serviciile” [63] și că „pe o piață deschisă și competitivă nu ar trebui să existe nicio restricție care să împiedice întreprinderile să negocieze acorduri de acces și de interconectare între ele” [64]. Articolul 5 descrie competențele și responsabilitățile autorităților naționale de reglementare în ceea ce privește accesul și interconectarea și enumeră cazurile în care statul poate

54 — Articolul 12 alineatul (1) din directiva-cadru. Într-adevăr, în împrejurările descrise la articolul 12 alineatul (2) și în considerentul (23) al aceleiași directive, statele membre pot impune utilizarea în comun a infrastructurii.

55 — Articolul 5 alineatul (1) din Directiva privind accesul.

56 — Considerentul (3) al Directivei privind autorizarea.

57 — Articolul 1 alineatul (1) din Directiva privind autorizarea.

58 — Anexa la Directiva privind autorizarea conține o listă completă cu condițiile care pot însoți autorizațiile generale (partea A), drepturile de utilizare a frecvențelor radio (partea B) și drepturile de utilizare a numerelor (partea C).

59 — Nu împărtășim opinia Comisiei, care susține că articolul 13 reprezintă o derogare de la articolul 12. Ambele articole descriu cazuri distincte care pot fi supuse unei redevențe sau unei taxe. Modul de formulare sugerează de asemenea că taxele și redevențele descrise în cuprinsul celor două dispoziții nu se exclud reciproc, întrucât articolul 12 prevede, de exemplu, că unei întreprinderi căreia i s-a acordat un drept de utilizare i se poate impune o taxă administrativă, iar articolul 13 permite statelor membre să perceapă o taxă în schimbul acordării acestui drept. În orice caz, interpretarea articolului 12 constituie obiectul altor cauze aflate pe rolul Curții: a se vedea de exemplu cauza C-485/11, Comisia/Franța.

60 — A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2011, Telefónica de España (C-284/10, Rep., p. I-6991, punctul 19 și jurisprudența citată). Articolul 13 din Directiva privind serviciul universal permite statelor membre să impună un mecanism pentru repartizarea costului net al obligațiilor de serviciu universal.

61 — A se vedea punctul 8 de mai sus.

62 — Articolul 1 alineatul (2) din Directiva privind accesul.

63 — Considerentul (6) al Directivei privind accesul.

64 — Considerentul (5) al Directivei privind accesul.

interveni, în caz de eşec al negocierilor comerciale, pentru a încuraja şi pentru a asigura accesul şi interconectarea adecvată, precum şi interoperabilitatea serviciilor [65]. Această responsabilitate trebuie exercitată „într-un mod care să promoveze eficienţa şi concurenţa durabilă şi care să permită obţinerea de avantaje maxime de către utilizatorii finali” [66]. În aceste scopuri, autorităţile naţionale au dreptul de a obliga întreprinderile să acorde acces şi să se interconecteze pentru a intensifica concurenţa şi au dreptul de a impune obligaţiile menţionate la articolele 9-13 din Directiva privind accesul [67].

70. Directiva privind accesul nu prevede nicăieri că ar exista o competenţă de a impune utilizatorilor plata unei redevenţe pentru accesul la şi interconectarea cu infrastructura altei întreprinderi [68]. Deşi admitem că statele membre beneficiază de o marjă de apreciere în alegerea formei şi a metodei de transpunere a directivelor, considerăm că o redevenţă de tipul celei în litigiu în acţiunea principală constituie un obstacol major în calea libertăţii operatorilor de telefonie mobilă de a-şi presta serviciile. Pe de altă parte, această taxă nu poate servi niciunui dintre obiectivele Directivei privind accesul sau ale celorlalte directive conexe ori transpune oricare dintre obligaţiile asumate în temeiul acestor directive.

71. În consecinţă, concluzia noastră este că articolul 13 din Directiva privind autorizarea nu permite statelor membre să impună operatorilor de telefonie mobilă o redevenţă pentru utilizarea de către aceştia a infrastructurii care este instalată pe proprietatea publică şi este deţinută de altă întreprindere întrucât o astfel de redevenţă nu reprezintă contravaloarea „drepturilor de trecere”.

A doua întrebare

72. A doua întrebare priveşte semnificaţia celei de a doua teze a articolului 13 din Directiva privind autorizarea.

73. Astfel cum am arătat, considerăm că articolul 13 nu asigură o bază pentru impunerea redevenţelor de tipul celei în litigiu în acţiunea principală [69]. Având în vedere acest lucru, a doua întrebare devine fără obiect.

74. Cu toate acestea, în ipoteza în care Curtea ar respinge concluziile noastre cu privire la prima întrebare, vom examina semnificaţia condiţiei ca redevenţele să fie „justificate în mod obiectiv [...], nediscriminatorii şi proporţionale în ceea ce priveşte scopul în care sunt utilizate” [70]. În consecinţă, ar reveni instanţei naţionale obligaţia de a decide dacă redevenţele în litigiu au îndeplinit aceste condiţii.

75. A doua întrebare priveşte şi semnificaţia expresiei „nevoia de a asigura utilizarea optimă a [resursei în litigiu]” [71]. Considerăm că această condiţie ar trebui inclusă în prima teză a articolului 13 [72]. Dacă o redevenţă nu reflectă această necesitate, este inutil să se examineze condiţiile prevăzute în a doua teză.

65 — Considerentul (6) al Directivei privind accesul.

66 — Articolul 5 alineatul (1) din Directiva privind accesul.

67 — Articolul 5 şi articolul 8 alineatul (1) din Directiva privind accesul.

68 — În special, în cadrul dispoziţiilor care autorizează statele membre în anumite împrejurări să controleze preţurile de pe pieţele cu o concurenţă ineficientă şi costurile pentru acces şi pentru interconectare nu se face nicio referire la competenţa de a impune o redevenţă pentru utilizarea infrastructurii. De asemenea, nu se face referire la necesitatea de a lua în considerare redevenţa datorată pentru instituirea, de exemplu, a unui mecanism de recuperare a costurilor sau a unei metodologii de stabilire a preţurilor.

69 — A se vedea punctele 47-71 de mai sus.

70 — A doua întrebare nu se referă la condiţia privind transparenţa.

71 — Curtea a statuat că „stabilirea cuantumului redevenţelor implică evaluări economice complexe” şi, prin urmare, „autorităţile naţionale nu pot fi obligate să respecte criterii rigide în această privinţă, cu condiţia ca acestea să rămână în limitele impuse de dreptul comunitar”. A se vedea Hotărârea din 22 mai 2003, Connect Austria (C-462/99, Rec., p. I-5197, punctul 92) şi Hotărârea Telefónica Móviles, citată la nota de subsol 53, punctul 25.

72 — A se vedea punctele 62-64 de mai sus.

Condiția ca redevența să fie justificată în mod obiectiv

76. În opinia noastră, o redevență prevăzută la articolul 13 din Directiva privind autorizarea nu este justificată în mod obiectiv dacă valoarea sa nu este raportată la intensitatea utilizării resursei „limitate” și la valoarea curentă și viitoare a acestei utilizări. În această privință, Directiva privind autorizarea prevede că se pot percepe redevențe de la întreprinderi pentru drepturile de a instala infrastructuri [73].

77. Considerăm că statele membre nu pot impune redevențe pentru drepturile de a instala infrastructuri care ar reflecta necesitatea de a asigura utilizarea optimă a „drepturilor de trecere”, dar care nu sunt instituite în baza parametrilor legați de acest obiectiv, precum intensitatea, durata și valoarea utilizării de către întreprindere a proprietății în cauză sau utilizările alternative care urmează a fi date proprietății [74].

78. În ipoteza în care Curtea admite că prima teză a articolului 13 se referă la o redevență pentru *utilizarea* infrastructurii, considerăm că este necesar să se aplice aceleași principii. În aceste împrejurări, utilizarea infrastructurii influențează disponibilitatea „drepturilor de trecere”. Așadar, trebuie să fie posibil să se stabilească valoarea redevenței într-un mod care să reflecte intensitatea acestei utilizări a resursei „limitate”, precum și utilizările alternative.

79. Pare probabil ca o redevență bazată pe veniturile brute câștigate de o întreprindere să fie percepută în principal în vederea generării de venituri, ceea ce nu reprezintă o justificare obiectivă a unei redevențe în înțelesul articolului 13 [75]. Curtea a statuat de asemenea că calculul unei redevențe (menționate la articolul 13 din Directiva privind autorizarea) în baza cifrei de afaceri a întreprinderii mărește considerabil cuantumul datorat și astfel „creează un obstacol semnificativ în calea libertății de a furniza servicii de telecomunicații” [76]. Faptul că redevența poate afecta în cea mai mare parte operatorii dominanți nu modifică această concluzie.

Condiția ca redevența să fie proporțională

80. O redevență nu este proporțională dacă se bazează pe parametri și este stabilită la un nivel care depășește ceea ce este necesar pentru a asigura utilizarea optimă a resursei „limitate” pe care această redevență își propune să o protejeze.

81. Același lucru se întâmplă și în cazul în care redevența fie este atât de ridicată încât descurajează investițiile în instalarea de rețele și de infrastructuri și creează obstacole în calea concurenței, fie este atât de scăzută, încât nu poate contribui la gestionarea eficientă a utilizării resursei respective [77].

82. Cu toate acestea, spre deosebire de Tribunal Supremo, nu admitem că în toate cazurile cu cât este mai intensivă utilizarea resursei „limitate”, cu atât mai mare trebuie să fie redevența impusă pentru această utilizare. De exemplu, este posibil să existe o situație în care o redevență pentru drepturile de a instala infrastructuri ar putea fi redusă pentru a lua în considerare gradul în care o întreprindere permite utilizarea infrastructurilor sale de către alte întreprinderi. În aceste cazuri, o redevență *mai redusă* pentru utilizarea mai intensă ar putea contribui la utilizarea optimă a proprietății.

73 — Considerentul (31).

74 — În Hotărârea Telefónica Móviles, Curtea a admis opinia guvernului spaniol și a Comisiei prin care acestea susțineau necesitatea stabilirii „cuantumului acestei redevențe la un nivel adecvat care să reflecte în special valoarea utilizării acestor resurse [limitate], ceea ce impune o luare în considerare a situației economice și tehnologice a pieței respective” (citată la nota de subsol 53, punctul 28).

75 — În cadrul prezentării sale a contextului istoric al redevenței, municipalitatea Tudela a părut să admită că obiectivul inițial al redevenței a fost de a genera venituri pe baza profiturilor acumulate din utilizarea terenului public local, mai exact, din valoarea serviciilor furnizate prin utilizarea infrastructurii instalate pe acest teren.

76 — Hotărârea din 18 septembrie 2003, Albacom și Infostrada (C-292/01 și C-293/01, Rec., p. I-9449, punctele 39 și 40).

77 — A se vedea Hotărârea Telefónica Móviles, citată la nota de subsol 53, punctul 29.

83. Municipalitatea Tudela susține de asemenea că redevența sa trebuie calculată pe baza parametrilor care reprezintă valoarea de piață a proprietății publice pe care este instalată infrastructura.

84. Chiar dacă (*quod non*) această redevență ar putea fi inclusă în prima teză a articolului 13, nu suntem convinși de acest argument.

85. În formula aplicată de municipalități, singurul parametru relevant este numărul liniilor de telefon fix instalate în municipalitatea respectivă într-un an determinat. Această valoare nu are însă nicio legătură cu utilizarea specifică de către operatorul de telefonie mobilă a infrastructurii deținute de altă întreprindere. Nici cota de piață deținută de operatorul de telefonie mobilă pe piața locală nu are vreo legătură evidentă cu intensitatea utilizării de către acesta a proprietății municipale pe care sunt instalate rețelele relevante și infrastructurile asociate, chiar dacă aceasta poate avea legătură cu necesitatea de a accesa și de a se interconecta cu aceste rețele și infrastructuri.

86. În ceea ce privește utilizarea medie a telefoniei mobile per unitate urbană, numărul de locuitori și utilizarea medie a telefoanelor și a serviciilor per telefon mobil, acești parametri ar putea avea o legătură cu intensitatea utilizării rețelei și a infrastructurii deținute de altă întreprindere. Totuși, aceștia par a nu avea absolut nicio legătură cu serviciile reale de telefonie mobilă furnizate de operatorul care suportă redevența și pentru care au fost utilizate infrastructurile instalate pe proprietatea publică.

Condiția ca redevența să fie nediscriminatorie

87. O redevență este discriminatorie dacă „trat[ează] [în mod diferit cauzele] asemănătoare și determină dezavantajarea unor operatori față de alții, fără ca respectiva diferență de tratament să fie justificată de existența unor diferențe obiective de natură substanțială”[78]. Acesta poate fi cazul, de exemplu, atunci când redevențele impuse operatorilor care utilizează o resursă în mod comparabil nu sunt echivalente în termeni economici sau atunci când redevențele percepute pentru utilizări diferite sunt echivalente[79].

88. Îi revine instanței de trimitere sarcina de a decide dacă operatorii de telefonie mobilă și operatorii de telefonie fixă, indiferent de locul lor de înființare, care utilizează infrastructuri instalate pe, deasupra sau sub proprietatea publică, se află în situații comparabile. În această privință, considerăm relevant dacă fiecare dintre aceștia se bazează, pentru a-și furniza serviciile, pe un acces la și pe o interconectare cu infrastructura altei întreprinderi instalată pe proprietatea publică (sau privată) care sunt comparabile, precum și dacă aceștia se află într-o relație de concurență.

89. În cazul în care instanța de trimitere constată că aceștia se află în situații comparabile, cuantumul datorat pentru utilizarea de către aceștia a infrastructurii unei alte întreprinderi trebuie să fie calculat în baza acelorași parametri obiectivi. Această concluzie este de asemenea în conformitate cu obligația de a nu produce discriminare împotriva utilizării unei anumite tehnologii[80]. În această privință, de exemplu, dacă operatorii de telefonie fixă care se interconectează cu infrastructurile altei întreprinderi pot deduce costurile de interconectare din redevența datorată municipalității, atunci și operatorii de telefonie mobilă trebuie să aibă această opțiune în împrejurări similare.

78 — Hotărârea Connect Austria, citată la nota de subsol 71, punctul 115 și jurisprudența citată. A se vedea de asemenea Hotărârea din 2 aprilie 2009, Bouygues (C-431/07 P, Rep., p. I-2665, punctul 114 și jurisprudența citată).

79 — A se vedea Hotărârea Telefónica Móviles, citată la nota de subsol 53, punctul 31 și jurisprudența citată.

80 — Considerentul (18) al directivei-cadru.

90. Considerăm că, în contextul articolului 13, este irelevant dacă utilizatorul este titularul infrastructurii. Ceea ce este important conform prevederilor acestei dispoziții este faptul generator al obligației de a plăti redevența. În consecință, ar trebui să se aplice aceeași formulă pentru a se stabili atât obligația operatorilor care nu dețin infrastructuri, cât și obligația celor care dețin infrastructuri și le utilizează în mod similar. În aceste împrejurări și presupunând că dreptul național impune de asemenea o redevență pentru drepturile de instalare a infrastructurii, un răspuns afirmativ la prima întrebare ar implica faptul că anumite întreprinderi ar putea fi nevoite să plătească o redevență atât pentru instalarea, *cât și* pentru utilizarea infrastructurii. Aceasta este consecința logică dacă este admis argumentul prezentat de guvernul spaniol [81].

91. Dimpotrivă, întreprinderile care instalează infrastructură, indiferent dacă sunt sau nu sunt operatori de telefonie mobilă, nu par a fi într-o situație similară cu operatorii de telefonie mobilă care utilizează infrastructura altei întreprinderi. Utilizarea terenurilor publice de către primele menționate influențează în mod direct disponibilitatea accesului la această resursă și aduce atingere drepturilor exclusive ale titularului acestor terenuri. Utilizarea terenurilor publice de către cele din urmă menționate nu are un astfel de efect. În termeni economici, cele două tipuri de utilizări nu pot fi considerate echivalente.

Concluzie

92. Prin urmare, în opinia noastră, răspunsul la cea de a doua întrebare este că o redevență este stabilită în condiții care nu îndeplinesc cerințele privind justificarea obiectivă, proporționalitatea și nediscriminarea dacă această redevență se bazează pe veniturile sau pe cota de piață a unei întreprinderi și pe alți parametri care nu au nicio legătură cu disponibilitatea accesului la o resursă „limitată” ca urmare a utilizării efective a acestei resurse de către întreprinderea în cauză.

A treia întrebare

93. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 13 din Directiva privind autorizarea are efect direct.

94. Potrivit unei jurisprudențe constante, dispoziția unei directive, care este necondiționată și suficient de precisă, poate fi invocată împotriva unui stat membru într-o procedură în fața unei instanțe naționale fie atunci când acesta nu a transpus directiva, fie atunci când acesta a transpus-o tardiv sau în mod incorect [82].

95. A treia întrebare se ridică întrucât Vodafone și Orange invocă articolul 13 din Directiva privind autorizarea pentru a ataca redevențele impuse de cele trei municipalități. Guvernul spaniol și municipalitatea Tudela consideră că răspunsul la treia întrebare nu este necesar întrucât redevența nu este incompatibilă cu Directiva privind autorizarea.

96. În opinia noastră, articolul 13 are efect direct.

97. Astfel cum au subliniat mai multe părți în observațiile lor, Curtea a statuat în Hotărârea Connect Austria că articolul 11 alineatul (2) din Directiva 97/13 are efect direct [83]. Această dispoziție se referea la redevențele impuse „în situația unor resurse limitate” și „pentru a ține seama de necesitatea de a asigura o utilizare optimă a acestor resurse”. Articolul menționat a fost abrogat de directiva-cadru [84].

81 — De asemenea, considerăm că, în aceste împrejurări, operatorii care utilizează infrastructura altor întreprinderi nu pot evita plata redevenței investind în dezvoltarea propriei lor infrastructuri.

82 — A se vedea Hotărârea din 3 martie 2011, Auto Nikolovi (C-203/10, Rep., p. I-1083, punctul 61 și jurisprudența citată).

83 — Citată la nota de subsol 71.

84 — A se vedea punctul 8 de mai sus.

98. Considerăm că modul de formulare utilizat la articolul 13 din Directiva privind autorizarea este mai clar și mai precis decât cel utilizat la articolul 11 alineatul (2) din Directiva 97/13[85]. Împrejurările în care statele membre pot impune o redevență în temeiul articolului 13 sunt definite în termeni neechivoci, iar articolul 13 nu necesită norme de transpunere pentru a permite unui particular să îl invoce împotriva unui stat membru care impune o redevență în împrejurări care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 13.

99. În consecință, în opinia noastră, răspunsul la cea de a treia întrebare este că articolul 13 din Directiva privind autorizarea are efect direct.

Concluzie

100. În lumina considerațiilor de mai sus, apreciem că răspunsul Curții la întrebările adresate de Tribunal Supremo ar trebui să fie următorul:

„1) Articolul 13 din 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) nu permite statelor membre să impună operatorilor de telefonie mobilă o redevență pentru utilizarea infrastructurii care este instalată pe proprietatea publică și care este deținută de o altă întreprindere.

2) Într-o interpretare corectă a celei de a doua teze a articolului 13 din Directiva privind autorizarea, o redevență nu îndeplinește condițiile privind justificarea obiectivă, proporționalitatea și nediscriminarea și nici necesitatea de a asigura utilizarea optimă a resurselor în cauză, dacă această redevență se bazează pe veniturile sau pe cota de piață a unei întreprinderi sau pe alți parametri care nu au nicio legătură cu disponibilitatea accesului la o resursă «limitată» ca urmare a utilizării efective a acestei resurse de către întreprinderea în cauză.

3) Articolul 13 din Directiva privind autorizarea are efect direct”.

85 — Spre deosebire de municipalitatea Tudela, considerăm că este irelevant pentru examinarea de către Curte a celei de a treia întrebări faptul că Tribunal Supremo a analizat anterior legalitatea redevenței *fără* a lua în considerare dreptul UE. Nu suntem convinși nici de argumentul că simpla existență a dezacordului dintre părți cu privire la semnificația expresiei „a instala infrastructură” demonstrează că modul de formulare utilizat la articolul 13 este deficitar din punctul de vedere al calității și al preciziei și că, așadar, această dispoziție nu poate avea efect direct.