HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

14 ianuarie 2016*

„Trimitere preliminară — Cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice — Directiva 2002/21/CE — Articolul 7 alineatul (3) — Procedură de consolidare a pieței interne de comunicații electronice — Directiva 2002/19/CE — Articolele 8 și 13 — Operator desemnat ca având o putere semnificativă pe piață — Obligații impuse de autoritățile naționale de reglementare — Controlul prețurilor și obligațiile în ceea ce privește sistemul de contabilitate a costurilor — Autorizație privind tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile”

În cauza C-395/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania), prin decizia din 25 iunie 2014, primită de Curte la 19 august 2014, în procedura

Vodafone GmbH

împotriva

Bundesrepublik Deutschland,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul M. Ilešič, președintele Camerei a doua, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a treia, doamna C. Toader și domnii E. Levits, E. Jarašiūnas (raportor) și C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: domnul N. Wahl,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Vodafone GmbH, de T. Tschentscher și de D. Herrmann, Rechtsanwälte;

— pentru Comisia Europeană, de G. Braun și de L. Nicolae, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 7 alineatul (3) 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, denumită în continuare „directiva-cadru”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Vodafone GmbH (denumită în continuare „Vodafone”), pe de o parte, și Bundesrepublik Deutschland (Republica Federală Germania), pe de altă parte, în legătură cu o decizie a Agenției Federale a Rețelelor (Bundesnetzagentur, denumită în continuare „Agenția”) de autorizare cu titlu provizoriu a tarifelor Vodafone pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva-cadru

3 Directiva-cadru enunță în considerentul (38):

„Măsurile care ar putea afecta comerțul dintre statele membre […] includ măsurile care au un impact semnificativ asupra operatorilor sau utilizatorilor din alte state membre, cum ar fi, printre altele: măsuri care afectează prețurile pentru utilizatorii din alte state membre; […]”

4 Articolul 1 din directiva-cadru stabilește obiectivele și domeniul de aplicare al acesteia. El prevede, la alineatul (1):

„Prezenta directivă stabilește un cadru armonizat pentru reglementarea serviciilor de comunicații electronice, a rețelelor de comunicații electronice, a infrastructurilor și a serviciilor asociate. Directiva prevede sarcini pentru autoritățile naționale de reglementare [(denumite în continuare «ANR»)] și stabilește o serie de proceduri care să asigure o aplicare armonizată a cadrului de reglementare pe teritoriul Comunității.”

5 Articolul 2 litera (l) din directiva-cadru definește „directivele speciale” la care directiva-cadru face trimitere ca fiind 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 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), precum și Directiva 97/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor (JO 1998, L 24, p. 1).

6 Articolul 6 din directiva-cadru, intitulat „Mecanismul de consultare și de transparență”, prevede, în esență, că, atunci când ANR intenționează să ia măsuri, în conformitate cu dispozițiile directivei-cadru sau ale directivelor speciale, care au un impact major asupra pieței relevante, acestea dau părților interesate posibilitatea să își prezinte observațiile cu privire la proiectul de măsuri.

7 Articolul 7 din directiva-cadru, intitulat „Consolidarea pieței interne de comunicații electronice”, prevede:

„(1) La îndeplinirea sarcinilor care decurg din prezenta directivă și din directivele speciale, [ANR] țin seama în cea mai mare măsură de obiectivele prevăzute la articolul 8, inclusiv de cele privind funcționarea pieței interne.

(2) [ANR] contribuie la dezvoltarea pieței interne cooperând reciproc și cu Comisia într-un mod transparent, pentru a asigura aplicarea consecventă, în toate statele membre, a dispozițiilor prezentei directive și ale directivelor speciale. […]

(3) În afara consultării prevăzute la articolul 6, în cazurile în care o [ANR] intenționează să ia o măsură:

(a) care intră sub incidența articolului 15 sau 16 din prezenta directivă, a articolului 5 sau 8 din [Directiva privind accesul] sau a articolului 16 din [Directiva privind serviciul universal] și

(b) care ar afecta comerțul între statele membre,

aceasta pune proiectul de măsură, precum și motivele pe care se bazează măsura respectivă și la dispoziția Comisiei și a [ANR] din alte state membre […] și informează Comisia și [celelalte ANR] cu privire la aceasta. [ANR] și Comisia pot face observații [ANR] în cauză doar în termen de o lună sau în termenul prevăzut la articolul 6, în cazul în care termenul respectiv este mai lung. Termenul de o lună nu poate fi prelungit.

[…]

(5) [ANR] în cauză ține seama în cea mai mare măsură de observațiile formulate de alte [ANR] și de Comisie și poate, cu excepția cazurilor prevăzute la alineatul (4), să adopte proiectul de măsură final și, după caz, comunică acest lucru Comisiei.

[…]”

8 Articolul 8 din directiva-cadru, intitulat „Obiective generale și principii de reglementare”, prevede la alineatul (3):

„[ANR] contribuie la dezvoltarea pieței interne, *inter alia*:

[…]

(d) cooperând reciproc și cu Comisia într-un mod transparent pentru a asigura elaborarea unor practici de reglementare unitare și aplicarea unitară a prezentei directive și a directivelor speciale.”

9 Articolul 14 din directiva-cadru, intitulat „Întreprinderile cu putere semnificativă pe piață”, precizează criteriile care permit ANR să considere că un anumit operator are o putere semnificativă pe piață.

10 Articolul 16 din directiva-cadru, intitulat „Procedura de analiză a pieței”, prevede:

„[…]

(2) Atunci când, în conformitate cu articolele 16, 17, 18 sau 19 din [Directiva privind serviciul universal] sau în conformitate cu articolul 7 sau 8 din [Directiva privind accesul], [ANR] trebuie să se pronunțe asupra impunerii, menținerii, modificării sau eliminării unor obligații pentru întreprinderi, aceasta stabilește pe baza analizei pieței prevăzute la alineatul (1) din prezentul articol dacă piața în cauză este efectiv concurențială.

[…]

(4) Atunci când o [ANR] stabilește că o piață nu este efectiv concurențială, aceasta identifică întreprinderile cu putere semnificativă pe piața respectivă în conformitate cu articolul 14 și impune acestora obligații de reglementare specifice [adecvate] în conformitate cu alineatul (2) din prezentul articol sau menține ori modifică obligațiile deja existente.

[…]

(6) Măsurile adoptate în conformitate cu dispozițiile alineatelor (3), (4) și (5) din prezentul articol se supun procedurilor prevăzute la articolele 6 și 7.”

11 Articolul 19 din directiva-cadru, intitulat „Procedurile de armonizare”, prevede la alineatul (1):

„Atunci când Comisia […] emite recomandări statelor membre privind aplicarea armonizată a dispozițiilor prezentei directive și ale directivelor speciale, în vederea atingerii obiectivelor prevăzute la articolul 8, statele membre se asigură că [ANR] țin seama în cea mai mare măsură de aceste recomandări la îndeplinirea sarcinilor lor. Atunci când o [ANR] alege să nu dea curs unei recomandări, aceasta informează Comisia, prezentând motivele pentru poziția sa.”

Directiva privind accesul

12 Directiva privind accesul enunță în considerentele (13) și (20):

„(13) […] Pentru a se asigura faptul că operatorii de pe piață aflați în situații similare beneficiază de același tratament în diferite state membre, Comisia trebuie să poată garanta armonizarea aplicării dispozițiilor prezentei directive. [ANR] și autoritățile naționale competente pentru punerea în aplicare a dreptului concurenței ar trebui, după caz, să își coordoneze acțiunile pentru a se asigura că aplică soluția cea mai potrivită. […]

[…]

(20) Un control al prețurilor poate fi necesar în cazul în care analiza de piață efectuată pentru o anumită piață indică prezența unei concurențe ineficiente. [ANR] pot interveni oarecum limitat, de exemplu sub forma unei obligații de stabilire a unor prețuri rezonabile la alegerea operatorului […] sau mult mai semnificativ, sub forma unei obligații de stabilire a prețurilor în funcție de costuri, astfel încât acestea să fie pe deplin justificate în cazul în care concurența nu este suficient de puternică pentru a preveni stabilirea unor prețuri excesive. […]”

13 Articolul 1 din această directivă, intitulat „Domeniu de aplicare și scop”, prevede la alineatul (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, interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice și care să asigure beneficii pentru consumatori.”

14 Articolul 2 literele (a) și (b) din directiva menționată cuprinde definițiile noțiunii „acces” și, respectiv, a noțiunii „interconectare”. Aceasta din urmă vizează „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. […] Interconectarea este un tip specific de acces pus în aplicare între operatorii de rețele publice”.

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

„(1) Statele membre se asigură că [ANR] au competența de a impune obligațiile menționate la articolele 9-13.

(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] impun obligațiile prevăzute la articolele 9-13 din prezenta directivă, după caz.

[…]

(4) Obligațiile impuse în conformitate cu prezentul articol sunt bazate pe natura problemei identificate, proporționale și justificate în ceea ce privește obiectivele stabilite la articolul 8 din [directiva-cadru]. Aceste obligații pot fi impuse numai în urma consultării în conformitate cu articolele 6 și 7 din directiva menționată anterior.

[…]”

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

„(1) O [ANR] poate impune, în conformitate cu dispozițiile articolului 8, obligații privind recuperarea costurilor și controlul prețurilor, inclusiv obligații privind orientarea prețurilor în funcție de costuri, precum și obligații privind sistemele de contabilitate a costurilor, pentru furnizarea unor tipuri specifice de interconectare și/sau acces, în situații în care o analiză a pieței indică faptul că lipsa unei concurențe eficace înseamnă că operatorul în cauză poate menține prețurile la un nivel extrem de ridicat sau poate comprima prețurile în detrimentul utilizatorilor finali. [ANR] iau în considerare investițiile făcute de operator și îi permit realizarea unui venit rezonabil din capitalul angajat, ținând seama de riscurile aferente.

(2) [ANR] se asigură că toate mecanismele de recuperare a costurilor sau metodele de stabilire a prețurilor obligatorii sunt destinate promovării eficienței economice și a concurenței durabile și maximizării avantajelor pentru consumatori. În acest sens, [ANR] pot lua în considerare și prețurile disponibile pe piețele concurente comparabile.

(3) În cazul în care un operator are obligația de a-și orienta prețurile în funcție de costuri, acestuia îi revine sarcina de a dovedi că taxele sunt determinate în funcție de costuri, incluzând o rată rezonabilă a venitului obținut din investiții. În scopul calculării costului furnizării eficiente a unor servicii, [ANR] pot folosi metode de contabilitate a costurilor diferite de cele folosite de întreprinderea în cauză. [ANR] pot cere unui operator să își justifice integral prețurile și, după caz, pot cere ajustarea prețurilor.

[…]”

Dreptul german

17 Legea privind telecomunicațiile (Telekommunikationsgesetz) din 22 iunie 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1190), astfel cum a fost modificată prin Legea din 17 februarie 2010 (BGBl. 2010 I, p. 78, denumită în continuare „Legea privind telecomunicațiile ”), prevede la articolul 12:

„(1) [Agenția] acordă părților interesate posibilitatea să își prezinte observațiile cu privire la proiectul de concluzii prevăzut la articolele 10 și 11 într-un termen stabilit. […]

(2) În cazul în care articolul 10 alineatul (3) și articolul 11 alineatul (3) prevăd o transmitere în conformitate cu prezentul articol, se aplică următoarea procedură:

1. După încheierea procedurii prevăzute la alineatul (1), [Agenția] pune proiectul de concluzii prevăzut la articolele 10 și 11, împreună cu motivele care au stat la baza acestuia, la dispoziția Comisiei și a [ANR] din celelalte state membre și informează atât Comisia, cât și celelalte [ANR] cu privire la acestea. [Agenția] nu poate adopta concluzii potrivit articolelor 10 și 11 înainte de expirarea termenului de o lună sau a unui termen mai lung stabilit potrivit alineatului 1.

2. [Agenția] este obligată să țină seama în cea mai mare măsură de observațiile prezentate de Comisie și de celelalte [ANR], prevăzute la punctul 1. Aceasta va transmite Comisiei proiectul final.

[…]

4. În împrejurări excepționale, atunci când [Agenția] consideră că trebuie acționat de urgență, prin derogare de la procedura prevăzută la alineatul (1) și la punctele 1-3, pentru a garanta concurența și pentru a proteja interesele utilizatorilor, aceasta poate adopta de îndată măsuri provizorii proporționale. Ea comunică fără întârziere aceste măsuri, motivate corespunzător, Comisiei și celorlalte [ANR]. Decizia [ANR] de a face aceste măsuri permanente sau de a prelungi perioada lor de aplicare este reglementată de dispozițiile alineatului (1) și ale punctelor 1-3.”

18 Articolul 13 alineatul (1) din această lege prevede:

„În situația în care, pe baza unei analize de piață efectuate potrivit articolului 11, [Agenția] impune, modifică, menține sau retrage (decizie de reglementare) obligațiile prevăzute la articolele […] 30 […], dacă această măsură afectează schimburile comerciale dintre statele membre, procedura prevăzută la articolul 12 alineatul (1) și alineatul (2) punctele 1, 2 și 4 se aplică *mutatis mutandis*. […]”

19 Articolul 30 alineatul (1) din legea menționată prevede:

„Sub rezerva alineatelor de mai jos, un operator al unei rețele publice de telecomunicații care are o putere semnificativă pe piață trebuie să obțină de la [Agenție], în condițiile prevăzute la articolul 31, o autorizație privind tarifele percepute pentru serviciile de acces, impuse potrivit articolului 21. […]”

20 Potrivit articolului 31 alineatul (1) din Legea privind telecomunicațiile:

„Tarifele care trebuie autorizate în conformitate cu articolul 30 alineatul 1 prima teză […] pot fi autorizate cu condiția să nu exceadă costurile unei furnizări eficiente a serviciilor. […]”

21 Articolul 35 alineatul (3) din această lege prevede:

„Se va elibera o autorizație integrală sau parțială, în măsura în care tarifele îndeplinesc cerințele prevăzute la articolele 28 și 31 în conformitate cu alineatul 2 și dacă nu există niciunul din motivele de respingere prevăzute în a doua sau în a treia teză. […]”

Litigiul principal și întrebarea preliminară

22 Vodafone este o societate care exploatează rețele de telecomunicații mobile interconectate cu rețelele altor operatori de telecomunicații. În cadrul unei proceduri anterioare celei care a determinat litigiul principal, Agenția a desemnat Vodafone ca fiind un operator care are o putere semnificativă pe piața telefoniei mobile și a supus autorizării tarifele sale pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile.

23 În luna septembrie 2010, Vodafone a solicitat din partea Agenției o astfel de autorizare a tarifelor pentru o perioadă care începea să curgă de la 1 decembrie 2010. Având intenția de a iniția, în această privință, procedurile de consultare și de consolidare prevăzute la articolul 6 și, respectiv, la articolul 7 din directiva-cadru, prin decizia din 30 noiembrie 2010, Agenția a autorizat aceste tarife cu titlu provizoriu. După încheierea respectivelor proceduri, prin decizia din 24 februarie 2011, aceasta a acordat societății Vodafone o autorizație definitivă privind tarifele respective, cu efect retroactiv de la 1 decembrie 2010 și cu valabilitate până la 30 noiembrie 2012.

24 Vodafone a contestat decizia din 30 noiembrie 2010 în fața Verwaltungsgericht Köln (Tribunalul Administrativ din Köln), pentru motivul că aceasta era lipsită de temei juridic, întrucât, potrivit acestei societăți, o procedură de consolidare nu trebuie să fie urmată înainte de eliberarea unei autorizații privind tarifele. Prin hotărârea din 19 septembrie 2012, această instanță, pe de o parte, a respins cererea de anulare formulată de Vodafone ca fiind inadmisibilă, întrucât decizia atacată rămăsese fără obiect, și, pe de altă parte, a respins cererea formulată de Vodafone cu titlu subsidiar de constatare a nelegalității deciziei menționate.

25 Vodafone a formulat recurs împotriva acestei hotărâri în fața Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală), în cadrul căruia solicită constatarea nelegalității deciziei din 30 noiembrie 2010. Instanța amintită precizează, în această privință, că, în pofida faptului că decizia din 30 noiembrie 2010 a rămas fără obiect, Vodafone păstrează un interes legitim în vederea constatării nelegalității acesteia, în măsura în care este posibil ca, în viitor, Agenția să acționeze din nou în sensul contestat de această societate.

26 Cu privire la fond, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) arată că, în raport exclusiv cu dreptul german, acțiunea formulată de Vodafone ar trebui admisă. Întrucât Legea privind telecomunicațiile nu prevede că o procedură de consolidare poate fi inițiată anterior eliberării unei autorizații referitoare la tarife, nu ar fi posibil să se elibereze o autorizație provizorie destinată să remedieze inconvenientele legate de adoptarea tardivă a unei decizii definitive care să rezulte din urmarea acestei proceduri.

27 Această instanță ridică totuși problema conformității dreptului german cu dreptul Uniunii. Ea arată că, desigur, în raport cu articolul 12 alineatul (2), cu articolul 31 alineatul (1) prima teză și cu articolul 35 alineatul (3) prima teză din Legea privind telecomunicațiile, precum și în raport cu articolul 7 alineatul (3) din directiva-cadru și cu articolele 8 și 13 din Directiva privind accesul, s-ar putea susține că Agenția este obligată să urmeze procedura de consolidare înainte de a elibera o autorizație privind tarifele în măsura în care o astfel de autorizare poate intra în sfera noțiunii „obligații privind recuperarea costurilor și controlul prețurilor, inclusiv obligații privind orientarea prețurilor în funcție de costuri”, prevăzută la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, și, în general, afectează schimburile comerciale dintre statele membre.

28 Instanța menționată consideră, totuși, că subzistă o îndoială cu privire la exactitatea unei astfel de interpretări. Nu ar exista, în dreptul Uniunii, nicio dispoziție detaliată privind modul de a proceda în cadrul unui control al prețurilor sau criteriile care trebuie aplicate în materie de tarife. Articolul 13 din Directiva privind accesul ar permite astfel ca organizarea reglementării tarifelor să fie, în esență, guvernată de dreptul național. În speță, Legea privind telecomunicațiile ar fi stabilit o procedură în două etape, dintre care numai prima, privind obligația abstractă de a reflecta costurile, iar nu stabilirea unor tarife concrete, ar intra în domeniul de aplicare al articolului menționat. De altfel, potrivit instanței de trimitere, alineatul (3) al acestuia ar putea fi înțeles în sensul că dreptul Uniunii stabilește și un sistem eșalonat de reglementare a tarifelor. În plus, o imixtiune directă a Comisiei în stabilirea unor tarife concrete ar putea fi considerată ca fiind contrară principiilor subsidiarității și proporționalității.

29 În aceste condiții, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 7 alineatul (3) din [directiva-cadru] trebuie interpretat în sensul că o [ANR], care a obligat un operator cu putere semnificativă pe piață să presteze servicii de terminare a apelurilor la puncte mobile și care, potrivit procedurii prevăzute de [această dispoziție], a impus obligația de a obține o autorizație privind tarifele solicitate în acest sens, este obligată să reia [această procedură] înainte de fiecare autorizare a tarifelor solicitată în mod concret?”

Cu privire la întrebarea preliminară

30 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 7 alineatul (3) din directiva-cadru trebuie interpretat în sensul că, atunci când o ANR a impus unui operator, care a fost desemnat ca având o putere semnificativă pe piață, obligația să presteze servicii de terminare a apelurilor la puncte mobile și a supus autorizării tarifele pentru aceste servicii la încheierea procedurii prevăzute de dispoziția amintită, acea ANR este ținută să urmeze din nou procedura menționată înainte de fiecare eliberare, către acel operator, a unei autorizații privind aceste tarife.

31 Dispoziția menționată prevede că, în cazurile în care o ANR are intenția de a lua o măsură care, pe de o parte, intră în domeniul de aplicare al articolului 16 din directiva-cadru sau al articolului 8 din Directiva privind accesul și, pe de altă parte, ar afecta schimburile comerciale dintre statele membre, aceasta pune la dispoziția Comisiei și a celorlalte ANR proiectul de măsură, precum și motivele pentru care respectiva măsură este fondată și informează despre aceasta Comisia și celelalte ANR.

32 Potrivit articolului 16 alineatul (2) din directiva-cadru, atunci când, în conformitate în special cu articolul 8 din Directiva privind accesul, ANR trebuie să se pronunțe asupra impunerii, menținerii, modificării sau eliminării unor obligații pentru întreprinderi, aceasta stabilește, pe baza analizei pieței prevăzute la alineatul (1) al acestui articol 16, dacă piața în cauză este efectiv concurențială. Potrivit alineatului (4) al respectivului articol 16, atunci când o ANR stabilește că o piață relevantă nu este efectiv concurențială, aceasta identifică întreprinderile cu putere semnificativă pe piața respectivă și impune acestora obligații de reglementare specifice vizate în special la articolul 8 din Directiva privind accesul sau menține ori modifică obligațiile deja existente. Alineatul (6) al aceluiași articol 16 precizează că măsurile adoptate în conformitate cu alineatul (4) al acestuia se supun în special procedurii de consolidare prevăzute la articolul 7 din directiva-cadru.

33 În ceea ce privește articolul 8 din Directiva privind accesul, acesta prevede la alineatul (2) că, 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 o anumită piață, ANR îi impun obligațiile

prevăzute la articolele 9-13 din Directiva privind accesul, după caz. Acest articol 8 prevede, în plus, la alineatul (4) că obligațiile stabilite în conformitate cu dispozițiile sale pot fi impuse numai în urma consultării prevăzute, printre altele, la articolul 7 din directiva-cadru.

34 Articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul prevede că [ANR] pot impune, în conformitate cu dispozițiile articolului 8 din aceeași directivă, obligații privind recuperarea costurilor și controlul prețurilor, inclusiv obligații privind orientarea prețurilor în funcție de costuri, precum și obligații privind sistemele de contabilitate a costurilor pentru furnizarea unor tipuri specifice de interconectare și/sau acces, în situațiile în care o analiză a pieței indică faptul că lipsa unei concurențe eficace înseamnă că operatorul în cauză poate menține prețurile la un nivel extrem de ridicat sau poate comprima prețurile în detrimentul utilizatorilor finali.

35 Rezultă astfel dintr-o coroborare a articolului 7 alineatul (3) și a articolului 16 alineatul (4) din directiva-cadru, precum și a articolului 8 alineatul (2) și a articolului 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul că, atunci când o ANR urmărește să adopte, împotriva unui operator desemnat ca având o putere semnificativă pe o anumită piață, o măsură care impune „obligații privind recuperarea costurilor și controlul prețurilor, inclusiv obligații privind orientarea prețurilor în funcție de costuri, precum și obligații privind sistemele de contabilitate a costurilor pentru furnizarea unor tipuri specifice de interconectare și/sau acces” și care ar afecta schimburile comerciale dintre statele membre, această ANR este obligată să aplice procedura de consolidare prevăzută la respectivul articol 7 alineatul (3).

36 Este lipsit de relevanță în această privință faptul că această procedură de consolidare a fost deja urmată anterior, în cadrul unei proceduri de analiză a pieței efectuate conform articolului 16 din directiva-cadru și la încheierea căreia se poate să fi fost deja impuse obligații operatorului în cauză, dat fiind că, întrucât prevede, la alineatul (2) al acestui articol 16, că ANR poate fi obligată să se pronunțe „asupra impunerii, menținerii, modificării sau eliminării” obligațiilor prevăzute, printre altele, la articolul 8 din Directiva privind accesul și puse în sarcina unei întreprinderi, directiva-cadru are în vedere în mod expres ca o aceeași obligație să poată face obiectul mai multor proceduri de consolidare, care să conducă, după caz, la impunerea, la menținerea, la modificarea sau la eliminarea acestei obligații.

37 În speță, nu se contestă că, la data adoptării deciziei din 30 noiembrie 2010, Vodafone era desemnată de Agenție ca fiind un operator care are o putere semnificativă pe piața telefoniei mobile, în sensul articolului 14 din directiva-cadru. Pentru a răspunde la întrebarea adresată, rămâne să se stabilească, așadar, dacă eliberarea unei autorizații privind tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile precum cea în discuție în litigiul principal face parte dintre măsurile vizate la articolul 7 alineatul (3) litera (a) din directiva-cadru și, în caz afirmativ, dacă eliberarea unei astfel de autorizații poate afecta comerțul dintre statele membre în sensul articolului 7 alineatul (3) litera (b) din directiva-cadru.

38 În ceea ce privește, în primul rând, aspectul dacă eliberarea unei autorizații privind tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile face parte dintre măsurile prevăzute la articolul 7 alineatul (3) litera (a) din directiva-cadru, trebuie amintit că acesta trebuie coroborat cu articolul 8 alineatul (2) și cu articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul și că rezultă dintr-o coroborare a acestor dispoziții că o astfel de autorizare intră în domeniul de aplicare al acestui articol 7 alineatul (3) litera (a) dacă ea face parte dintre „obligațiile privind recuperarea costurilor și controlul prețurilor, inclusiv obligații privind orientarea prețurilor în funcție de costuri, precum și obligații privind sistemele de contabilitate a costurilor, pentru furnizarea unor tipuri specifice de interconectare și/sau acces”, prevăzute la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul.

39 În această privință, trebuie constatat că, deși noțiunile „acces” și „interconectare” sunt definite la articolul 2 litera (a) și, respectiv, litera (b) din Directiva privind accesul, nicio dispoziție a acesteia din urmă nu precizează ce trebuie să se înțeleagă prin noțiunea „obligații privind recuperarea costurilor și

controlul prețurilor, inclusiv obligații privind orientarea prețurilor în funcție de costuri, precum și obligații privind sistemele de contabilitate a costurilor, pentru furnizarea unor tipuri specifice de interconectare și/sau acces” care este prevăzută la articolul 13 alineatul (1) menționat.

40 Așadar, în vederea interpretării acestei noțiuni, trebuie să se țină seama nu numai de modul de redactare a acestei dispoziții, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție [a se vedea în acest sens Hotărârea The Number (UK) și Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, punctul 28, precum și Hotărârea KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 33].

41 În ceea ce privește modul de redactare a acesteia, trebuie să se arate, mai întâi, că rezultă din expresia „inclusiv”, care este utilizată la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, că „obligațiile privind orientarea prețurilor în funcție de costuri” nu constituie decât exemple de „obligații privind recuperarea costurilor și controlul prețurilor” vizate de această dispoziție. Prin urmare, trebuie să se înlăture de la bun început argumentația Vodafone potrivit căreia eliberarea unei autorizații privind tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile nu ar face parte dintre măsurile vizate la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul și, prin urmare, la articolul 8 alineatul (2) din aceeași directivă și la articolul 7 alineatul (3) litera (a) din directiva-cadru, pentru motivul că nu ar fi vorba despre o „obligație privind orientarea prețurilor în funcție de costuri”.

42 În continuare, trebuie să se constate că noțiunea „obligații privind […] controlul prețurilor” are o accepțiune largă și că, având în vedere sensul obișnuit al termenilor care sunt utilizați, ea cuprinde în mod necesar o măsură precum cea a eliberării unei autorizații privind tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile, dat fiind că o astfel de măsură care vizează un anumit operator, prealabilă aplicării tarifelor în cauză, este, prin natura ei, o măsură de control al prețurilor.

43 În sfârșit, reiese și din modul de redactare a articolului 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul că „obligațiile privind […] controlul prețurilor” pe care îl urmărește trebuie să privească „furnizarea unor tipuri specifice de interconectare și/sau acces”. Or, pe de o parte, interconectarea este definită la articolul 2 litera (b) din această directivă în sensul că constă, în special, în „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”. Pe de altă parte, potrivit observațiilor prezentate Curții de către Comisie, serviciul de terminare a apelurilor la puncte mobile este serviciul care permite ca un apel telefonic să ajungă la abonatul solicitat. Rezultă în mod necesar că eliberarea unei autorizații privind tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile privește „furnizarea unor tipuri specifice de interconectare și/sau acces” în sensul articolului 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul.

44 Rezultă astfel din modul de redactare a acestei ultime dispoziții că eliberarea unei autorizații privind tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile face parte dintre obligațiile privind controlul prețurilor vizate de dispoziția menționată pe care ANR sunt, în temeiul articolului 8 alineatul (2) din Directiva privind accesul, îndreptățite să le impună unui operator care are o putere semnificativă pe piața telefoniei mobile și care, dacă ele sunt avute în vedere și în măsura în care ele ar afecta schimburile comerciale dintre statele membre, nu pot fi impuse, în conformitate cu alineatul (4) al acestui articol 8, decât la încheierea procedurii prevăzute la articolul 7 din directiva-cadru.

45 Această interpretare a alineatului (1) al articolului 13 din Directiva privind accesul este susținută de contextul în care această dispoziție se încadrează. Astfel, în afara titlului articolului 13 menționat, care vizează în mod expres „controlul prețurilor”, alineatul (2) al acestuia face trimitere în special la „metodele de stabilire [de către o ANR] a prețurilor obligatorii”. În plus, considerentul (20) al Directivei privind accesul enunță, în esență, că, în cadrul unui control al prețurilor, „[ANR] pot

interveni oarecum limitat […] sau mult mai semnificativ […]”. În acest sens, de asemenea, alineatul (4) al articolului 16 din directiva-cadru coroborat cu alineatul (2) al acestui articol se referă la „obligații de reglementare specifice [adecvate]” vizate, printre altele, la articolul 8 din Directiva privind accesul.

46 Atât Directiva privind accesul, cât și directiva-cadru au în vedere, așadar, posibilitatea ca unele obligații precise privind controlul prețurilor, atât de specifice ca eliberarea unei autorizații privind tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile, să facă parte dintre obligațiile prevăzute la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul pe care ANR le pot impune operatorilor care au o putere semnificativă pe o piață.

47 Interpretarea expusă la punctul 44 din prezenta hotărâre este, în plus, coroborată cu obiectivele urmărite, pe de o parte, de Directiva privind accesul, care urmărește, potrivit articolului 1 alineatul (1), în special să armonizeze modul în care statele membre reglementează accesul la rețelele de comunicații electronice, precum și interconectarea lor. În această privință, respectiva directivă amintește, în considerentul (13), că, pentru a se asigura faptul că operatorii de pe piață aflați în situații similare beneficiază de același tratament în diferite state membre, Comisia trebuie să poată garanta armonizarea aplicării dispozițiilor prezentei directive, iar ANR ar trebui să își coordoneze acțiunile pentru a se asigura că aplică soluția cea mai potrivită.

48 Pe de altă parte și în mod analog, articolul 1 alineatul (1) din directiva-cadru precizează că aceasta are ca obiectiv în special să stabilească o serie de proceduri care urmăresc să asigure aplicarea armonizată a cadrului de reglementare în întreaga Uniune Europeană. Astfel, reiese din alineatul (2) al articolului 7 din directiva-cadru că obiectul procedurii prevăzute la alineatul (3) al acestui articol, de altfel intitulat „Consolidarea pieței interne de comunicații electronice”, este de a permite ANR să contribuie la dezvoltarea pieței interne cooperând între ele și cu Comisia, în mod transparent, pentru a veghea la aplicarea coerentă, în toate statele membre, a dispozițiilor acestei directive și a directivelor speciale. Această obligație de cooperare transparentă a ANR și a Comisiei este, în plus, impusă în mod expres ANR prin articolul 8 alineatul (3) litera (d) din directiva-cadru, care adaugă că această cooperare trebuie să vizeze și elaborarea unor practici de reglementare unitare.

49 Or, potrivit indicațiilor Agenției expuse de instanța de trimitere și observațiilor depuse de Comisie în fața Curții, eliberarea unei autorizații privind tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile precum cea în discuție în litigiul principal urmărește să pună în aplicare observații abstracte definite într-o decizie anterioară și, prin urmare, are un impact concret și direct asupra pieței pentru întreprinderile reglementate, dar și pentru solicitanții de acces care se adresează acestora din urmă în termeni de costuri și de competitivitate. În plus, aplicarea efectivă a unor astfel de obligații abstracte, pe care eliberarea unei astfel de autorizații ar permite-o, este, după cum remarcă și Comisia, de natură să conducă la diferențe considerabile în tratamentul reglementar al tarifelor pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile.

50 În aceste împrejurări, ansamblul obiectivelor de armonizare, de coordonare, de cooperare și de transparență, care vizează să conducă la consolidarea pieței interne a comunicațiilor electronice, urmărite de directiva-cadru și de Directiva privind accesul, ar fi compromis dacă eliberarea unei astfel de autorizații ar fi exceptată de la aplicarea procedurii prevăzute la articolul 7 alineatul (3) din directiva-cadru.

51 Trebuie să se arate de asemenea că nici modul de redactare a dispozițiilor în cauză, nici economia generală a Directivei privind accesul sau a directivei-cadru, nici obiectivele pe care le urmăresc nu permit să se considere că legiuitorul Uniunii a înțeles, după cum sugerează Vodafone și instanța de trimitere, să facă o distincție, printre obligațiile privind controlul prețurilor prevăzute la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, între măsurile care ar fi denumite „de bază”, „fundamentale” sau „de reglementare”, care ar trebui să fie supuse procedurii prevăzute la articolul 7 alineatul (3) din directiva-cadru, și măsurile care ar fi denumite „de executare” a celor dintâi, care ar putea fi, ele însele, exceptate de la procedura menționată.

52 În această privință, Curtea s-a pronunțat deja că nu natura procedurii în curs în fața ANR, ci însuși obiectul măsurii pe care ANR are intenția să o ia, precum și impactul pe care aceasta o poate avea asupra schimburilor comerciale dintre statele membre sunt determinante pentru a aprecia dacă această măsură face obiectul procedurii prevăzute la articolul 7 alineatul (3) din directiva-cadru (a se vedea în acest sens Hotărârea Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej și Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, punctul 34).

53 În plus, în afara faptului că o astfel de distincție ar putea să compromită obiectivele urmărite de directiva-cadru și de Directiva privind accesul amintite la punctele 47 și 48 din prezenta hotărâre, în măsura în care ea ar putea să conducă la un tratament reglementar diferit al unor situații similare, niciun argument în susținerea acestei distincții nu poate fi întemeiat pe alineatul (3) al articolului 13 din Directiva privind accesul, din moment ce rezultă în mod univoc că această dispoziție nu vizează decât cazurile în care o întreprindere a fost supusă unei obligații de orientare a prețurilor în funcție de costuri, obligație care, după cum s-a constatat la punctul 41 din prezenta hotărâre, nu constituie decât un exemplu al obligațiilor prevăzute la alineatul (1) al acestui articol.

54 Pe de altă parte, trebuie să se constate că interpretarea expusă la punctul 44 din prezenta hotărâre nu poate fi considerată ca fiind contrară principiilor subsidiarității și proporționalității pentru motivul că ea ar implica, potrivit instanței de trimitere, o „imixtiune directă a Comisiei în stabilirea tarifelor concrete”, din moment ce este evident că nici procedura în cauză, nici această interpretare nu au ca efect să atribuie Comisiei o astfel de competență de a stabili în mod imperativ tarifele serviciilor de comunicații electronice.

55 În ceea ce privește, în al doilea rând, aspectul dacă eliberarea unei autorizații privind tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile ar afecta comerțul dintre statele membre în sensul articolului 7 alineatul (3) litera (b) din directiva-cadru, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței Curții, o măsură avută în vedere de o ANR are un astfel de impact în sensul acestei dispoziții dacă este de natură să exercite, altfel decât în mod nesemnificativ, o influență directă sau indirectă, actuală sau potențială, asupra acestor schimburi comerciale (a se vedea în acest sens Hotărârea Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej și Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, punctele 49-54 și 59). Considerentul (38) al directivei-cadru precizează, în plus, că măsurile care ar putea afecta comerțul dintre statele membre includ, între altele, măsurile care afectează prețurile pentru utilizatorii din alte state membre.

56 În speță, reiese din poziția Agenției astfel cum este ea prezentată în cererea de decizie preliminară și din observațiile depuse de Comisie în fața Curții că tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile corespund prețurilor pe care alte întreprinderi, inclusiv întreprinderile din alte state membre, trebuie să le plătească operatorului rețelei de telefonie mobilă apelate pentru realizarea apelurilor în această rețea și că aceste tarife au un impact asupra prețurilor pe care utilizatorii din alte state membre trebuie să le plătească atunci când apelează clienții operatorului în cauză într-un anumit stat membru, aceste tarife pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile fiind repercutate asupra tarifelor de apeluri ale utilizatorului final.

57 În asemenea condiții, care trebuie verificate de instanța de trimitere, este necesar, în raport cu tot ceea ce s-a amintit la punctul 55 din prezenta hotărâre, să se constate că eliberarea unei autorizații privind tarifele pentru serviciile de terminare a apelurilor la puncte mobile ar afecta comerțul dintre statele membre în sensul articolului 7 alineatul (3) litera (b) din directiva-cadru.

58 Având în vedere toate considerațiile precedente, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 7 alineatul (3) din directiva-cadru trebuie interpretat în sensul că, atunci când o ANR a impus unui operator, care a fost desemnat ca având o putere semnificativă pe piață, obligația să presteze servicii de terminare a apelurilor la puncte mobile și a supus autorizării tarifele pentru aceste servicii la încheierea procedurii prevăzute de dispoziția amintită, acea ANR este ținută să urmeze din

nou procedura menționată înainte de fiecare eliberare, către acel operator, a unei autorizații privind aceste tarife, atunci când această din urmă autorizație poate să afecteze comerțul dintre statele membre în sensul dispoziției amintite.

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:

Articolul 7 alineatul (3) 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) trebuie interpretat în sensul că, atunci când o autoritate națională de reglementare a impus unui operator, care a fost desemnat ca având o putere semnificativă pe piață, obligația să presteze servicii de terminare a apelurilor la puncte mobile și a supus autorizării tarifele pentru aceste servicii la încheierea procedurii prevăzute de dispoziția amintită, acea autoritate națională de reglementare este ținută să urmeze din nou procedura menționată înainte de fiecare eliberare, către acel operator, a unei autorizații privind aceste tarife, atunci când această din urmă autorizație poate să afecteze comerțul dintre statele membre în sensul dispoziției amintite.

Semnături