CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 16 aprilie 2015 [1]

Cauza C-85/14

KPN BV
împotriva
Autoriteit Consument en Markt (ACM)
[cerere de decizie preliminară formulată de

College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară — Rețele și servicii de comunicații electronice — Directiva 2002/22/CE — Articolul 28 — Interesele și drepturile utilizatorilor finali — Acces la numerele nongeografice și la serviciile care utilizează aceste numere — Reglementare națională care impune furnizorilor de servicii de tranzit al apelurilor telefonice să nu practice tarife mai mari pentru apelurile către numere nongeografice decât pentru apelurile către numere geografice — Situație de acces transfrontalier — Controlul proporționalității măsurii necesare de către instanța națională — Noțiunea «autorități naționale competente»”

1. În materie de comunicații electronice, existența unei piețe unice europene implică printre altele faptul că, în principiu, toate persoanele fizice pot avea acces la toate numerele geografice și nongeografice în Uniunea Europeană, precum și la serviciile oferite prin intermediul numerelor nongeografice.

2. În noul cadru de reglementare aplicabil serviciilor de comunicații electronice (denumit în continuare „NCR”) [2], articolul 28 din Directiva privind serviciul universal urmărește să garanteze un astfel de acces la numere și la servicii.

1 — Limba originală: franceza.

2 — NCR este compus din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) (JO L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO L 337, p. 37, denumită în continuare „Directiva-cadru”), precum și din patru directive speciale care o însoțesc, și anume Directiva 2002/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (Directiva privind accesul) (JO L 108, p. 7, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 169), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140 (denumită în continuare „Directiva privind accesul”), 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), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140 (denumită în continuare „Directiva privind autorizarea”), Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (Directiva privind serviciul universal) (JO L 108, p. 51, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 213), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO L 337, p. 11, denumită în continuare „Directiva privind serviciul universal”), și Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice) (JO L 201, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 36, p. 63), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136 (denumită în continuare „Directiva 2002/58”).

3. Astfel, acest articol 28, care figurează în capitolul IV din Directiva privind serviciul universal [3], prevede la alineatul (1) că statele membre se asigură că autoritățile naționale competente iau toate măsurile necesare astfel încât utilizatorii finali [4] să poată accesa servicii, utilizând numere nongeografice în cadrul Uniunii, și toate numerele furnizate în Uniune.

4. Potrivit articolului 2 literele (d) și (f) din Directiva privind serviciul universal, un număr nongeografic, definit prin opoziție cu un număr geografic [5], este un număr dintr-un plan național de numerotație a cărui structură numerică nu conține niciuna dintre semnificațiile geografice utilizate pentru dirijarea apelurilor către locația fizică a punctului terminal al rețelei. Acesta include *inter alia* numerele alocate serviciilor de telefonie mobilă, numerele gratuite și numerele cu tarif special.

5. Prin prezenta cerere de decizie preliminară, Curtea este invitată, pentru prima dată, să precizeze domeniul de aplicare și întinderea articolului 28 din Directiva privind serviciul universal.

6. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între KPN BV (denumită în continuare „KPN”), operatorul istoric de telecomunicații în Țările de Jos, pe de o parte, și Autoriteit Consument en Markt (ACM) (Autoritatea pentru Consumatori și Piețe), pe de altă parte, acționând în calitate de autoritate de reglementare națională (denumită în continuare „ARN”), ca urmare a încălcării de către KPN a legislației naționale de transpunere a articolului 28 din Directiva privind serviciul universal.

7. Regatul Țărilor de Jos a transpus acest articol 28 în dreptul național prin articolul 6.5 din Legea privind telecomunicațiile (Telecommunicatiewet), care prevede posibilitatea de a stabili norme mai detaliate prin intermediul sau în temeiul unei măsuri generale de administrare [6] pentru a garanta obligația de acces la numerele geografice și nongeografice, precum și la serviciile care utilizează aceste din urmă numere.

8. Guvernul olandez a utilizat această posibilitate, prin adoptarea articolului 5 din Decizia privind normele referitoare la interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice publice, la accesul la spațiul de numerotare telefonică european și la accesul transfrontalier la numerele nongeografice (Besluit houdende regels met betrekking tot interoperabiliteit van openbare elektronische communicatiediensten, toegang tot de Europese telefoonnummeringsruimte en landsgrensoverschrijdende toegang tot niet-geografische nummers – Besluit Interoperabiliteit, denumită în continuare „măsura națională tarifară”). Această măsură, după modificarea de la 1 iulie 2013, urmărește să asigure accesul la serviciile care utilizează numerele nongeografice, interzicând furnizorilor de rețele sau de servicii de comunicații electronice accesibile publicului să factureze, pentru apelurile către numere nongeografice, tarife mai mari decât cele pe care le facturează pentru apelurile către numere geografice.

9. Din înscrisurile din dosar reiese că măsura națională tarifară este aplicabilă tuturor furnizorilor care intervin în cursul apelului către un număr nongeografic, inclusiv furnizorilor de servicii de tranzit de apeluri [7], precum KPN în Țările de Jos.

3 — Directiva privind serviciul universal se compune din trei piloni foarte diferiți, și anume un capitol II privind organizarea serviciului universal, un capitol III privind obligațiile care pot fi impuse operatorilor puternici pe piețele cu amănuntul și un capitol IV privind protecția consolidată a utilizatorilor finali, care reglementează interesele și drepturile acestora.

4 — În temeiul articolului 2 litera (h) din Directiva-cadru, un „utilizator” este „orice persoană fizică sau juridică ce utilizează sau solicită utilizarea unui serviciu de comunicații electronice accesibil publicului”. „Utilizatorul final” este definit la articolul 2 litera (n) din aceeași directivă ca „un utilizator care nu furnizează rețele publice de comunicații sau servicii de comunicații electronice accesibile publicului”.

5 — Conform articolului 2 litera (d) din Directiva privind serviciul universal, un „număr geografic” este „un număr dintr-un plan național de numerotație telefonică din care o parte din structura numerică cuprinde o semnificație geografică utilizată pentru dirijarea apelurilor către locația fizică a punctului terminal al rețelei”.

6 — Din observațiile scrise ale KPN rezultă că o măsură generală de administrare este o decizie adoptată de guvern care presupune o măsură generală obligatorie care nu necesită aprobarea Parlamentului. În principiu, o măsură generală de administrare trebuie să fie întemeiată pe o competență acordată într-un anumit domeniu. Acesta este cazul măsurii generale de administrare în discuție în cauza principală.

7 — Serviciile de tranzit de apeluri constau, pentru un operator, în a transporta prin rețeaua proprie un apel care nu este nici inițiat, nici terminat în această rețea.

10. Articolul 28 din Directiva privind serviciul universal permite adoptarea unei asemenea măsuri împotriva unor furnizori de servicii de tranzit de apeluri? Aceasta este în esență întrebarea principală la care Curtea este invitată să răspundă.

11. Potrivit KPN și Comisiei Europene, răspunsul la această întrebare ar trebui să fie negativ, în principal pentru trei motive. În primul rând, articolul 28 din Directiva privind serviciul universal nu poate reglementa relațiile dintre furnizori (piața cu ridicata). Acesta s-ar aplica numai relațiilor dintre furnizori și particulari (piața cu amănuntul). În al doilea rând, NCR ar autoriza adoptarea măsurii naționale tarifare numai după finalizarea unei analize de piață efectuate de ARN împotriva unui operator care dispune de o putere semnificativă pe piața relevantă, iar nu, precum în speță, împotriva unui grup de furnizori. În al treilea rând, numai o ARN, iar nu guvernul olandez, ar fi autoritatea națională competentă să impună o asemenea măsură.

12. În prezentele concluzii, vom explica motivele pentru care considerăm că răspunsul care trebuie dat la întrebarea menționată trebuie, dimpotrivă, să fie afirmativ. În opinia noastră, articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca o altă autoritate decât o ARN să adopte o măsură tarifară precum cea în discuție în litigiul principal, fără ca dintr-o analiză de piață să reiasă că un operator dispune de o putere semnificativă pe piață, cu condiția ca măsura respectivă să fie necesară pentru a garanta drepturile conferite utilizatorilor finali de acest articol 28, aspect a cărui verificare va reveni instanței naționale.

I – **Cadrul juridic**

A – *Legislația Uniunii*

1. Directiva privind accesul

13. În conformitate cu articolul 8 din Directiva privind accesul:

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

(2) În cazul în care în urma unei analize de piață efectuate în conformitate cu articolul 16 din Directiva[-cadru] un operator este desemnat ca având o putere semnificativă pe piață, [ARN-urile] impun obligațiile prevăzute la articolele 9-13 din prezenta directivă, după caz.

(3) Fără a aduce atingere:

— dispozițiilor articolului 5 alineatul (1) și ale articolului 6;

— dispozițiilor articolelor 12 și 13 din Directiva[-cadru], condiției 7 din partea B din anexa la Directiva [privind autorizarea] aplicate în temeiul articolului 6 alineatul (1) din directiva menționată anterior, ale articolelor 27, 28 și 30 din Directiva [privind serviciul universal] și dispozițiilor pertinente din Directiva 2002/58 […] care conține obligațiile întreprinderilor altele decât cele desemnate ca având o putere semnificativă pe piață sau

— necesității de a respecta angajamentele internaționale;

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

[…]”

14. Articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul prevede următoarele:

„O [ARN] poate impune, în conformitate cu dispozițiile articolului 8, obligații privind recuperarea costurilor și controlul tarifelor, inclusiv obligații privind fundamentarea tarifelor în funcție de costuri, precum și obligații privind evidența contabilă a costurilor, pentru furnizarea anumitor forme de interconectare și/sau acces, în situații în care o analiză de piață indică lipsa unei concurențe efective, ceea ce înseamnă că operatorul în cauză poate menține tarifele la un nivel excesiv de ridicat sau poate comprima prețurile (price squeeze) în detrimentul utilizatorilor finali. […]”

2. Directiva privind serviciul universal

15. Articolul 17 alineatul (1) din Directiva privind serviciul universal are următorul cuprins:

„Statele membre asigură faptul că [ARN-urile] impun obligații de reglementare corespunzătoare întreprinderilor identificate ca având putere semnificativă pe o anumită piață cu amănuntul în conformitate cu articolul 14 din Directiva[-cadru] conform căreia:

(a) în cazul în care, în urma unei analize de piață efectuate în conformitate cu articolul 16 din Directiva[-cadru], o [ARN] constată că pe o anumită piață cu amănuntul identificată în conformitate cu articolul 15 din respectiva directivă nu există concurență efectivă și

(b) în cazul în care [ARN] ajunge la concluzia că obligațiile impuse în temeiul articolelor 9-13 din Directiva [privind accesul] nu ar asigura realizarea obiectivelor prevăzute la articolul 8 din Directiva[-cadru].”

16. Articolul 28 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind serviciul universal prevede:

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

(a) să poată accesa servicii, utilizând numere nongeografice în cadrul Comunității.”

B – *Dreptul olandez*

17. Amintim că articolul 28 din Directiva privind serviciul universal a fost transpus în dreptul olandez prin articolul 6.5 din Legea privind telecomunicațiile. Acest din urmă articol prevede:

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

a) numerele alocate în Uniune […] dintr-un plan național de numerotație;

b) numerele din Spațiul european de numerotație telefonică și

c) numerele alocate de [Internationale Unie voor Telecommunicatie]

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

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

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

18. S-a utilizat posibilitatea de a stabili norme mai detaliate prin adoptarea măsurii naționale tarifare care prevede, începând de la 1 iulie 2013, următoarele:

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

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

[…]"

II – **Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare**

19. Din decizia de trimitere reiese că KPN furnizează servicii de tranzit de apeluri către numere nongeografice în Țările de Jos.

20. ACM, constatând că KPN, încălcând măsura națională tarifară, aplica tarife mai mari pentru serviciile de tranzit de apeluri către numere nongeografice decât pentru același servicii către numere geografice și că această diferență nu era justificată de costurile suplimentare, prin decizia din 18 octombrie 2013, a adresat KPN o somație să își ajusteze tarifele sub sancțiunea plății de penalități cominatorii în valoare de 25 000 de euro pe zi, în cuantum de maximum 5 milioane de euro.

21. KPN a formulat apel împotriva acestei decizii la College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie economică, Țările de Jos).

22. În cadrul procedurii în apel, KPN a invocat în special faptul că măsura națională tarifară nu ar fi conformă cu NCR și în special cu articolul 28 din Directiva privind serviciul universal.

23. În cadrul acțiunii cu care a fost sesizată, instanța de trimitere a ridicat în aceste condiții problema domeniului de aplicare și a întinderii articolului 28 din Directiva privind serviciul universal. Întrucât are îndoieli cu privire la interpretarea acestuia, College van Beroep voor het Bedrijfsleven a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 28 din Directiva privind serviciul universal permite impunerea unei reglementări tarifare fără ca dintr-o analiză a pieței să reiasă că un operator dispune de o putere semnificativă pe piață în ceea ce privește serviciul reglementat, în condițiile în care accesibilitatea transfrontalieră a numerelor nongeografice este posibilă din punct de vedere tehnic, iar singurul obstacol în calea accesului la aceste numere constă în practicarea unor tarife care presupun faptul că un apel către un număr nongeografic este mai scump decât un apel către un număr geografic?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, pentru instanța de trimitere se ridică următoarele două întrebări:

a) Competența de reglementare tarifară se aplică și în cazurile în care tarifele mai mari au un impact redus asupra volumului apelurilor către numerele nongeografice?

b) În ce măsură instanța națională mai are o marjă de apreciere în ceea ce privește aspectul dacă o măsură tarifară necesară în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, având în vedere obiectivele urmărite, nu este deosebit de oneroasă pentru furnizorul de tranzit?

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

III – **Analiza noastră**

A – *Cu privire la prima întrebare*

24. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, Curții să stabilească dacă articolul 28 din Directiva privind serviciul universal furnizează un temei juridic pentru a adopta o obligație tarifară precum cea în discuție în litigiul principal, fără ca dintr-o analiză a pieței în cauză să reiasă că un operator dispune de o putere semnificativă pe piața respectivă și în condițiile în care obstacolul în calea accesului la numerele nongeografice și la serviciile care utilizează aceste numere este de altă natură decât tehnică, și anume tarifară [8].

25. Instanța de trimitere solicită de asemenea să se stabilească dacă articolul 28 din Directiva privind serviciul universal vizează exclusiv situațiile de acces transfrontalier și obstacolele tehnice.

26. Vom explica, mai întâi, motivele pentru care considerăm că articolul 28 din Directiva privind serviciul universal autorizează adoptarea unei obligații tarifare precum cea în discuție în litigiul principal, înainte de a demonstra că acest articol 28 nu se limitează la situațiile de acces transfrontalier și se aplică obstacolelor tehnice și netehnice.

1. Cu privire la posibilitatea de a adopta o obligație tarifară în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal

27. În observațiile sale scrise, KPN susține că NCR autorizează adoptarea unei măsuri tarifare numai după finalizarea unei analize de piață efectuate de ARN, în urma căreia se constată existența unui operator care dispune de o putere semnificativă pe piața în discuție în litigiul principal.

28. La rândul său, Comisia susține în observațiile sale scrise că NCR ar stabili o distincție deliberată și expresă între reglementarea aspectelor relevante la nivelul pieței cu amănuntul și cea a aspectelor relevante la nivelul pieței cu ridicata. În timp ce prima ar intra sub incidența Directivei privind serviciul universal, a doua ar fi reglementată de Directiva privind accesul. Astfel, potrivit Comisiei, articolul 28 din Directiva privind serviciul universal nu poate servi drept temei juridic pentru adoptarea unei măsuri tarifare împotriva unor furnizori de servicii de tranzit de apeluri care sunt activi pe piața cu ridicata.

8 — Amintim că din decizia de trimitere reiese că acest obstacol constă în aplicarea unor tarife mai mari pentru serviciul de tranzit de apeluri către numere nongeografice decât pentru serviciul de tranzit de apeluri către numere geografice.

29. Nu putem adera la o astfel de argumentație, care constituie, în opinia noastră, o interpretare eronată a NCR.

30. Conform unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții a dreptului Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de termenii acestei dispoziții, ci și de contextul în care apare aceasta, precum și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte [9].

31. În cadrul cauzei principale, o astfel de examinare implică luarea în considerare a economiei generale și a obiectivului nu doar al Directivei privind serviciul universal, și ci al celorlalte directive care compun, împreună cu aceasta, NCR, în special Directiva privind accesul.

32. Constatăm, mai întâi, că modul de redactare a articolului 28 din Directiva privind serviciul universal nu oferă nicio indicație precisă cu privire la domeniul de aplicare al acestuia.

33. Amintim că, potrivit acestui articol 28, statele membre se asigură că autoritățile naționale competente iau „toate măsurile necesare" astfel încât utilizatorii finali să poată accesa servicii utilizând numere nongeografice în cadrul Uniunii.

34. Întrucât cuprinde termeni cu un conținut extrem de larg, și anume „toate măsurile necesare", considerăm că articolul 28 menționat nu exclude *a priori* impunerea unei obligații tarifare precum cea în discuție în litigiul principal în măsura în care aceasta din urmă permite garantarea accesului utilizatorilor finali la numerele nongeografice și la serviciile oferite prin intermediul acestor numere.

35. O asemenea soluție este confirmată de o examinare a Directivei privind accesul, mai exact a articolului 8 din aceasta, referitor la impunerea, modificarea sau anularea obligațiilor.

36. Astfel, dintr-o interpretare a articolului 8 alineatele (2) și (3) din Directiva privind accesul reiese că, în principiu, o obligație tarifară precum cea în discuție în litigiul principal nu poate fi adoptată împotriva unor operatori care nu au fost identificați ca fiind puternici pe piața relevantă [10], „cu excepția anumitor cazuri", care sunt limitativ enumerate în cuprinsul acestuia și printre care figurează articolul 28 din Directiva privind serviciul universal.

37. Vom analiza succesiv aceste două alineate, ceea ce ne va permite să demonstrăm că o obligație tarifară precum cea în discuție în litigiul principal poate intra în domeniul de aplicare al articolului 28 din Directiva privind serviciul universal.

38. Conform articolului 8 alineatul (2) din Directiva privind accesul, obligațiile tarifare menționate la articolul 13 din aceeași directivă [11] trebuie să fie adoptate exclusiv de către ARN-uri în lipsa unei concurențe efective, altfel spus pe piețele pe care operează unul sau mai mulți operatori care dispun de o putere semnificativă [12]. Impunerea unor asemenea obligații urmărește să evite ca operatorul puternic să poată menține prețuri la un nivel excesiv de ridicat sau să poată reduce prețurile în detrimentul utilizatorilor finali [13] și permite, în consecință, restabilirea unei concurențe efective pe piața respectivă.

9 — A se vedea Hotărârile Sturgeon și alții (C-402/07 și C-432/07, EU:C:2009:716, punctul 41 și jurisprudența citată), precum și T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, punctul 32 și jurisprudența citată).

10 — Conform articolului 14 alineatul (2) primul paragraf din Directiva-cadru, „[o] întreprindere are putere semnificativă pe piață în cazul în care, fie individual sau împreună cu alte întreprinderi, se regăsește într-o poziție echivalentă cu poziția dominantă, respectiv o poziție de putere economică care îi permite să se comporte într-o mare măsură independent față de concurenți, clienți și, în cele din urmă, față de consumatori".

11 — În temeiul articolului 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, „o [ARN] poate impune […] obligații privind recuperarea costurilor și controlul tarifelor, inclusiv obligații privind fundamentarea tarifelor în funcție de costuri, precum și obligații privind evidența contabilă a costurilor, pentru furnizarea anumitor forme de interconectare și/sau acces".

12 — A se vedea considerentul (27) al Directivei-cadru.

13 — A se vedea articolul 13 din Directiva privind accesul.

39. Or, din înscrisurile din dosar reiese că, în speță, ACM a considerat că piața serviciilor de tranzit de apeluri în discuție în litigiul principal era efectiv concurențială și că niciun operator nu dispunea de o putere semnificativă pe piața respectivă [14]. Pe de altă parte, această concluzie a fost confirmată și de College van Beroep voor het Bedrijfsleven [15].

40. În plus, constatăm că din anul 2007 piața serviciilor de tranzit de apeluri pe rețeaua de telefonie publică fixă nu mai face parte dintre piețele menționate de Comisie în anexa la Recomandarea privind piețele relevante [16], ale căror caracteristici ar putea justifica aplicarea unei obligații de reglementare *ex ante* împotriva unor operatori identificați ca fiind puternici pe această piață.

41. În lipsa unei piețe relevante menționate de Comisie în această recomandare și a prezenței unui operator puternic pe piața serviciilor de tranzit de apeluri în discuție în litigiul principal, ACM nu era competentă în speță să impună o obligație tarifară precum cea în discuție în litigiul principal în temeiul articolului 13 din Directiva privind accesul [17].

42. Considerăm că aceeași concluzie se impune în privința articolului 17 din Directiva privind serviciul universal, intitulat „Controalele de reglementare privind serviciile cu amănuntul” [18].

43. Astfel, din cuprinsul articolului 17 din Directiva privind serviciul universal, precum și din cele prevăzute în cadrul articolului 13 din Directiva privind accesul, reiese că obligațiile tarifare [19] pot fi impuse numai în cazul în care pe piața cu amănuntul în cauză nu ar exista concurență efectivă.

44. Potrivit KPN, în asemenea împrejurări, ACM nu putea impune o obligație tarifară precum cea în discuție în litigiul principal furnizorilor activi pe piața serviciilor de tranzit de apeluri.

45. Nu putem subscrie la o astfel de concluzie, care face abstracție de articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul.

46. Astfel, această dispoziție prevede că, „fără a aduce atingere” dispozițiilor articolelor 27, 28 și 30 din Directiva privind serviciul universal, care impun obligații „întreprinderilor altele decât cele desemnate ca având o putere semnificativă pe piață”, ARN-urile nu impun obligațiile prevăzute la articolele 9-13 din Directiva privind accesul operatorilor care nu au fost desemnați în conformitate cu articolul 8 alineatul (2) din aceeași directivă.

14 — A se vedea de asemenea observațiile adresate de Comisie la 30 octombrie 2008 Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) în conformitate cu articolul 7 alineatul (3) din Directiva-cadru ca răspuns la proiectul său de decizie privind piața serviciilor de tranzit pe rețeaua de telefonie publică în Țările de Jos (cauza NL/2008/0800). Aceste observații sunt disponibile la adresa internet https://circabc.europa.eu/sd/a/df6e1540-38c6-4595-a101-265a5cc500a7/NL-2008-0800 %20Acte_en%20 CORR.pdf.

15 — A se vedea Hotărârea din 1 februarie 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BV2285).

16 — Recomandarea 2007/879/CE a Comisiei din 17 decembrie 2007 privind piețele relevante de produse și de servicii din sectorul comunicațiilor electronice care pot face obiectul unei reglementări *ex ante*, în conformitate cu Directiva 2002/21 (JO L 344, p. 65).

17 — Conform punctului 17 din Liniile directoare ale Comisiei privind analiza pieței și evaluarea puterii semnificative pe piață în conformitate cu cadrul comunitar de reglementare pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (JO 2002, C 165, p. 6, denumite în continuare „liniile directoare ale Comisiei”), „[o]bligațiile de reglementare ar trebui să fie impuse numai piețelor de comunicații electronice ale căror caracteristici ar putea justifica aplicarea unor măsuri sectoriale și pe care ARN-urile competente au identificat unul sau mai mulți operatori puternici” [traducere neoficială] [a se vedea de asemenea articolul 15 alineatul (1) primul paragraf din Directiva-cadru].

18 — Amintim că acest articol 17 privește serviciile cu amănuntul, în timp ce serviciile de tranzit de apeluri către numere nongeografice în discuție în litigiul principal intervin pe piața cu ridicata, ceea ce face articolul 17 menționat inaplicabil în speță.

19 — Potrivit articolului 17 alineatul (2) din Directiva privind serviciul universal, „[o]bligațiile […] pot include cerința ca întreprinderile identificate să nu practice prețuri excesive [sau] să nu blocheze accesul pe piață”. În plus, același alineat (2) prevede că „[ARN-urile] pot aplica acestor întreprinderi măsuri de încadrare a prețurilor cu amănuntul, măsuri de control al anumitor tarife sau măsuri de orientare a tarifelor în funcție de costurile sau prețurile de pe alte piețe comparabile, pentru a proteja interesele utilizatorilor finali, favorizând în același timp concurența efectivă”.

47. În opinia noastră, articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul trebuie interpretat în sensul că, „cu excepția” anumitor dispoziții, în special articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, ARN-urile nu impun obligații tarifare comparabile cu cele prevăzute la articolul 13 din Directiva privind accesul operatorilor care nu sunt puternici pe piața în cauză. Altfel spus, articolul 28 din Directiva privind serviciul universal permite impunerea unor obligații tarifare comparabile cu cele prevăzute la articolul 13 din Directiva privind accesul împotriva unor operatori care nu sunt puternici pe această piață.

48. Analiza noastră este confirmată de liniile directoare ale Comisiei, care prevăd la punctul 111 că, „[p]otrivit [NCR], obligațiile [prevăzute la articolele 9-13 din Directiva privind accesul și la articolul 17 din Directiva privind serviciul universal] trebuie să fie impuse exclusiv întreprinderilor care au fost desemnate ca fiind puternice pe o piață relevantă, *cu excepția anumitor cazuri determinate descrise în secțiunea 4.3*” [20].

49. Această secțiune 4.3 din liniile directoare ale Comisiei face trimitere la cazurile prevăzute la articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul. Printre aceste cazuri de numără, astfel cum am precizat deja, articolul 28 din Directiva privind serviciul universal.

50. Din cele de mai sus rezultă că o obligație tarifară precum cea în discuție în litigiul principal este susceptibilă să constituie o „măsură” care poate fi adoptată împotriva unui grup de operatori care nu sunt puternici pe piața în cauză, în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal.

51. O asemenea concluzie reflectă, în opinia noastră, voința legiuitorului Uniunii de a garanta drepturile și interesele utilizatorilor finali în orice situație, inclusiv în cazurile în care, în pofida existenței unei concurențe efective pe piața în cauză, garantarea drepturilor conferite utilizatorilor de o piață integrată și concurențială în domeniul comunicațiilor electronice nu poate fi asigurată [21].

52. Articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, întrucât este inclus în capitolul IV din aceasta, intitulat „Interesele și drepturile utilizatorilor finali”, urmărește, în mod evident, obiectivul garantării drepturilor și intereselor conferite utilizatorilor finali de existența unei piețe integrate și concurențiale în domeniul comunicațiilor electronice. Astfel, acest articol 28 constituie, în opinia noastră, un temei juridic adecvat pentru adoptarea unei obligații tarifare precum cea în discuție în litigiul principal.

53. În plus, trebuie să fie vorba despre o măsură „necesară” pentru a garanta drepturile conferite utilizatorilor finali de articolul 28 menționat, și anume un acces la numerele nongeografice și la serviciile oferite prin intermediul acestor numere. În opinia noastră, caracterul necesar al măsurii naționale implică de asemenea faptul că nicio altă măsură mai puțin constrângătoare pentru operatorii în cauză nu ar fi putut garanta aceste drepturi.

20 — Sublinierea noastră.

21 — A se vedea p. 86 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei, disponibil în limba engleză [SEC(2007) 1472], observațiile introductive la titlul IV, intitulat „Connecting with citizens”.

54. În această privință, remarcăm că din observațiile scrise ale guvernului olandez reiese că adoptarea măsurii naționale tarifare urmărea să pună capăt unei serii de practici comerciale contrare obiectivului articolului 28 din Directiva privind serviciul universal [22]. Din cauza practicilor menționate, tarifele pentru utilizatorii finali erau ridicate și netransparente și o serie de numere nongeografice nu mai puteau fi apelate de către grupuri mari de utilizatori finali. În fapt, accesul la numerele nongeografice era limitat, iar accesul la anumite servicii era, prin urmare, împiedicat.

55. În mod similar, ACM a concluzionat că facturarea de tarife ridicate constituia un obstacol în calea accesului la numere și la servicii garantat prin articolul 28 din Directiva privind serviciul universal.

56. La rândul său, KPN recunoaște că tarifele pot fi stabilite la un nivel atât de ridicat, încât să facă *de facto* imposibil accesul la numerele nongeografice. Totuși, potrivit acesteia, situația este diferită în Țările de Jos.

57. Având în vedere ansamblul considerațiilor de mai sus, apreciem că articolul 28 din Directiva privind serviciul universal permite adoptarea unei obligații tarifare precum cea în discuție în litigiul principal, în măsura în care această obligație tarifară este „necesară” pentru a asigura accesul la numerele non-geografice și la serviciile care utilizează aceste numere. Întrucât o astfel de evaluare constituie o problemă de fapt, considerăm că va reveni instanței naționale sarcina de a efectua această examinare *in concreto*.

58. În sfârșit, spre deosebire de Comisie, apreciem că faptul că măsura națională tarifară urmărește să reglementeze o relație la nivelul pieței cu ridicata nu are niciun efect asupra posibilității de a aplica articolul 28 din Directiva privind serviciul universal în cazul în care această relație ar putea împiedica *de facto* accesul utilizatorilor finali la serviciile care utilizează numere nongeografice garantat prin articolul 28 menționat.

59. În această privință, constatăm că din observațiile scrise ale guvernului olandez, precum și din precizările aduse de acest guvern în ședință reiese că tarifele ridicate practicate de furnizorii de rețele și de servicii de comunicații electronice între ei se repercutau, *in fine*, asupra utilizatorului final.

60. Astfel, potrivit guvernului respectiv, în cursul apelului către numere nongeografice intervine un lanț de furnizori, care colaborează în scopul realizării conversației telefonice. În cadrul acestui lanț, fiecare furnizor, inclusiv furnizorul serviciului de tranzit de apeluri, ar repercuta tariful facturat pentru serviciul său furnizat asupra unui alt furnizor. Tarifele ridicate ale unuia sau ale mai multor furnizori în lanț s-ar repercuta ulterior asupra utilizatorului final.

61. Aceste elemente comunicate de guvernul olandez, pe care s-a bazat și Comisia în ședință, demonstrează existența unei incidențe a practicilor furnizorilor între ei, la nivelul pieței cu ridicata, asupra utilizatorilor finali situați la nivelul pieței cu amănuntul. Or, în opinia guvernului olandez, aceste practici sunt cauza restrângerii accesului la numerele nongeografice și la serviciile care utilizează aceste numere.

22 — Acest guvern menționează drept practici comerciale indezirabile printre altele apelurile inițiate de pe telefoane mobile către numere 0900 cărora li se aplica o majorare standard de 25-35 de eurocenți pe minut la tariful de transport (tranzit); operatorii de telefonie mobilă care practicau de asemenea un tarif de 25 de eurocenți pe minut pentru apelurile către numere 0800, deși aceste servicii de informații sunt ele însele oferite gratuit, ceea ce avea drept consecință că anumiți furnizori de servicii cărora le sunt atribuite numere 0800 procedează astfel încât asemenea numere nu mai pot fi apelate de pe rețele mobile, sau, pentru numerele 14 (servicii cu caracter social), 088 (numere de întreprindere) și 116 (servicii armonizate la nivel european cu caracter social) faptul că furnizorii se folosesc de împrejurarea că, în general, utilizatorul final atribuie tarifele de trafic derogatorii pentru aceste numere nongeografice părții căreia îi este atribuit numărul pentru a factura majorări importante ale tarifelor de trafic.

62. Astfel, apreciem, ca și guvernul olandez, că asemenea practici ale furnizorilor de rețele și de servicii de comunicații electronice la nivelul pieței cu ridicata sunt susceptibile să împiedice accesul utilizatorilor finali la serviciile care utilizează numere nongeografice garantat de articolul 28 din Directiva privind serviciul universal.

63. Având în vedere toate aceste elemente, considerăm că articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretat în sensul că nu se opune adoptării unei obligații tarifare precum cea în discuție în litigiul principal fără ca dintr-o analiză a pieței să reiasă că un operator dispune de o putere semnificativă pe piața respectivă, cu condiția ca obligația tarifară să fie necesară pentru a garanta accesul utilizatorilor finali la serviciile care utilizează numerele non-geografice, aspect a cărui verificare va reveni instanței naționale.

2. Cu privire la situațiile de acces transfrontalier și la natura obstacolelor

64. În cadrul primei întrebări adresate, instanța de trimitere solicită să se stabilească de asemenea dacă articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretat în sensul că o obligație tarifară poate fi adoptată numai în caz de „obstacol tehnic” în calea unui „acces transfrontalier” la serviciile care utilizează numere nongeografice.

65. În ceea ce privește, în primul rând, problema accesului transfrontalier, din decizia de trimitere reiese că instanța de trimitere apreciază că considerentul (46) al Directivei 2009/136 sugerează că articolul 28 din Directiva privind serviciul universal ar viza numai adoptarea tuturor măsurilor necesare pentru garantarea traficului telefonic „transfrontalier” între statele membre.

66. În opinia noastră, modul de redactare și geneza articolului 28 din Directiva privind serviciul universal demonstrează că acesta trebuie interpretat în sensul că în prezent privește în general piața unică europeană în domeniul comunicațiilor electronice, fără ca aplicarea sa să fie restrânsă la situațiile de acces transfrontalier.

67. Constatăm mai întâi că dimensiunea transfrontalieră reieșea în mod clar din cuprinsul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, în versiunea sa inițială.

68. Astfel, acest articol 28 prevedea că „[s]tatele membre se asigură că utilizatorii finali *din alte state membre* pot avea acces la numerele negeografice din teritoriul lor, în cazul în care acest lucru este posibil din punct de vedere tehnic și economic” [23].

69. În urma modificării prin Directiva 2009/136, articolul 28 alineatul (1) din Directiva privind serviciul universal prevede, în prezent, că statele membre se asigură că, în cazul în care acest lucru este posibil din punct de vedere tehnic și economic, autoritățile naționale competente iau toate măsurile necesare astfel încât utilizatorii finali să poată accesa și utiliza servicii, utilizând numere nongeografice în cadrul Uniunii.

70. Astfel, restricția „din alte state membre” nu mai figurează la această dispoziție, care prevede, pentru viitor, acces pentru toți utilizatorii finali la numere și la servicii „în cadrul [Uniunii]”.

71. Întrucât utilizatorii finali, iar nu doar utilizatorii finali din alte state membre, trebuie să aibă acces la serviciile care utilizează numere nongeografice în cadrul Uniunii, un astfel de acces ar trebui, în opinia noastră, să fie garantat de autoritățile naționale competente în privința tuturor utilizatorilor finali, indiferent de locul în care se află aceștia din urmă din punct de vedere geografic. În consecință, accesul ar trebui să fie de asemenea garantat pentru utilizatorii finali stabiliți în statul membru al operatorului rețelei și/sau al serviciului de comunicații electronice.

23 — Sublinierea noastră.

72. Această modificare se înscrie, în opinia noastră, în obiectivul realizării pieței unice europene în domeniul comunicațiilor electronice. Astfel, în conformitate cu considerentul (38) al Directivei privind serviciul universal, „[a]ccesul utilizatorilor finali la toate resursele de numerotare din Comunitate este o condiție esențială pentru o piață unică. Acest acces ar trebui să includă apelul gratuit, taxa majorată și alte numere negeografice”.

73. Pe de altă parte, apreciem că ar fi paradoxal să se considere că articolul 28 din Directiva privind serviciul universal garantează unui utilizator final accesul la serviciile care utilizează numere nongeografice în alte state membre, dar nu garantează un astfel de acces la numerele nongeografice și la serviciile oferite în propriul stat membru.

74. În ceea ce privește, în al doilea rând, problema referitoare la natura obstacolului, considerăm că nu reiese nicidecum din modul de redactare a articolului 28 din Directiva privind serviciul universal că numai obstacolele tehnice ar permite adoptarea unei măsuri necesare de către autoritățile naționale competente.

75. În opinia noastră, orice obstacol în calea accesului la numerele nongeografice și la serviciile care utilizează aceste numere, care ar împiedica utilizatorii finali să beneficieze de drepturile care le sunt conferite de articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, ar putea constitui temeiul adoptării unei obligații tarifare necesare, cu excepția cazurilor în care obstacolul ar fi justificat pentru motive obiective.

76. Considerentul (46) al Directivei 2009/136 confirmă analiza noastră.

77. Astfel, potrivit acestui considerent (46), „[a]ccesul transfrontalier la resursele de numerotație și la serviciile asociate acestora *nu ar trebui obstrucționat decât în cazurile justificate în mod obiectiv*, cum ar fi atunci când acest lucru este necesar pentru combaterea fraudei sau a abuzurilor […], atunci când numărul este definit ca având doar acoperire națională […] sau atunci când acest lucru nu este posibil din punct de vedere tehnic și economic” [24].

78. Din decizia de trimitere rezultă că apelarea numerelor nongeografice era posibilă din punct de vedere tehnic și că niciuna dintre celelalte justificări obiective nu a fost invocată. În lipsa unei justificări obiective a obstacolului tarifar, acesta trebuie să fie considerat nelegal în conformitate cu articolul 28 din Directiva privind serviciul universal.

79. În consecință, considerăm că articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretat în sensul că nu se opune adoptării unei obligații tarifare precum cea în discuție în litigiul principal fără ca dintr-o analiză a pieței să reiasă că un operator dispune de o putere semnificativă pe piața respectivă și în condițiile în care obstacolul în calea accesului la numerele nongeografice și la serviciile care utilizează aceste numere este de altă natură decât tehnică, cu condiția ca obligația tarifară să fie necesară pentru a garanta accesul utilizatorilor finali la serviciile care utilizează aceste numere, aspect a cărui verificare va reveni instanței naționale.

B – *Cu privire la a doua întrebare, referitoare la obstacolele cu efect limitat și la controlul proporționalității măsurilor necesare de către instanța națională*

80. A doua întrebare se compune din două părți.

24 — Sublinierea noastră.

81. În primul rând, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretat în sensul că se opune adoptării unei măsuri tarifare precum cea în discuție în litigiul principal în cazul în care influența tarifelor mai mari aplicate pe volumul de apeluri către numere nongeografice ar fi doar limitată.

82. În al doilea rând, instanța de trimitere ridică problema marjei de apreciere de care ar dispune instanța națională pentru a verifica dacă o măsură tarifară necesară potrivit articolului 28 din Directiva privind serviciul universal constituie o sarcină excesivă pentru furnizor ținând seama de obiectivele urmărite prin această măsură.

83. În ceea ce privește prima parte a acestei a doua întrebări, constatăm, asemenea guvernului olandez, că articolul 28 din Directiva privind serviciul universal nu prevede excepții pentru obstacolele *de minimis*.

84. Dimpotrivă și astfel cum am putut constata deja, accesul la serviciile care utilizează numere nongeografice nu ar trebui, în principiu, să fie împiedicat în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal [25].

85. Amintim de asemenea că acest acces al utilizatorilor finali la toate resursele de numerotare existente în Uniune este o condiție esențială pentru o piață unică și ar trebui să includă apelul gratuit, taxa majorată și alte numere nongeografice [26].

86. În opinia noastră, din cele de mai sus reiese că orice obstacol, inclusiv un obstacol limitat în calea accesului la serviciile care utilizează numere nongeografice, este contrar obiectivului urmărit de legiuitorul Uniunii, și anume realizarea unei piețe unice europene și, în consecință, garantarea drepturilor conferite utilizatorilor finali de aceasta, și, prin urmare, ar trebui să fie considerat interzis. Apreciem că orice interpretare contrară ar aduce atingere efectului util al articolului 28 din Directiva privind serviciul universal.

87. În ceea ce privește a doua parte a celei de a doua întrebări, considerăm, asemenea KPN și guvernului olandez, că instanța națională este competentă să evalueze dacă aplicarea unei obligații tarifare implică, într-o situație concretă, o sarcină excesivă pentru operatorul în cauză. Astfel, în opinia noastră, această examinare face parte integrantă din controlul proporționalității unei asemenea obligații, efectuat de instanța națională.

88. Instanța națională ar trebui în acest caz să analizeze dacă obiectivele urmărite prin măsura tarifară adoptată de autoritățile naționale competente sunt conforme cu cel prevăzut la articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, și anume accesul la serviciile care utilizează numere nongeografice și utilizarea acestor servicii.

89. În cazul în care aceste obiective sunt în conformitate cu cel prevăzut în reglementarea Uniunii, va reveni, în continuare, instanței naționale sarcina de a verifica, în sens strict, oportunitatea, necesitatea și proporționalitatea măsurii. În primul rând, instanța națională va aprecia dacă măsura adoptată este adecvată în mod obiectiv pentru a atinge obiectivele urmărite. În al doilea rând, ea va stabili dacă există, în scopul atingerii acestor obiective, mijloace mai puțin constrângătoare pentru operatorul în cauză. În ultimul rând, proporționalitatea, în sens strict, implică realizarea unei ponderi între interesele în cauză [27].

25 — A se vedea considerentul (46) al Directivei 2009/136.

26 — A se vedea considerentul (38) al Directivei privind serviciul universal.

27 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza TDC (C-556/12, EU:C:2014:17, punctele 41 și 42).

90. În cadrul acestui control al proporționalității, instanța națională ar trebui să stabilească dacă autoritățile naționale competente au pus în balanță în mod adecvat sarcina măsurii tarifare pentru operatorul în cauză în raport cu avantajele care decurg din aceasta pentru utilizatorii finali, în scopul de a evalua dacă această măsură trebuie să fie considerată drept o sarcină excesivă pentru operatorul în cauză [28].

91. În consecință, considerăm că articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretat în sensul că nu se opune adoptării unei măsuri tarifare precum cea în discuție în litigiul principal în cazul în care influența tarifelor mai mari aplicate pe volumul de apeluri către numere nongeografice ar fi doar limitată. Va reveni instanței naționale sarcina de a evalua, în cadrul controlului proporționalității măsurii necesare potrivit articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, dacă impunerea unei măsuri tarifare precum cea în discuție în litigiul principal implică o sarcină excesivă pentru operatorul în cauză.

C – Cu privire la a treia întrebare, referitoare la interpretarea termenilor „autorități naționale competente” menționați la articolul 28 din Directiva privind serviciul universal

92. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, Curții să stabilească dacă articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretat în sensul că măsurile necesare prevăzute la acest articol 28 pot fi adoptate de o altă autoritate decât ARN care exercită competența menționată la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul.

93. În observațiile sale scrise, KPN susține că, pe baza NCR și mai exact a articolului 13 din Directiva privind accesul, numai o ARN ar fi competentă să impună o măsură tarifară precum cea în discuție în litigiul principal. Or, potrivit KPN, guvernul olandez nu poate fi considerat o ARN, întrucât, pe de o parte, această funcție nu i-ar fi fost niciodată atribuită și, pe de altă parte, nu ar îndeplini condițiile necesare în materie de independență menționate în considerentul (11) al Directivei-cadru [29] și nu ar dispune nici de competența discreționară pe care o are o ARN, în temeiul articolului 13 din Directiva privind accesul, de a adopta o reglementare după efectuarea unei analize de piață.

94. Spre deosebire de KPN, guvernele olandez și italian, precum și Comisia propun să se răspundă că articolul 28 din Directiva privind serviciul universal autorizează adoptarea măsurilor necesare menționate în cuprinsul acestuia de către o altă autoritate decât ARN.

95. Înainte de a proceda la analiza celei de a treia întrebări, considerăm că sunt utile două observații prealabile.

96. În primul rând, din decizia de trimitere reiese că guvernul olandez, în calitate de organ legislativ, a adoptat măsura națională tarifară, iar ulterior ACM, în calitate de ARN, a trecut la aplicarea acesteia, emițând o somație adresată KPN.

97. Astfel, având în vedere această situație, înțelegem că instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca o măsură tarifară precum cea în discuție în litigiul principal să fie adoptată de guvernul olandez, considerat ca fiind „altă” autoritate decât ARN.

28 — *Ibidem* (punctele 43 și 44).

29 — Acest considerent (11) prevede că, „[î]n conformitate cu principiul separării funcțiilor de reglementare și de operare, statele membre ar trebui să garanteze independența [ARN-urilor], în vederea asigurării imparțialității deciziilor acestora. Această cerință de independență nu aduce atingere autonomiei instituționale, nici obligațiilor constituționale ale statelor membre”.

98. În al doilea rând, astfel cum am precizat cu ocazia examinării primei întrebări, considerăm că, în anumite condiții, o obligație tarifară comparabilă cu cea care poate fi impusă de o ARN în temeiul articolului 13 din Directiva privind accesul poate fi impusă în cadrul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal.

99. În această privință, amintim că atribuțiile de reglementare care revin ARN în temeiul articolului 13 din Directiva privind accesul sunt condiționate de existența unuia sau mai multor operatori care dispun de o putere semnificativă pe piața în cauză. Intervenția ARN-urilor este efectiv necesară pentru a garanta că acest sau acești operatori nu își pot utiliza puterea pe piață pentru a restrânge sau a denatura concurența pe piața relevantă și nici nu își pot utiliza această putere pe piețe adiacente. Astfel, este vorba despre o reglementare *ex ante* adoptată de o ARN împotriva unuia sau mai multor operatori puternici pe piața în cauză.

100. Or, obligațiile tarifare care pot fi adoptate de autoritățile naționale competente în cadrul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal nu sunt condiționate de o analiză a pieței din care să reiasă că unul sau mai mulți operatori dispun de o putere semnificativă pe piața în cauză. Acestea trebuie să fie necesare pentru a garanta drepturile conferite utilizatorilor finali de piața unică europeană și în special dreptul de acces al utilizatorilor finali la serviciile care utilizează numere nongeografice. Este vorba despre obligații tarifare adoptate de autoritățile naționale competente împotriva unui grup de operatori care nu sunt puternici pe piață.

101. Astfel, deși pot fi impuse în temeiul articolului 13 din Directiva privind accesul, precum și al articolelor 17 și 28 din Directiva privind serviciul universal, obligațiile tarifare comparabile urmăresc atingerea unor obiective diferite și sunt adoptate împotriva unor categorii diferite de operatori [30].

102. Având în vedere aceste elemente, vom efectua analiza celei de a treia întrebări.

103. Pentru a oferi un răspuns util la această a treia întrebare, se impune o interpretare a termenilor „autorități naționale competente”, astfel cum sunt menționați la articolul 28 din Directiva privind serviciul universal. Trebuie interpretați acești termeni ca privind ARN-urile, cu excluderea oricărei alte autorități naționale?

104. Constatăm mai întâi că termenii menționați nu au fost definiți de NCR, spre deosebire de ARN-uri, definite la articolul 2 litera (g) din Directiva-cadru. În temeiul acestei din urmă dispoziții, constituie o ARN organismul sau organismele însărcinate de un stat membru cu oricare dintre atribuțiile de reglementare prevăzute în Directiva-cadru și în directivele speciale. Observăm că această definiție este aplicabilă în sensul directivelor speciale, în special al Directivei privind serviciul universal [31].

105. Din definiția menționată reiese că o ARN este o autoritate națională competentă. Totuși, considerăm că autoritățile naționale competente menționate la articolul 28 din Directiva privind serviciul universal nu pot fi limitate exclusiv la ARN-uri pentru mai multe motive.

106. În primul rând, constatăm că legiuitorul Uniunii pare să fi ales în mod deliberat termenii „autorități naționale competente” în locul termenului „ARN-uri”. Astfel, acești termeni au fost adoptați numai în cursul procedurii legislative care a condus la modificarea cadrului de reglementare în anul 2009.

30 — Considerentul (5) al Directivei privind serviciul universal amintește această distincție între două categorii de operatori. Astfel, acesta prevede că, „[p]e o piață concurențială, ar trebui ca anumite obligații să se aplice tuturor întreprinderilor care furnizează servicii telefonice accesibile publicului la posturi fixe, iar alte obligații să se aplice numai întreprinderilor puternice pe piață sau care au fost desemnate ca operatoare de servicii universale”.

31 — Articolul 2 primul paragraf din Directiva privind serviciul universal prevede că „[s]e aplică în sensul prezentei directive definițiile prevăzute la articolul 2 din Directiva[-cadru]”.

107. Astfel, atât propunerea de directivă a Comisiei [32], cât și poziția adoptată de Parlamentul European în primă lectură [33] se refereau încă la „ARN-uri”. Faptul că textul final atribuie o competență expresă „autorităților naționale competente” dovedește *a priori* un demers voluntar din partea legiuitorului Uniunii de a nu se referi exclusiv la ARN-uri, ci de a opta pentru o noțiune mai largă.

108. În al doilea rând, din modul de redactare a articolului 28 din Directiva privind serviciul universal reiese că acești termeni nu pot fi limitați exclusiv la ARN-uri. Astfel, acest articol 28 nu atribuie nicio competență specială și nu impune nicio obligație specifică ARN-urilor, spre deosebire de alte dispoziții din directiva menționată. El impune obligații statelor membre, ca atare, și „autorităților naționale competente”.

109. În al treilea rând, observăm că Curtea a avut deja ocazia să se pronunțe cu privire la aspectul dacă o altă autoritate națională decât o ARN putea să intervină în calitate de ARN sau alături de aceasta pentru a executa sarcini care au fost în mod expres atribuite ARN de NCR.

110. Astfel, în Hotărârea Base și alții [34], Curtea a considerat că „[Directiva privind serviciul universal] în sine nu se opune în principiu intervenției legiuitorului național în calitate de [ARN] în sensul directivei-cadru în măsura în care, în exercitarea acestei funcții, acesta îndeplinește condițiile de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență prevăzute de directivele menționate și în măsura în care deciziile pe care acesta le adoptă în cadrul acestei funcții pot face obiectul unor căi de atac eficiente în fața unui organism independent de părțile implicate” [35].

111. În mod similar, Curtea a decis că Directiva-cadru nu se opune ca un stat membru să atribuie unor organisme distincte, în speță ARN și autorități ministeriale, funcțiile pe care această directivă le încredințează ARN-urilor, cu condiția ca statul membru să asigure independența din punct de vedere funcțional a acestor autorități de reglementare față de operatorii de rețele și de servicii de comunicații electronice și să publice într-un mod accesibil sarcinile care trebuie îndeplinite de autoritățile de reglementare menționate și să le notifice fără întârziere Comisiei [36].

112. În sfârșit, constatăm că Curtea, în Hotărârea Comisia/Germania [37], a precizat că, pentru a fi în conformitate cu directivele, intervenția organului legislativ nu poate limita și nici elimina funcții care au fost în mod expres atribuite ARN prin directive [38]. Legiuitorul național nu poate exclude ARN-urile din definirea și din analiza unor piețe noi, întrucât în acest mod ar priva aceste organisme de competențele care le sunt conferite în mod expres prin directive [39]. Astfel, și aceasta reiese inclusiv dintr-o jurisprudență mai recentă, o reglementare națională nu poate afecta competențele conferite ARN-urilor în mod direct de dispozițiile NCR [40].

113. În ceea ce privește cauza în discuție în litigiul principal, două concluzii pot fi desprinse, în opinia noastră, din aceste soluții jurisprudențiale.

32 — A se vedea p. 32 din Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2002/22, a Directivei 2002/58 și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului [COM(2007) 698 final].

33 — A se vedea p. 46 din Poziția Parlamentului European adoptată în primă lectură la 24 septembrie 2008 în vederea adoptării Directivei 2008/.../CE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2002/22, a Directivei 2002/58 și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului [document P6_TC1-COD(2007) 248, JO 2010, C 8E, p. 360].

34 — C-389/08, EU:C:2010:584.

35 — Punctul 30.

36 — A se vedea Hotărârea Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, punctele 24-26).

37 — C-424/07, EU:C:2009:749.

38 — A se vedea Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Base și alții (C-389/08, EU:C:2010:360, punctul 46).

39 — *Ibidem* (punctul 41). A se vedea de asemenea Hotărârea Comisia/Germania (C-424/07, EU:C:2009:749, punctele 74-78).

40 — A se vedea Hotărârea Deutsche Telekom (C-543/09, EU:C:2011:279, punctul 43 și jurisprudența citată).

114. În primul rând, constatăm că Curtea nu exclude posibilitatea ca, în anumite condiții, o altă autoritate decât ARN, și anume un organ legislativ sau o autoritate ministerială, să intervină în calitate de ARN sau alături de aceasta, în conformitate cu NCR.

115. Întrucât astfel de autorități naționale, care acționează în calitate de ARN, pot îndeplini, cu respectarea condițiilor menționate anterior, sarcini care au fost atribuite de NCR unei ARN, considerăm că, *a fortiori*, aceste autorități naționale ar trebui să poată interveni în cazul în care NCR atribuie funcția de reglementare în mod expres unor „autorități naționale competente”.

116. În al doilea rând, considerăm totuși că, deși autoritățile naționale competente menționate la articolul 28 din Directiva privind serviciul universal impuneau o obligație tarifară comparabilă cu cea care putea fi adoptată de ARN-uri, în conformitate cu articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul și cu articolul 17 alineatul (1) din Directiva privind serviciul universal, și în pofida faptului că o asemenea obligație urmărește obiective diferite, aceste autorități naționale competente ar trebui să respecte aceleași cerințe care sunt impuse ARN-urilor de NCR, în special cerința independenței din punct de vedere funcțional față de operatori [41]. De asemenea, deciziile adoptate de aceste autorități naționale competente ar trebui să poată face obiectul unor căi de atac efective în fața unui organism independent de părțile interesate [42].

117. Rezultă că, deși statele membre beneficiază în această materie de o autonomie instituțională în organizarea și în structurarea propriilor autorități naționale competente în sensul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, această autonomie poate fi exercitată numai cu respectarea obiectivelor și a obligațiilor stabilite de NCR [43].

118. În cadrul cauzei principale, va reveni, în consecință, instanței de trimitere sarcina de a evalua *in concreto* dacă guvernul olandez, care a acționat în calitate de autoritate națională competentă în conformitate cu articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, îndeplinește cerințele de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență prevăzute de NCR.

119. În această privință, arătăm că, în ședință, guvernul olandez a precizat că, la data faptelor în litigiu în discuție în cauza principală, Regatul Țărilor de Jos efectuase privatizarea KPN. Deși această informație urmărește să demonstreze că guvernul olandez poate fi considerat independent din punct de vedere juridic și funcțional de această societate, ea este, în opinia noastră, insuficientă pentru a ne permite să constatăm respectarea de către această autoritate națională competentă a cerințelor menționate anterior. Va reveni instanței de trimitere, având în vedere ansamblul elementelor de care dispune aceasta în cadrul prezentei cauze, sarcina de a efectua o astfel de apreciere.

120. Pe de altă parte, pentru a completa analiza noastră, considerăm că va reveni de asemenea instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă ACM, în calitate de ARN care asigură aplicarea măsurii naționale tarifare adoptate de guvernul olandez, a respectat, la rândul său, cerințele amintite anterior, astfel cum sunt menționate de NCR. O asemenea examinare implică, în acest caz, stabilirea în special a aspectului dacă ARN a fost în afara oricărei intervenții externe sau presiuni politice susceptibile să îi compromită imparțialitatea în evaluarea problemelor cu care este sesizată [44].

121. Având în vedere toate aceste elemente, considerăm că guvernul olandez putea să adopte o măsură tarifară precum cea în discuție în litigiul principal, cu condiția ca această intervenție să vizeze garantarea atingerii obiectivului urmărit la articolul 28 din Directiva privind serviciul universal și ca cerințele în materie de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență să fi fost respectate, aspect a cărui apreciere va reveni instanței naționale.

41 — A se vedea considerentul (11) și articolul 3 alineatul (2) din Directiva-cadru.

42 — A se vedea articolul 4 alineatul (1) din Directiva-cadru.

43 — A se vedea în acest sens Hotărârea Base și alții (C-389/08, EU:C:2010:584, punctul 26 și jurisprudența citată).

44 — A se vedea considerentul (13) al Directivei 2009/140 și de asemenea în acest sens articolul 3a din Directiva-cadru.

122. În consecință, articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretat în sensul că o măsură tarifară precum cea în discuție în litigiul principal poate fi adoptată de o altă autoritate decât ARN care exercită competența menționată la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, cu condiția ca cerințele în materie de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență să fie respectate, aspect a cărui verificare va reveni instanței naționale.

IV – **Concluzie**

123. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă College van Beroep voor het Bedrijfsleven după cum urmează:

„1) Articolul 28 din Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (Directiva privind serviciul universal), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, trebuie interpretat în sensul că nu se opune adoptării unei obligații tarifare precum cea în discuție în litigiul principal fără ca dintr-o analiză a pieței să reiasă că un operator dispune de o putere semnificativă pe piața respectivă și în condițiile în care obstacolul în calea accesului la numerele nongeografice și la serviciile care utilizează aceste numere este de altă natură decât tehnică, cu condiția ca obligația tarifară să fie necesară pentru a garanta accesul utilizatorilor finali la serviciile care utilizează aceste numere, aspect a cărui verificare va reveni instanței naționale.

2) a) Articolul 28 din Directiva 2002/22, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136, trebuie interpretat în sensul că nu se opune adoptării unei măsuri tarifare precum cea în discuție în litigiul principal în cazul în care influența tarifelor mai mari aplicate pe volumul de apeluri către numere nongeografice ar fi doar limitată.

b) Va reveni instanței naționale sarcina de a evalua, în cadrul controlului proporționalității măsurii necesare potrivit articolului 28 din Directiva 2002/22, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136, dacă impunerea unei măsuri tarifare precum cea în discuție în litigiul principal implică o sarcină excesivă pentru operatorul în cauză.

3) Articolul 28 din Directiva 2002/22, cu modificările ulterioare, trebuie interpretat în sensul că o măsură tarifară precum cea în discuție în litigiul principal poate fi adoptată de o altă autoritate decât autoritatea de reglementare națională care exercită competența menționată la articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2002/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (Directiva privind accesul), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, cu condiția ca cerințele în materie de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență să fie respectate, aspect a cărui verificare va reveni instanței naționale.”