HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

13 noiembrie 2008 *

În cauza C-227/07,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 8 mai 2007,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnul M. Shotter și de doamna K. Mojzesowicz, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Polone, reprezentată inițial de doamna E. Ośniecka-Tamecka și de domnul T. Nowakowski și ulterior de domnul M. Dowgielewicz, în calitate de agenți,

pârâtă,

* Limba de procedură: polona.

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul C. W. A. Timmermans, președinte de cameră, domnii K. Schiemann, P. Kūris (raportor), L. Bay Larsen și doamna C. Toader, judecători,

avocat general: domnul D. Ruiz-Jarabo Colomer,
grefier: domnul R. Grass,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 10 iunie 2008,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin netranspunerea corectă în dreptul național a Directivei 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, denumită în continuare „Directiva privind accesul") și în special a articolului 4 alineatul (1) privind obligația de a negocia interconectarea reciprocă și a articolului 5 alineatul (1) primul paragraf privind competența autorității naționale de reglementare de a încuraja și, după

caz, de a asigura în conformitate cu dispozițiile acestei directive accesul și interconectarea adecvată, precum și interoperabilitatea serviciilor, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul directivei menționate.

Cadrul juridic

Dreptul comunitar

2 Considerentul (6) al Directivei privind accesul prevede:

„Pe piețele pe care încă mai există diferențe majore în ceea ce privește puterea de negociere între întreprinderi și pe care anumite întreprinderi se bazează pe infrastructura oferită de alții pentru a-și furniza serviciile, este necesar să se stabilească un cadru care să asigure funcționarea eficientă a pieței. Autoritățile naționale de reglementare ar trebui să aibă puterea de a garanta, în caz de eșec al negocierilor comerciale, acces și interconectare adecvate, precum și interoperabilitatea serviciilor în interesul utilizatorilor finali. În special acestea pot asigura legătura cap la cap prin impunerea unor obligații proporționale întreprinderilor care controlează accesul la utilizatorii finali. Controlul mijloacelor de acces poate implica proprietatea sau controlul asupra legăturii fizice cu utilizatorul final (fie fixă, fie mobilă) și/sau capacitatea de a modifica sau retrage numărul sau numerele naționale necesare pentru a accesa punctul terminal al rețelei utilizatorului final. Acest lucru poate fi necesar în cazul în care, de exemplu, operatorii de rețele ar limita în mod nejustificat alternativele oferite utilizatorilor finali în ceea ce privește accesul la portalurile și serviciile de internet.”

3 Considerentul (14) al acestei directive prevede:

„Directiva 97/33/CE a stabilit o serie de obligații susceptibile să fie impuse întreprinderilor cu o putere semnificativă pe piață, în special în ceea ce privește transparența, nediscriminarea, separarea contabilă, accesul și controlul prețurilor, inclusiv orientarea prețurilor în funcție de costuri. Această serie de obligații posibile ar trebui păstrată, dar, în afară de aceasta, ar trebui să se stabilească în plus o listă maximă de obligații care se pot aplica întreprinderilor, pentru a evita reglementarea excesivă. În mod excepțional, pentru a garanta respectarea angajamentelor internaționale și a legislației comunitare, poate fi adecvată impunerea unor obligații privind accesul sau interconectarea pentru toți operatorii de pe piață, așa cum se întâmplă în prezent în cazul sistemelor de acces condiționat în domeniul serviciilor de televiziune digitală."

4 Conform considerentului (19) al aceleiași directive:

„Obligativitatea acordării accesului la infrastructura rețelei poate fi justificată în măsura în care permite intensificarea concurenței, dar autoritățile naționale de reglementare trebuie să stabilească un echilibru între dreptul unui proprietar de a exploata infrastructura sa în propriul avantaj și dreptul altor furnizori de servicii de a accesa infrastructurile esențiale pentru furnizarea unor servicii aflate în concurență. În cazul în care anumite obligații impun operatorilor să îndeplinească cererile rezonabile privind accesul și dreptul de utilizare a elementelor rețelei și a infrastructurii asociate acesteia, astfel de cereri pot fi refuzate numai pe baza unor criterii obiective, precum fezabilitatea tehnică sau nevoia de a păstra integritatea rețelei. În cazul în care accesul este refuzat, partea lezată poate solicita aplicarea procedurilor de soluționare a litigiilor menționate la articolele 20 și 21 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»)] în cazul respectiv. Un operator căruia i se impun obligații de acces nu poate fi obligat să furnizeze tipurile de acces pe care nu este în măsură să le furnizeze. Impunerea de către autoritățile naționale de reglementare a accesului obligatoriu care duce la creșterea concurenței pe termen scurt nu ar trebui să determine scăderea stimulentelor pentru concurență în ceea ce privește investițiile în infrastructuri alternative care să asigure o

concurență puternică pe termen lung. Aceste probleme sunt abordate în avizul privind aplicarea normelor privind concurența la acordurile referitoare la acces din sectorul telecomunicațiilor [a se citi «Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor de concurență acordurilor de acces în sectorul telecomunicațiilor»], publicată de Comisie [(JO 1998, C 265, p. 2, Ediție specială, 08/vol. 3, p. 124)]. Autoritățile naționale de reglementare pot impune condiții tehnice și operaționale furnizorului și/sau beneficiarilor accesului obligatoriu în conformitate cu legislația comunitară. În special impunerea standardelor tehnice ar trebui să respecte Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale [(JO L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207, astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998 (JO L 217, p. 18, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 282)]".

5 Articolul 2 din directiva menționată cuprinde în special următoarele definiții:

„[…]

(a) «acces» înseamnă punerea la dispoziția altei întreprinderi a infrastructurii și/sau a serviciilor, în conformitate cu condițiile definite, pe bază exclusivă sau neexclusivă, în scopul furnizării de servicii de comunicații electronice. Sunt incluse, *inter alia*: accesul la elementele rețelei și la infrastructura asociată, care poate presupune conectarea echipamentului, prin mijloace fixe sau nu (aici sunt incluse, în special, accesul la bucla locală și la infrastructura asociată și serviciile necesare furnizării de servicii prin bucla locală), accesul la infrastructura fizică, inclusiv clădiri, conducte

și piloni, accesul la sistemele de software pertinente, inclusiv la sistemele de asistență pentru exploatare, accesul la conversia numerelor sau la sisteme care oferă funcționalități echivalente, accesul la rețele fixe și mobile, în special pentru roaming, accesul la sistemele de acces condiționat pentru serviciile de televiziune digitală; accesul la serviciile de rețele virtuale;

(b) «interconectare» înseamnă legătura fizică și logică realizată între rețele publice de comunicații utilizate de aceeași întreprindere sau de alta pentru a permite utilizatorilor unei întreprinderi să comunice cu utilizatorii aceleiași întreprinderi sau cu cei ai altei întreprinderi sau pentru a accesa serviciile furnizate de altă întreprindere. Serviciile pot fi furnizate de părțile implicate sau de alte părți care au acces la rețea. Interconectarea este un tip specific de acces pus în aplicare între operatorii de rețele publice;

[…]”

6 Articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind accesul are următorul cuprins:

„Operatorii rețelelor publice de comunicații au dreptul și, la cererea altor întreprinderi autorizate în acest sens, obligația de a negocia interconectarea reciprocă în scopul furnizării serviciilor de comunicații electronice disponibile pentru public, în vederea asigurării furnizării și interoperabilității serviciilor pe întreg teritoriul Comunității. Operatorii oferă acces și interconectare altor întreprinderi în termenii și condițiile ce respectă obligațiile impuse de autoritatea națională de reglementare în temeiul articolelor 5, 6, 7 și 8.”

7 Articolul 5 din aceeași directivă, care definește competențele și responsabilitățile autorităților naționale de reglementare în ceea ce privește accesul și interconectarea, prevede:

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

În special, fără a aduce atingere măsurilor care pot fi luate cu privire la întreprinderile care au o putere semnificativă pe piață în conformitate cu articolul 8, autoritățile naționale de reglementare trebuie să fie în măsură să impună:

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

(b) în măsura în care este necesar pentru a asigura accesul utilizatorilor finali la serviciile de emisie digitală de radio și televiziune specificate de statele membre, obligații pentru operatori de a furniza acces la alte elemente de infrastructură menționate de anexa I partea II, în condiții echitabile, rezonabile și nediscriminatorii.

(2) Atunci când impun unui operator obligații de furnizare a accesului în conformitate cu articolul 12, autoritățile naționale de reglementare pot stabili condițiile tehnice și operaționale care trebuie îndeplinite de furnizorii și/sau de beneficiarii accesului în cauză, în conformitate cu legislația comunitară, în cazul în care acest lucru este necesar pentru a asigura funcționarea normală a rețelei. Condițiile referitoare la punerea în aplicare a standardelor sau a specificațiilor tehnice specifice respectă articolul 17 din directiva[-cadru].

(3) Obligațiile și condițiile impuse în conformitate cu alineatele (1) și (2) sunt obiective, transparente, proporționale și nediscriminatorii și sunt puse în aplicare în conformitate cu procedurile menționate la articolele 6 și 7 din directiva[-cadru].

(4) În ceea ce privește accesul și interconectarea, statele membre se asigură că autoritatea națională de reglementare poate interveni din proprie inițiativă, atunci când o astfel de acțiune este justificată, sau la cererea oricăreia dintre părțile implicate, în absența unui acord între întreprinderi, pentru a garanta respectarea obiectivelor politicilor prevăzute la articolul 8 din directiva[-cadru], în conformitate cu dispozițiile prezentei directive și cu procedurile menționate la articolele 6 și 7, 20 și 21 din directiva[-cadru]."

8 Articolele 6 și 7 din Directiva privind accesul care sunt cuprinse în capitolul III din această directivă intitulat „Obligațiile impuse operatorilor și procedurile de analiză a pieței" se referă, pe de o parte, la sistemele de acces condiționat al telespectatorilor și al ascultătorilor la serviciile de radio și de televiziune digitale, precum și, pe de altă parte, la necesitatea revizuirii obligațiilor anterioare în materie de acces și de interconectare.

9 Articolul 8 alineatele (2) și (3) din Directiva privind accesul prevede:

„(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, autoritățile naționale de reglementare impun obligațiile prevăzute la articolele 9-13 din prezenta directivă, după caz.

(3) Fără a aduce atingere:

— dispozițiilor articolului 5 alineatul (1), articolului 5 alineatul (2) și articolului 6;

— dispozițiilor articolelor 12 și 13 din directiva[-cadru], condiției 7 din partea B din anexa la Directiva 2002/20/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice] (Directiva de autorizare) [JO L 108, p. 21, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 183] aplicate în temeiul articolului 6 alineatul (1) din [această din urmă directivă], ale articolelor 27, 28 și 30 din Directiva 2002/22/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații] (Directiva privind serviciul universal) [(JO L 108, p. 51, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 213, denumită în continuare «Directiva privind serviciul universal»)] și dispozițiilor pertinente din Directiva 97/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul telecomunicațiilor [JO 1998, L 24, p. 1], care conține obligațiile întreprinderilor altele decât cele desemnate ca având o putere semnificativă pe piață sau

— necesității de a respecta angajamentele internaționale,

autoritățile naționale de reglementare nu impun obligațiile prevăzute la articolele 9-13 operatorilor care nu au fost desemnați în conformitate cu alineatul (2).

[…]”

10 Articolul 12 din Directiva privind accesul, intitulat „Obligațiile referitoare la accesul la anumite elemente din infrastructura rețelelor și la utilizarea acesteia”, prevede:

„(1) O autoritate națională de reglementare poate impune operatorilor, în conformitate cu dispozițiile articolului 8, obligații privind acceptarea cererilor rezonabile de acces la anumite elemente și la infrastructura specifică asociată rețelei și la utilizarea acestora, *inter alia*, în situații în care autoritatea națională de reglementare consideră că refuzul accesului sau termenii și condițiile nerezonabile cu efect similar pot împiedica crearea unei piețe de comerț cu amănuntul competitive și durabile sau că nu servește interesul utilizatorului final.

Operatorilor li se poate impune, *inter alia*:

[…]

(b) să negocieze cu bună-credință cu întreprinderile care solicită acces;

[…]

(2) Atunci când autoritățile naționale de reglementare analizează dacă este necesar să impună obligațiile menționate la alineatul (1), mai ales atunci când evaluează dacă aceste obligații sunt proporționale cu obiectivele stabilite la articolul 8 din directiva[-cadru], iau în considerare, în special, următorii factori:

(a) viabilitatea tehnică și economică a utilizării sau a instalării unei infrastructuri competitive, având în vedere ritmul actual de evoluție a pieței și ținând seama de natura și tipul interconectării și accesului în cauză;

(b) fezabilitatea furnizării accesului propus, ținând seama de capacitatea disponibilă;

(c) investiția inițială a proprietarului infrastructurii, având în vedere riscurile aferente investiției;

(d) necesitatea de salvgardare a concurenței pe termen lung;

(e) după caz, eventualele drepturi de proprietate intelectuală pertinente;

(f) furnizarea de servicii paneuropene."

11 Articolul 8 din directiva-cadru definește obiectivele generale și principiile de reglementare a căror respectare trebuie asigurată de autoritățile naționale de reglementare.

Dreptul național

12 Articolul 1 din Legea privind telecomunicațiile (Prawo Telekomunikacyjne) din 16 iulie 2004 (Dz. U. din 2004, nr. 171, poziția 1800, denumită în continuare „Legea privind telecomunicațiile") definește regimul aplicabil activităților de prestări de servicii de telecomunicații, de furnizare de rețele de telecomunicații sau de aplicații conexe (denumită în continuare „activitate de telecomunicație").

13 Articolul 1 alineatul 2 prevede:

„Obiectivul legii este să creeze condițiile:

1) de încurajare a unei concurențe loiale și efective în materie de servicii de telecomunicații;

2) de dezvoltare și de utilizare a infrastructurilor de telecomunicații moderne;

3) care să asigure ordinea în utilizarea numerotării, a frecvențelor radio și a resurselor orbitale;

4) care să producă avantaje maxime utilizatorilor în ceea ce privește diversitatea, prețul și calitatea serviciilor de telecomunicații;

5) care să asigure neutralitatea tehnologică.

[…]”

14 Articolul 26 din Legea privind telecomunicațiile are următorul cuprins:

„1. La solicitarea unei alte întreprinderi de telecomunicații sau a unei entități vizate la articolul 4 punctele 1, 2, 4, 5, 7 și 8, operatorul unei rețele publice de telecomunicații are obligația să desfășoare negocieri referitoare la încheierea unui contract de acces pentru furnizarea de servicii de telecomunicații accesibile publicului și să garanteze interoperabilitatea serviciilor.

2. Atunci când negociază clauzele contractelor de acces, întreprinderile de telecomunicații trebuie să țină cont de obligațiile care le-au fost impuse.

3. Informațiile obținute în cadrul negocierilor nu pot fi utilizate decât în conformitate cu destinația acestora și fac obiectul unei obligații de confidențialitate, cu excepția unei dispoziții contrare în acest sens.

4. Cu excepția unei prevederi contrare în acest sens, dispozițiile din prezentul capitol referitoare la întreprinderile de telecomunicații se aplică entităților vizate la articolul 4 punctele 1, 2, 4, 5, 7 și, respectiv, 8.

5. Un operator dintr-un stat membru care solicită accesul la o rețea de telecomunicații nu este obligat să se înscrie în registrul menționat la articolul 10 dacă nu exercită nicio activitate de telecomunicații pe teritoriul polonez."

15 Conform articolului 27 din Legea privind telecomunicațiile:

„1. Președintele Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) [(Oficiul pentru Telecomunicații Electronice)] poate dispune pe cale de ordonanță, din oficiu sau la solicitarea scrisă a fiecăreia dintre părțile la negocierile care au drept scop încheierea unui contract de acces un termen de încheiere a negocierilor care nu poate depăși 90 de zile începând de la data introducerii cererii care vizează încheierea unui astfel de contract.

2. Dacă negocierile nu sunt inițiate, dacă se refuză accesul de către organismul care are obligația de a-l acorda sau dacă nu se încheie niciun contract în termenul prevăzut la alineatul 1, fiecare dintre părți poate solicita președintelui UKE adoptarea unei decizii prin care să se soluționeze aspectele în litigiu sau prin care să fie definite condițiile de colaborare.

3. Cererea menționată la alineatul 2 cuprinde proiectul de contract de acces și prezintă pozițiile respective ale părților în măsura prevăzută de lege, precum și menținerea clauzelor contractului asupra cărora părțile nu au ajuns la un acord.

4. La solicitarea președintelui UKE, părțile îi prezintă în termen de 14 zile pozițiile respective ale acestora asupra punctelor în litigiu, precum și documentele indispensabile în vederea analizării cererii."

16 Articolul 28 din această lege are următorul cuprins:

„1. Președintele UKE adoptă decizia privind acordarea accesului în termen de 90 de zile începând de la data depunerii cererii menționate la articolul 27 alineatul 2, ținând cont de următoarele criterii:

1) interesul utilizatorilor rețelelor de telecomunicații;

2) obligațiile impuse întreprinderilor de telecomunicații;

3) promovarea de servicii de telecomunicații moderne;

4) natura aspectelor în litigiu existente și posibilitatea practică, în raport cu aspectele tehnice și economice ale accesului, de a pune în aplicare soluțiile propuse de întreprinderile de telecomunicații care sunt părți la negocieri sau care pot ține loc de soluții alternative;

5) garantarea:

a) integralității rețelei și a interoperabilității serviciilor,

b) condițiilor nediscriminatorii de acces,

c) dezvoltării concurenței pe piața serviciilor de telecomunicații;

6) puterea pe piață a întreprinderilor de telecomunicații ale căror rețele sunt interconectate;

7) interesul public, inclusiv în ceea ce privește protecția mediului;

8) continuitatea serviciilor universale.

2. Președintele UKE adoptă decizia de acordare a accesului în favoarea entităților menționate la articolul 4 punctele 1, 2, 4, 5, 7 și 8, în termen de 60 de zile începând de la data depunerii cererii menționate la articolul 27 alineatul 2, ținând cont de criteriile prevăzute la alineatul 1 [al prezentului articol] punctele 1-4, la punctul 5 literele a) și c) și la punctele 6-8, de apărarea și de securitatea statului, de securitatea publică și de ordinea publică, precum și de caracterul specific al misiunilor asumate de aceste entități.

3. În cadrul interconectării rețelelor, decizia de acordare a accesului poate cuprinde dispozițiile [obligatorii și variabile în funcție de tipurile de rețele interconectate].

4. Decizia de acordare a accesului înlocuiește partea din contractul de acces acoperită prin decizia menționată.

5. Dacă părțile interesate încheie un contract de acces, dispozițiile din decizia de acces care sunt acoperite prin acest contract devin inaplicabile de plin drept.

6. Decizia de acces poate fi modificată de președintele UKE la solicitarea fiecăreia dintre părțile vizate sau din oficiu, atunci când aceasta este justificată de necesitatea garantării protecției intereselor utilizatorilor finali, a unei concurențe eficiente sau a interoperabilității serviciilor.

7. În situația unor pretenții financiare ca urmare a neexecutării sau a executării deficitare a obligațiilor care decurg din decizia de acces, trebuie să fie sesizată instanța.

8. Dacă una dintre părți este o întreprindere de telecomunicații căreia i s-a impus o obligație în temeiul [în special al articolului] 45, președintele UKE adoptă decizia privind accesul, care cuprinde toate dispozițiile necesare în vederea garantării accesului."

17 Conform articolului 29 din legea menționată:

„Președintele UKE poate decide din oficiu să modifice textul unui contract de acces sau să constrângă părțile să îl modifice atunci când aceasta se justifică prin necesitatea garantării protecției intereselor utilizatorilor finali, a unei concurențe eficiente sau a interoperabilității serviciilor."

18 Articolul 30 din Legea privind telecomunicațiile prevede că „[a]rticolele 26-28 […] se aplică *mutatis mutandis* cu privire la modificarea contractelor de acces".

19 Conform articolului 45 din această lege:

„Ținând cont de caracterul corespunzător al unei obligații în raport cu problema identificată, de principiul proporționalității și de obiectivele menționate la articolul 1 alineatul 2 și având în vedere articolul 1 alineatul 3, președintele UKE poate adopta o decizie prin care să i se impună unei întreprinderi de telecomunicații care controlează

accesul la utilizatorii finali obligațiile de reglementare indispensabile pentru a garanta utilizatorilor finali ai acestei întreprinderi comunicațiile cu utilizatorii unei alte întreprinderi de telecomunicații, inclusiv obligația de interconectare."

20 Articolul 136 din legea menționată prevede:

„1. În scopul de a asigura utilizatorilor finali accesul la servicii de emisie digitală de radio și de televiziune, președintele UKE poate adopta o decizie prin care să li se impună întreprinderilor de telecomunicații o obligație de acordare a accesului la următoarele aplicații conexe:

1) interfață software,

2) ghid electronic al programelor.

2. Dispozițiile referitoare la procedura de consultare și de consolidare se aplică în privința deciziei menționate la alineatul 1.

3. Președintele UKE adoptă decizia prevăzută la alineatul 1 întemeindu-se pe principiul egalității și pe principiul nediscriminării."

Procedura precontencioasă

21 Prin scrisoarea de punere în întârziere din 21 martie 2005, Comisia a comunicat Republicii Polone temerile sale privind transpunerea în dreptul național a articolului 4 alineatul (1) și a articolului 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul. Acest stat membru a răspuns la scrisoarea menționată prin scrisoarea din 20 mai 2005.

22 La 4 iulie 2006, Comisia a emis un aviz motivat prin care a invitat statul membru menționat să adopte măsurile necesare pentru a se conforma acestui aviz într-un termen de două luni de la primirea sa. Autoritățile poloneze au răspuns la acest aviz la 4 septembrie 2006. Întrucât a considerat acest răspuns nesatisfăcător, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe neconformitatea articolului 26 din Legea privind telecomunicațiile cu articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind accesul

Argumentele părților

23 În cadrul primului motiv, Comisia invocă faptul că obligația de negociere prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind accesul revine tuturor operatorilor de rețele publice de telecomunicații și se referă la interconectarea rețelelor. Aceasta din urmă ar constitui un tip special de acces care este pus în aplicare între diferiții operatori

de rețele publice și nu ar viza nicio altă formă de acces. Autoritatea națională de reglementare nu ar interveni decât în împrejurări excepționale.

24 Conform avizului Comisiei, rezultă într-adevăr din considerentele (6) și (14), precum și din articolul 8 alineatul (3), din articolul 5 alineatul (1) și din articolul 12 din Directiva privind accesul că, în primul rând, trebuie efectuată o evaluare a situației în scopul de a se stabili dacă piața relevantă este supusă unei reglementări prealabile și care este gradul de concurență existent pe această piață. În al doilea rând, autoritățile naționale de reglementare ar fi obligate să țină cont de un ansamblu de elemente și să analizeze impactul pe termen lung asupra concurenței pe piața menționată al obligației de a acorda acces. În al treilea rând, articolul 5 alineatul (1) din Directiva privind accesul ar impune existența unei competențe exprese a autorității naționale de reglementare pentru a impune tuturor operatorilor, inclusiv celor care nu au o putere semnificativă pe piață, obligația de a negocia accesul la rețelele de telecomunicații. În al patrulea rând, unul dintre fundamentele cadrului juridic comunitar în materie de comunicații electronice ar fi principiul potrivit căruia autoritatea națională de reglementare nu intervine decât în cazurile în care mecanismele pieței libere nu funcționează sau nu conduc la rezultate satisfăcătoare.

25 Or, în opinia Comisiei, articolul 26 alineatul 1 din Legea privind telecomunicațiile are drept consecință impunerea unei obligații generale de negociere cu bună-credință a contractelor de acces la rețelele de telecomunicații.

26 Conform aprecierii Comisiei, atunci când o astfel de obligație este impusă prin lege, aceasta nu înseamnă doar faptul că autoritatea de reglementare nu este obligată să verifice dacă impunerea acestei obligații încurajează accesul la rețelele de telecomunicații, ci și faptul că aceasta nu evaluează comparativ interesele operatorului de rețea vizat și pe cele ale întreprinderilor care solicită accesul la această rețea și nu evaluează impactul pe care impunerea acestei obligații l-ar avea asupra unei piețe determinate. Autoritatea menționată nu ar avea nici obligația de a preciza dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din Directiva privind accesul.

27 În plus, Comisia susține că poziția Republicii Polone se întemeiază pe două premise greșite. Prima ar consta în faptul că Directiva privind accesul ar prevedea că autoritatea de reglementare poate, fără a ține cont de situația concretă, să impună oricărui operator al unei rețele de telecomunicații obligația de a negocia accesul la această rețea. A doua ar consta în faptul că desfășurarea negocierilor ar reprezenta o obligație minimă pentru operatorii de rețele de telecomunicații, fără a produce consecințe asupra deciziilor acestora în materie de investiții și, în consecință, asupra condițiilor de concurență.

28 În sfârșit, Comisia susține, pe de o parte, că soluția reținută prin Legea privind telecomunicațiile nu permite o punere în aplicare mai bună a principiului securității juridice decât cea prevăzută în Directiva privind accesul și, pe de altă parte, că aceasta din urmă nu prevede dreptul de a impune începerea negocierilor, ci doar competența autorității naționale de reglementare de a impune, în urma analizării pieței, o obligație de negociere în sarcina operatorilor de rețele de telecomunicații care au o putere semnificativă pe piață sau, în anumite cazuri, oricărui operator.

29 Republica Polonă contestă temeinicia primului motiv. Astfel, aceasta susține că o interpretare teleologică și funcțională a Directivei privind accesul conduce la concluzia că, prin faptul că prevăd obligația de a iniția negocieri nu doar pentru interconectarea rețelelor de telecomunicații, ci și pentru accesul la aceste rețele, dispozițiile articolului 26 din Legea privind telecomunicațiile nu sunt contrare articolului 4 alineatul (1) din această directivă.

30 În această privință, Republica Polonă subliniază, în primul rând, că impunerea în sarcina unui operator al unei rețele de telecomunicații a obligației de a iniția negocieri cu întreprinderea care solicită accesul la această rețea constituie o formă de încurajare a accesului la rețelele de telecomunicații. Astfel, aceasta ar putea să conducă la utilizarea maximă a infrastructurilor existente de toate părțile interesate.

31 În plus, statul membru menționat susține că soluția care constă în acordarea în favoarea organelor naționale a competenței de a impune unui astfel de operator obligația de a iniția negocieri la solicitarea unei întreprinderi care dorește să obțină accesul la rețeaua vizată și soluția aplicată de acest stat, care constă în garantarea dreptului acestei întreprinderi de a obține inițierea de negocieri, conduc la rezultate similare pentru acest operator.

32 În al doilea rând, Republica Polonă consideră că noțiunea luată în considerare de aceasta este cea mai în măsură să pună în aplicare principiul securității juridice, întrucât operatorii au posibilitatea de a cunoaște cu exactitate întinderea obligațiilor care le revin în temeiul Legii privind telecomunicațiile.

33 În plus, acest stat membru susține că rezultă din considerentul (6) și din articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul că orice întreprindere are *de facto* dreptul de a solicita operatorului unei rețele publice de telecomunicații desfășurarea de negocieri referitoare la accesul la această rețea și că, în cazul unui eșec, o întreprindere se poate adresa autorității de reglementare. În consecință, decizia autorității de reglementare prin care operatorul vizat este obligat să inițieze negocieri ar putea fi considerată o decizie cu caracter declarativ care confirmă existența unei obligații în acest sens aflate în sarcina acestui operator și, în consecință, a dreptului corelativ al întreprinderii care solicită accesul. Astfel, acest drept și obligația corelativă pe care o generează pentru operatori și-ar găsi deplina justificare în obiectivul urmărit de directiva menționată.

34 În sfârșit, în opinia aceluiași stat membru, deși Legea privind telecomunicațiile este în vigoare de trei ani, nici operatorii, nici dezvoltarea concurenței nu au cunoscut efecte nedorite cauzate de această lege.

Aprecierea Curții

35 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că Republica Polonă admite faptul că articolul 26 alineatul 1 din Legea privind telecomunicațiile constituie o dispoziție juridică generală prin care se impune oricărui operator al unei rețele publice de telecomunicații obligația de a negocia cu bună-credință încheierea unui acord privind accesul la această rețea, la solicitarea oricărei întreprinderi care dorește să obțină un astfel de acces, negocierea având ca obiect nu doar acordurile în materie de interconectare, ci și acordurile care reglementează accesul la rețeaua menționată.

36 Or, trebuie constatat de la început că obligația de negociere care revine tuturor operatorilor de rețele publice de telecomunicații la cererea altor întreprinderi autorizate în acest sens, astfel cum rezultă din articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind accesul, se referă la interconectarea care, conform definiției prevăzute la articolul 2 litera (b) din această directivă, „este un tip specific de acces pus în aplicare între operatorii de rețele publice". Contrar articolului 26 din Legea privind telecomunicațiile, această obligație nu vizează, așadar, alte forme de acces la rețele precum cele definite la articolul 2 litera (a) din aceeași directivă și precum cele prevăzute de Legea privind telecomunicațiile.

37 De asemenea, trebuie amintit că articolul 4 alineatul (1) a doua teză din Directiva privind accesul permite operatorilor să ofere acces și interconectare altor întreprinderi în termenii și în condițiile care respectă obligațiile impuse de autoritatea națională de reglementare. Printre acestea figurează obligațiile pe care, în aplicarea articolului 8 alineatul (2) din Directiva privind accesul, această autoritate poate să le impună în urma analizării pieței în sarcina unui operator considerat ca având o putere semnificativă pe o piață determinată.

38 În această privință, rezultă din coroborarea articolului 8 și a articolului 12 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind accesul că obligația de negociere cu bună-credință a unui contract cu anumite întreprinderi poate fi impusă de autoritatea națională de reglementare în sarcina operatorilor care au o putere semnificativă pe piață, în urma analizării acestei piețe.

39 Or, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 62 din concluzii, articolul 26 din Legea privind telecomunicațiile nu se întemeiază pe două regimuri în funcție de puterea întreprinderilor, ci are drept consecință tratamentul egal al tuturor operatorilor, fără a permite autorității naționale de reglementare să țină cont de situațiile concrete înainte de a interveni sau în cursul analizării cererii întreprinderii care solicită accesul la o rețea de telecomunicații.

40 Astfel, obligația de negociere cu bună-credință a contractelor de acces, prevăzută de Legea privind telecomunicațiile, are drept consecință impunerea unei astfel de obligații, fără aprecierea prealabilă a gradului de concurență efectivă pe piața relevantă. Această lege nu permite nici eliminarea sau modificarea acestei obligații în cazul în care concurența s-ar intensifica pe respectiva piață.

41 Pe de altă parte, conform considerentului (19) al Directivei privind accesul, intervențiile autorității naționale de reglementare trebuie să stabilească, intensificând în același timp concurența, un echilibru între dreptul unui proprietar de a exploata infrastructura sa în propriul avantaj și dreptul altor furnizori de servicii de a accesa infrastructurile esențiale pentru furnizarea unor servicii aflate în concurență.

42 În plus, conform articolului 12 alineatul (2) din Directiva privind accesul, intervențiile autorității naționale de reglementare sunt delimitate de necesitatea de a lua în considerare factorii prevăzuți de această dispoziție, printre care figurează necesitatea de salvgardare a concurenței pe termen lung și de analizare a proporționalității obligațiilor pe care această autoritate preconizează să le impună în ceea ce privește accesul la

elemente de rețea specifice și utilizarea acestora în raport cu obiectivele definite la articolul 8 din directiva-cadru.

43 Or, întrucât nu prevede intervenția autorității naționale de reglementare înainte de impunerea obligației de negociere a unor contracte de acces, Legea privind telecomunicațiile nu permite nicio evaluare a situației în funcție de factorii prevăzuți la articolul 12 alineatul (2).

44 Rezultă că, prin impunerea unei obligații generale de negociere a unor contracte pentru accesul la rețeaua de telecomunicații în sarcina operatorilor publici de rețele de telecomunicații, Republica Polonă nu a transpus în mod corect articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind accesul.

45 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentul prezentat de acest stat membru conform căruia o interpretare mai dinamică și teleologică a acestei directive ar permite o dezvoltare mai rapidă a tehnologiilor.

46 Astfel, trebuie constatat că autoritatea națională de reglementare nu intervine decât pentru asigurarea unei funcționări eficiente a pieței. În acest sens, articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul prevede că autoritatea menționată trebuie să promoveze eficiența economică, să favorizeze concurența durabilă și să permită obținerea de avantaje maxime de către utilizatorii finali.

47 Cu privire la argumentul statului membru menționat potrivit căruia Legea privind telecomunicațiile ar consolida respectarea principiului securității juridice, este suficient să se precizeze că acest principiu nu poate permite în niciun caz o derogare de la normele prevăzute de Directiva privind accesul.

48 Rezultă din cele de mai sus că primul motiv este întemeiat.

49 În consecință, trebuie constatat că, prin netranspunerea corectă a articolului 4 alineatul (1) din Directiva privind accesul, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe neconformitatea Legii privind telecomunicațiile cu articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul

Argumentele părților

50 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia susține că articolele 26-30 din Legea privind telecomunicațiile nu asigură o transpunere corectă a articolului 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul. Ar rezulta din articolele 26-30 menționate, precum și din articolele 45 și 136 din aceeași lege că toți operatorii de rețele publice de telecomunicații au obligația să negocieze accesul la aceste rețele, iar președintele autorității naționale de reglementare poate decide asupra termenului de încheiere a acestui tip de negocieri și, dacă părțile nu ajung la un acord, președintele poate, la solicitarea uneia dintre părți, să adopte o decizie prin care se acordă accesul,

care va înlocui contractul de acces cu privire la punctele la care se referă decizia, și, astfel, poate să impună obligații întreprinderilor, independent de poziția acestora pe piață.

51 În această privință, Comisia susține, în primul rând, că articolul 5 alineatul (1) din Directiva privind accesul nu poate fi pus în aplicare printr-o dispoziție juridică generală, întrucât acest articol impune ca autoritatea națională de reglementare să aibă competența de a acționa doar în anumite cazuri. Această competență ar fi limitată de referirea la obiectivele prevăzute la articolul 8 din directiva-cadru și de cerințele impuse la articolul 5 alineatul (3) din Directiva privind accesul. Articolul 5 alineatul (1) menționat nu ar fi o simplă normă de programare, ci un text care menționează deciziile pe care autoritățile naționale de reglementare trebuie să aibă competența de a le adopta. Acesta ar constitui o excepție de la principiul general prevăzut la articolul 8 din Directiva privind accesul, care trebuie interpretat în mod restrictiv.

52 În al doilea rând, aceasta afirmă că articolul 5 alineatul (4) din Directiva privind accesul nu permite, în sine, impunerea de obligații de reglementare tuturor întreprinderilor, ci doar celor care au o putere semnificativă pe piață sau, independent de această condiție, în cazurile menționate la articolul 8 alineatul (3) din această directivă. Obligațiile prevăzute la articolele 9-13 din directiva indicată nu ar putea fi impuse în temeiul procedurii prezentate la articolul 5 alineatul (4) menționat.

53 În al treilea rând, Comisia afirmă că articolul 5 alineatul (1) din Directiva privind accesul nu condiționează competența autorității naționale de reglementare de existența vreunui litigiu între întreprinderi.

54 La rândul său, Republica Polonă contestă prezentul motiv. Aceasta susține, în primul rând, că cele două norme care rezultă din articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul, potrivit cărora autoritatea națională de reglementare este obligată, pe de o parte, să încurajeze accesul la rețele, interconectarea, precum și interoperabilitatea serviciilor și, pe de altă parte, să le garanteze la nevoie, sunt foarte generale și constituie norme de programare. Astfel de norme nu sunt obligatorii pentru statele membre decât în ceea ce privește obiectivul care trebuie îndeplinit, a cărui realizare sunt obligate să o asigure în cadrul politicii acestora de acces la rețelele de telecomunicații.

55 Această interpretare ar fi confirmată de structura generală a Directivei privind accesul, întrucât articolul 5 face parte din capitolul II din această directivă, intitulat „Dispoziții generale”.

56 De asemenea, statul membru pârât susține că obiectivele prezentate la articolul 8 din directiva-cadru sunt definite în mod general, astfel încât referirea la acestea acordă o putere de apreciere largă autorităților naționale de reglementare. În plus, chiar o definiție precisă a obiectivelor atribuite acestor autorități nu ar garanta întreprinderilor care acționează pe piață posibilitatea de a prevedea obligațiile care le revin. Or, principiul securității juridice impune ca normele de drept să fie clare și precise.

57 Competențele generale de reglementare nu ar fi limitate nici de criteriile definite la articolul 5 alineatul (3) din Directiva privind accesul, care se referă la obligațiile și la cerințele impuse în temeiul articolului 5 alineatele (1) și (2) din această directivă.

58 Statul membru menționat concluzionează cu privire la acest aspect că transpunerea articolului 5 menționat nu poate fi efectuată textual, prevăzând o competență generală a autorității naționale de reglementare de a încuraja și de a asigura accesul la rețelele de telecomunicații.

59 În al doilea rând, Republica Polonă subliniază că prezentul motiv se referă doar la neconformitatea dreptului polonez cu articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul, iar nu cu articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf.

60 Pe de altă parte, aceasta susține că, în speță, Comisia nu ține cont de faptul că articolul 5 alineatul (1) primul paragraf cuprinde două norme juridice. Prima dintre aceste norme, care instituie o obligație generală de a încuraja accesul, interconectarea și interoperabilitatea serviciilor în fiecare caz, independent de împrejurări, obiective în vederea cărora autoritatea națională de reglementare trebuie să acționeze în mod permanent, este pusă în aplicare prin intermediul capitolului 2 din Legea privind telecomunicațiile. A doua normă se referă la obligația de a asigura accesul la rețea, care este prevăzută la articolele 28 și 29 din această lege.

Aprecierea Curții

61 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia solicită Curții să constate că articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul, care ar impune ca autoritatea națională de reglementare să aibă competența de a interveni în mod punctual în susținerea obiectivelor prevăzute la articolul 8 din directiva-cadru, nu a fost transpus corect prin Legea privind telecomunicațiile.

62 În primul rând, trebuie amintit că atribuțiile de reglementare ale autorității naționale de reglementare sunt definite la articolele 8-13 din directiva-cadru. Articolul 8 alineatul (1) din această directivă prevede că statele membre se asigură că, la îndeplinirea sarcinilor de reglementare, autoritățile naționale de reglementare iau toate măsurile rezonabile care vizează atingerea obiectivelor prevăzute la articolul 8 alineatele (2)-(4).

63 Pe de altă parte, Curtea a interpretat articolul 8 menționat în sensul că prin acesta se impune statelor membre obligația de a se asigura că autoritățile naționale de reglementare iau toate măsurile rezonabile care vizează promovarea concurenței în furnizarea serviciilor de comunicații electronice, garantând că nu există niciun fel de denaturare sau de restrângere a concurenței în sectorul comunicațiilor electronice și eliminând obstacolele rămase în ceea ce privește furnizarea serviciilor respective la nivel european (Hotărârea din 31 ianuarie 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Rep., p. I-349, punctul 81).

64 În al doilea rând, trebuie arătat că articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul se referă la competențele și la responsabilitățile autorităților naționale de reglementare în ceea ce privește accesul și interconectarea. Articolul menționat prevede că, în vederea atingerii obiectivelor stabilite la articolul 8 din directiva-cadru, aceste autorități încurajează și, după caz, asigură accesul și interconectarea adecvate, precum și interoperabilitatea serviciilor, promovând în același timp eficiența economică, favorizând concurența durabilă și permițând obținerea de avantaje maxime de către utilizatorii finali.

65 Rezultă că articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul se limitează să prevadă o competență generală a autorităților naționale de reglementare în vederea realizării obiectivelor prevăzute la articolul 8 din directiva-cadru în cadrul specific al accesului și al interconectării.

66 În al treilea rând, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 83 din concluzii, articolele 26-30 din legea menționată conferă puteri de intervenție extinse în favoarea autorității naționale de reglementare.

67 În al patrulea rând, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, revine Comisiei sarcina de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor. Într-adevăr, Comisia este cea care trebuie să prezinte Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor (Hotărârea din 10 ianuarie 2008, Comisia/Finlanda, C-387/06, punctul 25 și jurisprudența citată).

68 Or, trebuie constatat că, prin faptul că s-a limitat să susțină că articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul nu poate fi pus în aplicare printr-o dispoziție juridică generală, ci doar prin intermediul unui text care menționează deciziile pe care autoritatea națională de reglementare are competența de a le adopta, fără a demonstra că dispozițiile vizate din Legea privind telecomunicațiile nu ar realiza obiectivele directivei-cadru, Comisia nu a dovedit în mod corespunzător cerințelor legale că dispozițiile menționate nu asigură transpunerea corectă a articolului 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul.

69 Rezultă că al doilea motiv trebuie respins.

Cu privire la cheltuielile de judecată

70 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Conform alineatului (3) primul paragraf din același articol, pentru motive excepționale sau în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau la mai multe capete de cerere, Curtea poate totuși să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată. Întrucât Comisia și Republica Polonă au căzut fiecare în pretenții în parte, trebuie să se decidă că acestea suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

1) Prin netranspunerea corectă a articolului 4 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), Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive.

2) Respinge acțiunea cu privire la restul motivelor.

3) Comisia Comunităților Europene și Republica Polonă suportă fiecare propriile cheltuieli de judecată.

Semnături