Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

14 aprilie 2016*

„Trimitere preliminară — Rețele și servicii de comunicații electronice — Directiva 2002/22/CE — Articolul 28 — Numere negeografice — Accesul utilizatorilor finali care locuiesc în statul membru al operatorului la servicii care utilizează numere negeografice — Directiva 2002/19/CE — Articolele 5, 8 și 13 — Competențe și responsabilități ale autorităților naționale de reglementare în ceea ce privește accesul și interconectarea — Impunerea, modificarea sau retragerea obligațiilor — Impunerea unor obligații întreprinderilor care controlează accesul la utilizatorii finali — Controlul prețurilor — Întreprindere care nu dispune de o putere semnificativă pe piață — Directiva 2002/21/CE — Soluționarea litigiilor dintre întreprinderi — Decizie a autorității naționale de reglementare prin care se stabilesc condițiile de cooperare și modalitățile de tarifare pentru serviciile dintre întreprinderi”

În cauza C-397/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Sąd Najwyższy (Curtea Supremă, Polonia), prin decizia din 15 mai 2014, primită de Curte la 20 august 2014, în procedura

Polkomtel Sp. z o.o.

împotriva

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

cu participarea:

Orange Polska S.A., fostă Telekomunikacja Polska S.A.,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul M. Ilešič, președintele Camerei a doua, doamna C. Toader, domnul A. Rosas, doamna A. Prechal și domnul E. Jarašiūnas (raportor), judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Polkomtel sp. z o.o., de M. Bieniek și de E. Barembruch, radcowie prawni;

* Limba de procedură: polona.

— pentru Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, de S. Szabliński, radca prawny;

— pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de J. Hottiaux și de L. Nicolae, în calitate de agenți,

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

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 28 din Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (Directiva privind serviciul universal) (JO L 108, p. 51, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 213), precum și a articolului 5 alineatul (1) și a articolului 8 alineatul (3) din Directiva 2002/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (Directiva privind accesul) (JO L 108, p. 7, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 169).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Polkomtel sp. z o.o. (denumită în continuare „Polkomtel”), pe de o parte, și Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Președintele Oficiului pentru comunicații electronice, denumit în continuare „președintele UKE”), pe de altă parte, cu participarea Orange Polska S.A., fostă Telekomunikacja Polska S.A. (denumită în continuare „Orange Polska”), în legătură cu o decizie adoptată de președintele UKE în cadrul unui litigiu între aceste întreprinderi cu privire la condițiile de cooperare și la modalitățile de tarifare pentru serviciile de acces la numerele negeografice.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Noul cadru de reglementare aplicabil serviciilor de comunicații electronice

3 Noul cadru de reglementare aplicabil serviciilor de comunicații electronice este alcătuit 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”) și din directive specifice care o însoțesc, și anume Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea) (JO L 108, p. 21, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 183), Directiva privind accesul, Directiva privind serviciul universal, precum și 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).

– Directiva-cadru

4 Articolul 8 din directiva-cadru definește obiectivele generale și principiile de reglementare a căror respectare trebuie asigurată de autoritățile naționale de reglementare (denumite în continuare „ANR”). Alineatele (3) și (4) ale acestui articol au următorul cuprins:

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

[…]

(b) încurajând implementarea și dezvoltarea unor rețele transeuropene, interoperabilitatea serviciilor paneuropene și legătura cap la cap;

[…]

(4) [ANR] promovează interesele cetățenilor Uniunii Europene, în special:

[…]

(b) asigurând un nivel ridicat de protecție a consumatorilor în relația acestora cu furnizorii […];

[…]”

5 Articolul 20 din directiva-cadru, intitulat „Soluționarea litigiilor dintre întreprinderi”, prevede la alineatul (3):

„Pentru a soluționa un litigiu, [ANR] adoptă decizii menite să ducă la atingerea obiectivelor prevăzute la articolul 8. Orice obligații impuse unei întreprinderi de către o [ANR] pentru soluționarea unui litigiu respectă dispozițiile prezentei directive sau ale directivelor speciale.”

– Directiva privind accesul

6 Articolul 1 din Directiva privind accesul, intitulat „Domeniu de aplicare și scop”, prevede:

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

(2) Prezenta directivă stabilește drepturi și obligații pentru operatorii și întreprinderile care doresc să obțină interconectarea și/sau accesul la rețelele lor sau la infrastructura asociată. Aceasta stabilește obiectivele pentru [ANR] în ceea ce privește accesul și interconectarea […]”

7 Articolul 5 din această directivă, intitulat „Competențele și responsabilitățile [ANR] în ceea ce privește accesul și interconectarea”, prevede:

„(1) În vederea atingerii obiectivelor stabilite la articolul 8 din [directiva-cadru], [ANR] 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, [ANR] 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;

[…]

(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 [ANR] 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 Articolul 8 din Directiva privind accesul, intitulat „Impunerea, modificarea sau retragerea obligațiilor”, prevede:

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

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

(3) Fără a aduce atingere:

— […]

— 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 [și] ale articolelor 27, 28 și 30 din [Directiva privind serviciul universal] […] care conțin obligațiile întreprinderilor altele decât cele desemnate ca având o putere semnificativă pe piață […]

[…]

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

[…]

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

[…]”

9 Alineatul (1) al articolului 13 din Directiva privind accesul, intitulat „Controlul prețurilor și obligațiile în ceea ce privește sistemul de contabilitate a costurilor”, are următorul cuprins:

„O [ANR] poate impune, în conformitate cu dispozițiile articolului 8, obligații privind recuperarea costurilor și controlul prețurilor, inclusiv obligații privind orientarea prețurilor în funcție de costuri, precum și obligații privind sistemele de contabilitate a costurilor, pentru furnizarea unor tipuri specifice de interconectare și/sau acces, în situații în care o analiză a pieței indică faptul că lipsa unei concurențe eficace înseamnă că operatorul în cauză poate menține prețurile la un nivel extrem de ridicat sau poate comprima prețurile în detrimentul utilizatorilor finali. […]”

– Directiva privind serviciul universal

10 Considerentul (38) al Directivei privind serviciul universal prevede:

„Accesul utilizatorilor finali la toate resursele de numerotare din [Uniune] este o condiție esențială pentru o piață unică. Acest acces ar trebui să includă apelul gratuit, taxa majorată și alte numere negeografice, cu excepția cazului în care abonatul a ales, din motive comerciale, limitarea accesului din anumite zone geografice. […]”

11 Articolul 1 din această directivă, intitulat „Domeniul de aplicare și obiectivele”, prevede, printre altele, că „[s]copul este asigurarea de servicii de bună calitate accesibile publicului în toată [Uniunea], printr-o concurență și o ofertă efectivă, și de a trata cazurile în care nevoile utilizatorilor finali nu sunt îndeplinite în mod satisfăcător de către piață”.

12 Articolul 2 al doilea paragraf litera (f) din directiva menționată cuprinde următoarea definiție:

„«numărul negeografic» înseamnă un număr dintr-un plan național de numerotare care nu este un număr geografic. Acesta include, *inter alia*, numerele mobile, gratuite și cu taxă majorată.”

13 Articolul 28 din aceeași directivă, intitulat „Numerele negeografice”, prevede:

„Statele 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, exceptând situația în care un abonat apelat a ales, din motive comerciale, să limiteze accesul apelanților din anumite zone geografice.”

Directiva 2009/136/CE

14 Intitulat „Modificări ale [Directivei privind serviciul universal]”, articolul 1 din Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 de modificare a Directivei 2002/22 a Directivei 2002/58/CE privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul

comunicațiilor publice și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului (JO L 337, p. 11) prevede la punctul 19:

„Articolul 28 se înlocuiește cu următorul text:

«Articolul 28

Accesul la numere și servicii

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

(a) să poată accesa și utiliza servicii, utilizând numere nongeografice în cadrul [Uniunii]; […]

[…]»”

15 În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2009/136, statele membre trebuiau să adopte și să publice până la 25 mai 2011 actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma acestei directive.

Dreptul polonez

16 Potrivit articolului 27 alineatul 2 din Legea privind telecomunicațiile (ustawa Prawo telekomunikacyjne) din 16 iulie 2004 (Dz. U. nr. 171, poziția 1800), în versiunea în vigoare la data deciziei președintelui UKE din 6 mai 2009 (denumită în continuare „Legea privind telecomunicațiile”):

„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.”

17 Articolul 28 alineatul 1 din Legea privind telecomunicațiile are următorul cuprins:

„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 de rețele de telecomunicații;

2) obligațiile impuse întreprinderilor de telecomunicații;

3) promovarea de servicii de telecomunicații moderne;

4) natura chestiunilor în litigiu existente și posibilitatea practică de a pune în aplicare soluții referitoare la aspectele tehnice și economice privind accesul la telecomunicații, atât cele propuse de întreprinderile de telecomunicații care participă la negocieri, cât și cele care pot constitui soluții alternative;

5) necesitatea de a asigura:
   a) integritatea rețelei și interoperabilitatea serviciilor,
   b) condiții nediscriminatorii pentru accesul la telecomunicații,

c) dezvoltarea unei piețe concurențiale a unor servicii de telecomunicații;

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

[…]”

18 Articolul 79 alineatul 1 din această lege prevede:

„Operatorul unei rețele publice de telefonie se asigură că utilizatorii finali ai rețelei sale și utilizatorii din alte state membre pot avea acces la numerele negeografice pe teritoriul Poloniei, în măsura în care acest acces este realizabil din punct de vedere tehnic și economic, cu excepția cazului în care abonatul apelat a limitat accesul unor utilizatori finali din anumite zone geografice.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

19 Polkomtel și Orange Polska furnizează rețele de comunicații electronice accesibile publicului și servicii de comunicații electronice abonaților lor. Întrucât Polkomtel și Orange Polska nu au ajuns la un acord cu privire la stabilirea modalităților de colaborare și de tarifare a accesului utilizatorilor rețelei Polkomtel la serviciile unei rețele inteligente furnizate prin intermediul rețelei Orange Polska, utilizând numere negeografice, președintele UKE a fost sesizat cu o cerere de soluționare a litigiului.

20 Printr-o decizie din 6 mai 2009, președintele UKE a soluționat acest litigiu impunând Polkomtel, printre altele, obligația de a asigura abonaților săi accesul la servicii care utilizează numere negeografice furnizate prin rețeaua Orange Polska în schimbul plății unei remunerații de către aceasta din urmă.

21 În decizia respectivă, președintele UKE a stabilit deopotrivă modalitățile de tarifare a accesului menționat între aceste întreprinderi. Apreciind că inițierea apelului din rețeaua Polkomtel necesita resurse de rețea similare celor cerute pentru terminarea apelului în rețeaua respectivă, acesta a stabilit, printre altele, redevența pentru inițierea apelului către rețeaua Orange Polska la un nivel determinat prin referirea la cel al tarifului aplicabil pentru terminarea apelului în rețeaua Polkomtel.

22 Polkomtel a contestat decizia președintelui UKE din 6 mai 2009 la Sąd Okręgowy (Tribunalul regional). Prin hotărârea din 15 martie 2012, această instanță a respins cererea de anulare a deciziei menționate. Polkomtel a declarat apel împotriva hotărârii Sąd Okręgowy (Tribunalul regional) la Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia), care a respins apelul menționat prin hotărârea din 25 ianuarie 2013. Polkomtel a formulat recurs împotriva acestei hotărâri la Sąd Najwyższy (Curtea Supremă).

23 Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) ridică, în primul rând, problema domeniului de aplicare temporal și material al dreptului Uniunii în litigiul principal. Aceasta arată, pe de o parte, că decizia președintelui UKE din 6 mai 2009 a fost adoptată înainte de modificarea articolului 28 din Directiva privind serviciul universal prin Directiva 2009/136 și, așadar, înainte de expirarea termenului de transpunere a acestei din urmă directive în dreptul național. Pe de altă parte, acest articol 28 din Directiva privind serviciul universal, în formularea inițială, impunea statelor membre să se asigure că utilizatorii finali din alte state membre pot avea acces la numerele negeografice din teritoriul lor. Reglementarea națională aplicabilă faptelor din litigiul principal prevedea, la rândul său, obligația de a se asigura că toți utilizatorii finali pot avea acces la numerele negeografice de pe teritoriul polonez. Instanța de trimitere ridică, prin urmare, problema dacă această reglementare putea impune o obligație mai extinsă decât cea prevăzută la articolul menționat.

24 În al doilea rând, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o ANR este abilitată să impună operatorilor, în temeiul articolului 5 alineatul (1) din Directiva privind accesul, obligații prin care se urmărește punerea în aplicare a articolului 28 din Directiva privind serviciul universal. Ea are îndoieli în această privință ca urmare, printre altele, a obligației de a ține seama de libertatea de a desfășura o activitate comercială consacrată la articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și a existenței, în speță, a unui conflict eventual între această libertate și principiul protecției consumatorilor prevăzut la articolul 38 din cartă.

25 În al treilea rând, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o ANR este abilitată să stabilească, în împrejurări precum cele în discuție în litigiul principal, modalități de tarifare între operatori în temeiul articolului 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul coroborat cu articolul 5 alineatul (1) din această directivă și cu articolul 28 din Directiva privind serviciul universal. Aceasta apreciază, astfel, că se ridică problema de a ști care sunt limitele intervenției ANR în ceea ce privește stabilirea prețurilor în cadrul soluționării unui litigiu între întreprinderi care nu dispun de o putere semnificativă pe piață. Ea ridică, de asemenea, problema conformității unei astfel de intervenții cu libertatea de a desfășura o activitate comercială consacrat prin articolul 16 din cartă și se întreabă dacă această intervenție poate fi justificată prin obiectivul de a asigura protecția consumatorilor garantată de articolul 38 din cartă.

26 În aceste condiții, Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 28 din Directiva [privind serviciul universal], în redactarea inițială, trebuie interpretat în sensul că accesul la numere negeografice trebuie asigurat nu numai utilizatorilor finali din alte state membre, ci și utilizatorilor finali din statul membru al respectivului operator al unei rețele publice de telecomunicații, cu consecința că verificarea, de către [ANR], a îndeplinirii acestei obligații este supusă cerințelor care decurg din respectarea principiilor eficacității dreptului Uniunii și a interpretării dreptului național în conformitate cu dreptul Uniunii?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare: articolul 28 din Directiva [privind serviciul universal] coroborat cu articolul 16 din [cartă] trebuie interpretat în sensul că, pentru a se îndeplini obligația prevăzută de prima dintre dispozițiile menționate anterior, se poate aplica procedura prevăzută de articolul 5 alineatul (1) din Directiva [privind accesul]?

3) Articolul 8 alineatul (3) din Directiva [privind accesul] coroborat cu articolul 28 din Directiva [privind serviciul universal] și cu articolul 16 din [cartă] sau articolul 8 alineatul (3) din Directiva [privind accesul] coroborat cu articolul 5 alineatul (1) din Directiva [privind accesul] și cu articolul 16 din [cartă] trebuie interpretate în sensul că, pentru a asigura accesul utilizatorilor finali ai unui operator național al unei rețele publice de comunicații la serviciile prestate prin intermediul numerelor negeografice din rețeaua altui operator național, [ANR] poate stabili modalitățile de plată dintre operatori pentru inițierea apelurilor prin utilizarea tarifelor pentru terminarea apelurilor, care au fost stabilite, în temeiul articolului 13 din Directiva [privind accesul], pentru unul din operatori, în funcție de costuri, în condițiile în care operatorul a propus utilizarea tarifelor respective în cadrul negocierii purtate în îndeplinirea obligației prevăzute la articolul 4 din Directiva [privind accesul] și care au eșuat?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

27 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretat în sensul că un stat membru poate să prevadă că un operator al unei rețele publice de comunicații electronice trebuie să se asigure că accesul la numerele negeografice este asigurat tuturor utilizatorilor finali ai rețelei sale în acest stat, iar nu doar celor din celelalte state membre.

28 Această întrebare rezultă din împrejurarea că articolul 28 menționat nu prevedea, la data adoptării deciziei președintelui UKE, decât obligația statelor membre de a se asigura că utilizatorii finali din alte state membre pot avea acces la numerele negeografice de pe teritoriul lor, 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, în timp ce articolul 28 din directiva menționată, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136, prevede în prezent la alineatul (1) litera (a) că „[s]tatele membre se asigură că […] autoritățile naționale competente iau toate măsurile necesare astfel încât utilizatorii finali să poată accesa și utiliza servicii, utilizând numere nongeografice în cadrul [Uniunii]”.

29 În această privință, trebuie să se cerceteze dacă o dispoziție națională precum articolul 79 alineatul (1) din Legea privind telecomunicațiile, care conține, în esență, o obligație mai extinsă decât cea prevăzută la articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, nu aduce atingere obiectivelor urmărite prin această directivă.

30 Trebuie subliniat că considerentul (38) al directivei menționate prevede, la modul general, că accesul utilizatorilor finali la toate resursele de numerotare din Uniune, inclusiv numerele negeografice, este o condiție esențială pentru o piață unică.

31 În plus, din articolul 1 din Directiva privind serviciul universal reiese că, în cadrul directivei-cadru, Directiva privind serviciul universal se referă la furnizarea de rețele și de servicii de comunicații electronice utilizatorilor finali. Scopul este asigurarea de servicii de bună calitate accesibile publicului în toată Uniunea, printr-o concurență și prin opțiuni efective.

32 În ceea ce privește obiectivele cadrului de reglementare din care face parte Directiva privind serviciul universal, Curtea a subliniat la punctul 29 din Hotărârea Telekomunikacja Polska (C-522/08, EU:C:2010:135) că, deși, în exercitarea sarcinilor lor, ANR sunt obligate, în conformitate cu articolul 8 alineatul (4) litera (b) din directiva-cadru, să susțină interesele cetățenilor Uniunii prin asigurarea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor, directiva-cadru și Directiva privind serviciul universal nu prevăd o armonizare completă a aspectelor privitoare la protecția consumatorilor.

33 Pe de altă parte, faptul de a garanta utilizatorilor unui stat membru accesul la numerele negeografice, chiar și în cadrul unei situații strict naționale, poate contribui la realizarea pieței interne, din moment ce utilizatori finali abonați la un operator dintr-un alt stat membru recurg la serviciile de inițiere a apelurilor în rețeaua unui operator din primul stat membru, în cursul ședерii lor în acesta din urmă, în virtutea unui contract de roaming încheiat între acești operatori.

34 Rezultă de aici că articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, interpretat având în vedere obiectivele acesteia, nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede obligația de a asigura tuturor utilizatorilor finali accesul la numerele negeografice pe teritoriul național.

35 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare adresată că articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretat în sensul că un stat membru poate să prevadă că un operator al unei rețele publice de comunicații electronice trebuie să se asigure că accesul la numerele negeografice este asigurat tuturor utilizatorilor finali ai rețelei sale în acest stat, iar nu doar celor din alte state membre.

Cu privire la a doua și la a treia întrebare

Cu privire la admisibilitate

36 Polkomtel susține că a treia întrebare este inadmisibilă pentru motivul că nu ar fi adresat Orange Polska, în cursul negocierilor lor, propunerile menționate de instanța de trimitere privind modalitățile de tarifare a serviciilor de inițiere a apelurilor luate în considerare. Astfel, a treia întrebare ar viza împrejurări străine faptelor din litigiul principal.

37 În această privință, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de pertinență. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei cereri formulate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate (Hotărârea Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, punctul 31 și jurisprudența citată).

38 Respectiva prezumție de pertinență nu poate fi răsturnată de simpla circumstanță că una dintre părțile din acțiunea principală contestă anumite fapte a căror exactitate Curtea nu are competența să o verifice și de care depinde definirea obiectului litigiului respectiv (Hotărârea Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, punctul 32 și jurisprudența citată).

39 În speță, aspectul dacă Polkomtel a făcut propuneri în ceea ce privește modalitățile de tarifare între aceasta și Orange Polska a serviciilor de inițiere a apelurilor luate în considerare constituie o chestiune care aparține cadrului factual pe care Curtea nu are competența să îl verifice.

40 În consecință, a treia întrebare trebuie considerată ca fiind admisibilă.

Cu privire la fond

41 Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 5 alineatul (1) și articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul coroborate cu articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretate în sensul că permit unei ANR, în cadrul soluționării unui litigiu între doi operatori, să impună unuia obligația de a asigura utilizatorilor finali accesul la servicii care utilizează numere negeografice furnizate prin rețeaua celuilalt și să stabilească, în temeiul articolului 13 din Directiva privind accesul, modalități de tarifare a accesului respectiv între acești operatori precum cele în discuție în litigiul principal.

42 În această privință, trebuie amintit că, potrivit articolului 1 alineatele (1) și (2), Directiva privind accesul, care se înscrie în cadrul stabilit de directiva-cadru, armonizează modul în care statele membre reglementează accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora. Scopul Directivei privind accesul este de a institui un cadru de reglementare în conformitate cu principiile pieței interne pentru relațiile dintre furnizorii de rețele și servicii care să

stimuleze o concurență durabilă, interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice și care să asigure beneficii pentru consumatori. Această directivă stabilește, printre altele, obiectivele pentru ANR-uri în ceea ce privește accesul și interconectarea.

43 Articolul 5 din directiva menționată se referă la competențele și la responsabilitățile ANR-urilor în ceea ce privește accesul și interconectarea. Articolul 5 alineatul (1) din aceeași directivă prevede că, în vederea atingerii obiectivelor stabilite la articolul 8 din directiva-cadru, ANR-urile încurajează și, după caz, asigură, în conformitate cu dispozițiile acestei directive, accesul și interconectarea adecvate, precum și interoperabilitatea serviciilor, promovând eficiența economică, favorizând concurența durabilă și conferind avantaje maxime utilizatorilor finali.

44 Curtea a statuat deja în această privință că din articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Directiva privind accesul rezultă că ANR-urile au misiunea de a asigura accesul și interconectarea adecvate, precum și interoperabilitatea serviciilor prin mijloace care nu sunt enumerate limitativ [a se vedea, în legătură cu această directivă, 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), Hotărârea KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 36 și jurisprudența citată].

45 În acest cadru, în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) din Directiva privind accesul și fără a aduce atingere măsurilor care pot fi luate cu privire la întreprinderile care au o putere semnificativă pe piață în conformitate cu articolul 8 din aceasta, autoritățile menționate trebuie să fie în măsură să impună „obligații pentru întreprinderile care controlează accesul către utilizatorii finali, inclusiv, în cazurile justificate, obligația de a asigura interconectarea rețelelor lor”, cu unicul scop de a asigura legătura cap la cap (a se vedea, în legătură cu această directivă, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140, Hotărârea KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 37 și jurisprudența citată).

46 La rândul său, articolul 5 alineatul (4) din Directiva privind accesul precizează că ANR-urile, atunci când intervin la cererea părților în cauză pentru a garanta respectarea obiectivelor prevăzute la articolul 8 din directiva-cadru, trebuie să se conformeze dispozițiilor Directivei privind accesul, precum și procedurilor menționate în special la articolele 6, 7 și 20 din directiva-cadru.

47 Mai mult, potrivit articolului 20 alineatul (3) din directiva-cadru, în punerea în aplicare a procedurii de soluționare a litigiilor dintre întreprinderi prevăzută la acest articol, ANR-urile adoptă decizii menite să ducă la atingerea obiectivelor prevăzute la articolul 8 din directiva-cadru, care prevede la alineatul (3) litera (b) că ANR-urile contribuie la dezvoltarea pieței interne, printre altele, încurajând interoperabilitatea serviciilor paneuropene și legătura cap la cap.

48 Astfel, aceste dispoziții ale directivei-cadru și ale Directivei privind accesul permit ANR-urilor să ia, în cadrul unui litigiu între operatori, măsuri destinate să asigure accesul și interconectarea adecvate, precum și interoperabilitatea serviciilor la fel ca o decizie care impune unui operator obligația de a asigura utilizatorilor finali accesul la servicii care utilizează numere negeografice furnizate prin rețeaua unui alt operator.

49 În ceea ce privește aspectul dacă astfel de măsuri, în cazul în care sunt adoptate în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, pot conține obligații tarifare, trebuie arătat că, potrivit articolului 8 alineatul (1) din Directiva privind accesul, statele membre se asigură că ANR-urile au competența de a impune obligațiile menționate la articolele 9-13 din această directivă și mai ales obligațiile legate de controlul prețurilor în temeiul articolului 13 din directiva menționată. Conform articolului 8 alineatul (2) din aceeași directivă, în cazul în care, în urma unei analize de piață efectuate în conformitate cu articolul 16 din directiva-cadru, un operator este desemnat ca având o putere semnificativă pe piață, ANR-urile îi impun obligațiile menționate (a se vedea, în ceea ce privește

Directiva privind serviciul universal, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136, precum și în ceea ce privește directiva-cadru și Directiva privind accesul, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140, Hotărârea KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 40).

50 În temeiul articolului 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul, fără a aduce atingere anumitor dispoziții, printre care articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, care conțin obligațiile întreprinderilor altele decât cele desemnate ca având o putere semnificativă pe piață, ANR-urile nu pot impune obligațiile referitoare la controlul prețurilor definite în special la articolul 13 din Directiva privind accesul decât operatorilor desemnați ca având o putere semnificativă în conformitate cu articolul 8 alineatul (2) din aceeași directivă (a se vedea, în ceea ce privește Directiva privind accesul, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140, și în ceea ce privește Directiva privind serviciul universal, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136, Hotărârea KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 41).

51 În consecință, articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul trebuie interpretat în sensul că, cu excepția anumitor dispoziții și în special a articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, ANR-urile nu pot impune obligații legate de controlul prețurilor precum cele prevăzute la articolul 13 din Directiva privind accesul operatorilor care nu sunt desemnați ca având o putere semnificativă pe piața în cauză. Astfel, articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul nu se opune impunerii, în cadrul aplicării articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, de obligații legate de controlul prețurilor precum cele prevăzute la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul în sarcina operatorului care nu are o putere semnificativă pe piața în cauză, în măsura în care condițiile de aplicare a acestui articol 28 din Directiva privind serviciul universal sunt îndeplinite (a se vedea, în acest sens, în ceea ce privește Directiva privind accesul, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140, și în ceea ce privește Directiva privind serviciul universal, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136, Hotărârea KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 42).

52 În consecință, ANR-urile pot impune obligații tarifare comparabile cu cele prevăzute la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, în temeiul articolului 28 din Directiva privind serviciul universal, unui operator care nu are o putere semnificativă pe piață, însă care controlează accesul la utilizatorii finali, dacă astfel de obligații constituie măsuri necesare și proporționale pentru a garanta că utilizatorii finali pot avea acces la servicii utilizând numere negeografice în Uniune (a se vedea, în ceea ce privește Directiva privind accesul, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140, și în ceea ce privește Directiva privind serviciul universal, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136, Hotărârea KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 43).

53 Astfel, ANR-urile pot, printre altele, în cadrul unui litigiu între operatori, să impună obligații tarifare, precum modalitățile de tarifare, între operatorii menționați, a accesului utilizatorilor finali la servicii care utilizează numere negeografice furnizate prin rețeaua unuia dintre aceștia, în cazul în care astfel de obligații sunt necesare și proporționale, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.

54 Pe de altă parte, trebuie arătat că articolul 5 alineatele (1) și (3) și articolul 8 alineatul (4) din Directiva privind accesul prevăd condițiile pe care trebuie să le îndeplinească obligațiile impuse de ANR-uri operatorilor care furnizează rețele sau servicii de comunicații electronice, conform articolului 5 alineatul (1) și articolului 8 din această directivă (a se vedea, în legătură cu directiva menționată, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140, Hotărârea KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 45).

55 În special, articolul 5 alineatul (3) din Directiva privind accesul prevede că obligațiile și condițiile impuse, printre altele, în conformitate cu alineatul (1) al acestui articol trebuie să fie obiective, transparente, proporționale și nediscriminatorii și trebuie puse în aplicare în conformitate cu procedurile menționate la articolele 6 și 7 din directiva-cadru (a se vedea, în legătură cu Directiva privind accesul, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140, Hotărârea KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 46).

56 Potrivit articolului 8 alineatul (4) din Directiva privind accesul, obligațiile impuse în conformitate cu acest articol trebuie să se bazeze pe natura problemei identificate, proporționale și justificate având în vedere obiectivele stabilite la articolul 8 din directiva-cadru și pot fi impuse numai în urma consultării în conformitate cu articolele 6 și 7 din directiva-cadru (a se vedea, în legătură cu Directiva privind accesul și cu directiva-cadru, astfel cum au fost modificate prin Directiva 2009/140, Hotărârea KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 47).

57 Din ceea ce precedă reiese că o măsură precum cea în discuție în litigiul principal, adoptată în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) și cu articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul coroborate cu articolul 28 din Directiva privind serviciul universal, pentru a asigura utilizatorilor finali ai unui operator accesul la servicii care utilizează numere negeografice furnizate prin rețeaua altui operator, trebuie să îndeplinească, de asemenea, condițiile amintite la punctele 52, 55 și 56 din prezenta hotărâre.

58 Întrucât instanța de trimitere ridică problema posibilității unei ANR, sesizată cu un litigiu între operatori, de a stabili modalități de tarifare bazându-se pe tarifele de terminare a apelului care au fost stabilite pentru unul dintre ei în funcție de costuri, trebuie observat că articolul 13 din Directiva privind accesul nu reglementează astfel de modalități. Prin urmare, revine ANR-urilor obligația de a stabili aceste modalități, asigurându-se că ele îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 8 alineatul (4) din această directivă.

59 Întrucât instanța menționată ridică, de asemenea, având în vedere libertatea de a desfășura o activitate comercială garantată prin articolul 16 din cartă, problema posibilității unei ANR de a adopta o decizie precum cea în discuție în litigiul principal, care s-ar substitui unui contract între operatorii în cauză, trebuie subliniat că, întrucât decizia președintelui UKE a fost adoptată la 6 mai 2009, carta, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, nu se aplică *ratione temporis* situației în discuție în litigiul principal.

60 Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe constante, libera exercitare a unei activități profesionale se numără, precum, de altfel, dreptul de proprietate, printre principiile generale ale dreptului Uniunii. Aceste principii nu sunt însă prerogative absolute, ci trebuie luate în considerare în raport cu funcția lor în societate. În consecință, pot fi instituite restricții în privința dreptului de a exercita în mod liber o activitate profesională, precum în privința folosinței dreptului de proprietate, cu condiția ca aceste restricții să răspundă efectiv unor obiective de interes general urmărite de Uniune și să nu constituie, față de scopul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere însuși conținutului drepturilor astfel garantate (a se vedea în acest sens Hotărârea Di Lenardo și Dilexport, C-37/02 și C-38/02, EU:C:2004:443, punctul 82 și jurisprudența citată).

61 Or, nu se contestă că decizia președintelui UKE din 6 mai 2009 a fost adoptată în temeiul unei legi naționale care transpune, printre altele, Directiva privind serviciul universal și Directiva privind accesul și corespunde unui obiectiv de interes general recunoscut astfel de Uniune, și anume accesul utilizatorilor finali din Uniune la servicii care utilizează numere negeografice. Prin urmare, această decizie nu încalcă libertatea de a desfășura o activitate comercială cu condiția ca, astfel cum s-a arătat deja la punctele 55 și 56 din prezenta hotărâre, obligațiile impuse în cadrul soluționării litigiului dintre operatorii în discuție să fie necesare și proporționale, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere.

62 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la a doua și la a treia întrebare adresate că articolul 5 alineatul (1) și articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind accesul coroborate cu articolul 28 din Directiva privind serviciul universal trebuie interpretate în sensul că permit unei ANR, în cadrul soluționării unui litigiu între doi operatori, să impună unuia obligația de a asigura utilizatorilor finali accesul la servicii care utilizează numere negeografice furnizate prin rețeaua celuilalt și să stabilească, în temeiul articolului 13 din Directiva privind accesul, modalități de tarifare a accesului respectiv între operatorii menționați precum cele în discuție în litigiul principal, în măsura în

care aceste obligații sunt obiective, transparente, proporționale, nediscriminatorii, bazate pe natura problemei constatate și justificate în lumina obiectivelor prevăzute la articolul 8 din directiva-cadru, iar procedurile prevăzute la articolele 6 și 7 din această din urmă directivă au fost eventual respectate, aspect a cărui verificare este de competența instanței naționale.

Cu privire la cheltuielile de judecată

63 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

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

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) trebuie interpretat în sensul că un stat membru poate să prevadă că un operator al unei rețele publice de comunicații electronice trebuie să se asigure că accesul la numerele negeografice este asigurat tuturor utilizatorilor finali ai rețelei sale în acest stat, iar nu doar celor din alte state membre.**

2) **Articolul 5 alineatul (1) și articolul 8 alineatul (3) 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) coroborate cu articolul 28 din Directiva 2002/22 trebuie interpretate în sensul că permit unei autorități naționale de reglementare, în cadrul soluționării unui litigiu între doi operatori, să impună unuia obligația de a asigura utilizatorilor finali accesul la servicii care utilizează numere negeografice furnizate prin rețeaua celuilalt și să stabilească, în temeiul articolului 13 din Directiva 2002/19, modalități de tarifare a accesului respectiv între operatorii menționați precum cele în discuție în litigiul principal, în măsura în care aceste obligații sunt obiective, transparente, proporționale, nediscriminatorii, bazate pe natura problemei constatate și justificate în lumina obiectivelor prevăzute la articolul 8 din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (directiva-cadru), iar procedurile prevăzute la articolele 6 și 7 din această din urmă directivă au fost eventual respectate, aspect a cărui verificare este de competența instanței naționale.**

Semnături