CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PEDRO CRUZ VILLALÓN prezentate la 22 iunie 2010[1]

I — Introducere

1. Grondwettelijk Hof (Curtea Constituțională) din Belgia invită Curtea de Justiție să se pronunțe cu privire la domeniul de aplicare al dispozițiilor Directivei 2002/22/CE[2] privind serviciul universal în sectorul telecomunicațiilor, care reglementează compensarea obligațiilor de serviciu universal. Mai concret, Curtea trebuie să stabilească dacă directiva menționată, interpretată în coroborare cu norma cadru, Directiva 2002/21/CE[3], permite ca un legiuitor să acționeze în calitate de autoritate națională de reglementare și să califice drept „îndatorire nejustificată" furnizarea deficitară a unui serviciu universal numai în temeiul unei evaluări a costurilor care a fost efectuată anterior liberalizării pieței telecomunicațiilor.

2. Deși decizia instanței de trimitere se concentrează asupra normelor belgiene care reglementează compensarea ansamblului obligațiilor de serviciu universal, acțiunea principală pare a privi în principal un serviciu specific: așa-numitele tarife sociale. În fapt, normele belgiene care reglementează compensarea pentru furnizarea acestui serviciu au atras de asemenea atenția Comisiei Europene, determinând-o să sesizeze Curtea de Justiție cu o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, în cauza C-222/08, Comisia/Belgia, în care prezentăm concluzii în aceeași zi cu cele aferente prezentei proceduri.

3. În prezenta procedură preliminară, un grup de întreprinderi din domeniul telecomunicațiilor au formulat în fața Grondwettelijk Hof o acțiune în anulare pe motiv de neconstituționalitate, contestând legea care reglementează compensarea pentru furnizarea serviciului universal al telecomunicațiilor. Reclamantele invocă discriminarea suferită în raport cu operatorul tradițional, Belgacom, în măsura în care compensarea serviciilor menționate beneficiază acesteia, în detrimentul celorlalte.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciile universale 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).

3 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directiva-cadru) (JO L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195).

4. În consecință, Grondwettelijk Hof solicită Curții o interpretare, invitând-o să se pronunțe cu privire la natura pe care dreptul Uniunii o atribuie autorităților naționale de reglementare (denumite în continuare „ANR"), dar și cu privire la modul de compensare a obligațiilor de serviciu universal în lumina Directivei 2002/22.

II — Legislația aplicabilă

A — *Dreptul Uniunii Europene*

5. Ca document cadru al dreptului derivat în domeniul telecomunicațiilor, Directiva 2002/21 prevede o serie de dispoziții generale aplicabile ANR. În sensul prezentului litigiu, este necesar să se evidențieze articolul 3, care prevede următoarele:

„(1) Statele membre se asigură că fiecare sarcină încredințată autorităților naționale de reglementare prin prezenta directivă și prin directivele speciale este îndeplinită de un organism competent.

(2) Statele membre garantează independența autorităților naționale de reglementare, asigurându-se că acestea sunt distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de toate organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice. Statele membre care păstrează proprietatea sau controlul asupra unor întreprinderi care furnizează rețele și/sau servicii de comunicații electronice asigură separarea structurală efectivă a funcției de reglementare, pe de o parte, de activitățile legate de proprietate sau control, pe de altă parte.

(3) Statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare își exercită puterea în mod imparțial și transparent.

(4) Statele membre publică sarcinile care trebuie îndeplinite de autoritățile naționale de reglementare într-un mod ușor accesibil, în special atunci când aceste sarcini sunt încredințate mai multor organisme. […] Atunci când mai multe autorități au competențe în aceste probleme, statele membre se asigură că sarcinile care revin fiecărei autorități sunt publicate într-un mod ușor accesibil.

[…]

(6) Comisia este notificată de către statele membre cu privire la toate autoritățile naționale de reglementare cărora le-au fost atribuie sarcini în aplicarea prezentei directive și directivelor speciale, precum și la responsabilitățile care revin fiecăreia."

6. Directiva 2002/22 detaliază dispozițiile Directivei-cadru, aplicându-le componentei de serviciu universal pe care o conține serviciul de telecomunicații.

7. Articolul 3 din Directiva 2002/22 recomandă statelor membre să asigure disponibilitatea serviciilor de telecomunicații la calitatea prevăzută, facilitând în special ca furnizarea serviciilor să se realizeze la prețuri accesibile atunci când are loc în condiții diferite de cele normale.

8. În sensul Directivei 2002/22, serviciile de bază cuprind: (a) conectarea la rețeaua de telefonie publică la un post fix, la prețuri accesibile; (b) un număr suficient de posturi telefonice publice cu plată, precum și numerele de urgență, în special numărul unic european 112, care pot fi apelate gratuit de la orice post telefonic; (c) lista abonaților telefonici și serviciul de informații telefonice și (d) anumite măsuri în favoarea utilizatorilor celor mai vulnerabili din punct de vedere social, precum cei care locuiesc în zonele rurale sau izolate, persoanele în vârstă, cu handicap sau cu venituri mici, pentru ca aceștia să aibă acces la serviciile universale în aceleași condiții cu ceilalți.

9. Articolul 8 din Directiva 2002/22 privește desemnarea furnizorilor serviciului universal:

„(1) Statele membre pot desemna una sau mai multe întreprinderi pentru a garanta furnizarea de servicii universale în conformitate cu articolele 4, 5, 6 și 7, și, dacă este cazul, articolul 9 alineatul (2), astfel încât să poată fi acoperit întreg teritoriul național. Statele membre pot desemna diferite întreprinderi sau grupuri de întreprinderi pentru furnizarea unor elemente diferite din serviciile universale și acoperirea unor părți diferite din teritoriul național.

(2) Atunci când statele membre desemnează întreprinderi responsabile de servicii universale pe întreg teritoriul lor național sau o parte a sa, acestea folosesc un mecanism de desemnare eficace, obiectiv, transparent și nediscriminatoriu, care nu exclude *a priori* nicio întreprindere. Metodele de desemnare asigură furnizarea serviciilor universale în mod rentabil și pot fi folosite ca mijloc de determinare a costului net al obligațiilor de serviciu universal, în conformitate cu articolul 12.”

10. Potrivit considerentului (10) al Directivei 2002/22, „[p]rețul accesibil înseamnă un preț stabilit de statele membre la nivel național, luându-se în considerare condițiile naționale specifice și poate implica fixarea de tarife comune, indiferent de amplasarea geografică și

de formule tarifare speciale, pentru a răspunde necesităților utilizatorilor cu venituri mici. La consumatorii individuali, accesibilitatea este legată de capacitatea lor de a-și monitoriza și controla cheltuielile".

11. Tarifele sociale sunt reglementate, într-o formă generală, la articolul 9 din Directiva 2002/22:

„(1) Autoritățile naționale de reglementare monitorizează evoluția și nivelul tarifelor cu amănuntul pentru serviciile identificate la articolele 4, 5, 6 și 7 ca fiind sub incidența obligațiilor de serviciu universal și furnizate de întreprinderile desemnate, în special cu privire la prețurile și veniturile consumatorilor naționali.

(2) Statele membre pot cere, având în vedere condițiile naționale, ca întreprinderile desemnate să propună consumatorilor opțiuni sau pachete tarifare diferite de cele oferite în condițiile comerciale normale, în special pentru a garanta ca persoanelor cu venituri mici sau cu nevoi sociale speciale să nu le fie oprit accesul sau utilizarea serviciilor telefonice accesibile publicului.

(3) Statele membre pot asigura sprijin consumatorilor identificați ca având venituri mici sau nevoi sociale speciale, pe lângă alte dispoziții care stabilesc ca întreprinderile desemnate să aplice opțiuni tarifare speciale sau să respecte o încadrare a tarifelor, o echilibrare geografică sau alte mecanisme similare.

[…]".

12. Pentru a asigura eficiența serviciului universal, articolul 13 din Directiva 2002/22 introduce o metodă de finanțare a obligațiilor de serviciu universal, în următoarele condiții:

„(1) În cazul în care, pe baza calculului costului net prevăzut la articolul 12, autoritățile naționale de reglementare constată că o întreprindere este supusă unei îndatoriri nejustificate, statele membre decid, la cererea unei întreprinderi desemnate:

(a) să introducă un mecanism de compensare a întreprinderii în cauză pentru costurile nete calculate în condiții de transparență și pornind de la fondurile publice și

(b) să repartizeze costul net al obligațiilor de serviciu universal între furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice.

(2) În cazul în care acel cost net este repartizat în conformitate cu alineatul (1) litera (b), statele membre stabilesc un mecanism de repartizare administrat de autoritatea națională de reglementare sau de un organism independent de beneficiarii săi, sub supravegherea autorității naționale de reglementare. Numai costul net al obligațiilor definite la articolele 3 până la 10, calculat în conformitate cu articolul 12, poate face obiectul unei finanțări.

(3) Mecanismul de repartizare respectă principiile transparenței, al unei perturbări minime a pieței, al nediscriminării și proporționalității, în conformitate cu principiile de la anexa IV, partea B. Statele membre pot alege să nu ceară contribuții întreprinderilor a căror cifră de afaceri națională se află sub o limită stabilită.

(4) Eventualele taxe legate de repartizarea costului obligațiilor de serviciu universal sunt disociate și definite separat pentru fiecare întreprindere. Taxele în cauză nu sunt impuse sau aplicate întreprinderilor care nu furnizează servicii pe teritoriul statului membru care a stabilit mecanismul de repartizare."

13. Etapa prealabilă compensării este reprezentată de evaluarea costurilor serviciului universal, al căror sistem de calcul este prezentat la articolul 12 din Directiva 2002/22.

„(1) În cazul în care autoritățile naționale de reglementare consideră că furnizarea serviciului universal în conformitate cu articolele 3 până la 10 poate reprezenta o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile desemnate să furnizeze servicii universale, acestea calculează costul net al furnizării lor.

În acest scop, autoritățile naționale de reglementare:

(a) calculează costul net al obligației de serviciu universal, luând în considerare eventualul avantaj comercial pe care îl are o întreprindere desemnată să furnizeze servicii universale, în conformitate cu anexa IV, partea A sau

(b) folosesc costul net al furnizării serviciilor universale stabilit printr-un mecanism de desemnare în conformitate cu articolul 8 alineatul (2).

(2) Conturile și orice altă informație aflată la baza calculului costului net al obligațiilor de serviciu universal în conformitate cu alineatul (1) litera (a) sunt verificate de către autoritatea națională de reglementare sau de un organism independent de părțile relevante și aprobate de autoritatea națională de

reglementare. Rezultatul calculului costurilor și concluziile verificării sunt puse la dispoziția publicului."

14. Partea A din anexa IV menționată prevede următoarele:

„[…]

Costul net corespunde diferenței dintre costul net suportat de o întreprindere desemnată atunci când aceasta furnizează un serviciu universal și atunci când nu îl furnizează. Această regulă se aplică fie dacă rețeaua este complet terminată într-un stat membru, fie că este în curs de a se realiza și de a se extinde. Trebuie să se acorde atenția cuvenită evaluării corecte a costurilor pe care întreprinderea desemnată le-ar fi evitat dacă ar fi putut alege să nu aibă obligații de serviciu universal. Calculul costului net trebuie să evalueze avantajele, inclusiv cele intangibile, pentru operatorul de servicii universale.

Calculul se bazează pe costurile care pot fi atribuite următoarelor posturi:

(i) elementelor de servicii care nu pot fi furnizate decât în pierdere sau la costuri care ies din standardele comerciale normale.

Această categorie poate include elemente de servicii precum accesul la serviciile telefonice de urgență, la anumite telefoane publice cu plată, la furnizarea anumitor servicii sau echipamente pentru persoanele cu handicap etc.;

(ii) anumiți utilizatori finali sau grupuri de utilizatori finali care, luând în considerare costul de furnizare a rețelei și a serviciului specificat, venitul obținut și compensarea prețurilor într-o zonă geografică impusă de statul membru, nu pot fi serviți decât în pierdere sau la costuri care ies din standardele comerciale normale.

Această categorie cuprinde utilizatorii finali sau grupurile de utilizatori finali cărora nu le-ar fi furnizate servicii de către un operator comercial dacă acesta nu ar avea o obligație de servicii universale.

Calculul costului net al anumitor aspecte specifice obligațiilor de serviciu universal se efectuează separat, pentru a evita calculul dublu al avantajelor directe sau indirecte și al costurilor. Costul total net al obligațiilor de serviciu universal pentru o întreprindere corespunde sumei costurilor nete asociate fiecărei componente a acestor obligații, luând în considerare orice avantaj intangibil**.** Autoritatea națională de reglementare are responsabilitatea verificării acestui calcul."

B — *Dreptul belgian*

15. Legea din 13 iunie 2005 privind telecomunicațiile electronice, în versiunea modificată prin Legea din 25 aprilie 2007 (denumită în continuare „Legea din 2005 modificată"), instituie un sistem de finanțare a serviciului universal, făcând distincție între tarifele sociale și celelalte obligații de serviciu universal.

16. Articolul 74 din Legea din 2005 modificată (în formularea introdusă prin articolul 173 din Legea din 25 aprilie 2007) conține principiile de bază care reglementează compensările între operatori, considerând „condițiile tarifare speciale pentru anumite categorii de beneficiari" drept o componentă socială a serviciului universal [4].

17. Este de competența Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (Institutul Belgian de Servicii Poștale și de Telecomunicații, denumit în continuare „BIPT") să trimită ministrului un raport anual cu numărul „abonaților sociali" pe care diferite întreprinderi îi deservesc în raport cu cotele de piață ale acestora în sectorul telefoniei publice [5].

18. Obligația de compensare pentru „tarifele sociale" revine, atunci când operatorul respectiv solicită acest lucru BIPT, unui fond cu personalitate juridică, administrat de BIPT [6].

19. Pentru a compensa îndatorirea privind „clienții sociali" asumată de fiecare întreprindere, articolul 74 prevede, la alineatele 6 și 7, distribuirea fondurilor în raport cu cifra de afaceri globală a acesteia. Compensările sunt datorate imediat, deși cele care trebuie efectuate prin intermediul fondului devin efective la data la care acesta devine operațional sau, cel mai târziu, în cursul anului următor intrării în vigoare a aceluiași articol 74 [7].

20. Costul net al „tarifelor sociale" pentru fiecare operator care solicită acest lucru se calculează de BIPT, în conformitate cu metodologia definită în anexă [8]. BIPT poate stabili de asemenea modalitățile de calcul al costurilor și al compensărilor în limitele stabilite de lege [9].

21. Potrivit articolului 45 bis din anexa menționată, calculul costului net al tarifelor sociale corespunde diferenței dintre veniturile pe care întreprinderea le-ar obține în condiții comerciale obișnuite și cele pe care le obține în realitate ca urmare a aplicării reducerilor sociale prevăzute de lege în favoarea beneficiarilor tarifelor sociale. Acesta prevede, în plus, o normă tranzitorie în temeiul căreia, în primii cinci ani de la intrarea în vigoare a legii, compensarea (dacă este cazul) a operatorului tradițional trebuie diminuată cu

4 — Articolul 74 alineatul 1.
5 — Articolul 74 alineatul 3.
6 — Articolul 74 alineatul 4.
7 — Articolul 74 alineatul 8.
8 — Articolul 74 alineatul 9.
9 — Articolul 74 alineatul 10.

un procent stabilit de BIPT pe baza avantajului indirect, în temeiul calculelor întocmite de acesta cu privire la costurile nete ale tarifelor sociale aplicate de operatorul menționat.

22. Articolul 202 din Legea din 2007 furnizează o interpretare a ultimului alineat al articolului 74 din Legea din 2005, care consideră că rambursările din fond sunt datorii exigibile. Articolul 202 prevede că, în timpul elaborării Legii telecomunicațiilor din 13 iunie 2005, la cererea operatorului tradițional al serviciului universal și după stabilirea costului net al acestui serviciu de către BIPT, legiuitorul belgian a realizat, în calitate de autoritate de reglementare națională, o evaluare a îndatoririlor corespunzătoare întreprinderii care deținea anterior monopolul. Legiuitorul a concluzionat că, având în vedere avantajul indirect (inclusiv cel intangibil), orice situație deficitară conduce la o îndatorire nerezonabilă.

III — Acțiunea principală și întrebarea preliminară

23. La 8 noiembrie 2007, Base, Euphony Benelux, Mobistar, Uninet International, T2 Belgium și KPN Belgium au introdus în fața Grondwettelijk Hof o acțiune în anularea Legii din 25 aprilie 2007, invocând încălcarea articolelor 10 și 11 din Grondwet (Constituția belgiană).

24. Reclamantele critică diferența de tratament în raport cu Belgacom care, în opinia acestora, derivă din respectivele dispoziții, pentru motivul că legiuitorul a declarat că, pentru fosta întreprindere monopolistă, serviciul universal constituie o „îndatorire nejustificată", astfel încât această calificare nu ar mai putea fi revizuită în viitor decât printr-o lege. În schimb, în ceea ce le privește pe reclamante, „îndatorirea nejustificată" poate fi constatată și, dacă este cazul, actualizată numai de BIPT.

25. Acestea adaugă că, pentru a stabili costul net al societății anonime Belgacom, legiuitorul s-a întemeiat pe cifrele extrase din registrele contabile corespunzătoare anului fiscal 2001, în timp ce evaluarea reclamantelor a fost efectuată de BIPT pe baza unor cifre actuale.

26. Cu toate acestea, Grondwettelijk Hof pornește de la principiul că legiuitorul, în calitatea sa de autoritate națională de reglementare, a declarat că furnizarea serviciului universal în condiții nerentabile constituie o „îndatorire nejustificată" pentru toți furnizorii, motiv pentru care rezumă termenii deciziei de trimitere prin următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 12 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) poate fi interpretat în sensul că permite legiuitorului competent dintr-un stat membru, care acționează în calitate de autoritate națională de reglementare, să constate, la modul general și pe baza calculului costului net al furnizorului serviciului universal, care anterior era unicul furnizor, că furnizarea serviciului universal poate reprezenta o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile desemnate să furnizeze serviciul universal?"

IV — Procedura în fața Curții de Justiție

27. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare a fost înregistrată la grefa Curții la 8 septembrie 2008.

28. Guvernul belgian, Base și Belgacom, precum și Comisia au depus observații scrise.

29. Ședința, desfășurată în comun pentru prezenta trimitere preliminară și pentru cauza C-222/08, a avut loc la 17 martie 2010. Au asistat la aceasta reprezentanții Regatului Belgiei, ai Base și alții, ai Belgacom NV, precum și ai Comisiei.

V — Examinarea întrebării preliminare

30. Având în vedere termenii în care Grondwettelijk Hof a inițiat dezbaterea, trebuie să se stabilească, în primul rând, dacă legiuitorul belgian a acționat în conformitate cu Directiva 2002/22 atunci când a făcut o declarație interpretativă și retroactivă precum cea din 2007, ținând seama de faptul că directiva menționată atribuie în mod expres această decizie ANR. În cazul în care răspunsul la această întrebare ar fi pozitiv, ar trebui să se verifice în continuare dacă o evaluare globală și abstractă a datelor care se refereau exclusiv la Belgacom – fosta întreprindere monopolistă – se poate extinde la celelalte întreprinderi fără a lua în considerare împrejurările specifice ale acestora.

A — *Cu privire la ANR și la intervenția legiuitorului belgian*

31. Pentru a îndeplini sarcinile de reglementare conferite de Directiva 2002/21, statele membre au încredințat funcțiile menționate unor organisme independente care dețin cunoștințe tehnice specializate. Astfel reiese din cuprinsul articolului 3 alineatul (2) din directiva menționată, în care se specifică că aceste organisme, ANR, trebuie să fie „distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de toate organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice".

32. Această măsură cu impact instituțional profund își are fundamentul în deschiderea piețelor strategice monopolizate în

mod tradițional de stat, cum ar fi piața telecomunicațiilor, impunând statelor, în temeiul dreptului Uniunii, o separare a funcțiilor: pe de o parte, cea de mediator învestit cu autoritate publică și, pe de altă parte, cea de întreprindere având așteptări legitime de a obține profit.

33. Pentru a concilia aceste două aspecte, funcția de reglementare este atribuită unor autorități independente care, în domeniul telecomunicațiilor, primesc denumirea de autorități naționale de reglementare (ANR, astfel cum le-am denumit). Independența de care se bucură aceste autorități este consolidată prin modul de redactare a directivelor, însă statele au de asemenea o marjă de apreciere în definirea domeniului de aplicare exact al acestei independențe. Prin urmare, trebuie subliniată existența a două niveluri de protecție/definire a independenței ANR: unul este constituit de nivelul dreptului Uniunii, în care directivele stabilesc cadrul mai general de definire, iar altul de nivelul dreptului național, responsabil cu clarificarea configurării acestei independențe.

34. Acest al doilea nivel de configurare a independenței ANR este recunoscut de însăși Directiva-cadru, în al cărei preambul se admite că limitele reglementării de către aceste organisme nu trebuie să aducă „atingere autonomiei instituționale, nici obligațiilor constituționale ale statelor membre sau principiului neutralității prevăzut la articolul 295 din tratat, privind normele de reglementare a regimului proprietății care se aplică în statele membre.” [10]

35. Pentru a completa acest cadru, Curtea a furnizat recent unele reguli de interpretare utile, contribuind astfel la soluționarea tensiunii dintre independența ANR și autonomia instituțională a statelor membre.

1. Jurisprudența Curții de Justiție aplicabilă ANR și autonomia instituțională a statelor membre

36. Potrivit unui principiu consacrat, desemnarea organelor statelor membre care trebuie să execute obligațiile ce decurg din dreptul Uniunii se realizează în conformitate cu sistemele constituționale respective [11]. Cu toate acestea, repartizarea competențelor efectuată de statele membre nu poate pune în pericol nici modul de redactare, nici efectul util al dispozițiilor dreptului Uniunii.

10 — Considerentul (11).

11 — A se vedea, printre multe altele, Hotărârile din 16 decembrie 1976, Rewe (33/76, Rec., p. 1989, punctul 5), și Comet (45/76, Rec., p. 2043, punctul 13), Hotărârea din 14 decembrie 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec., p. I-4599, punctul 12), Hotărârea din 20 septembrie 2001, Courage Crehan (C-453/99, Rec., p. I-6297, punctul 29), Hotărârea din 11 septembrie 2003, Safalero (C-13/01, Rec., p. I-8679, punctul 49), Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, Rep., p. I-2271, punctul 39), și Hotărârea din 7 iunie 2007, Van der Weerd și alții (C-222/05-C-225/05, Rep., p. I-4233, punctul 28).

37. Această tensiune dintre autonomia instituțională și eficacitatea dreptului Uniunii devine și mai incisivă atunci când legiuitorul comunitar armonizează un sector și instituie măsuri de organizare instituțională aplicabile statelor membre. Astfel se întâmplă, după cum se știe, în cazul directivelor din domeniul telecomunicațiilor, a cărui Directivă-cadru impune statelor membre înființarea unor organisme independente și specializate [12]. În această situație, ordinea instituțională națională trebuie să fie în mod absolut necesar conformă cu dreptul Uniunii, fapt care nu înseamnă însă că statele membre sunt lipsite de orice marjă de manevră.

38. Astfel, jurisprudența Curții de Justiție a confirmat că instituirea ANR și regimul juridic al acestora se înscriu într-un cadru general și abstract stabilit de directivele privind telecomunicațiile și că statele membre dispun de o marjă decizională suficientă pentru a preciza respectivul cadru. Aceste reguli, precum și altele care sunt deosebit de utile pentru soluționarea prezentei proceduri preliminare rezultă din cele două hotărâri relevante în acest domeniu, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [13] și Comisia/Germania [14].

39. Cauza Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones privea problema dacă un stat membru poate conferi unor organisme diferite atribuirea resurselor naționale de numerotare și gestionarea planurilor naționale de numerotare. Aceste funcții sunt prevăzute la articolul 10 alineatul (1) din Directiva-cadru, iar Spania a împărțit executarea acestora între ANR și guvern. Curtea a soluționat problema declarând că Directiva-cadru nu împiedică un stat membru să atribuie unor organisme diferite funcțiile pe care directiva menționată le conferise ANR. Cu toate acestea, hotărârea a introdus o nuanță importantă, precizând că statele membre trebuie nu numai să asigure independența din punct de vedere funcțional a autorităților de reglementare față de organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice, „ci și să publice într-un mod ușor accesibil sarcinile care sunt îndeplinite de aceste autorități de reglementare și să notifice Comisiei denumirea autorităților de reglementare însărcinate cu îndeplinirea acestor funcții, precum și responsabilitățile care revin fiecăreia dintre acestea” [15].

40. Conflictul dintre ANR spaniolă și guvernul acestei țări a fost soluționat în cele din urmă de Tribunal Supremo prin aplicarea jurisprudenței menționate, iar hotărârea

12 — În acest sens, a se vedea Muñoz Machado, S. și Esteve Pardo, J. (dir.) „Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica”, *Derecho de la regulación económica,* volumul I, Iustel, Madrid, 2009, p. 133.

13 — Hotărârea din 6 martie 2008 (C-82/07, Rep., p. I-1265).

14 — Hotărârea din 3 decembrie 2009 (C-424/07, Rep., p. I-11431).

15 — Punctul 25.

a fost în favoarea ANR [16]: pe de o parte, se admite existența diferitelor organisme de reglementare independente având calitatea de ANR; pe de altă parte, statul membru trebuie să facă această repartizare a funcțiilor într-un mod care să respecte un standard minim de previzibilitate, trebuind astfel să stabilească cu claritate ce competențe revin fiecărui organism și să le notifice fără întârziere Comisiei [17].

41. A doua hotărâre a Curții de Justiție de care trebuie să se țină seama este cea recent pronunțată în cauza Comisia/Germania, citată anterior. În această acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisia susținea că Republica Federală Germania a încălcat directivele în domeniul telecomunicațiilor, limitând pe cale legislativă aplicarea reglementării în privința piețelor sensibile, precum și competențele de orientare și de intervenție a ANR cu privire la obiective de reglementare specifice. În respectiva hotărâre, Curtea s-a pronunțat asupra a două aspecte care prezintă un interes deosebit pentru prezenta cauză: pe de o parte, aceasta a subliniat rolul ANR în realizarea analizei piețelor relevante cu scopul de a verifica, în principal, dacă întreprinderile prezente pe piața relevantă dețin o putere semnificativă de natură să genereze denaturări în funcționarea acesteia. În măsura în care legiuitorul german a exclus ANR de la definirea și analiza piețelor noi, Curtea a considerat că legiuitorul ar fi lipsit entitățile menționate de competențele atribuite *în mod expres* de directive [18]. Pe de altă parte, hotărârea a declarat de asemenea nelegală o normă legislativă care stabilește anumite obiective pe care ANR trebuie să le urmărească, excluzând altele care sunt menționate în directive. Curtea a afirmat în această privință că, atunci când legiuitorul dă prioritate doar unuia dintre obiectivele pe care Directiva-cadru le impune ANR, acesta „efectuează o ponderare a obiectivelor menționate, deși o astfel de ponderare trebuie efectuată de autoritate în cadrul îndeplinirii sarcinilor de reglementare care îi sunt conferite” [19].

42. Avocatul general Poiares Maduro a analizat în detaliu acest ultim aspect în Concluziile prezentate în cauza Comisia/Germania, subliniind că funcțiile conferite ANR pot fi uneori interzise legiuitorului. Astfel cum afirmă la punctul 63 din concluziile menționate, „atribuirea respectivei ponderări legiuitorului național are consecințe diferite de atribuirea acesteia autorităților. Autoritățile au fost instituite și le-au fost acordate competențe speciale prin cadrul de reglementare comunitar pentru un motiv: acestea trebuie să fie independente de anumite interese și să adopte decizii doar pe baza criteriilor prevăzute de acest cadru”.

16 — Hotărârea Tribunal Supremo din 10 martie 2009, Secția de contencios administrativ, Camera a treia.

17 — A se vedea Cienfuegos Mateo, M. și Armengol Ferrer, F., „Cuestión prejudicial comunitaria, pluralidad de organismos nacionales reguladores en el ámbito de las telecomunicaciones y conflicto potencial de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Unión Europea Aranzadi*, octombrie 2008.

18 — Punctele 81-83.

19 — Punctul 93.

43. Tocmai pentru că legiuitorul execută o misiune specifică în cadrul fiecărui sistem constituțional național, împărtășim opinia avocatului general Poiares Maduro potrivit căreia există situații în care misiunea menționată nu este compatibilă cu sarcinile pe care trebuie să le îndeplinească ANR. Faptul că lucrările pregătitoare analizei de piață, ponderarea obiectivelor, precum și adoptarea deciziilor individuale revin acestor organisme înseamnă că directivele în cauză le conferă respectivele atribuții cu convingerea că acestea reprezintă instituția cea mai potrivită din punct de vedere tehnic și juridic pentru a executa obligațiile care se înscriu în cadrul legislativ al Uniunii [20].

44. Având în vedere cele menționate mai sus, se pot deduce următoarele concluzii.

45. În primul rând, fiecare stat membru dispune de o marjă amplă de apreciere în ceea ce privește atribuirea către ANR de funcții specifice prin intermediul directivelor. În consecință, directivele nu se opun existenței mai multor ANR pe aceeași piață, exercitând, fiecare dintre acestea, funcții separate, cu condiția ca această repartizare să nu conducă la incertitudine juridică. Prin urmare, atribuirea calității de ANR unor organisme diferite trebuie să respecte un minim de previzibilitate și de transparență.

46. În al doilea rând, nu este exclus ca legiuitorul să își asume ocazional anumite funcții ale ANR, în cazul în care statul membru consideră oportun acest lucru, însă numai dacă sunt respectate condițiile de previzibilitate și de transparență menționate anterior. Este posibil inclusiv ca legiuitorul să adopte decizii care au o incidență directă asupra funcțiilor ANR, fără ca legiuitorul să își aroge calitatea acesteia [21]. Totuși, pentru ca această intervenție să fie conformă cu directivele, reiese din Hotărârea Comisia/Germania că un astfel de comportament nu poate limita și nici elimina funcțiile care au fost atribuite în mod expres ANR prin intermediul directivelor. Această limitare a competențelor legislative ale statelor membre își are fundamentul în rațiunea de a fi a ANR, care sunt instituite și implementate pentru a îndeplini obiective specifice pe care statele au dorit, prin adoptarea directivei, să fie îndeplinite de organisme tehnice separate din punct de vedere

20 — Komesar, N., *Imperfect Alternatives – Choosing Institutions in Law, Economics and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, p. 176 și următoarele.

21 — Considerentul (13) al Directivei 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO L 337, p. 37) de modificare a directivelor din 2002 privind telecomunicațiile recunoaște că legiuitorul național nu este cel mai potrivit pentru a acționa în calitate de ANR, însă nu efectuează nicio apreciere concludentă în această privință. Dimpotrivă, ambiguitatea considerentului, care se limitează la a descuraja recurgerea la intervenții legislative, pare să confirme că legiuitorul național poate acționa în calitate de ANR în cazul în care respectă anumite condiții: „[…] În acest scop, ar trebui prevăzute dispoziții exprese în dreptul național pentru a se asigura faptul că, în exercitarea atribuțiilor sale, o autoritate națională de reglementare responsabilă pentru reglementarea *ex ante* a pieței sau pentru soluționarea diferendelor dintre întreprinderi este protejată de intervenții externe sau de presiuni politice de natură să pună în pericol evaluarea independentă a chestiunilor înaintate acesteia. *O astfel de influență din exterior face ca un organism național legislativ să fie nepotrivit pentru a acționa în calitate de autoritate națională de reglementare în temeiul cadrului de reglementare*” (sublinierea noastră).

funcțional de activitatea guvernamentală și de cea parlamentară.

2. Cadrul legal belgian în lumina directivelor și a interpretării jurisprudențiale a acestora

47. În această etapă, trebuie să se stabilească dacă legiuitorul belgian și-a asumat în mod legitim funcții pe care Directiva-cadru, precum și Directiva 2002/22 le conferă în principiu ANR. În caz contrar, trebuie să se examineze de asemenea dacă legiuitorul belgian, chiar dacă și-a arogat calitatea de ANR, a putut acționa astfel în mod legal.

48. Articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2002/22 stabilește în mod expres că revine ANR obligația de a examina dacă furnizarea serviciului universal poate constitui o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile care furnizează acest serviciu. În acest scop, ANR calculează costul net al furnizării serviciului universal, luând în considerare criteriile stabilite la literele (a) și (b) ale alineatului menționat. Odată realizat calculul, ANR decide în mod formal dacă o întreprindere este supusă unei îndatoriri nejustificate în conformitate cu articolul 13 din Directiva 2002/22. Din acest moment, dispoziția nu mai menționează în mod deschis ANR și prevede că „*statele membre decid*, la cererea unei întreprinderi desemnate” [22], introducerea unui mecanism de compensare finanțat din fonduri publice sau a unui sistem de repartizare a costurilor între furnizorii de servicii de telecomunicații.

49. Metoda impusă de Directiva 2002/22 este deosebit de clară și caracterizează funcțiile care revin fiecărei instituții. Este evident că ANR sunt desemnate în mod expres să îndeplinească sarcinile prealabile de analiză și de definire a pieței, precum și de calculare a costurilor unui serviciu universal. Această sarcină le este încredințată pentru ca prospectarea pieței să fie efectuată de un organism solvabil din punct de vedere tehnic și independent din punct de vedere funcțional. Aceasta se explică prin faptul că, deși compensarea pentru furnizarea unui serviciu universal reprezintă o măsură acceptabilă din perspectiva pieței, este de asemenea adevărat că există un risc de abuz ce sfârșește prin a afecta poziția concurențială a anumitor operatori. Prin urmare, Directiva 2002/22 dorește ca ANR să fie cea care stabilește bazele ce vor servi ulterior pentru efectuarea unui transfer de capital în favoarea unuia sau mai multor furnizori de servicii.

50. Din acest moment, odată stabilită existența unei baze tehnice și juridice adecvate pentru a se produce compensarea, Directiva 2002/22 atribuie „statelor membre” ceea ce ar putea fi calificat drept un nucleu decizional. Astfel, ANR dispar în momentul

22 — Sublinierea noastră.

adoptării a ceea ce reprezintă, fără îndoială, decizia esențială: sistemul de compensare și eventuala sa aplicare individualizată. Prin urmare, Directiva 2002/22 a creat un sistem în două etape, în care prima etapă, de natură prospectivă și tehnică, revine exclusiv ANR, iar a doua, care revine statelor membre, poate fi conferită instituției considerate cea mai potrivită, în conformitate cu autonomia instituțională a fiecărei țări. Nimic nu interzice ca legiuitorul să fie autoritatea competentă să stabilească sistemul de compensare, cu condiția de a respecta regulile prevăzute la articolul 13 din Directiva 2002/22.

51. A fost urmată această metodă în Belgia?

legiuitorul belgian a adoptat o măsură interpretativă și cu efect retroactiv, precizând că Legea din 2005 a efectuat această analiză și a confirmat existența „îndatoririi nejustificate". Or, acest comportament intră în conflict cu însăși esența articolului 12 din Directiva 2002/22, a cărui finalitate este de a asigura previzibilitatea și caracterul tehnic al acestei prime etape procedurale. Acest lucru este cauzat de faptul că, astfel cum s-a pronunțat Curtea în cauza Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, asumarea de către un organism, în acest caz legiuitorul, a funcțiilor ANR trebuie să se efectueze prin publicarea într-o formă ușor accesibilă, precum și prin notificarea Comisiei, definindu-se în mod clar diferitele responsabilități care revin fiecărei entități [23]. Nu numai că nu există vreo indicație că Belgia ar fi realizat anterior anului 2005 o declarație de această natură, dar se constată un comportament radical diferit, în măsura în care legiuitorul și-a atribuit astfel de funcții cu efect retroactiv, ceea ce nu este compatibil cu importanța pe care directivele o conferă valorii de stabilitate și de securitate juridică în acest domeniu.

52. Având în vedere evenimentele care au avut loc între anii 2005 și 2007, este evident că răspunsul nu poate fi decât negativ.

53. În primul rând, trebuie subliniat faptul că, în cursul etapei preliminare, pe care Directiva 2002/22 o atribuie în mod expres ANR și care, în prezenta cauză, a avut loc în anul 2005 într-un cadru legislativ, a fost omisă orice mențiune privind evaluarea costurilor, precum și privind faptul că ar exista o „îndatorire nejustificată". Abia în 2007, și după ce Comisia a inițiat o procedură precontencioasă de constatare a neîndeplinirii obligațiilor,

54. Chiar presupunând că legiuitorul ar fi dorit să intervină nu în calitate de ANR, ci drept autoritate normativă suverană, o astfel de acțiune ar fi la fel de incompatibilă cu Directiva 2002/22. Astfel, articolul 12, citat anterior, conferă ANR, și exclusiv acestora, o activitate de prospectare de natură tehnico-juridică

23 — A se vedea Hotărârea Comisión Nacional de Telecomunicaciones, citată anterior, punctul 25.

vizând să stabilească dacă întreprinderile care furnizează în mod obligatoriu servicii universale suportă o „îndatorire nejustificată". Articolul 13 din Directiva 2002/22 nu prevede o derogare de la această răspundere exclusivă decât în etapa definirii și aplicării unui sistem concret de compensare. Deși legiuitorul este pe deplin abilitat de directiva menționată să opteze pentru unul dintre modelele de compensare stabilite de legislația Uniunii, și aceasta în cadrul unei ample marje discreționare care păstrează autonomia instituțională a statelor membre într-un moment strâns legat de decizia strict patrimonială, se întâmplă chiar contrariul în momentele premergătoare analizei și prospectării. Prin faptul că legiuitorul belgian și-a asumat atât funcția preliminară, cât și funcția decizional-patrimonială prevăzute la articolele 12 și 13 din Directiva 2002/22, acesta a modificat echilibrul stabilit astfel între ANR și celelalte autorități naționale, încălcând, prin urmare, dreptul Uniunii.

B — *Calculul obligațiilor de serviciu universal*

55. Răspunsul la prima întrebare preliminară face inutilă aprofundarea celorlalte aspecte invocate de Grondwettelijk Hof. O soluție conformă cu cele menționate anterior ar conduce instanța de trimitere la o concluzie categorică: în măsura în care atât Legea din 2005, cât și Legea din 2007 sunt incompatibile cu dreptul Uniunii prin faptul că au instituit un sistem care nu a respectat procedura impusă de Directiva 2002/22, acțiunea introdusă în fața instanței de trimitere a rămas fără obiect.

56. Prin urmare, deși instanța de trimitere a evocat întrebări suplimentare în decizia de trimitere, problema de fond ridicată în cadrul prezentei proceduri trebuie considerată ca fiind soluționată în mod util prin propunerea pe care o prezentăm Curții, existând de asemenea posibilitatea referirii la Concluziile noastre prezentate în cauza C-222/08.

VI — Concluzie

57. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară declarând că:

„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 se opune ca un legiuitor național să constate existența unei îndatoriri nejustificate pe baza calculului costurilor suportate de furnizorul serviciului universal, în măsura în care aceste funcții au fost conferite în mod expres de Directiva 2002/22 autorităților naționale de reglementare. În cazul în care legiuitorul național își arogă calitatea de autoritate națională de reglementare, statul membru trebuie să declare în mod clar, înainte să exercite funcțiile respective și după consultarea prealabilă a Comisiei, competențele specifice atribuite fiecărei autorități."