CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
EVGHENI TANCHEV
prezentate la 26 iulie 2017 [1]

Cauza C-277/16

Polkomtel sp. z o.o.
împotriva
Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

(cerere de decizie preliminară introdusă de Sąd Najwyższy (Curtea Supremă, Polonia)]

„Rețele de comunicații electronice – Directiva 2002/21/CE (Directiva cadru) – Directiva 2002/19/CE (Directiva privind accesul) – Furnizarea la nivelul pieței angro de servicii de terminare a apelurilor de voce în rețele mobile – Obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri – Prețuri stabilite la un nivel inferior față de costurile suportate de operatorul în cauză pentru furnizarea serviciului de terminare a apelurilor – Analiză de piață”

1. Prin prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, Sąd Najwyższy (Curtea Supremă din Polonia) invită Curtea să clarifice în ce măsură și în ce condiții, Directiva 2002/19/CE (denumită în continuare „Directiva privind accesul”) [2] autorizează autoritățile naționale de reglementare (denumite în continuare „ANR-uri”) să controleze prețurile percepute de operatorii de telecomunicații pentru furnizarea de servicii de acces sau interconectare.

2. În prezenta cauză este vorba despre furnizarea la nivelul pieței de gros de servicii de terminare a apelurilor în rețelele mobile. Când abonatul unei rețele mobile inițiază un apel către abonatul altei rețele mobile, apelantul sună rețeaua celui apelat. Serviciul la nivelul pieței de gros de terminare a apelului de voce este serviciul necesar pentru a „termina” acel apel în rețeaua celui apelat. În cadrul Uniunii, tariful de terminare este stabilit de rețeaua apelată și achitat de rețeaua apelantă. În consecință, o problemă majoră de concurență este aceea a tarifelor mari de terminare, care sunt în continuare transferate asupra utilizatorilor finali prin tarifele ridicate de telefonie [3].

3. Acesta este motivul pentru care articolul 13 din Directiva privind accesul autorizează autoritățile naționale de reglementare să impună măsuri de control al prețurilor serviciilor de interconectare. Măsuri de control al prețurilor ar putea fi totuși impuse numai în sarcina unui operator desemnat, în urma unei analize de piață efectuate potrivit articolului 16 din Directiva 2002/21/CE (denumită în continuare „Directiva-cadru”) [4], ca având o putere semnificativă pe piață și numai în cazul în care acel

1 Limba originală: engleza.

2 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 2002, L 108, p. 7, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 169).

3 A se vedea considerentul (7) al Recomandării Comisiei din 7 mai 2009 cu privire la reglementarea tarifelor de terminare a apelurilor telefonice în rețele fixe și rețele mobile în UE (2009/396/CE) (denumită în continuare „Recomandarea privind tarifele de terminare a apelurilor”) (JO 2009, L 124, p.67). A se vedea de asemenea, Marini Balestra, F., *Manuale di diritto europeo e nazionale delle comunicazioni elettroniche*, CEDAM, 2013, p. 86 și 87; și Garzaniti, L., și O'Regan, M. (editori), *Telecommunications, Broadcasting and the Internet EU Competition Law and Regulation*, a treia ediție, Sweet & Maxwell, 2010, punctul 4-010.

4 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 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195).

operator ar „menține prețurile la un nivel extrem de ridicat sau ar comprima prețurile în detrimentul utilizatorilor finali”. În temeiul articolului 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, măsurile de control al prețurilor pot, în special îmbrăca forma „obligațiilor privind orientarea prețurilor în funcție de costuri”.

4. Întrebarea-cheie ridicată de această trimitere preliminară este dacă ANR-urile pot, prin impunerea obligației privind orientarea prețurilor în funcție de costuri, impune unui operator cu putere semnificativă pe piață obligația de a-și stabili prețurile la un nivel inferior față de costurile suportate de respectivul operator pentru furnizarea serviciilor de terminare a apelurilor. De asemenea, Curtea este chemată în special să stabilească cât de des o ANR poate solicita, odată stabilite astfel de prețuri orientate în funcție de costuri, ajustarea acestora și ce procedură trebuie urmată în acest scop.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

5. Potrivit articolului 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”):

„Libertatea de a desfășura o activitate comercială este recunoscută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale.”

6. Articolul 8 din directiva-cadru prevede:

„(1) Statele membre se asigură că, la îndeplinirea sarcinilor de reglementare prevăzute de prezenta directivă și de directivele speciale, autoritățile naționale de reglementare iau toate măsurile rezonabile care vizează atingerea obiectivelor prevăzute la alineatele (2), (3) și (4).

[…]

(2) Autoritățile naționale de reglementare promovează concurența în furnizarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice și a serviciilor și infrastructurilor asociate, în special:

[…]

(b) asigurându-se că nu există niciun fel de denaturare sau restricție a concurenței în sectorul comunicațiilor electronice,

(c) încurajând investițiile eficiente în infrastructură și promovând inovația […],

[…]”

7. Articolul 16 din directiva-cadru prevede:

„(1) În cel mai scurt termen de la adoptarea recomandării sau a oricărei actualizări a acesteia, autoritățile naționale de reglementare efectuează o analiză a piețelor relevante, ținând seama în cea mai mare măsură de liniile directoare. Statele membre se asigură că analiza este efectuată, după caz, în colaborare cu autoritățile naționale din domeniul concurenței.

(2) Atunci când, în conformitate cu articolele 16, 17, 18 sau 19 din Directiva 2002/22/CE (Directiva privind serviciul universal) sau în conformitate cu articolul 7 sau 8 din Directiva 2002/19/CE (Directiva privind accesul), autoritatea națională de reglementare trebuie să se pronunțe asupra impunerii, menținerii, modificării sau eliminării unor obligații pentru întreprinderi, aceasta stabilește pe baza analizei pieței prevăzute la alineatul (1) din prezentul articol dacă piața în cauză este efectiv concurențială.

(3) Atunci când o autoritate națională de reglementare stabilește că o piață este efectiv concurențială, aceasta nu impune sau nu menține niciuna dintre obligațiile de reglementare specifice prevăzute la alineatul (2) din prezentul articol. Atunci când există deja obligații de reglementare specifice sectorului, autoritatea națională de reglementare retrage obligațiile impuse întreprinderilor de pe piața în cauză.

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

[…]”

8. Articolul 8 din Directiva privind accesul prevede:

„(1) Statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare 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 2002/21/CE (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.

[…]

(4) Obligațiile impuse în conformitate cu prezentul articol sunt bazate pe natura problemei identificate, proporționale și justificate în ceea ce privește obiectivele stabilite la articolul 8 din [Directiva 2002/21/CE (directiva-cadru)]. Aceste obligații pot fi impuse numai în urma consultării în conformitate cu articolele 6 și 7 din directiva menționată anterior.

[…]”

9. Articolul 13 din Directiva privind accesul prevede:

„(1) O autoritate națională de reglementare 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. Autoritățile naționale de reglementare iau în considerare investițiile făcute de operator și îi permit realizarea unui venit rezonabil din capitalul angajat, ținând seama de riscurile aferente.

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

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

[…]”

B. Dreptul polon

10. Articolul 40 din Legea privind telecomunicațiile din 16 iulie 2004[5], în versiunea aplicabilă la data faptelor (denumită în continuare „PT”), prevede:

„1. În condițiile prevăzute la articolul 24 punctul 2 litera a), președintele [Oficiului pentru Comunicații Electronice] poate impune prin decizie unui operator cu o putere semnificativă pe piață obligația de a stabili tarife pentru accesul la rețeaua de telecomunicații în funcție de costurile pe care le suportă.

2. Operatorul în sarcina căruia a fost stabilită obligația prevăzută la alineatul 1 prezintă președintelui [Oficiului pentru Comunicații Electronice] o justificare privind cuantumul tarifelor pe care le-a stabilit în funcție de costurile suportate.

3. În vederea aprecierii conformității cuantumului tarifelor stabilite de operatorul prevăzut la alineatul 1, președintele [Oficiului pentru Comunicații Electronice] poate ține seama de cuantumului tarifelor sau de metodele pentru stabilirea tarifelor pe piețele concurente comparabile sau de orice altă procedură necesară pentru aprecierea conformității cuantumului acestor tarife.

4. Dacă în urma aprecierii prevăzute la alineatul 3 se constată neconformitatea cuantumului tarifelor stabilite de operator, președintele [Oficiului pentru Comunicații Electronice] stabilește cuantumul acestor tarife, respectiv nivelo lor maxim sau minim, prin aplicarea metodelor prevăzute la alineatul 3, ținând seama de necesitatea promovării eficienței și a unei concurențe durabile, precum și de asigurarea maximizării avantajelor pentru utilizatorii finali. […]”

II. Litigiul principal și întrebările preliminare

11. Prin decizia adoptată la 19 iulie 2006[6] în temeiul articolului 40 din PT, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (președintele Oficiului pentru Comunicații Electronice, denumit în continuare „președintele UKE”) a desemnat operatorul de telecomunicații Polkomtel Sp. zo.o. (denumit în continuare „Polkomtel”) ca având o putere semnificativă pe piața serviciilor de terminare a apelurilor de voce în rețeaua sa mobilă publică. Prin urmare, decizia menționată a impus Polkomtel obligația de a-și stabili tariful pentru terminarea apelurilor în rețeaua mobilă (denumit în continuare „TTM”) în funcție de costurile suportate pentru furnizarea acelor servicii. Respectiva decizie este încă în vigoare.

5 Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawotelekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz.1800 ze zm.).

6 După cum a indicat președintele UKE în observațiile sale scrise și în răspunsul la o întrebare adresată de Curte în ședință.

12. Răspunzând unei întrebări adresate de Curte în ședință, președintele UKE a explicat că în anul 2007 a adoptat o decizie prin care a stabilit TTM pentru Polkomtel pentru următorii trei ani, adică până în mai 2010. Potrivit acelei decizii, TTM al Polkomtel a fost stabilit la 0,44 zloți polonezi (PLN)/minut. Acesta urma să descrească totuși gradual în respectiva perioadă de trei ani.

13. În ședință, președintele UKE a explicat în continuare că în anul 2008 a adoptat totuși o altă decizie prin care stabilea TTM pentru Polkomtel („decizia TTM din 2008”). Potrivit acelei decizii, TTM a fost stabilit la 0,33 PLN/minut pentru al treilea trimestru al anului 2008, la 0,21 PLN/minut pentru primul semestru al anului 2009 și la 0,1677 PLN/minut începând cu al treilea trimestru al anului 2009 și pentru viitor.

14. Atât președintele UKE, cât și Polkomtel au declarat în ședință că Polkomtel a solicitat și a obținut în fața instanțelor poloneze anularea deciziei TTM din 2008.

15. În cele din urmă, ca urmare a faptului că Polkomtel a prezentat elementele justificative privind costurile suportate, la 9 decembrie 2009, președintele UKE a adoptat o decizie prin care a stabilit TTM pentru Polkomtel la 0,1677 PLN/minut[7] („decizia TTM din 2009”). În consecință, tariful stabilit de decizia menționată corespunde TTM stabilit prin decizia TTM din 2008 pentru al treilea trimestru al anului 2009.

16. În decizia TTM din 2009, președintele UKE a verificat elementele prezentate de Polkomtel pentru a-și justifica costurile. Acesta a subliniat că, în temeiul articolului 40 din PT, toate costurile *suportate* de operator pot fi recuperate (în timp ce o altă prevedere a acestei legi, respectiv articolul 39, permite doar recuperarea costurilor *justificate* de operator). El a constatat că pentru furnizarea serviciului în cauză, Polkomtel suportă costuri de 0,1690 PLN/minut.

17. Cu toate acestea, președintele UKE nu a stabilit TTM pentru Polkomtel la 0,1690 PLN/minut, pentru că, potrivit articolului 40 alineatele 3 și 4 din PT, a decis să calculeze TTM pentru Polkomtel pe baza TTM medii ale celor trei operatori existenți, respectiv Polkomtel, Orange și T-Mobile. TTM pentru Orange a fost stabilit la 0.1676 PLN/minut, iar TTM pentru T-Mobile la 0.1667 PLN/minut. În consecință, prin decizia TTM din 2009, președintele UKE a stabilit TTM pentru Polkomtel la 0.1677 PLN/minut.

18. Polkomtel a formulat acțiune împotriva deciziei TTM din 2009 în fața Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunalul Regional din Varșovia, Polonia). Prin hotărârea din 27 mai 2013, Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunalul Regional din Varșovia) a modificat decizia atacată. Acesta a stabilit valoarea TTM pentru Polkomtel la 0,1690 PLN/minut, adică la nivelul costurilor suportate de Polkomtel pentru furnizarea serviciului de terminare a apelurilor în cauză. Potrivit Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunalul Regional din Varșovia), în cazul în care obligația la care face referire articolul 40 din PT este impusă unui operator care are o putere semnificativă pe piață, președintele UKE nu poate modifica TTM indicat de acel operator astfel încât să îl stabilească la un nivel inferior costurilor suportate de respectivul operator pentru furnizarea serviciului în cauză.

19. Polkomtel si președintele UKE au declarat apel împotriva hotărârii pronunțate de Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunalul Regional din Varșovia) la Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia, Polonia). Prin hotărârea din 7 mai 2014, Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia) a admis apelul formulat de președintele UKE și a respins apelul formulat de Polkomtel. Potrivit Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia), în cazul în care unei întreprinderi care are o putere semnificativă pe piață, i s-a impus obligația prevăzută la articolul 40 din

7 Arătăm că, în ședință, președintele UKE a afirmat că proiectul deciziei TTM din 2008 nu a fost notificat Comisiei. Pe de altă parte, după cum s-a specificat în decizia de trimitere, decizia TTM din 2009 a fost adoptată cu respectarea procedurii stabilite de articolul 7 din directiva-cadru (a se vedea Decizia Comisiei din 28 octombrie 2009 în cazul PL/2009/0991, C(2009)8536, SG-Greffe (2009) D/8051: Terminarea apelurilor de voce în rețelele individuale de telefonie mobilă – Detalii privind măsuri de control al prețului).

PT, președintele UKE poate să stabilească TTM la un nivel inferior costurilor suportate de operator, cu condiția ca această măsură să promoveze eficiența și concurența durabilă și să asigure totodată beneficii maxime utilizatorilor finali. Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia) și-a bazat motivarea pe dispozițiile articolului 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul, care prevăd că sarcina de a dovedi că prețurile sunt orientate în funcție de costuri îi revine operatorului. Prin urmare, atunci când operatorul nu face respectiva dovadă, ANR competentă poate stabili TTM printr-o decizie. Mai mult, potrivit Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia), președintele UKE poate impune Polkomtel obligația de a prezenta anual justificări pentru TTM ale sale pentru a permite președintelui UKE să își exercite competența de reglementare.

20. Polkomtel a formulat recurs împotriva hotărârii Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia) în fața Sąd Najwyższy (Curtea Supremă).

21. Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) a suspendat judecarea cauzei și a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 13 coroborat cu articolul 8 alineatul (4) din [Directiva privind accesul], în versiunea originară, trebuie interpretat în sensul că, atunci când se impune unui operator care are o putere semnificativă pe piață obligația de a stabili prețurile în funcție de costuri, autoritatea națională de reglementare poate, în scopul promovării eficienței și a concurenței durabile, să stabilească prețul pentru serviciul care face obiectul unei asemenea obligații la un nivel inferior față de costurile suportate de operator pentru furnizarea respectivului serviciu furnizat și verificate de autoritatea națională de reglementare și considerate ca legate printr-un raport de cauzalitate cu acest serviciu?

2) Articolul 13 alineatul (3) coroborat cu articolul 8 alineatul (4) din [Directiva privind accesul], în versiunea originară, coroborat cu articolul 16 din [cartă], trebuie interpretat în sensul că autoritatea națională de reglementare poate impune operatorului obligat la stabilirea prețurilor în funcție de costuri obligația de a stabili anual prețurile în funcție de cele mai recente informații privind costurile și de a prezenta autorității naționale de reglementare prețul astfel stabilit, împreună cu justificarea costurilor, în scopul verificării, înainte de a fi aplicat pe piață?

3) Articolul 13 alineatul (3) din [Directiva privind accesul], în versiunea originară, coroborat cu articolul 16 din [cartă] trebuie interpretat în sensul că autoritatea națională de reglementare poate impune unui operator obligat la stabilirea prețurilor în funcție de costuri ajustarea prețului numai în cazul în care operatorul a stabilit inițial prețul în mod autonom și apoi a început să îl aplice pe piață sau și în cazul în care operatorul aplică prețul stabilit anterior de către această autoritate, însă din justificările privind costurile pentru următoarea perioadă de raportare rezultă că prețul stabilit anterior de autoritatea de reglementare depășește costurile suportate de operator?”

22. Polkomtel, președintele UKE, Republica italiană, Regatul Țărilor de Jos, Republica Polonă și Comisia Europeană au prezentat observații scrise. Polkomtel, președintele UKE, Republica Polonă și Comisia Europeană au prezentat și observații orale în ședința din 11 mai 2017.

III. Analiză

A. Cu privire la prima întrebare preliminară

23. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 13 din Directiva privind accesul, coroborat cu articolul 8 alineatul (4) din aceeași directivă trebuie interpretat în sensul că o ANR poate impune unui operator cu putere semnificativă pe piață obligația de a stabili prețurile la un nivel inferior față costurile suportate de acel operator pentru furnizarea serviciului în cauză și verificate de autoritatea respectivă.

24. Dorim să subliniem că, în cuprinsul deciziei TTM din 2009, președintele UKE a verificat elementele justificative prezentate de Polkomtel privind TTM ale sale și a constatat că respectivele costuri suportate de Polkomtel pentru furnizarea serviciilor de terminare a apelurilor de voce în rețeaua sa mobilă se ridică la 0,1690 PLN/minut. Cu toate acestea, având în vedere că trebuie promovate eficiența și concurența durabilă, decizia menționată a stabilit TTM pentru Polkomtel la 0,1677 PLN/minut, adică la un nivel inferior față de costurile suportate de operator. Întrucât TTM ale celorlalți doi operatori existenți, Orange și T-Mobile, se ridică la 0,1676 PLN/minut, respectiv la 0,1667 PLN/minut, TTM Polkomtel a fost stabilit având în vedere TTM mediu stabilit pentru cei trei operatori existenți.

25. Polkomtel arată că un operator cu putere semnificativă pe piață nu poate fi obligat să își stabilească prețurile la un nivel inferior față de costurile suportate pentru furnizarea serviciului în cauză. Articolul 13 din Directiva privind accesul nu prevede că prețurile pot fi stabilite la un nivel inferior față de costuri. Obligația de orientare a prețurilor în funcție de costuri prevăzută la alineatul (1) al acestei dispoziții urmărește doar să evite prețurile excesiv de ridicate. Polkomtel indică în continuare că, articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul impune operatorului să demonstreze legătura de cauzalitate între costurile specifice și serviciul furnizat, nu și dovada că costurile sale sunt cele ale unui operator eficient.

26. Președintele UKE susține că o ANR poate impune unui operator cu putere semnificativă pe piață obligația de a stabili prețuri inferioare costurilor suportate pentru furnizarea serviciului în cauză. Articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul permite unei ANR să impună obligații pentru orientarea prețurilor în funcție de costuri. Alineatele (2) și (3) ale articolului 13 din această directivă se referă la promovarea eficienței și concurenței durabile și, respectiv, la costurile unei furnizări eficiente a serviciilor. Articolul 8 din directiva-cadru se referă și la promovarea concurenței. În consecință, un operator cu putere semnificativă pe piață poate fi obligat să stabilească prețuri inferioare costurilor suportate, în cazul în care aceste costuri depășesc costurile suportate de un operator eficient pentru furnizarea respectivului serviciu.

27. Guvernul italian, guvernul polonez și Comisia împărtășesc punctul de vedere al președintelui UKE. Guvernul neerlandez nu a prezentat nicio observație referitoare la prima întrebare preliminară.

28. În opinia noastră, articolul 13 din Directiva privind accesul coroborat cu articolul 8 alineatul (4) din aceeași directivă trebuie interpretat în sensul că o ANR poate, în vederea promovării eficienței, să impună unui operator desemnat ca având o putere semnificativă pe piață obligația de a stabili prețul pentru furnizarea unui anumit serviciu la un nivel inferior față de costurile pe care acel operator le suportă pentru furnizarea serviciului respectiv.

29. Articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul prevede că o ANR poate impune unui operator cu putere semnificativă pe piață „obligații privind recuperarea costurilor și controlul prețurilor, inclusiv obligații privind orientarea prețurilor în funcție de costuri”.

30. Nu există la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul nici o definiție a noțiunii de „orientare în funcție de costuri”. O obligație de „orientare în funcție de costuri” a prețurilor poate fi o obligație de a stabili prețurile la un nivel egal cu valoarea costurilor suportate de operatorul respectiv pentru furnizarea serviciului în cauză (în acest caz, prețurile sunt „orientate în funcție de costuri” în sensul că acestea sunt egale cu valoarea costurilor suportate). De asemenea, ar putea fi o obligație de a stabili prețurile la un nivel care nu numai că acoperă toate costurile suportate, ci permite și existența unei mici marje de profit (în acest caz, prețurile sunt „orientate în funcție de costuri”, în sensul că acestea depășesc lejer costurile suportate). În sfârșit, ar putea fi o obligație de a stabili prețurile la un nivel care nu acoperă toate costurile suportate de operatorul respectiv pentru furnizarea serviciului în cauză, dar care acoperă costurile suportate de un operator eficient pentru furnizarea acestui serviciu, cu sau fără o mică marjă de profit (în acest caz, prețurile sunt „orientate” în funcție de costurile unei furnizări eficiente a serviciului în cauză).

31. În primul rând, subliniem că obligația de „orientare a prețurilor în funcție de costuri” menționată de articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul nu poate fi considerată ca fiind o obligație de a stabili prețurile la un nivel care să permită recuperarea tuturor costurilor suportate de operatorul respectiv pentru furnizarea serviciului în cauză.

32. Acest lucru se datorează faptului că articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul stipulează o obligație „privind orientarea în funcție de costuri” a prețurilor. Acesta nu prevede obligația „de a recupera” toate costurile suportate.

33. Este adevărat că articolul 13 alineatul (1) se referă la obligațiile „privind recuperarea costurilor”, dintre care obligația privind „orientarea în funcție de costuri” a prețurilor poate fi considerată ca fiind un exemplu. Cu toate acestea, obligația de „orientare în funcție de costuri” a prețurilor poate fi considerată deopotrivă drept un exemplu de măsuri de „control al prețurilor”, la care se face de asemenea trimitere la articolul 13 alineatul (1) (întrucât această prevedere prevede că o ANR poate „impune obligații privind recuperarea costurilor și controlul prețurilor, *inclusiv* obligații privind orientarea prețurilor în funcție de costuri”) [8].

34. În al doilea rând, chiar dacă obligația de „orientare în funcție de costuri” prevăzută de articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul ar trebui considerată drept o obligație de recuperare a tuturor costurilor suportate de operatorul respectiv pentru furnizarea serviciului în cauză, aceasta ar fi totuși o obligație pe care ANR-urile o *pot* impune operatorilor cu putere semnificativă pe piață. Nu ar putea fi o obligație pe care ANR-urile *trebuie* să o impună unor asemenea operatori în anumite circumstanțe, și anume în cazul în care sunt aplicate prețuri excesiv de ridicate sau în cazul unei comprimări a prețurilor.

35. Acest lucru este cauzat de faptul că articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul prevede expres că o ANR „poate” impune obligații privind orientarea prețurilor în funcție de costuri.

36. În cazul în care o analiză de piață efectuată potrivit articolului 16 din directiva-cadru relevă că o anumită piață nu este efectiv concurențială, ANR competentă dispune de o largă marjă de discreție pentru a alege măsura corectivă care trebuie impusă operatorului desemnat ca având putere semnificativă pe piață [9]. În conformitate cu articolul 16 alineatul (4) din directiva-cadru și cu articolul 8 alineatul (2) din Directiva privind accesul, ANR competentă „impune” o obligație unui asemenea operator. Aceasta poate totuși alege orice obligație dintre cele enumerate în special la articolele 9-13 din Directiva privind accesul. „În împrejurări excepționale”, autoritatea menționată poate chiar alege să impună o măsură corectivă care nu figurează în Directiva privind accesul, cu condiția ca Comisia să autorizeze o astfel de măsură [10].

37. În ceea ce privește măsurile de control al prețurilor, considerentul 20 al Directivei privind accesul prevede că autoritățile de reglementare „pot interveni oarecum limitat, de exemplu sub forma unei obligații de stabilire a unor prețuri rezonabile la alegerea operatorului […] sau mult mai semnificativă, sub forma unei obligații de stabilire a prețurilor în funcție de costuri”, recunoscându-se astfel că ANR-urile dispun de o largă marjă de discreție în ceea ce privește măsurile de control al prețurilor care trebuie impuse într-un anumit caz. Această marjă de discreție în alegerea măsurilor de control al prețurilor a fost recunoscută de Curte [11].

8 Sublinierea noastră.

9 În această privință, a se vedea Garzaniti, L., și O'Regan, M. (editori), *Telecommunications, Broadcasting and the Internet UE Competition Law and Regulation*, a treia ediție, Sweet & Maxwell, 2010, punctul 1-069: potrivit directivei-cadru și Directivei privind accesul, ambele adoptate în anul 2002, „ANR-urilor li se acordă o largă marjă de discreție în alegerea măsurilor corective pe care le pot impune operatorilor cu putere semnificativă pe piață, spre deosebire de cadrul de reglementare din 1998, potrivit căruia, odată ce un operator a fost considerat a avea o putere semnificativă pe piață, acesta era supus tuturor obligațiilor prevăzute în directivele respective”.

10 A se vedea articolul 8 alineatul (3) al doilea paragraf din Directiva privind accesul.

11 Hotărârea din 24 aprilie 2008, Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, punctul 153), Hotărârea din 3 decembrie 2009, Comisia/Germania (C-424/07, EU:C:2009:749, punctul 61) și Hotărârea din 15 septembrie 2016, Koninklijke KPN și alții (C-28/15, EU:C:2016:692, punctul 36).

38. În consecință, considerăm că articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul nu se opune impunerii unei obligații de stabilire a prețurilor la un nivel inferior față de costuri în sarcina unui operator desemnat ca având o putere semnificativă pe piață.

39. În al treilea rând, considerăm că, deși ANR-urile dispun de o largă marjă de discreție cu privire la măsurile de control al prețurilor care trebuie impuse, acestea ar trebui, în principiu, să stabilească prețurile pe baza costurilor unui operator eficient, și nu pe baza costurilor suportate de operatorul în cauză. Aceasta înseamnă că prețurile de reglementare pot fi mai mici decât costurile suportate de operatorul în cauză.

40. Menționăm că în articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul nu există nicio definiție a „costurilor” în funcție de care ar trebui orientate prețurile.

41. Articolul 13 alineatul (3) din această directivă, care se referă la obligația de a aplica prețuri orientate în funcție de costuri, prevede totuși că un „obiectiv” urmărit de ANR-uri în această situație este acela a „calculării costului furnizării *eficiente* a serviciilor” [12].

42. Mai mult, punctul 1 din Recomandarea privind tarifele de terminare prevede că „ANR-urile trebuie să fixeze tarife de terminare a apelurilor pe baza costurilor suportate de un operator *eficient*” [13]. În această privință, subliniem că, deși, astfel cum s-a menționat anterior, ANR-urile dispun de o largă marjă de discreție în privința măsurilor corective, articolul 19 alineatul (1) din directiva-cadru prevede că ANR-urile trebuie să țină seama „în cea mai mare măsură” de recomandările emise de Comisie și, în cazul în care o ANR a ales să nu urmeze o recomandare, ar trebui să „informeze Comisia, prezentând motivele pentru poziția sa”. În consecință, în Hotărârea Koninklijke KPN, Curtea a statuat că „revine ANR, atunci când impune, în conformitate cu articolul 13 din Directiva privind accesul, obligații de control al prețurilor și de contabilitate a costurilor, sarcina să urmeze, *în principiu*, indicațiile cuprinse în [Recomandarea privind tarifele de terminare a apelurilor]. Însă numai în cazul în care consideră, în cadrul evaluării unei anumite situații, că modelul […] preconizat de această recomandare nu este adaptat circumstanțelor, ANR se poate îndepărta de acesta, motivându-și poziția [14].

43. Motivul pentru care Recomandarea privind tarifele de terminare prevede că tarifele de terminare trebuie să se bazeze pe costurile suportate de un operator eficient este acela că, astfel cum s-a menționat mai sus, „tarifarea excesivă este principala problemă de concurență a autorităților de reglementare”, cu atât mai mult cu cât tarifele ridicate de terminare pot fi transferate asupra utilizatorilor finali și „recuperate, în final, prin impunerea […] unor tarife mai ridicate pentru apeluri” [15].

44. Acest lucru este în conformitate cu articolul 13 alineatul (2) din Directiva privind accesul, care prevede că „toate mecanismele de recuperare a costurilor sau metodele de stabilire a prețurilor obligatorii sunt destinate promovării *eficienței* economice și a concurenței durabile și maximizării avantajelor pentru consumatori” [16]. Acest lucru este de asemenea în conformitate cu articolul 8 alineatul (4) din Directiva privind accesul, care prevede că obligațiile impuse în special în temeiul articolului 13 din această directivă ar trebui „justificate în ceea ce privește obiectivele prevăzute la articolul 8 din [directiva-cadru]”. Printre aceste obiective se numără lipsa „denaturării sau restricției concurenței” și promovarea „investițiilor eficiente în infrastructură” [17].

12 Sublinierea noastră.

13 Sublinierea noastră.

14 Hotărârea Curții din 15 septembrie 2016, Koninklijke KPN și alții (C-28/15, EU:C:2016:692, punctul 38) (sublinierea noastră).

15 A se vedea considerentul (7) al Recomandării privind tarifele de terminare a apelurilor. A se vedea de asemenea considerentul (9) al aceleiași recomandă, care arată că, „[î]ntr-un mediu competitiv, operatorii ar concura pe baza costurilor curente și nu ar fi compensați pentru costurile suportate din cauza unor ineficiențe […]”.

16 Sublinierea noastră.

17 A se vedea articolul 8 alineatul (2) literele (b) și (c) din directiva-cadru (sublinierea noastră).

45. Prin urmare, în cazul în care costurile suportate de operatorul în cauză depășesc costurile unui operator eficient, prețul stabilit pe baza acestuia din urmă poate fi inferior celui dintâi. În opinia noastră, această situație nu contravine articolului 13 din Directiva privind accesul, deoarece, astfel cum s-a explicat mai sus, costurile unui operator eficient ar trebui să fie utilizate „în principiu” pentru a stabili prețuri orientate în funcție de costuri în temeiul acestei dispoziții. Astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea Koninklijke KPN, aceasta nu aduce atingere libertății ANR-urilor de a se îndepărta, într-o anumită situație, de la metoda susținută de Recomandarea privind tarifele de terminare a apelurilor, atunci când consideră adecvat și își motivează decizia [18].

46. Am dori totuși să subliniem că, în opinia noastră, prețurile orientate în funcție de costuri impuse în temeiul articolului 13 din Directiva privind accesul nu pot fi inferioare costurilor suportate de un operator eficient pentru furnizarea serviciului de interconectare în cauză [19], întrucât impunerea unor prețuri sub costurile unei furnizări eficiente a serviciului în cauză poate descuraja operatorul respectiv să își mențină rețeaua și să dezvolte infrastructura de generație următoare. De asemenea, aceasta poate descuraja operatorii concurenți să își construiască propria infrastructură de rețea, care se numără printre obiectivele enumerate la articolul 8 alineatul (2) din directiva-cadru. Un alt motiv care se poate invoca este că, în conformitate cu articolul 13 alineatele (1) și (3) din Directiva privind accesul, operatorul în cauză ar trebui să beneficieze de o „cotă rezonabilă de rentabilitate” în raport cu capitalul corespunzător sau cu investiția.

47. În prezenta cauză, menționăm că, potrivit deciziei de trimitere, nu s-a stabilit că nivelul costurilor suportate de Polkomtel era mai mare decât cel al unui operator eficient. TTM al Polkomtel a fost stabilit astfel pe baza TTM mediu al celor trei operatori existenți, și anume Polkomtel însuși și concurenții Orange și T-Mobile, care au servit drept referințe [20]. Curtea nu a primit nicio informație referitoare la modalitatea de calcul al TTM ale Orange și T-Mobile. Mai exact, nu a fost furnizată nicio informație cu privire la aspectul dacă TTM ale Orange și T-Mobile au fost stabilite în mod liber sau de președintele UKE [21]. Dacă au fost stabilite de președintele UKE, este posibil ca acestea să fi fost calculate pe baza costurilor unui operator eficient.

48. În consecință, instanța de trimitere va trebui să verifice dacă TTM al Polkomtel se bazează pe costurile suportate de un operator eficient pentru furnizarea angro de servicii de terminare a apelurilor de voce într-o rețea mobilă. În caz contrar, instanța de trimitere ar trebui să verifice dacă a fost oportună îndepărtarea de modelul susținut în Recomandarea privind tarifele de terminare a apelurilor și dacă au fost prezentate motive pentru o astfel de abordare în decizia TTM din 2009. În această privință, remarcăm că, în ședință, reprezentantul președintelui UKE a susținut că în decizia

18 Hotărârea Curții din 15 septembrie 2016, Koninklijke KPN și alții (C-28/15, EU:C:2016:692, punctul 38).

19 A se vedea Garzaniti, L., și O'Regan, M. (editori), *Telecommunications, Broadcasting and the Internet EU Competition Law and Regulation*, a treia ediție, Sweet & Maxwell, 2010, punctul 1-278: operatorii cărora le-a fost impusă o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri pot totuși să crească prețurile „dacă există dovezi fiabile din analiza contabilității costurilor, aprobate de ANR-urile competente, că prețul propus ar fi inferior costurilor eficiente ale elementelor de rețea și serviciilor solicitate, incluzând o rată rezonabilă de rentabilitate”; a se vedea, de asemenea, Marini Balestra, F., *Manuale di diritto europeo e nazionale delle comunicazioni elettroniche*, CEDAM, 2013, p.175: „orientarea costurilor în funcție de prețuri este, în principiu, limita inferioară pe care ANR-urile nu o pot depăși: adică ANR-urile nu pot impune tarife inferioare costurilor […]. Această afirmație ar trebui echilibrată însă de faptul că costurile, astfel cum sunt calculate de ANR, pot fi inferioare costurilor reale, în cazul în care metodologia de contabilitate a costurilor aplicată de ANR utilizează costurile infrastructurii unui operator eficient, și nu pe cele ale operatorului în cauză […]. În consecință, o ANR nu ar putea stabili prețuri sub costurile pe care ea însăși le-a calculat, dar ar putea stabili prețuri inferioare costurilor reale”.

20 Decizia de trimitere subliniază faptul că „în prezenta cauză nu s-a dovedit că costurile pe care le-a suportat Polkomtel și care reprezintă baza pentru stabilirea prețului supus obligației prevăzute la articolul 40 din PT sunt mai mari decât ar fi necesar pentru prestarea *eficientă* a unor servicii. Președintele UKE a avut în vedere numai faptul că prețul calculat pe baza costurilor suportate de Polkomtel trebuie stabilit – definitiv – la un nivel inferior, *în vederea garantării acelorași condiții concurențiale pentru toți operatorii care dețin o putere semnificativă pe piață* (sublinierea noastră). În plus, în ședință, președintele UKE a arătat că decizia TTM din 2009 aplică o metodologie de evaluare comparativă.

21 Remarcăm totuși că, în ședință, președintele UKE a arătat că, la acea dată, trei operatori, inclusiv Polkomtel, aveau o putere semnificativă pe piață în Polonia. Fiecare deținea o cotă de aproximativ 30 % din piață și fiecăruia i-au fost impuse obligații de către președintele UKE.

TTM din 2009 a fost utilizată o metodă de evaluare comparativă, deoarece Recomandarea privind tarifele de terminare a apelurilor permite ANR-urilor o perioadă de tranziție pentru a pune în aplicare tarifele de terminare a apelurilor bazate pe costuri eficiente, și că decizia TTM din 2009 a fost adoptată în perioada de tranziție, care a durat până la 31 decembrie 2012 [22].

49. În consecință, răspunsul la prima întrebare ar trebui să fie acela că articolul 13 din Directiva privind accesul coroborat cu articolul 8 alineatul (4) din aceeași directivă trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care o ANR impune operatorului desemnat ca având putere semnificativă pe piață o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri, aceste prețuri pot fi, în principiu, stabilite sub costurile suportate de operatorul respectiv pentru furnizarea serviciului în cauză, cu condiția ca acestea să nu fie stabilite la un nivel inferior față de costurile suportate de un operator eficient pentru furnizarea serviciului menționat, fără a aduce însă atingere puterii discreționare a ANR, într-o situație dată, de a stabili prețuri mai mari decât costurile suportate de un operator eficient pentru furnizarea serviciului în cauză, în ipoteza în care consideră că o astfel de metodologie este adecvată și motivează utilizarea acesteia.

B. Cu privire la a doua întrebare preliminară

50. Prin intermediul celei de a doua întrebă, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul coroborat cu articolul 8 alineatul (4) din aceeași directivă și cu articolul 16 din cartă trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care o ANR impune unui operator desemnat ca având o putere semnificativă pe piață o obligație de a stabili prețuri orientate în funcție de costuri, aceasta poate impune operatorului respectiv obligația de a ajusta aceste prețuri o dată pe an, pe baza costului actualizat și de a transmite ANR respectivele prețuri actualizate înainte de a fi aplicate.

51. Polkomtel susține că, în cazul în care un operator cu putere semnificativă pe piață a fost obligat să stabilească prețuri orientate în funcție de costuri, nu poate fi obligat să ajusteze aceste prețuri anual și să prezinte prețurile ajustate ANR competente, care să le verifice înainte de a fi aplicate. Obligația de orienta prețurile în funcție de costuri poate fi impusă numai printr-o procedură complexă, care include o analiză a pieței în sensul articolului 16 din directiva-cadru. O asemenea analiză a pieței trebuie efectuată o dată la trei ani, în conformitate cu articolul 16 alineatul (6) din directiva-cadru, astfel cum a fost modificat prin Directiva 2009/140/CE [23] (care, recunoaște Polkomtel, nu era aplicabilă la data faptelor), și o dată la fiecare doi ani, conform dreptului național. Cu toate acestea, nimic nu împiedică ANR competentă să efectueze mai frecvent analize ale pieței. Dimpotrivă, ANR competentă nu poate solicita operatorului în cauză să ajusteze prețurile orientate în funcție de costuri stabilite anterior fără a efectua o nouă analiză a pieței. În caz contrar, prețurile reglementate ar putea fi menținute atunci când piața a devenit concurențială. În special, articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul nu poate fi interpretat ca impunând operatorului în cauză obligația de a ajusta anual prețurile orientate în funcție de costuri.

52. Guvernul neerlandez este de acord cu Polkomtel. Acesta subliniază în special că ANR-urile trebuie să efectueze o analiză de piață a piețelor de terminare a apelurilor de voce din rețelele mobile o dată la trei ani. În consecință, ANR-urile ar trebui să stabilească prețuri maxime pentru următorii trei ani. Dacă ANR-urile ar trebui să solicite ajustarea anuală a acestor prețuri, acestea ar încălca cerința de proporționalitate prevăzută la articolul 8 alineatul (4) din Directiva privind accesul și ar priva operatorii de securitate juridică, compromițând astfel investițiile.

22 Astfel, punctul 11 din Recomandarea privind tarifele de terminare prevede că „ANR-urile trebuie să se asigure că, până la 31 decembrie 2012, tarifele de terminare a apelurilor sunt implementate simetric și eficient în ceea ce privește costurile”. În plus, potrivit considerentului (21) din aceeași recomandare, „o perioadă de tranziție până la 31 decembrie 2012 este considerată ca suficient de lungă pentru a permite ANR-urilor să implementeze modelul costului”.

23 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 de modificare a Directivelor 2002/21, 2002/19 și 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (JO 2009, L 337, p.37).

53. Președintele UKE susține că operatorul căruia i s-a impus o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri poate fi obligat să ajusteze și să transmită anual respectivele prețuri pentru verificare de către ANR competentă înainte de aplicarea acestora. Acest lucru se datorează faptului că articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul împuternicește ANR să solicite operatorului în cauză să își justifice *în orice moment* prețurile și, dacă este necesar, pot cere ajustarea acestora. PT doar autorizează președintele UKE să solicite justificarea prețurilor și, dacă este necesar, ajustarea lor o dată pe an. Prin urmare, PT este în conformitate cu articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul și oferă operatorilor securitate juridică. De asemenea, legea menționată este în conformitate cu cerința de proporționalitate prevăzută la articolul 8 alineatul (4) din Directiva privind accesul.

54. Guvernul italian, guvernul polonez și Comisia sunt de acord cu președintele UKE.

55. În opinia noastră, articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul coroborat cu articolul 8 alineatul (4) din aceeași directivă trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care unui operator i s-a impus o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri, operatorul respectiv poate fi obligat să își ajusteze prețurile o dată pe an pe baza unor informații actualizate privind costurile și să prezinte aceste prețuri ANR competente pentru verificare.

56. Articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul prevede că, „în cazul în care un operator *are* o obligație privind orientarea în funcție de costuri a prețurilor sale”[24], adică, atunci când această obligație a fost deja impusă unui operator, „[ANR-urile] pot cere unui operator să își justifice integral prețurile și, după caz, pot cere ajustarea prețurilor”.

57. Observăm că, astfel cum a susținut Comisia, la articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul nu există nicio indicație cu privire la frecvența cu care ANR competentă poate cere o justificare și, după caz, poate cere ajustarea prețurilor stabilite anterior[25].

58. În consecință, trebuie să se facă trimitere la articolul 8 alineatul (4) din Directiva privind accesul, care prevede că obligațiile precum cea privind orientarea prețurilor în funcție de costuri sunt bazate pe natura problemei identificate, proporționale și justificate în ceea ce privește obiectivele stabilite la articolul 8 din [directiva-cadru]”. Considerăm că articolul 8 alineatul (4) din Directiva privind accesul ar trebui să se aplice nu numai impunerii inițiale a obligației de orientare a prețurilor în funcție de costuri, ci și ajustării acestor prețuri în temeiul articolului 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul. În consecință, frecvența cu care se poate cere justificarea și ajustarea prețurilor orientate în funcție de costuri impuse anterior trebuie să fie adecvată în prezenta cauză („[în funcție de] natura problemei identificate”), proporțională și să urmărească realizarea obiectivelor stabilite în directiva-cadru.

59. Observăm că o caracteristică a piețelor de comunicații electronice este evoluția lor rapidă datorată evoluțiilor tehnologice. În ședință, Comisia a explicat că aceste piețe sunt „caracterizate de evoluții rapide și progres tehnologic”, în timp ce președintele UKE a subliniat că „apar brusc evoluții tehnologice care modifică în mod fundamental funcționarea pieței relevante”[26]. Având în vedere aceste caracteristici ale pieței, considerăm că o obligație de ajustare anuală a prețurilor stabilite anterior nu poate fi considerată excesivă sau disproporționată.

24 Sublinierea noastră.

25 Nu este relevant faptul că, astfel cum a subliniat Polkomtel, articolul 16 alineatul (6) din directiva-cadru, astfel cum a fost modificat prin Directiva 2009/140, prevede că ANR-urile ar trebui să efectueze o analiză a pieței o dată la trei ani. Curtea este întrebată cât de des pot solicita ANR-urile ajustarea prețurilor orientate în funcție de costuri, în temeiul articolului 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul. Nu este întrebată cât de des pot efectua ANR-urile o analiză de piață în sensul articolului 16 din directiva-cadru.

26 A se vedea de asemenea Garzaniti, L., și O'Regan, M. (editori), *Telecommunications, Broadcasting and the Internet EU Competition Law and Regulation*, a treia ediție, Sweet & Maxwell, 2010, punctul 4-015, care subliniază impactul evoluțiilor tehnologice asupra definirii pieței.

60. În plus, subliniem că neajustarea în timp util a prețurilor orientate în funcție de costuri poate duce la denaturări sau la restricții ale concurenței, care, potrivit articolului 8 alineatul (2) litera (b) din directiva-cadru, trebuie evitate. Într-adevăr, în cazul în care costurile ar scădea semnificativ după stabilirea prețurilor orientate în funcție de costuri, operatorul în cauză ar putea, în lipsa ajustării în timp util, să perceapă prețuri excesiv de ridicate. Dimpotrivă, în cazul creșterii costurilor după stabilirea prețurilor orientate în funcție de costuri, operatorul în cauză ar putea întâmpina dificultăți pentru menținerea infrastructurii sau pentru investirea în tehnologii noi.

61. În consecință, în opinia noastră, un operator căruia i s-a impus o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri poate fi obligat să își justifice prețurile și, după caz, să le ajusteze anual.

62. Vom examina acum dacă ANR-urile trebuie să efectueze o analiză a pieței în sensul articolului 16 din directiva-cadru înainte de a proceda la o astfel de ajustare anuală a prețurilor orientate în funcție de costuri.

63. De la bun început, ar trebui să subliniem că o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri nu poate fi impusă decât ca ultimă etapă a unui proces în trei etape [27].

64. Ca o primă etapă, trebuie identificate și definite piețele susceptibile de reglementare *ex ante*, adică piețele care pot justifica impunerea unor obligații de reglementare. La nivelul Uniunii, Comisia emite o recomandare în temeiul articolului 15 alineatul (1) din directiva-cadru. Această recomandare enumeră piețele susceptibile de a fi supuse unei reglementări *ex ante* [28]. Apoi, ANR-urile sunt cele care trebuie să identifice și să definească piețele relevante de pe teritoriile lor naționale. În conformitate cu articolul 15 alineatul (3) din directiva-cadru, ele ar trebui să îndeplinească această sarcină „ținând seama în cea mai mare măsură” de recomandarea emisă de Comisie.

65. În cadrul celei de a doua etape, în conformitate cu articolul 16 alineatele (1) și (2) din directiva-cadru, ANR competentă efectuează analiza pieței relevante pentru a stabili dacă respectiva piață este efectiv concurențială, adică dacă un operator (individual sau împreună cu alții) are o putere semnificativă pe piață pe această piață [29].

66. Ca o a treia etapă, în cazul în care o ANR constată că un operator deține o putere semnificativă pe o piață relevantă, aceasta trebuie să impună operatorului respectiv obligații corespunzătoare în temeiul articolului 16 alineatele (2) și (4) din directiva-cadru. O astfel de obligație este obligația de orientare a prețurilor în funcție de costuri prevăzută la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul.

67. În opinia noastră, ANR-urile pot solicita ajustarea anuală a prețurilor orientate în funcție de costuri, fără a efectua o analiză a pieței în sensul articolului 16 din directiva-cadru.

68. În primul rând, articolul 16 alineatul (2) din directiva-cadru prevede că, „[a]tunci când, în conformitate cu [articolul 8 din Directiva privind accesul], [ANR] trebuie să se pronunțe asupra impunerii, menținerii, modificării sau eliminării unor obligații pentru întreprinderi, aceasta stabilește pe baza analizei pieței prevăzute la alineatul (1) din prezentul articol dacă piața în cauză este efectiv concurențială”. Conform articolului 16 alineatul (1) din directiva-cadru, în cel mai scurt termen de la adoptarea de către Comisie unei recomandări privind piețele relevante de produse și servicii susceptibile să fie supuse unei reglementări *ex ante* (adoptare care a avut loc de trei ori până în

27 A se vedea Garzaniti, L., și O'Regan, M. (editori), *Telecommunications, Broadcasting and the Internet EU Competition Law and Regulation*, a treia ediție, Sweet & Maxwell, 2010, punctele 1-220-1-226.

28 Recomandarea Comisiei din 17 decembrie 2007 privind pieţele relevante de produse şi servicii din sectorul comunicaţiilor electronice susceptibile de a fi supuse unor reglementări *ex ante* în conformitate cu Directiva 2002/21 (2007/879/CE) (Recomandarea privind pieţele) (JO 2007, L 344, p. 65).

29 Noțiunea de putere semnificativă pe piață, astfel cum este definită la articolul 14 din directiva-cadru, este echivalentă noțiunii de poziție dominantă în materie de concurență. A se vedea considerentul (70) al Orientărilor Comisiei privind analiza de piață și evaluarea puterii semnificative pe piață conform Cadrului de reglementare al Uniunii pentru rețele și servicii de comunicații electronice (JO 2002, C 165, p.6).

prezent) [30], ANR-urile efectuează o analiză a pieţelor identificate de Comisie în respectiva recomandare. În consecinţă, considerăm că articolul 16 alineatul (2) din directiva-cadru nu impune ANR-urilor să efectueze o nouă analiză a pieţei atunci când urmăresc să stabilească dacă „să modifice” o obligaţie impusă anterior. Mai degrabă, articolul 16 alineatul (2) doar obligă ANR-urile să facă trimitere la analiza iniţială a pieţei care a condus la impunerea, de exemplu, a unei obligaţii de orientare a preţurilor în funcţie de costuri şi să verifice dacă, în lumina informaţiilor actualizate privind costurile, acea obligaţie este în continuare adecvată.

69. În al doilea rând, considerentul (15) al Directivei privind accesul precizează că, pentru a impune o obligaţie specifică unui operator a cărui putere semnificativă pe piaţă a fost deja stabilită pe baza unei analize a pieţei, nu este necesară o „analiză de piaţă suplimentară”, ci doar „o justificare privind faptul că obligaţia în cauză este adecvată şi proporţională în ceea ce priveşte natura problemei identificate”. Prin urmare, singurul scop al analizei de piaţă realizate în temeiul articolului 16 din directiva-cadru este de a stabili dacă o piaţă este efectiv concurenţială. Lipsa unei concurenţe efective poate avea, de exemplu, în sensul articolului 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, semnificaţii diferite: „operatorul în cauză poate menţine preţurile la un nivel extrem de ridicat sau poate comprima preţurile în detrimentul utilizatorilor finali”. Odată stabilit acest aspect, nu este necesară nicio analiză suplimentară a pieţei pentru a impune obligaţii de reglementare. Cu alte cuvinte, scopul analizei pieţei în sensul articolului 16 din directiva-cadru nu este acela de a determina dacă o anumită măsură corectivă este adecvată. În consecinţă, în cazul în care nu se cere nicio analiză a pieţei pentru a determina dacă ar trebui impuse preţuri orientate în funcţie de costuri, nu se poate cere o analiză a pieţei pentru a stabili dacă aceste preţuri ar trebui, un an mai târziu, să fie ajustate (sau menţinute sau retrase).

70. Evident, acest lucru nu înseamnă că preţurile orientate în funcţie de costuri impuse anterior pot fi modificate fără a se evalua adecvarea şi proporţionalitatea acestora. „Justificarea” adecvării şi proporţionalităţii pe care considerentul (15) al Directivei privind accesul o impune pentru stabilirea iniţială a unei obligaţii se aplică, în opinia noastră, şi în privinţa modificării respectivei obligaţii. Acest lucru este în conformitate cu articolul 8 alineatul (4) din Directiva privind accesul, care impune ca obligaţiile să fie „proporţionale”.

71. În această privinţă, menţionăm că, deşi articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul impune operatorului în cauză „sarcina de a dovedi că [tarifele] sunt determinate în funcţie de costuri”, această dispoziţie se referă totuşi la calcularea „costului furnizării eficiente a unor servicii”, pe care o încredinţează ANR-urilor. Aceasta implică, în opinia noastră, că ANR-urile ar trebui să verifice informaţiile furnizate de operatorul în cauză şi să examineze dacă costurile, astfel cum sunt calculate pe baza analizei iniţiale a pieţei [31], au evoluat şi dacă, în consecinţă, preţurile ar trebui ajustate.

72. În opinia noastră, acest lucru este în concordanţă cu libertatea de a desfăşura o activitate consacrată la articolul 16 din cartă.

30 Prima recomandare privind pieţele relevante de produse şi servicii care pot fi reglementate *ex ante* a fost adoptată în 2003 [(Recomandarea Comisiei din 11 februarie 2003 privind pieţele relevante de produse şi servicii din sectorul comunicaţiilor electronice susceptibile de a fi reglementate *ex ante* în conformitate cu Directiva 2002/21 (2003/311/CE), JO 2003, L 114, p. 45)]. A doua a fost adoptată în anul 2007 (Recomandarea privind pieţele, citată la nota de subsol 28). A treia a fost adoptată în anul 2014 [Recomandarea Comisiei din 9 octombrie 2014 privind pieţele relevante de produse şi servicii din sectoarele de comunicaţii electronice susceptibile de a fi supuse unei reglementări *ex ante*, în conformitate cu Directiva 2002/21 (2014/710/EU), JO 2017, L 295, p.79)].

31 Indiferent de metodologia de contabilitate a costurilor aplicată.

73. Protecția oferită de articolul 16 din cartă se referă la libertatea de a exercita o activitate economică sau comercială, libertatea contractuală și libera concurență. Libertatea contractuală include libertatea de a determina prețul unui serviciu [32]. În opinia noastră, obligația de a stabili prețuri orientate în funcție de costuri constituie, fără îndoială, o ingerință în libertatea de a desfășura o activitate economică. În consecință, obligația de ajustare anuală a acestor prețuri fără ca ANR să efectueze o analiză a pieței constituie de asemenea o ingerință în această libertate.

74. Cu toate acestea, articolul 52 alineatul (1) din cartă admite că pot fi impuse restrângeri în exercitarea drepturilor și libertăților prevăzute în cartă, în măsura în care aceste restrângeri sunt prevăzute de lege, respectă substanța acestor drepturi și libertăți și, conform principiului proporționalității, sunt necesare și răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniunea Europeană sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți [33]. Menționăm, în primul rând, că obligația de stabilire a prețurilor orientate în funcție de costuri și obligația de ajustare anuală a acestor prețuri fără ca ANR să efectueze o analiză a pieței sunt prevăzute de dreptul național, și anume de PT. În al doilea rând, aceste obligații respectă esența libertății de a desfășura o activitate, deoarece operatorii pot furniza în continuare serviciul de interconectare în cauză (dat fiind că ANR nu poate stabili prețuri la un nivel inferior costurilor unui operator eficient). În al treilea rând, articolele 39 și 40 din PT, care transpun articolul 13 din Directiva privind accesul, urmăresc obiective de interes general recunoscute de Uniunea Europeană, cum ar fi promovarea concurenței menționată la articolul 8 alineatul (2) din directiva-cadru. În special, obligația de stabilire a prețurilor orientate în funcție de costuri și de ajustare anuală a acestora ar trebui, în conformitate cu articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, să împiedice operatorii să perceapă prețuri excesiv de ridicate sau să aplice o comprimare a prețurilor. În al patrulea rând, obligația de ajustare anuală a prețurilor și pe baza unei verificări a oportunității unei astfel de ajustări de către ANR competentă în funcție de evoluția costurilor este în conformitate cu cerința de proporționalitate prevăzută la articolul 8 alineatul (4) din Directiva privind accesul.

75. În consecință, răspunsul la a doua întrebare preliminară ar trebui să fie că articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul, coroborat cu articolul 8 alineatul (4) din respectiva directivă și cu articolul 16 din cartă, trebuie interpretat în sensul că, atunci când o ANR impune unui operator desemnat ca având o putere semnificativă pe piață o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri, ANR poate solicita operatorului respectiv să își justifice integral prețurilor și, dacă este necesar, să le ajusteze anual. Pentru a solicita o astfel de ajustare a prețurilor, ANR-urile nu sunt obligate să efectueze o analiză a pieței în sensul articolului 16 din directiva-cadru. Totuși, acestea trebuie să se asigure că ajustarea prețurilor este adecvată și proporțională în funcție de evoluția costurilor.

32 Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctele 42 și 43).

33 Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, punctul 70).

C. Cu privire la a treia întrebare preliminară

76. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă unui operator căruia i-a fost impusă o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri în temeiul dispozițiilor articolului 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul i se poate solicita ajustarea prețurilor sale în temeiul dispozițiilor articolului 13 alineatul (3) din aceeași directivă numai după ce a început să aplice prețurile orientate în funcție de costuri sau și înainte de a începe să le aplice [34].

77. Instanța de trimitere constată că versiunea în limba polonă a articolului 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul prevede că „[ANR-urile] pot cere unei întreprinderi să își justifice integral prețurile *aplicate* și, după caz, pot cere ajustarea corespunzătoare a acestor prețuri” [35]. Potrivit instanței de trimitere, versiunea în limba polonă a acestei dispoziții sugerează că autoritățile naționale de reglementare pot solicita operatorului căruia i s-a impus o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri să ajusteze aceste prețuri numai după ce a început să aplice prețurile orientate în funcție de costuri stabilite în temeiul articolului 13 alineatul (1). Cu toate acestea, instanța de trimitere arată că, spre deosebire de versiunea în limba polonă, versiunile în limbile engleză, germană și franceză ale articolului 13 alineatul (3) ultima teză nu fac trimitere la prețurile deja „aplicate”. În consecință, instanța de trimitere consideră că ANR-urile pot solicita unui operator căruia i s-a impus o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri să ajusteze aceste prețuri în temeiul articolului articolul 13 alineatul (3) nu numai atunci când operatorul respectiv a început să aplice respectivele prețuri orientate în funcție de costuri, dar și înainte de a începe să le aplice.

78. Constatăm, de exemplu, că articolul 13 alineatul (3) ultima teză din Directiva privind accesul, în versiunile în limbile daneză, germană, franceză, maghiară, italiană și suedeză [36], prevede că ANR-urile pot solicita unui operator să justifice integral „prețurile sale”. Aceste versiuni nu fac nicio referire la prețurile „aplicate”. Versiunea spaniolă face totuși referire la prețurile „aplicate” [37].

79. În temeiul unei jurisprudențe constante, în caz de neconcordanță între diferitele versiuni lingvistice ale unui text legislativ al Uniunii, dispoziția în cauză trebuie să fie interpretată în raport cu economia generală și cu finalitatea reglementării din care face parte [38]. În prezenta cauză, articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul garantează că operatorul căruia i s-a impus o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri în temeiul articolului 13 alineatul (1) aplică de fapt prețuri

34 Considerentele deciziei de trimitere arată că, prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească „dacă articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul trebuie interpretat în sensul că obligația unui operator […] cu putere semnificativă pe piață de a ajusta prețurile pe care le-a calculat în executarea obligației impuse în conformitate cu *articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul* este actualizată abia […] după începerea aplicării în comerț a prețurilor astfel stabilite sau […] [înainte ca] operatorul să aplice în comerț prețurile stabilite de [NRA]” (sublinierea noastră). În consecință, în opinia noastră, instanța de trimitere nu întreabă dacă operatorului în cauză i se poate solicita, în temeiul articolului 13 alineatul (3), să își ajusteze prețurile atunci când aplică prețuri stabilite în mod liber, precum și atunci când aplică prețurile anterior impuse de ANR în temeiul articolului 13 alineatul (1). Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă operatorul respectiv poate fi obligat, în temeiul articolului 13 alineatul (3), să își ajusteze prețurile după ce a început să aplice prețurile stabilite anterior de ANR conform articolului 13 alineatul (1), precum și înainte ca acesta să înceapă aplicarea prețurilor stabilite anterior de ANR.

35 Sublinierea noastră. Versiunea în limba polonă a ultimei teze a articolului 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul prevede următoarele: „[k]rajowe organy regulacyjne mogą zażądać od danego operatora całościowego uzasadnienia *stosowanych cen*, a w razie potrzeby – odpowiedniego dostosowania tych cen” (sublinierea noastră).

36 Versiunea în limba daneză prevede următoarele: „de nationale tilsynsmyndigheder kan anmode en udbyder om at fremlægge fuld dokumentation for *priserne* og om nødvendigt kræve, at priserne tilpasses”; versiunea în limba germană prevede următoarele: „die nationalen Regulierungsbehörden können von einem Betreiber die umfassende Rechtfertigung *seiner Preise* und gegebenenfalls deren Anpassung verlangen”; versiunea în limba franceză prevede următoarele: „les autorités réglementaires nationales peuvent demander à une entreprise de justifier intégralement *ses prix* et, si nécessaire, en exiger l’adaptation”; versiunea în limba maghiară prevede următoarele: „a nemzeti szabályozó hatóságok megkövetelhetik az üzemeltetőtől, hogy *árait* teljeskörűen indokolja, és szükség szerint megkövetelhetik az *árak* kiigazítását is”; versiunea în limba italiană prevede următoarele: „le autorità nazionali di regolamentazione possono esigere che un operatore giustifichi pienamente *i propri prezzi* e, ove necessario, li adegui” și versiunea în limba suedeză prevede următoarele: „de nationella regleringsmyndigheterna får ålägga en operatör att fullt ut motivera *sina priser* och, när så är lämpligt, kräva att priserna justeras” (sublinierea noastră).

37 Versiunea în limba spaniolă prevede următoarele: „las autoridades nacionales de reglamentación podrán exigir a un operador que justifique plenamente *los precios que aplica* y, cuando proceda, ordenarle que los modifique” (sublinierea noastră).

38 Hotărârea din17 mai 2017, *ERGO Poist’ovňa* (C-48/16, UE:C:2017:377 punctul 37).

orientate în funcție de costuri. Articolul 13 alineatul (3) garantează că obligația impusă în temeiul articolului 13 alineatul (1) este pusă în aplicare în mod real. Considerăm că această obligație nu ar putea fi pusă în aplicare în mod real în cazul în care ANR competentă nu ar putea cere operatorului în cauză să își ajusteze prețurile înainte de a începe să le aplice, precum și după ce a început să le aplice. În această privință, subliniem că articolul 8 alineatul (1) din directiva-cadru permite autorităților naționale de reglementare să ia „toate măsurile rezonabile”" pentru a atinge obiectivele prevăzute la alineatul 2 din această dispoziție, în special promovarea concurenței, cu condiția ca aceste măsuri să fie proporționale [39].

80. În consecință, la a treia întrebare preliminară trebuie să se răspundă că articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul trebuie interpretat în sensul că, atunci când o obligație de stabilire a prețurilor în funcție de costuri a fost impusă unui operator în temeiul articolului 13 alineatul (1) din această directivă, operatorul trebuie să își adapteze prețurile, înainte de a le aplica sau după ce a început să le aplice.

IV. Concluzii

81. În lumina celor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Sąd Najwyższy (Curtea Supremă, Polonia) următoarele:

„1) Articolul 13 din Directiva 2002/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind accesul la rețelele de comunicații electronice și facilitățile conexe și interconectarea acestora (Directiva privind accesul) coroborat cu articolul 8 alineatul (4) din aceeași directivă trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care o autoritate națională de reglementare impune unui operator desemnat ca având putere semnificativă pe piață o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri, aceste prețuri pot fi stabilite, în principiu, la un nivel inferior față de costurile suportate de operatorul respectiv pentru furnizarea serviciului în cauză, cu condiția ca acestea să nu fie stabilite la un nivel inferior față de costurile suportate de un operator eficient pentru furnizarea acelui serviciu. Cu toate acestea, acest lucru nu aduce atingere puterii autorității naționale de reglementare de a stabili în mod discreționar, într-o anumită situație, prețuri la un nivel superior față de costurile suportate de un operator eficient pentru furnizarea serviciului în cauză, în ipoteza în care consideră că este adecvată o astfel de metodologie și motivează utilizarea acesteia.

2) Articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul coroborat cu articolul 8 alineatul (4) din aceeași directivă și cu articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care o autoritate națională de reglementare impune unui operator desemnat ca având o putere semnificativă pe piață o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri, respectiva autoritate națională de reglementare poate solicita operatorului menționat să își justifice integral prețurile și, după caz, să le ajusteze anual. Pentru a impune o astfel de ajustare a prețurilor, autoritățile naționale de reglementare nu sunt obligate să efectueze o analiză a pieței în sensul articolului 16 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). Acestea trebuie să se asigure totuși că ajustarea prețurilor este adecvată și proporțională în funcție de evoluția costurilor.

3) Articolul 13 alineatul (3) din Directiva privind accesul trebuie interpretat în sensul că, atunci când o obligație de orientare a prețurilor în funcție de costuri a fost impusă unui operator în temeiul articolului 13 alineatul (1) din Directiva privind accesul, operatorul respectiv poate fi obligat să își ajusteze prețurile, înainte de a începe să le aplice sau după ce a început să le aplice.”

39 Ar trebui să subliniem că, în ședință, reprezentanții președintelui UKE și cei ai guvernului polon au indicat că decizia TTM din 2009 nu a fost aplicată retroactiv.