Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

17. září 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Sítě a služby elektronických komunikací — Univerzální služba a práva uživatelů — Směrnice 2002/22/ES — Článek 28 — Přístup k číslům a službám — Nezeměpisná čísla — Směrnice 2002/19/ES — Články 5, 8 a 13 — Pravomoci vnitrostátních regulačních orgánů — Regulace cen — Tranzitní služby volání — Vnitrostátní právní úprava, která poskytovatelům tranzitních služeb telefonních hovorů zakazuje uplatnění vyšších poplatků za volání na nezeměpisná čísla, než za volání na zeměpisná čísla — Podnik, který nemá významnou tržní sílu — Příslušný vnitrostátní orgán“

Ve věci C-85/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemsko) ze dne 12. února 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 18. února 2014, v řízení

KPN BV

proti

Autoriteit Consument en Markt (ACM),

V

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (zpravodaj) a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 11. března 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za KPN BV L. Mensinkem, T. van der Vijverem a C. Schillemansem, advocaten,

— za nizozemskou vládu M. Bulterman a J. Langerem, jako zmocněnci,

— za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s A. De Stefanem, avvocato dello Stato,

* Jednací jazyk: nizozemština.

— za Evropskou komisi F. Wilmanem a G. Braunem, jakož i L. Nicolae, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 16. dubna 2015,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 28 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) (Úř. věst. L 108, s. 51; Zvl. vyd. 13/029, s. 367), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/136/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. L 337, s. 11, dále jen „směrnice o univerzální službě“).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společností KPN BV (dále jen „KPN“) a Autoriteit Consument en Markt (ACM) (úřad pro spotřebitele a trhy) ve věci příkazu s připojenou sankcí pokuty, jímž se společnosti KPN nařizuje snížení jejích tarifů za tranzitní služby volání na nezeměpisná čísla.

Právní rámec

Unijní právo

Nový regulační rámec použitelný na služby elektronických komunikací

3 Nový regulační rámec použitelný na služby elektronických komunikací (dále jen „NRR“) sestává ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro elektronické komunikační sítě a služby (rámcová směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. L 337, s. 37, dále jen „rámcová směrnice“), jakož i ze zvláštních směrnic, které jej doplňují, tzn. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/29, s. 337), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 7; Zvl. vyd. 13/29, s. 323), směrnice o universální službě a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (směrnice o soukromí a elektronických komunikacích) (Úř. v. L 201, s. 37; Zvl. vyd. 13/29, s. 514).

– Rámcová směrnice

4 Článek 2 rámcové směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

[...]

g) ‚vnitrostátním regulačním orgánem‘ rozumí subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmikoli regulačními úkoly uloženými touto směrnicí a zvláštními směrnicemi;

[...]

l) ‚zvláštními směrnicemi' [autorizační směrnice], [přístupová směrnice], [směrnice o univerzální službě] a směrnice […] 2002/58[…].

[...]"

5 Článek 6 rámcové směrnice, nadepsaný „Mechanismus konzultací a transparentnost", upravuje vnitrostátní konzultační postupy mezi vnitrostátními regulačními orgány (dále jen „VRO") a zúčastněnými stranami, mají-li VRO v úmyslu přijmout opatření podle této směrnice nebo zvláštních směrnic, jež mají významný vliv na relevantní trh.

6 Článek 7 této směrnice, nadepsaný „Upevnění vnitřního trhu elektronických komunikací", stanoví především povinnost VRO členského státu zpřístupnit Komisi a VRO ostatních členských států návrh opatření, která zamýšlí přijmout v případech uvedených v třetím odstavci tohoto článku. Článek 7a uvedené směrnice stanoví postup jednotného uplatňování zamýšlených opatření týkajících se mimo jiné uložení, změny nebo zrušení různých povinností operátorů.

7 Článek 8 rámcové směrnice stanoví obecné cíle a regulační zásady, jejichž dodržování musí VRO zajistit při plnění regulačních úkolů uvedených v této směrnici i ve zvláštních směrnicích.

8 Článek 16 uvedené směrnice stanoví pravidla pro uplatnění postupu pro analýzu trhu.

– Směrnice o univerzální službě

9 V článku 2 písm. d) a f) směrnice o univerzální službě jsou podány tyto definice:

„d) ‚zeměpisným číslem' se rozumí číslo z národního telefonního číslovacího plánu, u kterého část číselné struktury obsahuje zeměpisný údaj používaný pro směrování volání na fyzické umístění koncového bodu sítě (NTP);

[...]

f) ‚nezeměpisným číslem' se rozumí číslo z národního číslovacího plánu, které není zeměpisným číslem. Tento pojem zahrnuje mimo jiné čísla mobilních telefonů, služeb bezplatného volání a služeb se zvýšenou sazbou."

10 Článek 28 odst. 1 této směrnice, nadepsaný „Přístup k číslům a službám", stanoví:

„Členské státy zajistí, že v případě, kdy je to technicky a ekonomicky proveditelné, a kromě případů, kdy se volaný účastník rozhodl z obchodních důvodů omezit přístup volajících, kteří se nacházejí ve vymezených zeměpisných oblastech, příslušné vnitrostátní orgány přijmou veškerá potřebná opatření k zaručení toho, aby koncoví uživatelé měli:

a) přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel [v Evropské unii] a mohli tyto služby využívat a

b) přístup ke všem číslům poskytovaným ve Společenství bez ohledu na technologie a zařízení, které operátor používá, včetně čísel z národních číslovacích plánů členských států, čísel z evropského telefonního číslovacího prostoru a univerzálních mezinárodních bezplatných čísel (UIFN).

[...]"

– Přístupová směrnice

11 Článek 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 7; Zvl. vyd. 13/29 s. 323), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140 (dále jen „přístupová směrnice“) stanoví:

„1. V rámci stanoveném směrnicí 2002/21/ES (rámcová směrnice) harmonizuje tato směrnice způsob, kterým členské státy regulují přístup k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a jejich vzájemné propojení. Cílem je zavést v souladu se zásadami vnitřního trhu předpisový rámec pro vztahy mezi zajišťovateli sítí a poskytovateli služeb, který povede k dosažení trvalé hospodářské soutěže, interoperability služeb elektronických komunikací a k prospěchu zákazníka.

2. Tato směrnice stanoví práva a povinnosti pro operátory a podniky, které usilují o propojení a/nebo přístup k sítím nebo přiřazeným zařízením. Stanoví cíle pro vnitrostátní regulační orgány, pokud jde o přístup a propojení, a stanoví postupy, které zajistí, aby povinnosti uložené vnitrostátními regulačními orgány byly přezkoumávány a popřípadě zrušeny, jakmile je žádoucích cílů dosaženo. Pojem ‚přístup‘ ve smyslu této směrnice neznamená přístup pro koncové uživatele.“

12 Článek 5 přístupové směrnice, nadepsaný „Pravomoci a odpovědnosti [VRO] ve vztahu k přístupu a propojení“, stanoví:

„1. Při uskutečňování cílů stanovených v článku 8 [rámcové směrnice] [VRO] podporují a v případě potřeby zajišťují v souladu s ustanoveními této směrnice odpovídající přístup a propojení, jakož i interoperabilitu služeb a plní své úkoly způsobem, který podporuje efektivitu, udržitelnou hospodářskou soutěž, efektivní investice a inovace a koncovým uživatelům přináší co nejvyšší výhody.

Aniž jsou dotčena opatření, která mohou být přijata vůči podnikům s významnou tržní silou v souladu s článkem 8, musí mít [VRO] zejména pravomoc uložit:

a) v míře, která je nezbytná k zabezpečení spojení konec-konec, povinnosti podnikům, které kontrolují přístup ke koncovým uživatelům, v odůvodněných případech rovněž povinnost propojovat jejich sítě, kde tomu tak ještě není;

ab) v odůvodněných případech a v nezbytné míře, povinnosti podnikům, které kontrolují přístup ke koncovým uživatelům, s cílem zajistit interoperabilitu jejich služeb;

[...]

2. Povinnosti a podmínky uložené v souladu s odstavcem 1 musí být objektivní, transparentní, přiměřené a nediskriminační a uplatňují se v souladu s postupy podle článků 6, 7 a 7a [rámcové směrnice].

3. Ve vztahu k přístupu a propojení členské státy zajistí, aby byl vnitrostátní regulační orgán zmocněn k provedení zásahu z vlastního podnětu, je-li to odůvodněné, nebo na žádost jedné ze zúčastněných stran, nedojde-li k dohodě mezi podniky, aby byly zajištěny politické cíle článku 8 [rámcová směrnice], v souladu s ustanoveními této směrnice a s postupy podle článků 6 a 7, 20 a 21 [rámcové směrnice].“

13 Článek 8 přístupové směrnice, nadepsaný „Ukládání, změna nebo rušení povinností“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby byly [VRO] zmocněny ukládat povinnosti stanovené v článcích 9 až 13a.

2. Pokud je operátor na základě analýzy trhu provedené v souladu s článkem 16 [rámcové směrnice] označen jako operátor s významnou tržní silou na určitém trhu, uloží mu vnitrostátní regulační orgány podle potřeby povinnosti uvedené v článcích 9 až 13 této směrnice.

3. Aniž jsou dotčeny:

[...]

— články 12 a 13 [rámcové směrnice], podmínka 7 v části B přílohy [autorizační směrnice], jak je uplatněna na základě čl. 6 odst. 1 dané směrnice, články 27, 28 a 30 [směrnice o univerzální službě] […] obsahující povinnosti pro podniky jiné než podniky označené jako podniky s významnou tržní silou, […]

[...]

neukládají [VRO] povinnosti stanovené v článcích 9 až 13 operátorům, kteří nebyli označeni v souladu s odstavcem 2.

[...]

4. Povinnosti uložené v souladu s tímto článkem musí vycházet z povahy zjištěného problému a musí být přiměřené a odůvodněné s ohledem na cíle stanovené v článku 8 směrnice [rámcové směrnice]. Takové povinnosti mohou být uloženy pouze po konzultacích v souladu s články 6 a 7 dané směrnice.

[...]“

14 Článek 13 odst. 1 přístupové směrnice, nadepsaný „Regulace cen a povinnost nákladového účetnictví“, stanoví:

„V případech, kdy z analýzy trhu vyplývá, že v důsledku nedostatku účinné hospodářské soutěže by mohl dotyčný operátor udržovat ceny na neúměrně vysoké úrovni nebo stlačovat ceny v neprospěch koncových uživatelů, může [VRO] v souladu s článkem 8 uložit povinnosti týkající se úhrady nákladů a regulace cen, včetně nákladové orientace cen a povinnosti týkající se systémů nákladového účetnictví, za poskytování určitých druhů propojení nebo přístupu. […]“

Směrnice 2009/136

15 Podle bodu 46 odůvodnění směrnice 2009/136:

„Jednotný trh má za následek, že koncoví uživatelé mají přístup ke všem číslům uvedeným v národních číslovacích plánech jiných členských států a přístup ke službám pomocí nezeměpisných čísel v rámci Společenství, mimo jiné včetně čísel služby bezplatného volání a čísel pro služby s vyjádřenou cenou. [...] Kromě objektivně odůvodněných případů, například při potírání podvodů nebo zneužití [...], kdy je číslo definováno pouze jako národní […] nebo kdy je to technicky či ekonomicky neuskutečnitelné, by přeshraniční přístup k číslovacím zdrojům a souvisejícím službám neměl být znemožněn.“

Nizozemské právo

16 Podle článku 6.5 zákona o telekomunikacích (Telecommunicatiewet, dále jen „Tw“), kterým byl článek 28 směrnice o univerzální službě proveden do vnitrostátního práva:

„1. Poskytovatelé veřejných sítí elektronických komunikací nebo veřejných služeb elektronických komunikací, kteří v této souvislosti kontrolují přístup ke koncovým uživatelům, zajišťují, aby koncoví uživatelé nacházející se v Evropské unii měli přístup:

a. ke všem číslům z národního číslovacího plánu vydaným v rámci Evropské unie,

b. ke všem číslům [ETNS] a

c. ke všem číslům vydaným [Mezinárodní telekomunikační unií (ITU)]

a aby mohli využívat služby s využitím čísel uvedených pod písm. a) až c), s výjimkou případů, kdy toto není technicky nebo ekonomicky proveditelné nebo kdy se volaný účastník rozhodl omezit přístup volajících, kteří se nacházejí ve vymezených zeměpisných oblastech.

2. Prostřednictvím nařízení nebo na základě nařízení mohou být přijímány podrobnější předpisy k dodržování povinností uvedených v odstavci 1. Tyto předpisy se mohou mimo jiné vztahovat na poplatky za přístup k telefonním číslům uvedeným v odstavci 1.

3. Předpisy uvedené v odstavci 2 se mohou lišit podle kategorií poskytovatelů uvedených v odstavci 1, přičemž tyto kategorie se určí přímo v těchto předpisech. Prostřednictvím výše uvedených předpisů lze přenášet úkoly a pravomoci na [ACM].“

17 Na základě Tw bylo přijato rozhodnutí o interoperabilitě (Besluit Interoperabiliteit, dále jen „BI“). Článek 5 BI ve znění účinném od 1. července 2013 zní takto:

„1. Poskytovatel veřejných telefonních služeb nebo na nich se podílející poskytovatel veřejných sítí elektronických komunikací, který v této souvislosti kontroluje přístup ke koncovým uživatelům, zajistí, aby koncoví uživatelé mohli v rámci Unie využívat služby s využitím nezeměpisných čísel.

2. Povinnost ve smyslu odstavce 1 v každém případě zahrnuje, že poskytovatelé veřejných telefonních služeb a veřejných sítí elektronických komunikací uvedení v odstavci 1 u hovorů u telefonních čísel z řad 0800, 084, 085, 087, 088, 0900, 0906, 0909, 116, 14 nebo 18 stanovují tarify nebo jiné poplatky, které jsou srovnatelné s tarify nebo jinými poplatky, které stanovují u hovorů u zeměpisných čísel, a odchylné tarify stanovují pouze v případech, kdy je to nezbytné k tomu, aby byly pokryty dodatečné náklady u hovorů u těchto nezeměpisných čísel. Ministerské nařízení může stanovit, že se tato povinnost vztahuje na další kategorie poskytovatelů nebo další kategorie nezeměpisných čísel.

3. Ministerským nařízením lze upravit podrobnější pravidla ohledně povinnosti podle odstavce 1.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

18 KPN poskytuje v Nizozemsku tranzitní služby volání na nezeměpisná čísla, které představují přibližně 20% podíl jím zprostředkovaných volání na tato čísla.

19 Poté, co ACM konstatovala, že KPN v rozporu s článkem 5 BI uplatňovala na tranzitní služby volání na nezeměpisná čísla vyšší tarify, než jaké uplatnila na tytéž služby hovorů na zeměpisná čísla, aniž byl tento rozdíl odůvodněn dodatečnými náklady, vydala jakožto VRO rozhodnutím ze dne 18. října 2013 vůči KPN správní příkaz k úpravě tarifů pod hrozbou penále ve výši 25 000 eur denně, omezeného na maximální výši 5 milionů eur.

20 KPN podala proti tomuto rozhodnutí odvolání k College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti).

21 Na podporu svého odvolání KPN zejména uvádí, že článek 5 BI není v souladu s NRR, který povoluje kontrolu cen pouze operátorům s významnou tržní silou, a to pouze po provedení analýzy trhu. Kromě toho se KPN domnívá, že se na něj jakožto na poskytovatele tranzitních služeb volání nevztahuje článek 5 BI. Tato společnost nicméně tvrdí, že rozhodnutí ACM je nepřiměřené a vychází z nedostatečného odůvodnění v rozsahu, v němž tento orgán nesprávně konstatoval, že článek 5 BI musí být vykládán v tom smyslu, že dodatečné náklady za poskytnutí tranzitních služeb volání nemohou být vyšší než náklady zakládající se na striktní nákladové orientaci. KPN v tomto ohledu tvrdí, že poplatky za jím poskytované tranzitní služby volání mají nepatrný vliv na celkové poplatky a že cena tranzitních služeb volání na nezeměpisná čísla je přiměřená.

22 ACM odůvodňuje své rozhodnutí tvrzením, že pravidlo srovnatelnosti cen za tranzitní služby volání vychází z článku 28 směrnice o univerzální službě, jež členským státům ukládá povinnost přijmout veškerá potřebná opatření, jež zajistí, aby měli koncoví uživatelé volný přístup k službám s využitím nezeměpisných čísel, a jež tak umožňuje bojovat proti překážkám bránícím takovémuto přístupu vyplývajícím z příliš vysokých cen.

23 Předkládající soud si klade otázku, zda je článek 5 BI v souladu s unijním právem, vzhledem k tomu, že vychází z článku 6.5 TW, jímž se provádí článek 28 směrnice o univerzální službě. Uvedený soud si v tomto ohledu klade otázku, zda skutečnost, že článek 5 BI nestanoví, aby byl před přijetím regulace tarifů proveden průzkum trhu, je v souladu s článkem 28 směrnice o univerzální službě.

24 Předkládající soud má za to, že z pojmu „veškerá potřebná opatření“, obsaženého v článku 28 směrnice o univerzální službě, vyplývá, že přijetí regulace tarifů je v zásadě povoleno. Předkládající soud, jenž zdůrazňuje, že bod 46 odůvodnění směrnice 2009/136 naznačuje, že se tento článek směrnice o univerzální službě týká pouze opatření nezbytných pro zajištění přeshraničního telefonního spojení mezi členskými státy, má za to, že vyvstává otázka, zda lze uvedený článek vykládat tak, že jsou-li přeshraniční volání na nezeměpisná čísla technicky proveditelná, mohou příslušné vnitrostátní orgány přijímat opatření k odstranění překážek tvořených poplatky.

25 Předkládající soud má za to, že skutečnost, že se poplatky považují za překážku pro přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel, může záviset na tom, do jaké míry jsou tyto poplatky vyšší než poplatky za volání na zeměpisná čísla.

26 Uvedený soud v tomto ohledu na jedné straně zdůrazňuje, že poplatky za tranzitní služby volání na nezeměpisná čísla mohou být natolik vysoké, že přimějí koncové uživatele k tomu, aby se těchto služeb vzdali. Na straně druhé lze podle něj připustit, že každé zvýšení cen za tranzitní služby volání na nezeměpisná čísla povede k určitému snížení poptávky po těchto službách. Podle zmíněného soudu však může mít uplatnění vyšších poplatků za přístup k tranzitním službám volání na nezeměpisná i na zeměpisná čísla pouze okrajový efekt. Předkládající soud si klade otázku, zda lze v posledně uvedeném případě tvrdit, že koncoví uživatelé budou zcela zbaveni přístupu ke službám s využitím nezeměpisných čísel. Kromě toho uvádí, že se rozhodnutí ACM týká pouze poplatků, které fakturuje KPN za tranzitní služby volání na nezeměpisná čísla, jež poskytuje a jež představují přibližně 20 % jím zprostředkovaných volání na tato čísla.

27 Kromě toho si předkládající soud klade otázku, zda článek 28 odst. 1 směrnice o univerzální službě připouští, aby regulaci tarifů stanovil jiný orgán než VRO, který vykonává pravomoc uvedenou v článku 13 odst. 1 přístupové směrnice, a aby pouze tento orgán byl příslušný pro uplatnění takové regulace.

28 Za těchto podmínek se odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Umožňuje článek 28 směrnice o univerzální službě regulaci tarifů, aniž by z analýzy trhu vyplývalo, že má operátor ohledně regulované služby významnou tržní sílu, zatímco přeshraniční dosažitelnost nezeměpisných čísel je bez dalšího technicky možná a jedinou překážkou pro přístup k těmto číslům je skutečnost, že jsou stanoveny tarify, na jejichž základě je hovor na nezeměpisné číslo dražší než hovor na zeměpisné číslo?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku klade College van Beroep voor het bedrijfsleven následující dvě otázky:

a) Platí oprávnění k cenové regulaci také tehdy, mají-li vyšší tarify pouze omezený vliv na počet hovorů na nezeměpisná čísla?

b) Do jaké míry zbývá prostor k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil, zda cenové opatření ve smyslu článku 28 směrnice o univerzální službě není s ohledem na svůj cíl ve vztahu k poskytovateli tranzitních služeb nepřiměřeně zatěžující?

3) Ponechává čl. 28 odst. 1 směrnice o univerzální službě možnost, aby opatření uvedená v tomto ustanovení byla přijímána jinými než vnitrostátními regulačními orgány, kterým tuto pravomoc přiznává čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice, a aby pouze tyto orgány byly příslušné pro uplatnění takové regulace?“

K předběžným otázkám

K první a druhé otázce

29 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, které je třeba přezkoumat společně, je, zda má být unijní právo vykládáno v tom smyslu, že příslušnému vnitrostátnímu orgánu umožňuje uložit cenovou povinnost, jako je ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, podle článku 28 směrnice o univerzální službě, s cílem odstranit překážku volání na nezeměpisná čísla v Unii, jež nemá technickou povahu, ale vzniká v důsledku uplatňovaných poplatků, aniž by byla provedena analýza trhu, jež by prokazovala, že má dotčený podnik významnou tržní sílu. Pro případ kladné odpovědi si předkládající soud klade otázku, zda lze takovou povinnost uložit v případě, je-li vliv poplatků na objem volání na nezeměpisná čísla omezený a má-li vnitrostátní soud prostor k uvážení, co se týče otázky, zda taková povinnost nepředstavuje nepřiměřenou zátěž pro poskytovatele tranzitních služeb volání.

30 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že cenová povinnost, o kterou se jedná v původním řízení, byla uložena KPN, jež poskytuje tranzitní služby volání na nezeměpisná čísla. Tyto služby spočívají v přesměrování hovorů ze sítě poskytovatele služeb elektronických komunikací do sítě jiného poskytovatele cestou zprostředkující sítě podniku, který poskytuje uvedené tranzitní služby. Tato povinnost byla uložena za účelem zajištění srovnatelnosti cen za tranzitní služby volání na nezeměpisná čísla s cenami za stejné tranzitní služby volání na zeměpisná čísla a dosažení cíle uvedeného v článku 28 směrnice o univerzální službě.

31 V tomto ohledu je třeba uvést, že článek 28 odst. 1 písm. a) směrnice o univerzální službě stanoví, že členské státy zajistí, že v případě, kdy je to technicky a ekonomicky proveditelné, a kromě případů, kdy se volaný účastník rozhodl z obchodních důvodů omezit přístup volajících, kteří se nacházejí ve vymezených zeměpisných oblastech, příslušné vnitrostátní orgány přijmou veškerá potřebná opatření k zaručení toho, aby koncoví uživatelé měli přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel v Unii.

32 Ani článek 28 odst. 1 písm. a) směrnice o univerzální službě, ani žádné jiné ustanovení téže směrnice neupřesňují význam pojmu „veškerá nezbytná opatření“ ani povahu těchto opatření ani to, zda jsou VRO příslušné k přijímání takovýchto opatření, a proto vyvstává otázka, zda lze cenovou povinnost, jako je ta, o kterou se jedná v původním řízení, uložit za účelem dosažení cíle uvedeného v tomto ustanovení. Za těchto podmínek je třeba zkoumat, zda rámcová směrnice a ostatní zvláštní směrnice, které tvoří harmonizovaný rámec regulace sítí a služeb, obsahují údaje umožňující odpovědět na tuto otázku.

33 Podle ustálené judikatury je třeba pro výklad ustanovení unijního práva vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (rozsudek T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, bod 32).

34 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle jejího čl. 1 odst. 1 a 2 spadá přístupová směrnice do rámce stanoveného v rámcové směrnici, jež harmonizuje způsob, kterým členské státy regulují přístup k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a jejich vzájemné propojení. Cílem je zavést v souladu se zásadami vnitřního trhu předpisový rámec pro vztahy mezi zajišťovateli sítí a poskytovateli služeb, který povede k dosažení trvalé hospodářské soutěže, interoperability služeb elektronických komunikací a bude sloužit k prospěchu zákazníka. Přístupová směrnice stanoví zejména cíle určené pro VRO ohledně přístupu a propojení.

35 Článek 5 odst. 1 první pododstavec přístupové směrnice se týká pravomocí a úkolů VRO ohledně přístupu a propojení. Uvedený článek stanoví, že tyto orgány při uskutečňování cílů stanovených v článku 8 rámcové směrnice podporují a v případě potřeby zajišťují v souladu s ustanoveními této směrnice odpovídající přístup a propojení, jakož i interoperabilitu služeb a plní své úkoly způsobem, který podporuje efektivitu, udržitelnou hospodářskou soutěž, efektivní investice a inovace a koncovým uživatelům přináší co nejvyšší výhody (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Polsko, C-227/07, EU:C:2008:620, bod 64).

36 Je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že z čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce přístupové směrnice vyplývá, že úkolem VRO je zajistit přiměřený přístup a propojení, jakož i interoperabilitu služeb prostředky, které nejsou taxativně vyjmenovány (v tomto smyslu viz rozsudek TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, bod 58).

37 V tomto kontextu, v souladu s čl. 5 odst. 1 druhým pododstavcem písm. a) této směrnice, aniž jsou dotčena opatření, která mohou být přijata vůči podnikům s významnou tržní silou v souladu s článkem 8, musí mít tyto orgány možnost uložit „povinnosti podnikům, které kontrolují přístup ke koncovým uživatelům, v odůvodněných případech rovněž povinnost propojovat jejich sítě“, s jediným cílem zabezpečit spojení konec-konec (v tomto smyslu viz rozsudek TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, bod 59).

38 Článek 5 odst. 3 přístupové směrnice se rovněž týká přístupu a propojení a stanoví, že VRO musí být zmocněn k provedení zásahu z vlastního podnětu, je-li to odůvodněné pro zajištění cílů podle článku 8 rámcové směrnice v souladu s ustanoveními přístupové směrnice a postupy zejména podle článků 6 a 7 rámcové směrnice.

39 Tato ustanovení rámcové směrnice a přístupové směrnice tedy VRO umožňují přijmout opatření vůči podniku, který nemá významnou tržní sílu, ale kontroluje přístup ke koncovým uživatelům (v tomto smyslu viz rozsudek TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, bod 62).

40 Podle čl. 8 odst. 1 přístupové směrnice členské státy zajistí, aby byly vnitrostátní regulační orgány zmocněny ukládat povinnosti stanovené v článcích 9 až 13a této směrnice, a zejména povinnosti související s kontrolou cen podle článku 13 zmíněné směrnice. Článek 8 odst. 2 této směrnice stanoví, že pokud je operátor na základě analýzy trhu provedené v souladu s článkem 16 rámcové směrnice označen jako operátor s významnou tržní silou na určitém trhu, uloží mu VRO zmíněné povinnosti.

41 Podle čl. 8 odst. 3 přístupové směrnice, aniž jsou dotčena některá ustanovení, mimo jiné článek 28 směrnice o univerzální službě, která stanoví povinnosti pro podniky jiné než podniky označené jako podniky s významnou tržní silou, mohou VRO uložit povinnosti kontroly cen upravené zejména v článku 13 přístupové směrnice pouze operátorům, kteří jsou považováni za operátory s významnou tržní silou podle čl. 8 odst. 2 této směrnice.

42 Z toho vyplývá, že jak uvedl generální advokát v bodě 47 svého stanoviska, je čl. 8 odst. 3 přístupové směrnice třeba vykládat v tom smyslu, že aniž jsou dotčeny určité právní předpisy, zejména článek 28 směrnice o univerzální službě, nemohou VRO ukládat operátorům, kteří nemají na daném trhu významnou tržní sílu, takové povinnosti, jako jsou ty, jež jsou srovnatelné s povinnostmi uvedenými v článku 13 přístupové směrnice. Článek 8 odst. 3 přístupové směrnice nebrání tedy tomu, aby byly povinnosti v oblasti kontroly cen, jako jsou ty, jež jsou stanoveny v čl. 13 odst. 1 této směrnice, uloženy na základě ustanovení článku 28 směrnice o univerzální službě operátoru, který nemá významnou sílu na dotčeném trhu, jsou-li splněny podmínky pro použití tohoto ustanovení.

43 Z toho vyplývá, že VRO mohou na základě článku 28 směrnice o univerzální službě uložit operátoru, který nemá významnou tržní sílu, ale kontroluje přístup koncových uživatelů, povinnosti srovnatelné s povinnostmi podle článku 13 odst. 1 přístupové směrnice, pokud taková povinnost představuje nezbytné a přiměřené opatření k zaručení přístupu koncových uživatelů ke službám s využitím nezeměpisných čísel v Unii, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu, s přihlédnutím k veškerým relevantním okolnostem, zejména pak ke vlivu dotčených poplatků na přístup koncových uživatelů k uvedeným službám.

44 Takovýto výklad je ostatně v souladu s cílem sledovaným článkem 28 směrnice o univerzální službě, jenž spočívá především v zajištění přístupu ke službám s využitím nezeměpisných čísel v Unii koncovým uživatelům, i s cílem sledovaným směrnicí o univerzální službě, jímž je – při dodržení zásad vnitřního trhu – vytvoření předpisového rámce pro vztahy mezi zajišťovateli sítí a poskytovateli služeb, který povede k dosažení trvalé hospodářské soutěže, interoperability služeb elektronických komunikací a k prospěchu zákazníka.

45 Kromě toho je třeba uvést, že čl. 5 odst. 1 a 2 a čl. 8 odst. 4 přístupové směrnice stanoví podmínky, kterým musí podléhat povinnosti uložené VRO provozovatelům zajišťujícím sítě nebo poskytujícím služby elektronických komunikací v souladu s čl. 5 odst. 1 a článkem 8 této směrnice.

46 Článek 5 odst. 2 přístupové směrnice tedy stanoví, že povinnosti a podmínky uložené v souladu s odstavcem 1 tohoto článku musí být objektivní, transparentní, přiměřené a nediskriminační a uplatňují se v souladu s postupy podle článků 6, 7 a 7a rámcové směrnice.

47 Podle čl. 8 odst. 4 přístupové směrnice musí povinnosti uložené v souladu s tímto článkem vycházet z povahy zjištěného problému, musí být přiměřené a odůvodněné s ohledem na cíle stanovené v článku 8 rámcové směrnice a mohou být uloženy pouze po konzultacích v souladu s články 6 a 7 rámcové směrnice.

48 Ze všech těchto skutečností vyplývá, že cenová povinnost, o kterou se jedná v původním řízení, přijatá na základě článku 28 směrnice o univerzální službě, musí splňovat též podmínky uvedené v bodech 43, 46 a 47 tohoto rozsudku, což přísluší posoudit vnitrostátnímu soudu.

49 Vzhledem ke všem výše uvedeným úvahám je na první a druhou položenou otázku nutno odpovědět tak, že unijní právo je třeba vykládat v tom smyslu, že příslušnému vnitrostátnímu orgánu umožňuje uložit cenovou povinnost, jako je ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, podle článku 28 směrnice o univerzální službě, s cílem odstranit překážku volání na nezeměpisná čísla v Unii, jež nemá technickou povahu, ale vzniká v důsledku uplatňovaných poplatků, aniž by byla provedena analýza trhu, jež by prokazovala, že má dotčený podnik významnou tržní sílu, pokud taková povinnost představuje potřebné opatření k zaručení toho, aby koncoví uživatelé měli přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel v Unii. Předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda je splněna tato podmínka, zda cenová povinnost je objektivní, transparentní, přiměřená, nediskriminační, vychází z povahy zjištěného problému, je odůvodněna vzhledem k cílům uvedeným v článku 8 rámcové směrnice a zda byly dodrženy postupy stanovené v článcích 6, 7 a 7a rámcové směrnice.

Ke třetí otázce

50 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda je třeba unijní právo vykládat v tom smyslu, že členský stát může stanovit, že cenová povinnost podle článku 28 směrnice o univerzální službě, jako je ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, může být uložena jiným vnitrostátním orgánem, než je VRO, který je obecně pověřen uplatňováním NRR.

51 Článek 28 směrnice o univerzální službě stanoví, že opatření, kterých se týká, přijmou „příslušné vnitrostátní orgány“. Pojem „příslušné vnitrostátní orgány“ však není definován ani v rámcové směrnici, ani ve směrnici o univerzální službě.

52 V tomto ohledu je však třeba připomenout, že čl. 2 písm. g) rámcové směrnice definuje VRO jako subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmikoli regulačními úkoly uloženými touto směrnicí a zvláštními směrnicemi uvedenými v čl. 2 písm. l) této směrnice. Tato definice je podle článku 2 prvního pododstavce směrnice o univerzální službě použitelná pro účely této směrnice, která je jednou ze zvláštních směrnic uvedených v čl. 2 písm. l) rámcové směrnice.

53 Podle judikatury Soudního dvora se uplatní pravidlo, že ačkoli členské státy požívají institucionální autonomii v rámci organizace a uspořádání svých VRO ve smyslu čl. 2 písm. g) rámcové směrnice, může být tato institucionální autonomie vykonávána pouze při plném dodržování cílů a plnění povinností stanovených v této směrnici (viz rozsudky Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, bod 24, a Base a další, C-389/08, EU:C:2010:584, bod 26).

54 Soudní dvůr dále rozhodl, že podle článku 3 rámcové směrnice mají tedy členské státy zejména zajistit, aby každý z úkolů, který je uložen VRO, byl plněn příslušným subjektem, zaručit nezávislost těchto orgánů tím, že zajistí, aby byly právně odlišeny a funkčně nezávislé na všech organizacích, které zajišťují sítě, zařízení nebo poskytují služby elektronických komunikací, a aby zmíněné orgány vykonávaly své pravomoci nestranně, transparentně a včas. Navíc musí být v souladu s článkem 4 téže směrnice umožněno podat proti rozhodnutím týchž orgánů účinný opravný prostředek k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách (viz rozsudek Base a další, C-389/08, EU:C:2010:584, bod 29).

55 Podle čl. 3 odst. 2, 4 a 6 rámcové směrnice mají členské státy povinnost nejen zaručit nezávislost VRO tím, že zajistí, aby byly právně odlišeny a funkčně nezávislé na všech organizacích, které zajišťují sítě, zařízení nebo poskytují služby elektronických komunikací, ale rovněž zveřejnit úkoly, které mají plnit uvedené regulační orgány, ve snadno přístupné formě a oznámit Komisi název regulačních orgánů, kterým byly svěřeny tyto funkce, a jejich odpovídající povinnosti (v tomto smyslu viz rozsudky Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, bod 25 a UPC Nederland, C-518/11, EU:C:2013:709, bod 52).

56 V důsledku toho, jestliže tyto úkoly spadají, byť pouze částečně, do pravomoci jiného vnitrostátního orgánu než VRO, který je obecně pověřen uplatňováním NRR, přísluší každému členskému státu, aby zajistil, že se tyto orgány přímo či nepřímo nezapojí do „provozních funkcí“ ve smyslu rámcové směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, bod 26).

57 Z uvedeného vyplývá, že unijní právo umožňuje, aby úkoly vyplývajícími z uplatňování NRR pověřil členský stát více subjektů za předpokladu, že při výkonu svých funkcí bude každý z těchto subjektů splňovat podmínky pravomoci, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanovené rámcovou směrnicí a že rozhodnutí, které každý z těchto subjektů přijme v rámci svých funkcí, budou moci být předmětem účinného opravného prostředku před subjektem nezávislým na zúčastněných stranách. Předkládajícímu soudu přísluší přezkoumat, zda vnitrostátní orgán, který stanovil cenovou povinnost, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, splňuje všechny tyto podmínky.

58 Vzhledem k výše uvedenému je na třetí položenou otázku nutno odpovědět, že unijní právo je třeba vykládat v tom smyslu, že členský stát může stanovit, že cenovou povinnost podle článku 28 směrnice o univerzální službě, jako je ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, uloží jiný vnitrostátní orgán než VRO, který je obecně pověřen uplatňováním NRR, za předpokladu, že tento orgán splňuje podmínky pravomoci, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanovené rámcovou směrnicí a že rozhodnutí, která přijme, budou moci být předmětem účinného opravného prostředku před orgánem nezávislým na zúčastněných stranách, což přísluší posoudit vnitrostátnímu soudu.

K nákladům řízení

59 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

1) **Unijní právo je třeba vykládat v tom smyslu, že příslušnému vnitrostátnímu orgánu umožňuje uložit cenovou povinnost, jako je ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, podle článku 28 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/136/ES ze dne 25. listopadu 2009, s cílem odstranit překážku volání na nezeměpisná čísla v Unii, jež nemá technickou povahu, ale vzniká v důsledku uplatňovaných poplatků, aniž by byla provedena analýza trhu, jež by prokazovala, že má dotčený podnik významnou tržní sílu, pokud taková povinnost představuje potřebné a přiměřené opatření k zaručení toho, aby koncoví uživatelé měli přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel v Unii.**

   Předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda je splněna tato podmínka, zda cenová povinnost je objektivní, transparentní, přiměřená nediskriminační, vychází z povahy zjištěného problému, je odůvodněna vzhledem k cílům uvedeným v článku 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro elektronické komunikační sítě a služby (rámcová směrnice), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009, a zda byly dodrženy postupy stanovené v článcích 6, 7 a 7a směrnice 2002/21, pozměněné směrnicí 2009/140.

2) **Unijní právo je třeba vykládat v tom smyslu, že členský stát může stanovit, že cenovou povinnost podle článku 28 směrnice 2002/22 ve znění směrnice 2009/136, jako je ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, uloží jiný vnitrostátní orgán než VRO, který je**

obecně pověřen uplatňováním nového regulačního rámce Unie pro elektronické komunikační sítě a služby, za předpokladu, že tento orgán splňuje podmínky pravomoci, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanovené směrnicí 2002/21 pozměněnou směrnicí 2009/140 a že rozhodnutí, která přijme, budou moci být předmětem účinného opravného prostředku před orgánem nezávislým na zúčastněných stranách, což přísluší posoudit vnitrostátnímu soudu.

Podpisy.