Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

zo 17. septembra 2015 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Elektronické komunikačné siete a služby — Univerzálna služba a práva užívateľov — Smernica 2002/22/ES — Článok 28 — Prístup k číslam a službám — Negeografické čísla — Smernica 2002/19/ES — Články 5, 8 a 13 — Právomoci vnútroštátnych regulačných orgánov — Kontrola cien — Tranzitné služby volaní — Vnútroštátna právna úprava, ktorá poskytovateľom tranzitných služieb telefonických hovorov zakazuje uplatnenie vyšších poplatkov za volania na negeografické čísla oproti volaniam na geografické čísla — Podnik, ktorý nemá významný vplyv na trhu — Príslušný vnútroštátny orgán“

Vo veci C-85/14,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím College van Beroep voor het bedrijfsleven (Holandsko) z 12. februára 2014 a doručený Súdnemu dvoru 18. februára 2014, ktorý súvisí s konaním:

KPN BV

proti

Autoriteit Consument en Markt (ACM),

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory M. Ilešič, sudcovia A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (spravodajca) a C. G. Fernlund,

generálny advokát: Y. Bot,

tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 11. marca 2015,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— KPN BV, v zastúpení: L. Mensink, T. van der Vijver a C. Schillemans, advocaten,

— holandská vláda, v zastúpení: M. Bulterman a J. Langer, splnomocnení zástupcovia,

— talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci A. De Stefano, avvocato dello Stato,

— Európska komisia, v zastúpení: F. Wilman, G. Braun a L. Nicolae, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: holandčina.

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 16. apríla 2015,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 28 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby) (Ú. v. ES L 108, s. 51; Mim. vyd. 13/029, s. 367), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/136/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, s. 11, ďalej len „smernica univerzálnej služby“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou KPN BV (ďalej len „KPN“) a Autoriteit Consument en Markt (ACM) (úrad pre spotrebiteľov a trhy) vo veci príkazu s hrozbou pokuty, ktorým sa spoločnosti KPN nariaďuje zníženie cien za jej tranzitné služby volaní na negeografické čísla.

Právny rámec

Právo Únie

Nový regulačný rámec uplatniteľný na elektronické komunikačné služby

3 Nový regulačný rámec uplatniteľný na elektronické komunikačné služby (ďalej len „NRR“) pozostáva zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) (Ú. v. ES L 108, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, s. 37, ďalej len „rámcová smernica“), ako aj z osobitných smerníc, ktoré ho dopĺňajú, a to smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné siete a služby (smernica o povolení) (Ú. v. ES L 108, s. 21; Mim. vyd. 13/029, s. 337), smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/19/ES zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení (prístupová smernica) (Ú. v. ES L 108, s. 7; Mim. vyd. 13/029, s. 323), smernice univerzálnej služby a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/58/ES z 12. júla 2002, týkajúcej sa spracovávania osobných údajov a ochrany súkromia v sektore elektronických komunikácií (smernica o súkromí a elektronických komunikáciách) (Ú. v. ES L 201, s. 37; Mim. vyd. 13/029, s. 514).

– Rámcová smernica

4 Článok 2 rámcovej smernice stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

…

g) ‚národný regulačný orgán‘ je orgán alebo orgány, ktoré členský štát poveril regulačnými úlohami stanovenými touto smernicou a špecifickými smernicami,

…

l) ‚špecifické smernice' znamenajú smernicu [o povolení], smernicu [prístupovú smernica], smernicu [univerzálnej služby] a smernicu 2002/58 ….

…"

5 Článok 6 rámcovej smernice, nazvaný „Mechanizmus konzultácií a transparentnosti", upravuje vytvorenie vnútroštátnych konzultačných postupov medzi národnými regulačnými orgánmi (ďalej len „NRO") a zainteresovanými stranami, ak NRO majú v úmysle prijať opatrenia podľa tejto smernice alebo špecifických smerníc, ktoré majú významný vplyv na relevantný trh.

6 Článok 7 tejto smernice, nazvaný „Konsolidácia vnútorného trhu v oblasti elektronických komunikácií", stanovuje predovšetkým NRO členského štátu povinnosť sprístupniť návrh opatrenia, ktoré zamýšľa prijať v prípadoch uvedených v treťom odseku tohto článku, Komisii a NRO v ostatných členských štátoch. Článok 7a uvedenej smernice stanovuje postup jednotného uplatňovania zamýšľaných opatrení týkajúcich sa uloženia, zmeny a doplnenia alebo zrušenia rôznych povinností.

7 Článok 8 rámcovej smernice stanovuje všeobecné ciele a princípy regulácie, ktorých dodržiavanie musia NRO zabezpečiť pri vykonávaní regulačných úloh uvedených v tejto smernici, ako aj v špecifických smerniciach.

8 Článok 16 uvedenej smernice stanovuje pravidlá pre uplatnenie postupu analýzy trhu.

– Smernica univerzálnej služby

9 Podľa článku 2 písm. d) a f) smernice univerzálnej služby znamená:

„d) ‚geografické číslo' číslo z národného telefónneho číslovacieho plánu, kde časť jeho číselnej štruktúry má geografický význam používaný na smerovanie volaní na fyzické umiestnenie koncového bodu siete (network termination point – NTP)

…

f) ‚negeografické číslo' číslo z národného telefónneho číslovacieho plánu, ktoré nie je geografickým číslom. Zahŕňa okrem iného čísla mobilných telefónov, služieb volania na účet volaného a služieb za zvýšenú úhradu."

10 Článok 28 ods. 1 tejto smernice, nazvaný „Prístup k číslam a službám", stanovuje:

„Pokiaľ je to technicky a ekonomicky možné a s výnimkou prípadov, keď volaný účastník z komerčných dôvodov obmedzil prístup volajúcich, ktorí sídlia v špecifických geografických oblastiach, členské štáty zabezpečia, aby príslušné vnútroštátne orgány podnikli všetky potrebné kroky, ktorými zaistia, aby koncoví užívatelia mohli mať:

a) prístup k službám s použitím negeografických čísel v rámci [Európskej únie], a aby mohli tieto služby využívať, a

b) prístup k všetkým číslam poskytovaným v [Únii] bez ohľadu na technológiu a zariadenia, ktoré operátor používa, vrátane čísel v národných telefónnych číslovacích plánoch členských štátov, čísel [Európskeho telefónneho číslovacieho priestoru] (ďalej len ‚ETNS') a univerzálnych medzinárodných čísel služieb volania na účet volaného (UIFN).

…"

– Prístupová smernica

11 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/19/ES zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení (prístupová smernica), zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140 (ďalej len „prístupová smernica“), stanovuje:

„1. V rámci stanovenom [rámcovou smernicou] harmonizuje táto smernica spôsob, akým členské štáty regulujú prístup a prepojenie elektronických komunikačných sietí a pridružených prostriedkov. Cieľom je vytvorenie regulačného rámca, v súlade s vnútornými trhovými princípmi, pre vzťahy medzi poskytovateľmi sietí a služieb, ktorých výsledkom bude udržateľná hospodárska súťaž, interoperabilita elektronických komunikačných služieb a prospech zákazníka.

2. Táto smernica stanovuje práva a povinnosti pre operátorov a podniky usilujúce o prepojenie a/alebo prístup k ich sieťam a pridruženým prostriedkom. Stanovuje ciele pre [NRO] z hľadiska prístupu a prepojenia a stanovuje postupy na zabezpečenie prehodnotenia povinností uložených [NRO], prípadne ich zrušenie po dosiahnutí požadovaných cieľov. Prístup v tejto smernici sa nevzťahuje na prístup koncových používateľov.“

12 Článok 5 prístupovej smernice, nazvaný „Právomoc a zodpovednosť [NRO] vzhľadom na prístup a prepojenie“, stanovuje:

„1. [NRO] pri plnení cieľov stanovených v článku 8 [rámcovej smernice] podporujú a prípadne zabezpečujú v súlade s ustanoveniami tejto smernice primeraný prístup, prepojenie a interoperabilitu služieb, pričom svoje povinnosti vykonávajú spôsobom, ktorý podporuje efektívnosť, udržateľnú hospodársku súťaž, efektívne investície a inovácie a poskytuje maximálny prospech pre koncových používateľov.

[NRO] majú najmä, a bez toho, aby boli dotknuté opatrenia, ktoré môžu byť vo vzťahu k podnikom s významným vplyvom na trhu podľa článku 8, možnosť uložiť:

a) v rozsahu potrebnom na zabezpečenie prepojenia koniec-koniec, povinnosti podnikom, ktoré kontrolujú prístup ku koncovým používateľom, v odôvodnených prípadoch vrátane povinnosti prepojiť ich siete, ak ešte nie sú prepojené;

ab) v odôvodnených prípadoch a v potrebnom rozsahu povinnosti podnikom, ktoré kontrolujú prístup ku koncovým užívateľom, aby urobili svoje služby interoperabilnými,

…

2. Povinnosti a podmienky uložené v súlade s odsekom 1 sú objektívne, transparentné, primerané a nediskriminačné a vykonávajú sa v súlade s postupmi uvedenými v článkoch 6, 7 a 7a [rámcovej smernice].

3. Pokiaľ ide o prístup a prepojenie uvedené v odseku 1, členské štáty zabezpečia, aby [NRO] mali právomoc zasiahnuť na vlastný podnet v prípadoch, kde je to oprávnené, aby sa zabezpečili politické ciele článku 8 smernice 2002/21/ES (rámcová smernica) v súlade s ustanoveniami tejto smernice a postupmi uvedenými v článkoch 6, 7, 20 a 21[rámcovej smernice].“

13 Článok 8 prístupovej smernice, nazvaný „Uloženie, zmena a doplnenie alebo zrušenie povinností“, znie takto:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby [NRO] mali právomoc uložiť povinnosti uvedené v článkoch 9 až 13a.

2. Ak je operátor určený ako operátor s významným vplyvom na konkrétnom trhu, na základe výsledku analýzy trhu, vykonanej v súlade s článkom 16 [rámcovej smernice], [NRO] primerane uložia povinnosti stanovené v článkoch 9 až 13 tejto smernice.

3. Bez toho, aby boli dotknuté:

[…]

— ustanovenia článkov 12 a 13 [rámcovej smernice], podmienka 7 v časti B prílohy k [smernici o povolení], ktorá sa uplatňuje na základe článku 6 ods. 1 uvedenej smernice, článkov 27, 28 a 30 [smernice univerzálnej služby]… obsahujúcej povinnosti podnikov, ktoré nie sú označené ako podniky s významným vplyvom na trhu …

…

[NRO] neuložia povinnosti stanovené v článkoch 9 až 13 operátorom, ktorí nie sú určení v súlade s bodom 2.

…

4. Povinnosti uložené v súlade s týmto článkom vychádzajú z povahy zisteného problému, sú primerané a oprávnené vzhľadom na ciele stanovené v článku 8 [rámcovej smernice]. Takéto povinnosti sa uložia len po poradách v súlade s článkami 6 a 7 uvedenej smernice.

…“

14 Článok 13 ods. 1 prístupovej smernice s názvom „Povinnosť kontroly cien a účtovania nákladov“ stanovuje:

„[NRO] môže v súlade s ustanoveniami článku 8 uložiť povinnosti týkajúce sa návratnosti nákladov a kontroly cien vrátane povinností týkajúcich sa nákladovej orientácie cien a povinností týkajúcich sa systémov účtovania nákladov za poskytovanie špecifických typov prepojenia a/alebo prístupu v situáciách, keď analýza trhu ukazuje, že nedostatok efektívnej hospodárskej súťaže znamená, že dotknutý operátor by mohol na škodu koncových užívateľov držať ceny na neprimerane vysokej úrovni alebo by mohol uplatňovať stláčanie marže. …“

Smernica 2009/136

15 Podľa odôvodnenia 46 smernice 2009/136:

„Pri jednotnom trhu sa predpokladá, že koncoví užívatelia majú možnosť prístupu k všetkým telefónnym číslam uvedeným v národných telefónnych číslovacích plánoch iných členských štátov a k všetkým službám prostredníctvom negeografických čísel v rámci Spoločenstva, medzi ktoré okrem iných patria čísla služieb volania na účet volaného a čísla služieb za zvýšenú úhradu. … Cezhraničnému prístupu k zdrojom číslovania a k súvisiacim službám by sa nemalo brániť s výnimkou objektívne odôvodnených prípadov, napríklad keď je to potrebné pre boj proti podvodom a zneužívaniu… keď je číslo definované ako číslo len s vnútroštátnou pôsobnosťou… alebo pokiaľ je to technicky alebo ekonomicky neuskutočniteľné. …“

Holandské právo

16 V zmysle článku 6.5 zákona o telekomunikáciách (Telecommunicatiewet, ďalej len „Tw“), ktorým sa prebral článok 28 smernice univerzálnej služby do vnútroštátneho práva:

„1. Poskytovatelia verejných elektronických komunikačných sietí alebo verejných elektronických komunikačných služieb, ktorí v tejto súvislosti vykonávajú kontrolu prístupu ku koncovým používateľom, zabezpečia, aby koncoví používatelia, ktorí sa nachádzajú v Európskej únii, mohli mať prístup ku všetkým:

a) číslam z národného číslovacieho plánu, ktoré sú poskytnuté v Európskej únii;

b) čísla [ETNS] a

c) číslam, ktoré poskytla [Medzinárodná telekomunikačná únia (ITU)],

a aby mohli využívať služby s použitím čísel uvedených v písmenách a) až c) s výnimkou prípadov, keď to nie je technicky alebo ekonomicky možné alebo keď sa volaný účastník rozhodol obmedziť volania z určitých geografických oblastí.

2. Všeobecným správnym opatrením alebo na jeho základe je možné stanoviť podrobnejšie pravidlá na zaistenie dodržiavania povinnosti v zmysle odseku 1. Tieto pravidlá sa môžu vzťahovať najmä na poplatky za prístup k číslam uvedeným v odseku 1.

3. Pravidlá uvedené v odseku 2 môžu byť odlišné pre rôzne kategórie poskytovateľov uvedených v odseku 1, ktoré budú stanovené na základe týchto pravidiel. Na základe týchto pravidiel je možné preniesť výkon určitých úloh na [ACM] a zveriť mu určité právomoci.“

17 Na základe Tw bolo prijaté rozhodnutie o interoperabilite (Besluit Interoperabiliteit, ďalej len „BI“). Článok 5 BI v znení účinnom od 1. júla 2013 znie takto:

„1. Poskytovateľ verejných telefonických služieb alebo zúčastnený poskytovateľ verejných elektronických komunikačných služieb, ktorý v tejto súvislosti vykonáva kontrolu prístupu ku koncovým používateľom, zabezpečí, aby koncoví používatelia mohli používať služby využívajúce negeografické čísla v Únii.

2. Povinnosť uvedená v odseku 1 si v každom prípade vyžaduje, aby poskytovatelia verejných telefonických služieb a poskytovatelia verejných elektronických komunikačných služieb uvedení v odseku 1, uplatnili za volania na číslo zo sérií 0800, 084, 085, 087, 088, 0900, 0906, 0909, 116, 14 alebo 18 poplatky alebo inú odplatu, ktoré sú porovnateľné s poplatkami alebo inou odplatou, ktoré títo poskytovatelia uplatňujú za volania na geografické čísla, a aby odlišné poplatky alebo odplatu uplatnili výlučne vtedy, keď je to nevyhnutné na pokrytie dodatočných nákladov súvisiacich s volaniami na tieto negeografické čísla. Výnos ministerstva môže stanoviť, že táto povinnosť sa vzťahuje na ďalšie kategórie poskytovateľov alebo na ďalšie kategórie negeografických čísel.

3. Vo výnose ministerstva možno upraviť detailnejšie pravidlá týkajúce sa povinnosti uvedenej v odseku 1.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

18 KPN poskytuje tranzitné služby volaní na negeografické čísla v Holandsku, ktoré predstavujú približne 20 % prenosov na tieto čísla.

19 ACM, ktorý konštatoval, že KPN v rozpore s článkom 5 BI uplatňovala za tranzitné služby volaní na negeografické čísla vyššie poplatky oproti rovnakým službám na geografické čísla a že tento rozdiel nebol odôvodnený dodatočnými nákladmi, vydal na základe svojej právomoci NRO rozhodnutím z 18. októbra 2013 proti spoločnosti KPN príkaz upraviť si svoje poplatky pod hrozbou pokuty vo výške 25 000 eur denne, najviac do výšky 5 miliónov eur.

20 KPN podala proti tomuto rozhodnutiu odvolanie na College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací súd v administratívnoprávnych sporoch z oblasti hospodárskeho práva).

21 Na podporu svojho odvolania KPN predovšetkým uvádza, že článok 5 BI nie je v súlade s NRR, ktorý umožňuje kontrolu cien len v prípade operátorov s významným vplyvom na trhu a len po uskutočnení analýzy trhu. Okrem toho sa KPN domnieva, že ako poskytovateľ tranzitných služieb volaní nepatrí do pôsobnosti článku 5 BI. Táto spoločnosť pritom tvrdí, že rozhodnutie ACM je neprimerané a založené na nevhodnom odôvodnení v rozsahu, v akom tento orgán nesprávne konštatoval, že článok 5 BI sa má vykladať v tom zmysle, že dodatočné náklady za poskytnutie tranzitných služieb volaní nemôžu prevyšovať náklady založené na striktnej nákladovej orientácii. V tejto súvislosti KPN tvrdí, že poplatok za tranzitné služby volaní, ktoré poskytuje, má len malý vplyv na celkové poplatky a že cena tranzitných služieb za volania na negeografické čísla je primeraná.

22 ACM odôvodňuje správnosť svojho rozhodnutia konštatovaním, že pravidlo porovnateľnosti cien za tranzitné služby volaní vychádza z článku 28 smernice univerzálnej služby, ktorá členským štátom ukladá povinnosť prijať všetky potrebné opatrenia na to, aby zabezpečili, že koncoví užívatelia budú môcť mať voľný prístup k službám využívajúcim negeografické čísla, a ktorá tak umožňuje bojovať proti prekážkam k takémuto prístupu vyplývajúcim z príliš vysokých cien.

23 Vnútroštátny súd sa pýta na súlad článku 5 BI s právom Únie, keďže tento článok vychádza z článku 6.5 Tw, ktorým sa preberá článok 28 smernice univerzálnej služby. Tento súd sa v tejto súvislosti pýta, či skutočnosť, že článok 5 BI nepožaduje, aby sa pred prijatím regulácie poplatkov uskutočnil prieskum trhu, je v súlade s článkom 28 smernice univerzálnej služby.

24 Vnútroštátny súd zastáva názor, že z pojmu „všetky potrebné kroky“ uvedeného v článku 28 smernice univerzálnej služby vyplýva, že prijatie regulácie poplatkov je v zásade povolené. Zdôrazňujúc, že odôvodnenie 46 smernice 2009/136 evokuje, že tento článok smernice univerzálnej služby sa týka len nevyhnutných opatrení pre zabezpečenie cezhraničného telefonického prenosu medzi členskými štátmi, sa vnútroštátny súd domnieva, že vzniká otázka, či uvedený článok možno vykladať v tom zmysle, že v prípade, keď sú volania na negeografické čísla cezhranične technicky dostupné, sú príslušné vnútroštátne orgány oprávnené prijať opatrenia na odstránenie prekážok, ktoré vytvárajú poplatky.

25 Vnútroštátny súd konštatuje, že skutočnosť, že poplatky sa považujú za prekážku pre prístup k službám využívajúcim negeografické čísla, môže závisieť od rozsahu, v akom tieto poplatky prevyšujú poplatky za volania na geografické čísla.

26 Tento súd v tejto súvislosti na jednej strane zdôrazňuje, že poplatky za tranzitné služby volaní na negeografické čísla môžu byť natoľko vysoké, že koncových užívateľov povedú k tomu, aby tieto služby nevyužívali. Na druhej strane možno podľa neho pripustiť, že každé zvýšenie cien za tranzitné služby volaní na negeografické čísla bude mať za následok určité zníženie dopytu po týchto službách. Podľa uvedeného súdu však uplatnenie vyšších poplatkov za prístup k tranzitným službám volaní na negeografické čísla oproti volaniam na geografické čísla môže mať len okrajový efekt. Vnútroštátny súd sa pýta, či v poslednom uvedenom prípade možno tvrdiť, že koncoví užívatelia nebudú mať nijaký prístup k službám využívajúcim negeografické čísla. Okrem toho poznamenáva, že rozhodnutie ACM sa týka len poplatkov, ktoré fakturuje KPN za tranzitné služby volaní na negeografické čísla, ktoré poskytuje, a ktoré predstavujú približne 20 % z jej celkového prenosu na tieto čísla.

27 Okrem toho vnútroštátny súd kladie otázku, či článok 28 ods. 1 smernice univerzálnej služby pripúšťa, aby reguláciu úhrady stanovil iný orgán ako NRO, ktorý vykonáva právomoc uvedenú v článku 13 ods. 1 smernice o prístupe a aby len poslednému uvedenému orgánu prináležala právomoc uplatniť takúto reguláciu.

28 Za týchto okolností College van Beroep voor het bedrijfsleven rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Umožňuje článok 28 smernice univerzálnej služby, aby sa zaviedla regulácia poplatkov bez toho, aby z analýzy trhu vyplynulo, že operátor má v súvislosti s regulovanou službou významný vplyv na trhu, aj keď sú cezhraničné volania na negeografické čísla technicky dostupné a jediná prekážka prístupu k týmto číslam spočíva v tom, že sa v prípade tohto operátora uplatňujú vyššie poplatky za volania na negeografické číslo ako za volania na geografické číslo?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku vznikajú… tieto dve otázky:

a) Platí právomoc regulovať poplatky aj vtedy, keď majú vyššie poplatky na objem volaní na negeografické čísla len obmedzený vplyv?

b) Do akej miery disponuje ešte vnútroštátny súd voľnou úvahou, pokiaľ ide o otázku, či opatrenie v oblasti poplatkov, ktoré je podľa článku 28 smernice univerzálnej služby nevyhnutné, nepredstavuje vzhľadom na ciele sledované touto smernicou neprimeranú záťaž pre poskytovateľa tranzitu?

3. Ponecháva článok 28 ods. 1 smernice univerzálnej služby otvorenú možnosť, aby kroky, ktoré sa uvádzajú v tomto ustanovení, prijal iný orgán ako NRO, ktorý vykonáva právomoc uvedenú v článku 13 ods. 1 prístupovej smernice, a aby len poslednému uvedenému orgánu prináležala právomoc uplatniť takúto reguláciu?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej a druhej otázke

29 Svojou prvou a druhou otázkou, ktoré je potrebné preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má právo Únie vykladať v tom zmysle, že príslušnému národnému orgánu umožňuje, aby stanovil poplatkovú povinnosť, o akú ide v konaní vo veci samej, podľa článku 28 smernice univerzálnej služby, s cieľom odstrániť prekážku pre volania na negeografické čísla v Únii, ktorá nemá technickú povahu, ale ktorá vyplýva z uplatňovaných poplatkov, bez toho, aby sa uskutočnila analýza trhu, z ktorej vyplýva, že dotknutý podnik má na trhu významný vplyv. V prípade kladnej odpovede sa vnútroštátny súd pýta, či takúto povinnosť možno uložiť v prípade, ak je vplyv poplatkov na objem volaní na negeografické čísla obmedzený a či vnútroštátnemu súdu prináleží voľná úvaha, pokiaľ ide o otázku, či takáto povinnosť nepredstavuje pre poskytovateľa tranzitných služieb volaní neprimeranú záťaž.

30 Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že poplatková povinnosť, o akú ide v konaní vo veci samej, bola uložená KPN, ktorá poskytuje tranzitné služby volaní na negeografické čísla. Tieto služby spočívajú v presmerovaní volaní zo siete poskytovateľa elektronických komunikačných služieb do siete iného poskytovateľa prostredníctvom prechodnej siete podniku, ktorý poskytuje uvedené tranzitné služby. Táto povinnosť bola uložená s cieľom zaručiť porovnateľnosť cien za tranzitné služby volaní na negeografické čísla s cenami za rovnaké služby volaní na geografické čísla a dosiahnuť účel uvedený v článku 28 smernice univerzálnej služby.

31 V tomto ohľade je potrebné zdôrazniť, že článok 28 ods. 1 písm. a) smernice univerzálnej služby stanovuje, že pokiaľ je to technicky a ekonomicky možné a s výnimkou prípadov, keď volaný účastník z komerčných dôvodov obmedzil prístup volajúcich, ktorí sídlia v niektorých geografických oblastiach, členské štáty zabezpečia, aby príslušné vnútroštátne orgány podnikli všetky potrebné kroky, ktorými predovšetkým zaistia, aby koncoví užívatelia mohli mať prístup k službám s použitím negeografických čísel v rámci Únie.

32 Ani článok 28 ods. 1 písm. a) smernice univerzálnej služby, ani nijaké iné ustanovenie tej istej smernice nespresňujú, čo sa má rozumieť pod pojmom „všetky potrebné kroky“, ani povahu týchto opatrení a ani to, či sú NRO príslušné pre prijatie takýchto opatrení, a preto vzniká otázka, či možno uložiť poplatkovú povinnosť, o akú ide v konaní vo veci samej na účely dosiahnutia cieľa uvedeného v tomto ustanovení. Za týchto podmienok je potrebné zistiť, či rámcová smernica a ostatné špecifické smernice, ktoré tvoria harmonizovaný rámec v oblasti regulácie sietí a služieb, obsahujú údaje, na základe ktorých by bolo možné odpovedať na túto otázku.

33 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je pri výklade ustanovenia práva Únie nutné vziať do úvahy nielen jeho doslovné znenie, ale aj vzájomný kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou (rozsudok T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, bod 32).

34 V tomto ohľade je potrebné zdôrazniť, že podľa článku 1 ods. 1 a 2 patrí prístupová smernica do rámca upraveného v rámcovej smernici, ktorá harmonizuje spôsob, akým členské štáty regulujú prístup a prepojenie elektronických komunikačných sietí a pridružených prostriedkov. Cieľom tejto smernice je v súlade s vnútornými trhovými princípmi vytvorenie regulačného rámca pre vzťahy medzi poskytovateľmi sietí a služieb, ktorých výsledkom bude zavedenie udržateľnej hospodárskej súťaže a ktorý zaistí interoperabilitu elektronických komunikačných služieb a zároveň zákazníkovi poskytne výhody. Prístupová smernica stanovuje predovšetkým ciele určené pre NRO, pokiaľ ide o prístup a prepojenie.

35 Článok 5 ods. 1 prvý pododsek prístupovej smernice sa týka právomocí a úloh NRO, pokiaľ ide o prístup a prepojenie. Uvedený článok stanovuje, že tieto orgány pri plnení cieľov stanovených v článku 8 rámcovej smernice podporujú a prípadne zabezpečujú v súlade s ustanoveniami tejto smernice zodpovedajúci prístup, prepojenie, ako aj interoperabilitu služieb a zároveň rozvíjajú hospodársku efektívnosť prostredníctvom podpory udržateľnej hospodárskej súťaže, povzbudzovania rentabilných investícií a inovácií a poskytnutia maximálnych výhod koncovým používateľom (pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Poľsko, C-227/07, EU:C:2008:620, bod 64).

36 Je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že z článku 5 ods. 1 prvého pododseku prístupovej smernice vyplýva, že úlohou NRO je zabezpečiť primeraný prístup a prepojenie, ako aj interoperabilitu služieb prostriedkami, ktoré nie sú taxatívne vymenované (pozri v tomto zmysle rozsudok TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, bod 58).

37 V tomto kontexte v súlade s článkom 5 ods. 1 druhým pododsekom písm. a) tejto smernice a bez toho, aby boli dotknuté opatrenia, ktoré môžu byť prijaté vo vzťahu k podnikom s významným postavením na trhu podľa článku 8 tejto smernice, musia mať uvedené orgány možnosť uložiť „povinnosti podnikom, ktoré kontrolujú prístup ku koncovým používateľom, v odôvodnených prípadoch vrátane povinnosti prepojiť ich siete“ s jediným cieľom, a to zabezpečiť prepojiteľnosť medzi koncovými bodmi (pozri v tomto zmysle rozsudok TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, bod 59).

38 Článok 5 ods. 3 prístupovej smernice sa týka tiež prístupu a prepojenia a stanovuje, že sa NRO musí priznať možnosť autonómne zasiahnuť, keď stanovuje, že uvedené orgány môžu predovšetkým zasiahnuť na vlastný podnet, aby zabezpečili dodržiavanie cieľov stanovených v článku 8 smernice rámcovej smernice v súlade s ustanoveniami prístupovej smernice a postupmi uvedenými najmä v článkoch 6 a 7 rámcovej smernice.

39 Tieto ustanovenia rámcovej smernice a prístupovej smernice teda NRO umožňujú, aby prijali opatrenia voči podniku, ktorý nemá významný vplyv na trhu, ale ktorý kontroluje prístup ku koncovým používateľom (pozri v tomto zmysle rozsudok TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, bod 62).

40 Podľa článku 8 ods. 1 prístupovej smernice členské štáty zabezpečia, aby NRO mali právomoc uložiť povinnosti uvedené v článkoch 9 až 13a tejto smernice a najmä povinnosti súvisiace s kontrolou cien podľa článku 13 uvedenej smernice. Podľa článku 8 ods. 2 tejto smernice ak je na základe výsledku analýzy trhu vykonanej v súlade s článkom 16 rámcovej smernice operátor posúdený ako operátor s významným vplyvom na konkrétnom trhu, uložia mu NRO uvedené povinnosti.

41 V súlade s článkom 8 ods. 3 prístupovej smernice bez toho, aby boli dotknuté niektoré ustanovenia, medzi nimi článok 28 smernice univerzálnej služby, ktoré stanovujú povinnosti pre iné podniky ako tie, ktoré sú označené ako podniky s významným vplyvom na trhu, môžu NRO uložiť povinnosti týkajúce sa kontroly cien upravené predovšetkým v článku 13 prístupovej smernice len operátorom, ktorí sú považovaní za operátorov s významným vplyvom na trhu v súlade s článkom 8 ods. 2 tejto smernice.

42 Z toho vyplýva, tak ako zdôraznil aj generálny advokát v bode 47 svojich návrhov, že článok 8 ods. 3 prístupovej smernice treba vykladať v tom zmysle, že s výnimkou rámca určitých ustanovení a najmä článku 28 smernice univerzálnej služby nemôžu NRO uložiť také povinnosti súvisiace s kontrolou ceny ako tie, ktoré sú uvedené v článku 13 prístupovej smernice, operátorom bez významného vplyvu na danom trhu. Článok 8 ods. 3 prístupovej smernice teda nebráni tomu, aby sa na základe článku 28 smernice univerzálnej služby v prípade, ak sú splnené podmienky pre uplatnenie tohto ustanovenia, uložili operátorovi, ktorý nemá významné postavenie na dotknutom trhu, povinnosti v oblasti kontroly cien tak, ako sú uvedené v článku 13 ods. 1 tejto smernice.

43 Z toho vyplýva, že NRO môžu na základe článku 28 smernice univerzálnej služby uložiť poplatkové povinnosti porovnateľné s povinnosťami uvedenými v článku 13 ods. 1 prístupovej smernice operátorovi, ktorý nemá na trhu významné postavenie, ale ktorý kontroluje prístup koncových užívateľov, ak takáto povinnosť predstavuje nevyhnutné a primerané opatrenie na to, aby sa zaistilo, že koncoví užívatelia budú môcť mať prístup k službám využívajúcim negeografické čísla v Únii, čo s ohľadom na všetky relevantné okolnosti a najmä s ohľadom na vplyv predmetných poplatkov na prístup koncových užívateľov k uvedeným službám prináleží posúdiť vnútroštátnemu súdu.

44 Takýto výklad je napokon v súlade aj s cieľom, ktorý sleduje článok 28 smernice univerzálnej služby, ktorým je predovšetkým zaistiť koncovým užívateľom prístup k službám využívajúcim negeografické čísla v Únii, ako aj v súlade s cieľom sledovaným smernicou univerzálnej služby, ktorým je vytvorenie regulačného rámca, v súlade s vnútornými trhovými princípmi, pre vzťahy medzi poskytovateľmi sietí a služieb, ktorý podporuje vytvorenie udržateľnej hospodárskej súťaže a ktorý zaisťuje interoperabilitu elektronických komunikačných služieb a zároveň zákazníkovi poskytuje výhody.

45 Okrem toho je potrebné zdôrazniť, že článok 5 ods. 1 a 2 a článok 8 ods. 4 prístupovej smernice stanovujú podmienky, ktoré musia spĺňať povinnosti, ktoré NRO uložia operátorom poskytujúcim siete alebo elektronické komunikačné siete v súlade s článkom 5 ods. 1 a článkom 8 tejto smernice.

46 Článok 5 ods. 2 prístupovej smernice teda stanovuje, že povinnosti a podmienky stanovené na základe odseku 1 tohto článku musia byť objektívne, transparentné, primerané a nediskriminačné a je potrebné ich vykonávať v súlade s postupmi uvedenými v článkoch 6, 7 a 7a rámcovej smernice.

47 Podľa článku 8 ods. 4 prístupovej smernice musia povinnosti uložené v súlade s týmto článkom vychádzať z povahy zisteného problému, musia byť primerané a odôvodnené s ohľadom na ciele uvedené v článku 8 rámcovej smernice a možno ich uložiť len na základe predchádzajúcej konzultácie stanovenej v článkoch 6 a 7 rámcovej smernice.

48 Zo všetkých týchto skutočností vyplýva, že poplatková povinnosť, o akú ide v konaní vo veci samej stanovená na základe článku 28 smernice univerzálnej služby musí tiež spĺňať podmienky uvedené v bodoch 43, 46 a 47 tohto rozsudku, čo prináleží posúdiť vnútroštátnemu súdu.

49 S ohľadom na všetky vyššie uvedené úvahy je na prvú a druhú položenú otázku potrebné odpovedať tak, že právo Únie sa má vykladať v tom zmysle, že príslušnému národnému orgánu umožňuje uložiť poplatkovú povinnosť, o akú ide v konaní vo veci samej, podľa článku 28 smernice univerzálnej služby, s cieľom odstrániť prekážku pre volania na negeografické čísla v Únii, ktorá nemá technickú povahu, ale ktorá vyplýva z uplatňovaných poplatkov, bez toho, aby sa uskutočnila analýza trhu, z ktorej vyplýva, že dotknutý podnik má na trhu významný vplyv, ak takáto povinnosť predstavuje nevyhnutné opatrenie na to, aby sa zaručilo, že koncoví užívatelia budú môcť mať prístup k službám využívajúcim negeografické čísla v Únii. Prináleží vnútroštátnemu súdu, aby preskúmal, či je táto podmienka splnená a či je poplatková povinnosť objektívna, transparentná, primeraná, nediskriminačná, či vychádza z povahy zisteného problému a je odôvodnená s ohľadom na ciele uvedené v článku 8 rámcovej smernice a či boli postupy uvedené v článkoch 6, 7 a 7a rámcovej smernice dodržané.

O tretej otázke

50 Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má právo Únie vykladať v tom zmysle, že členský štát môže stanoviť, že poplatkovú povinnosť podľa článku 28 smernice univerzálnej služby, o akú ide vo veci samej, uloží iný vnútroštátny orgán ako NRO, ktorý je vo všeobecnosti poverený uplatňovaním NRR.

51 Článok 28 smernice univerzálnej služby stanovuje, že opatrenia, ktorých sa týka, prijmú „príslušné vnútroštátne orgány“. Pojem „príslušné vnútroštátne orgány“ však nie je definovaný ani v rámcovej smernici, ani v smernici univerzálnej služby.

52 V tomto ohľade je však potrebné pripomenúť, že článok 2 písm. g) rámcovej smernice definuje NRO ako orgán alebo orgány, ktoré členský štát poveril regulačnými úlohami stanovenými touto smernicou a špecifickými smernicami uvedenými v článku 2 písm. l) tejto smernice. Túto definíciu možno na základe článku 2 prvého odseku smernice univerzálnej služby uplatniť na účely tejto smernice, ktorá je jednou zo špecifických smerníc uvedených v článku 2 písm. l) rámcovej smernice.

53 Podľa judikatúry Súdneho dvora majú členské štáty v danej oblasti inštitucionálnu autonómiu v rámci organizácie a štrukturalizácie svojich NRO v zmysle článku 2 písm. g) rámcovej smernice, pri jej vykonávaní však musia úplne dodržiavať ciele a povinnosti stanovené v tejto smernici (pozri rozsudky Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, bod 24, a Base a i., C-389/08, EU:C:2010:584, bod 26).

54 Okrem toho Súdny dvor už rozhodol, že podľa článku 3 rámcovej smernice musia členské štáty najmä dbať na to, aby každú úlohu uloženú NRO vykonal príslušný orgán, že nezávislosť týchto orgánov bude zaručená tým, že zabezpečia ich právne odčlenenie a nezávislé fungovanie od všetkých organizácií poskytujúcich siete, zariadenia alebo elektronické komunikačné služby a že uvedené orgány budú svoje právomoci vykonávať nestranne, transparentne a vo vhodnom čase. Navyše v súlade s článkom 4 tej istej smernice musia byť rozhodnutia týchto orgánov predmetom účinného opravného prostriedku pred orgánom nezávislým od zainteresovaných strán (pozri rozsudok Base a i., C-389/08, EU:C:2010:584, bod 29).

55 Podľa článku 3 ods. 2, 4 a 6 rámcovej smernice majú členské štáty nielen povinnosť zaručiť nezávislosť NRO tým, že zabezpečia ich právne odčlenenie a nezávislé fungovanie od všetkých organizácií poskytujúcich siete, zariadenia alebo elektronické komunikačné služby, ale tiež sú povinné zverejniť úlohy, ktoré majú tieto orgány vykonávať v súlade s NRR, tak aby boli ľahko dostupné, najmä pokiaľ ide o úlohy, ktoré sú zverené viacerým orgánom, a oznámiť Komisii názov orgánov poverených plnením

týchto funkcií, ako aj ich príslušnú zodpovednosť (pozri v tomto zmysle 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 Z toho vyplýva, že ak tieto oprávnenia, čo i len čiastočne, prináležia inému vnútroštátnemu orgánu ako NRO, ktorý je vo všeobecnosti poverený uplatňovaním NRR, prináleží každému členskému štátu dbať o to, aby tento iný orgán nebol priamo alebo nepriamo zapojený do „prevádzkových funkcií“ v zmysle rámcovej smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, bod 26).

57 Z uvedeného vyplýva, že právo Únie umožňuje, aby členský štát poveril úlohami vyplývajúcimi z uplatňovania NRR viaceré orgány pod podmienkou, že pri výkone svojich funkcií bude každý z týchto orgánov spĺňať podmienky príslušnosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti, ktoré sú stanovené v rámcovej smernici, a že rozhodnutia, ktoré každý z týchto orgánov prijme v rámci svojich funkcií, budú môcť byť predmetom účinného opravného prostriedku pred orgánom nezávislým od zainteresovaných strán. Prináleží vnútroštátnemu súdu, aby preskúmal, či vnútroštátny orgán, ktorý stanovil poplatkovú povinnosť, o akú ide vo veci samej, spĺňa všetky tieto podmienky.

58 Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti treba na tretiu položenú otázku odpovedať tak, že právo Únie sa má vykladať v tom zmysle, že členský štát môže stanoviť, že poplatkovú povinnosť podľa článku 28 smernice univerzálnej služby, o akú ide vo veci samej, uloží iný vnútroštátny orgán ako NRO, ktorý je vo všeobecnosti poverený uplatňovaním NRR, pod podmienkou, že tento orgán spĺňa podmienky príslušnosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti, ktoré sú stanovené v rámcovej smernici, a že rozhodnutia, ktoré prijme, budú môcť byť predmetom účinného opravného prostriedku pred orgánom nezávislým od zainteresovaných strán, čo prináleží posúdiť vnútroštátnemu súdu.

O trovách

59 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

1. **Právo Únie sa má vykladať v tom zmysle, že príslušnému národnému orgánu umožňuje uložiť poplatkovú povinnosť, o akú ide v konaní vo veci samej, podľa článku 28 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/136/ES z 25. novembra 2009, s cieľom odstrániť prekážku pre volania na negeografické čísla v Únii, ktorá nemá technickú povahu, ale ktorá vyplýva z uplatňovaných poplatkov, bez toho, aby sa uskutočnila analýza trhu, z ktorej vyplýva, že dotknutý podnik má na trhu významný vplyv, ak takáto povinnosť predstavuje nevyhnutné a primerané opatrenie na to, aby sa zaručilo, že koncoví užívatelia budú môcť mať prístup k službám využívajúcim negeografické čísla v Únii.**

   Prináleží vnútroštátnemu súdu, aby preskúmal, či je táto podmienka splnená a či je poplatková povinnosť objektívna, transparentná, primeraná, nediskriminačná, či vychádza z povahy zisteného problému a je odôvodnená s ohľadom na ciele uvedené v článku 8 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica),

zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009, a či boli postupy uvedené v článkoch 6, 7 a 7a smernice 2002/21, zmenenej a doplnenej smernicou 2009/140, dodržané.

2. **Právo Únie sa má vykladať v tom zmysle, že členský štát môže stanoviť, že poplatkovú povinnosť podľa článku 28 smernice 2002/22, zmenenej a doplnenej smernicou 2009/136, o akú ide vo veci samej, uloží iný vnútroštátny orgán ako národný regulačný orgán, ktorý je vo všeobecnosti poverený uplatňovaním národného regulačného rámca Únie pre elektronické komunikačné siete a služby, pod podmienkou, že tento orgán spĺňa podmienky príslušnosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti, ktoré sú stanovené v smernici 2002/21, zmenenej a doplnenej smernicou 2009/140, a že rozhodnutia, ktoré prijme, budú môcť byť predmetom účinného opravného prostriedku pred orgánom nezávislým od zainteresovaných strán, čo prináleží posúdiť vnútroštátnemu súdu.**

Podpisy