Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 17. septembra 2015*

„Predhodno odločanje — Elektronska komunikacijska omrežja in storitve — Univerzalna storitev in pravice uporabnikov — Direktiva 2002/22/ES — Člen 28 — Dostop do številk in storitev — Negeografske številke — Direktiva 2002/19/ES — Členi 5, 8 in 13 — Pristojnosti nacionalnih regulativnih organov — Cenovni nadzor — Tranzitne storitve klicev — Nacionalna ureditev, ki ponudnikom tranzitnih storitev za telefonske klice nalaga, da ne zaračunavajo višjih cen za klice na negeografske številke kot za klice na geografske številke — Podjetje, ki nima pomembne tržne moči — Pristojni nacionalni organ“

V zadevi C-85/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo (College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska) z odločbo z dne 12. februarja 2014, ki je prispela na Sodišče 18. februarja 2014, v postopku

KPN BV

proti

Autoriteit Consument en Markt (ACM),

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (poročevalec) in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. marca 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za KPN BV L. Mensink, T. van der Vijver in C. Schillemans, odvetniki,

— za nizozemsko vlado M. Bulterman in J. Langer, agenta,

— za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z A. De Stefanom, avvocato dello Stato,

— za Evropsko komisijo F. Wilman, G. Braun in L. Nicolae, agenti,

* Jezik postopka: nizozemščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. aprila 2015,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 28(1) Direktive 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta ES z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 367), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL L 337, str. 11; v nadaljevanju: Direktiva o univerzalnih storitvah).

2 Ta predlog je bil sprejet v okviru spora med družbo KPN BV (v nadaljevanju: KPN) in Autoriteit Consument en Markt (ACM) (organ za potrošnike in trge) zaradi odredbe s periodično denarno kaznijo, s katero je bilo družbi KPN naloženo, da zniža svoje tarife za tranzitne storitve za telefonske klice na negeografske številke.

Pravni okvir

Pravo Unije

Novi regulativni okvir za elektronske komunikacijske storitve

3 Novi regulativni okvir za elektronske komunikacijske storitve (v nadaljevanju: NRO) sestavljajo Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (Okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL L 337, str. 37, v nadaljevanju: Okvirna direktiva), in spremljajoče posebne direktive, to so Direktiva 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337), Direktiva 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (Direktiva o dostopu) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 323), Direktiva o univerzalnih storitvah in Direktiva 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 514).

– Okvirna direktiva

4 Člen 2 Okvirne direktive določa:

„Za namene te direktive:

[…]

(g) ‚nacionalni regulativni organ‘ pomeni organ ali organe, ki jih država članica zadolži za opravljanje katerekoli regulativne naloge, dodeljene v tej direktivi in v posebnih direktivah;

[…]

(l) ‚posebne direktive' pomenijo [Direktivo o odobritvi], [Direktivo o dostopu], [Direktivo o univerzalnih storitvah] in Direktivo 2002/58[…].

[…]"

5 Člen 6 Okvirne direktive, naslovljen „Mehanizmi posvetovanja in preglednosti", določa uvedbo nacionalnih posvetovalnih postopkov med nacionalnimi regulativnimi organi in zainteresiranimi strankami, kadar nameravajo nacionalni regulativni organi v skladu s to direktivo ali posebnimi direktivami sprejeti ukrepe, ki bodo imeli znaten vpliv na zadevni trg.

6 Člen 7 Okvirne direktive, naslovljen „Konsolidacija notranjega trga za elektronske komunikacije", določa med drugim obveznost, da nacionalni regulativni organ posamezne države članice zagotovi, da je osnutek ukrepa, ki ga namerava sprejeti v primerih iz odstavka 3 tega člena, dostopen Evropski komisiji in nacionalnim regulativnim organom v drugih državah članicah. Člen 7a navedene direktive določa postopek za dosledno uporabo sredstev, ki se med drugim nanaša na naložitev, spremembo ali odpravo različnih obveznosti obratovalcev.

7 Člen 8 Okvirne direktive določa splošne cilje in regulativna načela, katerih spoštovanje morajo nacionalni regulativni organi zagotoviti pri opravljanju svojih regulativnih nalog, opredeljenih v tej direktivi in v posebnih direktivah.

8 Člen 16 navedene direktive določa pravila za izvedbo postopka analize trga.

– Direktiva o univerzalnih storitvah

9 Člen 2(d) in (f) Direktive o univerzalnih storitvah določa:

„(d) ‚geografska številka' pomeni številko iz nacionalnega načrta telefonskega oštevilčenja, pri kateri ima en del njene številčne strukture geografski pomen, ki se uporablja za usmerjanje klicev na fizično lokacijo omrežne priključne točke (NTP);

[…]

(f) ‚negeografska številka' pomeni številko iz državnega načrta oštevilčenja, ki ni geografska številka. Med drugim vključuje številke mobilnih telefonov, številke brezplačnih telefonskih klicev in številke premijskih storitev."

10 Člen 28(1) te direktive, naslovljen „Dostop do številk in storitev", določa:

„Kjer je to tehnično in gospodarsko izvedljivo in razen v primerih, ko se je klicani naročnik zaradi poslovnih razlogov odločil omejiti dostop kličočih, ki se nahajajo na določenem geografskem območju, države članice zagotovijo, da ustrezni [pristojni] nacionalni organi sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da imajo končni uporabniki možnost dostopa:

(a) do storitev in njihove uporabe z uporabo negeografskih številk na ozemlju [Evropske unije], in

(b) do vseh številk, ki se zagotavljajo v [Uniji], ne glede na to, katero tehnologijo ali napravo uporablja obratovalec, vključno s številkami v nacionalnih načrtih oštevilčenja držav članic, številkami iz [evropskega telefonskega številskega prostora (v nadaljevanju: ENTS)] in enotnimi mednarodnimi številkami brezplačnih telefonskih klicev (UIFN).

[…]"

– Direktiva o dostopu

11 Člen 1 Direktive 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (Direktiva o dostopu) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 323), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140 (v nadaljevanju: Direktiva o dostopu), določa:

„1. V okviru, določenem z Direktivo 2002/21/ES (Okvirna direktiva), ta direktiva usklajuje način, s katerim države članice urejajo dostop do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter njihovo medomrežno povezovanje. Cilj je, da se v skladu z načeli notranjega trga vzpostavi regulativni okvir za odnose med obratovalci omrežij in ponudniki storitev, ki bo omogočil trajnostno konkurenco, medobratovalnost elektronskih komunikacijskih storitev in koristi za potrošnike.

2. Ta direktiva določa pravice in obveznosti za obratovalce in podjetja, ki zaprosijo za medomrežno povezovanje in/ali dostop do svojih omrežij ali pripadajočih naprav. Navaja tudi cilje za nacionalne regulativne organe v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem ter določa postopke, s katerimi se zagotovi pregled obveznosti, ki jih naložijo nacionalni regulativni organi, in kadar je primerno, preklic teh obveznosti, ko so želeni cilji doseženi. Dostop v tej direktivi ne vključuje dostopa končnih uporabnikov.“

12 Člen 5 Direktive o dostopu, naslovljen „Pooblastila in odgovornosti [NRO] v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem“, določa:

„1. Nacionalni regulativni organi pri izpolnjevanju ciljev iz člena 8 [Okvirne direktive] spodbujajo in, kjer je primerno, zagotovijo primeren dostop in medomrežno povezovanje ter medobratovalnost storitev v skladu z določbami te direktive, svojo pristojnost pa izvajajo na način, ki pospešuje učinkovitost, trajnostno konkurenco, učinkovite naložbe in inovacije, končnim uporabnikom pa omogoča največje možne koristi.

Nacionalni regulativni organi lahko brez poseganja v ukrepe, ki utegnejo biti sprejeti v skladu s členom 8 v zvezi s podjetji s pomembno tržno močjo, naložijo zlasti:

(a) obveznosti za podjetja, ki nadzorujejo dostop do končnih uporabnikov, v utemeljenih primerih vključno z obveznostjo medomrežnega povezovanja svojih omrežij, če to še ni bilo storjeno, v obsegu, ki je potreben za zagotovitev povezljivosti med obema koncema;

(ab) v utemeljenih primerih ter v obsegu, ki je za to potreben, obveznosti za podjetja, ki nadzorujejo dostop do končnih uporabnikov, da naredijo svoje storitve medobratovalne;

[…]

2. Obveznosti in pogoji, naloženi v skladu z odstavkom 1, so objektivni, pregledni, sorazmerni in nediskriminatorni, izvajati pa se morajo v skladu s postopki iz členov 6, 7 in 7a [Okvirne direktive].

3. Države članice v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem iz odstavka 1 zagotovijo, da je nacionalni regulativni organ v utemeljenih primerih pooblaščen za posredovanje na lastno pobudo, da bi zavaroval cilje politik iz člena 8 [Okvirne direktive] v skladu z določbami te direktive in postopki iz členov 6, 7, 20 in 21 [Okvirne direktive].“

13 Člen 8 Direktive o dostopu z naslovom „Naložitev, sprememba ali preklic obveznosti“ določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so nacionalni regulativni organi pooblaščeni za naložitev obveznosti, ki so opredeljene v členih 9 do 13a.

2. Če je obratovalec na podlagi analize trga, ki je bila opravljena v skladu s členom 16 [Okvirne direktive], določen kot obratovalec s pomembno tržno močjo na določenem trgu, mu nacionalni regulativni organi naložijo, kot je to primerno, obveznosti iz členov 9 do 13 te direktive.

3. Brez poseganja v:

[…]

— določbe členov 12 in 13 [Okvirne direktive], Pogoj 7 v Delu B Priloge k [Direktivi o odobritvi], kot se uporablja na podlagi člena 6(1) te direktive, člene 27, 28 in 30 [Direktive o univerzalnih storitvah] […], ki vsebuje obveznosti za podjetja, z izjemo tistih, ki se štejejo za podjetja s pomembno tržno močjo, […]

[…]

Nacionalni regulativni organi obratovalcem, ki niso bili določeni v skladu z odstavkom 2, ne naložijo obveznosti, določenih v členih 9 do 13.

[…]

4. Obveznosti, naložene v skladu s tem členom, morajo temeljiti na naravi ugotovljenega problema, biti sorazmerne in utemeljene glede na cilje, ki so določeni v členu 8 [Okvirne direktive]. Take obveznosti se naložijo samo po posvetovanju v skladu s členoma 6 in 7 prej omenjene direktive.

[…]“

14 Člen 13(1) Direktive o dostopu, naslovljen „Obveznost cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva“, določa:

„Nacionalni regulativni organ lahko v primerih, kadar analiza trga pokaže, da pomanjkanje učinkovite konkurence pomeni, da utegne zadevni obratovalec zadržati cene na previsoki ravni ali uporabiti razkorak cen v škodo končnih uporabnikov, v skladu z določbami člena 8 naloži obveznosti v zvezi s pokrivanjem stroškov in cenovnim nadzorom, vključno z obveznostmi za stroškovno naravnanost cen in obveznostmi glede sistemov stroškovnega računovodstva, da se zagotovijo določene vrste medomrežnega povezovanja in/ali dostopa. […]“

Direktiva 2009/136

15 V uvodni izjavi 46 Direktive 2009/136 je navedeno:

„Enotni trg pomeni, da imajo končni uporabniki dostop do vseh številk v nacionalnih načrtih oštevilčenja drugih držav članic in dostop do storitev z uporabo negeografskih številk v Skupnosti, med drugim vključno z drugimi številkami brezplačnih telefonskih klicev in številkami premijskih storitev. […] Čezmejnega dostopa do številskih virov in z njimi povezanih storitev se ne bi smelo preprečevati, razen v objektivno utemeljenih primerih, kot na primer, ko je to potrebno zaradi boja proti goljufijam in zlorabam […], ko se številka uporablja samo v določeni državi […], ali ko je to tehnično ali gospodarsko neizvedljivo. […]“

Nizozemsko pravo

16 Člen 6.5 zakona o telekomunikacijah (Telecommunicatiewe, v nadaljevanju: Tw), s katerim je bil v nacionalno pravo prenesen člen 28 Direktive o univerzalnih storitvah, določa:

„1. Ponudniki javno dostopnih elektronskih komunikacijskih omrežij ali javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev, ki v zvezi s tem nadzirajo dostop do končnih uporabnikov, zagotovijo, da imajo končni uporabniki v Evropski uniji […] dostop do vseh:

(a) številk iz državnega načrta oštevilčenja, ki se zagotavljajo v […] Uniji,

(b) številk iz [ENTS] in

(c) številk, ki jih zagotavlja [Mednarodna telekomunikacijska zveza (ITU)],

in lahko uporabljajo storitve z uporabo številk, navedenih v točkah od (a) do (c), razen če to ni tehnično ali gospodarsko izvedljivo ali se je klicani naročnik odločil omejiti dostop kličočih, ki so na določenih geografskih območjih.

2. Za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti iz odstavka 1 je mogoče s splošnim upravnim ukrepom ali na njegovi podlagi določiti podrobnejša pravila. Ta pravila se lahko med drugim nanašajo na pristojbine za dostop do številk iz odstavka 1.

3. Pravila iz odstavka 2 se lahko razlikujejo za vrste ponudnikov, kakor so opredeljeni v odstavku 1, ki jih je treba določiti z navedenimi pravili. S temi pravili se lahko naloge prenesejo na [ACM] in se mu dodelijo pristojnosti.“

17 Sklep o interoperabilnosti (Besluit Interoperabiliteit, v nadaljevanju: BI) je bil sprejet na podlagi Tw. Člen 5 BI, v različici, ki velja od 1. julija 2013, določa:

„1. Ponudnik javno dostopnih telefonskih storitev ali pri tem udeležen ponudnik javno dostopnih elektronskih komunikacijskih omrežij, ki v zvezi s tem nadzoruje dostop do končnih uporabnikov, zagotavlja, da lahko končni uporabniki uporabljajo storitve z uporabo negeografskih številk na ozemlju Unije.

2. Obveznost v smislu odstavka 1 vsekakor vključuje, da ponudniki javno dostopnih telefonskih storitev in javno dostopnih elektronskih komunikacijskih omrežij, navedeni v odstavku 1, za klice na številko iz serije 0800, 084, 085, 087, 088, 0900, 0906, 0909, 116, 14 ali 18 uporabljajo cene ali druge pristojbine, ki se lahko primerjajo s cenami ali drugimi pristojbinami, ki jih uporabljajo ti ponudniki za klice na geografske številke, in da različne cene ali druge pristojbine uporabljajo, le če je to potrebno zaradi kritja dodatnih stroškov v povezavi s klici na te negeografske številke. Z ministrsko uredbo se lahko določi, da ta obveznost velja za druge skupine ponudnikov ali za druge skupine negeografskih številk.

3. Z ministrsko uredbo se lahko določijo podrobnejša pravila glede obveznosti iz odstavka 1.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 Družba KPN opravlja tranzitne storitve klicev na negeografske številke na Nizozemskem, ki predstavljajo približno 20 % njenega prometa na te številke.

19 ACM je ugotovil, da je družba KPN s tem, da je zaračunavala višje cene za tranzitne storitve za klice na negeografske številke kot za enake storitve na geografske številke in da ta razlika ni bila utemeljena z dodatnimi stroški, kršila člen 5 BI, zato je v vlogi nacionalnega regulativnega organa z odločbo z dne 18. oktobra 2013 zoper družbo KPN izdal odredbo, naj prilagodi svoje cene, sicer ji bo naložena dnevna denarna kazen 25.000 EUR do najvišjega zneska 5 milijonov EUR.

20 Družba KPN je zoper to odločbo vložila pritožbo pri pritožbenem upravnem sodišču za gospodarske zadeve.

21 Družba KPN v podporo svoji tožbi zlasti zatrjuje, da člen 5 BI ni v skladu z NRO, ki cenovni nadzor dovoljuje le za obratovalce s pomembno tržno močjo in še to le po opravljeni analizi trga. Družba KPN tudi meni, da kot ponudnik tranzitnih storitev za klice ne sodi na področje uporabe člena 5 BI. Vendar pa ta družba trdi, da je odločba ACM nesorazmerna in neustrezno utemeljena, saj je ta organ nepravilno presodil, da je člen 5 BI treba razlagati tako, da dodatni stroški v povezavi z zagotavljanjem tranzitnih storitev klicev ne smejo biti višji od tistih, ki temeljijo na strogi stroškovni naravnanosti. V zvezi s tem družba KPN zatrjuje, da cena za tranzitno storitev klicev, ki jo opravlja, le malo vpliva na celotno ceno ter da je cena za tranzitne storitve klicev na negeografske številke razumna.

22 ACM pravilnost svoje odločbe utemeljuje s zatrjevanjem, da pravilo enakosti cen tranzitnih storitev za klice temelji na členu 28 Direktive univerzalnih storitvah, ki državam članicam nalaga, da sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da imajo končni uporabniki možnost prostega dostopa do storitev z uporabo negeografskih številk, ter ki tako omogoča boj zoper ovire za tak dostop, ki bi jih povzročale previsoke cene.

23 Predložitveno sodišče ima pomisleke glede skladnosti člena 5 BI s pravom Unije, in sicer ker ta člen temelji na členu 6.5 Tw, s katerim je bil v nacionalno pravo prenesen člen 28 Direktive o univerzalnih storitvah. V zvezi s tem se sprašuje, ali je dejstvo, da člen 5 BI ne določa, da bi analiza trga morala biti opravljena pred sprejetjem regulacije cen, v skladu s členom 28 Direktive o univerzalnih storitvah.

24 Predložitveno sodišče meni, da izraz „vse potrebne ukrepe“ iz člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah pomeni, da je sprejetje cenovne regulacije načeloma dovoljeno. Predložitveno sodišče poudarja, da uvodna izjava 49 Direktive 2009/136 kaže, da se ta člen Direktive o univerzalnih storitvah nanaša le na ukrepe, potrebne za zagotovitev čezmejnega telefonskega prometa med državami članicami, ter se zato sprašuje, ali je ta člen mogoče razlagati tako, da pristojni nacionalni organi – ker je čezmejno klicanje negeografskih telefonskih številk brez težav tehnično mogoče – lahko sprejmejo ukrepe za odpravo ovir, ki jih predstavljajo cene.

25 Predložitveno sodišče meni, da je vprašanje, ali je treba cene šteti za oviro dostopu do storitev, lahko odvisno od tega, koliko te cene presegajo cene, ki veljajo za doseganje geografskih številk.

26 Predložitveno sodišče v zvezi s tem poudarja, da cene za tranzitne storitve za klice na negeografske številke lahko zaradi svoje višine prisilijo končne uporabnike, da opustijo uporabo teh storitev. Po drugi strani je po mnenju tega sodišča mogoče domnevati, da bo vsakršno povečanje cen za tranzitne storitve za klice na negeografske številke vodilo do določenega zmanjšanja povpraševanja po teh storitvah. Vendar po njegovem mnenju uporaba višjih cen za dostop do tranzitnih storitev za klice na negeografske številke v primerjavi s klici na geografske številke nima nujno večjega vpliva. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali se lahko v tem primeru upravičeno zagovarja stališče, da končni uporabniki nimajo dostopa do storitev z uporabo negeografskih številk. Poleg tega ugotavlja, da se odločba ACM nanaša le na cene, zaračunane s strani družbe KPN za tranzitne storitve za klice na negeografske številke, kar znaša približno 20 % njenega prometa na te številke.

27 Poleg tega se predložitveno sodišče sprašuje, ali člen 28(1) Direktive o univerzalnih storitvah dovoljuje, da regulacijo cen sprejme drug organ, in ne nacionalni regulativni organ, ki izvaja pristojnost iz člena 13(1) Direktive o dostopu, ter da je zadnjenavedeni organ edini pristojen za uporabo te regulacije.

28 V teh okoliščinah je College van Beroep voor het bedrijfsleven prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali člen 28 Direktive o univerzalnih storitvah dopušča naložitev regulacije cen, ne da bi analiza trga pokazala, da ima obratovalec v zvezi z regulirano storitvijo pomembno tržno moč, pri čemer je čezmejno izbiranje negeografskih telefonskih številk tehnično brez težav izvedljivo in je edina ovira za dostop do teh številk za tega obratovalca to, da se zaračunavajo cene, na podlagi katerih je klic na negeografske številke dražji od klica na geografske številke?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, [se postavljata] naslednji vprašanji:

a) Ali pristojnost za regulacijo cen velja tudi takrat, kadar imajo višje cene le omejen vpliv na obseg klicev na negeografske številke?

b) V kolikšni meri ima nacionalno sodišče polje proste presoje, da preuči, ali cenovni ukrep, ki je potreben v skladu s členom 28 Direktive o univerzalnih storitvah, glede na v tej direktivi zastavljene cilje ni pretirano obremenjujoč za ponudnika tranzitnih storitev?

3. Ali člen 28(1) Direktive o univerzalnih storitvah dopušča možnost, da ukrepe iz tega predpisa sprejme drug organ, in ne nacionalni regulativni organ, ki izvaja pristojnost iz člena 13(1) Direktive o dostopu, ter da je ta zadnjenavedeni organ edini pristojen za uporabo teh ukrepov?

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

29 Predložitveno sodišče s prvima vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je pravo Unije treba razlagati tako, da pristojnemu nacionalnemu organu na podlagi člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah dopušča naložitev cenovne obveznosti, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, z namenom odprave takšne ovire za klice na negeografske številke, ki ni tehnične narave, ampak izhaja iz zaračunanih cen, pri čemer ni bila opravljena tržna analiza, ki bi potrjevala pomembno tržno moč zadevnega podjetja. V primeru pritrdilnega odgovora se predložitveno sodišče sprašuje, ali je takšno obveznost mogoče naložiti, če imajo cene omejen vpliv na obseg klicev na negeografske številke, in ali ima nacionalno sodišče polje proste presoje, da preuči, ali takšna obveznost ni pretirano obremenjujoča za ponudnike tranzitnih storitev za klice.

30 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je bila cenovna obveznost, obravnavana v postopku v glavni stvari, naložena družbi KPN, ki opravlja tranzitne storitve za klice na negeografske številke. Pri teh storitvah gre za usmerjanje klicev z omrežja enega ponudnika elektronskih komunikacijskih storitev na omrežje drugega ponudnika prek vmesnega omrežja podjetja, ki opravlja navedene tranzitne storitve. Ta obveznost je bila naložena z namenom zagotovitve enakosti cen za tranzitne storitve za klice na negeografske številke s cenami enakih storitev na geografske storitve ter z namenom izpolnitve cilja iz člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah.

31 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 28(1)(a) Direktive o univerzalnih storitvah določa, da kjer je to tehnično in gospodarsko izvedljivo in razen v primerih, ko se je klicani naročnik zaradi poslovnih razlogov odločil omejiti dostop kličočih, ki se nahajajo na določenem geografskem območju, države

članice zagotovijo, da pristojni nacionalni organi sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da imajo končni uporabniki možnost dostopa do storitev z uporabo negeografskih številk na ozemlju Unije.

32 Niti člen 28(1)(a) Direktive o univerzalnih storitvah niti nobena druga določba iste direktive ne pojasnjuje, kako je treba razumeti izraz „vse potrebne ukrepe“, niti narave teh ukrepov, pa tudi tega ne, ali so nacionalni regulativni organi pristojni za sprejemanje takšnih ukrepov, tako da se zastavlja vprašanje, ali je cenovno obveznost, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, mogoče naložiti za uresničitev cilja iz tega člena. V teh okoliščinah je treba preučiti, ali Okvirna direktiva in druge posebne direktive, ki tvorijo usklajen okvir za reguliranje omrežij in storitev, vsebujejo elemente, ki omogočajo odgovor na to vprašanje.

33 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (sodba T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, točka 32).

34 V zvezi s tem je treba poudariti, da Direktiva o dostopu – kot izhaja iz njenega člena 1(1) in (2) – sodi v okvir, določen z Okvirno direktivo, saj usklajuje način, s katerim države članice urejajo dostop do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter njihovo medomrežno povezovanje. Cilj te direktive je, da se v skladu z načeli notranjega trga vzpostavi regulativni okvir za odnose med obratovalci omrežij in ponudniki storitev, ki bo omogočil trajnostno konkurenco, medobratovalnost elektronskih komunikacijskih storitev in koristi za potrošnike. Direktiva o dostopu določa zlasti cilje za nacionalne regulativne organe v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem.

35 Člen 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu se nanaša na pooblastila in odgovornosti nacionalnih regulativnih organov v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem. Določa, da ti organi pri izpolnjevanju ciljev iz člena 8 Okvirne direktive spodbujajo in, kjer je primerno, v skladu z določbami te direktive zagotovijo primeren dostop in medomrežno povezovanje ter medobratovalnost storitev, svojo pristojnost pa izvajajo na način, ki pospešuje učinkovitost, trajnostno konkurenco, učinkovite naložbe in inovacije, končnim uporabnikom pa omogoča največje možne koristi (glej v tem smislu sodbo Komisija/Poljska, C-227/07, EU:C:2008:620, točka 64).

36 Opozoriti je treba, da je Sodišče v zvezi s tem že presodilo, da je iz besedila člena 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu razvidno, da imajo nacionalni regulativni organi nalogo, da s sredstvi, katerih seznam ni limititativen, zagotovijo primeren dostop in primerno medomrežno povezovanje ter medobratovalnost storitev (glej v tem smislu sodbo TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, točka 58).

37 Pri tem morajo navedeni organi imeti v skladu s členom 5(1), drugi pododstavek, točka a), te direktive možnost – neodvisno od ukrepov, ki se jih na podlagi člena 8 te direktive lahko sprejme glede podjetij s pomembno tržno močjo – naložiti „obveznosti za podjetja, ki nadzorujejo dostop do končnih uporabnikov, v utemeljenih primerih vključno z obveznostjo medomrežnega povezovanja svojih omrežij“, in sicer le s ciljem zagotoviti povezljivost med obema koncema (glej v tem smislu sodbo TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, točka 59).

38 Tudi člen 5(3) Direktive o dostopu zadeva dostop in medomrežno povezovanje ter nalaga obveznost dodelitve nacionalnim regulativnim organom avtonomijo pri posredovanju, in sicer določa, da ti organi lahko med drugim posredujejo na lastno pobudo, da bi zavarovali cilje politik iz člena 8 Okvirne direktive v skladu z določbami Direktive o dostopu in postopki, navedenimi zlasti v členih 6 in 7 Okvirne direktive.

39 Tako te določbe Okvirne direktive in Direktive o dostopu nacionalnim regulativnim organom omogočajo, da sprejmejo ukrepe glede podjetja, ki nima pomembne tržne moči, vendar nadzoruje dostop do končnih uporabnikov (glej v tem smislu sodbo TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, točka 62).

40 V skladu s členom 8(1) Direktive o dostopu države članice zagotovijo, da so nacionalni regulativni organi pooblaščeni za naložitev obveznosti, ki so opredeljene v členih od 9 do 13a te direktive in zlasti obveznosti cenovnega nadzora na podlagi člena 13 navedene direktive. Iz člena 8(2) iste direktive izhaja, da če je obratovalec na podlagi analize trga, ki je bila opravljena v skladu s členom 16 Okvirne direktive, določen kot obratovalec s pomembno tržno močjo na določenem trgu, mu nacionalni regulativni organi naložijo navedene obveznosti.

41 V skladu s členom 8(3) Direktive o dostopu brez poseganja v nekatere določbe – med katerimi je člen 28 Direktive o univerzalnih storitvah – ki vsebujejo obveznosti za podjetja, z izjemo tistih, ki se štejejo za podjetja s pomembno tržno močjo, nacionalni regulativni organi lahko obveznosti v zvezi s cenovnimi nadzorom, ki so določene zlasti v členu 13 Direktive o dostopu, v skladu s členom 8(2) iste direktive naložijo le obratovalcem, ki so določeni kot obratovalci s pomembno močjo.

42 Zato in kot je navedel generalni pravobranilec v točki 47 sklepnih predlogov, je treba člen 8(3) Direktive o dostopu razlagati tako, da razen v okviru nekaterih določb – natančneje člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah – nacionalni regulativni organi obveznosti glede cenovnega nadzora, kakršne so v členu 13 Direktive o dostopu, ne morejo naložiti obratovalcem, ki nimajo pomembne moči na posameznem trgu. Tako člen 8(3) Direktive o dostopu ne nasprotuje temu, da bi obveznosti glede cenovnega nadzora, kakršne so v členu 13(1) te direktive, naložile obratovalcem, ki nimajo pomembne moči na posameznem trgu v skladu s členom 28 Direktive o univerzalnih storitvah, če so izpolnjeni pogoji za uporabo te določbe.

43 Iz navedenega izhaja, da nacionalni regulativni organi cenovne obveznosti, primerljive s tistimi iz člena 13(1) Direktive o dostopu, na podlagi člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah lahko naložijo obratovalcu, ki nima pomembne tržne moči, vendar ki nadzoruje dostop do končnih uporabnikov, če je takšen ukrep potreben in sorazmeren za zagotovitev, da imajo končni uporabniki dostop do storitev z uporabo negeografskih številk v Uniji, kar pa mora preveriti nacionalno sodišče glede na vse upoštevne okoliščine, zlasti glede na vpliv zadevnih cen na dostop končnih uporabnikov do navedenih storitev.

44 Takšna razlaga je skladna tudi s ciljem člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah, in sicer zagotovitev, da imajo končni uporabniki dostop do storitev z uporabo negeografskih številk v Uniji, in ciljem Direktive o dostopu, in sicer da se v skladu z načeli notranjega trga vzpostavi regulativni okvir za odnose med obratovalci omrežij in ponudniki storitev, ki bo omogočil trajnostno konkurenco, medobratovalnost elektronskih komunikacijskih storitev in koristi za potrošnike.

45 Poleg tega je treba poudariti, da člena 5(1) in (2) ter 8(4) Direktive o dostopu določata pogoje za obveznosti, ki jih nacionalni regulativni organi naložijo obratovalcem ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in storitve v skladu s členoma 5(1) in 8 te direktive.

46 Tako člen 5(2) Direktive o dostopu določa, da morajo obveznosti in pogoji, naloženi v skladu z odstavkom 1, biti objektivni, pregledni, sorazmerni in nediskriminatorni, izvajati pa se morajo v skladu s postopki iz členov 6, 7 in 7a Okvirne direktive.

47 V skladu s členom 8(4) Direktive o dostopu morajo obveznosti, naložene v skladu s tem členom, temeljiti na naravi ugotovljenega problema, biti sorazmerne in utemeljene glede na cilje, ki so določeni v členu 8 Okvirne direktive, ter se lahko naložijo samo po posvetovanju v skladu s členoma 6 in 7 Okvirne direktive.

48 Iz vseh teh elementov izhaja, da takšna cenovna obveznost, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari in sprejeta na podlagi člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah, mora prav tako izpolniti pogoje, navedene v točkah 43, 46 in 47 te sodbe, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

49 Glede na vse zgornje preudarke je na prvi zastavljeni vprašanji treba odgovoriti, da je pravo Unije treba razlagati tako, da pristojnemu nacionalnemu organu na podlagi člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah dopušča naložitev cenovne obveznosti, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, za odpravo takšne ovire za klice na negeografske številke, ki ni tehnične narave, ampak izhaja iz zaračunanih cen, pri čemer ni bila opravljena tržna analiza, ki bi potrjevala pomembno tržno moč zadevnega podjetja, če je takšna obveznost potreben ukrep za zagotovitev, da imajo končni uporabniki možnost dostopa do storitev z uporabo negeografskih številk na ozemlju Unije. Nacionalno sodišče mora preveriti, ali je ta pogoj izpolnjen in ali je cenovna obveznost objektivna, pregledna, sorazmerna in nediskriminatorna, ali temelji na naravi ugotovljenega problema ter je utemeljena glede na cilje, ki so določeni v členu 8 Okvirne direktive, ter da so bili spoštovani postopki iz členov 6, 7 in 7a Okvirne direktive.

Tretje vprašanje

50 S tretjim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je pravo Unije treba razlagati tako, da država članica lahko določi, da cenovno obveznost na podlagi člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, naloži drug nacionalni organ, in ne nacionalni regulativni organ, običajno pristojen za uporabo NRO.

51 Člen 28 Direktive o univerzalnih storitvah določa, da ukrepe, na katere se nanaša, sprejmejo „pristojni nacionalni organi“. Vendar pa pojem „pristojni nacionalni organi“ ni opredeljen niti v Okvirni direktivi niti v Direktivi o univerzalnih storitvah.

52 Vendar je treba v zvezi s tem poudariti, da člen 2(g) Okvirne direktive opredeljuje nacionalni regulativni organ kot organ ali organe, ki jih država članica zadolži za opravljanje katerekoli regulativne naloge, dodeljene v tej direktivi in v posebnih direktivah, navedenih v členu 2(l) te direktive. Ta opredelitev se uporablja za namene Direktive 2002/22 na podlagi njenega člena 2, prvi odstavek; ta direktiva je ena od posebnih direktiv, omenjenih v členu 2(g) Okvirne direktive.

53 Iz sodne prakse izhaja, da čeprav imajo države članice na tem področju institucionalno avtonomijo pri organizaciji in strukturiranju svojih regulativnih organov v smislu člena 2(g) Okvirne direktive, pa se lahko ta avtonomija izvaja le ob upoštevanju ciljev in obveznosti, ki jih določa ta direktiva (glej sodbi Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, točka 24, in Base in drugi, C-389/08, EU:C:2010:584, točka 26).

54 Poleg tega je Sodišče že presodilo, da morajo države članice v skladu s členom 3 Okvirne direktive zlasti poskrbeti, da vsako nalogo, dodeljeno nacionalnim regulativnim organom, prevzame pristojni organ, zajamčiti neodvisnost teh organov tako, da zagotovijo njihovo pravno ločenost in funkcijsko neodvisnost od vseh organizacij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja, opremo ali storitve, ter zagotoviti, da ti organi izvajajo svoja pooblastila neodvisno, pregledno in pravočasno. Poleg tega mora v skladu s členom 4 te direktive biti mogoče zoper odločbe teh organov vložiti učinkovito pravno sredstvo pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank (glej sodbo Base in drugi, C-389/08, EU:C:2010:584, točka 29).

55 V skladu s členom 3(2), (4) in (6) Okvirne direktive morajo države članice – ne le zagotoviti neodvisnost nacionalnih regulativnih organov tako, da zagotovijo njihovo pravno ločenost in funkcijsko neodvisnost od vseh organizacij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja, opremo ali storitve – ampak tudi v preprosto dostopni obliki objaviti naloge, ki jih morajo v skladu z NRO opraviti navedeni organi, zlasti kadar so te naloge dodeljene več kot enemu organu, ter

Komisijo uradno obvestiti o imenih organov, zadolženih za izpolnitev teh nalog, ter o njihovih pristojnostih (glej v tem smislu sodbi Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, točka 25, in UPC Nederland, C-518/11, EU:C:2013:709, točka 52).

56 Zato, če ta dodelitev vsaj delno spada v pristojnost drugega nacionalnega organa, kot je nacionalni regulativni organ, običajno pristojen za uporabo NRO, mora vsaka država nadzorovati, da ni podana niti neposredna niti posredna vpletenost tega drugega organa v „obratovalne funkcije“ v smislu Okvirne direktive (glej v tem smislu sodbo Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, točka 26).

57 Iz navedenega izhaja, da pravo Unije dovoljuje, da država članica naloge, ki izhajajo iz uporabe NRO, dodeli več kot enemu organu, pod pogojem, da pri izvajanju svojih nalog vsak od teh organov izpolnjuje z Okvirno direktivo zahtevane pogoje pristojnosti, neodvisnosti, nepristranskosti in preglednosti ter da je zoper odločbe vsakega od teh organov mogoče vložiti učinkovito pravno sredstvo pri organu, ki je neodvisen od udeleženih strank. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali nacionalni organ, ki je sprejel cenovno obveznost, obravnavano v postopku v glavni stvari, izpolnjuje vse te pogoje.

58 Glede na navedeno je na tretje vprašanje treba odgovoriti, da je pravo Unije treba razlagati tako, da država članica lahko določi, da cenovno obveznost na podlagi člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, naloži drug nacionalni organ, in ne nacionalni regulativni organ, običajno pristojen za uporabo NRO, pod pogojem, da ta organ izpolnjuje z Okvirno direktivo zahtevane pogoje pristojnosti, neodvisnosti, nepristranskosti in preglednosti ter da je zoper njegove odločbe mogoče vložiti učinkovito pravno sredstvo pri organu, ki je neodvisen od udeleženih strank, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

59 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Pravo Unije je treba razlagati tako, da pristojnemu nacionalnemu organu na podlagi člena 28 Direktive 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta ES z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, dopušča naložitev cenovne obveznosti, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, za odpravo takšne ovire za klice na negeografske številke, ki ni tehnične narave, ampak izhaja iz zaračunanih cen, pri čemer ni bila opravljena tržna analiza, ki bi potrjevala pomembno tržno moč zadevnega podjetja, če je takšna obveznost potreben in sorazmeren ukrep za zagotovitev, da imajo končni uporabniki možnost dostopa do storitev z uporabo negeografskih številk na ozemlju Unije.**

   Nacionalno sodišče mora preveriti, ali je ta pogoj izpolnjen in ali je cenovna obveznost objektivna, pregledna, sorazmerna in nediskriminatorna, ali temelji na naravi ugotovljenega problema ter je utemeljena glede na cilje, ki so določeni v členu 8 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (Okvirna direktiva), kakor je bila

spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, ter da so bili spoštovani postopki iz členov 6, 7 in 7a Direktive 2002/21, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140.

2. Pravo Unije je treba razlagati tako, da država članica lahko določi, da cenovno obveznost na podlagi člena 28 Direktive 2002/22, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, naloži drug nacionalni organ, in ne nacionalni regulativni organ, običajno pristojen za uporabo novega regulativnega okvira, pod pogojem, da ta organ izpolnjuje pogoje pristojnosti, neodvisnosti, nepristranskosti in preglednosti, ki jih določa Direktiva 2002/21, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, ter da je zoper njegove odločbe mogoče vložiti učinkovito pravno sredstvo pri organu, ki je neodvisen od udeleženih strank, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Podpisi