Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 22. března 2012[1]

**Spojené věci C-55/11, C-57/11 a C-58/11**

**Vodafone España SA**
**proti**
**Ayuntamiento de Santa Amalia (C-55/11),**
**Ayuntamiento de Tudela (C-57/11),**
**a**
**France Telecom España**
**proti**
**Ayuntamiento de Torremayor (C-58/11)**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunal Supremo (Španělsko)]

„Sítě a služby elektronických komunikací — Autorizační směrnice — Poplatky za práva na instalování zařízení — Přímý účinek“

1. Tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají otázky, zda, a pokud ano, za jakých podmínek článek 13 směrnice 2002/20/ES[2] (dále jen „autorizační směrnice“) členským státům umožňuje, aby podnikům, které využívají síť pro poskytování mobilních telefonních služeb[3], avšak které nejsou vlastníky této sítě, uložily poplatek za právo na instalování zařízení na veřejném majetku obce. Soudní dvůr je rovněž tázán, zda má toto ustanovení přímý účinek.

## Právní rámec

### *Směrnice Evropské unie o elektronických komunikacích*

#### Směrnice 97/13/ES[4]

2. Směrnice 97/13 založila společný rámec pro obecná povolení a individuální licence v oblasti telekomunikačních služeb, který je založen na zásadách, které „by se měly vztahovat na všechna povolení, jež jsou požadována pro poskytování jakékoli telekomunikační služby a pro vytvoření nebo provozování jakékoli infrastruktury umožňující poskytování telekomunikačních služeb“[5]. (*neoficiální překlad*)

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — 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).

3 — Podniky poskytující mobilní telefonní služby budu dále označovat jako mobilní operátory.

4 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/13/ES ze dne 10. dubna 1997 o společném rámci pro obecná povolení a individuální licence v oblasti telekomunikačních služeb (Úř. věst. L 117, s. 15).

5 — Bod 2 odůvodnění směrnice 97/13.

3. Články 6 a 11 se týkaly poplatků, které mohly členské státy uložit za řízení týkající se obecných povolení a individuálních licencí. Článek 11 odst. 2 stanovil:

„[…] [č]lenské státy [mohou] v případě omezených zdrojů oprávnit své vnitrostátní regulační orgány, aby uložily poplatky, které berou ohled na nezbytnost zajistit optimální využití těchto zdrojů. Tyto poplatky jsou nediskriminační a berou ohled zejména na nezbytnost podpor[y] rozvoj[e] inovačních služeb a hospodářské soutěže.“ *(neoficiální překlad)*

Balíček směrnic z roku 2002

4. Od roku 2002 jsou sítě a služby elektronických komunikací upraveny zejména balíčkem pěti souvisejících směrnic [6]: „rámcová“ směrnice [7], „autorizační“ směrnice [8], „přístupová“ směrnice [9], směrnice „o univerzální službě“ [10] a směrnice „o soukromí a elektronických komunikacích“ [11]. Budu používat společné označení „balíček směrnic z roku 2002“.

– Rámcová směrnice

5. Článek 8 rámcové směrnice definuje cíle politiky a regulační zásady, které musí členské státy při provádění balíčku směrnic z roku 2002 dodržet:

„[…]

2. Vnitrostátní regulační orgány podporují hospodářskou soutěž při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací a přiřazených zařízení a doplňkových služeb *mimo jiné* tím, že:

a) zajišťují, aby uživatelé […] získali maximální výhody z hlediska možnosti volby, ceny a kvality;

b) zajišťují, aby nedocházelo k narušování nebo omezování hospodářské soutěže v odvětví elektronických komunikací;

[…]

3. Vnitrostátní regulační orgány přispívají k rozvoji vnitřního trhu *mimo jiné* tím, že:

a) odstraňují zbývající překážky pro zajišťování sítí elektronických komunikací, přiřazených zařízení a doplňkových služeb a poskytování služeb elektronických komunikací na evropské úrovni;

[…]“

6 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. L 337, s. 37) změnila některá ustanovení těchto směrnic, avšak nikoli článek 13 autorizační směrnice. Bylo nezbytné ji provést do 25. května 2011. Původní řízení se týká nařízení obce, která byla přijata před tímto dnem. V tomto stanovisku tedy budu odkazovat na znění směrnic z roku 2002 před jejich změnou.

7 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349).

8 — Viz poznámku pod čarou č. 2 výše.

9 — 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).

10 — 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. 13/29, s. 367).

11 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích), Úř. věst. L 201, 31.7.2002, s. 37; Zvl. vyd. 13/29, s. 514).

6. Článek 11 nadepsaný „Omezení vlastnických práv třetích osob“ [12] stanoví zásady transparentnosti a nediskriminace, které členské státy musí dodržet, pokud jejich orgány posuzují žádosti o udělení práv na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku, nad nebo pod ním.

7. Podle čl. 12 odst. 1 musí členské státy podpořit sdílení zařízení instalovaných na veřejném nebo soukromém majetku, nad nebo pod ním.

8. Článek 26 zrušil směrnici 97/13 [13]. Na rozdíl od článků 6 a 11 posledně uvedené směrnice neobsahuje rámcová směrnice výslovně ustanovení o poplatcích, které mohou členské státy uložit. Tato ustanovení se nacházejí v autorizační směrnici.

– Autorizační směrnice

9. Autorizační směrnice „vytv[áří] právní rámec pro volné zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací, které by podléhaly pouze podmínkám stanoveným ?aniž jsou dotčeny podmínky stanovené? v této směrnici a jakýmkoli omezením v souladu s ?a jakákoli omezení vyplývající z? [čl. 52 odst. SFEU] […]“ [14]. Bod 31 odůvodnění uvádí, že „v systému obecného oprávnění již nebude nadále možné ukládat úhradu správních nákladů, a tedy ani poplatků, jednotlivým podnikům, s výjimkou udělování práv na užívání čísel a rádiových frekvencí a práv na instalování zařízení.“

10. Cílem autorizační směrnice je „prostřednictvím harmonizace a zjednodušení pravidel a podmínek pro udělování oprávnění zavést vnitřní trh v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací, aby se usnadnilo jejich zajišťování a poskytování v celé[…] [EU]“ [15].

11. Směrnice zavádí režim obecných oprávnění. Pokud již bylo oprávnění vydáno, nemohou členské státy podmínit zajišťování sítí nebo poskytování služeb elektronických komunikací získáním „výslovného rozhodnutí nebo jakéhokoliv jiného správního aktu vydaného vnitrostátním regulačním orgánem“ [16]. Měly by využít co nejméně zatěžující systém, který by umožnil zajišťování těchto sítí a poskytování služeb [17] a přiznal podnikům určitá oprávnění podle unijního práva [18].

12. Článek 4 odst. 1 písm. b) autorizační směrnice stanoví, že podnik, kterému bylo uděleno obecné oprávnění, musí mít právo „domáhat se toho, aby je[ho] žádost o udělení nezbytných práv na instalování zařízení byla posouzena podle článku 11 [rámcové směrnice]“ [19]. Členské státy se mohou rozhodnout, zda taková práva udělí „podnikům, které nezajišťují sítě nebo neposkytují služby elektronických komunikací“, či nikoli [20].

12 — Zdá se, že výraz „Omezení vlastnických práv třetích osob“ v této směrnici má širší význam, než je mu obecně přiznáván v právních systémech používající angličtinu (a případně jiné jazyky), jelikož zahrnuje právo instalovat zařízení na majetku, nad ním a pod ním, a nikoli pouze právo vedení přes pozemek. Abych zamezila nedorozumění, použiji v tomto stanovisku tento výraz v uvozovkách, abych naznačila, že je užíván ve smyslu podle této směrnice

13 — Článek 26 rámcové směrnice.

14 — Bod 3 odůvodnění autorizační směrnice. Viz rovněž čl. 3 odst. 1.

15 — Článek 1 odst. 1 autorizační směrnice.

16 — Článek 3 odst. 2 autorizační směrnice. Viz rovněž bod 8 odůvodnění.

17 — Bod 7 odůvodnění autorizační směrnice. „Obecným oprávněním” se rozumí právní rámec zřízený členským státem v souladu s touto směrnicí, který „zaručuje práva na zajišťování sítí nebo poskytování služeb elektronických komunikací a který stanoví povinnosti zvláštní pro tuto oblast, které se mohou vztahovat na všechny nebo na určité druhy sítí a služeb elektronických komunikací v souladu s čl. 2 odst. 2 písm. a) autorizační směrnice“. Příloha k autorizační směrnici stanoví podmínky, které mohou být spojeny s obecným oprávněním.

18 — Článek 4 autorizační směrnice. Viz rovněž bod 10 odůvodnění.

19 — Viz bod 6 výše.

20 — Bod 14 odůvodnění autorizační směrnice.

13. Podnik, jemuž bylo uděleno obecné oprávnění a který zajišťuje sítě a poskytuje služby elektronických komunikací, musí mít rovněž právo „jednat o propojení s ostatními poskytovateli a popřípadě získat přístup k jiným poskytovatelům nebo propojení s jinými poskytovateli […] v souladu s [přístupovou směrnicí] a za podmínek v ní stanovených“ [21].

14. Pokud členský stát uloží „správní poplatky […] podnikům, které poskytují službu nebo zajišťují síť podle obecného oprávnění, nebo kterým bylo uděleno právo na užívání“, musí být takové poplatky v souladu s podmínkami uvedenými v čl. 12 odst. 1 autorizační směrnice. Musí tedy:

a) souhrnně pokrýva[t] jen ty správní náklady, které vzniknou při řízení, kontrole a prosazování systému obecného oprávnění, práv na užívání a zvláštních povinností uvedených v čl. 6 odst. 2, které mohou zahrnovat […] regulační činnost zahrnující přípravu a prosazování sekundárního práva a správních rozhodnutí, jako jsou rozhodnutí o přístupu a propojení, a

b) [být] ukládány jednotlivým podnikům objektivním, průhledným a přiměřeným způsobem, který minimalizuje dodatečné správní náklady a související poplatky“.

15. Článek 13 autorizační směrnice stanoví:

„Členské státy mohou povolit příslušnému orgánu ukládat poplatky za práva na užívání rádiových frekvencí nebo čísel nebo za práva na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku, přes něj nebo pod ním tak, aby odrážely potřebu zajistit optimální využití těchto zdrojů. Členské státy zajistí, aby takové poplatky byly objektivně odůvodněné, průhledné, nediskriminační a přiměřené z hlediska jejich zamýšleného účelu, a vezmou v úvahu cíle uvedené v článku 8 [rámcové směrnice] [22].

– Přístupová směrnice

16. Přístupová směrnice „harmonizuje […] způsob, kterým členské státy regulují přístup k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a jejich vzájemné propojení“ [23]. Uvádí, že „[o]perátor může vlastnit základní síť nebo zařízení, nebo si může některé z nich nebo všechny pronajmout“ [24].

17. „Přístupem“ se rozumí „zpřístupnění zařízení a/nebo služeb jinému podniku na základě stanovených podmínek, výlučně nebo nevýlučně, za účelem poskytování služeb elektronických komunikací“. Vztahuje se […] na „přístup k síťovým prvkům a přiřazeným zařízením, což může zahrnovat připojení zařízení pevnými nebo jinými než pevnými prostředky […]; přístup k fyzické infrastruktuře včetně budov, kabelovodů a stožárů; přístup k příslušným softwarovým systémům […]; přístup k pevným a mobilním sítím“ [25].

18. „Propojením“ se rozumí „fyzické a logické spojení veřejných komunikačních sítí užívaných týmž nebo jiným podnikem s cílem umožnit komunikaci uživatelům jednoho podniku s uživateli téhož nebo jiného podniku, nebo umožnit přístup ke službám poskytovaným jiným podnikem“ [26].

21 — Článek 4 odst. 2 písm. a) autorizační směrnice.

22 — Ačkoli anglické znění ustanovení (jako většina jiných jazykových znění) hovoří o právech na instalování zařízení (facilities) a potřebě zajistit optimální využití těchto zdrojů (resources), jiná znění (konkrétně španělské, francouzské a portugalské) užívají výraz „zdroje“ pro oba pojmy. Rozdíl mezi nimi by měl být zohledněn při čtení stanoviska v některém z těchto jazyků, zejména s ohledem na význam první věty článku 13 a v souvislosti s druhou položenou otázkou.

23 — Článek 1 odst. 1 přístupové směrnice.

24 — Bod 3 odůvodnění přístupové směrnice.

25 — Článek 2 písm. a) přístupové směrnice.

26 — Článek 2 písm. b) přístupové směrnice.

Směrnice 2002/77/ES [27]

19. Směrnice 2002/77 stanoví zásady, kterými se řídí hospodářská soutěž na trzích sítí a služeb elektronických komunikací. Článek 2 odst. 3 stanoví, že „[č]lenské státy zajistí, aby nebyla ukládána nebo udržována žádná omezení v oblasti poskytování služeb elektronických komunikací […], za použití infrastruktur zajišťovaných třetími stranami, nebo prostřednictvím sdílení sítí, jiných zařízení nebo míst“. Tímto nejsou dotčena ustanovení balíčku směrnic z roku 2002.

*Vnitrostátní právní předpisy*

20. Obecným zákonem č. 32/2003 provedlo Španělsko balíček směrnic z roku 2002 [28]. Článek 49 odst. 3 obecného zákona stanoví:

„[…] Cílem poplatků uložených za užívání veřejných rádiových frekvencí, přidělovaných čísel a veřejného majetku nezbytného k instalování sítí elektronických komunikací je potřeba zajistit optimální využití těchto zdrojů při zohlednění hodnoty a omezenosti statků, jejichž užívání se přiznává. Uvedené poplatky musí být nediskriminační, transparentní, objektivně odůvodněné a přiměřené z hlediska jejich účelu.

[…]“

21. Podle španělského práva mají obce v odvětví komunikací určitou míru daňové autonomie. Královským legislativním nařízením č. 2/2004 [29] bylo schváleno přepracované znění zákona o rozpočtech místní správy [30]. Přiznává orgánům místní správy pravomoc uložit poplatek za soukromé užívání nebo zvláštní užívání veřejného majetku obce, zejména prostoru pod obecními komunikacemi, na nich a nad nimi [31].

22. Poplatek, který má být zaplacen, lze vypočítat dvěma způsoby. Podle obecného vzorce se výše poplatku vypočítá podle tržní hodnoty, které by mělo užívání majetku, kdyby nebyl ve veřejném vlastnictví [32]. Podle zvláštního vzorce je poplatek založen na 1,5 % hrubého obratu operátora v příslušné obci (snížený o náklady na propojení) [33]. Posledně uvedený vzorec se zjevně používá v případech intenzivního užívání a v případech, kdy je obtížné určit hodnotu užívání pozemku, který je ve veřejném vlastnictví. Obecný vzorec se používá v případech méně intenzivního nebo příležitostnějšího užívání. Zvláštní vzorec se nesmí použít na výpočet poplatku, který mají zaplatit mobilní operátoři.

23. Obce Torremayor, Santa Amalia a Tudela (kromě dalších obcí) provedly obecný zákon a královské nařízení [34].

27 — Směrnice Komise ze dne 16. září 2002 o hospodářské soutěži na trzích sítí a služeb elektronických komunikací (Úř. věst. L 249, s. 21; Zvl. vyd. 08/02, s. 178).

28 — Ley General de Telecomunicaciones (dále jen „obecný zákon“).

29 — Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley Reguladora de les Haciendas Locales (dále jen „královské nařízení“).

30 — Texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales.

31 — Článek 20 odst. 1 a 3 královského nařízení.

32 — Článek 24 odst. 1 písm. a) královského nařízení.

33 — Článek 24 odst. 1 písm. c) královského nařízení.

34 — Přibližně 1 390 obcí údajně provedlo dotčenou právní úpravu založenou na jednom z těchto dvou vzorových nařízení přijatých Federación Española de Municipios y Provincias. Ve Španělsku je přibližně 8 000 obcí.

24. Obec Torremayor ukládá poplatky za:

„[…] soukromé užívání nebo zvláštní užívání prostoru pod obecními komunikacemi, na nich a nad nimi podniky nebo subjekty, které veřejný majetek užívají k poskytování dodavatelských služeb, jež jsou v obecném zájmu nebo se dotýkají všech nebo významné části obyvatel“ [35].

25. Mobilní telefonní služby jsou službami, které podléhají tomuto poplatku [36].

26. Článek 2 odst. 2 Ordenanza Fiscal Torremayor stanoví, že se jedná o zvláštní užívání veřejného majetku, „pokud se k poskytování dodavatelských služeb musí využít antény, zařízení nebo sítě, které fyzicky zabírají prostor pod obecními komunikacemi, na nich nebo nad nimi nezávisle na tom, kdo je jejich vlastníkem“.

27. Článek 3 odst. 1 vymezuje subjekty, které podléhají tomuto poplatku:

„[…] za osoby povinné platit poplatek se považují provozující podniky nebo subjekty uvedené v odstavci 1, ať jsou vlastníky příslušných sítí, jejichž prostřednictvím jsou prováděny dodávky, nebo sice vlastníky těchto sítí nejsou, ale jsou držiteli práv na jejich užívání, přístup k nim nebo jejich propojení.“

28. Obec Santa Amalia [37] přijala totožné nařízení. Nařízení přijaté obcí Tudela [38] je podobné.

29. Obce používají tentýž vzorec pro výpočet poplatku.

30. Za účelem výpočtu dlužného poplatku se základní poplatek vynásobí koeficientem, který zohledňuje tržní podíl operátora, který má poplatek zaplatit. Základní poplatek se vypočítá na základě vzorce, jehož faktory zahrnují odhadované průměrné používání telefonů na městskou jednotku, podíl používání mobilních telefonů, počet pevných telefonních linek instalovaných v obci, počet obyvatel v obci a odhadované průměrné používání telefonů a využívání služeb připadající na mobilní telefon.

31. Např. v roce 2008 uložila obec Tudela společnosti Vodafone poplatek ve výši 41 348 eur (na základě tržního podílu ve výši 32,54 %) a společnosti Orange 21 830 eur (na základě tržního podílu ve výši 17,18 %).

## Původní řízení a předběžné otázky

32. Mobilní operátoři, kteří pro poskytování svých služeb využívají zařízení, která vlastní jiné podniky, napadli před španělskými soudy všechna tato obecní nařízení.

35 — Článek 2 odst. 1 Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento del dominio público a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de interés genera, který byl přijat na základě Ayuntamiento de Torremayor (dále jen „Ordenanza Fiscal Torremayor“).

36 — Článek 2 odst. 3 Ordenanza Fiscal Torremayor.

37 — Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de interés general, které bylo přijato na základě Pleno del Ayuntamiento de Santa Amalia (dále jen „Ordenanza Fiscal Santa Amalia“).

38 — Ordenanza Fiscal reguladora de las tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por empresas explotadoras de servicios de telefonica móvil en el término municipal de Tudela (dále jen „the Ordenanza Fiscal Tudela“).

33. Žaloby společnosti Vodafone España, S. A. (dále jen „Vodafone“) podané proti Ordenanza Fiscal Santa Amalia a Ordenanza Fiscal Tudela, a společnosti France Telecom España, S. A. (dále jen „Orange“) podané proti Ordenanza Fiscal Torremayor byly zamítnuty. Proti všem dotčeným rozsudkům byly podány samostatné opravné prostředky k Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), který se rozhodl předložit Soudnímu dvoru k rozhodnutí následující předběžné otázky:

„1) Je třeba článek 13 [autorizační směrnice] vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje vybírat poplatek za práva na instalování zařízení na obecním veřejném pozemku podnikům, které používají síť k poskytování mobilních telefonních služeb, aniž jsou vlastníky této sítě?

2) V případě, že tento poplatek bude shledán za slučitelný s uvedeným článkem 13 [autorizační směrnice], jsou podmínky, za nichž je poplatek vybírán podle sporného obecního nařízení, v souladu s požadavky objektivity, přiměřenosti a nediskriminace stanovenými tímto ustanovením, jakož i s potřebou zajistit optimální využití dotčených zdrojů?

3) Je třeba článku 13 [autorizační směrnice] přiznat přímý účinek?“

34. Soudní dvůr spojil tyto tři věci usnesením ze dne 18. března 2011.

35. Písemná vyjádření předložila španělská a polská vláda, Evropská komise, Vodafone, Orange a obec Tudela.

36. Všichni zúčastnění s výjimkou polské vlády přednesli na jednání dne 18. ledna 2012 ústní vyjádření.

## Skutkový stav

37. Před tím, než se budu zabývat předběžnými otázkami, domnívám se, že je nezbytné mít obecnou představu, jak probíhá telekomunikace a proč mobilní operátoři využívají zařízení, která vlastní jiné subjekty [39].

38. Telekomunikace znamená vysílání a přijímání informací na dálku. Vyžaduje i) vysílač, který konvertuje informaci do signálu, ii) médium, které přenáší signál a iii) přijímač, který konvertuje signál do informace. Přístroj, který funguje jako vysílač a přijímač, se nazývá vysílač s přijímačem. Mobilní telefon je vysílač s přijímačem, jelikož může konvertovat hlasovou zprávu do signálu a přijímat a konvertovat signály obsahující hlasovou zprávu.

39. Soubor vysílačů a přijímačů může vytvořit síť. V rámci sítě se může využít směrovač (router) na zajištění toho, aby přenášený signál obdržel správný příjemce. Pokud se signál přenáší na dlouhou vzdálenost, opakovač (repeater) jej může zesílit. „Síť elektronických komunikací“ tedy zahrnuje „přenosové systémy, a popřípadě i přepínací nebo směrovací zařízení a jiné prostředky, které umožňují přenos signálů drátovými, rádiovými, optickými nebo jinými elektromagnetickými prostředky […]“ [40].

40. Informaci lze přenášet prostřednictvím bezdrátové technologie nebo prostřednictvím přenosového zařízení, jako je drát nebo kabel. Rádiové vlny a optická vlákna jsou různé druhy médií. Mobilní operátoři využívají většinou jako médium rádiové vlny, zatímco operátoři pevných telefonních linek používají více kabely a jiné fyzické přenosové prostředky.

39 — Při přípravě popisu skutkového stavu jsem naštěstí vycházet mohla z informačních internetových stránek Mezinárodní telekomunikační unie a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.

40 — Článek 2 písm. a) rámcové směrnice. Tato definice byla nahrazena novou, avšak podobnou definicí v čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2009/140.

41. Mobilní operátoři potřebují přístup k pevným a mobilním sítím, aby mohli svým zákazníkům poskytovat „služby elektronických komunikací“ nebo „službu běžně poskytovanou za úhradu, která spočívá zcela nebo převážně v přenosu signálů v sítích elektronických komunikací“ [41].

42. Pokud je dotčený operátor majitelem sítě, mohou jeho zákazníci volat a přijímat hovory od jiných osob, které náleží do stejné sítě. Tento operátor může vlastnit celou infrastrukturu nebo část infrastruktury, která tvoří síť a umožňuje poskytování příslušné služby či služeb. Jeho zákazníci si však budou přát komunikovat se zákazníky jiných operátorů, kteří poskytují podobnou službu, avšak která spadá do jiné sítě, kterou vlastní jiné podniky, které mohou být konkurenty či nikoli. Tito zákazníci mohou mít mobilní nebo pevný telefon nebo oba tyto telefony a pro každý tento telefon mohou existovat různé sítě.

43. Poskytovatelé služeb elektronických komunikací tedy potřebují propojení se sítěmi a mít přístup k infrastruktuře, jako jsou směrovače nebo optická vlákna nebo měděné kabely, které vlastní jiné podniky, aby svým zákazníkům mohli umožnit uskutečňovat a přijímat hovory. Propojení je typem přístupu zavedeným mezi veřejnými operátory [42]. Operátoři vyjednávají cenu a uzavírají dohody za účelem získání propojení a jiných forem přístupu.

## Posouzení

### *První otázka*

44. Podstatou otázek Tribunal Supremo je, zda poplatek uložený podnikům, které využívají k poskytování mobilních telefonních služeb existující sítě, které nevlastní, představuje poplatek uložený „za práva na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku, přes něj nebo pod ním, […] který odráží […] potřebu zajistit optimální využití těchto zdrojů“ podle článku 13 autorizační směrnice.

#### Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

45. Tribunal Supremo, Vodafone, Orange, Komise a polská vláda se domnívají, že znění článku 13 autorizační směrnice v kontextu ostatních směrnic balíčku z roku 2002 takový výklad nepodporuje. Článek 13 členským státům umožňuje, aby uložily poplatek za instalování, avšak nikoli za využívání fyzické infrastruktury na veřejném majetku, přes něj nebo pod ním.

46. Španělská vláda a obec Tudela naproti tomu tvrdí, že za těchto okolností mobilní operátoři využívají veřejný majetek. Pokud by se poplatek uložil pouze majitelům zařízení, znamenalo by to pro operátory pevných telefonních linek konkurenční nevýhodu, jelikož tito operátoři vlastní většinu sítí; bylo by to rovněž v rozporu se zásadou technologické neutrality. Španělská vláda tedy tvrdí, že výraz „poplatky za […] práva na instalování zařízení“ zahrnuje *využívání* takových zařízení, která vlastní jiné podniky [43].

41 — Článek 2 písm. c) rámcové směrnice.

42 — Viz definici uvedenou v bodě 18 výše.

43 — Ve svých písemných vyjádřeních měla obec Tudela zřejmě stejný názor a předložila teleologický výklad článku 13. Současně, což bylo jasnější na jednání, obec Tudela uvedla, že první věta článku 13 nezahrnuje poplatek dotčený v původním řízení, a proto jej mohla uložit (i přesto, že uznala, že uživatelé zařízení využívají místní veřejný pozemek stejným způsobem jako podniky, které instalují zařízení). Viz rovněž body 65 až 70 níže.

Význam článku 13 autorizační směrnice

47. Článek 13 je složen ze dvou vět. První věta uvádí, že členské státy mohou ukládat „poplatky za práva na užívání rádiových frekvencí nebo čísel nebo za práva na instalování zařízení na veřejném nebo soukromém majetku, přes něj nebo pod ním tak, aby odrážely potřebu zajistit optimální využití těchto zdrojů“. Pro případ, že členské státy uloží takové poplatky, druhá věta uvádí, že „zajistí, aby takové poplatky byly objektivně odůvodněné, průhledné, nediskriminační a přiměřené z hlediska jejich zamýšleného účelu, a vezmou v úvahu cíle uvedené v článku 8 [rámcová směrnice]“.

48. První věta umožňuje členským státům uložit poplatek v souvislosti s třemi zvláštními případy (udělení tří konkrétních práv), zatímco druhá věta stanoví podmínky, které musí tyto poplatky splnit. Poplatky, které splňují některé nebo všechny podmínky uvedené v druhé větě, avšak nejsou vybírány v souvislosti s jedním z případů uvedených v první větě, nemohou být vybírány.

49. První otázka se tedy týká toho, zda využívání zařízení, která vlastní jiné podniky, představuje okolnost, na jejímž základě může být uložen poplatek, na který se vztahuje první věta článku 13 autorizační směrnice [44].

50. Domnívám se, že tomu tak není.

51. Podle mého názoru znamená instalování zařízení umístění fyzické infrastruktury, která umožní poskytování sítí a služeb elektronických komunikací prostřednictvím využívání této infrastruktury. V rámci článku 13 vznikne povinnost zaplatit poplatek podniku, který má právo na instalování takových zařízení, bez ohledu na to, kdo je jejich vlastníkem.

52. Jelikož v dotčené směrnici neexistuje zvláštní definice výrazu „zařízení“, domnívám se, že se tomuto výrazu musí přiznat význam fyzického prostředku nebo zařízení, které je nezbytné pro uskutečnění činnosti. V kontextu telekomunikací to znamená fyzické zařízení, které je nezbytné pro vysílání a přijímání informací na dálku. A výraz „instalovat“ takové zařízení může pouze znamenat umístit fyzicky na místo tak, aby mohlo fungovat za tímto účelem a během určité doby.

53. Takový výklad potvrzuje čl. 2 písm. e) rámcové směrnice, který definuje „přiřazená zařízení“ jako „zařízení přiřazená k síti a/nebo službě elektronických komunikací, která umožňují a/nebo podporují poskytování služeb prostřednictvím této sítě a/nebo služby“ [45]. Přístup k zařízení zahrnuje mimo jiné „přístup k fyzické infrastruktuře včetně budov, kabelovodů a stožárů“ [46]. Sdílení „zařízení“ zahrnuje „fyzické společné umístění a sdílení kabelovodů, budov, stožárů, antén nebo anténních systémů“ [47].

54. Výklad článku 13 ve spojení s těmito definicemi v ostatních souvisejících směrnicích tedy naznačuje, že výraz „zařízení“ lze vykládat pouze tak, že znamená fyzickou infrastrukturu, která umožňuje poskytování sítí a služeb elektronických komunikací.

55. Cíl a účel článku 13 potvrzují tento výklad.

44 — Tato otázka se tedy liší od otázky, která byla předmětem rozsudku vydaného dne 8. září 2005, Mobistar a Belgacom (C-544/03 a C-545/03, Sb. rozh. S. I-7723), která se týkala daně z vlastnictví infrastruktury, jako jsou sloupy, stožáry a antény a byla považována v rozhodné době za použitelnou podle článku 49 ES (nyní článku 56 SFEU) a unijních právních předpisů v oblasti hospodářské soutěže na telekomunikačních trzích.

45 — Pozměněné znění rámcové směrnice popisuje „přiřazená zařízení“ jako zařízení, která zahrnují „budovy nebo vstupy do budov, elektrické vedení v budovách, antény, věže a jiné podpůrné konstrukce, kabelovody, potrubí, stožáry, vstupní šachty a rozvodné skříně“, viz čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice 2009/140.

46 — Článek 2 písm. a) přístupové směrnice.

47 — Bod 23 odůvodnění rámcové směrnice. Můj výklad výrazu „zařízení“ v článku 13 autorizační směrnice nevylučuje, aby tentýž výraz mohl mít širší význam v jiných směrnicích balíčku z roku 2002. Viz např. přílohu I směrnice o univerzální službě, část B.

56. Článek 13 umožňuje členským státům uložit poplatek, jelikož instalování zařízení zahrnuje užívání veřejného (nebo soukromého) majetku takovým způsobem, že snižuje přístupnost tohoto majetku pro jiné užívání a účely.

57. Z článku 13 implicitně vyplývá, že pojem „omezení práv třetích osob“ (věcné břemeno) se vztahuje k „omezeným“ zdrojům, jako jsou rádiové frekvence a čísla [48]. Jejich využívání musí být tedy řízeno. Článek 13 to členským státům umožňuje učinit prostřednictvím poplatku, který „odráž[í] potřebu zajistit optimální využití těchto zdrojů“.

58. Instalování např. stožáru na veřejném pozemku znamená, že některé další „omezení práv třetích osob“ k tomuto pozemku nemůže být přiznáno. Vnitrostátní orgány si rovněž mohou přát zabránit instalování stožárů např. v centru města nebo blízko lesa. V tomto ohledu zákonodárce uznal, že „sdílení zařízení může být výhodné z důvodů územního plánování, veřejného zdraví nebo životního prostředí a mělo by být podporováno vnitrostátními regulačními orgány na základě dobrovolných dohod“ [49], a že „vývoj trhu elektronických komunikací s jeho přidruženou infrastrukturou by mohl mít nepříznivé dopady na životní prostředí a krajinu“ [50]. Na rozdíl od obce Tudela nesouhlasím s tím, že veřejné pozemky jsou obecně méně omezeným zdrojem než čísla a rádiové frekvence. Rovněž nesouhlasím s tím, že článek 13 představuje základ pro uložení poplatku všem *uživatelům* zařízení instalovaných na tomto pozemku.

59. Nesouhlasím rovněž se Španělskou vládou, že *využívání* zařízení jiného podniku mobilními operátory má stejný vliv na možnost přiznání „omezení práv třetích osob“ jako jejich instalování. Obec Tudela rovněž tvrdila, že takové využívání představuje formu užívání veřejného majetku. To je podle mého názoru nesprávné.

60. Pokud podnik instaluje kabel pod veřejnou komunikací za účelem přenosu signálů, ať už mezi pevnými telefony, či mobilními telefony a pevnými telefony, jedná se o instalování kabelu, které nutně vede k „omezení práv třetích osob“ tak dlouho, dokud kabel zůstane instalovaný. Poté, co je kabel nainstalován, bez ohledu na počet signálů přenesených přes kabel, nemění využití tohoto kabelu dostupnost „omezení práv třetích osob“ [51]. Je pravda, že jiní uživatelé než podnik instalující zařízení mají rovněž výhodu z „omezení práv třetích osob“ přiznaného tomuto podniku. Na konkurenčním trhu je však nutné vycházet ze skutečnosti, že dohodnutá cena za toto využívání (tj. „přístup“) bude zahrnovat protiplnění za tuto výhodu.

61. Výklad článku 13 v tom smyslu, že členským státům umožňuje uložit poplatek za využívání zařízení, je navíc obtížné uvést do souladu s cíli stanovenými v článku 8 rámcové směrnice [52].

62. Článek 8 odst. 2 písm. b) této směrnice stanoví, že vnitrostátní orgány musí zajistit, aby „nedocházelo k narušování nebo omezování hospodářské soutěže v odvětví elektronických komunikací“. Tento cíl lze podle Soudního dvora „[…] zaručit pouze tehdy, pokud je zabezpečena rovnost příležitostí mezi jednotlivými hospodářskými subjekty“ [53].

48 — Toto je v souladu se závazky Evropské unie a členských států v rámci Světové obchodní organizace (dále jen „WTO“) s ohledem na regulaci sítí a služeb telekomunikací. Referenční dokument WTO ze dne 24. dubna 1996 stanoví, že „všechny způsoby přidělování a využívání omezených zdrojů, včetně kmitočtů, čísel a věcných břemen, musí být prováděny objektivně, včas, průhledně a nediskriminujícím způsobem“ (první věta bodu 6). Bod 29 odůvodnění rámcové směrnice odkazuje na závazky EU a členských států v rámci WTO ve vztahu ke standardům a regulačnímu rámci sítí a služeb telekomunikací.

49 — Bod 23 odůvodnění rámcové směrnice.

50 — Bod 24 odůvodnění přístupové směrnice.

51 — Je zřejmé, že využívání těchto zařízení jakýmkoli podnikem může být zahájeno teprve po jejich instalování.

52 — Odkaz na článek 8 této směrnice byl zahrnut do článku 13 autorizační směrnice poté, co Parlament vyjádřil obavu, že rozdíl mezi členskými státy v systémech uživatelských poplatků vytvoří překážky ve vnitřním trhu.

53 — Viz rovněž rozsudek ze dne 10. března 2011, Telefónica Móviles (C-85/10, Sb. rozh. s. I-1575, bod 30 a zde citovaná judikatura).

63. Podle mého názoru není rovnost příležitostí zajištěna, pokud podniky vlastnící zařízení, která jsou využívána pro poskytování sítí a služeb elektronických komunikací, mohou poplatek zaplacený za práva na instalování těchto zařízení vybrat zpět prostřednictvím ceny vyjednané s operátory, kteří využívají tato zařízení, pokud tito operátoři musí rovněž zaplatit poplatek za toto využívání obcím, jak je tomu ve věci v původním řízení. Za těchto okolností je narušena hospodářská soutěž, jelikož uživatel zařízení nese dvojí finanční zatížení. To by mohlo operátory odradit od vstupu na trh a mohlo by to vést k vyšším cenám pro spotřebitele.

64. V závislosti na výši poplatku by uložení poplatku za využívání jiných zařízení podniku mohlo podnítit nové a stávající operátory k tomu, aby investovali do instalování vlastních zařízení a vytvořili vlastní síť namísto toho, aby se snažili získat přístup k sítím jiných subjektů. I když sice nechci naznačovat, že investování do nové infrastruktury by nemohlo zlepšit soutěžní podmínky a oslabit dominantní postavení podniků vlastnících převážnou část stávající infrastruktury, existují další obavy, že by mohl vzniknout dodatečný tlak na možnosti „omezení práv třetích osob“ a mohly by se zvýšit náklady na poskytování služeb. Toto je jen obtížné uvést do souladu s potřebou členských států podporovat sdílení zařízení a majetku [54] a plnit své úkoly způsobem, který „podporuje účinnost, trvalou hospodářskou soutěž a koncovým uživatelům přináší co nejvyšší výhody“ [55].

65. Konečně se domnívám, že článek 13 autorizační směrnice nelze vykládat tak, že zahrnuje poplatky za využívání zařízení ve vlastnictví jiného podniku, jelikož toto využívání jednoduše nespadá do působnosti této směrnice.

66. Cílem autorizační směrnice je vytvořit právní rámec, který zabezpečí „volné zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací, které by podléhaly pouze podmínkám stanoveným v [této směrnici]“ [56] a „harmonizac[i] a zjednodušení pravidel a podmínek pro udělování oprávnění“ [57]. Stanovené podmínky se týkají obecného oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací, práva na používání rádiových frekvencí a čísel a práv na instalování zařízení [58].

67. Poplatek tedy spadá do rozsahu působnosti autorizační směrnice, pokud je vybírán v souvislosti s přístupem na trh sítí a služeb elektronických komunikací nebo v souvislosti se zdroji, jako jsou čísla, rádiové frekvence a „omezení práv třetích osob“. V takovém případě mohou členské státy uložit poplatky pouze pro účely uvedené v článcích 12 a 13 [59] a za podmínek v nich stanovených. Žádné jiné poplatky nemohou uložit. Tento závěr je v souladu s rozhodnutím Soudního dvora, že členské státy nemohou vybírat v souvislosti s řízeními o povolení jiné poplatky než ty, které jsou stanoveny ve směrnici 97/13 [60], která byla zrušena rámcovou směrnicí [61]. Na rozdíl od obce Tudela se tedy nedomnívám, že členský stát může vybírat jakýkoli poplatek, na který se nevztahují články 12 a 13 autorizační směrnice.

68. Takový poplatek, jako je poplatek ve věci v původním řízení, je uložen v souvislosti s přístupem a propojením se zařízeními, která vlastní jiný podnik a vztahuje se tedy na něj přístupová směrnice.

54 — Článek 12 odst. 1 rámcové směrnice. Za okolností popsaných v čl. 12 odst. 2 a bodě 23 odůvodnění této směrnice mohou členské státy skutečně nařídit sdílení zařízení.

55 — Článek 5 odst. 1 přístupové směrnice.

56 — Bod 3 odůvodnění autorizační směrnice.

57 — Článek 1 odst. 1 autorizační směrnice.

58 — Příloha k autorizační směrnici stanoví maximální seznam podmínek, které mohou být spojeny s obecným oprávněním (Část A), s právy na užívání rádiových frekvencí (Část B) a s právy na užívání čísel (Část C).

59 — Nesouhlasím s názorem Komise, že článek 13 představuje odchylku od článku 2. Obě ustanovení popisují odlišné situace, které mohou být předmětem poplatku. Znění rovněž naznačuje, že poplatky popsané v těchto dvou ustanoveních se navzájem nevylučují, jelikož článek 12 stanoví, např. že správní poplatek může být uložen podnikům, kterým bylo uděleno právo na užívání, zatímco článek 13 členským státům umožňuje uložit dotčený poplatek za toto právo. V každém případě je výklad článku 12 předmětem dalších věcí projednávaných v současné době před Soudním dvorem: viz např. věc C-485/11, Komise v. Francie.

60 — Rozsudek ze dne 21. července 2011, Telefónica de España (C-284/10, Sb. rozh. s. I-6991, bod 19 a zde citovaná judikatura). Článek 13 směrnice o univerzální službě umožňuje členským státům zavést řízení o rozdělení čistých nákladů na závazky univerzální služby.

61 — Viz bod 8 výše.

69. Přístupová směrnice „stanoví práva a povinnosti pro operátory a podniky, které usilují o propojení a/nebo [nebo] přístup k sítím nebo přiřazeným zařízením“ [62]. Je založena na myšlence, že „některé podniky jsou odkázány při dodávce svých služeb na infrastrukturu provozovanou jinými subjekty [63]“ a že „na otevřeném a konkurenčním trhu by neměla existovat žádná omezení bránící podnikům ve sjednávání dohod o přístupu a propojování“ [64]. Článek 5 popisuje pravomoci a odpovědnosti vnitrostátních regulačních orgánů ve vztahu k přístupu a propojení a vyjmenovává okolnosti, za nichž vláda může zasáhnout, jestliže obchodní jednání nejsou úspěšná, aby byl podpořen a zajištěn přiměřený přístup, propojení a interoperabilita služeb [65]. Tato odpovědnost musí být vykonávána „způsobem, který podporuje účinnost, trvalou hospodářskou soutěž a koncovým uživatelům přináší co nejvyšší výhody“ [66]. Za tímto účelem mohou vnitrostátní orgány uložit podnikům povinnost umožnit přístup a propojit sítě jakožto prostředek zvýšení hospodářské soutěže a uložit povinnosti stanovené v článcích 9a až 13 přístupové směrnice [67].

70. Žádné ustanovení přístupové směrnice nestanoví pravomoc vyžadovat od uživatelů, aby zaplatili poplatek za přístup a propojení se zařízeními jiného podniku [68]. Ačkoli souhlasím s tím, že členské státy mají určitý stupeň volného uvážení ve výběru formy a metody provedení směrnic, domnívám se, že typ poplatku, o jaký se jedná ve věci v původním řízení, představuje významnou překážku svobody mobilních operátorů poskytovat své služby a nemůže sloužit některému z cílů přístupové směrnice nebo ostatních souvisejících směrnic nebo vést ke splnění některé z povinností, které z těchto směrnic vyplývají.

71. Dospívám tedy k závěru, že článek 13 autorizační směrnice členským státům neumožňuje, aby od mobilních operátorů vybíraly poplatek za to, že využívají zařízení nainstalovaná na veřejném majetku, která vlastní jiný podnik, jelikož takový poplatek není protihodnotou za „omezení práv třetích osob“.

*Druhá otázka*

72. Druhá otázka se týká významu druhé věty článku 13 autorizační směrnice.

73. Jak jsem již naznačila, domnívám se, že článek 13 není základem pro uložení typu poplatku, o jaký se jedná ve věci v původním řízení [69]. Druhá otázka se tedy stává irelevantní.

74. Pokud by však Soudní dvůr nesouhlasil s mým závěrem týkajícím se první otázky, budu se zabývat významem požadavku, že poplatky musí být „objektivně odůvodněné, […], nediskriminační a přiměřené z hlediska jejich zamýšleného účelu“ [70]. Bylo by potom věcí vnitrostátního soudu, aby rozhodl, zda dotčený poplatek tyto podmínky splnil.

62 — Článek 1 odst. 2 přístupové směrnice.

63 — Bod 6 odůvodnění přístupové směrnice.

64 — Bod 5 odůvodnění přístupové směrnice.

65 — Bod 6 odůvodnění přístupové směrnice.

66 — Článek 5 odst. 1 přístupové směrnice.

67 — Článek 5 a čl. 8 odst. 1 přístupové směrnice.

68 — Zejména v ustanoveních, která opravňují členské státy za některých okolností kontrolovat ceny na trzích s neúčinnou hospodářskou soutěží a náklady na přístup a propojení, není uveden odkaz na pravomoc stanovit poplatek za využívání zařízení ani na potřebu zohlednit poplatek, který má být zaplacen, zavedením např. mechanismu náhrady nákladů nebo metodologie určování cen.

69 — Viz body 47 až 71 výše.

70 — Druhá otázka neodkazuje na požadavek transparentnosti.

75. Druhá otázka se tedy týká významu věty „nezbytnost zajistit optimální využití [dotčených zdrojů]“ [71]. Domnívám se, že tento požadavek náleží do první věty článku 13 [72]. Pokud poplatek tuto nezbytnost nezohledňuje, je bezpředmětné zabývat se podmínkami v druhé větě.

Podmínka, že tento poplatek musí být objektivně odůvodněný

76. Podle mého názoru není poplatek podle článku 13 autorizační směrnice objektivně odůvodněný, jestliže jeho výše nesouvisí s intenzitou využívání „omezeného“ zdroje a se současnou a budoucí hodnotou tohoto využívání. V tomto ohledu autorizační směrnice umožňuje uložit poplatek za práva na instalování zařízení jednotlivým podnikům [73].

77. Členské státy podle mého názoru nemohou uložit poplatky za práva na instalování zařízení, které údajně odrážejí potřebu zajistit optimální využití „omezení práv třetích osob“, avšak které nejsou založeny na faktorech, jež souvisejí s tímto cílem, jako je intenzita, doba trvání a hodnota využívání dotčeného majetku podniku nebo jiné stanovené využití tohoto majetku [74].

78. Pokud Soudní dvůr rozhodne, že první věta článku 13 se vztahuje na poplatek za využití zařízení, domnívám se, že by se měly uplatnit stejné zásady. Za takových okolností se využití zařízení týká dostupnosti „omezení práv třetích osob“. Musí být tedy možné stanovit výši poplatku takovým způsobem, který představuje intenzitu tohoto využití „omezeného“ zdroje, jakož i jiných využití.

79. Poplatek založený na hrubém příjmu podniku je zjevně vybírán zejména na zvýšení příjmu, což není objektivní odůvodnění pro poplatek podle článku 13 [75]. Soudní dvůr měl rovněž za to, že výpočet poplatku (popsaného v článku 13 autorizační směrnice) založený na obratu podniku značně zvyšuje dlužnou částku a že tedy „představuje významnou překážku svobodnému poskytování telekomunikačních služeb“ [76]. Skutečnost, že se poplatek může většinou dotknout operátorů s dominantním postavením na trhu, na tomto závěru nic nemění.

Podmínka, že poplatek musí být přiměřený

80. Poplatek není přiměřený, pokud je založen na faktorech a stanoven v takové výši, která jde nad rámec toho, co je nezbytné pro zajištění optimálního využití „omezeného“ zdroje, který má tento poplatek chránit.

81. Tak je tomu v případě, kdy je poplatek buď tak vysoký, že odrazuje od investování do instalování sítí a zařízení a omezuje hospodářskou soutěž, nebo je tak nízký, že nepřispívá k účinné správě při využívání tohoto zdroje [77].

71 — Soudní dvůr měl za to, že „stanovení výše poplatků vyžaduje komplexní posouzení ekonomického rázu“, a že proto „vnitrostátní orgány nejsou povinny dodržovat v tomto ohledu pevná kritéria, zůstanou-li v mezích vyplývajících z práva Společenství“: rozsudek ze dne 22. května 2003, Connect Austria (C-462/99, Recueil, s. I-5197, bod 92). Srov. rovněž rozsudek Telefónica Móviles, uvedený výše v poznámce pod čarou č. 53, bod 25.

72 — Viz body 62 až 64 výše.

73 — Bod 31 odůvodnění.

74 — V rozsudku Telefónica Móviles souhlasil Soudní dvůr se španělskou vládou a Komisí, že „výše tohoto poplatku je stanovena přiměřeně vzhledem k hodnotě využití těchto zdrojů, což vyžaduje zohlednění hospodářské a technologické situace dotčeného trhu“, citováno v poznámce pod čarou č. 53, bod 28.

75 — Ve svém vyjádření ohledně důvodu vzniku poplatku obec Tudela zjevně uznává, že původním cílem poplatku bylo zvýšit příjem založený na výhodách plynoucích z užívání veřejného majetku, tj. hodnoty služeb poskytovaných prostřednictvím využívání zařízení nainstalovaných na tomto pozemku.

76 — Rozsudky ze dne 18. září 2003, Albacom a Infostrada (C-292/01 a C-293/01, Recueil, s. I-9449, bod 39 a násl.).

77 — Viz rovněž rozsudek Telefónica Móviles, citovaný v poznámce pod čarou č. 53, bod 29.

82. Na rozdíl od Tribunal Supremo se však nedomnívám, že čím je využití „omezeného“ zdroje intenzivnější, tím by měl být v každém případě za toto využití uložen vyšší poplatek. Je možné si např. představit situaci, kdy by se poplatek za práva na instalování zařízení mohl snížit, aby byla zohledněna míra, v jaké podnik umožňuje využívání svých zařízení jinými podniky. Za těchto okolností by *nižší* poplatek za intenzivnější využití mohl přispět k optimálnímu užívání majetku.

83. Obec Tudela dále tvrdí, že její poplatek by měl být vypočítán na základě faktorů, které zohledňují tržní hodnotu veřejného majetku, na němž jsou zařízení instalována.

84. I kdyby se na poplatek mohla vztahovat první věta článku 13 (čemuž tak však není), tento argument mě nepřesvědčil.

85. Ve vzorci použitém obcemi je jediným relevantním faktorem počet pevných telefonních linek nainstalovaných v obci v dotčeném roce. Tento počet však nesouvisí se zvláštním využíváním zařízení ve vlastnictví jiného podniku mobilním operátorem. Ani tržní podíl mobilního operátora na místním trhu zjevně nesouvisí s intenzitou užívání městského majetku, na němž jsou instalovány příslušné sítě a přiřazená zařízení, i když to může souviset s potřebou přístupu a propojením s těmito sítěmi a zařízeními.

86. Faktory jako průměrné používání mobilních telefonů na městskou jednotku, počet obyvatel a průměrné používání telefonu a služeb na mobilní telefon by mohly souviset s intenzitou využívání sítě a zařízení ve vlastnictví jiného podniku. Zdá se však, že nesouvisí vůbec se skutečnými mobilními telefonními službami poskytovanými operátorem, který platí poplatek a pro které byla využita zařízení instalovaná na veřejném majetku.

Podmínka, že poplatek nesmí být diskriminační

87. Poplatek je diskriminační, pokud „se se srovnatelnými situacemi [zachází] odlišně, přičemž některé hospodářské subjekty jsou ve srovnání s jinými znevýhodněny, není-li takové odlišování objektivně odůvodněné existencí podstatných objektivních rozdílů“ [78]. Tak tomu může být např. tehdy, jestliže poplatky uložené operátorům, kteří využívají zdroj ve srovnatelné míře, nejsou z hospodářského hlediska stejně vysoké nebo pokud tyto poplatky uložené v souvislosti s různým využíváním jsou stejně vysoké [79].

88. Předkládající soud musí rozhodnout, zda mobilní operátoři a operátoři pevných telefonních linek – bez ohledu na jejich sídlo – kteří využívají instalovaná zařízení na veřejném majetku, přes něj nebo pod ním, jsou ve srovnatelné situaci. V tomto ohledu mám za to, že je relevantní, zda má každý z nich srovnatelný přístup a propojení se zařízeními jiného podniku, která byla instalována na veřejném (nebo soukromém) majetku za účelem poskytnutí svých služeb a zda jsou tito operátoři v konkurenčním vztahu.

89. Dospěje-li předkládající soud k závěru, že se nacházejí ve srovnatelné situaci, musí být částka, kterou mají zaplatit za jejich využití zařízení jiného podniku, vypočtena na základě stejných objektivních faktorů. Je to rovněž v souladu s povinností zabránit diskriminaci při využívání zvláštní technologie [80]. V tomto ohledu, např. mohou-li operátoři pevných telefonních linek, kteří propojují zařízení jiného podniku, odečíst náklady na propojení z poplatku dlužného obci, musí mít mobilní operátoři za podobných okolností rovněž tuto možnost.

78 — Rozsudek Connect Austria, uvedený výše v poznámce pod čarou č. 71, bod 115 a zde citovaná judikatura. Srov. rovněž rozsudek ze dne 2. dubna 2009, Bouygues a Bouygues Tèlècom (C-431/07 P, Sb. rozh. s. I-2665, bod 114 a zde citovaná judikatura).

79 — Viz rovněž rozsudek Telefónica Móviles, uvedený v poznámce pod čarou č. 53, bod 31 a citovaná judikatura.

80 — Bod 18 odůvodnění rámcové směrnice.

90. V rámci článku 13 není podle mého názoru relevantní, zda je uživatel vlastníkem zařízení. Podle tohoto ustanovení je relevantní pouze skutečnost, která vede ke vzniku povinnosti zaplatit poplatek. Za účelem stanovení povinnosti telefonních operátorů, kteří nevlastní zařízení a operátorů, kteří jej vlastní, za předpokladu, že tito operátoři uvedené zařízení využívají obdobně, by tedy měl být použit stejný vzorec. Za těchto okolností a za předpokladu, že vnitrostátní právo rovněž ukládá poplatek za práva na instalování zařízení, by kladná odpověď na první otázku znamenala, že některé podniky musí zaplatit poplatek za instalování zařízení a rovněž za jejich využívání. To je logický závěr v případě přijetí argumentu Španělské vlády [81].

91. Naproti tomu se jeví, že podniky instalující zařízení, bez ohledu na to, zda jsou mobilními operátory či nikoli, nejsou ve srovnatelné situaci jako mobilní operátoři využívající zařízení jiného podniku. Skutečnost, že prvně uvedené podniky užívají veřejný pozemek, má přímý vliv na dostupnost přístupu k tomuto zdroji a představuje zásah do výlučných práv vlastníka tohoto pozemku. Užívání tohoto pozemku posledně uvedenými podniky nemá takový účinek. Z hospodářského hlediska tyto dva typy užívání nelze považovat za rovnocenné.

Závěr

92. Domnívám se tedy, že na druhou otázku je třeba odpovědět tak, že poplatek je stanoven za podmínek, které nesplňují požadavky objektivního odůvodnění, přiměřenosti a nediskriminace, je-li založen na příjmu nebo tržním podílu podniku a jiných faktorech, které nesouvisí s dostupností přístupu k „omezenému“ zdroji v důsledku skutečného využívání tohoto zdroje podnikem.

*Třetí otázka*

93. Třetí otázkou se předkládající soud táže, zda má článek 13 autorizační směrnice přímý účinek.

94. Podle ustálené judikatury se lze dovolat bezpodmínečného a dostatečně přesného ustanovení směrnice vůči státu v řízení před vnitrostátním soudem, jestliže tento členský stát tuto směrnici do vnitrostátního práva neprovedl ve stanovených lhůtách nebo ji provedl nesprávně [82].

95. Třetí otázka vyvstává kvůli skutečnosti, že se Vodafone a Orange odvolávají na článek 13 autorizační směrnice za účelem zpochybnění poplatku, který jim uložily tři obce. Španělská vláda a obec Tudela se domnívá, že odpověď na třetí otázku není nezbytná, jelikož poplatek není neslučitelný s autorizační směrnicí.

96. Podle mého názoru má článek 13 přímý účinek.

97. Jak uvedli někteří zúčastnění ve svých vyjádřeních, Soudní dvůr v rozsudku Connect Austria rozhodl, že čl. 11 odst. 2 směrnice 97/13 má přímý účinek [83]. Toto ustanovení upravovalo poplatky uložené „v případě omezených zdrojů“, „které berou ohled na nezbytnost zajistit optimální využití těchto zdrojů“. Toto ustanovení rámcová směrnice zrušila [84].

81 — Rovněž se domnívám, že za těchto okolností operátoři využívající zařízení jiných podniků nemohou zamezit zaplacení poplatku tím, že by investovali do rozvoje vlastní infrastruktury.

82 — Viz rozsudek ze dne 3. března 2011, Auto Nikolovi (C-203/10, Sb. rozh. s. I-1083, bod 61 a zde citovaná judikatura).

83 — Citován v poznámce pod čarou č. 71.

84 — Viz bod 8 výše.

98. Podle mého názoru je formulace použitá v článku 13 autorizační směrnice jasnější a přesnější než formulace čl. 11 odst. 2 směrnice 97/13[85]. Okolnosti, za nichž členské státy mohou uložit poplatek podle článku 13, jsou definovány jednoznačně a článek 13 nevyžaduje prováděcí opatření, aby se jej jednotlivec mohl dovolat vůči členskému státu, který ukládá poplatek za okolností, na které se nevztahuje působnost článku 13.

99. Podle mého názoru tedy odpověď na třetí otázku zní, že článek 13 autorizační směrnice má přímý účinek.

## Závěry

100. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Tribunal Supremo takto:

„1) Článek 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) členským státům neumožňuje vybírat od mobilních operátorů poplatek za využívání zařízení, která jsou instalována na veřejném majetku a jsou ve vlastnictví jiného podniku.

2) Druhou větu článku 13 autorizační směrnice je třeba vykládat v tom smyslu, že poplatek nesplňuje požadavky objektivního odůvodnění, přiměřenosti a nediskriminace a potřebu zajistit optimální využití dotčených zdrojů, pokud je založen na příjmu nebo tržním podílu podniku nebo jiných faktorech, které nesouvisejí s dostupností přístupu k „omezenému zdroji“ v důsledku skutečného užívání tohoto zdroje podnikem.

3) Článek 13 autorizační směrnice má přímý účinek.“

85 — Na rozdíl od obce Tudela se domnívám, že pro rozhodnutí Soudního dvora o třetí otázce není relevantní, že Tribunal Supremo již posuzoval zákonnost poplatku *bez* posouzení unijního práva. Nepřesvědčuje mě rovněž argument, že pouhá neshoda mezi dotčenými zúčastněnými ohledně významu výrazu „instalovat zařízení“ prokazuje, že znění článku 13 není jasné a přesné, a že tedy ustanovení nemůže mít přímý účinek.