Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

14. ledna 2016*

„Řízení o předběžné otázce — Společný předpisový rámec pro sítě a služby elektronických komunikací — Směrnice 2002/21/ES — Článek 7 odst. 3 — Proces upevňování vnitřního trhu elektronických komunikací — Směrnice 2002/19/ES — Články 8 a 13 — Operátor označený za operátora s významnou tržní silou — Povinnosti uložené vnitrostátními regulačními orgány — Regulace cen a povinnost nákladového účetnictví — Schvalování sazeb za ukončení volání v mobilní síti“

Ve věci C-395/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) ze dne 25. června 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 19. srpna 2014, v řízení

Vodafone GmbH

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Ilešič, předseda druhého senátu, vykonávající funkci předsedy třetího senátu, C. Toader, E. Levits, E. Jarašiūnas (zpravodaj) a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Vodafone GmbH T. Tschentscherem a D. Herrmannem, Rechtsanwälte,

— za Evropskou komisi G. Braunem a L. Nicolae, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 7 odst. 3 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, dále jen „rámcová směrnice“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Vodafone GmbH (dále jen „Vodafone“) a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Německo) v otázce rozhodnutí Spolkového telekomunikačního úřadu (Bundesnetzagentur, dále jen „Úřad“) schvalujícího předběžně sazby za ukončení volání v mobilní síti Vodafone.

Právní rámec

Unijní právní úprava

Rámcová směrnice

3 Rámcová směrnice uvádí v bodě 38 odůvodnění toto:

„Opatřeními, která by mohla nepříznivě ovlivnit obchod mezi členskými státy, [zahrnují] opatření, která mají výrazný dopad na operátory nebo uživatele v jiných členských státech, která mimo jiné zahrnují: opatření ovlivňující ceny pro uživatele v jiných členských státech; […]“

4 Článek 1 rámcové směrnice vymezuje její cíle a působnost. Odstavec 1 zní:

„Tato směrnice vytváří harmonizovaný rámec pro regulaci sítí a služeb elektronických komunikací, přiřazených zařízení a doplňkových služeb. Stanoví úkoly vnitrostátních regulačních orgánů [(dále jen ‘VRO’)] a zavádí soubor postupů s cílem zajistit harmonizované uplatňování předpisového rámce v celém Společenství.“

5 Článek 2 písm. l) rámcové směrnice vymezuje „zvláštní směrnice“, kterými rámcová směrnice rozumí směrnici 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); směrnici 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); směrnici 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), jakož i směrnici Evropského parlamentu a Rady 97/66/ES ze dne 15. prosince 1997 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví telekomunikací (Úř. věst. 1998, L 24, s. 1; Zvl. vyd. 17/01, s. 230).

6 Článek 6 rámcové směrnice, nazvaný „Mechanismus konzultací a průhlednosti“, stanoví, že v případě, že mají VRO v úmyslu přijmout opatření podle této směrnice nebo podle zvláštních směrnic mající výrazný dopad na relevantní trh, poskytnou zainteresovaným stranám příležitost předložit k návrhu opatření připomínky.

7 Článek 7 rámcové směrnice, nazvaný „Upevnění vnitřního trhu elektronických komunikací“, stanoví:

„1. Při plnění svých úkolů podle této směrnice a podle zvláštních směrnic [VRO] v nejvyšší míře zohlední cíle, které stanoví článek 8, též pokud se týkají fungování vnitřního trhu.

2. [VRO] přispívají k rozvoji vnitřního trhu tím, že průhledným způsobem spolupracují mezi sebou navzájem a s Komisí, aby zajistily jednotné uplatňování ustanovení této směrnice a zvláštních směrnic ve všech členských státech. […]

3. Vedle konzultace uvedené v článku 6 dá […] [VRO], pokud má v úmyslu přijmout opatření, která

a) spadají do oblasti působnosti článků 15 nebo 16 této směrnice, článků 5 nebo 8 [přístupové směrnice] nebo článku 16 [směrnice o univerzální službě], a

b) mají dopad na obchod mezi členskými státy,

Komisi a [VRO] v ostatních členských státech přístupný zároveň návrh opatření společně s odůvodněním, z něhož opatření vychází, […] a informuje o tom Komisi a ostatní [VRO]. [VRO] a Komise mohou předložit připomínky dotyčnému [VRO] pouze do jednoho měsíce nebo ve lhůtě uvedené v článku 6, je-li tato lhůta delší. Lhůta jednoho měsíce nesmí být prodloužena.

[…]

5. Dotyčný [VRO] v co nejvyšší míře zohlední připomínky ostatních [VRO] a Komise a s výjimkou případů podle odstavce 4 může přijmout konečný návrh opatření; v takovém případě jej sdělí Komisi.

[…]“

8 Článek 8 rámcové směrnice, nazvaný „Cíle politiky a regulační zásady“, stanoví v odstavci 3 toto:

„[VRO] přispívají k rozvoji vnitřního trhu mimo jiné tím, že:

[…]

d) průhledným způsobem spolupracují mezi sebou a s Komisí, aby zajistily rozvoj jednotné regulační praxe a jednotného uplatňování této směrnice a zvláštních směrnic.“

9 Článek 14 rámcové směrnice, nazvaný „Podniky s významnou tržní silou“, uvádí kritéria umožňující VRO posoudit, zda má daný operátor na trhu významnou sílu.

10 Článek 16 rámcové směrnice, nazvaný „Postup pro analýzu trhu“, stanoví:

„[…]

2. Pokud je podle článků 16, 17, 18 nebo 19 směrnice 2002/22/ES (směrnice o univerzální službě) nebo podle článků 7 nebo 8 směrnice 2002/19/ES (přístupová směrnice) od [VRO] požadováno rozhodnutí, zda uložit, zachovat, změnit nebo zrušit povinnosti pro podniky, rozhodnou na základě vlastní analýzy trhu podle odstavce 1 tohoto článku, zda je relevantní trh účinně konkurenční.

[…]

4. Pokud [VRO] zjistí, že relevantní trh není účinně konkurenční, určí podle článku 14 podniky s významnou tržní silou na daném trhu a uloží takovým podnikům vhodné zvláštní regulační povinnosti uvedené v odstavci 2 tohoto článku, nebo zachová či změní takové povinnosti, pokud již existují.

[…]

6. Opatření přijatá podle odstavců 3, 4 a 5 tohoto článku podléhají postupům uvedeným v článcích 6 a 7.“

11 Článek 19 rámcové směrnice, nazvaný „Postupy harmonizace“ stanoví v odstavci 1 toto:

„Pokud Komise vydá […] doporučení členským státům o harmonizovaném provádění ustanovení této směrnice a zvláštních směrnic ve snaze podpořit dosahování cílů stanovených v článku 8, zajistí členské státy, aby [VRO] při plnění svých úkolů v nejvyšší míře zohlednily tato doporučení. Pokud se [VRO] rozhodne neřídit se doporučením, informuje o tom Komisi s odůvodněním svého postoje.“

Přístupová směrnice

12 Přístupová směrnice stanoví v bodech 13 a 20 odůvodnění toto:

„(13) […] V zájmu zajištění toho, aby se k účastníkům trhu v podobných podmínkách přistupovalo v různých členských státech podobným způsobem, by Komise měla být schopna zajistit harmonizované uplatňování ustanovení této směrnice. [VRO] a vnitrostátní orgány pověřené prováděním právních předpisů v oblasti hospodářské soutěže by měly v případě potřeby koordinovat své postupy s cílem zajistit uplatnění nejvhodnějších nápravných opatření. […]

[…]

(20) Regulace cen může být nezbytná, jestliže analýza trhu ukáže, že hospodářská soutěž na určitém trhu je neúčinná. Regulační zásah může být relativně mírný, jako je např. povinnost, aby byly ceny za volbu operátora přiměřené, […], nebo mnohem přísnější, jako je např. povinnost, aby byly ceny nákladově orientovány, a byly tak plně odůvodněny tam, kde není hospodářská soutěž dostatečně silná, aby bránila neúměrně vysokým cenám. […]“

13 Článek 1 této směrnice, nazvaný „Oblast působnosti a cíl“, stanoví v odstavci 1 toto:

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

14 Článek 2 písm. a) a b) uvedené směrnice vymezuje pojem „přístup“ a „propojení“. 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. […] Propojení je zvláštním druhem přístupu zřízeného mezi operátory veřejných sítí.“

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

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

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

[…]

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

[…]“

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

„1. V případech, kdy z analýzy trhu vyplývá, že v důsledku nedostatku účinné hospodářské soutěže by mohl dotyčný operátor udržovat ceny na neúměrně vysoké úrovni nebo stlačovat ceny v neprospěch koncových uživatelů, může [VRO] v souladu s článkem 8 uložit povinnosti týkající se úhrady nákladů a regulace cen, včetně nákladové orientace cen a povinnosti týkající se systémů nákladového účetnictví, za poskytování určitých druhů propojení a/nebo přístupu. [VRO] přihlédnou k investicím provedeným operátorem, a umožní mu přiměřenou návratnost odpovídajícího použitého kapitálu s přihlédnutím k rizikům s tím spojeným.

2. [VRO] zajistí, aby jakýkoli mechanismus pro úhradu nákladů nebo nařízená cenová metodika sloužily k podpoře účinnosti a trvalé hospodářské soutěže a maximalizaci výhod pro spotřebitele. V této souvislosti mohou [VRO] přihlédnout rovněž ke stávajícím cenám na srovnatelných konkurenčních trzích.

3. Pokud má operátor povinnost nákladově orientovat své ceny, spočívá důkazní břemeno toho, že ceny odrážejí skutečné náklady, včetně přiměřené míry návratnosti investic, na dotyčném operátorovi. Za účelem výpočtu nákladů na účinné poskytování služeb mohou [VRO] použít metody nákladového účetnictví, které nejsou závislé na metodách používaných podnikem. [VRO] mohou od operátora požadovat, aby poskytl úplné odůvodnění svých cen, a popřípadě mohou požadovat úpravu cen.

[…]“

Německá právní úprava

17 Zákon o telekomunikacích (Telekommunikationsgesetz) ze dne 22. června 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1190), ve znění zákona ze dne 17. února 2010 (BGBl. 2010 I, s. 78, dále jen „zákon o telekomunikacích“), stanoví v § 12:

„1) [Úřad] umožní zainteresovaným stranám, aby ve stanovené lhůtě předložily k návrhu opatření podle § 10 a 11 připomínky. […]

2) Pokud § 10 odst. 3 a § 11 odst. 3 stanoví předkládací povinnost podle tohoto ustanovení, uplatní se následující postup:

1. Jakmile řádně proběhl postup podle odstavce 1, [Úřad] předloží návrh opatření podle §§ 10 a 11 včetně odůvodnění Komisi a [VRO] ostatních členských států, o čemž Komisi i ostatní [VRO] informuje. [Úřad] nesmí opatření podle §§ 10 a 11 přijmout dříve, než uplyne jeden měsíc nebo delší lhůta stanovená podle odstavce 1.

2. [Úřad] v co největší možné míře zohlední stanovisko Komise a ostatních [VRO] podle bodu 1. Konečný návrh oznámí Komisi.

[…]

4. Za výjimečných okolností, má-li [Úřad] za to, že je dána naléhavá potřeba jednat v zájmu zajištění hospodářské soutěže a ochrany zájmů uživatelů, může neprodleně přijmout přiměřená dočasná opatření a nemusí být dodržen postup podle odstavce 1 a bodů 1 až 3. Tato opatření neprodleně oznámí spolu s řádným odůvodněním Komisi a ostatním [VRO]. Pro rozhodnutí [Úřadu] učinit taková opatření trvalými nebo prodloužit dobu jejich použitelnosti platí ustanovení odstavce 1 body 1 až 3.“

18 Ustanovení § 13 odst. 1 tohoto zákona stanoví:

„V případě, že [Úřad] po analýze trhu provedené v souladu s § 11, uloží, změní, zachová či zruší (regulační rozhodnutí) povinnosti podle § […] 30 […], postupuje obdobně podle § 12 odst. 1 a 2 bodů 1, 2 a 4, má-li opatření dopad na obchod mezi členskými státy. […]“

19 Ustanovení § 30 odst. 1 uvedeného zákona stanoví:

„S výhradou níže uvedených odstavců podléhají poplatky, které operátor veřejné telekomunikační sítě disponující významnou tržní silou platí za přístup podle § 21 schválení ze strany [Úřadu], a to na základě podmínek stanovených v § 31. […]“

20 Ustanovení § 31 odst. 1 zákona o telekomunikacích stanoví:

„Poplatky, které podléhají schválení na základě § 30 odst. 1 první věty […], mohou být schváleny, pokud nepřekračují náklady na efektivní poskytování služby. […]“

21 Ustanovení § 35 odst. 3 tohoto zákona stanoví:

„Ke schválení v plném rozsahu či zčásti dojde, pokud poplatky splňují požadavky §§ 28 a 31, za podmínek stanovených v odstavci 2, nejsou-li dány důvody pro zamítnutí podle druhé či třetí věty. […]“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

22 Vodafone je společnost provozující mobilní telekomunikační sítě propojené se sítěmi jiných telekomunikačních operátorů. V rámci řízení, které předcházelo řízení, jež vedlo ke sporu v původním řízení, Úřad označil Vodafone za operátora s významnou tržní silou na trhu mobilních operátorů a podmínil jeho sazby za ukončení volání v mobilní síti získáním souhlasu.

23 V září 2010 Vodafone požádala Úřad o odsouhlasení takových sazeb na období od 1. prosince 2010. Úřad s úmyslem zahájit v tomto ohledu konzultační a konsolidační postup podle článků 6 a 7 rámcové směrnice rozhodnutím ze dne 30. listopadu 2010 tyto sazby prozatímně schválil. Poté, co uvedené postupy proběhly, rozhodnutím ze dne 24. února 2011 s konečnou platností odsouhlasil uvedené sazby společnosti Vodafone s účinností k 1. prosinci 2010 a platností do 30. listopadu 2012.

24 Vodafone rozhodnutí ze dne 30. listopadu 2010 napadla u Verwaltungsgericht Köln (správní soud v Kolíně nad Rýnem) s poukazem na to, že postrádalo právní základ, neboť konsolidační postup neměl podle této společnosti proběhnout před odsouhlasením sazeb. Rozsudkem ze dne 19. září 2012 tento soud odmítl žalobu na neplatnost společnosti Vodafone jako nepřípustnou, neboť napadené rozhodnutí je již bezpředmětné, a dále nevyhověl podpůrnému návrhovému žádání Vodafone, aby bylo určeno, že je uvedené rozhodnutí protiprávní.

25 Vodafone podala proti tomuto opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud), v němž se domáhala určení, že je rozhodnutí ze dne 30. listopadu 2010 protiprávní. Tento soud v tomto ohledu upřesňuje, že rozhodnutí ze dne 30. listopadu 2010 se sice stalo bezpředmětným, avšak Vodafone má nadále legitimní zájem na určení jeho protiprávnosti, neboť je možné, že v budoucnosti bude Úřad jednat znovu způsobem, který tato společnost napadá.

26 Po věcné stránce Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) uvádí, že z hlediska německé právní úpravy by mělo být žalobě společnosti Vodafone vyhověno. Jelikož zákon o telekomunikacích stanoví, že konsolidační postup nelze zahájit před odsouhlasením sazeb, nelze podle něj vydat prozatímní souhlas kompenzující problémy spojené s prodlením při přijímání konečného rozhodnutí pramenící z použití tohoto postupu.

27 Tento soud však má pochybnosti o souladu německé právní úpravy s unijním právem. Uvádí, že s ohledem na § 12 odst. 2, § 31 odst. 1 první větu a § 35 odst. 3 první větu zákona o telekomunikacích, jakož i čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice a článků 8 a 13 přístupové směrnice by bylo možné tvrdit, že Úřad musí provést konsolidaci před odsouhlasením sazeb, neboť na takový souhlas se může vztahovat pojem „povinnosti týkající se úhrady nákladů a regulace cen, včetně nákladové orientace cen“ ve smyslu čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice a má obecně dopad na obchod mezi členskými státy.

28 Podle uvedeného soudu však panují pochybnosti o správnosti takového výkladu. Pokud jde o postup při regulaci cen a kritéria pro určení výše sazeb, neobsahuje unijní právo žádnou konkrétní úpravu. Článek 13 přístupové směrnice tedy podle něj umožňuje, aby regulaci sazeb v podstatě upravovalo vnitrostátní právo. V tomto případě zákon o telekomunikacích stanoví dvoufázový postup, přičemž do působnosti tohoto článku spadá podle něj pouze první fáze, která se týká abstraktivní povinnosti odrážet náklady, a nikoli určování konkrétních sazeb. Odstavec 3 tohoto článku by mohl být podle předkládajícího soudu chápán v tom smyslu, že unijní právo zavádí vícestupňový systém pro regulaci sazeb. Nepřímé zasahování Komise do určování konkrétních sazeb je podle něj v rozporu se zásadou subsidiarity a zásadou proporcionality.

29 Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je nutno čl. 7 odst. 3 [rámcové směrnice] vykládat v tom smyslu, že [VRO], který uložil operátorovi s významnou tržní silou povinnost poskytovat službu ukončení volání v mobilní síti a na základě postupu stanoveného v [tomto ustanovení] vyžaduje, aby poplatky požadované za poskytování této služby podléhaly schvalovací povinnosti, musí zopakovat [tento] postup před každým požadovaným schválením konkrétních poplatků?“

K předběžné otázce

30 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice vykládán v tom smyslu, že v případě, kdy VRO uložil operátorovi, kterého označil za operátora s významnou tržní silou, povinnost poskytovat službu ukončení volání v mobilní síti, a vyžaduje, aby byly sazby za tuto službu schvalovány postupem upraveným v tomto ustanovení, musí tento VRO zopakovat tento postup pokaždé před tím, než schválí sazby tohoto operátora za ukončení volání v mobilní síti.

31 Uvedené ustanovení stanoví, že v případě, kdy VRO hodlá přijmout opatření podle článku 16 rámcové směrnice či článku 8 přístupové směrnice, které by mohlo mít dopad na obchod mezi členskými státy, předloží Komisi a ostatním VRO návrh opatření společně s odůvodněním, jímž je opatření podloženo, a informuje o tom Komisi a ostatní VRO.

32 Článek 16 odst. 2 rámcové směrnice stanoví, že pokud je od VRO požadováno rozhodnutí podle článku 8 přístupové směrnice, zda uložit, zachovat, změnit nebo zrušit povinnosti pro podniky, rozhodne VRO na základě vlastní analýzy trhu podle odstavce 1 článku 16, zda je relevantní trh účinně konkurenční. Odstavec 4 článku 16 stanoví, že pokud VRO zjistí, že relevantní trh není účinně konkurenční, určí podniky s významnou tržní silou na daném trhu a uloží takovým podnikům zvláštní regulační povinnosti uvedené v článku 8 přístupové směrnice, nebo zachová či změní takové povinnosti, pokud již existují. Odstavec 6 téhož článku 16 stanoví, že opatření přijatá podle odstavce 4 tohoto článku podléhají konsolidačnímu postupu v článku 7 rámcové směrnice.

33 Článek 8 přístupové směrnice pak v odstavci 2 stanoví, že pokud je operátor na základě analýzy trhu provedené v souladu s článkem 16 rámcové směrnice označen za operátora s významnou tržní silou na určitém trhu, uloží mu VRO podle potřeby povinnosti uvedené v článcích 9 až 13 přístupové směrnice. Tento článek 8 dále v odstavci 4 stanoví, že povinnosti uložené v souladu s uvedeným článkem 8 mohou být uloženy pouze po konzultaci v souladu s článkem 7 rámcové směrnice.

34 V článku 13 odst. 1 přístupové směrnice se stanoví, že VRO může v souladu s článkem 8 téže směrnice uložit povinnosti týkající se úhrady nákladů a regulace cen, včetně nákladové orientace cen a povinnosti týkající se systémů nákladového účetnictví, za poskytování určitých druhů propojení nebo přístupu, jestliže z analýzy trhu vyplývá, že v důsledku nedostatku účinné hospodářské soutěže by mohl dotyčný operátor udržovat ceny na neúměrně vysoké úrovni nebo stlačovat ceny v neprospěch koncových uživatelů.

35 Z článku 7 odst. 3 ve spojení s čl. 16 odst. 4 rámcové směrnice, jakož i čl. 8 odst. 2 a čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice vyplývá, že VRO, který hodlá přijmout ve vztahu k operátorovi označenému za operátora s významnou tržní silou na daném trhu opatření, kterým ukládá „povinnosti týkající se úhrady nákladů a regulace cen, včetně nákladové orientace cen a povinnosti týkající se systémů nákladového účetnictví, za poskytování určitých druhů propojení a/nebo přístupu“ a které by mělo dopad na obchod mezi členskými státy, má povinnost provést konsolidační postup podle čl. 7 odst. 3.

36 V tomto ohledu je irelevantní, že tento konsolidační postup již dříve proběhl v rámci analýzy trhu v souladu s článkem 16 rámcové směrnice a po jeho provedení již mohly být dotčenému operátorovi uloženy povinnosti, neboť rámcová směrnice, která v čl. 16 odst. 2 stanoví, že VRO může mít povinnost učinit rozhodnutí, zda „uložit, zachovat, změnit nebo zrušit“ povinnosti uložené podniku konkrétně v článku 8 přístupové směrnice, výslovně bere v potaz, že jedna a táž povinnost může být předmětem několika konsolidačních postupů vedoucích případně k jejímu uložení, zachování, změně či zrušení.

37 V projednávané věci je nesporné, že k datu přijetí rozhodnutí ze dne 30. listopadu 2010, byla společnost Vodafone označena Úřadem za operátora s významnou tržní silou na trhu mobilních operátorů ve smyslu článku 14 rámcové směrnice. Pro účely odpovědi na položenou otázku tedy zbývá určit, zda je takový souhlas se sazbami za ukončení volání v mobilní síti, jako je souhlas dotčený ve věci v původním řízení, opatřením ve smyslu čl. 7 odst. 3 písm. a) rámcové směrnice a případně zda může mít udělení takového souhlasu dopad na obchod mezi členskými státy ve smyslu článku 7 odst. 3 písm. b) rámcové směrnice.

38 Pokud jde zaprvé o to, zda odsouhlasení sazeb za ukončení volání v mobilní síti patří k opatřením, na něž se vztahuje čl. 7 odst. 3 písm. a) rámcové směrnice, je třeba připomenout, že toto ustanovení je třeba vykládat ve spojení s čl. 8 odst. 2 a čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice, přičemž výklad těchto ustanovení vede k závěru, že čl. 7 odst. 3 písm. a) se na takové odsouhlasení vztahuje v případě, že jde o „povinnosti týkající se úhrady nákladů a regulace cen, včetně nákladové orientace cen a povinnosti týkající se systémů nákladového účetnictví, za poskytování určitých druhů propojení a/nebo přístupu“ ve smyslu čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice.

39 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že pojmy „přístup“ a „propojení“ jsou sice vymezeny v článku 2 písm. a) a b) přístupové směrnice, avšak tato směrnice nikde neuvádí, co se rozumí „povinnostmi týkajícími se úhrady nákladů a regulace cen, včetně nákladové orientace cen a povinnostmi týkajícími se systémů nákladového účetnictví, za poskytování určitých druhů propojení a/nebo přístupu“ ve smyslu uvedeného čl. 13 odst. 1.

40 Pro výklad tohoto pojmu je tedy třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí [v tomto smyslu viz rozsudky The Number (UK) a Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, bod 28, jakož i KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 33].

41 Pokud jde o jeho znění, je třeba nejprve uvést, že výraz „včetně“ použitý v čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice znamená, že „povinnosti týkající se nákladové orientace cen“ jsou uvedeny pouze jako příklad „povinností týkajících se úhrady nákladů a regulace cen“ ve smyslu tohoto ustanovení. Je proto třeba odmítnout argument společnosti Vodafone, podle něhož nepatří odsouhlasení sazeb za ukončení volání v mobilní síti k opatřením ve smyslu čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice a potažmo čl. 8 odst. 2 této směrnice a čl. 7 odst. 3 písm. a) rámcové směrnice z důvodu, že nejde o „povinnost týkající se nákladové orientace cen“.

42 Dále je třeba konstatovat, že pojem „povinnosti týkající se […] regulace cen“ je pojmem širokým a v běžném slova smyslu jej lze chápat tak, že musí nutně zahrnovat takové opatření, jako je odsouhlasení sazeb za ukončení volání v mobilní síti, neboť takové opatření týkající se konkrétního operátora, které předchází zavedení dotčených sazeb, je z povahy věci opatřením pro regulaci cen.

43 Ze znění čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice konečně vyplývá, že „povinnosti týkající se […] regulace cen“ v něm zmíněné se musí týkat „poskytování určitých druhů propojení a/nebo přístupu“. Propojení je přitom vymezeno v článku 2 písm. b) této směrnice jako „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“. Podle vyjádření, které předložila Komise Soudnímu dvoru, je ukončení volání v mobilní síti službou, která umožňuje dovolat se konkrétnímu zákazníkovi. Z toho nutně vyplývá, že odsouhlasení sazeb za ukončení volání v mobilní síti se týká „poskytování určitých druhů propojení a/nebo přístupu“ ve smyslu článku 13 odst. 1 přístupové směrnice.

44 Ze znění posledně uvedeného ustanovení vyplývá, že odsouhlasení sazeb za ukončení volání v mobilní síti patří k povinnostem týkajícím se regulace cen ve smyslu uvedeného ustanovení, které mohou VRO ukládat podle čl. 8 odst. 2 přístupové směrnice operátorovi s významnou tržní silou na trhu mobilních operátorů a lze je ukládat v souladu s odstavcem 4 tohoto článku 8, pokud jsou plánovaná a mohou mít dopad na obchod mezi členskými státy, až poté, co proběhl postup podle článku 7 rámcové směrnice.

45 Tento výklad odstavce 1 článku 13 přístupové směrnice podporuje i kontext tohoto ustanovení. Kromě nadpisu uvedeného článku 13, který výslovně zmiňuje „regulaci cen“, hovoří jeho odstavec 2 o „cenové metodice nařízené“ VRO. Bod 20 odůvodnění přístupové směrnice navíc uvádí, že v rámci regulace cen může být „regulační zásah [VRO] relativně mírný […] nebo mnohem přísnější […]“. Odstavec 4 článku 16 rámcové směrnice ve spojení s odstavcem 2 tohoto článku v tomto smyslu rovněž hovoří o „vhodných zvláštních regulačních povinnostech“ konkrétně ve smyslu článku 8 přístupové směrnice.

46 Přístupová i rámcová směrnice tedy počítají s tím, že konkrétní povinnosti týkající se regulace cen, jako je zvláštní povinnost odsouhlasit sazby za ukončení volání v mobilní síti, mohou být povinnostmi podle čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice, které mohou VRO ukládat operátorům majícím významnou tržní sílu na určitém trhu.

47 Výklad uvedený v bodě 44 tohoto rozsudku navíc podporují cíle sledované přístupovou směrnicí, která podle svého čl. 1 odst. 1 usiluje o harmonizaci způsobu, kterým členské státy regulují přístup k sítím elektronických komunikací a jejich vzájemné propojení. Tato směrnice v tomto ohledu v bodě 13 odůvodnění připomíná, že v zájmu zajištění toho, aby se k účastníkům trhu v podobných podmínkách přistupovalo v různých členských státech podobným způsobem, by Komise měla být schopna zajistit harmonizované uplatňování ustanovení uvedené směrnice a VRO by měly koordinovat své postupy s cílem zajistit uplatnění nejvhodnějších nápravných opatření.

48 Článek 1 odst. 1 rámcové směrnice obdobně stanoví, že jejím cílem je zavést postupy zajišťující harmonizované uplatňování předpisového rámce v celé Evropské unii. Z odstavce 2 článku 7 rámcové směrnice vyplývá, že předmětem postupu upraveného v odstavci 3 tohoto článku, který se nazývá „Upevnění vnitřního trhu elektronických komunikací“, je umožnit VRO, aby přispěly k rozvoji vnitřního trhu tím, že budou transparentním způsobem spolupracovat mezi sebou a s Komisí, a dohlédly na to, že budou ustanovení této směrnice a zvláštních směrnic uplatňována koherentně ve všech členských státech. Tuto povinnost transparentní spolupráce s Komisí dále VRO výslovně ukládá čl. 8 odst. 3 písm. d) rámcové směrnice, který dodává, že tato spolupráce má zajistit i rozvoj jednotné regulační praxe.

49 Podle informací Úřadu, které přetlumočil předkládající soud, a podle vyjádření Komise před Soudním dvorem plní udělování takového souhlasu se sazbami za ukončení volání v mobilní síti, jako je souhlas dotčený ve věci v původním řízení, abstraktní povinnosti vymezené v předchozím rozhodnutí, a má tedy na trhu konkrétní a přímý dopad nejen na regulované podniky, ale v oblasti nákladů a konkurenceschopnosti i na žadatele o přístup, kteří se obrací na tyto podniky. Účinné uplatňování takových abstraktních povinností, které umožňuje udělování takového souhlasu, navíc může podle Komise vést ke značným rozdílům v úpravě sazeb za ukončení volání v mobilní síti.

50 Za těchto okolností by harmonizace, koordinace, spolupráce a transparentnost, tj. cíle sledované rámcovou a přístupovou směrnicí vedoucí k upevnění vnitřního trhu elektronických komunikací, byla ohrožena, pokud by se na udělování takového souhlasu nevztahoval postup upravený v čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice.

51 Je třeba rovněž uvést, že ze znění dotčených ustanovení ani z obecné systematiky přístupové či rámcové směrnice či cílů, které sledují, nelze vyvodit závěr, že unijní zákonodárce hodlal, jak tvrdí předkládající soud a společnost Vodafone, rozlišovat v rámci povinností týkajících se regulace cen podle čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice „základní“, „zásadní“ či „regulační“ opatření podléhající postupu podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice od opatření, která „provádí“ prvně uvedená opatření a která by nemusela podléhat uvedenému postupu.

52 Soudní dvůr již v tomto ohledu rozhodl, že otázka, zda se na opatření, které VRO hodlá přijmout, vztahuje postup upravený v čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice, nezávisí na povaze postupu probíhajícího před VRO, ale na samotném účelu tohoto opatření a dopadu, který může mít na obchod mezi členskými státy (v tomto smyslu viz rozsudek Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, bod 34).

53 Kromě toho, že by takové rozlišování mohlo ohrozit cíle sledované rámcovou a přístupovou směrnicí připomenuté v bodech 47 a 48 tohoto rozsudku, jelikož by mohlo vést k odlišné regulaci podobných situací, z čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice nelze dovodit argument na podporu takového rozlišování, neboť z něj jednoznačně vyplývá, že toto ustanovení platí pouze pro případy, kdy byla podniku uložena povinnost nákladové orientace cen, která je – jak bylo uvedeno v bodě 41 tohoto rozsudku – pouze jedním příkladem z povinností upravených v odstavci 1 tohoto článku.

54 Dále je třeba konstatovat, že výklad uvedený v bodě 44 tohoto rozsudku není v rozporu se zásadou subsidiarity a zásadou proporcionality z důvodu, že by slovy předkládajícího soudu implikoval „nepřímé zasahování Komise do určování konkrétních sazeb“, jelikož je zjevné, že dotyčný postup ani tento výklad nedávají Komisi pravomoc určovat autoritativně sazby za služby elektronické komunikace.

55 Pokud jde zadruhé o otázku, zda má udělování souhlasu se sazbami za ukončení volání v mobilní síti dopad na obchod mezi členskými státy ve smyslu čl. 7 odst. 3 písm. b) rámcové směrnice, je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora má opatření, které VRO hodlá přijmout, dopad na obchod mezi členskými státy ve smyslu tohoto ustanovení, pokud může tento obchod nezanedbatelným způsobem přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně ovlivnit (v tomto smyslu viz rozsudek Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, body 49 až 54 a 59). Bod 38 odůvodnění rámcové směrnice kromě toho upřesňuje, že k opatřením, která mohou mít dopad na obchod mezi členskými státy, patří mj. i opatření ovlivňující ceny pro uživatele v jiných členských státech.

56 V tomto případě ze stanoviska Úřadu prezentovaného v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a z vyjádření Komise před Soudním dvorem vyplývá, že sazby za ukončení volání v mobilní síti odpovídají ceně, kterou musí jiné podniky včetně podniků z jiných členských států zaplatit operátorovi mobilní telefonní sítě, do níž je voláno, za propojení hovoru do této sítě, a že tyto sazby ovlivňují cenu, kterou uživatelé v jiných členských státech platí, volají-li zákazníkům dotyčného operátora v daném členském státě, neboť tyto sazby za ukončení volání v mobilní síti se promítají do sazeb za volání pro koncového uživatele.

57 Za takových podmínek, které musí ověřit předkládající soud, je třeba vzhledem k tomu, co bylo uvedeno v bodě 55 tohoto rozsudku konstatovat, že odsouhlasení sazeb za ukončení volání v mobilní síti má dopad na obchod mezi členskými státy ve smyslu čl. 7 odst. 3 písm. b) rámcové směrnice.

58 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že v případě, kdy VRO uložil operátorovi, který byl označen za operátora s významnou tržní silou, povinnost poskytovat službu ukončení volání v mobilní síti a vyžaduje, aby byly sazby za tuto službu schvalovány postupem upraveným v tomto ustanovení, tento VRO musí zopakovat tento postup pokaždé před tím, než schválí sazby tohoto operátora za ukončení volání v mobilní síti, může-li mít udělení tohoto souhlasu dopad na obchod mezi členskými státy ve smyslu tohoto ustanovení.

K nákladům řízení

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

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

Článek 7 odst. 3 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) musí být vykládán v tom smyslu, že v případě, kdy vnitrostátní regulační orgán uložil operátorovi, který byl označen za operátora s významnou tržní silou, povinnost poskytovat službu ukončení volání v mobilní síti a vyžaduje, aby byly sazby za tuto službu schvalovány postupem upraveným v tomto ustanovení, tento vnitrostátní regulační orgán musí zopakovat

tento postup pokaždé před tím, než schválí sazby tohoto operátora za ukončení volání v mobilní síti, může-li mít udělení tohoto souhlasu dopad na obchod mezi členskými státy ve smyslu tohoto ustanovení.

Podpisy.