Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

14. siječnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednički regulatorni okvir za elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktiva 2002/21/EZ – Članak 7. stavak 3. – Postupak konsolidacije unutarnjeg tržišta za elektroničku komunikaciju – Direktiva 2002/19/EZ – Članci 8. i 13. – Operator koji je određen kao operator sa značajnom tržišnom snagom – Obveze koje nameću državna regulatorna tijela – Nadzor nad cijenama i obveze koje se tiču sustava troškovnog računovodstva – Odobrenje cijene završavanja poziva u pokretnoj mreži“

U predmetu C-395/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), odlukom od 25. lipnja 2014., koju je Sud zaprimio 19. kolovoza 2014., u postupku

Vodafone GmbH

protiv

Bundesrepublik Deutschland,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik drugog vijeća, u svojstvu predsjednika trećeg vijeća, C. Toader, E. Levits, E. Jarašiūnas (izvjestitelj) i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Vodafone GmbH, T. Tschentscher i D. Herrmann, *Rechtsanwälte*,

— za Europsku komisiju, G. Braun i L. Nicolae, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da se u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 7. stavka 3. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL L 108, str. 33., u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.).

2 Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između Vodafone GmbH (u daljnjem tekstu: Vodafone) protiv Bundesrepublik Deutschland (Savezne Republike Njemačke) povodom odluke Savezne agencije za mreže (Bundesnetzagentur, u daljnjem tekstu: Agencija) kojom ona privremeno odobrava cijenu završavanja poziva u pokretnoj mreži Vodafona.

Pravni okvir

Pravo Unije

Okvirna direktiva

3 Okvirna direktiva, u svojoj verziji koja je primjenjiva na glavni postupak, u uvodnoj izjavi 38. propisuje:

„Mjere koje bi mogle utjecati na trgovinu među državama članicama [...] uključuju mjere koje imaju značajan učinak na operatore ili korisnike u drugim državama članicama, i obuhvaćaju, *inter alia*: mjere koje utječu na cijene za korisnike u drugim državama članicama; [...]“

4 Članak 1. Okvirne direktive određuje njezine ciljeve i područje primjene. U stavku 1. propisuje:

„Ovom se Direktivom utvrđuje usklađeni okvir za regulaciju elektroničkih komunikacijskih usluga, elektroničkih komunikacijskih mreža, pripadajuću opremu i povezane usluge. Ona određuje zadaće državnih regulatornih tijela [(u daljnjem tekstu: DRT)] i utvrđuje paket postupaka s ciljem osiguranja ujednačene primjene regulatornog okvira diljem Zajednice.“

5 Članak 2. točka (l) Okvirne direktive utvrdio je „posebne direktive“ na koje upućuje Okvirna direktiva kao Direktivu 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) (SL L 108, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 62.), Direktivu 2002/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o pristupu i međusobnom povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme (Direktiva o pristupu) (SL L 108, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 38., str. 69.), Direktivu 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi) (SL L 108, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 3.) i Direktivu 97/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području telekomunikacija (SL 1998., L 24, str. 1.).

6 Članak 6. Okvirne direktive naslovljen „Savjetovanja i mehanizmi transparentnosti“ u bitnome predviđa da kada DRT namjerava, primjenom Okvirne direktive ili posebnih direktiva, poduzeti mjere koje imaju značajan utjecaj na mjerodavna tržišta, države članice pružaju zainteresiranim strankama priliku da u razumnom roku daju svoje primjedbe na nacrt mjera.

7 Članak 7. Okvirne direktive naslovljen „Jačanje unutarnjeg tržišta elektroničkih komunikacija“ propisuje:

„1. U obavljanju svojih zadaća slijedom ove Direktive i posebnih direktiva, [DRT-ovi] a u najvećoj mjeri uzimaju u obzir ciljeve navedene u članku 8., a posebno u onom dijelu koji se tiče funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

2. [DRT-ovi] doprinose razvoju unutarnjeg tržišta međusobnom suradnjom i suradnjom s Komisijom na transparentan način, s ciljem osiguranja ujednačene primjene odredaba ove Direktive i posebnih direktiva. [...]

3. Uz savjetovanja iz članka 6., u slučaju kad [DRT] namjerava poduzeti mjere koje:

(a) su obuhvaćene područjem primjene članka 15. ili članka 16. ove Direktive, članka 5. ili članka 8. [Direktive o pristupu] ili članka 16. [Direktive o univerzalnim uslugama]; i

(b) bi utjecale na trgovinu među državama članicama,

ono istodobno čini dostupnim Komisiji i [DRT-ovima] drugih država članica nacrt te mjere kao i razloge na kojima se ta mjera zasniva, u skladu s člankom 5. stavkom 3. i o tome obavješćuje Komisiju i ostale [DRT-ove]. [DRT-ovi] i Komisija mogu davati primjedbe navedenom [DRT-u] samo u roku od mjesec dana ili u roku iz članka 6. ako je taj rok duži. Rok od jednog mjeseca ne može se produžavati.

[...]

5. Dotični [DRT] u najvećoj mjeri uzima u obzir primjedbe drugih [DRT-ova] i Komisije i ono može, osim u slučajevima iz stavka 4., donijeti proizašli nacrt mjere, o čemu u tom slučaju obavješćuje Komisiju.

[...]“

8 Sukladno članku 8. stavku 3. Okvirne direktive, naslovljenom „Ciljevi politike i regulativna načela“:

„[DRT-ovi] doprinose razvoju unutarnjeg tržišta, *inter alia*:

[...]

(d) međusobnom suradnjom i suradnjom s Komisijom, na transparentan način, [s ciljem osiguranja razvoja] dosljedne regulatorne prakse i dosljedne primjene ove Direktive i posebnih direktiva.“

9 Članak 14. Okvirne direktive, naslovljen „Poduzeća sa značajnom tržišnom snagom“, precizira kriterije koji omogućavaju DRT-ovima utvrđivanje ima li operator značajnu tržišnu snagu.

10 Članak 16. Okvirne direktive, naslovljen „Postupak analize tržišta“, propisuje:

„[...]

2. Kad se u skladu s člancima 16., 17., 18. [ili] 19. Direktive 2002/22/EZ [Direktiva o univerzalnim uslugama], ili člancima 7. ili 8. Direktive 2002/19/EZ [Direktiva o pristupu] od [DRT-a] zahtijeva odluka o tome treba li nametnuti, zadržati, izmijeniti ili povući obveze prema poduzećima, ono na osnovi svoje analize tržišta prema stavku 1. ovog članka odlučuje postoji li na mjerodavnom tržištu djelotvorno tržišno natjecanje.

[...]

4. Kad [DRT] ustanovi da na mjerodavnom tržištu ne postoji djelotvorno tržišno natjecanje, ono na tom tržištu identificira poduzeća sa značajnom tržišnom snagom u skladu s člankom 14. i tim poduzećima propisuje određene posebne obveze navedene u stavku 2. ovog članka ili zadržava ili mijenja takve obveze tamo gdje one već postoje.

[...]

6. Mjere donesene sukladno odredbama stavaka 3., 4. i 5. ovog članka primjenjuju se u skladu s postupcima navedenim u članku 6. i 7.“

11 Članak 19. Okvirne direktive naslovljen „Postupci usklađivanja“ utvrđuje u svom stavku 1.:

„Ako Komisija [...] izda preporuke državama članicama o usklađenoj primjeni odredaba iz ove Direktive i posebnih direktiva s ciljem poticanja ostvarenja ciljeva definiranih u članku 8., države članice osiguravaju da [DRT] pri izvršavanju svojih zadaća u najvećoj mogućoj mjeri uzme u obzir ove preporuke. Ako [DRT] odluči ne slijediti preporuku, o tome obavješćuje Komisiju i navodi razloge za takvu postupanje.“

Direktiva o pristupu

12 Direktiva o pristupu u uvodnim izjavama 13. i 20. propisuje:

„13. [...] Kako bi se osiguralo da se prema sudionicima na tržištu u sličnim okolnostima postupa na slične načine u različitim državama članicama, Komisija mora biti u stanju osigurati usklađenu primjenu odredaba ove Direktive. Ako je potrebno, [DRT-ovi] i državna tijela kojima je povjerena provedba zakona o zaštiti tržišnog natjecanja moraju usuglasiti svoje postupke da osiguraju primjenu najpovoljnijeg pravnog lijeka. [...]

[...]

(20) Nadzor cijena može biti potreban kada analiza tržišta na određenom tržištu otkrije nedovoljno tržišno natjecanje. Regulatorna intervencija može biti relativno neznatna, kao što je obveza da cijene za odabir operatora budu prihvatljive [...] ili znatnija kao što je obveza da cijene budu usmjerene prema troškovima kako bi ih se potpuno opravdalo u slučaju da konkurencija nije dovoljno jaka da spriječi pretjerano visoke cijene. [...]“

13 Članak 1. te direktive naslovljen „Opseg i svrha“ u svojem stavku 1. određuje:

„Unutar okvira utvrđenog u [Okvirnoj direktivi], ova Direktiva usklađuje način na koji države članice uređuju pristup i međusobno povezivanje elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme. Svrha je utemeljiti regulatorni okvir u skladu s unutarnjim tržišnim načelima za odnose između davatelja mreža i usluga iz kojega će proizaći održivo tržišno natjecanje, interoperabilnost usluga elektroničke komunikacije i potrošačke pogodnosti.“

14 Članak 2. točke (a) i (b) navedene direktive sadržava definicije pojma „pristup“ i pojma „međusobno povezivanje (interkonekcija)“. Potonje znači „fizičko ili logičko povezivanje javnih komunikacijskih mreža koje koristi isto ili drugo poduzeće kako bi se korisnicima usluga jednog poduzeća dopustilo da komuniciraju s korisnicima istog ili drugog poduzeća ili da pristupe uslugama koje pruža drugo poduzeće. [...] Međupovezivanje je posebna vrsta pristupa koji se provodi između operatora javnih mreža.“

15 Članak 8. Direktive o pristupu, naslovljen „Nametanje, izmjena ili povlačenje obveza“, propisuje:

„1. Države članice osiguravaju da su [DRT-ovi] ovlašteni za nametanje obveza iz članaka 9. do 13.

2. Ako je operator određen da ima znatniju tržišnu snagu na određenom tržištu kao rezultat analize tržišta provedene u skladu s člankom 16. [Okvirne direktive], [DRT], ako je potrebno, nameće obveze utvrđene u člancima od 9. do 13. ove Direktive.

[...]

4. Obveze nametnute u skladu s ovim člankom temelje se na naravi prepoznatog problema, objektivno i opravdano s obzirom na obveze predviđene u članku 8. [Okvirne direktive]. Te se obveze nameću samo nakon savjetovanja u skladu s člancima 6. i 7. te Direktive.

[...]“

16 Članak 13. Direktive o pristupu, naslovljen „Obveze nadzora cijene i troškovnog računovodstva“, propisuje:

„1. [DRT] u skladu s odredbama članka 8. odrediti obveze u vezi s pokrivanjem troškova i nadzorom cijene, uključujući obveze za troškovnu usmjerenost cijena i obveze koje se odnose na sustave praćenja troškova, za pružanje određenih vrsta međusobnog povezivanja i/ili pristupa, u situacijama gdje analiza tržišta ukaže da nedostatak djelotvornog tržišnog natjecanja znači da određeni operator može zadržati pretjerano visoke cijene ili ih sniziti na štetu krajnjeg korisnika. [DRT-ovi] uzimaju u obzir ulaganje kapitala operatora i dopustiti mu prihvatljivu stopu povrata adekvatnog uloženog kapitala, uzimajući u obzir postojeći rizik.

2. [DRT-ovi] osiguravaju da svi propisani mehanizmi pokrivanja troškova ili metodologija određivanja cijena služe u svrhu poticanja djelotvornosti i održivog tržišnog natjecanja i najvećih pogodnosti za korisnike. U tom smislu, državna regulatorna tijela također mogu uzeti u obzir cijene dostupne na usporedivim konkurentnim tržištima.

3. Operator koji ima obvezu troškovne usmjerenosti svojih cijena snosi teret dokazivanja da naknade proizlaze iz troškova, uključujući prihvatljivu stopu povrata uloženog kapitala. U svrhu izračunavanja troškova djelotvornog obavljanja usluga, državno regulatorno tijelo može uporabiti metode praćenja troškova neovisne o onima koje rabi to poduzeće. Državno regulatorno tijelo može od operatora tražiti da podnese kompletno opravdanje svojih cijena, a može, ako je potrebno, tražiti i prilagodbu cijena.

[...]“

Njemačko pravo

17 Zakon o telekomunikacijama (Telekommunikationsgesetz) od 22. lipnja 2004. (BGBl. 2004 I, str. 1190.), kako je izmijenjen Zakonom od 17. veljače 2010. (BGBl. 2010 I, str. 78., u daljnjem tekstu: Zakon o telekomunikacijama), propisuje u članku 12.:

„1. [Agencija] daje zainteresiranim stranama mogućnost da podnesu svoja očitovanja u određenom roku o prijedlogu mišljenjâ iz članaka 10. i 11. [...]

2. Ako članak 10. stavak 3. i članak 11. stavak 3. predviđaju prijenos sukladno ovom članku, primjenjuje se sljedeći postupak:

1. Kada je postupak predviđen stavkom 1.a dovršen, Agencija daje prijedlog mišljenja iz članaka 10. i 11., popraćen razlozima na kojima se temelji, na raspolaganje Komisiji kao i, istovremeno, [DRT-ovima] drugih država članica i o tome obavještava Komisiju i ostale [DRT-ove]. Agencija ne može donijeti mišljenja iz članaka 10. i 11. prije isteka roka od mjesec dana ili duljeg roka određenog sukladno stavku 1.

2. Agencija najviše treba uzimati u obzir očitovanja koja su podnijeli Komisija i ostali [DRT-ovi] sukladno točki 1. Ona dostavlja konačni prijedlog Komisiji.

[...]

4. U iznimnim okolnostima, kada Agencija smatra da je važno hitno djelovati, odstupajući od postupka utvrđenog u stavku 1. i točkama 1. do 3. kako bi se očuvala konkurentnost i zaštitili interesi korisnika, ona može trenutno donijeti proporcionalne privremene mjere. Ona bez odgode priopćava te mjere, propisno obrazložene, Komisiji i drugim [DRT-ovima]. Svaka odluka Agencije da te mjere učini stalnima ili da produži razdoblje tijekom kojega su one primjenjive podložna je odredbama stavka 1. i točkama 1. do 3.“

18 Članak 13. stavak 1. toga zakona propisuje:

„Kada nakon analize tržišta provedene sukladno članku 11. Agencija nameće, mijenja ili opoziva (odluku o propisu) obveza na temelju članaka [...] 30. [...], postupak predviđen u članku 12. stavcima 1. i 2., točkama 1., 2. i 4., primjenjiv je *mutatis mutandis* onda kada mjera ima utjecaja na trgovinu između država članica. [...]“

19 Članak 30. stavak 1. navedenog zakona predviđa:

„Ne dovodeći u pitanje stavke koji slijede, cijene usluga pristupa nametnute sukladno članku 21. operatoru javne telekomunikacijske mreže koji ima značajnu tržišnu snagu podložne su odobrenju [Agencije] pod uvjetima predviđenima u članku 31. [...]“

20 Sukladno članku 31. stavku 1. Zakona o telekomunikacijama:

„Cijene koje su podložne odobrenju sukladno odredbama članka 30. stavka 1. prve rečenice [...] mogu biti odobrene kada ne prekoračuju troškove učinkovitog pružanja usluge. [...]“

21 Članak 35. stavak 3. tog zakona predviđa:

„Odobrenje se daje u cijelosti ili djelomično kada su cijene sukladne zahtjevima iz članaka 28. i 31., pod uvjetima predviđenima u stavku 2. i kada ne postoji razlog za odbijanje u smislu druge ili treće rečenice. [...]“

Glavni postupak i prethodno pitanje

22 Vodafone je društvo koje koristi pokretne telekomunikacijske mreže međusobno povezane s mrežama drugih telekomunikacijskih operatora. U okviru postupka koji je prethodio onome koji je rezultirao glavnim postupkom Agencija je odredila Vodafone kao operatora sa značajnom tržišnom snagom na tržištu mobilne telefonije i podvrgnula njegove cijene za završavanje poziva u pokretnoj mreži odobrenju.

23 U rujnu 2010. Vodafone je zatražio takvo odobrenje cijena kod Agencije za razdoblje koje je počelo teći od 1. prosinca 2010. Agencija je, imajući namjeru u tom smislu započeti postupke savjetovanja i jačanja predviđene u člancima 6. i 7. Okvirne direktive, odlukom od 30. studenoga 2010. privremeno odobrila te cijene. Kada su navedeni postupci bili završeni, ona je odlukom od 24. veljače 2011. Vodafoneu dala konačno odobrenje navedenih cijena, s retroaktivnim učinkom počevši od 1. prosinca 2010., koje je vrijedilo do 30. studenoga 2012.

24 Vodafone je osporio odluku od 30. studenoga 2010. pred Verwaltungsgericht Köln (upravni sud u Kölnu), iz razloga nepostojanja pravne osnove, jer prema tom društvu nakon postupka jačanja ne mora uslijediti davanje odobrenja cijena. Odlukom od 19. rujna 2012. taj je sud, s jedne strane, odbacio zahtjev za poništenje koji je podnio Vodafone kao nedopušten jer je pobijana odluka postala bespredmetna i, s druge strane, odbio Vodafoneov podredni zahtjev da se utvrdi nezakonitost navedene odluke.

25 Vodafone je podnio reviziju protiv te odluke pred Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud), u okviru kojeg zahtijeva utvrđenje nezakonitosti odluke od 30. studenoga 2010. Taj sud ističe u tom smislu da Vodafone, iako je odluka od 30. studenoga 2010. postala bespredmetna, i dalje ima legitimni interes za utvrđenje njezine nezakonitosti jer je moguće da Agencija i u budućnosti ponovno postupa u smislu koje to društvo osporava.

26 Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) u meritumu iznosi da, s obzirom na samo njemačko pravo, tužbu koju je podnio Vodafone treba prihvatiti. Budući da Zakon o telekomunikacijama ne predviđa da se postupak jačanja može prekinuti prije davanja odobrenja cijena, nije moguće dati privremeno odobrenje namijenjeno ublažavanju nepovoljnosti vezanih uz zakašnjelo donošenje konačne odluke koja je rezultat tog postupka.

27 Taj sud se međutim pita o sukladnosti njemačkog prava s pravom Unije. Ističe da bi se moglo držati, s obzirom na članak 12. stavak 2., članak 31. stavak 1. prvu rečenicu i članak 35. stavak 3. prvu rečenicu Zakona o telekomunikacijama kao i na članak 7. stavak 3. Okvirne direktive i članke 8. i 13. Direktive o pristupu, da je Agencija dužna slijediti postupak jačanja prije davanja odobrenja cijene jer takvo odobrenje može biti obuhvaćeno pojmom „obveze za troškovnu usmjerenost cijena i obveze koje se odnose na sustave praćenja troškova“ iz članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu i općenito ima utjecaja na trgovinu između država članica.

28 Navedeni sud međutim smatra da točnost takvog tumačenja prati određena sumnja. U pravu Unije ne postoji nikakva detaljna odredba o načinu na koji treba postupati u okviru nadzora cijena ili o kriterijima koje treba primijeniti u području cijena. Članak 13. Direktive o pristupu tako omogućava da organizacija propisa o cijenama u biti bude uređena nacionalnim pravom. U ovom slučaju Zakon o telekomunikacijama je ustanovio postupak u dvije faze, od kojih samo prva, koja se odnosi na apstraktnu obvezu odraza cijena a ne na određivanje konkretnih cijena, ulazi u područje primjene tog članka. Njegov stavak 3. mogao bi se osim toga prema sudu koji je uputio zahtjev shvatiti na način da pravo Unije utvrđuje također višestupanjski sustav regulacije cijena. Osim toga, izravno uplitanje Komisije u utvrđenje konkretnih cijena moglo bi se smatrati suprotno načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

29 U opisanim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 7. stavak 3. [Okvirne direktive] tumačiti na način da je [DRT], koji je operatora sa značajnom tržišnom snagom obvezao na pružanje usluga zaključivanja poziva u mobilnim mrežama i koji je naknade za te usluge podvrgnuo obvezi odobravanja u skladu s postupkom predviđenim [tom odredbom], obvezan ponovno provesti postupak iz [te odredbe] prije svakog odobravanja konkretno zahtijevanih cijena?“

O prethodnom pitanju

30 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 7. stavak 3. Okvirne direktive tumačiti na način da je taj DRT, koji je operatora sa značajnom tržišnom snagom obvezao na pružanje usluga zaključivanja poziva u mobilnim mrežama i koji je naknade koje za te usluge podvrgnuo obvezi odobravanja nakon postupka predviđenog tom odredbom, obvezan ponovno provesti postupak prije svakog odobravanja tom operatoru tih cijena?

31 Navedenom odredbom predviđeno je da u slučaju da DRT ima namjeru poduzeti mjeru koja je, s jedne strane, obuhvaćena osobito člankom 16. Okvirne direktive ili člankom 8. Direktive o „pristupu“ i, s druge strane, ima utjecaja na trgovinu između država članica, on stavlja na raspolaganje Komisiji i drugim DRT-ovima prijedlog te mjere kao i razloge zbog kojih je ona utemeljena te o tome obavještava Komisiju i druge DRT-ove.

32 Prema članku 16. stavku 2. Okvirne direktive, kada je DRT sukladno osobito članku 8. Direktive o pristupu dužan izjasniti se o nametanju, održavanju, izmjeni ili ukidanju obveza na teret poduzeća, on određuje na temelju svoje analize tržišta iz stavka 1. istog članka 16. postoji li na mjerodavnom tržištu djelotvorno tržišno natjecanje. Prema stavku 4. članka 16., kada neki DRT odredi da na mjerodavnom tržištu ne postoji djelotvorno tržišno natjecanje, on na tom tržištu određuje poduzeća sa značajnom tržišnom snagom i nameće tim poduzećima posebne regulatorne obveze iz članka 8. Direktive o pristupu, ili održava ili mijenja te obveze ako su one već primijenjene. Stavak 6. navedenog članka 16. precizira da su mjere poduzete sukladno njegovu stavku 4. među ostalim podvrgnute postupku jačanja predviđenom u članku 7. Okvirne direktive.

33 Što se tiče članka 8. Direktive o pristupu, on predviđa u stavku 2. da, kada je nakon postupka analize tržišta provedenog sukladno članku 16. Okvirne direktive operator utvrđen kao poduzeće sa značajnom tržišnom snagom na određenom tržištu, DRT-ovi mu, ako je potrebno, nameću obveze nabrojene u člancima od 9. do 13. Direktive o pristupu. Taj članak 8. predviđa osim toga u stavku 4. da obveze nametnute sukladno navedenom članku 8. mogu biti nametnute tek nakon savjetovanja predviđenog člankom 7. Okvirne direktive.

34 Državno regulatorno tijelo može u skladu s odredbama članka 8. odrediti obveze u vezi s pokrivanjem troškova i nadzorom cijene, uključujući obveze za troškovnu usmjerenost cijena i obveze koje se odnose na sustave praćenja troškova, za pružanje određenih vrsta međusobnog povezivanja i/ili pristupa, u situacijama kada analiza tržišta ukaže na to da nedostatak djelotvornog tržišnog natjecanja znači da određeni operator može zadržati pretjerano visoke cijene ili ih sniziti na štetu krajnjeg korisnika.

35 Tako iz zajedničkog čitanja članka 7. stavka 3. i članka 16. stavka 4. Okvirne direktive kao i članka 8. stavka 2. i članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu proizlazi da, kada neki DRT razmatra donijeti protiv operatora koji je utvrđen kao operator sa značajnom tržišnom snagom na određenom tržištu mjeru koja nameće „obveze koje se odnose na povrat troškova i nadzor cijena, uključujući obveze za troškovnu usmjerenost cijena i obveze koje se odnose na sustave obračuna troškova, za pružanje određenih vrsta međusobnog povezivanja i/ili pristupa“ i koje imaju utjecaja na trgovinu između država članica, taj DRT je dužan provesti postupak jačanja predviđen tim člankom 7. stavkom 3.

36 Irelevantno je u tom smislu da je taj postupak jačanja već bio proveden ranije u okviru postupka analize tržišta provedene sukladno članku 16. Okvirne direktive i uslijed koje se već mogu nametnuti obveze predmetnom operatoru s obzirom na to da, predviđajući u stavku 2. tog članka 16., DRT može biti dužan izjasniti se o „uvođenju, održavanju, izmjeni ili povlačenju obveza“ predviđenih osobito člankom 8. Direktive o pristupu i stavljenih na teret poduzeća, Okvirna direktiva predviđa izričito da ista obveza može biti predmet više postupaka jačanja koji vode, ovisno o slučaju, do uvođenja, održavanja, izmjene ili ukidanja te obveze.

37 U ovom slučaju nije osporeno da je na datum donošenja odluke od 30. studenoga 2010. Agencija utvrdila Vodafone kao operatora sa značajnom snagom na tržištu mobilne telefonije u smislu članka 14. Okvirne direktive. Da bi se odgovorilo na postavljeno pitanje treba dakle odrediti je li davanje odobrenja cijene završavanja poziva u pokretnoj mreži, poput onog u glavnom postupku, obuhvaćeno mjerama iz članka 7. stavka 3. točkom (a) Okvirne direktive i, ako je potrebno, može li davanje takvog odobrenja imati utjecaja na trgovinu između država članica u smislu članka 7. stavka 3. točke (b) Okvirne direktive.

38 Kada je, kao prvo, riječ o tome je li davanje odobrenja cijene završavanja poziva u pokretnoj mreži obuhvaćeno mjerama iz članka 7. stavka 3. točke (a) Okvirne direktive, valja podsjetiti da taj članak treba tumačiti zajedno s člankom 8. stavkom 2. i člankom 13. stavkom 1. Direktive o pristupu i da iz zajedničkog tumačenja tih odredaba proizlazi da takvo odobrenje ulazi u područje primjene tog članka 7. stavka 3. točke (a) ako je obuhvaćen „obvezama u vezi s pokrivanjem troškova i nadzorom cijene, uključujući obveze za troškovnu usmjerenost cijena i obveze koje se odnose na sustave praćenja troškova, za pružanje određenih vrsta međusobnog povezivanja i/ili pristupa“ iz članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu.

39 U tom smislu treba utvrditi da, iako su pojmovi „pristup“ i „međusobno povezivanje“ utvrđeni u članku 2. pod točkom (a) i točkom (b) Direktive o pristupu, nijedna odredba ne precizira kako treba shvatiti pojam „obveze koje se odnose na povrat troškova i nadzor cijena, uključujući obveze za troškovnu usmjerenost cijena i obveze koje se odnose na sustave obračuna troškova, za pružanje određenih vrsta međusobnog povezivanja i/ili pristupa“ koji se nalazi u navedenom članku 13. stavku 1.

40 Stoga valja u svrhu tumačenja tog pojma uzeti u obzir ne samo te pojmove već i njegov kontekst i ciljeve propisa kojeg je dio [vidjeti u tom smislu presude The Number (UK) i Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, t. 28., kao i KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 33.].

41 Kada se radi o njegovu sadržaju, valja najprije istaknuti da iz izraza „uključujući“ koji se koristi u članku 13. stavku 1. Direktive o pristupu proizlazi da „obveze za troškovnu usmjerenost cijena“, kao i „obveze koje se odnose na sustave obračuna troškova“ predstavljaju tek primjere „obveza koje se odnose na povrat troškova i nadzor cijena“ iz te odredbe. Stoga valja odmah odbaciti argumentaciju Vodafonea prema kojoj davanje odobrenja cijene završavanja poziva u pokretnoj mreži nije obuhvaćeno mjerama iz članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu i zatim članka 8. stavka 2. te iste direktive te članka 7. stavka 3. točke (a) Okvirne direktive iz razloga što se ne radi o „obvezama za troškovnu usmjerenost cijena“.

42 Nadalje valja utvrditi da pojam „obveza koje se odnose [...] na nadzor cijena“ ima široko shvaćanje i da s obzirom na uobičajeni smisao pojmova koji su tamo korišteni, on obuhvaća nužno mjeru kao što je davanje odobrenja cijene završavanja poziva u pokretnoj mreži s obzirom na to da je takva mjera koja se odnosi na određenog operatora, prije primjene predmetnih cijena, po svojoj prirodi mjera nadzora cijene.

43 Konačno, iz sadržaja članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu također proizlazi da se „obveze koje se odnose [...] na nadzor cijena“ na koje se on odnosi moraju ticati „pružanja određenih vrsta međusobnog povezivanja i/ili pristupa“. S jedne strane, međusobno povezivanje je definirano člankom 2. točkom (b) te direktive osobito kao „fizičko ili logičko povezivanje javnih komunikacijskih mreža koje koristi isto ili drugo poduzeće kako bi se korisnicima usluga jednog poduzeća dopustilo da komuniciraju s korisnicima istog ili drugog poduzeća ili da pristupe uslugama koje pruža drugo poduzeće“. S druge strane, sukladno očitovanjima koja je Komisija podnijela Sudu, završavanje poziva u pokretnoj mreži je usluga koja omogućava ostvariti telefonski poziv s traženim pretplatnikom. Iz toga nužno slijedi da se davanje odobrenja cijene završavanja poziva u pokretnoj mreži odnosi na „pružanje određenih vrsta međusobnog povezivanja i/ili pristupa“ u smislu članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu.

44 Iz sadržaja potonje odredbe proizlazi da je davanje odobrenja cijene završavanja poziva u pokretnoj mreži obuhvaćeno obvezama vezanima uz nadzor cijena iz navedene odredbe koje DRT-ovi na temelju članka 8. stavka 2. Direktive o pristupu mogu osnovano nametnuti operatoru sa značajnom snagom na tržištu mobilne telefonije, i da ako su one razmatrane i ako one mogu imati utjecaja na trgovinu između država članica, mogu biti nametnute sukladno stavku 4. tog članka 8. tek nakon postupka predviđenog u članku 7. Okvirne direktive.

45 To tumačenje stavka 1. članka 13. Direktive o pristupu potkrijepljeno je kontekstom u koji je ta odredba umetnuta. Naime, osim naslova navedenog članka 13. koji se odnosi izričito na „nadzor cijena“, njegov stavak 2. osobito upućuje da DRT-ovi „osiguravaju metodologiju određivanja cijena“. Osim toga, uvodna izjava 20. Direktive o pristupu u bitnome propisuje da u okviru nadzora cijena „[r]egulatorna intervencija može biti relativno neznatna [...] ili znatnija [...]“. U tom smislu također stavak 4. članka 16. Okvirne direktive, tumačen zajedno sa stavkom 2. tog članka, upućuje na „posebne prikladne regulatorne obveze“ iz članka 8. Direktive o pristupu.

46 Kako Direktiva o pristupu tako i Okvirna direktiva predviđaju dakle da precizne obveze vezane uz nadzor cijena, jednako specifične kao i davanje odobrenja za cijene završavanja poziva u pokretnoj mreži, mogu biti obuhvaćene obvezama iz članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu koje DRT-ovi mogu nametnuti operatorima koji imaju znatniju tržišnu snagu.

47 Tumačenje izneseno u točki 44. ove presude je k tome potkrijepljeno postavljenim ciljevima, s jedne strane, Direktivom o pristupu, koja se osobito odnosi, prema članku 1. stavku 1., na usklađivanje načina na koji države članice uređuju pristup elektroničkim komunikacijskim mrežama kao i njihovim međusobnim povezivanjem. U tom smislu, ta direktiva u uvodnoj izjavi 13. podsjeća da, kako bi se u sličnim okolnostima s akterima tržišta postupalo na jednak način u svim državama članicama, Komisija mora moći osigurati ujednačenu primjenu odredbi navedene direktive, a DRT-ovi bi morali uskladiti svoja djelovanja kako bi se primijenilo najprikladnije rješenje.

48 S druge strane, i na sličan način, članak 1. stavak 1. Okvirne direktive precizira da je njezin cilj osobito utvrditi paket postupaka s ciljem osiguranja ujednačene primjene regulatornog okvira diljem Unije. U tom smislu iz stavka 2. članka 7. Okvirne direktive proizlazi da je cilj postupka predviđenog u stavku 3. tog članka, uostalom naslovljenog „Jačanje unutarnjeg tržišta elektroničkih komunikacija“, omogućiti DRT-ovima da pridonesu razvoju unutarnjeg tržišta surađujući međusobno i s Komisijom na transparentan način kako bi se osigurala dosljedna primjena odredbi te direktive u svim državama članicama i posebnih direktiva. Ta obveza transparentne suradnje DRT-ova i Komisije je osim toga izričito nametnuta DRT-ovima člankom 8. stavkom 3. točkom (d) Okvirne direktive, koji dodaje da ta suradnja treba također osiguravati razvoj dosljedne regulatorne prakse.

49 Međutim, prema tvrdnjama Agencije koje je iznio sud koji je podnio zahtjev i prema očitovanjima koja je podnijela Komisija pred Sudom, davanjem odobrenja cijene završavanja poziva u pokretnoj mreži, poput onog u glavnom postupku, želi se izvršiti apstraktne obveze definirane u ranijoj odluci pa ono stoga ima konkretan i izravan utjecaj na tržište, za regulirana poduzeća, ali i za podnositelje zahtjeva za pristup koji se upućuju potonjima, u smislu troškova i kompetitivnosti. Osim toga, učinkovita primjena takvih apstraktnih obveza, koju davanje takvog odobrenja omogućava, može, kao što je to navela Komisija, dovesti do znatnih razlika u regulatornom tretmanu cijena završavanja poziva u pokretnoj mreži.

50 U tim okolnostima svi bi ciljevi usklađivanja, koordinacije, suradnje i transparentnosti u svrhu jačanja unutarnjeg tržišta elektroničke komunikacije, koju slijede Okvirna direktiva i Direktiva o pristupu, bili ugroženi ako bi davanje takvog odobrenja bilo izuzeto iz primjene postupka predviđenog u članku 7. stavku 3. Okvirne direktive.

51 Također treba istaknuti da ni sadržaj predmetnih odredbi niti općeniti sustav Direktive o pristupu ili Okvirne direktive, a ni njihovi ciljevi, ne dopuštaju smatrati da je zakonodavac Unije htio, kako to predlažu sud koji je uputio zahtjev i Vodafone, praviti razliku između obveza vezanih uz nadzor cijena iz članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu, između takozvanih „osnovnih“, „temeljnih“ ili „regulatornih“ mjera koje trebaju biti podvrgnute postupku predviđenom u članku 7. stavku 3. Okvirne direktive i takozvanih „provedbenih“ mjera, koje bi mogle izbjeći primjenu navedenog postupka.

52 U tom smislu Sud je već presudio da nije odlučujuća priroda postupka u tijeku pred DRT-om, nego su kod procjene je li ta mjera obuhvaćena postupkom predviđenim člankom 7. stavkom 3. Okvirne direktive odlučujući sam cilj mjere koju DRT namjerava poduzeti kao i utjecaji koje ona može imati na trgovinu između država članica (vidjeti u tom smislu presudu Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, t. 34.).

53 K tome, osim činjenice da takvo razlikovanje može ugroziti ciljeve Okvirne direktive i Direktive o pristupu navedene u točkama 47. i 48. ove presude, u mjeri u kojoj one mogu dovesti do različitog regulatornog tretmana sličnih situacija, nijedan argument u potporu tom razlikovanju ne može se izvući iz stavka 3. članka 13. Direktive o pristupu jer iz njega jednoznačno proizlazi da se ta odredba odnosi samo na slučajeve u kojima je poduzeće bilo podvrgnuto obvezi troškovne usmjerenosti svojih cijena, koja, kao što je utvrđeno u točki 41. ove presude, predstavlja samo jedan primjer obveza iz stavka 1. tog članka.

54 Osim toga, valja utvrditi da se tumačenje izneseno u točki 44. ove presude ne može smatrati protivnim načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti iz razloga što bi to prema sudu koji je uputio zahtjev značilo „izravno uplitanje Komisije u određivanje konkretnih cijena“, s obzirom na to da je očito da ni predmetni postupak ni to tumačenje nemaju kao posljedicu dati Komisiji ovlast da autoritativno odredi cijene usluga elektroničke komunikacije.

55 Kao drugo, kada se radi o tome ima li davanje odobrenja cijena završavanja poziva u pokretnoj mreži utjecaja na trgovinu između država članica u smislu članka 7. stavka 3. točke (b) Okvirne direktive, valja podsjetiti da prema sudskoj praksi Suda mjera koju predvidi DRT ima takav utjecaj u smislu te odredbe ako može imati izravni ili neizravni, stvarni ili potencijalni, utjecaj koji nije beznačajan na tu trgovinu (vidjeti u tom smislu presudu Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, t. 49. do 54. i 59.). Uvodna izjava 38. Okvirne direktive osim toga precizira da mjere koje bi mogle utjecati na trgovinu među državama članicama obuhvaćaju, *inter alia*, mjere koje utječu na cijene za korisnike u drugim državama članicama.

56 U ovom slučaju, iz stajališta Agencije, kako je ono izloženo u zahtjevu za prethodnu odluku, i iz očitovanja koja je Komisija podnijela pred Sudom proizlazi da cijene završavanja poziva u pokretnoj mreži odgovaraju cijenama koje druga poduzeća, uključujući poduzeća drugih država članica, moraju platiti operatoru telefonske pokretne mreže kojoj je poziv upućen kako bi završio pozive na toj mreži i da te cijene imaju utjecaja na cijenu koju korisnici iz drugih država članica moraju snositi kada zovu klijente predmetnog operatora u određenoj državi članici, pri čemu se te cijene završavanja poziva u pokretnoj mreži odražavaju na cijene poziva konačnog korisnika.

57 U takvim okolnostima, koje sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti, valja u odnosu na ono što je izneseno u točki 55. ove presude utvrditi da davanje odobrenja cijena završavanja poziva u pokretnoj mreži ima utjecaja na trgovinu među državama članicama u smislu članka 7. stavka 3. točke (b) Okvirne direktive.

58 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 7. stavak 3. Okvirne direktive treba tumačiti na način da, kada jedan DRT naloži operatoru koji je utvrđen kao operator sa značajnom tržišnom snagom da pruži usluge završavanja poziva u pokretnoj mreži te je

cijene tih usluga podvrgnuo odobrenju nakon postupka predviđenog tom odredbom, taj DRT dužan je ponovno provesti taj postupak prije svakog davanja odobrenja tih cijena tom operatoru, ako bi to odobrenje moglo imati utjecaja na trgovinu između država članica u smislu te odredbe.

Troškovi

59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članak 7. stavak 3. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) treba tumačiti na način da, kada jedan DRT naloži operatoru koji je utvrđen kao operator sa značajnom tržišnom snagom da pruži usluge završavanja poziva u pokretnoj mreži te je cijene tih usluga podvrgnuo odobrenju nakon postupka predviđenog tom odredbom, taj DRT dužan je ponovno provesti taj postupak prije svakog davanja odobrenja tih cijena tom operatoru, ako bi to odobrenje moglo imati utjecaja na trgovinu između država članica u smislu te odredbe.

Potpisi