Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

zo 14. januára 2016*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Spoločný regulačný rámec pre elektronické komunikačné siete a služby — Smernica 2002/21/ES — Článok 7 ods. 3 — Postup konsolidácie vnútorného trhu pre elektronické komunikácie — Smernica 2002/19/ES — Články 8 a 13 — Operátor označený ako operátor s významným vplyvom na trhu — Povinnosti uložené národnými regulačnými orgánmi — Kontrola cien a povinnosti týkajúce sa systému účtovania nákladov — Povolenie pripojovacích poplatkov za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti“

Vo veci C-395/14,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) z 25. júna 2014 a doručený Súdnemu dvoru 19. augusta 2014, ktorý súvisí s konaním:

Vodafone GmbH

proti

Spolkovej republike Nemecko,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda druhej komory M. Ilešič, vykonávajúci funkciu predsedu tretej komory, sudcovia C. Toader, E. Levits, E. Jarašiūnas (spravodajca) a C. G. Fernlund,

generálny advokát: N. Wahl,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Vodafone GmbH, v zastúpení: T. Tschentscher a D. Herrmann, Rechtsanwälte,

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

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: nemčina.

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 7 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) (Ú. v. ES L 108, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349, ďalej len „rámcová smernica“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Vodafone GmbH (ďalej len „Vodafone“) a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Nemecko) vo veci rozhodnutia Spolkovej agentúry pre siete (Bundesnetzagentur, ďalej len „agentúra“), ktorým sa dočasne povoľujú pripojovacie poplatky za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti Vodafone.

Právny rámec

Právo Únie

Rámcová smernica

3 Rámcová smernica vo svojom odôvodnení 38 uvádza:

„Opatrenia, ktoré by mohli ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi…. Medzi ne patria opatrenia, ktoré majú významný dopad na prevádzkovateľov alebo užívateľov v iných členských štátoch a obsahujú, okrem iného, opatrenia ovplyvňujúce ceny pre užívateľov v iných členských štátoch…“

4 Článok 1 rámcovej smernice určuje jej ciele a pôsobnosť. V odseku 1 stanovuje:

„Touto smernicou sa vytvára harmonizovaný rámec regulácie elektronických komunikačných služieb, elektronických komunikačných sietí, pridružených zariadení a pridružených služieb…. Ustanovujú sa ňou povinnosti národných regulačných orgánov [(ďalej len „NRO“)] a zriaďuje sa sústava postupov na zabezpečenie harmonizovaného uplatňovania regulačného rámca v celom Spoločenstve.“

5 Článok 2 písm. l) rámcovej smernice definuje „špecifické smernice“, na ktoré rámcová smernica odkazuje, a to smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (smernica o povolení) (Ú. v. ES L 108, s. 21; Mim. vyd. 13/029, s. 337), smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2002/19/ES zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a pridružených prostriedkov (prístupová smernica) (Ú. v. ES L 108, s. 7; Mim. vyd. 13/029, s. 323), smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica o univerzálnej službe) (Ú. v. ES L 108, s. 51; Mim. vyd. 13/029, s. 367), ako aj smernicu Európskeho parlamentu a Rady 97/66/ES z 15. decembra 1997 týkajúcu sa spracovania osobných údajov a ochrany súkromia v sektore telekomunikácií [*neoficiálny preklad*], (DÚ. v. ES L 24, 1998, s. 1).

6 Článok 6 rámcovej smernice nazvaný „Mechanizmus konzultácií a transparentnosti“ v podstate uvádza, že ak NRO majú v úmysle podľa rámcovej smernice alebo špecifických smerníc prijať opatrenia majúce významný vplyv na relevantný trh, umožnia dotknutým stranám predložiť pripomienky k návrhu opatrení.

7 Článok 7 rámcovej smernice nazvaný „Konsolidácia vnútorného trhu v oblasti elektronických komunikácií“ stanovuje:

„1. Pri vykonávaní svojich úloh podľa tejto smernice a špecifických smerníc [NRO] zohľadnia v čo najväčšej miere ciele stanovené v článku 8, v rozsahu vzťahujúcom sa k fungovaniu vnútorného trhu.

2. [NRO] vzájomnou transparentnou spoluprácou a spoluprácou s Komisiou… prispievajú k rozvoju vnútorného trhu, aby sa zabezpečilo jednotné uplatňovanie ustanovení tejto smernice a špecifických smerníc vo všetkých členských štátoch…

3. Okrem porád uvedených v článku 6, ak [NRO] zamýšľa prijať opatrenie, ktoré:

a) spadá do pôsobnosti článkov 15 alebo 16 tejto smernice, článkov 5 alebo 8 [prístupovej smernice] alebo článku 16 [smernice o univerzálnej službe] a

b) by malo vplyv na obchod medzi členskými štátmi,

súčasne sprístupní návrh opatrenia Komisii a [NRO] v ostatných členských štátoch spolu s jeho odôvodnením… a informuje o ňom Komisiu a ostatné [NRO]. [NRO] a Komisia môžu príslušnému [NRO] predložiť pripomienky v lehote jedného mesiaca alebo v lehote uvedenej v článku 6, ak je táto lehota dlhšia. Lehota jedného mesiaca nesmie byť prekročená [predĺžená – *neoficiálny preklad*].

…

5. Príslušný [NRO] v čo najväčšej miere zohľadní pripomienky ostatných [NRO] a Komisie a môže, okrem prípadov, ktoré sú uvedené v odseku 4, prijať výsledný návrh opatrenia a ak tak urobí, informovať o tom Komisiu.

…“

8 Podľa článku 8 ods. 3 rámcovej smernice nazvaného „Ciele politiky a princípy regulácie“:

„[NRO] prispievajú k rozvoju vnútorného trhu okrem iného tým, že:

…

d) vzájomnou spoluprácou a spoluprácou s Komisiou transparentným spôsobom zabezpečia rozvoj jednotných regulačných postupov a jednotné uplatňovanie tejto smernice a špecifických smerníc.“

9 Článok 14 rámcovej smernice nazvaný „Podniky s významným vplyvom na trhu“ spresňuje kritériá umožňujúce NRO dospieť k záveru, že daný operátor má významný vplyv na trhu.

10 Článok 16 rámcovej smernice nazvaný „Postup analýzy trhu“, stanovuje:

„…

2. Ak sa od [NRO] podľa článkov 16, 17, 18 alebo 19 [smernice o univerzálnej službe], vyžaduje určiť, či je potrebné uložiť, ponechať, zmeniť alebo zrušiť povinnosti podnikov, tento určí na základe svojej analýzy trhu podľa odseku 1 tohto článku, či je na relevantnom trhu efektívna hospodárska súťaž.

…

4. Ak [NRO] zistí, že na trhu nie je efektívna hospodárska súťaž, určí podniky s významným vplyvom na danom trhu v súlade s článkom 14 a [NRO] takýmto podnikom uloží primerané špecifické regulačné povinnosti uvedené v odseku 2 tohto článku, alebo zachová alebo zmení tieto povinnosti, tam, kde už existujú.

…

6. Opatrenia prijaté podľa ustanovení odsekov 3, 4 a 5 tohto článku podliehajú postupom uvedeným v článkoch 6 a 7.“

11 Článok 19 rámcovej smernice nazvaný „Harmonizačné postupy“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby [NRO] pri plnení svojich úloh v maximálnej miere zohľadnili odporúčania, ktoré Komisia vydá v súlade s postupom stanoveným v článku 22 ods. 2 o harmonizovanom uplatňovaní ustanovení tejto smernice a špecifických smerníc s cieľom budúceho dosiahnutia cieľov stanovených v článku 8. Ak sa [NRO] rozhodne nepostupovať podľa odporúčania, musí o tom informovať Komisiu a zdôvodniť svoje stanovisko.“

Prístupová smernica

12 Prístupová smernica vo svojich odôvodneniach 13 a 20 stanovuje:

„(13) … aby sa dosiahlo podobné zaobchádzanie s trhovými subjektmi v rôznych členských štátoch, Komisia by mala byť schopná zabezpečiť harmonizované uplatňovanie ustanovení tejto smernice. [NRO] a národné orgány poverené implementáciou súťažných pravidiel by mali v prípade potreby koordinovať svoje kroky pri zabezpečení najprimeranejších prostriedkov zásahu…

…

(20) kontrola cien môže byť potrebná, ak analýza konkrétneho trhu odhalí nedostatočnú hospodársku súťaž. Regulačný zásah [NRO] môže byť pomerne slabý ako napríklad v prípade záväzku, že sú ceny pri výbere operátora primerané… alebo oveľa prísnejší, ak sú ceny nákladovo orientované tak, aby bola zabezpečená úplná oprávnenosť týchto cien, ak nie je hospodárska súťaž dostatočne silná na to, aby zabránila vysokým cenám…“

13 Článok 1 tejto smernice nazvaný „Rozsah pôsobnosti a cieľ“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

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

14 Článok 2 písm. a) a b) tejto smernice obsahuje definície pojmov „prístup“ a „prepojenie“. Tento posledný uvedený pojem znamená „fyzické a logické spojenie verejných komunikačných sietí používaných tým istým alebo iným podnikom s cieľom umožniť komunikáciu používateľov jedného podniku s používateľmi toho istého alebo iného podniku, alebo na prístup k službám poskytovaných iným podnikom. … Prepojenie je špecifickým druhom prístupu zavedeným medzi operátormi verejnej siete“.

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

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

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

…

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

…“

16 Článok 13 prístupovej smernice s názvom „Povinnosť kontroly cien a účtovania nákladov“ stanovuje:

„1. [NRO] môže v súlade s ustanoveniami článku 8 uložiť povinnosti týkajúce sa návratnosti nákladov a kontroly cien, vrátane povinností týkajúcich sa nákladovej orientácie cien a povinností týkajúcich sa systémov účtovania nákladov za poskytovanie špecifických typov prepojenia a/alebo prístupu v situáciách, keď analýza trhu ukazuje, že nedostatok efektívnej súťaže znamená, že príslušný operátor by mohol držať ceny na neprimerane vysokej úrovni alebo by mohol uplatňovať cenové rozdiely na škodu koncových užívateľov. [NRO] zohľadnia investície uskutočnené operátorom a umožnia mu primeranú mieru návratnosti vloženého kapitálu, pričom zohľadnia aj súvisiace riziká.

2. [NRO] zabezpečia, aby všetky predpísané mechanizmy nákladovej návratnosti alebo metodiky cenotvorby slúžili na podporu efektívnej a udržateľnej hospodárskej súťaže a maximalizáciu prínosov pre zákazníkov. V tejto súvislosti môžu [NRO] zohľadniť tiež ceny prístupné na porovnateľných konkurenčných trhoch.

3. Ak má operátor povinnosť týkajúcu sa nákladovej orientácie svojich cien, dôkazné bremeno, že sú poplatky odvodené z nákladov zahŕňajúcich primeranú mieru návratnosti investície, leží na príslušnom operátorovi. Na účely kalkulácie nákladov efektívneho poskytovania služieb môžu [NRO] použiť metódy účtovania nezávislé na metódach používaných podnikom. [NRO] môžu od operátora požadovať úplné zdôvodnenie svojich cien a môžu v prípade potreby požadovať úpravu cien.

…“

Nemecké právo

17 Vo svojom znení uplatniteľnom na spor vo veci samej zákon o telekomunikáciách (Telekommunikationsgesetz) z 22. júna 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1190), v znení zákona zo 17. februára 2010 (BGBl. 2010 I, s. 78, ďalej len „zákon o telekomunikáciách“), vo svojom § 12 stanovuje:

„1. [Agentúra] umožní zainteresovaným stranám, aby v stanovenej lehote vyjadrili stanovisko k návrhu záverov podľa § 10 a 11. …

2. Ak § 10 ods. 3 a § 11 ods. 3 stanovujú povinnosť predloženia podľa tohto zákona, platí tento postup:

1) Po uskutočnení postupu podľa odseku 1 sprístupní [agentúra] návrh záverov podľa § 10 a 11 s odôvodnením Komisii a súčasne [NRO] v ostatných členských štátoch a oznámi to Komisii a ostatným [NRO]. [Agentúra] nemôže prijať závery podľa § 10 a 11 pred uplynutím jedného mesiaca alebo pred uplynutím dlhšej lehoty stanovenej podľa ods. 1.

2) [Agentúra] je povinná v čo najväčšej miere zohľadniť stanoviská Komisie a iných [NRO] podľa bodu 1. Výsledný návrh oznámi Komisii.

…

4) Za výnimočných okolností, keď sa [agentúra] domnieva, že existuje naliehavá potreba konať odlišne od postupu uvedeného v odseku 1 a v bodoch 1 až 3, s cieľom chrániť hospodársku súťaž a záujmy užívateľov, môže ihneď prijať primerané a dočasné opatrenia. Takéto opatrenia s úplným odôvodnením bezodkladne oznámi Komisii a ostatným [NRO]. Na rozhodnutie [agentúry], ktorým sa takéto opatrenia zmenia na trvalé alebo ktorým sa predĺži ich platnosť, sa vzťahujú ustanovenia odseku 1 a bodov 1 až 3.“

18 § 13 ods. 1 tohto zákona stanovuje:

„Pokiaľ [agentúra] na základe analýzy trhu podľa § 11 uloží, zmení, ponechá alebo odvolá povinnosti podľa §… 30… (regulačná právomoc), platí postup podľa § 12 ods. 1, 2 bodov 1, 2 a 4 primerane, ak má opatrenie vplyv na obchod medzi členskými štátmi. …“

19 § 30 ods. 1 tohto zákona stanovuje:

„Okrem nasledujúcich odsekov podliehajú poplatky prevádzkovateľa verejnej telekomunikačnej siete s významným vplyvom na trhu za služby pripojenia uložené podľa § 21 povoleniu [agentúry] v súlade s § 31…“

20 Podľa § 31 ods. 1 zákona o telekomunikáciách:

„Poplatky, na ktoré sa podľa § 30 ods. 1 prvej vety… vyžaduje povolenie, sa môže udeliť povolenie, ak neprekračujú náklady na účinné poskytovanie služby. …“

21 § 35 ods. 3 tohto zákona stanovuje:

„Povolenie sa udelí v plnom alebo v čiastočnom rozsahu, pokiaľ poplatky v súlade s ods. 2 spĺňajú požiadavky § 28 a 31 a pokiaľ neexistuje žiaden dôvod zamietnutia podľa druhej alebo tretej vety. …“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

22 Vodafone je spoločnosť, ktorá prevádzkuje mobilné telekomunikačné siete, ktoré sú vzájomne prepojené s telekomunikačnými sieťami iných operátorov. V rámci konania, ktoré predchádzalo konaniu vedúcemu k sporu vo veci samej, agentúra určila Vodafone za operátora s významným vplyvom na trhu mobilných telekomunikácií a podrobila povoleniu jej pripojovacie poplatky za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti.

23 V septembri 2010 požiadala Vodafone agentúru o takéto povolenie poplatkov na obdobie od 1. decembra 2010. Agentúra povolila rozhodnutím z 30. novembra 2010 tieto poplatky dočasne, do právoplatnosti rozhodnutia v konaní vo veci samej, keďže zamýšľala v tejto súvislosti uskutočniť

postup konzultácie a konsolidácie podľa článkov 6 a 7 rámcovej smernice. Po uskutočnení postupu konzultácie a konsolidácie udelila agentúra Vodafone rozhodnutím z 24. februára 2011 konečné povolenie poplatkov so spätnou účinnosťou od 1. decembra 2010 do 30. novembra 2012.

24 Vodafone rozhodnutie z 30. novembra 2010 napadla na Verwaltungsgericht Köln (Správny súd Kolín) z dôvodu, že mu chýbal právny základ, pretože postup konsolidácie sa nemal podľa tejto spoločnosti uskutočniť pred udelením povolenia poplatku. Rozsudkom z 19. septembra 2012 tento súd odmietol na jednej strane žalobu o neplatnosť spoločnosti Vodafone ako neprípustnú, keďže napadnuté rozhodnutie už bolo bezpredmetné, a na druhej strane nevyhovel subsidiárnemu návrhu Vodafone na určenie, že je uvedené rozhodnutie protiprávne.

25 Vodafone podala proti tomuto rozsudku opravný prostriedok „Revision“ na Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd), v ktorom sa domáhala určenia, že rozhodnutie z 30. novembra 2010 je protiprávne. Tento súd v tomto ohľade spresňuje, že rozhodnutie z 30. novembra 2010 sa síce stalo bezpredmetným, avšak Vodafone má naďalej legitímny záujem na určení jeho protiprávnosti, keďže je možné, že v budúcnosti bude agentúra znovu konať spôsobom, ktorý táto spoločnosť napáda.

26 Pokiaľ ide o vec samú, Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) uvádza, že z pohľadu samotného nemeckého práva je opravný prostriedok podaný Vodafone dôvodný. Keďže zákon o telekomunikáciách nestanovuje, že postup konsolidácie možno začať pred udelením povolenia poplatku, nemožno podľa neho vydať dočasné povolenie, aby sa predišlo nevýhodám vyplývajúcim z odďaľovania konečného rozhodnutia pre tento postup.

27 Tento súd má však pochybnosti o súlade nemeckej právnej úpravy s právom Únie. Uvádza, že s ohľadom na § 12 ods. 2, § 31 ods. 1 prvú vetu a § 35 ods. 3 prvú vetu zákona o telekomunikáciách, ako aj článok 7 ods. 3 rámcovej smernice a články 8 a 13 prístupovej smernice by bolo iste možné tvrdiť, že agentúra musí uskutočniť konsolidáciu pred udelením povolenia poplatku, keďže na takéto povolenie sa môže vzťahovať pojem „povinnosti týkajúce sa návratnosti nákladov a kontroly cien, vrátane povinností týkajúcich sa nákladovej orientácie cien“ v zmysle článku 13 ods. 1 prístupovej smernice a má všeobecne vplyv na obchod medzi členskými štátmi.

28 Podľa uvedeného súdu však existujú pochybnosti o správnosti takéhoto výkladu. V súvislosti s postupom cenovej kontroly a uplatniteľnou mierou poplatkov neobsahuje právo Únie žiadnu špecifickú úpravu. Článok 13 prístupovej smernice tak umožňuje, aby organizáciu regulácie poplatkov v podstate upravovalo vnútroštátne právo. V tomto prípade zákon o telekomunikáciách stanovuje dvojfázový postup, pričom do pôsobnosti tohto článku patrí iba prvá fáza, ktorá sa týka abstraktnej povinnosti odrážať náklady a nie určovanie konkrétnych poplatkov. Odsek 3 tohto článku by mohol byť podľa vnútroštátneho súdu chápaný v tom zmysle, že právo Únie tiež zavádza viacstupňový systém regulácie poplatkov. Nepriamy vplyv Komisie na určenie konkrétnych poplatkov je v rozpore so zásadou subsidiarity a proporcionality.

29 Za týchto podmienok Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 7 ods. 3 [rámcovej smernice] vykladať v tom zmysle, že [NRO], ktorý uložil prevádzkovateľovi s významným vplyvom na trhu povinnosť poskytovať služby ukončovania volaní v mobilných sieťach a pri rešpektovaní postupu stanoveného v [tomto ustanovení] podrobil poplatky, ktoré sa za to požadujú, povinnosti povolenia, je povinný pred každým povolením konkrétne navrhnutých poplatkov opätovne uskutočniť [tento postup]?“

O prejudiciálnej otázke

30 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 7 ods. 3 rámcovej smernice vykladať v tom zmysle, že ak NRO uložil operátorovi, ktorého označil za operátora s významným vplyvom na trhu, povinnosť poskytovať službu ukončovania volaní v mobilných sieťach, a podrobil poplatky, ktoré sa za tieto služby požadujú, povinnosti povolenia po skončení postupu upraveného v tomto ustanovení, musí tento NRO znova vykonať tento postup pred každým vydaním povolenia týchto poplatkov tomuto operátorovi.

31 Uvedené ustanovenie uvádza, že v prípade, keď NRO má v úmysle prijať opatrenie podľa článku 16 rámcovej smernice alebo článku 8 prístupovej smernice, ktoré by mohlo mať vplyv na obchod medzi členskými štátmi, predloží Komisii a ostatným NRO návrh opatrenia ako aj dôvody, na ktorých je toto opatrenie založené, a informuje o tom Komisiu a ostatné NRO.

32 Podľa článku 16 ods. 2 rámcovej smernice ak sa osobitne v súlade s článkom 8 prístupovej smernice od NRO vyžaduje určiť, či je potrebné uložiť, ponechať, zmeniť alebo zrušiť povinnosti podnikov, tento určí na základe svojej analýzy trhu podľa odseku 1 tohto článku 16, či je na relevantnom trhu efektívna hospodárska súťaž. Podľa odseku 4 tohto článku 16 ak NRO zistí, že na trhu nie je efektívna hospodárska súťaž, určí podniky s významným vplyvom na danom trhu a takýmto podnikom uloží primerané špecifické regulačné povinnosti uvedené najmä v článku 8 prístupovej smernice alebo zachová alebo zmení tieto povinnosti, tam, kde už existujú. Odsek 6 toho istého článku 16 spresňuje, že opatrenia prijaté podľa ustanovení odseku 4 tohto článku podliehajú postupom uvedeným v článku 7 rámcovej smernice.

33 Článok 8 prístupovej smernice vo svojom odseku 2 stanovuje, že ak je operátor určený ako operátor s významným trhovým podielom na konkrétnom trhu, na základe výsledku analýzy trhu, vykonanej v súlade s článkom 16 rámcovej smernice, mu NRO primerane uložia povinnosti stanovené v článkoch 9 až 13 tejto prístupovej smernice. Tento článok 8 ďalej v odseku 4 stanovuje, že povinnosti uložené v súlade s týmto článkom 8 sa uložia len po poradách najmä v súlade s článkom 7 rámcovej smernice.

34 Článok 13 ods. 1 prístupovej smernice stanovuje, že NRO môže v súlade s ustanoveniami článku 8 tej istej smernice uložiť povinnosti týkajúce sa návratnosti nákladov a kontroly cien, vrátane povinností týkajúcich sa nákladovej orientácie cien a povinností týkajúcich sa systémov účtovania nákladov, za poskytovanie špecifických typov prepojenia a/alebo prístupu v situáciách, keď analýza trhu ukazuje, že nedostatok efektívnej súťaže znamená, že príslušný operátor by mohol držať ceny na neprimerane vysokej úrovni alebo by mohol uplatňovať cenové rozdiely na škodu koncových užívateľov.

35 Z článku 7 ods. 3 v spojení s článkom 16 ods. 4 rámcovej smernice, ako aj z článku 8 ods. 2 a článku 13 ods. 1 prístupovej smernice vyplýva, že NRO, ktorý zamýšľa prijať vo vzťahu k operátorovi označenému za operátora s významným vplyvom na danom trhu opatrenie, ktorým ukladá „povinnosti týkajúce sa návratnosti nákladov a kontroly cien, vrátane povinností týkajúcich sa nákladovej orientácie cien a povinností týkajúcich sa systémov účtovania nákladov, za poskytovanie špecifických typov prepojenia a/alebo prístupu“ a ktoré by malo vplyv na obchod medzi členskými štátmi, má povinnosť uskutočniť postup konsolidácie podľa článku 7 ods. 3.

36 V tomto ohľade je irelevantné, že tento postup konsolidácie sa už skôr uskutočnil v rámci analýzy trhu v súlade s článkom 16 rámcovej smernice a po jeho vykonaní už mohli byť dotknutému operátorovi uložené povinnosti, pretože rámcová smernica, ktorá v článku 16 ods. 2 stanovuje, že NRO môže mať povinnosť rozhodnúť, či „uložiť, zachovať, zmeniť alebo zrušiť“ povinnosti uložené podniku najmä v článku 8 prístupovej smernice, výslovne predpokladá, že rovnaká povinnosť môže byť predmetom viacerých postupov konsolidácie vedúcich prípadne k jej uloženiu, zachovaniu, zmene či zrušeniu.

37 V predmetnej veci je nesporné, že k dátumu prijatia rozhodnutia z 30. novembra 2010 bola spoločnosť Vodafone označená agentúrou za operátora s významným vplyvom na trhu mobilných operátorov v zmysle článku 14 rámcovej smernice. Na účely odpovede na položenú otázku teda zostáva určiť, či je takéto povolenie pripojovacích poplatkov za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti, ako je povolenie dotknuté vo veci samej, opatrením v zmysle článku 7 ods. 3 písm. a) rámcovej smernice a prípadne či môže mať vydanie takéhoto povolenia vplyv na obchod medzi členskými štátmi v zmysle článku 7 ods. 3 písm. b) rámcovej smernice.

38 Pokiaľ ide po prvé o to, či povolenie pripojovacích poplatkov za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti patrí k opatreniam, na ktoré sa vzťahuje článok 7 ods. 3 písm. a) rámcovej smernice, treba pripomenúť, že toto ustanovenie treba vykladať v spojení s článkom 8 ods. 2 a článkom 13 ods. 1 prístupovej smernice, pričom výklad týchto ustanovení vedie k záveru, že článok 7 ods. 3 písm. a) sa na takéto povolenie vzťahuje v prípade, že ide o „povinnosti týkajúce sa návratnosti nákladov a kontroly cien, vrátane povinností týkajúcich sa nákladovej orientácie cien a povinností týkajúcich sa systémov účtovania nákladov, za poskytovanie špecifických typov prepojenia a/alebo prístupu“ v zmysle článku 13 ods. 1 prístupovej smernice.

39 V tomto ohľade treba konštatovať, že pojmy „prístup“ a „prepojenie“ sú síce vymedzené v článku 2 písm. a) a b) prístupovej smernice, ale nijaké ustanovenie tejto smernice nestanovuje, čo sa rozumie „povinnosťami týkajúcimi sa návratnosti nákladov a kontroly cien, vrátane povinností týkajúcich sa nákladovej orientácie cien a povinností týkajúcich sa systémov účtovania nákladov za poskytovanie špecifických typov prepojenia a/alebo prístupu“ v zmysle uvedeného článku 13 ods. 1.

40 Pri výklade tohto pojmu je teda nutné vziať do úvahy nielen jeho doslovné znenie, ale aj vzájomný kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou [pozri v tomto zmysle rozsudky The Number (UK) a Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, bod 28, ako aj KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 33].

41 Pokiaľ ide o jeho znenie, treba najskôr uviesť, že výraz „vrátane“ použitý v článku 13 ods. 1 prístupovej smernice znamená, že „povinnosti týkajúce sa nákladovej orientácie cien“ sú uvedené iba ako príklad „povinností týkajúcich sa návratnosti nákladov a kontroly cien“ v zmysle tohto ustanovenia. Preto treba odmietnuť tvrdenie spoločnosti Vodafone, podľa ktorého nepatrí povolenie pripojovacích poplatkov za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti medzi opatrenia v zmysle článku 13 ods. 1 prístupovej smernice a v dôsledku toho článku 8 ods. 2 tejto smernice a článku 7 ods. 3 písm. a) rámcovej smernice z dôvodu, že nejde o „povinnosť týkajúcu sa nákladovej orientácie cien“.

42 Ďalej treba konštatovať, že pojem „povinnosti týkajúce sa… kontroly cien“ je pojmom širokým a v bežnom slova zmysle ho možno chápať tak, že musí nevyhnutne zahŕňať také opatrenie ako je vydanie povolenia pripojovacích poplatkov za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti, pretože takéto opatrenie týkajúce sa konkrétneho operátora, ktoré predchádza zavedeniu dotknutých poplatkov, je z povahy veci opatrením na kontrolu cien.

43 Zo znenia článku 13 ods. 1 prístupovej smernice nakoniec vyplýva, že „povinnosti týkajúce sa… kontroly cien“ v ňom zmienené sa týkajú „poskytovania špecifických typov prepojenia a/alebo prístupu“. Prepojenie je pritom vymedzené v článku 2 písm. b) tejto smernice ako „fyzické a logické spojenie verejných komunikačných sietí používaných tým istým alebo iným podnikom s cieľom umožniť komunikáciu používateľov jedného podniku s používateľmi toho istého alebo iného podniku, alebo na prístup k službám poskytovaných iným podnikom“. Podľa pripomienok, ktoré predložila Komisia Súdnemu dvoru, je ukončenie volania v mobilnej sieti službou, ktorá umožňuje dovolať sa konkrétnemu zákazníkovi. Z toho nevyhnutne vyplýva, že vydanie povolenia pripojovacích poplatkov za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti sa týka „poskytovania špecifických typov prepojenia a/alebo prístupu“ v zmysle článku 13 ods. 1 prístupovej smernice.

44 Zo znenia posledného uvedeného ustanovenia tak vyplýva, že vydanie povolenia pripojovacích poplatkov za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti patrí medzi povinnosti týkajúce sa regulácie cien v zmysle uvedeného ustanovenia, ktoré môžu NRO ukladať podľa článku 8 ods. 2 prístupovej smernice operátorovi s významným vplyvom na trhu mobilných operátorov a ktoré možno v súlade s odsekom 4 tohto článku 8 ukladať v prípade, že môžu mať vplyv na obchod medzi členskými štátmi, až po tom, čo sa uskutočnil postup podľa článku 7 rámcovej smernice.

45 Tento výklad článku 13 ods. 1 prístupovej smernice podporuje aj kontext tohto ustanovenia. Okrem nadpisu uvedeného článku 13, ktorý výslovne zmieňuje „kontrolu cien“, hovorí jeho odsek 2 o „metodike cenotvorby predpísanej“ NRO. Odôvodnenie 20 prístupovej smernice navyše uvádza, že v rámci kontroly cien „regulačný zásah [NRO] môže byť pomerne slabý… alebo oveľa prísnejší…“. Článok 16 ods. 4 rámcovej smernice v spojení s odsekom 2 tohto článku v tomto zmysle tiež hovorí o „primeraných špecifických regulačných povinnostiach“ najmä v zmysle článku 8 prístupovej smernice.

46 Prístupová ako aj rámcová smernica teda predpokladajú, že konkrétne povinnosti týkajúce sa kontroly cien, ako je špecifická povinnosť povolenia pripojovacích poplatkov za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti, môžu byť povinnosťami podľa článku 13 ods. 1 prístupovej smernice, ktoré môžu NRO ukladať operátorom s významným vplyvom na trhu.

47 Výklad uvedený v bode 44 tohto rozsudku navyše podporujú ciele sledované prístupovou smernicou, ktorá podľa svojho článku 1 ods. 1 harmonizuje spôsob, akým členské štáty regulujú prístup a prepojenie elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení. Táto smernica v tomto ohľade v odôvodnení 13 pripomína, že aby sa dosiahlo podobné zaobchádzanie s trhovými subjektmi v rôznych členských štátoch, Komisia by mala byť schopná zabezpečiť harmonizované uplatňovanie ustanovení tejto smernice a NRO by mali koordinovať svoje kroky pri zabezpečení najprimeranejších prostriedkov zásahu.

48 Článok 1 ods. 1 rámcovej smernice analogicky stanovuje, že vytvára sústavu postupov na zabezpečenie harmonizovaného uplatňovania regulačného rámca v celej Európskej únii. Z článku 7 ods. 2 rámcovej smernice tak vyplýva, že predmetom postupu upraveného v odseku 3 tohto článku, ktorý sa nazýva „Konsolidácia vnútorného trhu v oblasti elektronických komunikácií“, je umožniť NRO, aby prispeli k rozvoju vnútorného trhu tým, že budú transparentným spôsobom spolupracovať medzi sebou a s Komisiou, aby sa zabezpečilo jednotné uplatňovanie ustanovení tejto smernice a špecifických smerníc vo všetkých členských štátoch. Túto povinnosť transparentnej spolupráce s Komisiou ďalej NRO výslovne ukladá článok 8 ods. 3 písm. d) rámcovej smernice, ktorý dopĺňa, že táto spolupráca má zabezpečiť aj rozvoj jednotných regulačných postupov.

49 Podľa informácií agentúry, ktoré prevzal vnútroštátny súd, a podľa pripomienok Komisie pred Súdnym dvorom plní vydanie takého povolenia pripojovacích poplatkov za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti, ako je povolenie dotknuté vo veci samej, abstraktné povinnosti vymedzené v predchádzajúcom rozhodnutí, a má teda na trhu konkrétny a priamy vplyv nielen na regulované podniky, ale v oblasti nákladov a konkurencieschopnosti aj na žiadateľov o prístup, ktorí sa obracajú na tieto podniky. Účinné uplatňovanie takýchto abstraktných povinností, ktoré umožňuje vydávanie takéhoto povolenia, navyše môže podľa Komisie viesť k značným rozdielom v úprave pripojovacích poplatkov za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti.

50 Za týchto okolností by ciele harmonizácie, koordinácie, spolupráce a transparentnosti, sledované rámcovou a prístupovou smernicou, a smerujúce k upevneniu vnútorného trhu elektronických komunikácií, boli ohrozené, pokiaľ by sa na udeľovanie takéhoto povolenia nevzťahoval postup upravený v článku 7 ods. 3 rámcovej smernice.

51 Treba tiež uviesť, že zo znenia dotknutých ustanovení ani zo všeobecnej systematiky prístupovej či rámcovej smernice alebo cieľov, ktoré sledujú, nemožno vyvodiť záver, že normotvorca Únie mal v úmysle, ako tvrdí spoločnosť Vodafone a vnútroštátny súd, rozlišovať v rámci povinností týkajúcich sa kontroly cien podľa článku 13 ods. 1 prístupovej smernice medzi „základnými“, „zásadnými“ či „regulačnými“ opatreniami, ktoré by mali podliehať postupu podľa článku 7 ods. 3 rámcovej smernice, a opatreniami, ktoré „vykonávajú“ skôr uvedené opatrenia a pre ktoré by uvedený postup nemusel platiť.

52 V tomto ohľade Súdny dvor už rozhodol, že nie povaha postupu prebiehajúceho pred NRO, ale samotný predmet opatrenia, ktoré NRO zamýšľa prijať, ako aj vplyv, ktorý môže mať na obchod medzi členskými štátmi, sú určujúce na účely posúdenia, či sa na toto opatrenie vzťahuje postup podľa článku 7 ods. 3 rámcovej smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, bod 34).

53 Navyše okrem skutočnosti, že by takéto rozlišovanie mohlo ohroziť ciele sledované rámcovou a prístupovou smernicou pripomenuté v bodoch 47 a 48 tohto rozsudku, keďže by mohlo viesť k rozdielnemu zaobchádzaniu s podobnými situáciami, z článku 13 ods. 3 prístupovej smernice nemožno vyvodiť nijaké tvrdenie na podporu takéhoto rozlišovania, pretože z neho jednoznačne vyplýva, že toto ustanovenie sa vzťahuje iba na prípady, keď bola podniku uložená povinnosť nákladovej orientácie cien, ktorá – ako sa uviedlo v bode 41 tohto rozsudku – je iba jedným z príkladov povinností upravených v odseku 1 tohto článku.

54 Ďalej treba konštatovať, že výklad uvedený v bode 44 tohto rozsudku nie je v rozpore so zásadou subsidiarity a zásadou proporcionality z dôvodu, že by podľa vnútroštátneho súdu implikoval „nepriame zasahovanie Komisie do určovania konkrétnych poplatkov“, keďže je zjavné, že dotknutý postup ani tento výklad nepriznávajú Komisii právomoc autoritatívne určovať poplatky za služby elektronických komunikácií.

55 Pokiaľ ide po druhé o otázku, či má vydanie povolenia pripojovacích poplatkov za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti vplyv na obchod medzi členskými štátmi v zmysle článku 7 ods. 3 písm. b) rámcovej smernice, treba pripomenúť, že podľa judikatúry Súdneho dvora má opatrenie zamýšľané NRO takýto vplyv v zmysle tohto ustanovenia, ak môže ovplyvniť, viac ako zanedbateľne, priamo či nepriamo, súčasne či potenciálne tento obchod (pozri v tomto zmysle rozsudok Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, body 49 až 54 a 59). Odôvodnenie 38 rámcovej smernice okrem toho spresňuje, že medzi opatrenia, ktoré môžu mať vplyv na obchod medzi členskými štátmi, patria okrem iného aj opatrenia ovplyvňujúce spotrebiteľské ceny v iných členských štátoch.

56 V predmetnej veci zo stanoviska agentúry prezentovaného v návrhu na začatie prejudiciálneho konania a z pripomienok Komisie pred Súdnym dvorom vyplýva, že pripojovacie poplatky za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti zodpovedajú cenám, ktoré musia iné podniky vrátane podnikov z iných členských štátov zaplatiť operátorovi mobilnej telefónnej siete, do ktorej sa volá, za prepojenie hovoru do tejto siete, a že tieto poplatky ovplyvňujú ceny, ktoré užívatelia v iných členských štátoch platia, keď volajú zákazníkom dotknutého operátora v danom členskom štáte, pretože tieto pripojovacie poplatky za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti sa premietajú do poplatkov za volania pre koncového používateľa.

57 Za týchto podmienok, ktoré musí overiť vnútroštátny súd, treba vzhľadom na to, čo sa uviedlo v bode 55 tohto rozsudku, konštatovať, že povolenie pripojovacích poplatkov za ukončenie volania v mobilnej komunikačnej sieti má vplyv na obchod medzi členskými štátmi v zmysle článku 7 ods. 3 písm. b) rámcovej smernice.

58 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba na položenú otázku odpovedať tak, že článok 7 ods. 3 rámcovej smernice sa má vykladať v tom zmysle, že ak NRO uložil operátorovi, ktorý bol označený za operátora s významným vplyvom na trhu, povinnosť poskytovať služby ukončenia volania v mobilnej sieti a podrobil povoleniu poplatky za tieto služby po skončení postupu upraveného v tomto ustanovení, tento NRO musí znova vykonať tento postup pred každým vydaním povolenia týchto poplatkov tomuto operátorovi, ak toto posledné uvedené povolenie môže mať vplyv na obchod medzi členskými štátmi v zmysle tohto ustanovenia.

O trovách

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

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

Článok 7 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) sa má vykladať v tom zmysle, že ak národný regulačný orgán uložil operátorovi, ktorý bol označený za operátora s významným vplyvom na trhu, povinnosť poskytovať služby ukončenia volania v mobilnej sieti a podrobil povoleniu poplatky za tieto služby po skončení postupu upraveného v tomto ustanovení, tento národný regulačný orgán musí znova vykonať tento postup pred každým vydaním povolenia týchto poplatkov tomuto operátorovi, ak toto posledné uvedené povolenie môže mať vplyv na obchod medzi členskými štátmi v zmysle tohto ustanovenia.

Podpisy