Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 14. januarja 2016*

„Predhodno odločanje — Skupni regulativni okvir za elektronska komunikacijska omrežja in storitve — Direktiva 2002/21/ES — Člen 7(3) — Konsolidacija notranjega trga za elektronske komunikacije — Direktiva 2002/19/ES — Člena 8 in 13 — Operater, opredeljen kot operater s pomembno tržno močjo — Obveznosti, ki jih naložijo nacionalni regulativni organi — Cenovni nadzor in obveznosti glede sistemov stroškovnega računovodstva — Odobritev cen zaključevanja klicev v mobilnem omrežju“

V zadevi C-395/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) z odločbo z dne 25. junija 2014, ki je prispela na Sodišče 19. avgusta 2014, v postopku

Vodafone GmbH

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik drugega senata v funkciji predsednika tretjega senata, C. Toader, sodnica, E. Levits, E. Jarašiūnas (poročevalec) in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Vodafone GmbH T. Tschentscher in D. Herrmann, odvetnika,

— za Evropsko komisijo G. Braun in L. Nicolae, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 7(3) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349, v nadaljevanju: Okvirna direktiva).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Vodafone GmbH (v nadaljevanju: Vodafone) in Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija) glede sklepa zvezne agencije za omrežja (Bundesnetzagentur, v nadaljevanju: Agencija) o začasni odobritvi cen zaključevanja klicev v mobilnem omrežju Vodafone.

Pravni okvir

Pravo Unije

Okvirna direktiva

3 V uvodni izjavi 38 Okvirne direktive je navedeno:

„Ukrepi, ki bi lahko negativno vplivali na trgovino med državami članicami, […] [v]sebujejo ukrepe, ki znatno vplivajo na operaterje ali uporabnike v drugih državah članicah, med drugim so to: ukrepi, ki vplivajo na cene za uporabnike v drugih državah članicah, […]“

4 Člen 1 Okvirne direktive določa njene cilje in področje uporabe. V odstavku 1 določa:

„S to direktivo se vzpostavlja usklajeni okvir za zakonsko urejanje elektronskih komunikacijskih storitev, elektronskih komunikacijskih omrežij, pripadajočih naprav in storitev. V direktivi so določene naloge nacionalnih regulativnih organov [(v nadaljevanju: NRO)] in tudi vrsta postopkov za zagotovitev usklajene uporabe regulativnega okvira v celotni Skupnosti.“

5 V členu 2(l) Okvirne direktive so kot „posebne direktive“, na katere se sklicuje Okvirna direktiva, opredeljene Direktiva 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337); Direktiva 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (Direktiva o dostopu) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 323); Direktiva 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 367), ter Direktiva 97/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 v zvezi z obdelavo osebnih podatkov in varstvom zasebnosti na področju telekomunikacij (UL 1998, L 24, str. 1).

6 Člen 6 Okvirne direktive, naslovljen „Mehanizmi posvetovanja in preglednosti“, v bistvu določa, da NRO, kadar nameravajo v skladu s to direktivo ali posebnimi direktivami sprejeti ukrepe, ki bodo imeli znaten vpliv na zadevni trg, dajo zainteresiranim strankam možnost, da izrazijo svoje stališče o osnutku ukrepov.

7 Člen 7 Okvirne direktive, naslovljen „Konsolidacija notranjega trga za elektronske komunikacije“, določa:

„1. [NRO] pri izvajanju svojih nalog po tej direktivi in posebnih direktivah dosledno upoštevajo cilje iz člena 8, tudi kolikor zadevajo delovanje notranjega trga.

2. [NRO] prispevajo k razvoju notranjega trga tako, da sodelujejo med seboj in s Komisijo na pregleden način, s čimer v vseh državah članicah zagotovijo dosledno uporabo določb te direktive in posebnih direktiv. […]

3. Poleg posvetovanja iz člena 6 [NRO], kadar namerava uveljaviti ukrep, ki:

(a) sodi v področje uporabe člena 15 ali 16 te direktive, člena 5 ali 8 [Direktive o dostopu] ali člena 16 [Direktive o univerzalnih storitvah] in

(b) bi vplival na trgovino med državami članicami,

hkrati predloži Komisiji in [NRO] v drugih državah članicah osnutek ukrepa skupaj z razlogi, na katerih ukrep temelji, […] ter o tem obvesti Komisijo in druge [NRO]. [NRO] in Komisija lahko zadevnemu [NRO] predložijo pripombe samo v enem mesecu ali v roku iz člena 6, če je ta rok daljši. Enomesečnega roka ni mogoče podaljšati.

[…]

5. Zadevni [NRO] dosledno upošteva pripombe drugih [NRO] in Komisije ter lahko, razen v primerih iz odstavka 4, sprejme na podlagi pripomb nastali osnutek ukrepa in ga, če ga sprejme, predloži Komisiji.

[…]“

8 Člen 8 Okvirne direktive, naslovljen „Politični cilji in regulativna načela“, v odstavku 3 določa:

„[NRO] prispevajo k razvoju notranjega trga med drugim tako, da:

[…]

(d) sodelujejo med seboj in s Komisijo na pregleden način, da bi zagotovili razvoj dosledne regulativne prakse in dosledno uporabo te direktive in posebnih direktiv.“

9 Člen 14 Okvirne direktive, naslovljen „Podjetja s pomembno tržno močjo“, določa merila, na podlagi katerih lahko NRO štejejo, da ima zadevni operater pomembno tržno moč.

10 Člen 16 Okvirne direktive, naslovljen „Postopek analize trga“, določa:

„[…]

2. Kadar se od [NRO] po členu 16, 17, 18 ali 19 [Direktive o univerzalnih storitvah] ali po členu 7 ali 8 [Direktive o dostopu] zahteva, da odloči, ali je treba za podjetja uvesti, ohraniti, spremeniti ali preklicati obveznosti, organ na podlagi svoje analize trga iz odstavka 1 tega člena odloči, ali na upoštevnem trgu vlada dejanska konkurenca.

[…]

4. Če [NRO] ugotovi, da na upoštevnem trgu ni dejanske konkurence, opredeli podjetja s pomembno tržno močjo na tem trgu v skladu s členom 14 in tem podjetjem naloži ustrezne posebne regulativne obveznosti iz odstavka 2 tega člena ali ohrani ali spremeni take obveznosti, kjer že obstajajo.

[…]

6. Za ukrepe, sprejete v skladu z določbami odstavkov 3, 4 in 5 tega člena, se uporabljajo postopki iz členov 6 in 7.“

11 Člen 19 Okvirne direktive, naslovljen „Postopki usklajevanja“, v odstavku 1 določa:

„Kadar Komisija […] izda državam članicam priporočila o usklajeni uporabi določb iz te direktive in posebnih direktiv za nadaljnje doseganje ciljev iz člena 8, države članice zagotovijo, da [NRO] pri opravljanju svojih nalog ta priporočila dosledno upoštevajo. Kadar se [NRO] odloči, da ne bo upošteval priporočila, o tem obvesti Komisijo z navedbo razlogov za svoje stališče.“

Direktiva o dostopu

12 V Direktivi o dostopu je v uvodnih izjavah 13 in 20 navedeno:

„(13) […] Komisija bi morala biti sposobna zagotoviti usklajeno uporabo določb te direktive, da bi omogočila, da se tržni dejavniki [akterji na trgu] v različnih državah članicah v podobnih okoliščinah obravnavajo na podoben način. [NRO] in nacionalni organi, ki so pooblaščeni za izvajanje konkurenčnega prava, naj, kjer je to primerno, uskladijo svoje ukrepe, da bi zagotovili uporabo najprimernejšega pravnega sredstva. […]

[…]

(20) Cenovni nadzor utegne biti potreben, kadar tržna analiza pokaže, da je na določenem trgu konkurenca neučinkovita. Regulativni poseg je lahko sorazmerno blag, primerljiv na primer z obveznostjo o primernosti cen za izbiro obratovalca […], lahko pa je bolj temeljit in primerljiv na primer z obveznostjo stroškovne naravnanosti cen za zagotovitev popolne upravičenosti teh cen, kadar konkurenca ni dovolj močna, da bi preprečila oblikovanje previsokih cen. […]“

13 Člen 1 te direktive, naslovljen „Področje uporabe in cilji“, v odstavku 1 določa:

„V okviru, določenem z [Okvirno direktivo], ta direktiva usklajuje način, s katerim države članice urejajo dostop do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter njihovo medomrežno povezovanje. Cilj je, da se v skladu z načeli notranjega trga vzpostavi regulativni okvir za odnose med obratovalci omrežij in ponudniki storitev, ki bo omogočil trajnostno konkurenco, medobratovalnost elektronskih komunikacijskih storitev in koristi za potrošnike.“

14 V točkah (a) in (b) člena 2 navedene direktive sta opredeljena pojma „dostop“ in „medmrežno povezovanje“. Zadnjenavedeno pomeni „fizično in logično povezovanje javnih komunikacijskih omrežij, ki jih uporablja isto ali drugo podjetje, da omogoči uporabnikom iz enega podjetja komunikacijo z uporabniki iz istega ali drugega podjetja ali dostop do storitev, ki jih zagotavlja drugo podjetje. […] Medomrežno povezovanje je posebna vrsta dostopa, ki se uporablja med obratovalci javnih omrežij“.

15 Člen 8 Direktive o dostopu, naslovljen „Naložitev, sprememba ali preklic obveznosti“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so [NRO] pooblaščeni za naložitev obveznosti, ki so opredeljene v členih 9 do 13.

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

[…]

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

[…]“

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

„1. [NRO] lahko v primerih, kadar analiza trga pokaže, da pomanjkanje učinkovite konkurence pomeni, da utegne zadevni operater zadržati cene na previsoki ravni ali uporabiti razkorak cen v škodo končnih uporabnikov, v skladu z določbami člena 8 naloži obveznosti v zvezi s pokrivanjem stroškov in cenovnim nadzorom, vključno z obveznostmi za stroškovno naravnanost cen in obveznostmi glede sistemov stroškovnega računovodstva, da se zagotovijo določene vrste medomrežnega povezovanja in/ali dostopa. [NRO] upoštevajo naložbe obratovalca in mu zagotovijo primerno stopnjo donosnosti naložbe za ustrezno vložena sredstva, pri čemer se upoštevajo s tem povezana tveganja.

2. [NRO] zagotovijo, da sta vsak predpisani mehanizem pokrivanja stroškov ali metodologija določanja cen namenjena pospeševanju učinkovitosti in trajnostne konkurence ter da čim bolj koristita porabniku. Pri tem lahko [NRO] upoštevajo tudi cene, ki so na voljo na primerljivih konkurenčnih trgih.

3. Kadar mora obratovalec pri svojih cenah upoštevati stroškovno naravnanost, mora zadevni obratovalec dokazati, da so cene izračunane iz stroškov, vključno iz primerne stopnje donosnosti naložbe. Za izračunavanje stroškov učinkovitega opravljanja storitev lahko [NRO] uporabljajo metode stroškovnega računovodstva, ki so neodvisne od tistih, ki jih uporablja podjetje. [NRO] lahko zahtevajo od obratovalca, da jim popolnoma utemelji svoje cene in lahko po potrebi zahtevajo prilagoditev cen.

[…]“

Nemško pravo

17 Zakon o telekomunikacijah (Telekommunikationsgesetz) z dne 22. junija 2004 (BGBl. 2004 I, str. 1190), kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 17. februarja 2010 (BGBl. 2010 I, str. 78, v nadaljevanju: zakon o telekomunikacijah), v členu 12 določa:

„(1) [Agencija] zainteresiranim strankam omogoči, da v določenem roku podajo stališča o osnutku ugotovitev v skladu s členoma 10 in 11. […]

(2) Kadar člena 10(3) in 11(3) določata predložitev v skladu s tem predpisom, velja ta postopek:

1. Po izvedbi postopka iz odstavka 1 da [Agencija] ugotovitve v skladu s členoma 10 in 11 z obrazložitvijo na voljo Komisiji in hkrati [NRO] preostalih držav članic ter o tem obvesti Komisijo in preostale [NRO]. [Agencija] pred iztekom enega meseca ali pred iztekom daljšega roka, določenega v skladu z odstavkom 1, ne sme potrditi ugotovitev v skladu s členoma 10 in 11.

2. [Agencija] v čim večji možni meri upošteva stališča Komisije in preostalih [NRO] iz točke 1. Osnutek, ki s tem nastane, posreduje Komisiji.

[…]

4. Če [Agencija] v izjemnih okoliščinah meni, da je treba – brez uvedbe postopka iz odstavka 1 in točk od 1 do 3 – nujno ukrepati, lahko nemudoma sprejme primerne začasne ukrepe, da bi zagotovila konkurenco in zaščitila interese uporabnikov. Komisiji in drugim [NRO] takoj sporoči te ukrepe s popolno navedbo razlogov. Za sklep [Agencije] o tem, da bi taki ukrepi postali stalni ali da bi se podaljšal čas njihove veljavnosti, veljajo določbe odstavka 1 in točk od 1 do 3.“

18 Člen13(1) tega zakona določa:

„Kadar [Agencija] na podlagi tržne analize v skladu s členom 11 naloži, spremeni, ohrani ali prekliče obveznosti v skladu s členi […], 30, […] (regulativni akt), se smiselno uporabi postopek v skladu s členom 12(1) in (2), točke 1, 2 in 4, če ukrep vpliva na trgovino med državami članicami. […]“

19 Člen 30(1) navedenega zakona določa:

„Brez poseganja v naslednje odstavke mora cene operaterja javnega telekomunikacijskega omrežja, ki ima pomembno tržno moč, za storitve dostopa, naložene v skladu s členom 21, odobriti [Agencija] v skladu s členom 31. […]“

20 Člen 31(1) zakona o telekomunikacijah določa:

„Cene, ki jih je treba v skladu s členom 30(1), prvi stavek, […] odobriti, se lahko odobrijo, če ne presegajo stroškov učinkovitega opravljanja storitev.[…]“

21 Člen 35(3) tega zakona določa:

„Odobritev se izda delno ali v celoti, če cene v skladu z odstavkom 2 izpolnjujejo pogoje iz členov 28 in 31 in če ni razlogov za zavrnitev iz drugega in tretjega stavka. […]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

22 Družba Vodafone je operater mobilnih telekomunikacijskih omrežij, ki so povezana s telekomunikacijskimi omrežji drugih operaterjev. Agencija je v okviru postopka pred postopkom v glavni stvari družbo Vodafone opredelila kot operaterja, ki ima pomembno tržno moč na trgu mobilne telefonije, in je za njegove cene zaključevanja klicev v mobilnem omrežju določila obveznost odobritve.

23 Družba Vodafone je septembra 2010 pri Agenciji zaprosila za tako odobritev cen za obdobje po 1. decembru 2010. Agencija je s sklepom z dne 30. novembra 2010 le začasno odobrila te cene, ker je nameravala izvesti postopek posvetovanja in konsolidacije, ki sta določena v členih 6 in 7 Okvirne direktive. Po izvedbi navedenih postopkov je družbi Vodafone s sklepom z dne 24. februarja 2011 izdala dokončno odobritev navedenih cen, ki je veljala za nazaj, od 1. decembra 2010, in je bila časovno omejena do 30. novembra 2012.

24 Družba Vodafone je sklep z dne 30. novembra 2010 izpodbijala pred Verwaltungsgericht Köln (upravno sodišče v Kölnu) z obrazložitvijo, da nima pravne podlage, saj po njenem mnenju konsolidacijskega postopka ni treba izvesti pred odobritvijo cen. Navedeno sodišče je s sodbo z dne 19. septembra 2012 predlog družbe Vodafone za odpravo tega sklepa zavrglo kot nedopusten, ker je izpodbijani sklep postal brezpredmeten, njen podredni predlog za ugotovitev nezakonitosti navedenega sklepa pa zavrnilo.

25 Družba Vodafone je zoper to sodbo pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) vložila revizijo, v okviru katere navedenemu sodišču predlaga, naj ugotovi nezakonitost sklepa z dne 30. novembra 2010. Navedeno sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da tudi če je sklep z dne 30. novembra 2010 postal brezpredmeten, je družba Vodafone ohranila pravni interes za ugotovitev njegove nezakonitosti, saj je možno, da bo Agencija v prihodnje ravnala na način, ki ga ta družba izpodbija.

26 Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) glede vsebine predloga navaja, da je treba reviziji družbe Vodafone po nemškem pravu ugoditi. Ker v zakonu o telekomunikacijah ni določeno, da bi se pred sprejetjem odobritve cen izvedel konsolidacijski postopek, ni mogoče začasno odobriti cen, da bi se izognili nevšečnostim v zvezi s poznim sprejetjem dokončne odločbe, ki bi nastale zaradi takega postopka.

27 Navedeno sodišče pa se sprašuje, ali je nemško pravo v skladu s pravom Unije. Poudarja, da bi bilo s členi 12(2), 31(1), prvi stavek, in 35(3), prvi stavek, zakona o telekomunikacijah, ter s členi 7(3) Okvirne direktive ter 8 in 13 Direktive o dostopu, sicer mogoče utemeljiti, da je Agencija zavezana izvesti konsolidacijski postopek, preden odobri cene, če taka odobritev lahko spada pod pojem „obveznosti v zvezi s pokrivanjem stroškov in cenovnim nadzorom, vključno z obveznostmi za stroškovno naravnanost cen“ iz člena 13(1) Direktive o dostopu in na splošno vpliva na trgovino med državami članicami.

28 Vendar navedeno sodišče meni, da obstaja nek dvom glede pravilnosti take razlage. V pravu Unije naj glede postopka cenovnega nadzora in meril za cene, ki jih je treba uporabiti, ne bi bilo podrobnejših določb. Člen 13 Direktive o dostopu naj bi omogočal, da se ureditev regulacije cen lahko v bistvu določi z nacionalnim pravom. V obravnavani zadevi naj bi zakon o telekomunikacijah določal postopek v dveh korakih, pri čemer naj bi le prvi, ki se nanaša na abstraktno naložitev stroškovne naravnanosti, in ne na določitev konkretnih cen, spadal na področje uporabe tega člena. Odstavek 3 tega člena bi bilo po mnenju predložitvenega sodišča mogoče razumeti v tem smislu, da pravo Unije določa tudi večstopenjski sistem regulacije cen. Poleg tega bi bilo za neposredno vpletanje Komisije v določitev konkretnih cen mogoče šteti, da je v nasprotju z načelom subsidiarnosti in sorazmernosti.

29 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 7(3) [Okvirne direktive] razlagati tako, da mora [NRO], ki je operaterju s pomembno tržno močjo naložil opravljanje storitev zaključevanja klicev v mobilnih omrežjih in ki je za cene, ki se za to zahtevajo, določil obveznost odobritve ob upoštevanju postopka, določenega s [to določbo], ponovno izvesti [ta postopek] pred vsako odobritvijo konkretno predlaganih cen?“

Vprašanje za predhodno odločanje

30 Predložitveno sodišče s vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 7(3) Okvirne direktive razlagati tako, da mora NRO, kadar je operaterju, ki je bil opredeljen kot operater s pomembno tržno močjo, naložil opravljanje storitev zaključevanja klicev v mobilnem omrežju in je za cene teh storitev po koncu postopka, določenega s tem členom, določil obveznost odobritve, ponovno izvesti ta postopek pred vsako odobritvijo teh cen temu operaterju.

31 V navedenem členu je določeno, da mora NRO, ko namerava uveljaviti ukrep, ki sodi na področje uporabe člena 16 Okvirne direktive ali člena 8 Direktive o dostopu in ki bi vplival na trgovino med državami članicami, Komisiji in drugim NRO predložiti osnutek ukrepa in razloge, na katerih ta ukrep temelji, ter o tem obvestiti Komisijo in druge NRO.

32 Na podlagi člena 16(2) Okvirne direktive mora NRO – kadar mora v skladu zlasti s členom 8 Direktive o dostopu odločiti, ali je treba za podjetja uvesti, ohraniti, spremeniti ali odpraviti obveznosti – na podlagi svoje analize trga iz odstavka 1 tega člena 16 odločiti, ali je upoštevni trg dejansko konkurenčen. V odstavku 4 navedenega člena je določeno, da če NRO ugotovi, da na upoštevnem trgu ni dejanske konkurence, opredeli podjetja s pomembno tržno močjo na tem trgu in tem podjetjem naloži ustrezne posebne regulativne obveznosti zlasti iz člena 8 Direktive o dostopu ali ohrani ali spremeni take obveznosti, če že obstajajo. V odstavku 6 istega člena 16 je določeno, da se za ukrepe, sprejete na podlagi odstavka 4 tega člena, med drugim uporablja konsolidacijski postopek iz člena 7 Okvirne direktive.

33 Člen 8 Direktive o dostopu pa v odstavku 2 določa, da, če je obratovalec na podlagi analize trga, ki je bila opravljena v skladu s členom 16 Okvirne direktive, določen kot obratovalec s pomembno tržno močjo na določenem trgu, mu NRO naložijo, kot je to primerno, obveznosti iz členov 9 do 13 Direktive o dostopu. Člen 8 Direktive o dostopu poleg tega v odstavku 4 določa, da se obveznosti, naložene v skladu z navedenim členom 8, naložijo samo po posvetovanju, določenem med drugim v členu 7 Okvirne direktive.

34 Člen 13(1) Direktive o dostopu določa, da lahko NRO operaterju v skladu z določbami člena 8 iste direktive naloži obveznosti v zvezi s pokrivanjem stroškov in cenovnim nadzorom, vključno z obveznostmi za stroškovno naravnanost cen in obveznostmi glede sistemov stroškovnega računovodstva, da se zagotovijo določene vrste medomrežnega povezovanja in/ali dostopa, če analiza trga pokaže, da pomanjkanje učinkovite konkurence pomeni, da utegne zadevni operater zadržati cene na previsoki ravni ali uporabiti razkorak cen v škodo končnih uporabnikov.

35 Iz členov 7(3) in 16(4) Okvirne direktive v povezavi s členoma 8(2) in 13(1) Direktive o dostopu je razvidno, da mora NRO – če namerava v zvezi z operaterjem, ki je opredeljen kot operater s pomembno tržno močjo na zadevnem trgu, sprejeti ukrep, ki nalaga „obveznosti v zvezi s pokrivanjem stroškov in cenovnim nadzorom, vključno z obveznostmi za stroškovno naravnanost cen in obveznostmi glede sistemov stroškovnega računovodstva, da se zagotovijo določene vrste medomrežnega povezovanja in/ali dostopa“, in ki bi vplival na trgovino med državami članicami – izvesti konsolidacijski postopek iz tega člena 7(3).

36 V zvezi s tem ni pomembno, ali je bil ta konsolidacijski postopek že opravljen pred tem v okviru postopka analize trga, ki je bil opravljen v skladu s členom 16 Okvirne direktive in po katerem so obveznosti lahko bile že naložene zadevnemu operaterju, ker Okvirna direktiva s tem, da v odstavku 2 tega člena 16 določa, da se od NRO lahko zahteva, „da odloči, ali je treba […] uvesti, ohraniti, spremeniti ali preklicati“ obveznosti, ki so med drugim določene v členu 8 Direktive o dostopu in naložene podjetju, izrecno upošteva, da je ista obveznost lahko predmet več konsolidacijskih postopkov, ki, odvisno od primera, vodijo k uvedbi, ohranitvi, spremembi ali preklicu te obveznosti.

37 V obravnavani zadevi ni sporno, da je Agencija družbo Vodafone že pred sprejetjem sklepa z dne 30. novembra 2010 opredelila kot operaterja s pomembno tržno močjo na trgu mobilne telefonije v smislu člena 14 Okvirne direktive. Za odgovor na postavljeno vprašanje je treba torej ugotoviti, ali odobritev cen zaključevanja klicev v mobilnem omrežju, kot je ta v postopku v glavni stvari, spada med ukrepe iz člena 7(3)(a) Okvirne direktive, in če da, ali taka odobritev lahko vpliva na trgovino med državami članicami v smislu člena 7(3)(b) Okvirne direktive.

38 Prvič, glede vprašanja, ali odobritev cen zaključevanja klicev v mobilnem omrežju spada med ukrepe iz člena 7(3)(a) Okvirne direktive, je treba spomniti, da je treba ta člen razlagati v povezavi s členoma 8(2) in 13(1) Direktive o dostopu, in da je iz kombinirane razlage teh določb razvidno, da taka odobritev spada na področje uporabe tega člena 7(3)(a), če spada med „obveznosti v zvezi s pokrivanjem stroškov in cenovnim nadzorom, vključno z obveznostmi za stroškovno naravnanost cen in obveznostmi glede sistemov stroškovnega računovodstva, da se zagotovijo določene vrste medomrežnega povezovanja in/ali dostopa“ iz člena 13(1) Direktive o dostopu.

39 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da sta pojma „dostop“ in „medomrežno povezovanje“ opredeljena v členu 2(a) in (b) Direktive o dostopu, z nobeno določbo zadnjenavedene direktive pa ni pojasnjeno, kako je treba razlagati pojem „obveznosti v zvezi s pokrivanjem stroškov in cenovnim nadzorom, vključno z obveznostmi za stroškovno naravnanost cen in obveznostmi glede sistemov stroškovnega računovodstva, da se zagotovijo določene vrste medomrežnega povezovanja in/ali dostopa“ iz navedenega člena 13(1).

40 Pri razlagi tega pojma je torej treba upoštevati ne le njegovo besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (glej v tem smislu sodbi The Number (UK) in Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, točka 28, in KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 33).

41 Glede njegovega besedila je treba najprej poudariti, da je iz izraza „vključno“, ki je uporabljen v členu 13(1) Direktive o dostopu, razvidno, da so „obveznosti za stroškovno naravnanost cen“ le primeri „obveznosti v zvezi s pokrivanjem stroškov in cenovnim nadzorom“ iz te določbe. Zato je treba zavrniti trditev družbe Vodafone, da odobritev cen zaključevanja klicev v mobilnem omrežju ne spada med ukrepe iz člena 13(1) Direktive o dostopu in s tem iz člena 8(2) te iste direktive in člena 7(3)(a) Okvirne direktive, ker naj ne bi šlo za „obveznost za stroškovno naravnanost cen“.

42 Nato je treba ugotoviti, da ima pojem „obveznosti v zvezi s […] cenovnim nadzorom“ širok pomen in da glede na običajni pomen v njem uporabljenih izrazov nujno zajema ukrep, kot je odobritev cen zaključevanja klicev v mobilnem omrežju, saj je tak ukrep, ki se nanaša na zadevnega operaterja in je predhoden uporabi zadevnih cen, že po svoji naravi ukrep cenovnega nadzora.

43 Nazadnje, iz člena 13(1) Direktive o dostopu je razvidno tudi, da se morajo „obveznosti v zvezi s […] cenovnim nadzorom“, ki jih določa, nanašati na „zagotavljanje določenih vrst medomrežnega povezovanja in/ali dostopa“. Po eni strani je tako medomrežno povezovanje v členu 2(b) te direktive opredeljeno kot „fizično in logično povezovanje javnih komunikacijskih omrežij, ki jih uporablja isto ali drugo podjetje, da omogoči uporabnikom iz enega podjetja komunikacijo z uporabniki iz istega ali drugega podjetja“. Po drugi strani pa v skladu s stališčem, ki ga je Komisija predložila Sodišču, zaključevanje klicev v mobilnem omrežju pomeni storitev, ki omogoča dokončanje telefonskega klica z iskanim naročnikom. Iz tega je nujno razvidno, da se odobritev cen zaključevanja klicev v mobilnem omrežju nanaša na „zagotavljanje določenih vrst medomrežnega povezovanja in/ali dostopa“ v smislu člena 13(1) Direktive o dostopu.

44 Iz besedila zadnjenavedenega člena tako izhaja, da odobritev cen zaključevanja klicev v mobilnem omrežju spada med obveznosti v zvezi s cenovnim nadzorom iz navedenega člena, ki jih NRO na podlagi člena 8(2) Direktive o dostopu lahko naložijo operaterju, ki ima pomembno tržno moč na trgu mobilne telefonije, in ki se, če so nameravane in bi vplivale na trgovino med državami članicami, v skladu z odstavkom 4 tega člena 8 lahko naložijo šele po končanem postopku iz člena 7 Okvirne direktive.

45 Ta razlaga odstavka 1 člena 13 Direktive o dostopu je podkrepljena s sobesedilom te določbe. Poleg naslova navedenega člena 13, ki se izrecno nanaša na „cenovni nadzor“, je v odstavku 2 med drugim navedeno, da „[NRO] zagotovijo […] predpisan[o] […] metodologij[o] določanja cen“. Poleg tega je v uvodni izjavi 20 Direktive o dostopu v bistvu navedeno, da je v okviru cenovnega nadzora „[r]egulativni poseg […] lahko sorazmerno blag […], lahko pa je bolj temeljit […]“. V tem smislu je tudi v odstavku 4 člena 16 Okvirne direktive, v povezavi z odstavkom 2 tega člena, sklicevanje na „ustrezne posebne regulativne obveznosti“, na katere se med drugim nanaša člen 8 Direktive o dostopu.

46 Tako Direktiva o dostopu kot Okvirna direktiva torej predvidevata, da posebne obveznosti v zvezi s cenovnim nadzorom, tako specifične kot je odobritev cen zaključevanja klicev v mobilnem omrežju, lahko spadajo med obveznosti iz člena 13(1) Direktive o dostopu, ki jih NRO lahko naložijo operaterjem s pomembno tržno močjo.

47 Razlaga, navedena v točki 44 te sodbe, je poleg tega po eni strani podkrepljena s cilji Direktive o dostopu, katere namen je v skladu z njenim členom 1(1) uskladitev načina, s katerim države članice urejajo dostop do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter njihovo medomrežno povezovanje. V zvezi s tem ta direktiva v uvodni izjavi 13 opozarja, da bi Komisija morala biti sposobna zagotoviti usklajeno uporabo določb te direktive, da bi omogočila, da se akterji na trgu v različnih državah članicah v podobnih okoliščinah obravnavajo na podoben način, NRO pa bi morali uskladiti svoje ukrepe, da bi zagotovili uporabo najprimernejšega pravnega sredstva.

48 Po drugi strani in po analogiji pa je v členu 1(1) Okvirne direktive pojasnjeno, da je med drugim njen cilj določiti več postopkov za zagotovitev usklajene uporabe regulativnega okvira v celotni Evropski uniji. Tako je iz odstavka 2 člena 7 Okvirne direktive razvidno, da je cilj postopka, določenega v odstavku 3 tega člena, ki je poleg tega naslovljen „Konsolidacija notranjega trga za elektronske komunikacije“, omogočiti NRO, da prispevajo k razvoju notranjega trga tako, da sodelujejo med seboj in s Komisijo na pregleden način, s čimer v vseh državah članicah zagotovijo dosledno uporabo določb te direktive in posebnih direktiv. Ta obveznost preglednega sodelovanja NRO in Komisije je med drugim NRO izrecno naložena s členom 8(3)(d) Okvirne direktive, ki še določa, da mora biti to sodelovanje usmerjeno tudi k razvoju dosledne regulativne prakse.

49 V skladu z navedbami Agencije, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, in stališčem, ki ga je Komisija predložila Sodišču, je namen odobritve cen zaključevanja klicev v mobilnem omrežju, kot je ta iz postopka v glavni stvari, izvajanje abstraktnih obveznosti, določenih v predhodnem sklepu, in ima posledično konkreten in neposreden vpliv na trg, in sicer za regulirana podjetja in tudi za prosilce za dostop, ki se na njih obračajo, v zvezi s stroški in konkurenčnostjo. Poleg tega dejanska uporaba takih abstraktnih obveznosti, ki naj bi jo omogočala taka odobritev, kot je navedla Komisija, lahko privede do znatnih razlik v regulativni obravnavi cen zaključevanja klicev v mobilnih omrežjih.

50 V teh okoliščinah bi bili vsi cilji usklajevanja, koordinacije, sodelovanja in preglednosti za doseganje konsolidacije notranjega trga za elektronske komunikacije, ki jim sledita Okvirna direktiva in Direktiva o dostopu, ogroženi, če za tako odobritev ne bi veljal postopek iz člena 7(3) Okvirne direktive.

51 Poleg tega je treba poudariti, da ne iz besedila zadevnih določb ne iz splošne sistematike Okvirne direktive ali Direktive o dostopu, niti iz njunih ciljev ni mogoče sklepati, da je zakonodajalec Unije želel, kot to menita družba Vodafone in predložitveno sodišče, znotraj obveznosti v zvezi s cenovnim nadzorom iz člena 13(1) Direktive o dostopu razlikovati med ukrepi, ki bi bili „osnovni“, „temeljni“ ali „regulativni“ in za katere bi moral veljati postopek iz člena 7(3) Okvirne direktive, in ukrepi, ki bi bili „izvršilni“ za navedene ukrepe in ki bi se lahko izognili navedenemu postopku.

52 Sodišče je v zvezi s tem že odločilo, da za presojo, ali je treba za ukrep, ki ga NRO namerava sprejeti, izvesti postopek, določen v členu 7(3) Okvirne direktive, ni odločilna vrsta postopka, ki teče pred NRO, ampak predmet ukrepa, ki ga NRO namerava sprejeti, in vplivi, ki jih ima lahko ta ukrep na trgovino med državami članicami (glej v tem smislu sodbo Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej in Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, točka 34).

53 Dalje, poleg tega, da bi tako razlikovanje lahko ogrozilo cilje Okvirne direktive in Direktive o dostopu, navedene v točkah 47 in 48 te sodbe, ker bi lahko vodilo do različnega regulativnega obravnavanja podobnih položajev, noben argument v podporo temu razlikovanju ne more temeljiti na odstavku 3 člena 13 Direktive o dostopu, ker je iz njega jasno razvidno, da se ta določba nanaša le na primere, v katerih je bila podjetju naložena obveznost stroškovne naravnanosti cen, ki pa je, kot je bilo ugotovljeno v točki 41 te sodbe, le en primer obveznosti iz odstavka 1 tega člena.

54 Poleg tega je treba ugotoviti, da za razlago iz točke 44 te sodbe ni mogoče šteti, da je v nasprotju z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, ker naj bi po mnenju predložitvenega sodišča vključevala „neposredno vpletanje Komisije v določitev konkretnih cen“, saj je očitno, da ne zadevni postopek ne ta razlaga ne dajeta Komisiji takega pooblastila, da bi avtoritarno določala cene storitev elektronskih komunikacij.

55 Drugič, glede vprašanja, ali bi odobritev cen zaključevanja klicev v mobilnem omrežju vplivala na trgovino med državami članicami v smislu člena 7(3)(b) Okvirne direktive, je treba spomniti, da v skladu s sodno prakso Sodišča načrtovani ukrep NRO vpliva na trgovino med državami članicami v smislu te določbe, če lahko nanjo – in to znatno – vpliva neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno (glej v tem smislu sodbo Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej in Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, točke od 49 do 54 in 59). V uvodni izjavi 38 Okvirne direktive je poleg tega pojasnjeno, da ukrepi, ki lahko vplivajo na trgovino med državami članicami, med drugim zajemajo ukrepe, ki vplivajo na cene za uporabnike v drugih državah članicah.

56 V obravnavani zadevi je iz stališča Agencije, kot je bilo predstavljeno v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, in iz stališča, ki ga je Komisija predložila Sodišču, razvidno, da cene zaključevanja klicev v mobilnem omrežju ustrezajo cenam, ki jih morajo druga podjetja, vključno podjetja iz drugih držav članic, plačati operaterju klicanega mobilnega telefonskega omrežja za zaključevanje klicev v tem omrežju, in da te cene vplivajo na cene, ki jih morajo uporabniki v drugih državah članicah plačati, ko kličejo stranke zadevnega operaterja v zadevni državi članici, ker se te cene zaključevanja klicev v mobilnem omrežju odražajo v cenah klicev končnih uporabnikov.

57 V teh okoliščinah, ki jih mora predložitveno sodišče preveriti, je treba ob upoštevanju navedb v točki 55 te sodbe ugotoviti, da bi odobritev cen zaključevanja klicev v mobilnem omrežju vplivala na trgovino med državami članicami v smislu člena 7(3)(b) Okvirne direktive.

58 Glede na navedene ugotovitve je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 7(3) Okvirne direktive razlagati tako, da mora NRO, kadar je operaterju, ki je bil opredeljen kot operater s pomembno tržno močjo, naložil opravljanje storitev zaključevanja klicev v mobilnem omrežju in je za cene teh storitev po koncu postopka, določenega s tem členom, določil obveznost odobritve, ponovno izvesti ta postopek pred vsako odobritvijo teh cen temu operaterju, če bi ta odobritev lahko vplivala na trgovino med državami članicami v smislu tega člena.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 7(3) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) je treba razlagati tako, da mora nacionalni regulativni organ, kadar je operaterju, ki je bil opredeljen kot operater s pomembno tržno močjo, naložil opravljanje storitev zaključevanja klicev v mobilnem omrežju in je za cene teh storitev po koncu postopka, določenega s tem členom, določil obveznost odobritve, ponovno izvesti ta postopek pred vsako odobritvijo teh cen temu operaterju, če bi ta odobritev lahko vplivala na trgovino med državami članicami v smislu tega člena.

Podpisi