WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 12 listopada 2009 r.*

W sprawie C-192/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Korkein hallinto-oikeus (Finlandia) postanowieniem z dnia 8 maja 2008 r., które wpłynęło do Trybunału tego samego dnia, w postępowaniu:

TeliaSonera Finland Oyj

przy udziale:

iMEZ Ab,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa drugiej izby, C.W.A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris (sprawozdawca) i L. Bay Larsen, sędziowie,

* Język postępowania: fiński.

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 kwietnia 2009 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu TeliaSonera Finland Oyj przez K. Mattilę, oikeustieteen kandidaatti,

— w imieniu iMEZ Ab przez S. Aalta, asianajaja,

— w imieniu rządu fińskiego przez A. Guimaraes-Purokoski, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu włoskiego przez I. Bruni, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,

— w imieniu rządu litewskiego przez I. Jarukaitisa, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz M. de Mol, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu polskiego przez M. Dowgielewicza, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu rumuńskiego przez A. Ciobanu-Dordeę, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez E. Gane oraz L. Nicolae, consilieri,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez I. Koskinena oraz A. Nijenhuisa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 maja 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 1, 5 i 8 dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywy o dostępie) (Dz.U. L 108, s. 7, zwanej dalej „dyrektywą o dostępie").

2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania pomiędzy TeliaSonera Finland Oyj (zwaną dalej „TeliaSonera"), następcą prawnym Sonera Mobile Networks Oy, a viestintävirasto (urzędem regulacji telekomunikacji, zwanym dalej „URT") i iMEZ Ab (zwaną dalej „iMEZ") w przedmiocie skargi na decyzję wydaną w dniu 11 grudnia 2006 r. przez URT w odniesieniu do TeliaSonera.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Motywy 5, 6, 8 i 19 dyrektywy o dostępie stanowią, co następuje:

„(5) W ramach otwartego i konkurencyjnego rynku nie powinny istnieć ograniczenia, które uniemożliwiałyby przedsiębiorstwom negocjowanie pomiędzy sobą porozumień, w tym porozumień transgranicznych, dotyczących dostępu i wzajemnych połączeń, stosownie do reguł konkurencji przewidzian[ych] w traktacie [WE]. w kontekście kreowania bardziej efektywnego, prawdziwie ogólnoeuropejskiego rynku, z efektywną konkurencją, większym wyborem i bardziej konkurencyjnymi cenami dla konsumentów, przedsiębiorstwa, które otrzymują wnioski o dostęp lub wzajemne połączenia, powinny na ogół zawierać takie porozumienia według reguł handlowych oraz prowadzić negocjacje w dobrej wierze.

(6) W odniesieniu do rynków, na których nadal występują duże różnice w pozycji negocjacyjnej pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami, a niektóre przedsiębiorstwa bazują przy świadczeniu swoich usług na infrastrukturze zapewnionej przez inne, wskazane jest ustanowienie uregulowań prawnych, które gwarantowałyby skuteczne funkcjonowanie rynku. Krajowe organy regulacyjne powinny mieć uprawnienia do zabezpieczenia odpowiedniego dostępu, wzajemnych połączeń oraz interoperacyjności usług ze względu na interes użytkowników końcowych w sytuacji, gdy negocjacje handlowe okażą się

bezowocne. w szczególności mogą one zapewnić możliwość podłączenia [połączenia] typu koniec-koniec poprzez nałożenie proporcjonalnych obowiązków na przedsiębiorstwa kontrolujące dostęp do użytkowników końcowych […].

[…]

(8) Operatorzy sieciowi, którzy kontrolują dostęp do swoich klientów, dysponują wyłącznym numerem lub adresem identyfikacyjnym w opublikowanej serii numerów i adresów. Inni operatorzy sieciowi powinni mieć możliwość kierowania ruchu telefonicznego do takich klientów, a tym samym powinni mieć możliwość bezpośredniego lub pośredniego dostępu do wzajemnych połączeń z nimi. Tym samym obowiązujące prawa i obowiązki w zakresie negocjowania wzajemnych połączeń powinny zostać zachowane […].

[…]

(19) Uczynienie obowiązkowym przyznawania dostępu do infrastruktury sieciowej może być uzasadnione zwiększaniem konkurencji, jednakże krajowe organy regulacyjne powinny zrównoważyć prawa właściciela infrastruktury do jej eksploatowania dla własnych korzyści z prawami innych usługodawców do dostępu do zasobów niezbędnych dla zapewnienia konkurencyjnych usług. Jeżeli na operatorów został nałożony obowiązek rozpatrywania uzasadnionych wniosków o dostęp i o użytkowanie elementów sieci i urządzeń towarzyszących, wnioski takie mogą być odrzucane jedynie w oparciu o obiektywne kryteria, takie jak techniczna wykonalność albo potrzeba zapewnienia integralności sieci. […]".

4 Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy o dostępie:

„[…] niniejsza dyrektywa harmonizuje sposób, w jaki państwa członkowskie regulują dostęp do sieci łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i wzajemne połączenia. Celem dyrektywy jest ustanowienie ram prawnych, zgodnie z zasadami rynku wewnętrznego, dla regulowania stosunków pomiędzy dostawcami sieci i usług prowadzących do powstania zrównoważonej konkurencji, interoperacyjności usług łączności elektronicznej oraz korzyści dla konsumenta".

5 Artykuł 2 tej dyrektywy zawiera między innymi następujące definicje:

„[…]

a) »dostęp« oznacza udostępnianie urządzeń lub usług innemu przedsiębiorstwu, na ściśle określonych warunkach, na zasadzie wyłączności albo braku wyłączności, celem świadczenia usług łączności elektronicznej. Obejmuje to m.in.: dostęp do elementów sieci i urządzeń towarzyszących, co może się wiązać z podłączeniem wyposażenia za pomocą stacjonarnych albo niestacjonarnych środków (w szczególności obejmuje to dostęp do pętli lokalnej oraz urządzeń i usług niezbędnych do obsługi pętli lokalnej), dostęp do fizycznej infrastruktury, w tym budynków, przewodów i masztów; dostęp do odpowiednich systemów oprogramowania, w tym do systemów operacyjnego wspierania, dostęp do translacji numerów albo systemów zapewniających ekwiwalentną funkcjonalność, dostęp do stacjonarnych i ruchomych sieci, a w szczególności do roamingu, dostęp do systemów warunkowego dostępu do usług telewizji cyfrowej, dostęp do sieciowych usług wirtualnych;

b) »wzajemne połączenia« oznacza[ją] fizyczne i logiczne połączenia pomiędzy publicznymi sieciami łączności użytkowanymi przez jedno i to samo albo inne przedsiębiorstwo, celem umożliwienia użytkownikom jednego przedsiębiorstwa porozumiewania się z użytkownikami tego samego lub innego przedsiębiorstwa albo zapewnienia dostępu do usług innego przedsiębiorstwa. Usługi mogą być świadczone przez powyższe podmioty albo inne podmioty, które mają dostęp do sieci. Wzajemne połączenia stanowią specyficzny rodzaj dostępu realizowanego pomiędzy operatorami sieci publicznych;

c) »operator« oznacza przedsiębiorstwo udostępniające lub upoważnione do udostępniania publicznych sieci łączności albo urządzeń towarzyszących;

[…]”.

6 Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy o dostępie:

„Państwa członkowskie zapewnią, by nie istniały ograniczenia, które utrudniałyby przedsiębiorstwom w tym samym państwie członkowskim albo w różnych państwach członkowskich prowadzenie pomiędzy sobą negocjacji w sprawie umów o technicznych i handlowych warunkach dotyczących dostępu lub wzajemnych połączeń, zgodnie z prawem wspólnotowym. Przedsiębiorstwo ubiegające się o dostęp albo wzajemne połączenia nie musi mieć zezwolenia na działanie w państwie członkowskim, w którym ubiega się o dostęp albo wzajemne połączenia, jeżeli nie świadczy usług i nie obsługuje sieci w tym państwie członkowskim”.

7 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Prawa i obowiązki przedsiębiorstw", brzmi następująco:

„1. Operatorzy publicznych sieci łączności mają prawo, a na wniosek innego uprawnionego przedsiębiorstwa obowiązek negocjowania wzajemnych połączeń celem świadczenia usług łączności elektronicznej publicznie dostępnych, w sposób zapewniający świadczenie tych usług oraz ich interoperacyjności w obrębie Wspólnoty. Operatorzy zapewnią dostęp i wzajemne połączenia innym przedsiębiorstwom na zasadach i warunkach zgodnych z wymogami nałożonymi przez krajowy organ regulacyjny zgodnie z art. 5, 6, 7 oraz 8.

[…]".

8 Artykuł 5 tej dyrektywy, zatytułowany „Prawa i zakres odpowiedzialności krajowych organów regulacyjnych w zakresie dostępu i wzajemnych połączeń", stanowi:

„1. Dla realizacji celów określonych w art. 8 dyrektywy 2002/21/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej) (Dz.U. L 108, s. 33)] krajowe organy regulacyjne wspierają i, w razie potrzeby, zapewniają, zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy, odpowiedni dostęp oraz wzajemne połączenia, jak również interoperacyjność usług, oraz wykonują swoje zadania w taki sposób, by promować wydajność, zrównoważoną konkurencję oraz zapewnić maksymalne korzyści dla użytkowników końcowych.

W szczególności i niezależnie od środków, które mogłyby zostać podjęte w stosunku do przedsiębiorstw dysponujących znaczącą pozycją rynkową zgodnie z art. 8, krajowe organy regulacyjne mogą nakładać:

a) w granicach tego, co niezbędne dla zapewnienia możliwości połączenia typu koniec-koniec, obowiązki na przedsiębiorstwa, które kontrolują dostęp do użytkowników końcowych, w tym, w uzasadnionym przypadku, obowiązek wzajemnych połączeń ich sieci w sytuacji, kiedy nie zostało to jeszcze zrealizowane;

[…]

2. Nakładając na operatora obowiązek [zapewnienia] dostępu zgodnie z art. 12, krajowe organy regulacyjne mogą określić techniczne i operacyjne wymogi, jakie podmiot zapewniający ten dostęp lub osoby korzystające z tego dostępu będą musieli spełnić, zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sieci. Wymogi związane z wdrażaniem szczegółowych norm i specyfikacji technicznych będą zgodne z art. 17 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej).

3. Obowiązki i wymogi nałożone na podstawie ust. 1 oraz 2 będą obiektywne, przejrzyste, proporcjonalne i niedyskryminujące oraz będą realizowane zgodnie z procedurami przewidzianymi w art. 6 oraz 7 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej).

4. W zakresie dostępu i wzajemnych połączeń państwa członkowskie zapewnią, aby krajowy organ regulacyjny mógł z własnej inicjatywy interweniować w uzasadnionych przypadkach, albo na wniosek jednej ze stron, w razie braku porozumienia pomiędzy przedsiębiorstwami, celem zapewnienia przestrzegania celów określonych w art. 8 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej), zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy oraz procedurami, o których mowa w art. 6, 7, 20 oraz 21 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej)".

9 Artykuły 6–13 dyrektywy o dostępie określają obowiązki nakładane na operatorów oraz procedury przeglądu rynków.

10 Obowiązki i procedury dotyczące operatorów wskazanych jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku określone są między innymi w art. 8–12 tej dyrektywy.

11 Wspomniany art. 12, zatytułowany „Obowiązki związane z dostępem i użytkowaniem specyficznych urządzeń sieciowych", stanowi:

„1. Krajowe organy regulacyjne mogą nałożyć na operatorów, zgodnie z art. 8, obowiązek uwzględnienia uzasadnionych wniosków o dostęp i użytkowanie specyficznych elementów sieci oraz do urządzeń towarzyszących [o dostęp do specyficznych elementów sieci i urządzeń towarzyszących oraz o umożliwienie ich użytkowania], w szczególności jeżeli krajowe organy regulacyjne uznają, że odmowa przyznania dostępu lub ustanowienie nierozsądnych zasad i warunków mających podobny skutek uniemożliwiłyby pojawienie się trwale konkurencyjnego rynku detalicznego albo nie byłyby w interesie użytkowników końcowych.

W szczególności na operatorów mogą zostać nałożone obowiązki:

a) przyznania osobom trzecim dostępu do specyficznych elementów lub urządzeń sieciowych, w tym uwolnionego dostępu do pętli lokalnej;

b) negocjowania w dobrej wierze z przedsiębiorstwami ubiegającymi się o dostęp;

[…]

g) świadczenia specyficznych usług niezbędnych dla zapewnienia użytkownikom końcowym interoperacyjności usług typu koniec-koniec, w szczególności w odniesieniu do usług w inteligentnych sieciach albo usług roamingu w sieciach ruchomych;

[…]

i) zapewnienia wzajemnych połączeń pomiędzy sieciami albo urządzeniami sieciowymi.

Krajowe organy regulacyjne mogą uzupełnić powyższe obowiązki o wymogi dotyczące uczciwości, zasadności i terminowości.

[…]".

12 Z kolei art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności

elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) (Dz.U. L 108, s. 21) zawiera następującą definicję:

„»ogólne zezwolenie« oznacza ramy prawne, określone przez państwa członkowskie, zapewniające prawo świadczenia dostępu do sieci oraz usług w dziedzinie łączności elektronicznej oraz określające szczegółowe obowiązki, jakie mogą zostać nałożone w odniesieniu do wszystkich lub poszczególnych rodzajów sieci i usług łączności elektronicznej, zgodnie z postanowieniami niniejszej dyrektywy".

13 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Minimalna lista praw wynikających z ogólnego zezwolenia", brzmi następująco:

„1. Przedsiębiorstwa posiadające [ogólne] zezwolenia mają prawo do:

a) świadczenia dostępu do sieci i usług w zakresie łączności elektronicznej;

[…].

2. Jeżeli takie przedsiębiorstwa świadczą dostęp do sieci i usługi w zakresie łączności elektronicznej na rzecz ogółu ludności, ogólne zezwolenie także uprawnia do:

a) negocjowania wzajemnych połączeń, a w razie potrzeby uzyskiwania wzajemnych połączeń z lub od innych podmiotów udostępniających sieci i usługi w zakresie łączności elektronicznej w sposób publicznie dostępny na mocy ogólnego zezwolenia, gdziekolwiek w obrębie Wspólnoty, na warunkach i zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2002/19/WE (dyrektywa o dostępie);

[…]".

14 Artykuł 6 dyrektywy o zezwoleniach stanowi:

„1. Ogólne zezwolenie na udostępnianie sieci i świadczenie usług w zakresie łączności elektronicznej […] mogą być poddane jedynie wymogom określonym [w części] A […] załącznika. Takie wymogi winny być obiektywnie uzasadnione stosownie do danej sieci lub danej usługi, niedyskryminujące, proporcjonalne i przejrzyste.

2. Szczególne obowiązki, które mogą być nałożone na podmioty udostępniające sieci i usługi w zakresie łączności elektronicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 [a także art.] 6 oraz 8 dyrektywy [o dostępie] winny być prawnie oddzielone od praw i obowiązków wynikających z ogólnego zezwolenia.[…]

[…]".

15 Na podstawie części A załącznika do tej dyrektywy jednym z wymogów, które mogą być związane z ogólnym zezwoleniem, jest zapewnienie interoperacyjności usług oraz wzajemnych połączeń sieciowych, zgodnie z dyrektywą o dostępie.

16 Jeżeli chodzi o dyrektywę ramową, w art. 2 zawiera ona między innymi następujące definicje:

„[…]

c) »usługa łączności elektronicznej« oznacza usługę zazwyczaj świadczoną za wynagrodzeniem, polegającą całkowicie lub częściowo na przekazywaniu sygnałów w sieciach łączności elektronicznej, w tym usługi telekomunikacyjne i usługi transmisyjne świadczone poprzez sieci nadawcze; nie obejmuje jednak usług związanych z zapewnianiem albo wykonywaniem kontroli treści przekazywanych przy wykorzystaniu sieci lub usług łączności elektronicznej. Spod zakresu niniejszej definicji wyłączone są usługi społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu art. 1 dyrektywy 98/34/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.U. L 204, s. 37)], jeżeli nie polegają one całkowicie lub częściowo na przekazywaniu sygnałów w sieciach łączności elektronicznej;

d) »publiczna sieć łączności« oznacza sieć łączności elektronicznej wykorzystywaną całkowicie lub częściowo do świadczenia publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej;

[…]”.

17 Artykuły 8–13 dyrektywy ramowej określają zadania, które krajowe organy regulacyjne powinny wypełniać w celu wspierania konkurencji i rozwoju rynku wewnętrznego oraz promowania interesów obywateli Unii Europejskiej.

Prawo krajowe

18 Paragraf 2 viestintämarkkinalaki 393/2003 (ustawy o rynku telekomunikacyjnym) z dnia 23 maja 2003 r., zatytułowany „Definicje", stanowi, co następuje:

„Dla celów niniejszej ustawy:

[…]

13) »wzajemne połączenia« oznaczają fizyczne i logiczne połączenia pomiędzy publicznymi sieciami i usługami, w celu zapewnienia dostępu użytkowników do sieci i usług łączności innego przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego;

[…]

17) »przedsiębiorstwo sieciowe« oznacza przedsiębiorstwo udostępniające sieć łączności, którą posiada lub którą dzierży na innej podstawie w celu przekazywania, rozpowszechniania lub udostępniania wiadomości;

[…]

19) »przedsiębiorstwo usługowe« oznacza przedsiębiorstwo, które przekazuje wiadomości przy wykorzystaniu sieci łączności, którą posiada lub którą nabyło od przedsiębiorstwa sieciowego w celu jej użytkowania lub które rozpowszechnia lub udostępnia wiadomości w sieci łączności masowej;

[…]

21) »przedsiębiorstwo telekomunikacyjne« oznacza każde przedsiębiorstwo sieciowe lub przedsiębiorstwo usługowe;

[…]”.

19 Zgodnie z § 39 tej ustawy, zatytułowanym „Obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie wzajemnych połączeń”, przedsiębiorstwo telekomunikacyjne zobowiązane jest do negocjowania połączeń wzajemnych z innym przedsiębiorstwem telekomunikacyjnym. Na mocy § 39 ust. 2 URT może w drodze decyzji nałożyć na przedsiębiorstwo posiadające znaczącą pozycję rynkową obowiązek połączenia sieci lub usługi komunikacyjnej z siecią lub usługą komunikacyjną innego przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego. Przepis § 39 ust. 3 upoważnia również URT do nałożenia identycznego obowiązku na przedsiębiorstwa nieposiadające znaczącej pozycji

rynkowej, pod warunkiem że przedsiębiorstwa te kontrolują dostęp użytkowników do sieci łączności i że obowiązek ten jest niezbędny w celu zapewnienia wzajemnych połączeń sieci łączności.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

20 Jak wynika z postanowienia odsyłającego, w dniu 10 maja 2006 r. iMEZ zwrócił się do URT z wnioskiem o podjęcie środków niezbędnych dla zapewnienia zawarcia z TeliaSonera umowy w sprawie wzajemnych połączeń dotyczącej przekazywania krótkich wiadomości tekstowych (zwanych dalej „SMS") oraz wiadomości multimedialnych (zwanych dalej „MMS").

21 W dniu 18 maja 2006 r. URT skierował sprawę do postępowania pojednawczego, które zakończyło się stwierdzeniem niepowodzenia negocjacji.

22 W dniu 7 sierpnia 2006 r. iMEZ, spółka z siedzibą w Szwecji, złożyła do URT wniosek o zobowiązanie TeliaSonera do prowadzenia w dobrej wierze negocjacji w sprawie wzajemnych połączeń, proponując zawarcie porozumienia wzajemnego opartego na rozsądnych warunkach. Na wypadek nienałożenia takiego obowiązku, w ramach żądania ewentualnego, iMEZ złożyła wniosek o nałożenie na TeliaSonera obowiązku ustanowienia połączeń wzajemnych dla usług SMS i MMS oraz obowiązku ustalenia opłat za zakańczanie tych dwóch rodzajów wiadomości w oparciu o ponoszone koszty i w sposób niedyskryminujący. W ramach dalszego żądania ewentualnego iMEZ wniosła o określenie usługi zakańczania SMS i MMS w pojedynczej sieci telefonii komórkowej jako telekomunikacyjnego rynku właściwego i o uznanie TeliaSonera za przedsiębiorstwo posiadające znaczącą pozycję na tym rynku, co pozwoliłoby iMEZ uzyskać dostęp do wzajemnych połączeń.

23 Decyzją z dnia 11 grudnia 2006 r. URT stwierdził, że TeliaSonera uchybiła obowiązkowi negocjowania wzajemnych połączeń ciążącemu na niej na mocy § 39 ustawy o rynku telekomunikacyjnym i nakazał jej prowadzenie w dobrej wierze negocjacji z iMEZ w sprawie wzajemnego połączenia usług SMS i MMS. Zgodnie z tą decyzją negocjacje powinny uwzględniać cele, do których zmierzają wzajemne połączenia, i opierać się na założeniu, że prawidłowe funkcjonowanie usług SMS i MMS pomiędzy systemami może być zapewnione na rozsądnych warunkach umożliwiających użytkownikom korzystanie z usług przekazywania wiadomości świadczonych przez odnośne przedsiębiorstwa.

24 Na powyższą decyzję TeliaSonera wniosła skargę do Korkein hallinto-oikeus (naczelnego sądu administracyjnego), twierdząc, że URT nie miał uprawnień do określenia wymogów co do treści warunków umowy, która ma być negocjowana, dotyczących wzajemnego połączenia usług SMS i MMS. W swojej skardze TeliaSonera wnosi, po pierwsze, o potwierdzenie, że spełniła ona obowiązek negocjowania przewidziany w § 39 ustawy o rynku telekomunikacyjnym, a po drugie, o uchylenie decyzji URT z dnia 11 grudnia 2006 r.

25 W tych okolicznościach Korkein hallinto-oikeus postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 4 ust. 1 dyrektywy [o dostępie] w związku, po pierwsze, z motywami 5, 6 i 8 tej dyrektywy, a po drugie, z jej art. 5 i 8, powinien być interpretowany w ten sposób,

a) że prawo krajowe, takie jak § 39 ust. 1 [ustawy o rynku telekomunikacyjnym], może stanowić, iż każde przedsiębiorstwo telekomunikacyjne jest zobowiązane do prowadzenia negocjacji z innymi przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi w sprawie wzajemnych połączeń, a w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na to pytanie,

b) że krajowy organ regulacyjny może uznać, iż obowiązek negocjacji nie został spełniony, jeżeli przedsiębiorstwo telekomunikacyjne niemające znaczącej pozycji rynkowej zaoferowało innemu przedsiębiorstwu wzajemne połączenia na warunkach, które w opinii organu są całkowicie jednostronne i mogą uniemożliwić rozwój konkurencyjnego rynku na poziomie użytkowników końcowych, jako że faktycznie uniemożliwiały one temu innemu przedsiębiorstwu zaoferowanie jego klientom możliwości przesyłania [MMS] do klientów końcowych, którzy są przyłączeni do sieci przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego, a w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej także na to pytanie,

c) że krajowy organ regulacyjny może na podstawie wydanej przez siebie decyzji zobowiązać wspomniane przedsiębiorstwo telekomunikacyjne, które nie ma zatem znaczącej pozycji rynkowej, do prowadzenia w dobrej wierze negocjacji w sprawie wzajemnych połączeń usług SMS i MMS między systemami [obu odnośnych] przedsiębiorstw w taki sposób, że w negocjacjach handlowych uwzględnione zostaną cele, do których zmierzają wzajemne połączenia oraz że negocjacje będą prowadzone z założeniem, iż prawidłowe działanie usług SMS i MMS pomiędzy tymi systemami może zostać zapewnione na rozsądnych warunkach, tak aby użytkownicy mieli możliwość korzystania z usług łączności przedsiębiorstw telekomunikacyjnych?

2) Czy przy udzielaniu odpowiedzi na te pytania należy przypisać znaczenie charakterowi sieci iMEZ oraz temu, czy iMEZ powinna być postrzegana jako operator publicznych sieci łączności elektronicznej?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie części pierwszej pytania pierwszego i w przedmiocie pytania drugiego

26 W części pierwszej pytania pierwszego sąd krajowy dąży do ustalenia, czy art. 4 ust. 1 dyrektywy o dostępie w związku z motywami 5, 6 i 8 oraz w związku z art. 5 i 8 tej dyrektywy stoi na przeszkodzie uregulowaniom krajowym takim jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które nie zastrzegają możliwości powołania się na obowiązek negocjowania w przedmiocie połączenia wzajemnego wyłącznie dla operatorów publicznych sieci łączności. Łącznie z tą kwestią należy rozpatrywać pytanie drugie, w którym sąd krajowy zastanawia się, czy w związku z powyższym status i charakter sieci przedsiębiorstwa, powołującego się dla swej korzyści na obowiązek negocjowania, mają wpływ na jego stosunki z innym odnośnym przedsiębiorstwem.

27 Na wstępie należy uściślić, że — przy uwzględnieniu definicji zawartych w § 2 ustawy o rynku telekomunikacyjnym przedstawionych w pkt 18 niniejszego wyroku — pytanie pierwsze zmierza w rzeczywistości do ustalenia, czy na obowiązek negocjowania przewidziany w art. 4 ust. 1 dyrektywy o dostępie mogą powoływać się dostawcy usług w celu zapewnienia interoperacyjności usług łączności.

28 Jak wynika z postanowień wspomnianego art. 4 ust. 1, obowiązek negocjowania w przedmiocie wzajemnych połączeń spoczywa na wszystkich operatorach publicznych sieci łączności, jeżeli zażąda tego inne przedsiębiorstwo posiadające zezwolenie.

29 W odniesieniu do zezwolenia należy zauważyć, że art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy o zezwoleniach definiuje „zezwolenie ogólne", udzielone przedsiębiorstwom na

podstawie art. 3 ust. 2 tej dyrektywy, jako „ramy prawne, określone przez państwa członkowskie, zapewniające prawo świadczenia dostępu do sieci oraz usług w dziedzinie łączności elektronicznej”.

30 Powyższa definicja dotyczy więc również przedsiębiorstw usługowych.

31 Jednakże art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy o zezwoleniach precyzuje, że przedsiębiorstwa posiadające takie zezwolenie, które oferują dostęp do sieci i usługi w zakresie łączności elektronicznej na rzecz ogółu ludności, są uprawnione do negocjowania wzajemnych połączeń z innymi podmiotami udostępniającymi sieci i usługi w zakresie łączności zgodnie z postanowieniami dyrektywy o dostępie.

32 Artykuł 2 lit. b) dyrektywy o dostępie definiuje natomiast „wzajemne połączenia” jako „fizyczne i logiczne połączenia pomiędzy publicznymi sieciami łączności”, a następnie podkreśla, że „stanowią [one] specyficzny rodzaj dostępu realizowanego pomiędzy operatorami sieci publicznych”.

33 Ponadto wzajemność połączeń, o której mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy o dostępie, oznacza, że obie strony negocjacji powinny być operatorami sieci publicznych.

34 Wobec powyższego obowiązek negocjowania ustanowiony w tym przepisie obejmuje wyłącznie połączenia wzajemne sieci, z wyłączeniem innych form dostępu do sieci

(zob. podobnie wyrok z dnia 13 listopada 2008 r. w sprawie C-227/07 Komisja przeciwko Polsce, Zb.Orz. s. I-8403, pkt 36) i spoczywa na operatorach publicznych sieci łączności wyłącznie w stosunku do innych operatorów publicznych sieci łączności.

35 W konsekwencji dostawcy usług komunikacji elektronicznej nienależący do kategorii „operatorów publicznych sieci łączności" nie mogą powoływać się na obowiązek negocjowania przewidziany w art. 4 ust. 1 dyrektywy o dostępie.

36 W każdym razie należy stwierdzić, że rozpatrywany obowiązek negocjowania jest niezależny od posiadania przez odnośne przedsiębiorstwo znaczącej pozycji rynkowej i nie oznacza obowiązku zawarcia umowy o wzajemnych połączeniach, a jedynie obowiązek negocjowania takiej umowy.

37 Należy wobec tego rozważyć, czy — jak podnosi rząd niderlandzki — państwa członkowskie mogą przewidzieć w drodze aktu prawnego o charakterze ogólnym, takiego jak ustawa o rynku telekomunikacyjnym, której dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, możliwość powołania się przez dostawców usług telekomunikacyjnych na obowiązek negocjowania spoczywający na operatorach publicznych sieci łączności.

38 W tym względzie należy stwierdzić, że po pierwsze, wprowadzone w 2002 roku w sektorze telekomunikacji nowe ramy regulacyjne, na które składają się dyrektywa ramowa wraz z dyrektywami szczegółowymi, między innymi dyrektywą o zezwoleniach

i dyrektywą o dostępie, mają na celu ustanowienie zharmonizowanych ram prawnych dla uregulowań dotyczących usług łączności elektronicznej, sieci łączności elektronicznej, a także urządzeń i usług towarzyszących w warunkach efektywnej konkurencji.

39 Po drugie, zarówno w motywie 5, jak i w art. 3 ust. 1 dyrektywy o dostępie zapewnia się przedsiębiorstwom swobodę negocjowania i zawierania umów. Swoboda ta wpisuje się w cel dyrektywy o dostępie, określony w art. 1 ust. 1 tejże jako „ustanowienie ram prawnych […] prowadzących do powstania zrównoważonej konkurencji, interoperacyjności usług łączności elektronicznej oraz korzyści dla konsumenta".

40 Z powyższego wynika, że — jak słusznie podnosi rząd rumuński — obowiązek negocjowania przewidziany w art. 4 ust. 1 dyrektywy o dostępie stanowi wyjątek od zasady i w związku z tym powinien być interpretowany zawężająco.

41 Po trzecie, art. 5–8 wspomnianej dyrektywy precyzyjnie definiują obowiązki, których państwa członkowskie powinny przestrzegać przy określaniu praw i zakresu odpowiedzialności krajowych organów regulacyjnych.

42 Uprawnienia ustawodawcy krajowego są zatem odpowiednio określone.

43 Po czwarte, zgodnie z tym, co podnosi rzecznik generalny w pkt 64 i następnych opinii, i przeciwnie niż wskazuje rząd niderlandzki, art. 6 ust. 1 dyrektywy o zezwoleniach nie

może być podstawą przepisu prawa krajowego takiego jak ten, którego dotyczy postępowanie przed sądem krajowym.

44 Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy o zezwoleniach przewiduje bowiem wyłącznie zezwolenie ogólne podlegające warunkom wymienionym w części A załącznika do tej dyrektywy, która w pkt 3 odsyła do dyrektywy o dostępie.

45 Z powyższego wynika, że dyrektywa o dostępie ustanawia ramy, w których prowadzone są negocjacje lub określane są obowiązki, jakie mogą zostać nałożone na przedsiębiorstwa telekomunikacyjne.

46 W związku z powyższym należy stwierdzić, że charakter sieci przedsiębiorstwa przywołującego na swoją korzyść obowiązek negocjowania przewidziany w art. 4 ust. 1 dyrektywy o dostępie oraz rozstrzygniecie, czy przedsiębiorstwo to jest operatorem publicznej sieci łączności, mają wpływ na jego stosunki z innym odnośnym przedsiębiorstwem, ponieważ państwa członkowskie nie mogą nałożyć tego obowiązku na operatorów innych niż operatorzy publicznych sieci łączności.

47 Zadaniem sądu krajowego jest określenie, przy uwzględnieniu definicji zawartych w art. 2 dyrektywy o dostępie i art. 2 dyrektywy ramowej, czy ze względu na ich status i charakter operatorzy występujący w postępowaniu przed sądem krajowym mogą być uznani za operatorów publicznych sieci łączności.

48 Z powyższego wynika, że na część pierwszą pytania pierwszego oraz na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 4 ust. 1 dyrektywy o dostępie w związku z motywami 5, 6, 8 i 19 oraz w związku z art. 5 i 8 tej dyrektywy stoi na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak ustawa o rynku telekomunikacyjnym w zakresie, w jakim ustawa ta nie zastrzega możliwości powołania się na obowiązek negocjowania wzajemnych połączeń sieci wyłącznie dla operatorów publicznych sieci łączności. Zadaniem sądu krajowego jest określenie, czy ze względu na ich status i charakter operatorzy występujący w postępowaniu przed sądem krajowym mogą być uznani za operatorów publicznych sieci łączności.

W przedmiocie części drugiej pytania pierwszego

49 W części drugiej pytania pierwszego sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy krajowy organ regulacyjny może uznać, że naruszony został obowiązek negocjowania połączeń wzajemnych przewidziany w art. 4 ust. 1 dyrektywy o dostępie w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo niemające znaczącej pozycji rynkowej oferuje innemu przedsiębiorstwu wzajemne połączenia w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy o dostępie na jednostronnych warunkach mogących uniemożliwić rozwój konkurencyjnego rynku na poziomie użytkowników końcowych, jako że uniemożliwiają one klientom drugiego przedsiębiorstwa korzystanie z usług tego ostatniego.

50 Po pierwsze, należy wskazać, że Trybunał stwierdził, iż zadania regulacyjne krajowego organu regulacyjnego zostały określone w art. 8–13 dyrektywy ramowej. Trybunał dokonał również wykładni omawianego art. 8, stwierdzając, iż nakłada on na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania, że krajowe organy regulacyjne podejmują wszelkie stosowne środki mające na celu wspieranie konkurencji w dziedzinie świadczenia usług łączności elektronicznej, zapewniając, że nie występuje zniekształcenie czy ograniczenie konkurencji w sektorze łączności elektronicznej oraz usuwając

ostatnie bariery rynkowe w zakresie udostępniania rzeczonych usług na szczeblu wspólnotowym (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Polsce, pkt 62, 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 Po drugie, motyw 5 dyrektywy o dostępie stanowi, że przedsiębiorstwa, które otrzymują wnioski o dostęp lub wzajemne połączenia, powinny na ogół zawierać takie porozumienia według reguł handlowych oraz prowadzić negocjacje w dobrej wierze.

52 W tym względzie art. 5 ust. 4 tej dyrektywy pozwala krajowym organom regulacyjnym interweniować w razie braku porozumienia, aby zapewnić przestrzeganie celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej.

53 Po trzecie, jak wskazuje rzecznik generalny w pkt 103 opinii, utrzymanie skuteczności art. 4 ust. 1 dyrektywy o zezwoleniach, przewidującego — w okolicznościach przedstawionych w pkt 28–36 niniejszego wyroku — istnienie obowiązku negocjowania, wymaga uznania, że negocjacje powinny być prowadzone w dobrej wierze.

54 Po czwarte, przeciwnie niż wskazuje rząd fiński, art. 12 ust. 1 dyrektywy o dostępie nie może być podstawą dokonania oceny takiej jak ta, której dotyczy pytanie sądu

krajowego, dopóki operator, do którego skierowany jest wniosek dotyczący wzajemnych połączeń, nie został wskazany jako posiadający znaczącą pozycję na odnośnym rynku zgodnie z art. 8 ust. 2 tej dyrektywy.

55 Z powyższego wynika, że na część drugą pytania pierwszego należy odpowiedzieć, iż krajowy organ regulacyjny może uznać, że naruszony został obowiązek negocjowania połączeń wzajemnych w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo niemające znaczącej pozycji rynkowej oferuje innemu przedsiębiorstwu wzajemne połączenia na jednostronnych warunkach mogących uniemożliwić rozwój konkurencyjnego rynku na poziomie użytkowników końcowych, jeżeli warunki te uniemożliwiają klientom drugiego przedsiębiorstwa korzystanie z usług tego ostatniego.

W przedmiocie części trzeciej pytania pierwszego

56 W części trzeciej pytania pierwszego sąd krajowy zasadniczo dąży do ustalenia, czy krajowy organ regulacyjny może zobowiązać przedsiębiorstwo, które nie ma znaczącej pozycji rynkowej, do prowadzenia w dobrej wierze negocjacji z innym przedsiębiorstwem w sprawie wzajemnych połączeń usług SMS i MMS między systemami tych dwóch przedsiębiorstw.

57 Tytułem wstępu należy uściślić, iż założeniem potrzebnym do udzielenia odpowiedzi na tę część pytania pierwszego jest albo że art. 4 ust. 1 dyrektywy o dostępie znajduje zastosowanie w sprawie rozpatrywanej przed sądem krajowym, jako że obaj odnośni operatorzy są operatorami publicznych sieci łączności, ale obowiązki nałożone w tym artykule nie zostały spełnione przez operatora, do którego skierowany został wniosek w sprawie negocjowania wzajemnych połączeń, albo że stan faktyczny w sprawie przed sądem krajowym nie jest objęty zakresem zastosowania tego artykułu, jako że jeden z odnośnych operatorów nie może zostać uznany za operatora publicznej sieci łączności.

58 Należy zatem wskazać, po pierwsze, że — jak wynika z art. 5 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy o dostępie — zadaniem krajowych organów regulacyjnych jest zapewnienie odpowiedniego dostępu oraz wzajemnych połączeń, jak również interoperacyjności usług, przy pomocy środków, które nie zostały wyliczone enumeratywnie.

59 W tym zakresie, zgodnie z przywołanym wyżej art. 5 ust. 1 akapit drugi lit. a), wspomniane organy powinny być władne nałożyć „obowiązki na przedsiębiorstwa, które kontrolują dostęp do użytkowników końcowych, w tym, w uzasadnionym przypadku, obowiązek wzajemnych połączeń ich sieci" w wyłącznym celu zapewnienia możliwości połączenia typu koniec-koniec.

60 Po drugie, art. 5 ust. 4 dyrektywy o dostępie dotyczy zarówno dostępu jak i wzajemnych połączeń i wymaga przyznania krajowym organom regulacyjnym autonomii w zakresie podejmowania interwencji, jako że stanowi, iż rzeczone organy mogą interweniować, między innymi z własnej inicjatywy, aby zapewnić przestrzeganie celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej, nie określając przy tym ani nie ograniczając sposobów podjęcia takiej interwencji.

61 Wobec powyższego okazuje się, że odpowiednie przepisy dyrektywy ramowej i dyrektywy o dostępie pozwalają krajowym organom regulacyjnym na podjęcie decyzji nakazującej przedsiębiorstwu, które nie ma znaczącej pozycji rynkowej, ale które kontroluje dostęp do użytkowników końcowych, prowadzenie negocjacji albo w sprawie wzajemnych połączeń obu odnośnych sieci — w przypadku gdy podmiot wnioskujący o taki dostęp zostanie uznany za operatora publicznej sieci łączności, albo w sprawie interoperacyjności usług SMS i MMS — jeżeli ów wnioskodawca nie zostanie uznany za takiego operatora.

62 Z powyższego wynika, że na część trzecią pytania pierwszego należy odpowiedzieć, iż krajowy organ regulacyjny może zobowiązać przedsiębiorstwo, które nie ma znaczącej pozycji rynkowej, ale które kontroluje dostęp do użytkowników końcowych, do prowadzenia w dobrej wierze negocjacji z innym przedsiębiorstwem albo w sprawie wzajemnych połączeń obu odnośnych sieci — w przypadku gdy podmiot wnioskujący

o taki dostęp zostanie uznany za operatora publicznej sieci łączności, albo w sprawie interoperacyjności usług SMS i MMS — jeżeli ów wnioskodawca nie zostanie uznany za takiego operatora.

W przedmiocie kosztów

63 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywy o dostępie) w związku z motywami 5, 6, 8 i 19 oraz w związku z art. 5 i 8 tej dyrektywy stoi na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak ustawa o rynku telekomunikacyjnym (viestintämarkkinalaki) z dnia 23 maja 2003 r. w zakresie, w jakim ustawa ta nie zastrzega możliwości powołania się na obowiązek negocjowania wzajemnych połączeń sieci wyłącznie dla operatorów publicznych sieci łączności. Zadaniem sądu krajowego jest określenie, czy ze względu na ich status i charakter, operatorzy występujący w postępowaniu przed sądem krajowym mogą być uznani za operatorów publicznych sieci łączności.**

2) **Krajowy organ regulacyjny może uznać, że naruszony został obowiązek negocjowania połączeń wzajemnych w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo niemające znaczącej pozycji rynkowej oferuje innemu przedsiębiorstwu wzajemne połączenia na jednostronnych warunkach mogących uniemożliwić rozwój konkurencyjnego rynku na poziomie użytkowników końcowych, jeżeli**

warunki te uniemożliwiają klientom drugiego przedsiębiorstwa korzystanie z usług tego ostatniego.

3) Krajowy organ regulacyjny może zobowiązać przedsiębiorstwo, które nie ma znaczącej pozycji rynkowej, ale które kontroluje dostęp do użytkowników końcowych, do prowadzenia w dobrej wierze negocjacji z innym przedsiębiorstwem albo w sprawie wzajemnych połączeń obu odnośnych sieci — w przypadku gdy podmiot wnioskujący o taki dostęp zostanie uznany za operatora publicznej sieci łączności, albo w sprawie interoperacyjności usług krótkich wiadomości tekstowych i wiadomości multimedialnych — jeżeli ów wnioskodawca nie zostanie uznany za takiego operatora.

Podpisy