ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

8. června 2010 *

Ve věci C-58/08,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division (Administrative Court) (Spojené království) ze dne 18. prosince 2007, došlým Soudnímu dvoru dne 13. února 2008, v řízení

The Queen, na žádost:

Vodafone Ltd,

Telefónica O2 Europe plc,

T-Mobile International AG,

Orange Personal Communications Services Ltd

* Jednací jazyk: angličtina.

proti

Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform,

za přítomnosti:

Office of Communications,

Hutchison 3G UK Ltd,

GSM Association,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh a C. Toader, předsedové senátů, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, T. von Danwitz (zpravodaj) a A. Arabadžev, soudci,

generální advokát: M. Poiares Maduro,
vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 28. dubna 2009,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Vodafone Ltd D. Pannickem, QC, a R. Kreisbergerem, advocate,

– za Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG a Orange Personal Communications Services Ltd D. Andersonem, QC, I. Rossem, M. Lemanskim, solicitors, a D. Scannellem, barrister,

– za Hutchison 3G UK Ltd F. Richmond, solicitor, a B. Kennellym, barrister,

– za GSM Association B. Amorym a S. Clerckxem, avocats, jakož i M. Chamberlainem, barrister,

– za vládu Spojeného království I. Rao, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s J. Turnerem, QC, a T. Wardem, barrister,

– za nizozemskou vládu C. M. Wissels a Y. de Vriesem, jako zmocněnci,

– za polskou vládu M. Dowgielewiczem, jako zmocněncem,

– za Evropský parlament E. Perillem, J. Rodriguesem a L. Visaggiem, jako zmocněnci,

– za Radu Evropské unie D. Canga Fanem a G. Kimberley, jako zmocněnci,

– za Komisi Evropských společenství F. Benyonem a A. Nijenhuisem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 1. října 2009,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 717/2007 ze dne 27. června 2007 o roamingu ve veřejných mobilních telefonních sítích ve Společenství a o změně směrnice 2002/21/ES (Úř. věst. L 171, s. 32).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG a Orange Personal Communications Services Ltd, provozovateli veřejných mobilních telefonních sítí, kteří působí ve Spojeném království, v Evropské unii a na dalších mezinárodních trzích, a Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (státní tajemník pro obchod, podnikání a reformu právní úpravy) ohledně platnosti předpisů, kterými se provádí nařízení č. 717/2007 a která byla přijata Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska.

Právní rámec

Předpisový rámec pro sítě a služby elektronických komunikací

3 V roce 2002 přijal zákonodárce Společenství na základě článku 95 ES předpisový rámec pro sítě a služby elektronických komunikací (dále jen „předpisový rámec"), aby všechny přenosové sítě a služby podléhaly jedinému předpisovému rámci, do nějž kromě zvláštních směrnic patří zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349). Tento rámec zavádí mechanismus, jenž vnitrostátním regulačním orgánům (dále jen „VRO") umožňuje v případech, kdy na relevantním trhu neexistuje účinná hospodářská soutěž, aby po analýze dotčeného trhu uložily podnikům v odvětví elektronických komunikací označených jako podniky s významnou tržní silou regulační povinnosti *ex ante*.

Rozhodnutí 2002/627/ES

4 Rozhodnutím Komise 2002/627/ES ze dne 29. července 2002, kterým se zřizuje skupina evropských regulačních orgánů pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. L 200, s. 38; Zvl. vyd. 13/29, s. 511), byla vytvořena poradní skupina VRO pro sítě a služby elektronických komunikací. Úlohou této skupiny (dále jen „ERG“) je podle čl. 3 odst. 1 uvedeného rozhodnutí zejména poskytovat rady a být nápomocná Komisi Evropských společenství při konsolidaci vnitřního trhu pro sítě a služby elektronických komunikací.

Nařízení č. 717/2007

5 Komise poté, co zahájila veřejnou konzultaci zúčastněných stran, předložila dne 12. července 2006 posouzení dopadů možných politik, pokud jde o návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o roamingu ve veřejných mobilních sítích ve Společenství [SEK (2006) 925, dále jen „posouzení dopadů“). Toto posouzení bylo základem návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o roamingu ve veřejných mobilních sítích ve Společenství a o změně směrnice 2002/21 [KOM (2006) 382 v konečném znění, dále jen „návrh nařízení“), předloženého téhož dne, který vedl k přijetí nařízení č. 717/2007 na základě článku 95 ES.

6 Toto nařízení stanoví operátorům pozemních mobilních sítí cenové limity pro velkoobchodní a maloobchodní ceny za poskytování roamingových služeb ve veřejných mobilních telefonních sítích, pokud jde o hlasová volání mezi členskými státy (dále jen „roamingové služby na území Společenství“).

Fungování roamingových služeb

7 Fungování roamingových služeb lze zejména s ohledem na definice obsažené v článku 2 nařízení č. 717/2007 popsat takto:

8 Roamingové služby nabízené operátory mobilních telefonních služeb spočívají v nepřetržitém poskytování služeb zákazníkům při cestách do zahraničí, což jim umožňuje uskutečňovat nebo přijímat hovory v sítích jiných členských států.

9 K tomu, aby operátor domovské sítě mohl poskytovat roamingové služby, uzavírá zvláštní smlouvy o velkoobchodním prodeji s operátory působícími v sítích jiných členských států. Místní operátor členského státu navštíveného zákazníkem domovské sítě, se kterým operátor domovské sítě uzavřel takovou smlouvu, zprostředkuje zákazníkovi hovor. Služba poskytnutá navštívenou sítí síti domovské představuje „velkoobchodní roamingovou službu".

10 Domovským poskytovatelem se rozumí podnik, který poskytuje roamingovému zákazníkovi veřejné pozemní mobilní telefonní služby, a to prostřednictvím vlastní sítě nebo jako operátor virtuální mobilní sítě či jako druhotný prodejce mobilních hlasových telefonních služeb. Služba poskytovaná roamingovým zákazníkům takovým poskytovatelem představuje „maloobchodní roamingovou službu".

11 Maloobchodní roamingové služby jsou součástí dohody nebo smlouvy o poskytování mobilních telefonních služeb uzavřené mezi zákazníkem a domovským poskytovatelem a jsou zpoplatněny jako jedna ze služeb v rámci této dohody nebo této smlouvy. Podmínky poskytování maloobchodních roamingových služeb tedy závisí na uzavřené dohodě nebo smlouvě, jakož i na zvláštních povinnostech případně uložených VRO, kterým podléhá domovský poskytovatel.

Obsah nařízení č. 717/2007

12 Pokud jde o ceny účtované uživatelům veřejných mobilních telefonních sítí za maloobchodní roamingové služby, první bod odůvodnění nařízení č. 717/2007 uvádí, že „[v]ysoká úroveň [účtovaných] cen […] je pro [VRO], spotřebitele i orgány Společenství znepokojující. Přemrštěně vysoké maloobchodní ceny vznikají v důsledku vysokých velkoobchodních cen účtovaných operátorem hostitelské zahraniční sítě a v mnoha případech rovněž v důsledku vysokých maloobchodních přirážek účtovaných operátorem domovské sítě zákazníka. Snižování velkoobchodních cen se často nepromítá do cen účtovaných maloobchodnímu zákazníkovi. Ačkoli někteří operátoři nedávno zavedli tarifní programy, které zákazníkům nabízejí příznivější podmínky a nižší ceny, stále existují důkazy, že mezi náklady a cenami není takový vztah, jaký by převládal na trzích s plně rozvinutou hospodářskou soutěží."

13 Ze čtvrtého bodu odůvodnění nařízení č. 717/2007 vyplývá, že toto nařízení, pokud jde o roaming na území Společenství, doplňuje a podporuje předpisový rámec, který neposkytl VRO dostatek prostředků, aby mohly rozhodně a účinně zakročit v otázce cen roamingových služeb na území Společenství.

14 V tomto ohledu šestý bod odůvodnění uvedeného nařízení upřesňuje:

„[…] práce [VRO] (prováděná jak jednotlivě, tak v rámci [ERG]) v oblasti analýzy velkoobchodních vnitrostátních trhů pro mezinárodní roaming dokládá, že kvůli obtížím při určování podniků s významnou tržní silou – vzhledem ke zvláštním vlastnostem mezinárodního roamingu včetně jeho přeshraniční povahy – nemohou dosud [VRO] účinně řešit vysokou úroveň velkoobchodních cen za roaming na území Společenství."

15 Podle osmého a devátého bodu odůvodnění nařízení č. 717/2007:

„(8) [VRO] odpovídající za ochranu a prosazování zájmů uživatelů mobilních telefonů [sítí], kteří mají obvyklé bydliště na jejich území, navíc nemohou mít kontrolu nad chováním operátorů navštívené sítě sídlících [působících] v jiných členských státech, na kterých jsou tito uživatelé při využívání mezinárodních roamingových služeb závislí. Uvedená překážka by rovněž mohla snižovat účinnost opatření přijatých členskými státy na základě zbytkové pravomoci přijímat předpisy na ochranu spotřebitele.

(9) Na členské státy je tedy vyvíjen tlak, aby přijaly opatření upravující výši cen za mezinárodní roaming, ale mechanismus pro regulační zásah *ex ante* ze strany [VRO], stanovený v předpisovém rámci […], se neukázal být dostatečný, aby [VRO] umožnil v této konkrétní oblasti rozhodným způsobem jednat v zájmu spotřebitelů."

16 Z dvanáctého a třináctého bodu odůvodnění uvedeného nařízení vyplývá, že toto nařízení zohledňuje jedinečné vlastnosti trhu pro roaming, které odůvodňují výjimečná opatření, jež jdou nad rámec mechanismů stanovených předpisovým rámcem.

17 Pokud jde o cíle nařízení č. 717/2007, jeho čtrnáctý bod odůvodnění uvádí, že „[r]egulační povinnosti, jejichž cílem je chránit zájmy roamingových zákazníků, by měly být uloženy na maloobchodní i velkoobchodní úrovni, neboť zkušenosti ukazují, že snížení velkoobchodních cen roamingových služeb na území Společenství se nemusí promítnout do nižších maloobchodních cen za roaming, neboť k tomu chybí podnět. Na druhé straně by opatření na snížení úrovně maloobchodních cen, která by neupravovala úroveň velkoobchodních nákladů spojených s poskytováním těchto služeb, mohla vést k riziku narušení řádného fungování trhu pro roaming na území Společenství."

18 Podle šestnáctého bodu odůvodnění uvedeného nařízení toto nařízení zavádí „společný přístup, který zajistí, že uživatelé veřejných pozemních mobilních telefonních sítí nebudou na cestách v rámci Společenství platit přemrštěné ceny za roamingové služby při uskutečňování nebo příjmu hlasových volání […]. S ohledem na přeshraniční povahu dotčených služeb je tento společný přístup potřebný k tomu, aby mobilní operátoři mohli působit v rámci jediného soudržného předpisového rámce založeného na objektivně stanovených kritériích."

19 Regulační přístup stanovený v nařízení č. 717/2007 by měl, jak uvádí jeho devatenáctý bod odůvodnění, „zajistit, že maloobchodní ceny za roaming na území Společenství budou lépe odrážet výchozí náklady související s poskytováním služby, než tomu bylo doposud".

20 V tomto ohledu třicátý osmý bod odůvodnění uvedeného nařízení stanoví, že jelikož těchto cílů „nemůže být uspokojivě a bezpečně, včas a harmonizovaným způsobem dosaženo na úrovni členských států, a lze jich proto lépe dosáhnout na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy [o ES]".

21 Co se týče předmětu nařízení č. 717/2007, jeho čl. 1 odst. 1 stanoví:

„Toto nařízení zavádí společný přístup […], který přispívá k řádnému fungování vnitřního trhu za současného dosažení vysoké úrovně ochrany spotřebitele a ochrany hospodářské soutěže mezi mobilními operátory, přičemž budou zachovány podněty k inovační činnosti a spotřebitelé budou mít zaručenu možnost volby. […]"

22 Podle čl. 2 odst. 2 písm. a) nařízení č. 717/2007 se výrazem „eurotarif“ rozumí „jakýkoli tarif, který nepřesahuje maximální ceny uvedené v článku 4, který může domovský poskytovatel v souladu s uvedeným článkem účtovat za poskytování regulovaných roamingových volání“.

23 Článek 3 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví maximální průměrnou velkoobchodní cenu, kterou smí operátor navštívené sítě účtovat operátorovi domovské sítě roamingového zákazníka za zprostředkování regulovaného roamingového volání, které má původ v této navštívené síti. Tato cena, včetně nákladů na původ [zahájení], tranzit [přenos] a ukončení volání, je nejprve stanovena na 0,30 eur za minutu, poté na 0,28 eur za minutu počínaje 30. srpnem 2008 a na 0,26 eur za minutu počínaje 30. srpnem 2009.

24 Pokud jde o maloobchodní cenu, čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 717/2007 požaduje, aby domovští poskytovatelé nabízeli všem svým roamingovým zákazníkům za zprostředkování regulovaného roamingového volání eurotarif, který nesmí přesahovat stanovený cenový strop, který je nejprve stanoven na 0,49 eur za minutu za uskutečněná volání a 0,24 eur za minutu za přijatá volání. Cenový strop za minutu za uskutečněná volání se posléze postupně snižoval na 0,46 eur, poté na 0,43 eur a cenový strop za minutu za přijatá volání se postupně snižoval na 0,22 eur, a poté na 0,19 eur, přičemž k prvnímu snížení došlo dne 30. srpna 2008 a ke druhému snížení dne 30. srpna 2009. Podle třetího odstavce uvedeného článku se všem stávajícím roamingovým zákazníkům do 30. července 2007 poskytne možnost zvolit si eurotarif nebo jakýkoli jiný roamingový tarif, přičemž mají lhůtu dvou měsíců na to, aby o své volbě uvědomili svého domovského poskytovatele.

25 Článek 6 uvedeného nařízení ukládá domovským poskytovatelům povinnost informovat o maloobchodních cenách všechny své roamingové zákazníky, jakož i povinnost transparentnosti těchto cen.

26 Vztah mezi nařízením č. 717/2007 a předpisovým rámcem se řídí čl. 1 odst. 3 a článkem 10 tohoto nařízení. Článek 1 odst. 3 stanoví:

„Toto nařízení představuje zvláštní opatření ve smyslu čl. 1 odst. 5 rámcové směrnice."

27 Podle článku 10 nařízení č. 717/2007:

„V článku 1 směrnice 2002/21/ES (rámcová směrnice) se doplňuje nový odstavec, který zní:

‚5. Touto směrnicí a zvláštními směrnicemi nejsou dotčena zvláštní opatření přijatá za účelem regulace mezinárodního roamingu ve veřejných mobilních telefonních sítích ve Společenství.'"

28 Nařízení č. 717/2007 mimo jiné ve svém čl. 11 odst. 1 stanoví, že Komise do 30. prosince 2008 přezkoumá fungování uvedeného nařízení a podá zprávu Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie. Toto nařízení pozbývá platnosti podle svého článku 13 dne 30. června 2010.

Původní řízení a předběžné otázky

29 Žalobkyně v původním řízení podaly u High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) žalobu proti nařízení z roku 2007 o roamingu v mobilních telefonních službách (Mobile Roaming Regulations 2007), kterým se provádějí některá ustanovení nařízení č. 717/2007 ve Spojeném království. Pokud jde o věc samou, žalobkyně v původním řízení napadají platnost tohoto nařízení na základě tří důvodů, a to nevhodného právního základu uvedeného nařízení, jakož i porušení zásad proporcionality a subsidiarity.

30 Žalovaný v původním řízení, a sice Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, má za to, že argumenty uplatněné žalobkyněmi v původním řízení a GSM Association jsou nepřípustné a že zpochybnění platnosti nařízení není opodstatněné.

31 Předkládající soud povolil žalobkyním v původním řízení, aby podaly k tomuto soudu žalobu, a rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je nařízení (ES) č. 717/2007 zcela nebo zčásti neplatné z důvodu, že článek 95 ES nepředstavuje náležitý právní základ?

2) Je článek 4 nařízení (ES) č. 717/2007 [společně s čl. 2 [odst. 2] písm. a) a čl. 6 odst. 3 v rozsahu, v němž se týkají eurotarifu a povinností souvisejících s eurotarifem], neplatný z důvodu, že stanovení cenového stropu pro maloobchodní ceny za roaming[ové služby] odporuje zásadě proporcionality nebo zásadě subsidiarity?“

K předběžným otázkám

K první otázce

32 Z ustálené judikatury vyplývá, že účelem opatření uvedených v čl. 95 odst. 1 ES musí skutečně být zlepšení podmínek pro vytvoření a fungování vnitřního trhu [rozsudky ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, Recueil, s. I-11453, bod 60, jakož i ze dne 2. května 2006, Spojené království v. Parlament a Rada, C-217/04, Sb. rozh. s. I-3771, bod 42]. Pouhé konstatování odlišností mezi vnitrostátními právními úpravami a abstraktního rizika omezení základních svobod nebo narušení hospodářské soutěže sice nedostačuje k odůvodnění volby článku 95 ES jako právního základu, nicméně zákonodárce Společenství jej může využít zejména v případech rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami, pokud tyto rozdíly mohou omezit základní svobody, a tudíž mít přímý dopad na fungování vnitřního trhu (rozsudek ze dne 12. prosince 2006, Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, Sb. rozh. s. I-11573, bod 37, jakož i citovaná judikatura) nebo výrazně narušit hospodářskou soutěž (rozsudek ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, Recueil, s. I-8419, body 84 a 106).

33 Použití tohoto ustanovení je rovněž možné za tím účelem, aby se předešlo výskytu překážek obchodu vyplývajících z nestejnorodého vývoje vnitrostátních právních předpisů. Jejich výskyt musí být nicméně pravděpodobný a cílem dotčeného opatření musí být jejich předcházení (výše uvedený rozsudek ze dne 12. prosince 2006, Německo v. Parlament a Rada, bod 38 a citovaná judikatura, jakož i rozsudek ze dne 10. února 2009, Irsko v. Parlament a Rada, C-301/06, Sb. rozh. s. I-593, bod 64; v tomto smyslu viz rovněž výše uvedený rozsudek Spojené království v. Parlament a Rada, body 60 až 64).

34 Jestliže akt založený na článku 95 ES již odstranil všechny překážky obchodu v oblasti, kterou harmonizuje, nemůže být zákonodárce Společenství zbaven možnosti přizpůsobit tento akt jakékoli změně okolností nebo jakémukoli vývoji znalostí s ohledem na úkol, který mu náleží, a to dbát na ochranu obecných zájmů uznaných ve Smlouvě [v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, body 77 a 78].

35 V tomto ohledu Soudní dvůr v bodě 43 výše uvedeného rozsudku Spojené království v. Parlament a Rada rozhodl, že výrazem „opatření ke sbližování" uvedeným v článku 95 ES chtěli autoři Smlouvy poskytnout zákonodárci Společenství v závislosti na obecném kontextu a zvláštních okolnostech harmonizované oblasti určitý prostor pro uvážení, pokud jde o techniku sbližování, která je nejvhodnější pro dosažení požadovaného výsledku, zejména v oblastech, které se vyznačují složitými technickými znaky.

36 Jsou-li kromě toho podmínky pro použití článku 95 ES jako právního základu splněny, nelze bránit zákonodárci Společenství opírat se o tento právní základ z důvodu, že je ochrana spotřebitelů při volbách řešení rozhodující [viz co se týče ochrany veřejného zdraví výše uvedené rozsudky ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada, bod 88; British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, bod 62, jakož i rozsudek ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další, C-154/04 a C-155/04, Sb. rozh. s. I-6451, bod 30].

37 S ohledem na všechny tyto úvahy je třeba přezkoumat, zda jsou splněny podmínky pro použití článku 95 ES jako právního základu nařízení č. 717/2007.

38 Podle článku 1, jakož i šestnáctého a třicátého osmého bodu odůvodnění nařízení č. 717/2007 zavádí toto nařízení společný přístup pro zajištění toho, aby uživatelé veřejných pozemních mobilních telefonních sítí neplatili přemrštěnou cenu za roamingové služby na území Společenství a aby mobilní operátoři mohli působit v rámci jediného soudržného předpisového rámce založeného na objektivně stanovených kritériích. Jeho cílem je tudíž přispívat k řádnému fungování vnitřního trhu za účelem dosažení vysoké úrovně ochrany spotřebitelů a ochrany hospodářské soutěže mezi mobilními operátory.

39 Jak vyplývá zejména z prvního bodu odůvodnění nařízení č. 717/2007, jakož i z prvního bodu důvodové zprávy k návrhu nařízení, úroveň maloobchodních cen účtovaných za mezinárodní roamingové služby byla v době přijetí uvedeného nařízení vysoká a mezi náklady a cenami nebyl takový vztah, jaký by převládal na trzích s plně rozvinutou hospodářskou soutěží. Přemrštěně vysoké maloobchodní ceny tak vznikají jednak v důsledku vysokých velkoobchodních cen účtovaných operátory hostitelské zahraniční sítě a v mnoha případech rovněž v důsledku vysokých maloobchodních přirážek účtovaných operátorem domovské sítě.

40 Z toho rovněž vyplývá, že vysoká úroveň maloobchodních cen byla považována VRO, orgány veřejné moci, jakož i sdruženími na ochranu spotřebitelů v celém Společenství za přetrvávající problém a že pokusy vyřešit tento problém na základě stávajícího právního rámce neměly za následek snížení cen.

41 Zejména předpisový rámec vyplývající z právní úpravy použitelné v době přijetí nařízení č. 717/2007, neposkytl VRO, jak vyplývá z šestého a osmého bodu odůvodnění tohoto nařízení, dostatek prostředků, aby mohly rozhodně a účinně zakročit obzvláště v otázce vysokých velkoobchodních cen účtovaných za dotyčné služby, od nichž se odvíjejí maloobchodní ceny, z důvodu zvláštních znaků, jimiž se vyznačují velkoobchodní trhy pro roaming, a přeshraniční povahy těchto služeb. V tomto ohledu zákonodárce Společenství jednak konstatoval, že VRO mají obtíže při určování podniků

s významnou tržní silou a dále, že nemohou kontrolovat chování operátorů navštívené sítě působících v jiných členských státech, na kterých jsou uživatelé mobilních telefonů při využívání roamingových služeb na území Společenství závislí.

42 V těchto souvislostech považoval zákonodárce Společenství za nezbytné, jak vyplývá ze čtvrtého a dvanáctého bodu odůvodnění nařízení č. 717/2007, doplnit a podpořit předpisový rámec tak, že na základě odlišného koncepčního přístupu přijal toto nařízení jako zvláštní regulační opatření *ex ante* s přihlédnutím k jedinečným vlastnostem trhů pro roaming, a to za účelem napravení nedostatků uvedeného rámce. Zákonodárce ve čtvrtém bodě odůvodnění uvedl, že tento rámec neposkytl VRO dostatek prostředků, aby mohly rozhodně a účinně zakročit v otázce cen roamingových služeb na území Společenství, a tedy není s to zajistit řádné fungování vnitřního trhu uvedených služeb. Zákonodárce dospěl k závěru, že uvedené nařízení je vhodným prostředkem k nápravě tohoto stavu.

43 V tomtéž kontextu a v souladu s tím, co již bylo uvedeno v prvním bodě důvodové zprávy k návrhu nařízení, odkázal zákonodárce Společenství v osmém bodě odůvodnění nařízení č. 717/2007 na zbytkovou pravomoc členských států přijímat předpisy na ochranu spotřebitele a měl za to, že okolnosti uvedeného kontextu by mohly snižovat účinnost opatření přijatých členskými státy na základě této pravomoci.

44 Zákonodárce Společenství tak dospěl v devátém bodě odůvodnění uvedeného nařízení k závěru, že je na členské státy vyvíjen tlak, aby přijaly opatření k vyřešení problému spojeného s vysokými maloobchodními cenami účtovanými za roamingové služby na území Společenství, což bylo mimoto potvrzeno Komisí na jednání.

45 Z toho plyne, že zákonodárce Společenství se skutečně dostal do situace, ve které se zdálo být pravděpodobné přijetí vnitrostátních opatření s cílem vyřešit problém spojený s vysokými maloobchodními cenami účtovanými za roamingové služby na území Společenství, a to prostřednictvím předpisů týkajících se zavedení tarifního systému maloobchodních cen. Jak přitom vyplývá z prvního bodu důvodové zprávy k návrhu nařízení, jakož i z bodu 2.4 posouzení dopadů, taková opatření by mohla zapříčinit nestejnorodý vývoj vnitrostátních právních předpisů.

46 S ohledem na tyto okolnosti a ve snaze zajistit ochranu hospodářské soutěže mezi mobilními operátory se zákonodárce Společenství rozhodl zakročit, jak již bylo uvedeno v bodě 38 tohoto rozsudku, aby zabránil pravděpodobnému přijetí opatření členskými státy na základě jejich zbytkové pravomoci v oblasti ochrany spotřebitele.

47 S ohledem na fungování trhů pro roaming, popsané v bodech 7 až 11 tohoto rozsudku, a s ohledem na značnou vzájemnou závislost mezi maloobchodními a velkoobchodními cenami účtovaných za roamingové služby je tedy třeba konstatovat, že nestejnorodý vývoj vnitrostátních právních předpisů směřující pouze ke snížení maloobchodních cen, aniž je dotčena úroveň velkoobchodních cen za poskytování roamingových služeb na území Společenství, mohl způsobit významné narušení hospodářské soutěže a narušit řádné fungování trhu pro roaming na území Společenství, jak vyplývá ze čtrnáctého bodu odůvodnění nařízení č. 717/2007. Taková situace odůvodňuje, aby zákonodárce Společenství sledoval cíl, uvedený v bodě 38 tohoto rozsudku, spočívající v ochraně řádného fungování vnitřního trhu.

48 Z výše uvedeného vyplývá, že nařízení č. 717/2007 má skutečně za cíl zlepšit podmínky fungování vnitřního trhu a že mohlo být přijato na základě článku 95 ES.

49 Na první položenou otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že přezkum této otázky neodhalil žádné skutečnosti, kterými by mohla být dotčena platnost nařízení č. 717/2007.

K druhé otázce

50 Svou druhou otázkou se předkládající soud táže, zda nařízení č. 717/2007 odporuje zásadám proporcionality a subsidiarity z toho důvodu, že stanoví cenové stropy nejen pro průměrné velkoobchodní ceny za minutu, ale rovněž pro maloobchodní ceny, a dále z toho důvodu, že stanoví povinnost informovat o těchto maloobchodních cenách roamingové zákazníky.

K porušení zásady proporcionality

51 Z ustálené judikatury vyplývá, že zásada proporcionality je součástí obecných zásad práva Společenství a vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením práva Společenství byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné (rozsudek ze dne 6. prosince 2005, ABNA a další, C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Sb. rozh. s. I-10423, bod 68, jakož i citovaná judikatura).

52 Pokud jde o soudní přezkum dodržování těchto podmínek, Soudní dvůr přiznal zákonodárci Společenství v rámci výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny, širokou posuzovací pravomoc v oblastech, ve kterých jeho činnost předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení. Nejedná se tedy o otázku, zda opatření přijaté v takové oblasti je jedinou nebo nejlepší možností, neboť legalita tohoto opatření může být dotčena pouze

jeho zjevně nepřiměřeným charakterem ve vztahu k cíli, který hodlají příslušné orgány sledovat [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. července 2001, Jippes a další, C-189/01, Recueil, s. I-5689, body 82 a 83; výše uvedené rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, bod 123; Alliance for Natural Health a další, bod 52, jakož i rozsudek ze dne 7. července 2009, S.P.C.M. a další, C-558/07, Sb. rozh. s. I-5783, bod 42].

53 Nicméně i v případě existence takové pravomoci je zákonodárce Společenství povinen založit svoji volbu na objektivních kritériích. Navíc musí v rámci posouzení omezení spojených s jednotlivými opatřeními, jež připadají v úvahu, přezkoumat, zda cíle sledované zvoleným opatřením mohou odůvodnit i značné negativní hospodářské důsledky pro určité hospodářské subjekty (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. března 2005, Tempelman a van Schaijk, C-96/03 a C-97/03, Sb. rozh. s. I-1895, bod 48; ze dne 15. prosince 2005, Řecko v. Komise, C-86/03, Sb. rozh. s. I-10979, bod 96, jakož i ze dne 12. ledna 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Sb. rozh. s. I-679, bod 37).

54 Soudnímu dvoru tedy přísluší na základě výše uvedených kritérií přezkoumat, zda – jak tvrdí zejména žalobkyně v původním řízení – nařízení č. 717/2007 odporuje zásadě proporcionality z toho důvodu, že se neomezuje na stanovení cenových stropů pro velkoobchodní ceny, ale stanoví rovněž cenové stropy pro maloobchodní ceny, jakož i povinnost informovat o těchto maloobchodních cenách roamingové zákazníky.

55 V tomto ohledu je úvodem důležité připomenout, že Komise před tím, než vypracovala návrh nařízení, provedla vyčerpávající studii, jejíž výsledek je shrnut v posouzení dopadů uvedeném v bodě 5 tohoto rozsudku. Z toho vyplývá, že Komise přezkoumala různé alternativy v dané oblasti, mimo jiné i regulaci buď pouze maloobchodních cen, nebo pouze velkoobchodních cen, nebo zavedení obou typů regulace, a že posoudila hospodářský dopad těchto jednotlivých typů regulací, jakož i dopady různých způsobů tarifikace.

56 Stanovení cenových limitů pro poskytování roamingových služeb prostřednictvím eurotarifu uvedeného v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 717/2007 směřuje mimo jiné, jak vyplývá zejména z prvního článku, jakož i z čtrnáctého a šestnáctého bodu odůvodnění tohoto nařízení, ke snížení cen účtovaných uživatelům veřejných mobilních telefonních sítí za tyto služby, a to za účelem ochrany spotřebitelů.

57 Navíc zejména z devatenáctého bodu odůvodnění nařízení č. 717/2007 vyplývá, že zavedení eurotarifu by mělo vést k tomu, že maloobchodní ceny za roamingové služby na území Společenství budou lépe odrážet výchozí náklady související s poskytováním těchto služeb, než tomu bylo doposud.

58 Jak vyplývá z bodu 39 tohoto rozsudku, průměrná maloobchodní cena za roamingové volání na území Společenství byla v době přijetí nařízení č. 717/2007 vysoká a mezi náklady a cenami nebyl takový vztah, jaký by převládal na trzích s plně rozvinutou hospodářskou soutěží. Průměrná maloobchodní cena za roamingové volání tak v této době činila 1,15 euro za minutu, což znamená – jak vyplývá ze shrnutí posouzení dopadů – že byla více než pětkrát vyšší než skutečné náklady na poskytování velkoobchodní služby.

59 Eurotarif uvedený v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 717/2007 je přitom stanoven na výrazně nižší úrovni než tato průměrná cena. Navíc v něm stanovené cenové limity vycházejí, jak vyplývá z bodu 3 důvodové zprávy k návrhu nařízení, z odpovídajících cenových stropů pro velkoobchodní ceny, aby bylo zajištěno, že maloobchodní ceny budou lépe odrážet náklady vynaložené poskytovateli.

60 Za těchto okolností musí být zavedení cenových limitů na úrovni maloobchodních cen na základě tohoto ustanovení považováno za vhodné k zajištění ochrany spotřebitelů před vysokými cenami.

61 Pokud jde o nezbytnost dotčeného opatření, ta je zpochybňována z toho důvodu, že uvedené opatření překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle, s ohledem na konkurenční povahu maloobchodních trhů. Méně omezující a přiměřenější přístup by spočíval v regulování pouze velkoobchodních cen, čímž by se docílilo snížení maloobchodních cen prostřednictvím volné hospodářské soutěže podle pravidel nabídky a poptávky a VRO by byla ponechána volnost, aby zasáhly v případech špatného fungování trhů na základě jasně definovaných regulačních kritérií.

62 V tomto ohledu zejména ze čtrnáctého bodu odůvodnění nařízení č. 717/2007 vyplývá, že zákonodárce Společenství vycházel ze zjištění, že snížení velkoobchodních cen se nemusí promítnout do nižších maloobchodních cen, neboť k tomu chybí podnět.

63 Parlament a Komise s odkazem na důvodovou zprávu k návrhu nařízení, která sloužila jako základ pro zákonodárce Společenství při přijímání nařízení č. 717/2007, tvrdí zejména to, že pouhá regulace trhu velkoobchodních roamingových služeb na území Společenství nemůže zajistit, aby se snížení velkoobchodních cen odrazilo v maloobchodních cenách, neboť mobilní operátoři nejsou v tomto směru vystaveni žádnému konkurenčnímu tlaku. Zkušenost ukázala, že snížení velkoobchodních cen nemusí nutně vést ke snížení maloobchodních cen.

64 Rada v tomto ohledu upřesnila, že zákonodárce považoval kontrolu maloobchodních cen za nezbytnou zejména proto, že v této zvláštní oblasti se hospodářská soutěž týkající se maloobchodních cen vyskytuje zejména na úrovni celkových služeb nabízených v rámci maloobchodního prodeje a že pro většinu spotřebitelů představuje roaming pouze zanedbatelnou součást těchto služeb, takže nehraje rozhodující úlohu při výběru mobilního operátora ani při rozhodování o jeho změně.

65 Orgány, které předložily vyjádření Soudnímu dvoru, ještě odkázaly na posouzení dopadů, ze kterého vyplývá, že dynamika trhů pro roaming je považována za složitou a vyvíjející se, takže existuje riziko, že se snížení velkoobchodních cen nepromítne do maloobchodních cen. Z tohoto posouzení rovněž vyplývá, že je tedy rozumnější regulovat současně i maloobchodní ceny. Takové riziko bylo ostatně uznáno ERG v bodě 3.12 její odpovědi ze dne 22. března 2006 poskytnuté při uvedené veřejné konzultaci, která předcházela posouzení dopadů, a to zejména u členských států, jejichž trhy jsou méně konkurenční.

66 Navíc je třeba konstatovat, že pouhá regulace velkoobchodních cen by pro spotřebitele neměla přímé a bezprostřední účinky. Naproti tomu pouze regulace maloobchodních cen mohla přímo zlepšit jejich situaci.

67 Kromě toho je třeba připomenout, že – jak vyplývá z třináctého bodu odůvodnění nařízení č. 717/2007 – zákonodárce Společenství uznal, že přijatá opatření mají výjimečnou povahu, která je odůvodněna jedinečnými vlastnostmi, jimiž se vyznačují trhy pro roaming.

68 Za těchto okolností a zejména s ohledem na širokou posuzovací pravomoc, kterou má zákonodárce Společenství v dotyčné oblasti, zahrnující volby ekonomické povahy, v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení, mohl mít legitimně za to, že by pouhá regulace velkoobchodních trhů nevedla ke stejnému výsledku jako dotčená regulace, která zahrnuje jak velkoobchodní, tak maloobchodní trhy, a tudíž bylo nezbytné přistoupit k posledně uvedené regulaci.

69 Konečně s ohledem na význam cíle ochrany spotřebitelů v rámci čl. 95 odst. 3 ES se časově omezený zásah na trhu podléhajícím hospodářské soutěži umožňující zajistit okamžitou ochranu spotřebitelů před přemrštěnými cenami, o nějž se jedná v původním řízení, zdá být přiměřený ve vztahu ke sledovanému cíli, a to i v případě, že pro některé hospodářské subjekty může mít nepříznivé hospodářské důsledky.

70 Je tedy třeba konstatovat, že zákonodárce Společenství tím, že v článku 4 nařízení č. 717/2007 stanovil cenové limity pro maloobchodní ceny vedle stanovených cenových limitů pro velkoobchodní ceny, nepřekročil meze své posuzovací pravomoci, která je mu přiznána. Stejně je tomu tak v případě povinnosti poskytnout informace uvedené v čl. 6 odst. 3 téhož nařízení, neboť toto ustanovení posiluje užitečný účinek regulace maloobchodních cen, a tudíž je odůvodněno cílem ochrany spotřebitelů.

71 Z toho vyplývá, že článek 4 a čl. 6 odst. 3 nařízení č. 717/2007 neodporují zásadě proporcionality.

K porušení zásady subsidiarity

72 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada subsidiarity je stanovena v čl. 5 druhém pododstavci ES a upřesněna v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeném ke Smlouvě, podle kterého Společenství jedná v oblastech, které nespadají do jeho výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto jich z důvodu jejich rozsahu či účinků může být lépe dosaženo na úrovni Společenství. Tento protokol rovněž stanoví ve svém pátém odstavci pokyny k určení, zda jsou tyto podmínky splněny.

73 Pokud jde o legislativní akty, uvedený protokol ve svých odstavcích 6 a 7 upřesňuje, že Společenství přijímá právní předpisy pouze v nezbytné míře a že opatření Společenství by měla ponechávat co nejvíce prostoru vnitrostátnímu rozhodování, které však musí být slučitelné se zajištěním cíle opatření a s dodržením požadavků Smlouvy

74 Tento protokol ve svém třetím odstavci kromě toho upřesňuje, že zásada subsidiarity nezpochybňuje pravomoci svěřené Smlouvou Společenství, jak jsou vykládány Soudním dvorem.

75 Pokud jde o článek 95 ES, Soudní dvůr rozhodl, že zásada subsidiarity se uplatní, jestliže zákonodárce Společenství použije tento právní základ, neboť toto ustanovení mu nedává výlučnou pravomoc upravit hospodářské činnosti na vnitřním trhu [výše uvedený rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, bod 179].

76 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zákonodárce Společenství ve snaze zajistit ochranu hospodářské soutěže mezi mobilními operátory zavedl přijetím nařízení č. 717/2007 společný přístup, který těmto mobilním operátorům umožní působit v rámci jediného soudržného předpisového rámce, aby mimo jiné přispěl k řádnému fungování vnitřního trhu.

77 Jak vyplývá ze čtrnáctého bodu odůvodnění tohoto nařízení, vzájemná závislost mezi maloobchodními a velkoobchodními cenami účtovanými za roamingové služby je značná, takže jakékoli opatření směřující pouze ke snížení maloobchodních cen, aniž je dotčena úroveň velkoobchodních cen za poskytování roamingových služeb na území Společenství, by mohlo narušit řádné fungování trhu pro roaming na území Společenství. Zákonodárce Společenství tak dospěl k závěru, že jeho činnost vyžaduje společný přístup jak na úrovni velkoobchodních, tak na úrovni maloobchodních cen k tomu, aby přispěl k řádnému fungování vnitřního trhu s takovými službami.

78 Z uvedené vzájemné závislosti vyplývá, že zákonodárce Společenství mohl mít legitimně za to, že bylo zapotřebí, aby zasáhl i na úrovni maloobchodních cen. Z důvodu účinků společného přístupu zavedeného nařízením č. 717/2007 tak mohlo být jím sledovaného cíle lépe dosaženo na úrovni Společenství.

79 Článek 4 a čl. 6 odst. 3 nařízení č. 717/2007 tedy nejsou neplatné z důvodu porušení zásady subsidiarity.

80 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na druhou položenou otázku odpovědět tak, že přezkum této otázky neodhalil žádné skutečnosti, kterými by mohla být dotčena platnost článku 4 a čl. 6 odst. 3 nařízení č. 717/2007.

K nákladům řízení

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

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

Přezkum položených otázek neodhalil žádné skutečnosti, kterými by mohla být dotčena platnost nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 717/2007 ze dne 27. června 2007 o roamingu ve veřejných mobilních telefonních sítích ve Společenství a o změně směrnice 2002/21/ES.

Podpisy.