WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 8 czerwca 2010 r.*

W sprawie C-58/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division (Administrative Court) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 18 grudnia 2007 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 lutego 2008 r., w postępowaniu

The Queen, na wniosek:

Vodafone Ltd,

Telefónica O2 Europe plc,

T-Mobile International AG,

Orange Personal Communications Services Ltd

* Język postępowania: angielski.

przeciwko

Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform,

przy udziale:

Office of Communications,

Hutchison 3G UK Ltd,

GSM Association,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh i C. Toader, prezesi izb, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, T. von Danwitz (sprawozdawca) i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 kwietnia 2009 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Vodafone Ltd przez D. Pannicka, QC, oraz R. Kreisbergera, advocate,

— w imieniu Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG oraz Orange Personal Communications Services Ltd przez D. Andersona, QC, I. Rossa, M. Lemanskiego, solicitors oraz D. Scannella, barrister,

— w imieniu Hutchison 3G UK Ltd przez F. Richmond, solicitor oraz B. Kennelly'ego, barrister,

— w imieniu GSM Association przez adwokatów B. Amory'ego, S. Clerckxa oraz M. Chamberlaina, barrister,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez I. Rao, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez J. Turnera, QC, oraz T. Warda, barrister,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez C.M. Wissels oraz Y. de Vriesa, działających w charakterze pełnomocników,

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

— w imieniu Parlamentu Europejskiego przez E. Perilla, J. Rodriguesa oraz L. Visaggia, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Rady Unii Europejskiej przez D. Cangę Fana oraz G. Kimberley, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez F. Benyona oraz A. Nijenhuisa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 1 października 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności rozporządzenia (WE) nr 717/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz zmieniającego dyrektywę 2002/21/WE (Dz.U. L 171, s. 32).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG oraz Orange Personal Communications Services Ltd, będącymi operatorami publicznych sieci telefonii ruchomej, prowadzącymi działalność w Zjednoczonym Królestwie, w Unii Europejskiej i na innych rynkach międzynarodowych z jednej strony a Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (sekretarzem stanu w dziedzinie gospodarki, przedsiębiorstw i reformy regulacji) z drugiej strony, w przedmiocie ważności przepisów wykonawczych do rozporządzenia nr 717/2007 ustanowionych przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

Ramy prawne

Ramy regulacyjne sieci i usług łączności elektronicznej

3 W 2002 r. prawodawca wspólnotowy ustanowił na podstawie art. 95 WE ramy regulacyjne sieci i usług łączności elektronicznej (zwane dalej „ramami regulacyjnymi") celem objęcia wszelkich sieci i usług związanych z przekazywaniem informacji jednolitymi unormowaniami prawnymi, na które składają się w szczególności dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. L 108, s. 33) oraz dyrektywy szczególne. Ramy te ustanawiają mechanizm umożliwiający krajowym organom regulacyjnym nałożenie, w razie braku efektywnej konkurencji na danym rynku, obowiązków prawnych ex ante na przedsiębiorstwa w sektorze łączności elektronicznej określone jako posiadające znaczącą pozycję rynkową po przeprowadzeniu analizy danego rynku.

Decyzja 2002/627/WE

4 Na mocy decyzji Komisji 2002/627/WE z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiającej Europejski Organ Nadzoru Sieci i Usług Łączności Elektronicznej (Dz.U. L 200, s. 38) utworzona została grupa doradcza krajowych organów regulacyjnych ds. sieci i usług łączności elektronicznej. Rolą tego organu (zwanego dalej „Europejską Grupą Regulatorów") jest zgodnie z art. 3 ust. 1 tej decyzji w szczególności służenie Komisji Wspólnot Europejskich radą i pomocą w konsolidowaniu rynku wewnętrznego sieci i usług łączności elektronicznej.

Rozporządzenie nr 717/2007

5 Po podjęciu publicznych konsultacji z zainteresowanymi stronami Komisja przedstawiła w dniu 12 lipca 2006 r. ocenę wpływu wariantów politycznych w odniesieniu do wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii komórkowej wewnątrz Wspólnoty [SEC(2006) 925, zwaną dalej „oceną wpływu"]. Ocena ta stanowiła podstawę wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz zmieniającego dyrektywę 2002/21/WE [COM(2006) 382 wersja ostateczna, zwanego dalej „wnioskiem w sprawie rozporządzenia"], przedstawionego tego samego dnia, prowadzącego do ustanowienia rozporządzenia nr 717/2007 na podstawie art. 95 WE.

6 Rozporządzenie to nakłada na operatorów naziemnych sieci telefonii ruchomej maksymalne opłaty na poziomie hurtowym oraz na poziomie detalicznym za świadczenie usług roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej w zakresie połączeń głosowych między państwami członkowskimi (zwanymi dalej „usługami roamingu wspólnotowego").

Funkcjonowanie usług roamingu

7 Mając na uwadze w szczególności definicje zawarte w art. 2 rozporządzenia nr 717/2007, funkcjonowanie usług roamingu może zostać opisane w następujący sposób:

8 Usługi roamingu oferowane przez operatorów telefonii ruchomej polegają na możliwości kontynuacji świadczenia usług na rzecz klientów w przypadku przemieszczenia się za granicę, co umożliwia im wykonywanie i odbieranie połączeń w sieciach innych państw członkowskich.

9 Aby móc świadczyć usługi roamingu, operator sieci w państwie macierzystym zawiera szczególne umowy sprzedaży hurtowej z operatorami działającymi w zakresie sieci położonych w innych państwach członkowskich. Lokalny operator w państwie członkowskim, w którym znajduje się klient sieci macierzystej, który to operator zawarł tego rodzaju umowę z operatorem sieci macierzystej umożliwia klientowi połączenie. Usługa świadczona przez sieć odwiedzaną na rzecz sieci macierzystej stanowi „usługę roamingu na poziomie hurtowym".

10 Operator macierzysty jest przedsiębiorstwem świadczącym na rzecz klienta korzystającego z roamingu usługi telefonii ruchomej w naziemnej sieci publicznej za pomocą własnej sieci lub jako operator wirtualnej sieci telefonii ruchomej, czy też odsprzedając usługi połączeń głosowych telefonii ruchomej. Usługa świadczona przez takiego operatora na rzecz klientów korzystających z roamingu stanowi „usługę roamingu na poziomie detalicznym".

11 Usługi roamingu na poziomie detalicznym stanowią część porozumienia lub umowy telefonii ruchomej zawartej przez klienta z operatorem macierzystym i są objęte taryfą jako jedna z usług w ramach tego porozumienia lub umowy. W związku z tym warunki świadczenia usług roamingu na poziomie detalicznym zależą od zawartego porozumienia lub umowy oraz od ewentualnego nałożenia szczególnych obowiązków przez krajowe organy regulacyjne, którym podlegają operatorzy macierzyści.

Treść rozporządzenia nr 717/2007

12 Co się tyczy opłat pobieranych od użytkowników publicznych sieci telefonii ruchomej za usługi roamingu na poziomie detalicznym, w motywie 1 rozporządzenia nr 717/2007 wskazano, że „wysoki poziom opłat […] jest kwestią niepokojącą krajowe organy regulacyjne, a także konsumentów i instytucje wspólnotowe. Zbyt wysokie opłaty detaliczne są wynikiem wysokich opłat hurtowych pobieranych przez operatora odwiedzanej sieci zagranicznej, a także – w wielu przypadkach – wysokich narzutów detalicznych nakładanych przez operatora sieci macierzystej klienta. Obniżki opłat hurtowych często nie znajdują przełożenia na poziom klienta detalicznego. Mimo że niektórzy operatorzy wprowadzili niedawno systemy taryfowe oferujące klientom korzystniejsze warunki i niższe ceny, wciąż istnieją dowody na to, że stosunek kosztów do cen nie odzwierciedla sytuacji, jaka powinna mieć miejsce na rynku w pełni konkurencyjnym".

13 Z motywu 4 rozporządzenia nr 717/2007 wynika, że rozporządzenie to uzupełnia i wspiera w zakresie roamingu wspólnotowego ramy regulacyjne, które nie zapewniały krajowym organom regulacyjnym wystarczających narzędzi do podjęcia skutecznego i zdecydowanego działania w zakresie cen usług roamingu na terenie Wspólnoty.

14 W tym względzie w motywie 6 wskazanego rozporządzenia sprecyzowano:

„[…] działania podjęte przez krajowe organy regulacyjne (indywidualnie oraz w ramach Europejskiej Grupy Regulatorów) w ramach analizy krajowych rynków hurtowych usług roamingu międzynarodowego wykazały, że organy te nie były do tej pory w stanie skutecznie oddziaływać na wysoki poziom opłat hurtowych w roamingu ogólnowspólnotowym z uwagi na trudności ze wskazaniem przedsiębiorstw posiadających znaczącą pozycję rynkową, wynikające ze szczególnych uwarunkowań roamingu międzynarodowego, w tym z jego transgranicznego charakteru".

15 Zgodnie z motywami 8 i 9 rozporządzenia nr 717/2007:

„(8) Ponadto krajowe organy regulacyjne odpowiedzialne za ochronę i wspieranie interesu klientów telefonii ruchomej stale zamieszkałych na terytorium podlegającym ich właściwości nie są w stanie kontrolować postępowania operatorów sieci odwiedzanych w innych państwach członkowskich, od których uzależnieni są klienci przy korzystaniu z usług roamingu międzynarodowego. Przeszkoda ta mogłaby także zmniejszyć skuteczność środków podejmowanych przez państwa członkowskie w oparciu o pozostawione im kompetencje stanowienia przepisów w zakresie ochrony konsumentów.

(9) W związku z tym na państwa członkowskie wywierana jest presja, aby podjęły one środki w celu rozwiązania kwestii poziomu opłat za usługi roamingu międzynarodowego, jednakże przewidziany w ramach regulacyjnych mechanizm podejmowania interwencji regulacyjnej ex ante przez krajowe organy regulacyjne nie okazał się skutecznym narzędziem, które umożliwiałoby tym organom zdecydowane działanie w interesie konsumentów w tej szczególnej dziedzinie".

16 Z motywów 12 i 13 wskazanego rozporządzenia wynika, że uwzględniono w nim wyjątkową specyfikę rynku usług roamingowych, co uzasadnia podjęcie wyjątkowych środków, wykraczających poza mechanizmy przewidziane w ramach regulacyjnych.

17 Co się tyczy celów rozporządzenia nr 717/2007, w jego motywie 14 wskazano, że „w celu ochrony interesów klientów korzystających z roamingu obowiązki regulacyjne powinny zostać nałożone zarówno na poziomie detalicznym, jak i hurtowym, gdyż – jak pokazuje doświadczenie – obniżenie opłat hurtowych za usługi roamingu ogólnowspólnotowego niekoniecznie musi przekładać się na niższe opłaty detaliczne roamingu z uwagi na brak motywacji do podjęcia takiego działania. Z drugiej strony działania ograniczające poziom cen detalicznych bez uwzględnienia kwestii poziomu kosztów hurtowych związanych ze świadczeniem takich usług mogłyby wiązać się z ryzykiem zaburzenia właściwego funkcjonowania rynku roamingu ogólnowspólnotowego".

18 Zgodnie z motywem 16 wskazanego rozporządzenia ustanowione zostaje „[wspólne podejście] w celu zapewnienia, by podczas podróży na terenie Wspólnoty użytkownicy naziemnych publicznych sieci telefonii ruchomej nie byli obciążani wygórowanymi cenami usług roamingu ogólnowspólnotowego przy wykonywaniu i odbieraniu połączeń głosowych […]. Z uwagi na transgraniczny charakter przedmiotowych usług przyjęcie takiego wspólnego podejścia jest konieczne w celu umożliwienia operatorom telefonii ruchomej działania w warunkach jednolitych, spójnych ram regulacyjnych, opartych na obiektywnie ustanowionych kryteriach".

19 Jak wskazano w motywie 19 rozporządzenia nr 717/2007, przewidziane w nim podejście regulacyjne „powinno zapewnić, by opłaty detaliczne za roaming ogólnowspólnotowy lepiej odzwierciedlały koszty świadczenia usługi, niż miało to miejsce do tej pory".

20 W tym względzie, zgodnie z motywem 38 wskazanego rozporządzenia, ponieważ jego cele „nie mogą w wystarczającym stopniu być osiągnięte w sposób bezpieczny, zharmonizowany i szybki przez państwa członkowskie, natomiast mogą zostać lepiej zrealizowane na szczeblu wspólnotowym, Wspólnota może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 traktatu [WE]".

21 Co się tyczy przedmiotu rozporządzenia nr 717/2007, art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie wprowadza wspólne podejście […], przyczyniając się tym samym do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, osiągając przy tym wysoki poziom ochrony konsumentów przy zachowaniu zasad konkurencji między operatorami telefonii ruchomej, a także zachowując zarówno system zachęcający do innowacji, jak i prawo konsumentów do wyboru. […]".

22 Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 717/2007 „»eurotaryfa« oznacza jakąkolwiek taryfę, w której wysokość opłaty nie przekracza opłaty maksymalnej określonej w art. 4, którą operator macierzysty może pobrać z tytułu świadczenia połączeń realizowanych w roamingu regulowanym zgodnie z tym artykułem".

23 Artykuł 3 ust. 1 wskazanego rozporządzenia określa średnią wysokość opłaty hurtowej, którą operator sieci odwiedzanej może maksymalnie pobrać od operatora sieci macierzystej klienta korzystającego z roamingu za zrealizowanie połączenia w roamingu regulowanym zainicjowanego w sieci odwiedzanej. Opłata ta, obejmująca między innymi koszty zainicjowania, tranzytu i zakończenia połączenia, początkowo nie może przekraczać 0,30 EUR za minutę, następnie 0,28 EUR za minutę od dnia 30 sierpnia 2008 r. i 0,26 EUR za minutę od dnia 30 sierpnia 2009 r.

24 Co się tyczy opłaty detalicznej, art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 717/2007 wymaga, aby operatorzy macierzyści zaoferowali wszystkim swoim klientom korzystającym z roamingu eurotaryfę za zrealizowanie połączenia w roamingu regulowanym, która nie może przekraczać maksymalnej ceny określonej wstępnie w wysokości 0,49 EUR za minutę każdego wykonanego połączenia lub 0,24 EUR za minutę każdego odebranego połączenia. Maksymalne ceny za minutę połączeń wykonanych zostają następnie obniżone do 0,46 EUR i 0,43 EUR, a dla połączeń przychodzących do 0,22 EUR i 0,19 EUR odpowiednio od 30 sierpnia 2008 r. i od 30 sierpnia 2009 r. Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 717/2007 w terminie do 30 lipca 2007 r. wszystkim dotychczasowym klientom korzystającym z roamingu umożliwia się dokonanie świadomego wyboru eurotaryfy lub jakiejkolwiek innej taryfy roamingowej oraz przyznany zostaje im okres dwóch miesięcy na zawiadomienie operatora macierzystego o dokonanym wyborze.

25 Artykuł 6 wskazanego rozporządzenia nakłada na operatorów macierzystych obowiązki informowania i przejrzystości w zakresie dotyczącym opłat detalicznych względem wszystkich klientów korzystających z roamingu.

26 Stosunek pomiędzy rozporządzeniem nr 717/2007 a ramami regulacyjnymi jest określony w art. 1 ust. 3 i art. 10 tego rozporządzenia. Artykuł 1 ust. 3 stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie stanowi środek szczególny w rozumieniu art. 1 ust. 5 dyrektywy ramowej".

27 Zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 717/2007:

„W art. 1 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy ramowej) dodaje się następujący ustęp:

»5. Niniejsza dyrektywa oraz dyrektywy szczegółowe pozostają bez uszczerbku dla wszelkich środków szczególnych przyjętych w celu regulacji roamingu międzynarodowego w publicznych sieciach telefonii ruchomej we Wspólnocie«".

28 W art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 717/2007 przewidziano, że Komisja dokonuje przeglądu funkcjonowania tego rozporządzenia i składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej sprawozdanie w terminie do dnia 30 grudnia 2008 r. Zgodnie z art. 13 tego rozporządzenia wygasa ono w dniu 30 czerwca 2010 r.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

29 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym wnieśli do High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) skargę na Mobile Roaming Regulations 2007 (rozporządzenie dotyczące roamingu w telefonii ruchomej z 2007 r.), które umożliwia wykonanie niektórych przepisów rozporządzenia nr 717/2007 w Zjednoczonym Królestwie. W istocie skarżący zakwestionowali ważność tego rozporządzenia z trzech powodów, a mianowicie braku właściwej podstawy prawnej tego rozporządzenia oraz naruszenia przez nie zasady proporcjonalności i zasady pomocniczości.

30 Strona pozwana w postępowaniu przed sądem krajowym, czyli Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform jest zdania, że argumenty przedstawione przez skarżących i przez GSM Association są niedopuszczalne i że zaskarżenie rozporządzenia jest niezasadne.

31 Sąd krajowy dopuścił skargę strony pozwanej i postanowił zawiesić postępowanie oraz zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy rozporządzenie (WE) nr 717/2007 jest nieważne w całości lub w części ze względu na to, że art. 95 WE stanowi niewłaściwą podstawę prawną?

2) Czy art. 4 rozporządzenia (WE) nr 717/2007 [w związku z art. 2 ust. 2 lit. a) oraz art. 6 ust. 3 w zakresie, w jakim dotyczą one eurotaryfy i zobowiązań związanych z eurotaryfą] jest nieważny ze względu na to, że wprowadzenie ceny maksymalnej dla detalicznych opłat za roaming narusza zasadę proporcjonalności lub pomocniczości?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

32 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że środki określone w art. 95 ust. 1 WE powinny rzeczywiście mieć na celu poprawę warunków ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego [wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. s. I-11453, pkt 60; z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie C-217/04 Zjednoczone Królestwo przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-3771, pkt 42]. O ile samo stwierdzenie istnienia różnic między uregulowaniami krajowymi i abstrakcyjnego ryzyka występowania przeszkód w korzystaniu z podstawowych swobód lub występowania zakłóceń konkurencji nie jest wystarczające do uzasadnienia zastosowania art. 95 WE jako podstawy prawnej, o tyle prawodawca wspólnotowy może skorzystać z tego postanowienia w szczególności w przypadku rozbieżności między przepisami krajowymi, jeśli mogą one naruszać podstawowe swobody i wywierać w ten sposób bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-380/03 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-11573, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo) lub prowadzić do powstania znaczących zakłóceń konkurencji (wyrok z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-376/98 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. s. I-8419, pkt 84, 106).

33 Zastosowanie tego postanowienia jako podstawy prawnej jest również możliwe w celu zapobieżenia przyszłym przeszkodom w wymianie handlowej wynikającym z rozbieżnej ewolucji uregulowań krajowych. Jednakże wystąpienie tego rodzaju przeszkód musi być prawdopodobne, a przyjęte środki winny mieć na celu zapobieganie im (ww. wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-301/06 Irlandia przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-593, pkt 64; zob. również podobnie ww. wyrok w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 60–64).

34 Gdy akt wydany na podstawie art. 95 WE doprowadził do usunięcia wszelkich przeszkód w wymianie handlowej w dziedzinie, która została przez ten akt zharmonizowana, prawodawca wspólnotowy nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian w okolicznościach lub do rozwoju wiedzy, mając na uwadze ciążące na nim zadanie dbania o ochronę uznanych przez traktat ogólnych interesów [zob. podobnie ww. wyrok w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 77, 78].

35 W tym względzie Trybunał orzekł w pkt 43 ww. wyroku w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Parlamentowi i Radzie, iż przez sformułowanie „środki dotyczące zbliżenia" użyte w art. 95 WE autorzy traktatu WE pragnęli powierzyć prawodawcy wspólnotowemu, w zależności od sytuacji ogólnej i okoliczności konkretnego przypadku w ramach harmonizowanej dziedziny, pewien zakres swobodnej oceny co do techniki zbliżania prawodawstwa, najwłaściwszej dla uzyskania zamierzonego rezultatu, w szczególności w dziedzinach, które charakteryzują się złożonymi właściwościami technicznymi.

36 Ponadto w przypadku spełnienia warunków zastosowania art. 95 WE jako podstawy prawnej ustawodawca wspólnotowy nie może zostać pozbawiony możliwości powołania się na tę podstawę prawną z tego względu, iż ochrona konsumentów jest rozstrzygająca dla podejmowanych decyzji [zob. w zakresie dotyczącym ochrony zdrowia publicznego ww. wyroki: z dnia 5 października 2000 r. w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 88; w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 62; a także wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health i in., Zb.Orz. s. I-6451, pkt 30].

37 Badanie, czy zostały spełnione przesłanki zastosowania art. 95 WE jako podstawy prawnej rozporządzenia nr 717/2007, należy przeprowadzić w świetle całości powyższych rozważań.

38 Zgodnie z art. 1 oraz motywami 16 i 38 rozporządzenia nr 717/2007, rozporządzenie to wprowadza wspólne podejście mające na celu zapewnienie, aby użytkownicy publicznych sieci naziemnej telefonii ruchomej nie byli obciążani wygórowanymi opłatami za usługi roamingu wspólnotowego i aby operatorzy mogli działać w warunkach jednolitych, spójnych ram regulacyjnych, opartych na obiektywnie ustanowionych kryteriach. Tym samym rozporządzenie zmierza do przyczynienia się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, aby osiągnąć wysoki poziom ochrony konsumentów i zachować zasady konkurencji między operatorami sieci telefonii ruchomej.

39 Jak wynika w szczególności z motywu 1 rozporządzenia nr 717/2007 oraz z pkt 1 uzasadnienia projektu rozporządzenia, w czasie stanowienia tego rozporządzenia poziom detalicznych cen usług roamingu międzynarodowego był wysoki i stosunek kosztów do cen nie odzwierciedlał sytuacji, jaka powinna mieć miejsce na rynku w pełni konkurencyjnym. Zbyt wysokie opłaty detaliczne były wynikiem wysokich opłat hurtowych pobieranych przez operatorów odwiedzanej sieci zagranicznej, a także – w wielu przypadkach – wysokich narzutów detalicznych nakładanych przez operatorów macierzystych.

40 Ponadto, jak również wynika z tych źródeł, wysoki poziom cen detalicznych był rozpatrywany jako utrzymujący się problem przez krajowe organy regulacyjne, władze publiczne oraz stowarzyszenia ochrony konsumentów w całej Wspólnocie i próby rozwiązania tego problemu na podstawie istniejących ram prawnych nie skutkowały obniżeniem cen.

41 W szczególności, jak wynika z motywów 6 i 8 rozporządzenia nr 717/2007, ramy regulacyjne wynikające z przepisów mających zastosowanie w czasie jego stanowienia nie przysporzyły krajowym organom regulacyjnym wystarczających instrumentów, by podjąć skuteczne i zdecydowane środki w zakresie dotyczącym w szczególności wysokich cen hurtowych omawianych usług, od których zależały ich ceny detaliczne, przy uwzględnieniu szczególnych uwarunkowań rynków hurtowych usług roamingu i ich transgranicznego charakteru. W tym względzie prawodawca wspólnotowy stwierdził po pierwsze, że krajowe organy regulacyjne miały trudności ze wskazaniem przedsiębiorstw posiadających znaczącą pozycję rynkową i po drugie, że nie

były one w stanie kontrolować postępowania operatorów sieci odwiedzanych w innych państwach członkowskich, od których uzależnieni są klienci przy korzystaniu z usług roamingu międzynarodowego.

42 W tym kontekście, jak wynika z motywów 4 i 12 rozporządzenia nr 717/2007, prawodawca wspólnotowy uznał za konieczne uzupełnienie i wzmocnienie przepisów ram regulacyjnych, ustanawiając, w oparciu o odmienną koncepcję, wskazane rozporządzenie jako szczególny środek regulacji ex ante, mając na uwadze wyjątkową specyfikę rynku usług roamingowych, celem poprawienia tych niewystarczających ram. Prawodawca wskazał w motywie 4, że ramy te nie zapewniały krajowym organom regulacyjnym wystarczających narzędzi do podjęcia skutecznego i zdecydowanego działania w zakresie cen usług roamingu wspólnotowego, a tym samym nie zapewniały prawidłowego funkcjonowania wewnętrznego rynku tych usług. Prawodawca wskazał, że w związku z tym wskazane rozporządzenie jest odpowiednim środkiem zaradzenia tej sytuacji.

43 Również w tym kontekście prawodawca wspólnotowy odniósł się w motywie 8 rozporządzenia nr 717/2007, zgodnie ze wskazaniami zawartymi w pkt 1 uzasadnienia projektu rozporządzenia, do kompetencji pozostałej państw członkowskich w zakresie stanowienia przepisów dotyczących ochrony konsumentów i uznał, że okoliczności charakterystyczne dla tego kontekstu mogłyby zaszkodzić skuteczności środków podejmowanych przez państwa członkowskie w ramach tych kompetencji.

44 W motywie 9 wskazanego rozporządzenia prawodawca wspólnotowy wywiódł z powyższego, że na państwa członkowskie wywierana jest presja, aby podjęły one środki w celu rozwiązania problemu wysokiego poziomu opłat detalicznych za usługi roamingu wspólnotowego, co zostało ponadto potwierdzone przez Komisję na rozprawie.

45 Z powyższego wynika, że prawodawca wspólnotowy miał do czynienia z konkretną sytuacją, w której prawdopodobne było przyjęcie środków krajowych mających na celu uregulowanie problemu wysokiego poziomu opłat detalicznych za usługi roamingu wspólnotowego w drodze przepisów związanych z taryfikacją opłat detalicznych. Jak wynika z pkt 1 uzasadnienia projektu rozporządzenia oraz punktu 2.4 oceny wpływu, tego rodzaju środki mogły spowodować rozbieżny rozwój przepisów krajowych.

46 Mając na uwadze powyższe okoliczności, a także w trosce o zachowanie konkurencji pomiędzy operatorami sieci telefonii ruchomej prawodawca wspólnotowy – jak już stwierdzono w pkt 38 niniejszego wyroku – zdecydował się na podjęcie działania, aby uprzedzić prawdopodobne przyjęcie środków przez państwa członkowskie w oparciu o ich kompetencje pozostałe w dziedzinie ochrony konsumentów.

47 Mając na uwadze funkcjonowanie rynków roamingu, jak zostało to opisane w pkt 7–11 niniejszego wyroku, oraz uwzględniając znaczącą współzależność pomiędzy cenami detalicznymi i cenami hurtowymi za usługi roamingu, należy stwierdzić, że rozbieżny rozwój prawodawstw krajowych zmierzających jedynie do obniżenia cen detalicznych bez wpłynięcia na poziom kosztów świadczenia hurtowych usług roamingu wspólnotowego mógłby spowodować znaczne zakłócenia konkurencji i zaburzenia właściwego funkcjonowania rynku roamingu wspólnotowego, jak to wynika z motywu 14 rozporządzenia nr 717/2007. Tego rodzaju sytuacja stanowi uzasadnienie dla zamierzonego przez prawodawcę wspólnotowego celu wskazanego w pkt 38 niniejszego wyroku, polegającego na ochronie dobrego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

48 Z powyższego wynika, że rozporządzenie nr 717/2007 ma rzeczywiście na celu poprawę warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego i że mogło ono zostać ustanowione na podstawie art. 95 WE.

49 W związku z tym na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że jego badanie nie ujawniło elementów mogących wpłynąć na ważność rozporządzenia nr 717/2007.

W przedmiocie pytania drugiego

50 W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy rozporządzenie nr 717/2007 narusza zasady proporcjonalności i pomocniczości ze względu na to, że określa nie tylko cenę maksymalną dla hurtowych opłat średnich za minutę, lecz również dla opłat detalicznych, i ze względu na to, że ustanawia obowiązek informowania w przedmiocie opłat detalicznych na rzecz klientów korzystających z roamingu.

W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności

51 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasada proporcjonalności, która zalicza się do podstawowych zasad prawa wspólnotowego, wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów wspólnotowych były odpowiednie do realizacji zgodnego z prawem celu zamierzonego przez dane regulacje i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04 ABNA i in., Zb.Orz. s. I-10423, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Co się tyczy sądowej kontroli wymienionych powyżej warunków, Trybunał uznał, że prawodawcy wspólnotowemu przysługuje w ramach wykonywania przyznanych mu kompetencji szeroki zakres swobodnego uznania w dziedzinie wymagającej od niego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz oceny złożonych sytuacji. W związku z tym nie chodzi o stwierdzenie, czy środek przyjęty w danej dziedzinie był środkiem jedynym możliwym lub najlepszym

z możliwych; jedynie oczywiście niewłaściwy charakter tego środka w stosunku do zamierzonego przez właściwe instytucje celu może powodować nieważność tego środka [zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 82, 83; ww. wyroki: w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 123; w sprawie Alliance for Natural Health i in., pkt 52; wyrok z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie C-558/07 S.P.C.M. i in., Zb.Orz. s. I-5783, pkt 42].

53 Jednakże, nawet posiadając tego rodzaju uprawnienia, prawodawca wspólnotowy jest zobowiązany do oparcia swej decyzji na obiektywnych kryteriach. Ponadto w ramach analizy ograniczeń wynikających z różnych, możliwych do zastosowania środków, prawodawca powinien zbadać, czy cele zamierzone w przyjętym środku mogą uzasadniać powstanie negatywnych skutków gospodarczych, nawet znaczących, po stronie niektórych operatorów (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 marca 2005 r. w sprawach połączonych C-96/03 i C-97/03 Tempelman i van Schaijk, Zb.Orz. s. I-1895, pkt 48; z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-86/03 Grecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10979, pkt 96; wyrok z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-504/04 Agrarproduktion Staebelow, Zb.Orz. s. I-679, pkt 37).

54 Trybunał powinien zatem zbadać na podstawie wskazanych powyżej kryteriów, czy – jak podnoszą w szczególności skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym – rozporządzenie nr 717/2007 narusza zasadę proporcjonalności z tego względu, że nie ogranicza się ono do określenia cen maksymalnych dla opłat hurtowych, lecz przewiduje również ceny maksymalne dla opłat detalicznych oraz obowiązek informowania w przedmiocie opłat detalicznych na rzecz klientów korzystających z roamingu.

55 W tym względzie należy na wstępie przypomnieć, że przed opracowaniem projektu rozporządzenia Komisja przeprowadziła wyczerpującą analizę, której rezultaty zostały streszczone w ocenie wpływu wskazanej w pkt 5 niniejszego wyroku. Wynika z tego, że Komisja dokonała oceny różnych rozwiązań w tym zakresie, w tym, między innymi, uregulowania jedynie opłat detalicznych albo jedynie opłat hurtowych, albo obydwu rodzajów opłat, i że dokonała oceny skutków gospodarczych tych różnych typów regulacji oraz skutków różnych sposobów taryfikacji.

56 Określenie maksymalnych cen za świadczenie usług roamingu w zakresie detalicznym za pomocą eurotaryfy przewidzianej w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 717/2007 ma między innymi na celu, jak wynika w szczególności z art. 1 oraz z motywów 14 i 16 tego rozporządzenia, obniżenie opłat uiszczanych przez użytkowników za usługi publicznych sieci telefonii ruchomej, w interesie ochrony konsumentów.

57 Ponadto w szczególności z motywu 19 rozporządzenia nr 717/2007 wynika, że wprowadzenie eurotaryfy powinno skutkować tym, że opłaty detaliczne za usługi roamingu wspólnotowego będą w większym stopniu determinowane przez koszty świadczenia tych usług, niż miało to miejsce w przeszłości.

58 Jak wynika z pkt 39 niniejszego wyroku, w czasie stanowienia rozporządzenia nr 717/2007 poziom średniej opłaty detalicznej za połączenie w ramach roamingu we Wspólnocie był wysoki i stosunek kosztów do cen nie odzwierciedlał sytuacji, jaka powinna mieć miejsce na rynku w pełni konkurencyjnym. Średnia opłata detaliczna za połączenie w roamingu wynosiła wówczas 1,15 EUR za minutę, czyli, jak wynika ze streszczenia oceny wpływu, ponad pięć razy więcej niż rzeczywisty koszt hurtowego świadczenia usługi.

59 Eurotaryfa przewidziana w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 717/2007 została określona na poziomie znacznie niższym od tej średniej opłaty. Ponadto, jak wynika z pkt 3 uzasadnienia projektu rozporządzenia, określone w tym przepisie ceny maksymalne są zorientowane według odpowiednich hurtowych cen maksymalnych, tak aby opłaty detaliczne bardziej precyzyjnie odzwierciedlały koszty ponoszone przez operatorów.

60 W tych okolicznościach ustanowienie w tym przepisie cen maksymalnych na poziomie opłat detalicznych należy uznać za nadające się do ochrony konsumentów przed wysokim poziomem cen.

61 Co się tyczy koniecznego charakteru omawianego środka, został on zakwestionowany z tego względu, że wykracza poza to, co konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, mając na uwadze konkurencyjny charakter rynków detalicznych. Rozwiązanie w mniejszym stopniu ograniczające i bardziej proporcjonalne polegałoby na uregulowaniu jedynie opłat hurtowych, co również prowadziłoby do obniżenia opłat detalicznych poprzez swobodne oddziaływanie konkurencji, według zasad podaży i popytu, pozostawiając krajowym organom regulacyjnym swobodę podjęcia interwencji w przypadku zakłóceń w funkcjonowaniu rynków na podstawie odpowiednio zdefiniowanych kryteriów regulacyjnych.

62 W tym względzie w szczególności z motywu 14 rozporządzenia nr 717/2007 wynika, że prawodawca wspólnotowy oparł się na stwierdzeniu, że obniżka opłat hurtowych może się nie przełożyć na obniżkę opłat detalicznych ze względu na brak motywacji do takiego działania.

63 Powołując się na uzasadnienie projektu rozporządzenia, służącego prawodawcy wspólnotowemu za podstawę przy stanowieniu rozporządzenia nr 717/2007, Parlament Europejski i Komisja podnoszą w szczególności, że regulacja jedynie rynku świadczenia hurtowych usług roamingu wspólnotowego nie gwarantowałaby tego, że obniżka opłat hurtowych wywrze skutek w zakresie dotyczącym opłat detalicznych, mając na uwadze, że operatorzy nie są poddani jakiejkolwiek presji konkurencyjnej, koniecznej, by tak się stało. Doświadczenie wykazało, że obniżka opłat hurtowych niekoniecznie prowadzi do zmniejszenia opłat detalicznych.

64 Rada wskazała w tym względzie, że prawodawca uznał za konieczne poddanie opłat detalicznych kontroli, w szczególności ze względu na fakt, że w tej specyficznej dziedzinie konkurencja w zakresie opłat detalicznych ma miejsce zasadniczo na poziomie formuły sprzedaży detalicznej całego pakietu usług i że dla większości konsumentów roaming stanowi zaledwie mniej istotny element tej formuły, w związku z czym nie odgrywa on decydującej roli w wyborze operatora ani w decyzji o jego zmianie.

65 Instytucje, które przedłożyły uwagi Trybunałowi, odniosły się ponadto do oceny wpływu, z której wynika, że dynamika rynków roamingu została oceniona jako złożona i podlegająca rozwojowi, w związku z czym istniało ryzyko, że obniżenie opłat hurtowych nie wywrze skutku w zakresie opłat detalicznych. Z oceny tej wynika również, że w związku z tym bardziej ostrożne byłoby uregulowanie jednocześnie opłat detalicznych. Tego rodzaju ryzyko zostało ponadto dostrzeżone przez Europejską Grupę Regulatorów w pkt 3.12 jej odpowiedzi z dnia 22 marca 2006 r. przedstawionej podczas publicznych konsultacji poprzedzających wydanie oceny wpływu, w szczególności w zakresie dotyczącym państw członkowskich, których rynki są w mniejszym stopniu konkurencyjne.

66 Ponadto należy stwierdzić, że uregulowanie wyłącznie opłat hurtowych nie odniosłoby bezpośrednich i natychmiastowych skutków dla konsumentów. Jedynie uregulowanie opłat detalicznych mogło bezpośrednio poprawić ich sytuację.

67 Ponadto należy przypomnieć, że jak wynika z motywu 13 rozporządzenia nr 717/2007, prawodawca wspólnotowy przyznał, że przyjęte środki mają charakter wyjątkowy, co jest uzasadnione specyficzną charakterystyką, jaką odznaczają się rynki roamingu.

68 W tych okolicznościach, i w szczególności mając na uwadze szeroki zakres uznania przysługujący prawodawcy wspólnotowemu w dziedzinie, o której mowa, wymagającej od niego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze gospodarczym oraz oceny złożonych sytuacji, mógł on zasadnie twierdzić, że uregulowanie jedynie rynków hurtowych nie prowadziłoby do tego samego rezultatu co uregulowanie będące przedmiotem sporu, obejmujące jednocześnie rynki hurtowe i rynki detaliczne, i że w związku z tym konieczne było ustanowienie tego drugiego uregulowania.

69 Wreszcie mając na uwadze znaczenie, jakie ma cel ochrony konsumentów w ramach art. 95 ust. 3 WE, interwencja dokonana na rynku podlegającym konkurencji, ograniczona w czasie i pozwalająca na natychmiastowe zapewnienie ochrony konsumentów przed wygórowanymi opłatami, taka jak ta, która miała miejsce w niniejszej sprawie, jest proporcjonalna względem zamierzonego celu, nawet jeśli może wywierać negatywne skutki gospodarcze dla niektórych podmiotów gospodarczych.

70 Należy w związku z tym stwierdzić, że poprzez ustanowienie w art. 4 rozporządzenia nr 717/2007 cen maksymalnych dla opłat detalicznych prawodawca wspólnotowy nie wykroczył poza granice przysługującego mu uznania. To samo dotyczy obowiązku informowania przewidzianego w art. 6 ust. 3 tego rozporządzenia z tego względu, że przepis ten wzmacnia skuteczność (effet utile) uregulowania opłat detalicznych i jest wobec tego uzasadniony celem ochrony konsumentów.

71 Z powyższego wynika, że art. 4 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 717/2007 nie naruszają zasady proporcjonalności.

W przedmiocie naruszenia zasady pomocniczości

72 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada pomocniczości jest ustanowiona w art. 5 akapit drugi WE i skonkretyzowana w załączonym do traktatu protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, na podstawie którego Wspólnota podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. Protokół ten ustanowił również w pkt 5 wytyczne dla określenia, czy te przesłanki zostały spełnione.

73 Co się tyczy aktów legislacyjnych, wskazany protokół stanowi w pkt 6 i 7, że Wspólnota stanowi jedynie w koniecznym zakresie i że środki Wspólnoty powinny pozostawiać możliwie najszerszy zakres dla decyzji krajowych, zgodnie z celem danego środka oraz przy poszanowaniu wymogów traktatu.

74 W pkt 3 protokołu ustanowiono, że zasada pomocniczości nie kwestionuje kompetencji przyznanych Wspólnocie przez traktat, zgodnie z wykładnią Trybunału.

75 Co się tyczy art. 95 WE, Trybunał orzekł, że zasada pomocniczości ma zastosowanie, gdy prawodawca wspólnotowy opiera się na tej podstawie prawnej, ponieważ nie przyznaje mu ona wyłącznej kompetencji do uregulowania działań gospodarczych na rynku wewnętrznym [ww. wyrok w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 179].

76 W tym względzie należy przypomnieć, że w trosce o zachowanie konkurencji pomiędzy operatorami sieci telefonii ruchomej prawodawca wspólnotowy przyjął, poprzez ustanowienie rozporządzenia nr 717/2007, wspólne podejście celem przyczynienia się w szczególności do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, umożliwiając operatorom działanie w warunkach jednolitych, spójnych ram regulacyjnych.

77 Jak wynika z motywu 14 tego rozporządzenia, istnieje znaczna współzależność pomiędzy opłatami detalicznymi i opłatami hurtowymi za usługi roamingu, w związku z czym każdy środek zmierzający jedynie do obniżenia opłat detalicznych bez wpłynięcia na poziom kosztów świadczenia hurtowych usług roamingu wspólnotowego mógłby spowodować zaburzenia właściwego funkcjonowania rynku roamingu wspólnotowego. Prawodawca wspólnotowy wywiódł z powyższego, że wymagane jest podjęcie przez niego działania w postaci wspólnego podejścia zarówno na poziomie opłat hurtowych, jak i na poziomie opłat detalicznych, celem przyczynienia się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego tych usług.

78 Ze wskazanej współzależności wynika, że prawodawca wspólnotowy mógł zasadnie ocenić, że jego działanie powinno również obejmować interwencję na poziomie opłat detalicznych. W związku z tym, ze względu na skutki wspólnego podejścia ustanowionego przez rozporządzenie nr 717/2007, zamierzony w nim cel mógł zostać lepiej zrealizowany na szczeblu wspólnotowym.

79 W związku z powyższym przepisy art. 4 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 717/2007 nie są nieważne ze względu na naruszenie zasady pomocniczości.

80 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, na drugie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że jego badanie nie ujawniło elementów mogących wpłynąć na ważność art. 4 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 717/2007.

W przedmiocie kosztów

81 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 (wielka izba) orzeka, co następuje:

Badanie zadanych pytań nie wskazało elementów mogących wpłynąć na ważność rozporządzenia (WE) nr 717/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz zmieniającego dyrektywę 2002/21/WE.

Podpisy