ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 8. júna 2010 *

Vo veci C-58/08,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division (Administrative Court) (Spojené kráľovstvo) z 18. decembra 2007 a doručený Súdnemu dvoru 13. februára 2008, ktorý súvisí s konaním:

The Queen, na žiadosť:

Vodafone Ltd,

Telefónica O2 Europe plc,

T-Mobile International AG,

Orange Personal Communications Services Ltd

* Jazyk konania: angličtina.

proti

Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform,

za účasti:

Office of Communications,

Hutchison 3G UK Ltd,

GSM Association,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh a C. Toader, sudcovia C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, T. von Danwitz (spravodajca) a A. Arabadjiev,

generálny advokát: M. Poiares Maduro,
tajomník: K. Malacek, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 28. apríla 2009,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Vodafone Ltd, v zastúpení: D. Pannick, QC, a R. Kreisberger, advocate,

— Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG a Orange Personal Communications Services Ltd, v zastúpení: D. Anderson, QC, I. Ross, M. Lemanski, solicitors, a D. Scannell, barrister,

— Hutchison 3G UK Ltd, v zastúpení: F. Richmond, solicitor, a B. Kennelly, barrister,

— GSM Association, v zastúpení: B. Amory, S. Clerckx, advokáti, a M. Chamberlain, barrister,

— vláda Spojeného kráľovstva, v zastúpení: I. Rao, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci J. Turner, QC, a T. Ward, barrister,

— holandská vláda, v zastúpení: C. M. Wissels a Y. de Vries, splnomocnení zástupcovia,

— poľská vláda, v zastúpení: M. Dowgielewicz, splnomocnený zástupca,

— Európsky parlament, v zastúpení: E. Perillo, J. Rodrigues a L. Visaggio, splnomocnení zástupcovia,

— Rada Európskej únie, v zastúpení: D. Canga Fano a G. Kimberley, splnomocnení zástupcovia,

— Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: F. Benyon a A. Nijenhuis, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 1. októbra 2009,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka platnosti nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 717/2007 z 27. júna 2007 o roamingu vo verejných mobilných telefónnych sieťach v rámci Spoločenstva a o zmene a doplnení smernice 2002/21/ES (Ú. v. EÚ L 171, s. 32).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG et Orange Personal Communications Services Ltd, prevádzkovateľmi verejných mobilných telefónnych sietí pôsobiacimi v Spojenom kráľovstve, v krajinách Európskej únie a na iných medzinárodných trhoch na jednej strane a Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (štátny tajomník pre hospodárstvo, podniky a reformu legislatívy) na druhej strane, vo veci platnosti ustanovení týkajúcich sa uplatnenia nariadenia č. 717/2007 prijatých Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska.

Právny rámec

Právny rámec týkajúci sa elektronických komunikačných sietí a služieb

3 Normotvorca Spoločenstva v roku 2002 prijal na základe článku 95 ES regulačný rámec týkajúci sa elektronických komunikačných sietí a služieb (ďalej len „regulačný rámec“) s cieľom podriadiť všetky prenosné siete a súvisiace služby pod jeden právny rámec, ktorý popri osobitných smerniciach tvorí najmä smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby („rámcová“ smernica) (Ú. v. ES L 108, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349). Tento rámec zavádza mechanizmus, ktorý národným regulačným orgánom (ďalej len „NRO“) v prípade neúčinnej hospodárskej súťaže na konkrétnom trhu umožňuje, aby po preskúmaní dotknutého trhu, uložili podnikom v odvetví elektronických komunikácií s významným vplyvom na trhu dodatočné povinnosti.

Rozhodnutie 2002/627/ES

4 Rozhodnutím Komisie 2002/627/ES z 29. júla 2002, ktorým sa zriaďuje Európska skupina regulátorov pre elektronické komunikačné siete a služby (Ú. v. ES L 200, s. 38; Mim. vyd. 13/029, s. 511) bola vytvorená poradná skupina NRO pre elektronické komunikačné siete a služby. Úlohou tejto skupiny (ďalej len „ESR“) je podľa článku 3 ods. 1 tohto rozhodnutia najmä radiť a pomáhať Komisii Európskych spoločenstiev pri konsolidácii vnútorného trhu elektronických komunikačných sietí a služieb.

Nariadenie č. 717/2007

5 Po tom, ako Komisia začala verejné konzultácie s dotknutými účastníkmi konania, 12. júla 2006 predložila hodnotenie vplyvu politických možností týkajúcich sa návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o roamingu vo verejných mobilných telefónnych sieťach v rámci Spoločenstva [SEC(2006) 925, ďalej len „hodnotenie vplyvu“]. Toto hodnotenie slúžilo ako základ pre návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o roamingu vo verejných mobilných telefónnych sieťach v rámci Spoločenstva a o zmene a doplnení smernice 2002/21 [KOM(2006) 382 v konečnom znení, ďalej len „návrh nariadenia“], predloženého v ten istý deň, výsledkom čoho bolo prijatie nariadenia č. 717/2007 na základe článku 95 ES.

6 Toto nariadenie ukladá prevádzkovateľom pozemských mobilných telefónnych sietí cenové stropy veľkoobchodných a maloobchodných poplatkov za poskytovanie služieb roamingu vo verejných mobilných telefónnych sieťach, pokiaľ ide o hlasové volania v rámci členských štátov (ďalej len „roamingové služby v rámci Spoločenstva“).

Fungovanie roamingových služieb

7 Fungovanie roamingových služieb možno najmä z hľadiska definícií uvedených v článku 2 nariadenia č. 717/2007 opísať nasledovne.

8 Roamingové služby poskytované prevádzkovateľom mobilných telefónnych služieb spočívajú v ponuke neustálych služieb zákazníkom nachádzajúcim sa v zahraničí, ktoré im umožňujú uskutočňovať alebo prijímať volania v rámci sieti v inom členskom štáte.

9 Aby mohol domáci prevádzkovateľ poskytovať roamingové služby, uzavrie osobitné zmluvy o veľkoobchodnom predaji s prevádzkovateľmi pôsobiacimi v rámci sietí v inom členskom štáte. Miestny prevádzkovateľ členského štátu navštíveného zákazníkom prevádzkovateľa domácej siete, s ktorým prevádzkovateľ domácej siete uzavrel takúto zmluvu, zabezpečí zákazníkovi hovor. Služba poskytovaná navštívenou sieťou domácej sieti je „veľkoobchodná roamingová služba".

10 Domáci poskytovateľ je podnik poskytujúci roamingovému zákazníkovi pozemské verejné mobilné telefónne služby buď prostredníctvom svojej vlastnej siete alebo mobilnej virtuálnej siete, alebo ako zmluvný predajca hlasových mobilných telefónnych služieb. Služba poskytovaná týmto poskytovateľom roamingovému zákazníkovi je „maloobchodná roamingová služba".

11 Maloobchodné roamingové služby sú súčasťou dohody alebo zmluvy o mobilných telefónnych službách uzavretej medzi zákazníkom a domácim poskytovateľom a sú spoplatnené ako jedna zo služieb tejto dohody alebo zmluvy. Podmienky poskytovania maloobchodných roamingových služieb teda závisia od uzavretej dohody alebo zmluvy, ako aj od prípadnej osobitnej povinnosti uloženej NRO, ktorým podlieha domáci poskytovateľ.

Obsah nariadenia č. 717/2007

12 Pokiaľ ide poplatky, ktoré platia užívatelia verejných mobilných telefónnych sietí za maloobchodné roamingové služby, odôvodnenie č. 1 nariadenia č. 717/2007 uvádza, že „[NRO], ako aj spotrebitelia a inštitúcie Spoločenstva sú znepokojené vysokou úrovňou cien… Nadmerne vysoké maloobchodné poplatky sú výsledkom vysokých veľkoobchodných poplatkov, ktoré účtuje zahraničný hostiteľský prevádzkovateľ siete, a v mnohých prípadoch aj vysokých maloobchodných prirážok účtovaných vlastným prevádzkovateľom siete zákazníka. Zníženie veľkoobchodných poplatkov sa často neprenesie až na maloobchodného zákazníka. Aj keď niektorí prevádzkovatelia nedávno zaviedli tarifné režimy, ktoré zákazníkom poskytujú výhodnejšie podmienky a nižšie ceny, naďalej existujú dôkazy o tom, že pomer nákladov a cien nie je taký, aký by bol bežný na plne konkurenčných trhoch“.

13 Z odôvodnenia č. 4 nariadenia č. 717/2007 vyplýva, že toto nariadenie dopĺňa a podporuje, pokiaľ ide o roaming v rámci Spoločenstva, regulačný rámec, pričom tento rámec neposkytol NRO dostatočné nástroje na prijímanie účinných a rozhodných krokov, pokiaľ ide o stanovovanie cien roamingových služieb v rámci Spoločenstva.

14 V tejto súvislosti odôvodnenie č. 6 uvedeného nariadenia spresňuje:

„… Práca, ktorú vykonali [NRO] (individuálne i v [ESR]) pri analýze vnútroštátnych veľkoobchodných trhov s medzinárodným roamingom však ukázala, že ešte nie je možné, aby si [NRO] účinne poradili s vysokou úrovňou veľkoobchodných poplatkov za roaming v rámci Spoločenstva, pretože je ťažké určiť podniky s významným vplyvom na trhu vzhľadom na špecifické okolnosti medzinárodného roamingu vrátane jeho cezhraničnej povahy.“

15 Podľa odôvodnení č. 8 a 9 nariadenia č. 717/2007:

„8. Navyše [NRO] zodpovedné za ochranu a podporu záujmov mobilných zákazníkov [zákazníkov mobilných telefónnych sietí – *neoficiálny preklad*] zvyčajne usadených na ich území nemôžu kontrolovať správanie prevádzkovateľa navštívenej siete so sídlom v inom členskom štáte, od ktorého sú títo zákazníci závislí pri využívaní medzinárodných roamingových služieb. Táto prekážka by mohla znížiť aj účinnosť opatrení, ktoré by prijali členské štáty, na základe im zostávajúcich právomocí v oblasti prijímania predpisov na ochranu spotrebiteľa.

9. Existuje preto tlak na členské štáty, aby prijali opatrenia zaoberajúce sa úrovňou poplatkov za medzinárodný roaming, ale ukázalo sa, že mechanizmus regulačného zásahu [NRO] *ex ante* ustanovený regulačným rámcom… nepostačuje na to, aby umožnil uvedeným orgánom v tejto špecifickej oblasti rozhodujúcim spôsobom zasiahnuť v záujme spotrebiteľa."

16 Z odôvodnení č. 12 a 13 uvedeného nariadenia vyplýva, že toto nariadenie prihliada na osobitné vlastnosti trhu s roamingom, ktoré odôvodňujú mimoriadne opatrenia idúce nad rámec mechanizmu stanoveného regulačným rámcom.

17 Pokiaľ ide o ciele nariadenia č. 717/2007, jeho odôvodnenie č. 14 uvádza, že: „regulačné povinnosti by sa mali ukladať na veľkoobchodnej i maloobchodnej úrovni, aby sa ochránili záujmy zákazníkov využívajúcich roaming, pretože skúsenosť ukazuje, že zníženie veľkoobchodných cien roamingových služieb v rámci Spoločenstva sa nemusí odraziť na nižších maloobchodných cenách za roaming, keďže chýbajú patričné stimuly. Na druhej strane by akcia zameraná na zníženie maloobchodných cien, ktorá nerieši úroveň veľkoobchodných nákladov spojených s poskytovaním týchto služieb, mohla ohroziť narušenie riadneho fungovania trhu s roamingom [mohla narušiť riadne fungovanie trhu s roamingom – *neoficiálny preklad*] v rámci Spoločenstva".

18 Podľa odôvodnenia č. 16 uvedeného nariadenia: „mal by sa použiť spoločný prístup, ktorý zabezpečí, že užívatelia pozemských verejných mobilných telefónnych sietí cestujúci v rámci Spoločenstva nebudú platiť neprimerané ceny za roamingové služby v rámci Spoločenstva pri uskutočňovaní alebo prijímaní hlasových volaní… Vzhľadom na cezhraničný charakter dotknutých služieb je tento spoločný prístup potrebný, aby prevádzkovatelia mobilných telefónnych sietí mohli pôsobiť v rámci jednotného, koherenetného regulačného rámca založeného na objektívne stanovených kritériách“.

19 Regulačný prístup stanovený nariadením č. 717/2007 by mal, ako to uvádza jeho odôvodnenie č. 19, „zabezpečiť, že maloobchodné poplatky za roaming v rámci Spoločenstva budú primeranejšie než doteraz odrážať náklady súvisiace s poskytovaním služby“.

20 V tejto súvislosti podľa odôvodnenia č. 38 tohto nariadenia keďže ciele tohto nariadenia „nie je možné uspokojivo dosiahnuť na úrovni jednotlivých členských štátov bezpečným, harmonizovaným a včasným spôsobom, ale ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Spoločenstva, môže Spoločenstvo prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 zmluvy [ES]“.

21 Pokiaľ ide o cieľ nariadenia č. 717/2007, jeho článok 1 ods. 1 stanovuje:

„Toto nariadenie zavádza spoločný prístup…, čím prispeje k hladkému fungovaniu vnútorného trhu a zároveň sa dosiahne vysoký stupeň ochrany spotrebiteľa, zabezpečí sa hospodárska súťaž medzi prevádzkovateľmi mobilných telefónnych sietí a zachovajú sa stimuly pre inovácie, ako aj možnosť voľby pre spotrebiteľov…“.

22 Podľa článku 2 ods. 2 písm. a) nariadenia č. 717/2007 sa pod „eurotarifou“ rozumie „akákoľvek tarifa nepresahujúca maximálny poplatok uvedený v článku 4, ktorý môže domáci poskytovateľ požadovať za poskytnutie regulovaných roamingových volaní v súlade s uvedeným článkom“.

23 Článok 3 ods. 1 uvedeného nariadenia stanovuje maximálny veľkoobchodný poplatok, ktorý môže prevádzkovateľ navštívenej siete účtovať prevádzkovateľovi domácej siete roamingového zákazníka za poskytnutie regulovaného roamingového volania, ktoré vzniklo v tejto navštívenej sieti. Tento poplatok, ktorý zahŕňa najmä náklady na zostavenie, tranzit a ukončenie, je stanovený najprv na 0,30 eura za minútu, potom od 30. augusta 2008 na 0,28 eura za minútu a od 30. augusta 2009 na 0,26 eura za minútu.

24 Pokiaľ ide o maloobchodný poplatok, článok 4 ods. 1 a 2 nariadenia č. 717/2007 od domácich poskytovateľov požaduje, aby všetkým súčasným roamingovým zákazníkom za poskytnutie regulovaného roamingového volania poskytli eurotarifu, ktorá nesmie prekročiť stanovený poplatok, najprv vo výške 0,49 eura za minútu každého uskutočneného volania a vo výške 0,24 eura za minútu každého prijatého volania. Cenový strop sa v prípade uskutočnených volaní postupne zníži na 0,46 eura, neskôr na 0,43 eura a cenový strop v prípade prijatých volaní na 0,22 eura od 30. augusta 2008 a neskôr na 0,19 eura od 30. augusta 2009. Podľa odseku 3 uvedeného článku každý roamingový zákazník má možnosť najneskôr do 30. júla 2007 si zvoliť eurotarifu alebo akúkoľvek inú roamingovú tarifu a poskytne sa im lehota dvoch mesiacov na oznámenie svojej voľby svojmu domácemu poskytovateľovi.

25 Článok 6 uvedeného nariadenia ukladá domácim poskytovateľom povinnosť poskytovať informácie a povinnosť prehľadnosti, pokiaľ ide o maloobchodné poplatky, vo vzťahu ku všetkým roamingovým zákazníkom.

26 Vzťah medzi nariadením č. 717/2007 a regulačným rámcom upravuje článok 1 ods. 3 a článok 10 tohto nariadenia. Článok 1 ods. 3 stanovuje:

„Toto nariadenie je osobitným opatrením v zmysle článku 1 ods. 5 rámcovej smernice."

27 Podľa článku 10 nariadenia č. 717/2007:

„Do článku 1 smernice 2002/21/ES (rámcovej smernice) sa dopĺňa tento odsek:

‚5. Táto smernica a osobitné smernice sa uplatňujú bez toho, aby boli dotknuté osobitné opatrenia prijaté na reguláciu medzinárodného roamingu vo verejných mobilných telefónnych sieťach v rámci Spoločenstva.'"

28 Nariadenie č. 717/2007 vo svojom článku 11 ods. 1 navyše stanovuje, že Komisia preskúma funkčnosť tohto nariadenia a podá správu Európskemu parlamentu a Rade najneskôr 30. decembra 2008. Podľa jeho článku 13 účinnosť tohto nariadenia končí 30. júna 2010.

Konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky

29 Žalobcovia vo veci samej podali na High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) žalobu proti nariadeniu z roku 2007 o roamingu v mobilných telefónnych sieťach (Mobil Roaming Regulations 2007), ktoré niektorým ustanoveniam nariadenia č. 717/2007 umožňuje byť účinnými v Spojenom kráľovstve. Žalobcovia vo veci samej napadli platnosť tohto nariadenia z troch dôvodov, a to nevhodného charakteru právneho základu uvedeného nariadenia, porušenia zásad proporcionality a subsidiarity.

30 Žalovaný vo veci samej, Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, sa domnieva, že uvedené tvrdenia žalobcov vo veci samej a GSM Association sú neprípustné a že napadnutie platnosti nariadenia nie je dôvodné.

31 Vnútroštátny súd povolil žalobcom vo veci samej podať žalobu na tomto súde a rozhodol prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Je nariadenie (ES) č. 717/2007 úplne alebo len čiastočne neplatné z toho dôvodu, že článok 95 ES je nevhodný ako právny základ?

2. Je článok 4 nariadenia (ES) č. 717/2007 [v spojení s článkom 2 [ods. 2] písm. a) a článkom 6 ods. 3 v rozsahu, v akom odkazujú na eurotarifu a povinnosti súvisiace s eurotarifou], neplatný z dôvodu, že zavedenie cenového stropu pre maloobchodné poplatky za roaming[ové služby] porušuje zásady proporcionality a/alebo subsidiarity?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

32 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že cieľom opatrení stanovených článkom 95 ods. 1 ES musí byť nevyhnutne zlepšenie podmienok na vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu [rozsudky z 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, Zb. s. I-11453, bod 60, ako aj z 2. mája 2006, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada, C-217/04, Zb. s. I-3771, bod 42]. Ak samotné konštatovanie rozdielov medzi vnútroštátnymi právnymi úpravami a všeobecným nebezpečenstvom vyplývajúcim z obmedzení základných slobôd alebo skreslenia hospodárskej súťaže nepostačuje na odôvodnenie výberu článku 95 ES ako právneho základu, normotvorca Spoločenstva tak môže urobiť najmä v prípade rozdielov medzi vnútroštátnymi právnymi úpravami, ktoré by mohli byť prekážkou pri uplatňovaní základných slobôd, a mohli by mať tak priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu (rozsudok z 12. decembra 2006, Nemecko/Parlament a Rada, C-380/03, Zb. s. I-11573, bod 37 a citovaná judikatúra) alebo spôsobiť značné skreslenie hospodárskej súťaže (rozsudok z 5. októbra 2000, Nemecko/Parlament a Rada, C-376/98, Zb. s. p. I-8419, body 84 a 106).

33 Použitie tohto ustanovenia je možné s cieľom predchádzať vzniku takýchto prekážok obchodu vyplývajúcich z odlišného vývoja vnútroštátnych právnych úprav. Výskyt takýchto prekážok musí byť pritom pravdepodobný a cieľom predmetného opatrenia musí byť ich zamedzenie (rozsudky z 12. decembra 2006, Nemecko/Parlament a Rada, už citovaný, bod 38 a citovaná judikatúra, ako aj z 10. februára 2009, Írsko/Parlament a Rada, C-301/06, Zb. s. I-593, bod 64; pozri tiež v tomto zmysle rozsudok Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada, už citovaný, body 60 až 64).

34 Pokiaľ akt, ktorý sa zakladá na článku 95 ES, už odstránil všetky prekážky obchodu v oblasti, ktorú harmonizuje, normotvorcu Spoločenstva nemožno pozbaviť možnosti prispôsobiť tento akt akýmkoľvek zmenám okolností alebo akémukoľvek vývoju poznatkov vzhľadom na úlohu, ktorá mu prislúcha pri zabezpečení ochrany všeobecných záujmov uznaných Zmluvou [pozri v tomto zmysle rozsudok British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, už citovaný, body 77 a 78].

35 V tejto súvislosti Súdny dvor v bode 43 už citovaného rozsudku Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada rozhodol, že výrazom „opatrenia na aproximáciu" uvedeným v článku 95 ES chceli autori Zmluvy zveriť normotvorcovi Spoločenstva v závislosti od všeobecného kontextu a osobitných charakteristík oblasti, ktorá má byť predmetom harmonizácie, voľnú úvahu pri posúdení najvhodnejšej techniky aproximácie na dosiahnutie požadovaného výsledku, najmä v oblastiach, pre ktoré sú charakteristické zložité technické osobitosti.

36 Navyše, pokiaľ sú podmienky na použitie článku 95 ES ako právneho základu splnené, normotvorcovi Spoločenstva nemožno zabrániť, aby použil tento právny základ vzhľadom na skutočnosť, že ochrana spotrebiteľov je rozhodujúcim činiteľom pri rozhodovaní [pozri, pokiaľ ide o ochranu zdravia, rozsudky z 5. októbra 2000, Nemecko/Parlament a Rada, už citovaný, bod 88; British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, už citovaný, bod 62, ako aj z 12. júla 2005, Alliance for Natural Health a i., C-154/04 a C-155/04, Zb. s. I-6451, bod 30].

37 S prihliadnutím na všetky tieto úvahy treba preskúmať, či sa splnili podmienky na použitie článku 95 ES ako právneho základu nariadenia č. 717/2007.

38 Podľa článku 1, ako aj odôvodnení č. 16 a 38 nariadenia č. 717/2007 toto nariadenie zavádza spoločný prístup, aby užívatelia pozemských verejných mobilných telefónnych sietí neplatili neprimerané ceny za roamingové služby v rámci Spoločenstva a aby prevádzkovatelia mohli pôsobiť v rámci jednotného, koherenetného regulačného rámca založeného na objektívne stanovených kritériách. Prispieva k hladkému fungovaniu vnútorného trhu s cieľom dosiahnuť vysoký stupeň ochrany spotrebiteľov a zabezpečiť hospodársku súťaž medzi prevádzkovateľmi mobilných telefónnych sietí.

39 Ako vyplýva najmä z odôvodnenia č. 1 nariadenia č. 717/2007, ale aj z bodu 1 dôvodovej správy k návrhu nariadenia, úroveň maloobchodných poplatkov za medzinárodné roamingové služby bola v čase prijatia uvedeného nariadenia vysoká a pomer nákladov a cien nebol taký, aký by bol bežný na plne konkurenčných trhoch. Nadmerne vysoké maloobchodné poplatky sú teda výsledkom vysokých veľkoobchodných poplatkov, ktoré účtuje zahraničný hostiteľský prevádzkovateľ siete, a v mnohých prípadoch aj vysokých maloobchodných prirážok účtovaných domácim prevádzkovateľom pri maloobchodných poplatkoch.

40 Z toho taktiež vyplýva, že vysoká úroveň maloobchodných poplatkov bola podľa NRO, štátnych orgánov, ako aj združení na ochranu spotrebiteľov v celom Spoločenstve pretrvávajúcim problémom a že pokusy o jeho vyriešenie na základe dostupného právneho základu nemali vplyv na zníženie cien.

41 Najmä regulačný rámec právnej úpravy uplatniteľnej v čase prijatia nariadenia č. 717/2007 neposkytoval NRO, ako to vyplýva z jeho odôvodnení č. 6 a 8, dostatočné nástroje na prijatie účinných a rozhodných opatrení osobitne v súvislosti s vysokými veľkoobchodnými cenami, od ktorých závisia maloobchodné poplatky, z dôvodu osobitných vlastností veľkoobchodných trhov s roamingom a cezhraničnou povahou týchto služieb. V tejto súvislosti normotvorca Spoločenstva konštatoval, že NRO mali jednak problémy určiť podniky s významným vplyvom na trhu a jednak, že

nemali možnosť kontrolovať konanie prevádzkovateľov navštívených sietí so sídlom v iných členských štátoch, ktorým podliehajú zákazníci roamingových služieb v rámci Spoločenstva.

42 V tomto kontexte normotvorca Spoločenstva považoval za potrebné, ako to vyplýva z odôvodnení č. 4 a 12 nariadenia č. 717/2007, doplniť a podporiť na základe iného koncepčného prístupu výrokovú časť regulačného rámca prijatím uvedeného nariadenia ako osobitného opatrenia právnej úpravy *ex ante* s prihliadnutím na osobitné vlastnosti trhu s roamingom, aby tak napravil nepostačujúci charakter uvedeného rámca. Normotvorca v odôvodnení č. 4 uviedol, že tento rámec neposkytol NRO dostatočné nástroje na prijímanie účinných a rozhodných krokov, pokiaľ ide o stanovovanie cien roamingových služieb v rámci Spoločenstva, a nezabezpečuje hladké fungovanie vnútorného trhu uvedených služieb. Dospel k záveru, že uvedené nariadenie je vhodným prostriedkom na nápravu tejto situácie.

43 V rovnakom kontexte a v súlade s tým, čo bolo uvedené v bode 1 dôvodovej správy k návrhu nariadenia, sa normotvorca Spoločenstva v odôvodnení č. 8 nariadenia č. 717/2007, opieral o subsidiárnu právomoc členských štátov prijať pravidlá ochrany spotrebiteľov a domnieval sa, že okolnosti charakteristické pre tento kontext by mohli prispieť k účinnosti opatrení prijatých členskými štátmi na základe tejto právomoci.

44 Normotvorca Spoločenstva v odôvodnení č. 9 uvedeného nariadenia tak dospel k záveru, že sa na členské štáty vyvíjal nátlak, aby prijali opatrenia zaoberajúce sa úrovňou poplatkov za roamingové služby v rámci Spoločenstva, čo bolo navyše potvrdené Komisiou na pojednávaní.

45 Z toho vyplýva, že normotvorca Spoločenstva sa skutočne dostal do situácie, v ktorej bolo pravdepodobné prijatie vnútroštátnych opatrení s cieľom vyriešiť problém spojený s vysokými maloobchodnými poplatkami za roamingové služby v rámci Spoločenstva, a to prostredníctvom pravidiel týkajúcich sa tarifikácie maloobchodných cien. Ako pritom vyplýva z bodu 1 dôvodovej správy k návrhu nariadenia, ako aj z bodu 2.4 hodnotenia vplyvu, takéto opatrenia by mohli spôsobiť rozdielny vývoj vnútroštátnych právnych úprav.

46 Práve vzhľadom na tieto okolnosti normotvorca Spoločenstva, ktorý sa snaží o zachovanie hospodárskej súťaže medzi prevádzkovateľmi mobilnej telefónnej siete, ako už bolo uvedené v bode 38 tohto rozsudku, sa rozhodol konať, aby zabránil možnému prijatiu opatrení členskými štátmi na základe ich subsidiárnej právomoci v oblasti ochrany spotrebiteľov.

47 Vzhľadom na fungovanie trhov s roamingom, tak ako je opísané v bodoch 7 až 11 tohto rozsudku, a vzhľadom na výraznú vzájomnú závislosť medzi veľkoobchodnými a maloobchodnými poplatkami roamingových služieb treba konštatovať, že rozdielny vývoj vnútroštátnych právnych úprav, ktoré sledujú len zníženie maloobchodných poplatkov bez toho, aby tým boli dotknuté poplatky za poskytovanie veľkoobchodných roamingových služieb v rámci Spoločenstva, by mohol spôsobiť značné skreslenie hospodárskej súťaže a narušiť riadne fungovanie trhu s roamingom v rámci Spoločenstva, ako to vyplýva z odôvodnenia č. 14 nariadenia č. 717/2007. Takáto situácia dokazuje, že normotvorca Spoločenstva sleduje cieľ, uvedený v bode 38 tohto rozsudku, ktorým je ochrana riadneho fungovania vnútorného trhu.

48 Z vyššie uvedeného vyplýva, že skutočný cieľ nariadenia č. 717/2007 je zlepšenie podmienok fungovania vnútorného trhu a že mohlo byť prijaté na základe článku 95 ES.

49 Na prvú položenú otázku treba teda odpovedať, že jej preskúmaním neboli zistené skutočnosti, ktoré by sa dotkli platnosti nariadenia č. 717/2007.

O druhej otázke

50 Vnútroštátny súd sa svojou druhou otázkou pýta, či nariadenie č. 717/2007 porušuje zásady proporcionality a subsidiarity z dôvodu, že popri cenových stropov pre priemerné veľkoobchodné poplatky za minútu stanovuje tiež stropy pre maloobchodné poplatky a povinnosť poskytovať roamingovým zákazníkom informácie o týchto cenách.

O porušení zásady proporcionality

51 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že zásada proporcionality je jednou zo všeobecných zásad práva Spoločenstva a vyžaduje, aby prostriedky stanovené v ustanovení práva Spoločenstva boli primerané na dosiahnutie cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou a nešli nad rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie (rozsudok zo 6. decembra 2005, ABNA a i., C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Zb. s. I-10423, bod 68, ako aj citovaná judikatúra).

52 Čo sa týka súdneho preskúmania dodržiavania týchto podmienok, Súdny dvor priznal normotvorcovi Spoločenstva v rámci výkonu právomocí, ktorými disponuje, širokú mieru voľnej úvahy v oblasti, v ktorej si jeho konanie vyžaduje výber tak politickej, ako aj hospodárskej alebo sociálnej povahy a pri ktorej musí vykonať komplexné posúdenie a hodnotenie. Nie je teda potrebné vedieť, či prijaté opatrenie v tejto oblasti bolo jediné, alebo najlepšie prípustné, pretože iba jeho zjavne neprimeraná povaha

v tejto oblasti vo vzťahu k cieľu, ktorý príslušné inštitúcie sledujú, môže ovplyvniť zákonnosť takéhoto opatrenia [pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. júla 2001, Jippes a i., C-189/01, Zb. s. I-5689, body 82 a 83; British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, už citovaný, bod 123; Alliance for Natural Health a i., už citovaný, bod 52, ako aj zo 7. júla 2009, S.P.C.M. a i., C-558/07, Zb. s. I-5783, bod 42].

53 Aj pri existencii tejto právomoci je však normotvorca Spoločenstva povinný zakladať svoj výber na objektívnych kritériách. Navyše v rámci posúdenia povinností súvisiacich s rozdielnymi prípustnými opatreniami musí preskúmať, či ciele sledované prijatým opatrením môžu odôvodniť negatívne hospodárske dôsledky, ktoré sú tiež značné pre niektorých prevádzkovateľov (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. marca 2005, Tempelman a van Schaijk, C-96/03 a C-97/03, Zb. s. I-1895, bod 48; z 15. decembra 2005, Grécko/Komisia, C-86/03, Zb. s. I-10979, bod 96; Agrarproduktion Staebelow, už citovaný, bod 37).

54 Súdnemu dvoru teda prislúcha preskúmať, či na základe uvedených kritérií, ako to najmä uvádzajú žalobcovia vo veci samej, nariadenie č. 717/2007 porušuje zásadu proporcionality z dôvodu, že popri cenových stropoch pre veľkoobchodné poplatky stanovuje tiež cenové stropy pre maloobchodné poplatky, ako aj povinnosť informovať o nich roamingových zákazníkov.

55 V tejto súvislosti treba v prvom rade pripomenúť, že Komisia pred vypracovaním návrhu nariadenia uskutočnila širokú štúdiu, ktorej výsledok je zhrnutý v hodnotení vplyvu uvedenom v bode 5 tohto rozsudku. Z toho vyplýva, že v tejto oblasti preskúmala rôzne alternatívy, a to právnu úpravu cenových stropov maloobchodných poplatkov, cenových stropov veľkoobchodných poplatkov, prípadne oboch, a že posúdila hospodársky vplyv týchto rôznych druhov právnych úprav, ako aj účinky jednotlivých spôsobov tarifikácie.

56 Stanovenie cenových stropov na poskytovanie maloobchodných roamingových služieb prostredníctvom eurotarify uvedenej v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 717/2007 má okrem iného za cieľ, ako to vyplýva najmä z článku 1, ako aj z odôvodnení č. 14 a 16 tohto nariadenia, znížiť úroveň poplatkov, ktoré platia užívatelia verejných mobilných telefónnych sietí za tieto služby, a to na účely ochrany spotrebiteľov.

57 Navyše najmä z odôvodnenia č. 19 nariadenia č. 717/2007 vyplýva, že zavedenie eurotarify musí mať za účinok, aby boli maloobchodné poplatky za roamingové služby v rámci Spoločenstva primeranejšie v porovnaní s nákladmi, ktoré súvisia s poskytovaním týchto služieb, než v minulosti.

58 Ako vyplýva z bodu 39 tohto rozsudku, úroveň priemerného maloobchodného poplatku za roamingový hovor v Spoločenstve bola v čase prijatia nariadenia č. 717/2007 vysoká a pomer medzi nákladmi a cenami nebol taký, aký by bol bežný na plne konkurenčných trhoch. Priemerný maloobchodný poplatok za roamingové volanie bol v tomto čase 1,15 eura za minútu, čiže – ako vyplýva zo zhrnutia štúdie vplyvu – päťnásobne vyšší ako skutočný poplatok za poskytovanie veľkoobchodných služieb.

59 Eurotarifa uvedená v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 717/2007 je pritom stanovená na výrazne nižšiu úroveň než priemerná cena. Navyše cenové stropy zavedené v tomto nariadení vychádzajú, ako vyplýva z bodu 3 dôvodovej správy k návrhu nariadenia, z porovnaní s príslušnými stropmi veľkoobchodných poplatkov, aby sa zaistilo, že maloobchodné ceny presnejšie odrážajú poplatky, ktoré znáša poskytovateľ služby.

60 Za týchto okolností treba zavedenie cenových stropov na úrovni maloobchodných poplatkov týmto ustanovením považovať za vhodné na zaistenie ochrany spotrebiteľov proti vysokým cenám.

61 Pokiaľ ide nevyhnutný charakter dotknutého opatrenia, tento charakter je spochybnený z dôvodu, že uvedené opatrenie ide nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie stanoveného cieľa s prihliadnutím na konkurenčnú povahu maloobchodných trhov. Menej záväznejší a primeranejší prístup by spočíval len v úprave veľkoobchodných cien, čím by sa docielilo úplné zníženie maloobchodných poplatkov slobodným výkonom hospodárskej súťaže podľa pravidiel ponuky a dopytu, a NRO by sa ponechala voľnosť zasiahnuť v prípade nefungovania trhov na základe riadne stanovených regulačných kritérií.

62 V tejto súvislosti najmä z odôvodnenia č. 14 nariadenia č. 717/2007 vyplýva, že normotvorca Spoločenstva vychádzal z konštatovania, že samotné zníženie veľkoobchodných poplatkov nemôže vyvolať zníženie maloobchodných poplatkov z dôvodu neexistencie príslušných opatrení v tomto smere.

63 Odkazujúc na dôvodovú správu k návrhu nariadenia, z ktorej vychádzal normotvorca Spoločenstva pri prijímaní nariadenia č. 717/2007, Parlament a Komisia najmä uvádzajú, že právna úprava samotného trhu poskytovania veľkoobchodných roamingových služieb v rámci Spoločenstva by nezabezpečila, aby sa zníženie veľkoobchodných poplatkov odrazilo aj na znížení maloobchodných poplatkov, pretože prevádzkovatelia by neboli vystavení žiadnemu tlaku, aby tak urobili. Skúsenosť preukázala, že zníženie veľkoobchodných poplatkov by nevyhnutne neviedlo k zníženiu maloobchodných poplatkov.

64 Rada v tejto súvislosti spresnila, že normotvorca považoval za potrebnú kontrolu maloobchodných cien najmä z dôvodu, že v tejto špecifickej oblasti sa hospodárska súťaž, pokiaľ ide o maloobchodné poplatky, nachádza hlavne na úrovni všeobecného druhu maloobchodného predaja a že pre väčšinu spotrebiteľov roaming predstavuje malú súčasť tohto druhu tak, že nezohráva rozhodujúcu úlohu pri výbere prevádzkovateľa, ani pri rozhodovaní o jeho zmene.

65 Inštitúcie, ktoré Súdnemu dvoru predložili pripomienky, sa navyše opierali o hodnotenie vplyvu, z ktorého vyplýva, že dynamiku trhov s roamingom možno považovať za zložitú a vyvíjajúcu sa, pokiaľ existuje nebezpečenstvo, že zníženie veľkoobchodných poplatkov sa neodrazí na maloobchodných poplatkoch. Taktiež z toho vyplýva, že by bolo opatrnejšie, aby sa zároveň upravili maloobchodné poplatky. Takéto nebezpečenstvo navyše uznali NRO v bode 3.12 ich odpovede z 22. marca 2006, ktorú poskytli v rámci verejnej konzultácie, ktorá predchádzala hodnoteniu vplyvu najmä v členských štátoch, ktorých trhy sú menej konkurenčné.

66 Okrem toho treba konštatovať, že právna úprava stropov veľkoobchodných poplatkov by nemala priame a okamžité účinky na spotrebiteľov. Naopak právna úprava len maloobchodných poplatkov môže priamo zlepšiť ich situáciu.

67 Treba navyše pripomenúť, ako vyplýva z odôvodnenia č. 13 nariadenia č. 717/2007, že normotvorca Spoločenstva uznal, že prijaté opatrenia majú výnimočný charakter, ktorý odôvodňujú osobité vlastnosti charakterizujúce trhy s roamingom.

68 Za týchto okolností a najmä vzhľadom na širokú voľnú úvahu, ktorou disponuje normotvorca Spoločenstva v dotknutej oblasti zavádzajúcej výber hospodárskej povahy, keď je vyzvaný uskutočniť celkové posúdenia a hodnotenia, sa môže oprávnene domnievať, že právna úprava cenových stropov veľkoobchodných trhov nebude viesť k rovnakému výsledku ako právna úprava v predmetnej veci, upravujúca tak veľkoobchodné, ako aj maloobchodné trhy, a že táto posledná uvedená právna úprava je preto potrebná.

69 Nakoniec vzhľadom na dôležitosť cieľa ochrany spotrebiteľov v rámci článku 95 ods. 3 ES je časovo obmedzený zásah na trhu v konkurenčnom prostredí a dovoľujúci okamžite zaistiť ochranu spotrebiteľov pred prehnane vysokými cenami, akým je zásah v predmetnej veci, primeraný v vzťahu k sledovanému cieľu, hoci môže mať negatívne hospodárske dôsledky pre niektorých prevádzkovateľov.

70 Treba teda konštatovať, že prijatím okrem cenových stropov veľkoobchodných poplatkov aj cenových stropov maloobchodných poplatkov v článku 4 nariadenia č. 717/2007 normotvorca Spoločenstva nešiel nad rámec obmedzení voľnej úvahy, ktorá mu je priznaná. Je to tak tiež v prípade povinnosti poskytovať informácie stanovenej v článku 6 ods. 3 toho istého nariadenia, z dôvodu, že toto ustanovenie podporuje potrebný účinok právnej úpravy maloobchodných poplatkov, a je tak odôvodnené cieľom ochrany spotrebiteľov.

71 Z toho vyplýva, že článok 4 a článok 6 ods. 3 nariadenia č. 717/2007 neporušujú zásadu proporcionality.

O porušení zásady subsidiarity

72 V tejto súvislosti treba konštatovať, že zásadu subsidiarity uvádza článok 5 druhý pododsek ES a spresňuje protokol o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, pripojený k Zmluve, podľa ktorého Spoločenstvo zasahuje do oblastí, ktoré nepatria do jeho výlučnej právomoci, len do tej miery, ktorá je nevyhnutná na dosiahnutie cieľov, ktoré nemôžu byť dostatočne dosiahnuté členskými štátmi, z dôvodu ich rozsahu či účinku, ktorý možno lepšie dosiahnuť na úrovni Spoločenstva. Tento protokol vo svojom odseku 5 taktiež stanovuje usmernenia na určenie toho, či sú tieto podmienky splnené.

73 Pokiaľ ide o právne predpisy uvedený protokol vo svojich odsekoch 6 a 7 spresňuje, že Spoločenstvo má vydávať právne predpisy iba v nevyhnutnom rozsahu a že opatrenia Spoločenstva majú ponechať čo najväčší priestor pre vnútroštátne rozhodnutie, a to v súlade s cieľom opatrenia a dodržiavaním požiadaviek Zmluvy.

74 Protokol okrem toho vo svojom odseku 3 spresňuje, že zásada subsidiarity nespochybňuje právomoci udelené Zmluvou Spoločenstvu, tak ako sú interpretované Súdnym dvorom.

75 Pokiaľ ide o článok 95 ES, Súdny dvor rozhodol, že zásada subsidiarity sa uplatní, keď normotvorca Spoločenstva použije tento právny základ, pretože tento základ mu nepriznáva výlučnú právomoc na prijatie právnych predpisov hospodárskych činností v rámci vnútorného trhu [rozsudok British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, už citovaný, bod 179].

76 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že normotvorca Spoločenstva, ktorý sa snaží o zachovanie hospodárskej súťaže medzi prevádzkovateľmi mobilnej telefónnej siete, prijatím nariadenia č. 717/2007 zaviedol spoločný prístup s cieľom prispievať najmä k hladkému fungovaniu vnútorného trhu tým, že týmto prevádzkovateľom umožňuje konať v rámci jednotného koherentného regulačného rámca.

77 Ako vyplýva z odôvodnenia č. 14 tohto nariadenia, vzájomná závislosť medzi maloobchodnými a veľkoobchodnými poplatkami roamingových služieb má opodstatnenú dôležitosť, pretože každé opatrenie zamerané na zníženie maloobchodných poplatkov, ktoré nerieši úroveň veľkoobchodných nákladov spojených s poskytovaním týchto služieb, by mohol narušiť riadne fungovanie trhu s roamingom v rámci Spoločenstva. Normotvorca Spoločenstva dospel k záveru, že jeho konanie si vyžaduje spoločný prístup tak na úrovni veľkoobchodných, ako aj maloobchodných poplatkov s cieľom prispievať k hladkému fungovaniu vnútorného trhu týchto služieb.

78 Z uvedenej vzájomnej závislosti vyplýva, že normotvorca Spoločenstva sa mohol oprávnene domnievať, že jeho konanie si vyžaduje taktiež zásah na úrovni maloobchodných poplatkov. Z dôvodu účinkov spoločného prístupu zavedeného nariadením č. 717/2007 možno teda cieľ sledovaný týmto nariadením lepšie uskutočniť na úrovni Spoločenstva.

79 Ustanovenia článku 4 a článku 6 ods. 3 nariadenia č. 717/2007 nie sú neplatné z dôvodu porušenia zásady subsidiarity.

80 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na druhú položenú otázku odpovedať tak, že jej preskúmaním neboli zistené skutočnosti, ktoré by mali vplyv na platnosť ustanovení článku 4 a článku 6 ods. 3 nariadenia č. 717/2007.

O trovách

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

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

Preskúmaním položených otázok neboli zistené skutočnosti, ktoré by mali vplyv na platnosť nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 717/2007 z 27. júna 2007 o roamingu vo verejných mobilných telefónnych sieťach v rámci Spoločenstva a o zmene a doplnení smernice 2002/21/ES.

Podpisy