SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 8. junija 2010*

V zadevi C-58/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division (Administrative Court) (Združeno kraljestvo) z odločbo z dne 18. decembra 2007, ki je prispela na Sodišče 13. februarja 2008, v postopku

The Queen, na predlog

Vodafone Ltd,

Telefónica O2 Europe plc,

T-Mobile International AG,

Orange Personal Communications Services Ltd,

* Jezik postopka: angleščina.

proti

Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform,

ob udeležbi

Office of Communications,

Hutchison 3G UK Ltd,

GSM Association,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, sodniki, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh in C. Toader, predsednice senatov, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, T. von Danwitz (poročevalec) in A. Arabadžiev, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. aprila 2009,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Vodafone Ltd D. Pannick, QC, in R. Kreisberger, odvetnik,

– za Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG in Orange Personal Communications Services Ltd, D. Anderson, QC, I. Ross, M. Lemanski, solicitors, in D. Scannell, barrister,

– za Hutchison 3G UK Ltd F. Richmond, solicitor, in B. Kennelly, barrister,

– za GSM Association B. Amory in S. Clerckx, odvetnika, ter M. Chamberlain, barrister,

– za vlado Združenega kraljestva I. Rao, zastopnica, skupaj z J. Turnerjem, QC, in T. Wardom, barrister,

– za nizozemsko vlado C. M. Wissels in Y. de Vries, zastopnika,

– za poljsko vlado M. Dowgielewicz, zastopnik,

– za Evropski parlament E. Perillo, J. Rodrigues in L. Visaggio, zastopniki,

– za Svet Evropske unije D. Canga Fano in G. Kimberley, zastopnika,

– za Komisijo Evropskih skupnosti F. Benyon in A. Nijenhuis, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 1. oktobra 2009

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost Uredbe (ES) št. 717/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2007 o gostovanju v javnih mobilnih telefonskih omrežjih znotraj Skupnosti in spremembah Direktive 2002/21/ES (UL L 171, str. 32).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbami Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG in Orange Personal Communications Services Ltd, operaterji javnih mobilnih telefonskih omrežij v Združenem kraljestvu, Evropski uniji in na drugih mednarodnih trgih, ter Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (državni sekretar za ekonomske zadeve, podjetja in reformo zakonodaje) glede veljavnosti določb o uporabi Uredbe št. 717/2007, ki jih je sprejelo Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska.

Pravni okvir

Regulativni okvir za elektronska komunikacijska omrežja in storitve

3 Zakonodajalec Skupnosti je leta 2002 na podlagi člena 95 ES sprejel regulativni okvir za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (v nadaljevanju: regulativni okvir), da bi vsa prenosna omrežja in z njimi povezane storitve vključil v isti regulativni okvir, ki med drugim zajema Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL L 108, str. 33) ter druge posebne direktive. Ta okvir vzpostavlja mehanizem, ki nacionalnim regulativnim organom (v nadaljevanju: NRO) omogoča, da če ni učinkovite konkurence na upoštevnem trgu, podjetjem v sektorju elektronskih komunikacij, za katera je bilo na podlagi analize upoštevnega trga ugotovljeno, da imajo pomembno tržno moč, naložijo regulativne obveznosti *ex ante*.

Sklep 2002/627/ES

4 S Sklepom Komisije z dne 29. julija 2002 o ustanovitvi Evropske skupine regulatornih organov za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2002/627/ES) (UL L 200, str. 38) je bila ustanovljena svetovalna skupina NRO za elektronska komunikacijska omrežja in storitve. Na podlagi člena 3, prvi odstavek, tega sklepa je vloga te skupine (v nadaljevanju: ESRO) svetovati in pomagati Komisiji Evropskih skupnosti pri utrditvi notranjega trga elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev.

Uredba št. 717/2007

5 Komisija je 12. julija 2006, potem ko je sprožila javno posvetovanje zainteresiranih strank, predstavila oceno učinka možnosti politik v zvezi s predlogom Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o gostovanju v javnih mobilnih omrežjih znotraj Skupnosti (SEC(2006) 925, v nadaljevanju: ocena učinka). Na podlagi te ocene je bil isti dan predstavljen predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o gostovanju v javnih mobilnih omrežjih znotraj Skupnosti in spremembi Direktive 2002/21/ES (COM(2006) 382 konč., v nadaljevanju: predlog Uredbe), ob upoštevanju katerega je bila na podlagi člena 95 ES sprejeta Uredba št. 717/2007.

6 S to uredbo so prizemnim mobilnim operaterjem določene zgornje mejne cene na maloprodajni in veleprodajni ravni za zagotavljanje storitev gostovanja v javnih mobilnih omrežjih za glasovne klice med državami članicami (v nadaljevanju: storitve gostovanja v Skupnosti).

Delovanje storitev gostovanja

7 Delovanje storitev gostovanja je zlasti ob upoštevanju opredelitev iz člena 2 Uredbe št. 717/2007 mogoče opisati tako.

8 Storitve gostovanja, ki jih ponujajo mobilni operaterji, vključujejo neprekinjeno ponujanje storitev strankam v tujini, s čimer jim je omogočeno, da vzpostavljajo ali sprejemajo klice v omrežjih v drugih državah članicah.

9 Da bi lahko zagotavljal storitve gostovanja, operater domačega omrežja sklepa posebne veleprodajne sporazume z operaterji omrežij v drugih državah članicah. Lokalni operater države članice, v kateri je uporabnik domačega omrežja na obisku in s katero je operater domačega omrežja sklenil tak sporazum, uporabniku dostavi klic. Storitev, ki jo obiskano omrežje zagotavlja za domače omrežje, je „veleprodajna storitev gostovanja“.

10 Domači ponudnik je podjetje, ki gostujočemu uporabniku zagotavlja storitve mobilne telefonije bodisi v svojem prizemnem javnem omrežju bodisi kot operater navideznega mobilnega omrežja ali preprodajalec govornih mobilnih storitev. Storitev, ki jo gostujočim uporabnikom zagotavlja tak ponudnik, je „maloprodajna storitev gostovanja“.

11 Maloprodajne storitve gostovanja so del dogovora ali pogodbe o storitvah mobilne telefonije, ki jo uporabnik sklene z domačim ponudnikom, in zanje se plačuje kot za druge storitve iz tega dogovora ali te pogodbe. Pogoji zagotavljanja maloprodajnih storitev gostovanja so tako odvisni od sklenjenega dogovora ali pogodbe in od morebitnih posebnih obveznosti, ki jih NRO naložijo domačim ponudnikom.

Vsebina Uredbe št. 717/2007

12 V uvodni izjavi 1 Uredbe št. 717/2007 je glede cen, ki jih za maloprodajne storitve gostovanja plačujejo uporabniki javnih mobilnih telefonskih omrežij, navedeno, da „[v]isoke cene […] vzbujajo skrbi [NRO], kakor tudi porabnikom in institucijam Skupnosti. Pretirane maloprodajne cene so posledica visokih veleprodajnih cen, ki jih zaračunava operater tujega gostiteljskega omrežja, in pogosto tudi visokih maloprodajnih pribitkov, ki jih zaračunava uporabnikov domači operater omrežja. Znižanja veleprodajnih cen se pogosto ne odražajo na maloprodajnih cenah za uporabnika. Čeprav so nekateri operaterji nedavno uvedli tarifne sheme, ki uporabnikom ponujajo ugodnejše pogoje in nižje cene, je še vedno očitno, da razmerje med stroški in cenami ni takšno, kakršno bi vladalo na povsem konkurenčnih trgih“.

13 Iz uvodne izjave 4 Uredbe št. 717/2007 je razvidno, da ta uredba v zvezi z gostovanjem v Skupnosti dopolnjuje in krepi regulativni okvir, saj ta NRO ni zagotavljal primernih instrumentov, s katerimi bi lahko učinkovito in odločno ukrepali v zvezi s cenami storitev gostovanja v Skupnosti.

14 V uvodni izjavi 6 navedene uredbe je v zvezi s tem pojasnjeno:

„[…] pri analizi veleprodajnih nacionalnih trgov za mednarodno gostovanje, ki so jo opravili [NRO] (individualno in v okviru [ESRO]) [se je] pokazalo, da se [NRO] ne more[jo] učinkovito spopasti z visokimi veleprodajnimi cenami gostovanja v Skupnosti zaradi težavnosti opredeljevanja podjetij s pomembno tržno močjo glede na posebne okoliščine mednarodnega gostovanja, vključno z njegovo čezmejno naravo.“

15 V uvodnih izjavah 8 in 9 Uredbe št. 717/2007 je navedeno:

„(8) Poleg tega [NRO], odgovorni za zaščito in uveljavljanje interesov mobilnih porabnikov, ki običajno prebivajo na njihovem ozemlju, ne morejo nadzorovati ravnanja operaterjev obiskanega omrežja iz drugih držav članic, od katerih so navedeni porabniki odvisni, ko uporabljajo storitve mednarodnega gostovanja. Ta ovira bi tudi lahko zmanjšala učinkovitost ukrepov, ki bi jih države članice sprejele na podlagi svoje neprenesene pristojnosti za sprejemanje predpisov za zaščito porabnikov.

(9) Zato se pritiska na države članice, da sprejmejo ukrepe, s katerimi bi uredile višino cen za mednarodno gostovanje, vendar se mehanizem za ex ante regulativno ukrepanje [NRO], ki ga predvideva regulativni okvir […], ni izkazal za učinkovitega, da bi tem organom omogočil, da bi na tem posebnem področju lahko odločno ukrepali v skladu z interesi porabnikov."

16 Iz uvodnih izjav 12 in 13 navedene uredbe je razvidno, da ta upošteva posebne značilnosti trgov gostovanja, ki upravičujejo izredne ukrepe, ki presegajo mehanizme, določene v regulativnem okviru.

17 Glede ciljev Uredbe št. 717/2007 je v uvodni izjavi 14 navedeno, da bi „[r]egulativne obveznosti […] bilo treba naložiti na maloprodajni in veleprodajni ravni, tako da bi bili zavarovani interesi gostujočih porabnikov, ker kot kažejo izkušnje, ni nujno, da se zaradi znižanj veleprodajnih cen za storitve gostovanja v Skupnosti znižajo tudi maloprodajne cene za gostovanje, saj za to ni pobud. Po drugi strani pa bi ukrepi za znižanje ravni maloprodajnih cen brez ukvarjanja z ravnjo veleprodajnih stroškov, povezanih z zagotavljanjem teh storitev, lahko ovirali pravilno delovanje trga gostovanja v Skupnosti".

18 Navedena uredba v skladu s svojo uvodno izjavo 16 določa „skupni pristop, ki bo zagotavljal, da uporabniki prizemnih javnih mobilnih telefonskih omrežij na poti znotraj Skupnosti ne bodo plačevali previsokih cen za storitve gostovanja v Skupnosti, ko bodo klicali ali prejemali govorne klice […]. Čezmejna narava zadevnih storitev narekuje uvedbo skupnega pristopa, tako da bodo lahko mobilni operaterji delovali znotraj enega samega skladnega regulativnega okvira, ki bo temeljil na objektivno oblikovanih merilih“.

19 Regulativni pristop, določen v Uredbi št. 717/2007, bi moral, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 19, „zagotavljati, da bi maloprodajne cene za gostovanje v Skupnosti bolj stvarno odražale osnovne stroške za zagotavljanje storitve kot doslej“.

20 Ker v zvezi s tem v skladu z uvodno izjavo 38 navedene uredbe njenih ciljev „države članice ne morejo doseči varno, usklajeno in pravočasno, in jih je potemtakem mogoče bolje uresničiti na ravni Skupnosti, lahko ukrepe sprejme Skupnost v skladu z načelom subsidiarnosti, kakor je določeno v členu 5 Pogodbe [ES]“.

21 Uredba št. 717/2007 glede svojega cilja v členu 1(1) določa:

„Ta uredba uvaja skupni pristop […], kar prispeva k nemotenemu delovanju notranjega trga s hkratnim doseganjem visoke ravni zaščite porabnikov in varstva konkurence med mobilnimi operaterji ter ohranitvijo tako spodbude za inovacije kot porabniške izbire. […]“

22 V skladu s členom 2(2)(a) Uredbe št. 717/2007 „evropska tarifa“ (v nadaljevanju: evrotarifa) pomeni „vsako tarifo, ki ne presega najvišje cene, določene v členu 4, ki jo domači ponudnik lahko zaračuna za zagotavljanje reguliranih gostujočih klicev v skladu z navedenim členom“.

23 Člen 3(1) navedene uredbe določa najvišjo povprečno veleprodajno ceno, ki jo operater obiskanega omrežja lahko zaračuna operaterju domačega omrežja gostujočega porabnika za zagotavljanje reguliranega gostujočega klica, ki izvira iz obiskanega omrežja. Ta cena, ki vključuje stroške izvora, prenosa in zaključevanja, je najprej znašala 0,30 EUR na minuto, od 30. avgusta 2008 0,28 EUR na minuto in od 30. avgusta 2009 0,26 EUR na minuto.

24 Člen 4(1) in (2) Uredbe št. 717/2007 glede maloprodajnih cen določa, da domači ponudniki vsem obstoječim gostujočim porabnikom za zagotavljanje reguliranega gostujočega klica ponudijo evrotarifo, ki ne sme presegati zgornje mejne cene, najprej določene na 0,49 EUR na minuto za vse odhodne klice in na 0,24 EUR na minuto za vse dohodne klice. Zgornja mejna cena za odhodne klice se nato postopoma zniža, in sicer najprej na 0,46 EUR na minuto, nato na 0,43 EUR na minuto, za dohodne klice pa na 0,22 EUR na minuto, nato na 0,19 EUR na minuto, in sicer od 30. avgusta 2008 oziroma od 30. avgusta 2009 naprej. Na podlagi odstavka 3 navedenega člena se vsem obstoječim gostujočim porabnikom da možnost, da se do 30. julija 2007 zavestno odločijo za evrotarifo ali katero koli drugo tarifo gostovanja in da v dveh mesecih z odločitvijo seznanijo svojega domačega ponudnika.

25 Člen 6 navedene uredbe v zvezi z maloprodajnimi cenami domačim ponudnikom nalaga obveznost obveščanja vseh njihovih gostujočih porabnikov in obveznost preglednosti.

26 Člena 1(3) in 10 Uredbe št. 717/2007 urejata razmerje med to uredbo in regulativnim okvirom. Člen 1(3) določa:

„Ta uredba predstavlja poseben ukrep v smislu člena 1(5) Okvirne direktive."

27 Člen 10 Uredbe št. 717/2007 določa:

„V členu 1 Direktive 2002/21/ES (Okvirna direktiva) se doda naslednji odstavek:

‚5. Ta direktiva in posebne direktive ne vplivajo na noben posebni ukrep, sprejet za regulacijo mednarodnega gostovanja v javnih mobilnih telefonskih omrežjih znotraj Skupnosti'."

28 Uredba št. 717/2007 v členu 11(1) prav tako določa, da Komisija pregleda izvajanje te uredbe in poroča Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije najpozneje do 30. decembra 2008. V skladu s členom 13 ta uredba preneha veljati 30. junija 2010.

Postopek v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

29 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so pri High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) vložile tožbo zoper uredbo o gostovanju na področju mobilne telefonije iz leta 2007 (Mobil Roaming Regulations 2007), na podlagi katere imajo nekatere določbe Uredbe št. 717/2007 učinke v Združenem kraljestvu. Vsebinsko izpodbijajo veljavnost te uredbe iz treh razlogov, in sicer ker navedena uredba nima ustrezne pravne podlage in ker sta z njo kršeni načeli sorazmernosti in subsidiarnosti.

30 Tožena stranka v postopku v glavni stvari, in sicer Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, meni, da so trditve tožečih strank v postopku v glavni stvari in združenja GSM Association nedopustne in da ugovor neveljavnosti Uredbe ni utemeljen.

31 Predložitveno sodišče je tožečim strankam v postopku v glavni stvari dovolilo, da pri njem vložijo tožbo, ter prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali Uredba (ES) št. 717/2007 v celoti ali deloma ni veljavna zaradi neprimernosti člena 95 ES kot pravne podlage?

2. Ali člen 4 Uredbe (ES) št. 717/2007 (skupaj s členoma 2[(2)](a) in 6(3) v delu, v katerem se sklicujeta na evrotarifo in obveznosti v zvezi z njo) ni veljaven, ker je z določitvijo najvišjih maloprodajnih cen za [storitve] gostovanj[a] kršeno načelo sorazmernosti in/ali načelo subsidiarnosti?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

32 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora biti dejanski cilj ukrepov iz člena 95(1) ES izboljšanje pogojev za vzpostavitev in delovanje notranjega trga (sodbi z dne 10. decembra 2002 v zadevi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, C-491/01, Recueil, str. I-11453, točka 60, ter z dne 2. maja 2006 v zadevi Združeno kraljestvo proti Parlamentu in Svetu, C-217/04, ZOdl., str. I-3771, točka 42). Čeprav sama ugotovitev razlik med nacionalnimi ureditvami ter abstraktnega tveganja za temeljne svoboščine ali izkrivljanj konkurence ne zadostuje za utemeljitev izbire člena 95 ES kot pravne podlage, ga zakonodajalec Skupnosti lahko uporabi zlasti v primeru razlik med nacionalnimi predpisi, ki po svoji naravi lahko ovirajo temeljne svoboščine in tako neposredno vplivajo ne delovanje notranjega trga (sodba z dne 12. decembra 2006 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu, C-380/03, ZOdl., str. I-11573, točka 37 ter navedena sodna praksa) ali občutno izkrivljajo konkurenco (sodba z dne 5. oktobra 2000 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu, C-376/98, Recueil, str. I-8419, točki 84 in 106).

33 Uporaba tega člena je prav tako mogoča zaradi preprečitve nastanka takih ovir pri trgovanju, ki nastanejo zaradi heterogenega razvoja nacionalnih zakonodaj. Toda nastanek teh ovir mora biti verjeten, namen spornega ukrepa pa mora biti njihova preprečitev (zgoraj navedena sodba Nemčija proti Parlamentu in Svetu z dne 12. decembra 2006, točka 38 in navedena sodna praksa, ter sodba z dne 10. februarja 2009 v zadevi Irska proti Parlamentu in Svetu, C-301/06, ZOdl., str. I-593, točka 64; glej tudi v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Združeno kraljestvo proti Parlamentu in Svetu, točke od 60 do 64).

34 Če so bile z aktom, ki temelji na členu 95 ES, že odstranjene vse ovire pri trgovanju na področju, ki ga usklajuje, to zakonodajalcu Skupnosti ne more preprečiti možnosti, da to določbo prilagodi vsem spremembam okoliščin ali razvoju znanja zaradi njegove naloge varovanja splošnih interesov, določenih s Pogodbo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, točki 77 in 78).

35 Sodišče je v zvezi s tem v točki 43 zgoraj navedene sodbe Združeno kraljestvo proti Parlamentu in Svetu razsodilo, da so avtorji Pogodbe z izrazom „ukrepi za približevanje“ iz člena 95 ES želeli zakonodajalcu Skupnosti pustiti – odvisno od splošnih in posebnih okoliščin področja, ki ga je treba uskladiti – diskrecijo pri tehniki usklajevanja, ki je najprimernejša za dosego želenega cilja, predvsem na področjih, za katera so značilne kompleksne tehnične posebnosti.

36 Če so poleg tega pogoji za uporabo člena 95 ES kot pravne podlage izpolnjeni, zakonodajalcu Skupnosti ni mogoče preprečiti, da se ne bi oprl na to pravno podlago, ker je varstvo potrošnikov odločilen dejavnik pri odločitvah, ki jih je treba sprejeti (glede varovanja javnega zdravja glej zgoraj navedeni sodbi Nemčija proti Parlamentu in Svetu z dne 5. oktobra 2000, točka 88, in British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, točka 62, ter sodbo z dne 12. julija 2005 v združenih zadevah Alliance for Natural Health in drugi, C-154/04 in C-155/04, ZOdl., str. I-6451, točka 30).

37 Ali so pogoji za uporabo člena 95 ES kot pravne podlage Uredbe št. 717/2007 izpolnjeni, je treba preveriti ob upoštevanju vseh teh ugotovitev.

38 V skladu s členom 1 ter uvodnima izjavama 16 in 38 Uredbe št. 717/2007 ta uvaja skupni pristop k zagotovitvi, da uporabniki javnih prizemnih mobilnih telefonskih omrežij ne plačujejo pretiranih cen za storitve gostovanja v Skupnosti in da lahko mobilni operaterji delujejo znotraj enega samega skladnega regulativnega okvira, ki temelji na objektivnih merilih. Tako je njen namen prispevati k nemotenemu delovanju notranjega trga, da bi se zagotovila visoka stopnja varstva potrošnikov in ohranila konkurenca med operaterji mobilnih omrežij.

39 Kot je med drugim razvidno iz uvodne izjave 1 Uredbe št. 717/2007 in točke 1 obrazložitve predloga Uredbe, so bile ob sprejetju navedene uredbe maloprodajne cene storitev mednarodnega gostovanja visoke, razmerje med stroški in cenami pa ni bilo takšno, kakršno bi vladalo na povsem konkurenčnih trgih. Pretirane maloprodajne cene so bile tako posledica visokih veleprodajnih cen, ki so jih zaračunavali operaterji tujega gostiteljskega omrežja, pogosto pa tudi visokih maloprodajnih pribitkov, ki so jih zaračunavali domači ponudniki.

40 Iz tega je prav tako razvidno, da so NRO, javni organi in združenja za varstvo potrošnikov po vsej Skupnosti visoke maloprodajne cene šteli za trdovratno težavo in da se s poskusi rešitve te težave na podlagi obstoječega pravnega okvira cene niso znižale.

41 Kot je razvidno iz uvodnih izjav 6 in 8 Uredbe št. 717/2007, regulativni okvir, ki je izhajal iz veljavne ureditve ob sprejetju navedene uredbe, NRO namreč ni zagotavljal primernih instrumentov, s katerimi bi lahko učinkovito in odločno ukrepali zlasti v zvezi s povišanimi veleprodajnimi cenami zadevnih storitev, od katerih so zaradi posebnih značilnosti veleprodajnih trgov gostovanja in čezmejne narave teh storitev odvisne maloprodajne cene. Zakonodajalec Skupnosti je v zvezi s tem ugotovil, da so

NRO po eni strani imeli težave pri opredeljevanju podjetij s pomembno tržno močjo, po drugi strani pa niso mogli nadzorovati obnašanja operaterjev obiskanih omrežij v drugih državah članicah, od katerih so bili odvisni porabniki, ko so uporabljali storitve gostovanja v Skupnosti.

42 Kot je razvidno iz uvodnih izjav 4 in 12 Uredbe št. 717/2007, je zakonodajalec Skupnosti v tem okviru ocenil, da je nujno dopolniti in okrepiti določbe regulativnega okvira, in zato, da bi odpravil pomanjkljivosti navedenega okvira, na podlagi drugačnega konceptualnega pristopa in ob upoštevanju posebnih značilnosti trgov gostovanja sprejel to uredbo kot posebni ureditveni ukrep *ex ante*. Zakonodajalec je v uvodni izjavi 4 poudaril, da ta okvir NRO ni zagotovil primernih instrumentov, s katerimi bi lahko učinkovito in odločno ukrepali v zvezi s cenami storitev gostovanja v Skupnosti, in zato ne zagotavlja nemotenega delovanja notranjega trga navedenih storitev. Ugotovil je, da je navedena uredba primerno sredstvo za izboljšanje tega stanja.

43 V skladu s tem, kar je bilo že navedeno v točki 1 obrazložitve predloga Uredbe, se je zakonodajalec Skupnosti v teh okoliščinah skliceval tudi na nepreneseno pristojnost držav članic za sprejemanje predpisov za varstvo potrošnikov in ocenil, da bi lahko te okoliščine zmanjšale učinkovitost ukrepov, ki jih države članice sprejmejo na podlagi te pristojnosti.

44 Zakonodajalec Skupnosti je v uvodni izjavi 9 navedene uredbe ugotovil, da se pritiska na države članice, da sprejmejo ukrepe, s katerimi bi uredile visoko raven maloprodajnih cen za storitve gostovanja v Skupnosti, kar je na obravnavi priznala tudi Komisija.

45 Iz tega je razvidno, da je bil zakonodajalec Skupnosti dejansko v položaju, v katerem se je zdelo verjetno, da bodo sprejeti nacionalni ukrepi za ureditev pretiranih maloprodajnih cen za storitve gostovanja v Skupnosti v obliki pravil o tarifnem sistemu maloprodajnih cen. Kot pa je razvidno iz točke 1 obrazložitve predloga Uredbe in iz točke 2.4 ocene učinka, bi taki ukrepi lahko povzročili heterogen razvoj nacionalnih zakonodaj.

46 Zakonodajalec Skupnosti se je glede na te okoliščine in zato, da bi, kot je bilo že ugotovljeno v točki 38 te sodbe, ohranil konkurenco med operaterji mobilnih omrežij, odločil ukrepati, da bi preprečil ukrepe, ki bi jih države članice verjetno sprejele na podlagi svoje neprenesene pristojnosti na področju varstva potrošnikov.

47 Glede na delovanje trgov gostovanja, kot je bilo opisano v točkah od 7 do 11 te sodbe, in glede na občutno soodvisnost med maloprodajnimi in veleprodajnimi cenami za storitve gostovanja pa je treba ugotoviti, da bi heterogeni razvoj nacionalnih zakonodaj, katerih namen bi bilo zgolj znižanje maloprodajnih cen brez vplivanja na stroške veleprodajnih storitev gostovanja v Skupnosti, povzročil občutno izkrivljanje konkurence in oviral pravilno delovanje trga gostovanja v Skupnosti, kot je to razvidno iz uvodne izjave 14 Uredbe št. 717/2007. Tak položaj upravičuje, da zakonodajalec Skupnosti sledi cilju, navedenemu v točki 38 te sodbe, in sicer da varuje nemoteno delovanje notranjega trga.

48 Iz navedenega je razvidno, da je dejanski namen Direktive št. 717/2007 izboljšanje pogojev delovanja notranjega trga in da jo je bilo mogoče sprejeti na podlagi člena 95 ES.

49 Zato je na prvo vprašanje treba odgovoriti, da pri njegovi preučitvi ni bil ugotovljen noben dejavnik, ki bi vplival na veljavnost Uredbe št. 717/2007.

Drugo vprašanje

50 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali sta z Uredbo št. 717/2007 kršeni načeli sorazmernosti in subsidiarnosti, ker ta povprečnih zgornjih mejnih cen na minuto ne določa zgolj na veleprodajni ravni, temveč tudi na maloprodajni, in ker določa, da je treba gostujoče uporabnike o teh cenah obveščati.

Kršitev načela sorazmernosti

51 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je načelo sorazmernosti eno od splošnih načel prava Skupnosti, ki zahteva, da morajo biti ukrepi, sprejeti v skladu s pravom Skupnosti, primerni za uresničenje legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, in ne smejo prekoračiti okvirov, ki so potrebni za njihovo doseganje (sodba z dne 6. decembra 2005 v združenih zadevah ABNA in drugi, C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04, ZOdl., str. I-10423, točka 68 in navedena sodna praksa).

52 V zvezi s sodnim nadzorom nad spoštovanjem teh pogojev je Sodišče zakonodajalcu Skupnosti v okviru izvajanja njegovih pristojnosti priznalo široko diskrecijsko pravico na področjih, na katerih se njegovo delovanje nanaša tako na politične kot na gospodarske ali socialne izbire in na katerih je dolžan podati kompleksne presoje in ocene. Tako ni pomembno, ali je bil ukrep, sprejet na takem področju, edini ali najboljši

mogoč, temveč lahko samo očitna neprimernost tega ukrepa glede na cilj, ki ga pristojna institucija želi doseči, vpliva na zakonitost tega ukrepa (glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2001 v zadevi Jippes in drugi, C-189/01, Recueil, str. I-5689, točki 82 in 83; zgoraj navedeni sodbi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, točka 123, in Alliance for Natural Health in drugi, točka 52, ter sodbo z dne 7. julija 2009 v zadevi S.P.C.M. in drugi, C-558/07, ZOdl., str. I-5783, točka 42).

53 Toda zakonodajalec Skupnosti je kljub taki pristojnosti dolžan svojo izbiro utemeljiti na objektivnih merilih. V okviru presoje omejitev, vezanih na različne mogoče ukrepe, mora tudi preučiti, ali cilji sprejetega ukrepa upravičujejo negativne gospodarske posledice, celo precejšnje, za posamezne operaterje (glej v tem smislu sodbe z dne 10. marca 2005 v združenih zadevah Tempelman in van Schaijk, C-96/03 in C-97/03, ZOdl., str. I-1895, točka 48; z dne 15. decembra 2005 v zadevi Grčija proti Komisiji, C-86/03, ZOdl., str. I-10979, točka 96, in z dne 12. januarja 2006 v zadevi Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, ZOdl., str. I-679, točka 37).

54 Sodišče mora zato na podlagi zgoraj navedenih meril preizkusiti, ali je, kot trdijo tožeče stranke v postopku v glavni stvari, z Uredbo št. 717/2007 kršeno načelo sorazmernosti, ker ta zgornjih mejnih cen ne določa zgolj na veleprodajni ravni, temveč tudi na maloprodajni, in ker določa obveznost obveščanja gostujočih uporabnikov o teh cenah.

55 V zvezi s tem je treba uvodoma spomniti, da je Komisija, preden je pripravila predlog Uredbe, opravila obsežno študijo, katere rezultat je povzet v oceni učinka, navedeni v točki 5 te sodbe. Iz nje je razvidno, da je preverila različne možnosti, med drugim možnost ureditve cen na zgolj maloprodajni ravni, na zgolj veleprodajni ravni ali na obeh ravneh, in da je ocenila gospodarski učinek teh različnih vrst ureditve in učinke različnih načinov določitve cen.

56 Namen določitve zgornjih mejnih cen za zagotavljanje maloprodajnih storitev gostovanja z uvedbo evrotarife, določene v členu 4(2) Uredbe št. 717/2007, je med drugim, kot je razvidno zlasti iz člena 1 ter uvodnih izjav 14 in 16 te uredbe, zaradi varstva potrošnikov znižati cene, ki jih plačujejo uporabniki javnih mobilnih telefonskih omrežjih za te storitve.

57 Poleg tega je iz uvodne izjave 19 Uredbe št. 717/2007 med drugim razvidno, da bi morale zaradi uvedbe evrotarife maloprodajne cene za storitve gostovanja v Skupnosti stvarneje odražati osnovne stroške za zagotavljanje teh storitev kot doslej.

58 Kot je razvidno iz točke 39 te sodbe, so bile ob sprejetju Uredbe št. 717/2007 povprečne maloprodajne cene gostujočih klicev v Skupnosti visoke, razmerje med stroški in cenami pa ni bilo takšno, kakršno bi vladalo na povsem konkurenčnih trgih. Kot je razvidno iz povzetka študije učinka, je bila tako povprečna maloprodajna cena za gostujoči klic s 1,15 EUR na minuto več kot petkrat višja od dejanskega stroška zagotavljanja veleprodajne storitve.

59 Evrotarifa iz člena 4(2) Uredbe št. 717/2007 pa je veliko nižja od te povprečne cene. Kot je razvidno iz točke 3 obrazložitve predloga Uredbe, so zgornje mejne cene določene glede na ustrezne zgornje mejne cene na veleprodajni ravni, da bi se zagotovilo, da maloprodajne cene čim natančneje odražajo stroške ponudnikov.

60 V teh okoliščinah je treba šteti, da je z zgornjimi mejnimi cenami na maloprodajni ravni, uvedenimi s to določbo, mogoče varovati potrošnike pred pretiranimi cenami.

61 Nujnost spornega ukrepa se izpodbija, ker naj bi navedeni ukrep ob upoštevanju konkurenčnosti maloprodajnih trgov prekoračil tisto, kar je nujno za dosego zasledovanega cilja. Manj zavezujoč in bolj sorazmeren pristop naj bi vključeval ureditev zgolj veleprodajnih cen, pri čemer bi se znižanje maloprodajnih cen doseglo s svobodno konkurenco v skladu s pravili ponudbe in povpraševanja, NRO pa bi se omogočilo, da v primeru nepravilnega delovanja trgov ukrepajo na podlagi jasno opredeljenih ureditvenih meril.

62 V zvezi s tem je zlasti iz uvodne izjave 14 Uredbe št. 717/2007 razvidno, da je zakonodajalec Skupnosti izhajal iz ugotovitve, da ni nujno, da se zaradi znižanj veleprodajnih cen znižajo tudi maloprodajne cene, saj za to ni pobud.

63 Parlament in Komisija s sklicevanjem na obrazložitev predloga Uredbe, na podlagi katerega je zakonodajalec Skupnosti sprejel Uredbo št. 717/2007, med drugim zatrjujeta, da ureditev zgolj trga zagotavljanja veleprodajnih storitev gostovanja v Skupnosti ne bi zagotovila, da bi se znižanje veleprodajnih cen odrazilo na maloprodajnih cenah, saj operaterji niso bili pod nikakršnim konkurenčnim pritiskom, da bi znižali cene. Izkušnje naj bi pokazale, da znižanje veleprodajnih cen ne povzroči nujno znižanja maloprodajnih cen.

64 Svet je v zvezi s tem pojasnil, da je zakonodajalec Skupnosti ocenil, da je nadzor nad maloprodajnimi cenami nujen zlasti zato, ker na tem posebnem področju do konkurence glede maloprodajnih cen načeloma pride na ravni celotne ponudbe paketa maloprodajnih storitev in ker večini potrošnikov gostovanje pomeni zgolj manj pomemben del tega paketa, tako da ni odločilno ne pri izbiri operaterja ne pri odločitvi o njegovi zamenjavi.

65 Institucije, ki so Sodišču predložile svoja stališča, so se sklicevale tudi na oceno učinka, iz katere je razvidno, da je bila dinamika trgov gostovanja opredeljena kot zapletena in spremenljiva, tako da je obstajalo tveganje, da se znižanje veleprodajnih cen ne bo odrazilo na maloprodajnih cenah. Iz ocene učinka je prav tako razvidno, da bi bilo tako bolj premišljeno obenem določiti maloprodajne cene. To tveganje je zlasti glede držav članic z manj konkurenčnimi trgi potrdila tudi ESRO v točki 3.12 odgovora z dne 22. marca 2006, ki je bil predložen med javnim posvetovanjem, ki je potekalo pred izdelavo ocene učinka.

66 Poleg tega je treba ugotoviti, da ureditev zgolj veleprodajnih cen ne bi imela neposrednih in takojšnjih učinkov za potrošnike. Njihov položaj bi lahko neposredno izboljšala zgolj ureditev maloprodajnih cen.

67 Poleg tega je treba spomniti, da je, kot je razvidno iz uvodne izjave 13 Uredbe št. 717/2007, zakonodajalec Skupnosti priznal, da so sprejeti ukrepi izjemni in da so upravičeni zaradi posebnih značilnosti trgov gostovanja.

68 V teh okoliščinah, zlasti pa glede na široko diskrecijsko pravico, ki jo ima zakonodajalec Skupnosti na zadevnem področju in ki vključuje gospodarske izbire, pri katerih je dolžan opraviti zapletene presoje in ocene, je ta lahko upravičeno menil, da ureditev zgolj veleprodajnih trgov ne bo privedla do enakega rezultata kot sporna ureditev, ki obenem zajema veleprodajne in maloprodajne trge, in da je bila tako ta ureditev nujna.

69 Nazadnje, tudi če lahko ima časovno omejen poseg na konkurenčnem trgu, kakršen je sporni poseg, s katerim je mogoče takoj zagotoviti varstvo potrošnikov pred pretiranimi cenami, negativne gospodarske posledice za nekatere operaterje, je zaradi pomena cilja varstva potrošnikov v okviru člena 95(3) ES sorazmeren glede na zasledovani cilj.

70 Zato je treba ugotoviti, da zakonodajalec Skupnosti s tem, da je s členom 4 Uredbe št. 717/2007 poleg zgornjih mejnih cen na veleprodajni ravni določil tudi zgornje mejne cene na maloprodajni ravni, ni prekoračil svoje diskrecijske pravice. Enako velja za obveznost obveščanja iz člena 6(3) iste uredbe glede na to, da se s to določbo krepi polni učinek ureditve maloprodajnih cen in da je ta določba tako upravičena zaradi cilja varstva potrošnikov.

71 Iz tega izhaja, da s členoma 4 in 6(3) Uredbe št. 717/2007 ni kršeno načelo sorazmernosti.

Kršitev načela subsidiarnosti

72 Glede tega je treba spomniti, da je načelo subsidiarnosti določeno v členu 5, drugi odstavek, ES in konkretizirano s Protokolom o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priloga k Pogodbi in v skladu s katerim Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa le, če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov laže doseže Skupnost. V odstavku 5 tega protokola so prav tako določene smernice za ugotavljanje, ali so ti pogoji izpolnjeni.

73 Protokol glede zakonodajnih aktov v odstavkih 6 in 7 pojasnjuje, da Skupnost izdaja predpise le v potrebnem obsegu in da naj bi ukrepi Skupnosti pustili čim več prostora za nacionalne odločitve, če je to skladno z zagotavljanjem cilja iz ukrepa in upoštevanjem zahtev Pogodbe.

74 Protokol v odstavku 3 tudi pojasnjuje, da načelo subsidiarnosti ne povzroča dvoma o pristojnostih, dodeljenih Skupnosti s Pogodbo, kakor jih razlaga Sodišče.

75 Sodišče je glede člena 95 ES razsodilo, da se načelo subsidiarnosti uporabi, kadar zakonodajalec Skupnosti uporabi to pravno podlago, ker mu s to določbo ni podeljena izključna pristojnost za ureditev gospodarske dejavnosti na notranjem trgu (zgoraj navedena sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, točka 179).

76 Glede tega je treba spomniti, da je zakonodajalec Skupnosti, da bi ohranil konkurenco med operaterji mobilnih omrežij, s sprejetjem Uredbe št. 717/2007 uvedel skupen pristop, da bi zlasti prispeval k nemotenemu delovanju notranjega trga in tem operaterjem omogočil, da delujejo znotraj enega samega skladnega regulativnega okvira.

77 Kot je razvidno iz uvodne izjave 14 te uredbe je soodvisnost med maloprodajnimi in veleprodajnimi cenami za storitve gostovanja občutna, tako da bi vsak ukrep za zniževanje ravni maloprodajnih cen brez ukvarjanja z ravnjo veleprodajnih stroškov, povezanih z zagotavljanjem storitev gostovanja v Skupnosti, lahko oviral pravilno delovanje trga gostovanja v Skupnosti. Zakonodajalec Skupnosti je na podlagi tega ugotovil, da njegovo ukrepanje zahteva skupen pristop tako na ravni veleprodajnih kot maloprodajnih cen, da bi prispeval k nemotenemu delovanju notranjega trga teh storitev.

78 Na podlagi navedene soodvisnosti je zakonodajalec Skupnosti upravičeno ocenil, da mora njegovo ukrepanje prav tako vključevati poseg na ravni maloprodajnih cen. Tako je zaradi učinkov skupnega pristopa, določenega z Uredbo št. 717/2007, cilj, ki mu ta sledi, mogoče lažje doseči na ravni Skupnosti.

79 Zato določbe členov 4 in 6(3) Uredbe št. 717/2007 niso neveljavne zaradi kršitve načela subsidiarnosti.

80 Glede na vse navedene ugotovitve je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da pri njegovi preučitvi ni bil ugotovljen noben dejavnik, ki bi vplival na veljavnost določb členov 4 in 6(3) Uredbe št. 717/2007.

Stroški

81 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Pri preučitvi predloženih vprašanj ni bil ugotovljen noben dejavnik, ki bi vplival na veljavnost Uredbe (ES) št. 717/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2007 o gostovanju v javnih mobilnih telefonskih omrežjih znotraj Skupnosti in spremembah Direktive 2002/21/ES.

Podpisi