Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 16. dubna 2015 [1]

Věc C-85/14

KPN BV
proti
Autoriteit Consument en Markt (ACM)

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce — Sítě a služby elektronických komunikací — Směrnice 2002/22/ES — Článek 28 — Zájmy a práva koncových uživatelů — Přístup k nezeměpisným číslům a ke službám s využitím těchto čísel — Vnitrostátní právní úprava, která ukládá poskytovatelům tranzitních služeb telefonních hovorů povinnost neúčtovat u hovorů na nezeměpisná čísla vyšší tarify než u hovorů na zeměpisná čísla — Situace přeshraničního přístupu — Přezkum přiměřenosti potřebného opatření provedený vnitrostátním soudem — Pojem ‚příslušné vnitrostátní orgány'"

1. Existence jednotného evropského trhu v oblasti elektronických komunikací vychází v podstatě z předpokladu, že je zapotřebí zajistit všem fyzickým osobám přístup ke všem zeměpisným i nezeměpisným číslům v Evropské unii, jakož i ke všem službám poskytovaným prostřednictvím nezeměpisných čísel.

2. Tento přístup k číslům a službám má zajistit článek 28 směrnice o univerzální službě, která je součástí nového právního rámce pro služby elektronických komunikací (dále jen „NPR") [2].

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Součástí NPR je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. L 337, s. 37; dále jen „rámcová směrnice"), jakož i čtyři zvláštní směrnice, které ji doplňují, a sice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 7; Zvl. vyd. 13/29, s. 323), ve znění směrnice 2009/140/ES (dále jen „přístupová směrnice"); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/29, s. 337), ve znění směrnice 2009/140/ES (dále jen „autorizační směrnice"); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) (Úř. věst. L 108, s. 51; Zvl. vyd. 13/29, s. 337), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/136/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. L 337, s. 11; dále jen „směrnice o univerzální službě"), a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (směrnice o soukromí a elektronických komunikacích) (Úř. věst. L 201, s. 37; Zvl. vyd. 13/29, s. 514), ve znění směrnice 2009/136/ES (dále jen „směrnice 2002/58").

3. Podle výše uvedeného čl. 28 odst. 1, který je součástí kapitoly IV směrnice o univerzální službě [3], členské státy zajistí, že příslušné vnitrostátní orgány přijmou veškerá potřebná opatření k zaručení toho, aby koncoví uživatelé [4] měli přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel v Unii a ke všem číslům poskytovaným v Unii.

4. Nezeměpisné číslo je v čl. 2 písm. d) a f) směrnice o univerzální službě definováno jako opak zeměpisného čísla [5], a sice jako číslo z národního telefonního číslovacího plánu, jehož číselná struktura neobsahuje žádný zeměpisný údaj používaný pro směrování volání na fyzické umístění koncového bodu sítě. Tento pojem zahrnuje mimo jiné čísla mobilních telefonů, služeb bezplatného volání a služeb se zvýšenou sazbou.

5. Projednávanou žádostí o předběžné otázce byl Soudní dvůr poprvé vyzván k tomu, aby upřesnil působnost článku 28 směrnice o univerzální službě.

6. Tato žádost byla podána v rámci sporu, v němž proti sobě stojí KPN BV (dále jen „KPN“), tradiční poskytovatel telekomunikačních služeb v Nizozemsku, a Autoriteit Consument en Markt (Úřad pro spotřebitele a trhy; dále jen „ACM“), který vystupuje jako vnitrostátní regulační orgán (dále jen „VRO“), a jehož předmětem je porušení vnitrostátního právního předpisu provádějícího článek 28 směrnice o univerzální službě, jehož se dopustila KPN.

7. Nizozemské království provedlo výše uvedený článek 28 do vnitrostátního právního řádu článkem 6.5 zákona o telekomunikacích (Telecommunicatiewet), v němž se stanoví, že prostřednictvím nařízení nebo na základě nařízení mohou být přijímány podrobnější předpisy [6], které mají zaručit povinnost týkající se přístupu k zeměpisným a nezeměpisným číslům a ke službám s využitím nezeměpisných čísel.

8. Nizozemská vláda této možnosti využila přijetím článku 5 rozhodnutí o interoperabilitě veřejných služeb elektronických komunikací, přístupu k evropskému telefonnímu číslovacímu prostoru a o přeshraničním přístupu k nezeměpisným číslům (Besluit houdende regels met betrekking tot interoperabiliteit van openbare elektronische communicatiediensten, toegang tot de Europese telefoonnummeringsruimte en landsgrensoverschrijdende teogang tot niet-geografische nummers – Besluit Interoperabiliteit) (dále jen „vnitrostátní cenové opatření“). Toto opatření, ve znění změn provedených dne 1. července 2013, má zaručit přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel, přičemž zakazuje, aby poskytovatelé veřejných sítí elektronických komunikací nebo veřejných služeb elektronických komunikací účtovali za hovory na nezeměpisná čísla vyšší tarify, než jaké účtují za hovory na zeměpisná čísla.

9. Ze spisu vyplývá, že vnitrostátní cenové opatření je použitelné na všechny operátory zajišťující hovory na nezeměpisná čísla, včetně poskytovatelů tranzitních služeb zajištění hovorů [7], mezi něž v Nizozemsku patří i KPN.

3 — Směrnici o univerzální službě tvoří tři velmi odlišné pilíře, a sice kapitola II, která se týká organizace univerzální služby, kapitola III, která se týká povinností, jež mohou být uloženy operátorům s významnou tržní silou na maloobchodním trhu, a kapitola IV, která se týká zvýšené ochrany koncových uživatelů a upravuje jejich zájmy a práva.

4 — Podle čl. 2 písm. h) rámcové směrnice se „uživatelem“ rozumí „právnická nebo fyzická osoba, která používá nebo požaduje veřejně přístupnou službu elektronických komunikací“. „Koncový uživatel“ je definován v čl. 2 písm. n) téže směrnice jako „uživatel, který nezajišťuje veřejné komunikační sítě ani neposkytuje veřejně přístupné služby elektronických komunikací“.

5 — Podle čl. 2 písm. d) směrnice o univerzální službě se „zeměpisným číslem“ rozumí „číslo z národního telefonního číslovacího plánu, u kterého část číselné struktury obsahuje zeměpisný údaj používaný pro směrování volání na fyzické umístění koncového bodu sítě (NTP)“.

6 — Z písemného vyjádření, jež předložila KPN, vyplývá, že tímto předpisem se rozumí rozhodnutí přijaté na úrovni vlády, jímž se zavádí závazné opatření, jež nemusí být schváleno parlamentem. Zmíněný předpis musí v zásadě vycházet z pravomoci přiznané v určité oblasti. Tak je tomu i v případě předpisu, který je dotčen ve věci v původním řízení.

7 — Z pohledu operátora spočívají tyto tranzitní služby zajištění hovorů v přenosu určitého hovoru v rámci jeho vlastní sítě, přičemž však daný hovor v této síti nezačíná ani nekončí.

10. Umožňuje článek 28 směrnice o univerzální službě, aby bylo ve vztahu k poskytovatelům tranzitních služeb hovorů takovéto opatření přijato? Takto lze shrnout hlavní otázku, na niž má Soudní dvůr odpovědět.

11. Podle názoru KPN a Evropské komise by měla být odpověď na tuto otázku záporná, a to v podstatě ze tří důvodů. Zaprvé článek 28 směrnice o univerzální službě neupravuje vztahy mezi poskytovateli (velkoobchodní trh). Jeho předmětem jsou výlučně vztahy mezi poskytovateli a jednotlivci (maloobchodní trh). Zadruhé podle NPR lze vnitrostátní cenové opatření přijmout jedině na základě analýzy trhu, kterou provede VRO, a to ve vztahu k operátorovi, který má na dotčeném trhu významnou sílu, a nikoli, tak jako v projednávané věci, ve vztahu ke všem operátorům. Zatřetí vnitrostátním orgánem příslušným k přijetí takovéhoto opatření není nizozemská vláda, nýbrž pouze VRO.

12. V tomto stanovisku vysvětlím, proč se domnívám, že odpověď na výše uvedenou otázku by měla být naopak kladná. Podle mého mínění musí být článek 28 směrnice o univerzální službě vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby takové cenové opatření, jaké je dotčeno v původním řízení, přijal jiný orgán než VRO, aniž z analýzy trhu vyplynulo, že by měl některý z operátorů významnou tržní sílu na daném trhu, za předpokladu, že je takovéto opatření potřebné k zaručení práv, jež vyplývají koncovým uživatelům z výše uvedeného článku 28, což musí ověřit vnitrostátní soud.

I – **Právní rámec**

A – *Unijní právní předpisy*

1. Přístupová směrnice

13. Podle článku 8 přístupové směrnice:

„1. Členské státy zajistí, aby byly vnitrostátní regulační orgány zmocněny ukládat povinnosti stanovené v článcích 9 až 13.

2. Pokud je operátor na základě analýzy trhu provedené v souladu s článkem 16 [rámcové] směrnice označen jako operátor s významnou tržní silou na určitém trhu, uloží mu vnitrostátní regulační orgány podle potřeby povinnosti uvedené v článcích 9 až 13 této směrnice.

3. Aniž jsou dotčeny:

— čl. 5 odst. 1 a článek 6,

— články 12 a 13 [rámcové směrnice], podmínka 7 v části B přílohy [autorizační směrnice] jak je uplatněna na základě čl. 6 odst. 1 dané směrnice, články 27, 28 a 30 [směrnice o univerzální službě] a příslušná ustanovení [směrnice 2002/58] obsahující povinnosti pro podniky jiné než podniky označené jako podniky s významnou tržní silou, nebo

— potřeba dodržet mezinárodní závazky,

neukládají vnitrostátní regulační orgány povinnosti stanovené v článcích 9 až 13 operátorům, kteří nebyli označeni v souladu s odstavcem 2.

[...]“

14. Článek 13 odst. 1 přístupové směrnice stanoví toto:

„V případech, kdy z analýzy trhu vyplývá, že v důsledku nedostatku účinné hospodářské soutěže by mohl dotyčný operátor udržovat ceny na neúměrně vysoké úrovni nebo stlačovat ceny v neprospěch koncových uživatelů, může vnitrostátní regulační orgán v souladu s článkem 8 uložit povinnosti týkající se úhrady nákladů a regulace cen, včetně nákladové orientace cen a povinnosti týkající se systémů nákladového účetnictví, za poskytování určitých druhů propojení nebo přístupu. [...]“

2. Směrnice o univerzální službě

15. Článek 17 odst. 1 směrnice o univerzální službě stanoví toto:

„Členské státy zajistí, aby vnitrostátní regulační orgány uložily vhodné povinnosti podnikům označeným v souladu s článkem 14 směrnice 2002/21/ES (rámcová směrnice) jako podniky s významnou tržní silou na daném trhu pro koncové uživatele v případě, že:

a) na základě výsledku analýzy trhu provedené v souladu s článkem 16 [rámcové směrnice] vnitrostátní regulační orgán stanoví, že daný trh pro koncové uživatele určený podle článku 15 uvedené směrnice není účinně konkurenční, a

b) vnitrostátní regulační orgán dospěje k závěru, že by povinnosti uložené podle článků 9 až 13 [přístupové směrnice] nevedly k dosažení cílů uvedených v článku 8 [rámcové směrnice].“

16. Článek 28 odst. 1 písm. a) směrnice o univerzální službě stanoví toto:

„Členské státy zajistí, že v případě, kdy je to technicky a ekonomicky proveditelné, a kromě případů, kdy se volaný účastník rozhodl z obchodních důvodů omezit přístup volajících, kteří se nacházejí ve vymezených zeměpisných oblastech, příslušné vnitrostátní orgány přijmou veškerá potřebná opatření k zaručení toho, aby koncoví uživatelé měli:

a) přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel ve Společenství a mohli tyto služby využívat.“

B – *Nizozemské právo*

17. Připomeňme si, že článek 28 směrnice o univerzální službě byl do nizozemského právního řádu proveden článkem 6.5 telekomunikačního zákona. Posledně uvedený článek stanoví:

„1. Poskytovatelé veřejných sítí elektronických komunikací nebo veřejných služeb elektronických komunikací, kteří v této souvislosti kontrolují přístup ke koncovým uživatelům, zajišťují, aby koncoví uživatelé nacházející se v Evropské unii měli přístup:

a) ke všem číslům z národního číslovacího plánu vydaným v rámci Evropské unie,

b) ke všem číslům z evropského telefonního číslovacího prostoru a

c) ke všem číslům vydaným [Internationale Unie voor Telecommunicatie – Mezinárodní telekomunikační unií]

a aby mohli využívat služby s využitím čísel uvedených pod písm. a) až c), s výjimkou případů, kdy toto není technicky nebo ekonomicky proveditelné nebo kdy se volaný účastník rozhodl omezit přístup volajících, kteří se nacházejí ve vymezených zeměpisných oblastech.

2. Prostřednictvím nařízení nebo na základě nařízení mohou být přijímány podrobnější předpisy k dodržování povinností uvedených v odstavci 1. Tyto předpisy se mohou mimo jiné vztahovat na poplatky za přístup k telefonním číslům uvedeným v odstavci 1.

3. Předpisy uvedené v odstavci 2 se mohou lišit podle kategorií poskytovatelů uvedených v odstavci 1, přičemž tyto kategorie se určí přímo v těchto předpisech. Prostřednictvím výše uvedených předpisů lze přenášet úkoly a pravomoci na [ACM].“

18. Této možnosti stanovení podrobnějších předpisů bylo využito přijetím vnitrostátního cenového opatření, v němž se od 1. července 2013 stanoví toto:

„1. Poskytovatel veřejných telefonních služeb nebo na nich podílející se poskytovatel veřejných sítí elektronických komunikací, který v této souvislosti kontroluje přístup ke koncovým uživatelům, zajistí, aby koncoví uživatelé mohli v rámci Evropské unie využívat služby s využitím nezeměpisných čísel.

2. Povinnost ve smyslu odstavce 1 v každém případě zahrnuje, že poskytovatelé veřejných telefonních služeb a veřejných sítí elektronických komunikací uvedení v odstavci 1 u hovorů u telefonních čísel z řad 0800, 084, 085, 087, 088, 0900, 0906, 0909, 116, 14 nebo 18 stanovují tarify nebo jiné poplatky, které jsou srovnatelné s tarify nebo jinými poplatky, které stanovují u hovorů u zeměpisných čísel, a odchylné tarify stanovují pouze v případech, kdy je to nezbytné k tomu, aby byly pokryty dodatečné náklady u hovorů u těchto nezeměpisných čísel [...].

[...]“

II – **Skutkový stav sporu v původním řízení a předběžné otázky**

19. Z předkládacího usnesení vyplývá, že KPN poskytuje v Nizozemsku tranzitní služby zajištění hovorů na nezeměpisná čísla.

20. Poté, co ACM konstatovala, že KPN porušila vnitrostátní cenové opatření tím, že tarify, které uplatnila na tranzitní služby zajištění hovorů na nezeměpisná čísla, byly vyšší, než jaké uplatnila na tytéž služby hovorů na zeměpisná čísla, aniž byl tento rozdíl odůvodněn dodatečnými náklady, vydala rozhodnutím ze dne 18. října 2013 vůči KPN správní příkaz k úpravě tarifů a penále ve výši 25 000 eur denně, omezené na maximální výši 5 milionů eur.

21. Proti výše uvedenému rozhodnutí o správním příkazu podala KPN odvolání k College van Beroep voor het Bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko).

22. Během odvolacího řízení KPN především tvrdila, že vnitrostátní cenové opatření není v souladu s NPR, zejména pak s článkem 28 směrnice o univerzální službě.

23. V odvolacím řízení, jež bylo zahájeno u předkládajícího soudu, se tento soud táže na působnost a dosah článku 28 směrnice o univerzální službě. Vzhledem k tomu, že vyvstaly pochybnosti ohledně výkladu tohoto článku, College van Beroep voor het Bedrijfsleven přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Umožňuje článek 28 směrnice o univerzální službě regulaci tarifů, aniž z analýzy trhu vyplývá, že má operátor ohledně regulované služby významnou tržní sílu, zatímco přeshraniční dosažitelnost nezeměpisných čísel je bez dalšího technicky možná a jedinou překážkou pro přístup k těmto číslům je skutečnost, že jsou stanoveny tarify, na jejichž základě je hovor na nezeměpisné číslo dražší než hovor na zeměpisné číslo?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku klade předkládající soud následující dvě otázky:

a) Platí oprávnění k cenové regulaci také tehdy, mají-li vyšší tarify pouze omezený vliv na počet hovorů na nezeměpisná čísla?

b) Do jaké míry zbývá prostor k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil, zda cenové opatření ve smyslu článku 28 směrnice o univerzální službě není s ohledem na svůj cíl ve vztahu k poskytovateli tranzitních služeb nepřiměřeně zatěžující?

3) Ponechává čl. 28 odst. 1 směrnice o univerzální službě možnost, aby opatření uvedená v tomto ustanovení byla přijímána jinými než vnitrostátními regulačními orgány, kterým tuto pravomoc přiznává čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice, a vnitrostátním regulačním orgánům příslušela pouze prováděcí pravomoc?“

III – **Analýza**

A – *K první předběžné otázce*

24. Prostřednictvím první otázky se předkládající soud v podstatě Soudního dvora táže, zda článek 28 směrnice o univerzální službě poskytuje právní základ pro uložení takové cenové povinnosti, jaká je dotčena ve věci v původním řízení, aniž z analýzy dotčeného trhu vyplývá, že má některý operátor na tomto trhu významnou tržní sílu, přičemž přístupu k nezeměpisným číslům a k službám s využitím těchto čísel brání jiné než technické překážky, a sice překážky cenové [8].

25. Dále se předkládající soud táže, zda se článek 28 směrnice o univerzální službě vztahuje pouze na situace přeshraničního přístupu a na technické překážky.

26. Nejprve vysvětlím důvody, jež mě vedou k názoru, že článek 28 směrnice o univerzální službě umožňuje přijetí takového cenového opatření, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, a poté prokážu, že zmíněný článek 28 není omezen pouze na situace přeshraničního přístupu a týká se jak technických, tak jiných překážek.

1. K možnosti přijmout cenové opatření na základě článku 28 směrnice o univerzální službě

27. KPN ve svém písemném vyjádření tvrdí, že podle NPR lze přijmout cenové opatření pouze na základě analýzy trhu, kterou provedl VRO, z níž by vyplynulo, že na trhu dotčeném v původním řízení existuje operátor s významnou tržní silou.

28. Evropská komise ve svém písemném vyjádření tvrdí, že NPR záměrně a výslovně rozlišuje podle toho, zda se jedná o právní úpravu relevantních aspektů na úrovni maloobchodního nebo velkoobchodního trhu. Zatímco první z těchto trhů spadá do působnosti směrnice o univerzální službě, druhý je upraven přístupovou směrnicí. To podle Komise znamená, že článek 28 směrnice o univerzální nemůže být považován za právní základ pro přijetí cenového opatření ve vztahu k poskytovatelům tranzitních služeb hovorů na velkoobchodním trhu.

29. Takovéto argumenty nelze přijmout, neboť podle mého mínění vycházejí z nesprávného výkladu NPR.

8 — Připomeňme, že podle předkládacího usnesení spočívá tato překážka v tom, že na tranzitní služby zajištění hovorů na nezeměpisná čísla byly uplatněny vyšší tarify než na služby zajištění hovorů na zeměpisná čísla.

30. Podle ustálené judikatury je při výkladu ustanovení práva Unie nutné zohlednit nejen jeho znění, nýbrž i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí [9].

31. Ve věci v původním řízení to znamená, že v rámci takovéhoto přezkumu musí být zohledněna nejen obecná struktura a cíle směrnice o univerzální službě, ale i dalších směrnic, které spolu s ní tvoří NPR, zejména pak přístupové směrnice.

32. Nejprve je třeba uvést, že ze znění článku 28 směrnice o univerzální službě nelze vyvodit žádné upřesnění týkající se působnosti tohoto ustanovení.

33. Připomeňme si, že podle článku 28 členské státy zajistí, že příslušné vnitrostátní orgány přijmou „veškerá potřebná opatření“ k zaručení toho, aby koncoví uživatelé měli přístup zejména ke službám s využitím nezeměpisných čísel v Unii.

34. Co se týče výrazu „veškerá potřebná opatření“, jehož působnost je velmi široká, mám za to, že výše uvedený článek 28 *a priori* nevylučuje zavedení takové cenové povinnosti, jaká je dotčena ve věci v původním řízení, za předpokladu, že tato povinnost umožňuje zaručit přístup koncových uživatelů k nezeměpisným číslům a ke službám s využitím těchto čísel.

35. Týž závěr vyplývá i z přezkumu přístupové směrnice, a zvláště pak článku 8 této směrnice, který se týká ukládání, změny a rušení povinností.

36. Ze znění čl. 8 odst. 2 a 3 přístupové směrnice v podstatě vyplývá, že taková cenová povinnost, jaká je dotčena ve věci v původním řízení, nemůže být uložena operátorům, kteří nebyli označeni za operátory s významnou tržní silou na dotčeném trhu [10], „aniž jsou dotčeny“ některé taxativně vyjmenované právní předpisy, mezi nimiž je i článek 28 směrnice o univerzální službě.

37. Oba výše uvedené odstavce nyní postupně přezkoumáme, což nám umožní prokázat, že taková cenová povinnost, jaká je dotčena ve věci v původním řízení, může spadat do působnosti článku 28 směrnice o univerzální službě.

38. Podle čl. 8 odst. 2 přístupové směrnice mohou vnitrostátní regulační orgány ukládat cenové povinnosti uvedené v článku 13 téže směrnice [11] pouze v případě, kdy neexistuje účinná hospodářská soutěž, tj. na trzích, na nichž se nachází jeden nebo více operátorů s významnou tržní silou [12]. Uložením takovýchto povinností lze zabránit tomu, aby takovýto operátor udržoval ceny na neúměrně vysoké úrovni nebo stlačoval ceny v neprospěch koncových uživatelů [13], a v konečném důsledku obnovit na daném trhu účinnou hospodářskou soutěž.

9 — Viz rozsudky Sturgeon a další (C-402/07 a C-432/07, EU:C:2009:716, bod 41 a citovaná judikatura), jakož i T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, bod 32 a citovaná judikatura).

10 — V článku 14 odst. 2 prvním pododstavci rámcové směrnice se stanoví, že „[p]odnik je považován za podnik s významnou tržní silou, pokud má buď samostatně, nebo ve spojení s jinými podniky postavení odpovídající dominantnímu postavení, tj. postavení takové ekonomické síly, která mu umožňuje chovat se ve zjevné míře nezávisle na soutěžitelích, zákaznících a v konečném důsledku i na spotřebitelích.“

11 — Podle čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice „[...] může vnitrostátní regulační orgán [...] uložit povinnosti týkající se úhrady nákladů a regulace cen, včetně nákladové orientace cena a povinnosti týkající se systémů nákladového účetnictví, za poskytování určitých druhů propojení nebo přístupu.“

12 — Viz bod 27 odůvodnění rámcové směrnice.

13 — Viz článek 13 přístupové směrnice.

39. Ze spisu nicméně vyplývá, že v projednávaném případě se ACM domníval, že na trhu s tranzitními službami zajištění hovorů, který je dotčen ve věci v původním řízení, existuje účinná hospodářská soutěž a nenachází se na něm žádný operátor s významnou tržní silou [14]. Tento závěr ostatně potvrdil i College van Beroep voor het Bedrijfsleven [15].

40. Kromě toho je třeba uvést, že od roku 2007 již Komise nezařazuje trh s tranzitními službami zajištění hovorů v pevné veřejné telefonní síti mezi trhy, které jsou uvedeny v příloze jejího doporučení o relevantních trzích [16] a jejichž vlastnosti by mohly být důvodem k tomu, aby byla vůči operátorům, kteří jsou na tomto trhu označeni jako operátoři s významnou tržní silou, uplatněna *ex ante* regulační povinnost.

41. Vzhledem k tomu, že se nejednalo o trh, který by Komise označila ve výše uvedeném doporučení jako relevantní, a že se na trhu s tranzitními službami zajištění hovorů, který je dotčen ve věci v původním řízení, nenacházel žádný operátor s významnou tržní silou, nebyla ACM v tomto případě oprávněna uložit na základě článku 13 přístupové směrnice takovou cenovou povinnost, jaká je dotčena ve věci v původním řízení [17].

42. Mám za to, že k témuž závěru dospějeme i na základě článku 17 směrnice o univerzální službě, který je nadepsán „Kontroly regulace trhu služeb pro koncové uživatele“ [18].

43. Z článku 17 směrnice o univerzální službě totiž stejně jako z článku 13 přístupové směrnice vyplývá, že cenové povinnosti [19] mohou být uloženy pouze v případě, že daný maloobchodní trh není účinně konkurenční.

44. KPN se domnívá, že za takovýchto okolností nebyl ACM oprávněn k tomu, aby poskytovatelům působícím na trhu s tranzitními službami zajištění hovorů uložil takovou cenovou povinnost, jaká je dotčena ve věci v původním řízení.

45. S takovýmto závěrem nemohu souhlasit, neboť nebere v úvahu čl. 8 odst. 3 přístupové směrnice.

46. V tomto ustanovení je totiž uvedeno, že „aniž jsou dotčeny“ články 27, 28 a 30 směrnice o univerzální službě, které ukládají povinnosti pro „podniky jiné než podniky označené jako podniky s významnou tržní silou“, neukládají VRO povinnosti stanovené v článcích 9 až 13 přístupové směrnice operátorům, kteří nebyli označeni v souladu s čl. 8 odst. 2 téže směrnice.

14 — Viz rovněž připomínky, jež zaslala Evropská komise dne 30. října 2008 Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice v odpověď na jeho návrh rozhodnutí o trhu s tranzitními službami ve veřejné telefonní síti v Nizozemsku (věc NL/2008/0800). Tyto připomínky jsou dostupné na internetových stránkách https://circabc.europa.eu/sd/a/df6e1540-38c6-4595-a101-265a5cc500a7/NL-2008-0800 %20Acte_en%20CORR.pdf.

15 — Viz rozsudek ze dne 1. února 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BV2285).

16 — Doporučení Komise 2007/879/ES ze dne 17. prosince 2007 o relevantních trzích produktů a služeb v odvětví elektronických komunikací, které připadají v úvahu pro regulaci *ex ante* podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. L 344, s. 65).

17 — V souladu s bodem 17 pokynů Komise k analýze trhu a posouzení významné tržní síly podle předpisového rámce Společenství pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. 2002, C 165, s. 6; dále jen „pokyny Komise“) by „[t]yto regulační povinnosti [...] měly být uloženy pouze na těch trzích elektronických komunikací, jejichž vlastnosti mohou být takové, že ospravedlňují zvláštní regulaci uvnitř odvětví, a na kterých příslušný VRO určil existenci jednoho nebo více operátorů s VTS“ (viz rovněž čl. 15 odst. 1 první pododstavec rámcové směrnice).

18 — Mělo by být připomenuto, že zmíněný článek 17 se týká služeb poskytovaných koncovým uživatelům, zatímco tranzitní služby zajištění hovorů na nezeměpisná čísla, které jsou dotčeny ve věci v původním řízení, jsou poskytovány na velkoobchodním trhu, což znamená, že tento článek 17 nelze na projednávanou věc použít.

19 — V článku 17 odst. 2 směrnice o univerzální službě se stanoví, že „[p]ovinnosti [...] mohou zahrnovat požadavky, aby stanovené podniky neúčtovaly neúměrně vysoké ceny [nebo] nebránily vstupu na trh“. Tentýž odstavec 2 kromě toho stanoví, že „[n]a ochranu zájmů koncových uživatelů při současné podpoře účinné hospodářské soutěže mohou vnitrostátní regulační orgány u takových podniků uplatňovat odpovídající opatření na dodržování horních cenových rozsahů pro koncové uživatele, opatření na kontrolu jednotlivých sazeb nebo opatření s ohledem na orientaci sazeb podle nákladů nebo cen na srovnatelných trzích.“

47. Podle mého mínění by měl být čl. 8 odst. 3 přístupové směrnice vykládán v tom smyslu, že „aniž jsou dotčeny“ určité právní předpisy, zejména článek 28 směrnice o univerzální službě, neukládají VRO cenové povinnosti srovnatelné s povinnostmi uvedenými v článku 13 přístupové směrnice operátorům, kteří nemají na daném trhu významnou tržní sílu. Jinými slovy, článek 28 směrnice o univerzální službě umožňuje ukládat cenové povinnosti srovnatelné s povinnostmi uvedenými v článku 13 přístupové směrnice operátorům, kteří nemají na témže trhu významnou tržní sílu.

48. Mou analýzu potvrzují i pokyny Komise, které v bodě 111 stanoví, že „[p]odle [NPR] by [...] povinnosti [stanovené v článcích 9 až 13 přístupové směrnice a v článku 17 směrnice o univerzální službě] měly být uloženy pouze podnikům, u kterých bylo určeno, že mají [...] [významnou tržní sílu] na relevantním trhu s *výjimkou určitých definovaných případů uvedených v oddíle 4.3 těchto pokynů*“ [20].

49. Oddíl 4.3 pokynů Komise odkazuje na případy uvedené v čl. 8 odst. 3 přístupové směrnice. Jak jsem již uvedl výše, mezi těmito případy je uveden také článek 28 směrnice o univerzální službě.

50. Z výše uvedeného vyplývá, že cenová povinnost, jaká je dotčena ve věci v původním řízení, může představovat „opatření“, jež lze podle článku 28 směrnice o univerzální službě přijmout ve vztahu ke všem operátorům, kteří nemají na dotčeném trhu významnou tržní sílu.

51. Domnívám se, že takovýto závěr vyjadřuje vůli zákonodárce Unie zaručit za všech okolností práva a zájmy koncových uživatelů, a to i v případech, kdy ani navzdory existenci účinné hospodářské soutěže na daném trhu nemohou být uživatelům zaručena práva, jež jsou jim přiznána v rámci integrovaného a konkurenceschopného trhu v oblasti elektronických komunikací [21].

52. Vzhledem k tomu, že článek 28 směrnice o univerzální službě je součástí kapitoly IV této směrnice, která je nadepsána „Zájmy a práva koncových uživatelů“, je logické, že jeho cílem je zaručit práva a zájmy koncových uživatelů, jež jsou jim přiznány v rámci integrovaného a konkurenceschopného trhu v oblasti elektronických komunikací. Podle mého názoru je tedy zmíněný článek 28 vhodným právním základem pro přijetí takové cenové povinnosti, jaká je dotčena ve věci v původním řízení.

53. Kromě toho je ještě nezbytné, aby se jednalo o opatření „potřebné“ k zaručení práv, jež vyplývají koncovým uživatelům ze zmíněného článku 28, tedy přístupu k nezeměpisným číslům a k službám nabízeným prostřednictvím těchto čísel. Domnívám se, že potřebnost vnitrostátního opatření předpokládá také to, že výše uvedená práva nemohou být zaručena žádným jiným opatřením, které by bylo pro operátory méně omezující.

54. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že z písemného vyjádření nizozemské vlády vyplývá, že přijetí vnitrostátního cenového opatření mělo zamezit několika obchodním praktikám, jež byly v rozporu s článkem 28 směrnice o univerzální službě [22]. Z důvodu výše uvedených praktik byly ceny pro koncové uživatele vysoké a neprůhledné a značná část koncových uživatelů ztratila možnost volat na některá nezeměpisná čísla. V konečném důsledku to tedy znamenalo omezení přístupu k nezeměpisným číslům a potažmo i překážku v přístupu k některým službám.

20 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

21 — Viz s. 86 pracovního dokumentu útvarů Komise, který je dostupný v anglickém jazyce [SEC(2007) 1472], úvodní poznámky hlavy IV, nadepsané „Connecting with citizens“.

22 — Za nežádoucí obchodní praktiky označila vláda zejména volání z mobilních telefonů na čísla 0900, u nichž bylo uplatněno standardní zvýšení tarifu za přenos (tranzit) o 25 až 35 centů za minutu; mobilní telefonní operátoři rovněž uplatňovali tarif 25 centů za minutu u volání na čísla 0800, přestože tato zákaznická čísla bývají poskytována bezplatně, což někteří poskytovatelé služeb vázaných na tato čísla 0800 řešili tak, že již na tato čísla nebylo možné volat z mobilních sítí, a dále v případě čísel 14 (služby sociální povahy), 088 (firemní čísla) a 116 (evropské harmonizované služby sociální povahy), u nichž koncový uživatel zpravidla přičítá odchylky ve spojovacích tarifech u těchto nezeměpisných čísel danému předčíslí, využívají poskytovatelé tuto okolnost k tomu, aby značně zvýšili spojovací tarify.

55. Také ACM dospěl k závěru, že účtování vysokých tarifů představovalo překážku v přístupu k číslům a službám, jež zaručuje článek 28 směrnice o univerzální službě.

56. KPN uznává, že vysoká hladina tarifů může vést k tomu, že přístup k nezeměpisným číslům je prakticky znemožněn. Domnívá se nicméně, že v případě Nizozemska tomu tak nebylo.

57. S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy zastávám názor, že článek 28 směrnice o univerzální službě umožňuje přijetí takového cenového opatření, jaké je dotčeno v původním řízení, za předpokladu, že je toto cenové opatření „potřebné“ k tomu, aby byl zajištěn přístup k nezeměpisným číslům a ke službám s využitím těchto čísel. Vzhledem k tomu, že takovéto posouzení představuje skutkovou otázku, mám za to, že provedení tohoto přezkumu *in concreto* je věcí vnitrostátního soudu.

58. A konečně, přestože Komise tvrdí opak, domnívám se, že okolnost, že cílem dotčeného vnitrostátního cenového opatření je upravit vztah na úrovni velkoobchodního trhu, nemá žádný dopad na možnost uplatnění článku 28 směrnice o univerzální službě v situaci, kdy může tento vztah *de facto* zabránit koncovým uživatelům v přístupu ke službám s využitím nezeměpisných čísel, jejž zaručuje zmíněný článek 28.

59. V této souvislosti je třeba uvést, že z písemného vyjádření předloženého nizozemskou vládou i z upřesnění, jež poskytla během jednání, vyplývá, že zvýšení cen, jež uplatnili poskytovatelé sítí a služeb elektronických komunikací mezi sebou, bylo v konečném důsledku přeneseno na koncového uživatele.

60. Jak totiž zmíněná vláda uvedla, na zajištění telefonického spojení u hovorů na nezeměpisná čísla se podílí ve vzájemné spolupráci celý řetězec poskytovatelů. Každý z poskytovatelů, kteří jsou součástí tohoto řetězce, včetně poskytovatele tranzitní služby zajištění hovorů, přenáší cenu účtovanou za službu, kterou poskytl, na dalšího poskytovatele. Tyto vysoké ceny, jež účtuje jeden či několik poskytovatelů v rámci tohoto řetězce, jsou poté přeneseny na koncového uživatele.

61. Tyto údaje, jež sdělila nizozemská vláda a jež potvrdila během jednání i Komise, svědčí o tom, že praktiky, jež poskytovatelé mezi sebou prováděli na úrovni velkoobchodního trhu, měly dopad na koncové uživatele na úrovni maloobchodního trhu. Právě tyto praktiky vedly podle mínění nizozemské vlády k omezení přístupu k nezeměpisným číslům a službám s využitím těchto čísel.

62. Stejně jako nizozemská vláda se tedy domnívám, že takovéto praktiky, jež provádějí poskytovatelé sítí a služeb elektronických komunikací na velkoobchodní úrovni, se mohou stát překážkou v přístupu koncových uživatelů ke službám s využitím nezeměpisných čísel, jejž zaručuje článek 28 směrnice o univerzální službě.

63. S ohledem na veškeré výše uvedené skutečnosti zastávám názor, že článek 28 směrnice o univerzální službě musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání přijetí takové cenové povinnosti, jaká je dotčena ve věci v původním řízení, aniž z analýzy trhu vyplývá, že některý z operátorů má významnou tržní sílu na daném trhu, za předpokladu, že takováto povinnost je potřebná k zaručení přístupu koncových uživatelů ke službám s využitím nezeměpisných čísel, což musí ověřit vnitrostátní soud.

2. K situacím přeshraničního přístupu a k povaze překážek

64. Předkládající soud se prostřednictvím své první předběžné otázky táže také na to, zda musí být článek 28 směrnice o univerzální službě vykládán v tom smyslu, že cenová povinnost může být přijata pouze v případě „technické překážky“ bránící „přeshraničnímu přístupu“ ke službám s využitím nezeměpisných čísel.

65. Zaprvé, pokud jde o otázku přeshraničního přístupu, z předkládacího usnesení vyplývá, že podle předkládajícího soudu naznačuje bod 46 odůvodnění směrnice 2009/136, že se článek 28 směrnice o univerzální službě vztahuje pouze na přijetí veškerých opatření potřebných k tomu, aby bylo zaručeno „přeshraniční“ telefonní spojení mezi členskými státy.

66. Mám za to, že znění i okolnosti vzniku článku 28 směrnice o univerzální službě nasvědčují tomu, že zmíněný článek by měl být vykládán v tom smyslu, že se vztahuje obecně na jednotný evropský trh v oblasti elektronických komunikací a jeho uplatnění nemá být omezeno pouze na situace přeshraničního přístupu.

67. Především je třeba poukázat na to, že tento přeshraniční rozměr zcela jasně vyplývá z původního znění článku 28 směrnice o univerzální službě.

68. V tomto článku 28 bylo totiž stanoveno, že „[č]lenské státy zajistí, aby v případě, že je to technicky a ekonomicky proveditelné, měli koncoví uživatelé z *jiných členských států* přístup k nezeměpisným číslům na jejich území“ [23].

69. Poté, co bylo toto znění změněno v důsledku přijetí směrnice 2009/136, je nyní v čl. 28 odst. 1 směrnice o univerzální službě stanoveno, že členské státy zajistí, že v případě, kdy je to technicky a ekonomicky proveditelné, příslušné vnitrostátní orgány přijmou veškerá potřebná opatření k zaručení toho, aby koncoví uživatelé měli přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel v Unii a mohli těchto služeb využívat.

70. V tomto ustanovení se tedy již neobjevuje omezení týkající se *„jiných členských států“*, takže stanoví přístup k číslům a službám „v [Unii]“ ku prospěchu všech koncových uživatelů.

71. Vzhledem k tomu, že přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel v Unii již tedy musejí mít koncoví uživatelé jako takoví, a nikoli jen koncoví uživatelé z jiných členských států, mám za to, že příslušné vnitrostátní orgány by měly tento přístup zaručit všem koncovým uživatelům bez ohledu na to, na jakém zeměpisném místě se nacházejí. Znamená to tedy, že tento přístup musí být zaručen i koncovým uživatelům nacházejícím se v členském státě, v němž má sídlo poskytovatel sítě nebo služeb elektronických komunikací.

72. Tato změna souvisí podle mého mínění s cílem spočívajícím v dokončení jednotného evropského trhu v oblasti elektronických komunikací. Z bodu 38 odůvodnění směrnice o univerzální službě totiž vyplývá, že „[p]řístup koncových uživatelů ke všem číslovacím zdrojům ve Společenství je nezbytným předpokladem pro jednotný trh. Měl by zahrnovat čísla bezplatných volání, čísla služeb se zvýšenou sazbou a další nezeměpisná čísla“.

73. Mám tedy za to, že by bylo nesmyslné se domnívat, že článek 28 směrnice o univerzální službě sice zaručuje koncovému uživateli přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel v jiných členských státech, avšak nezaručuje mu takovýto přístup k nezeměpisným číslům a ke službám, jež jsou nabízeny v jeho vlastním členském státě.

74. Zadruhé, co se týče otázky týkající se povahy překážky, zastávám názor, že ze znění článku 28 směrnice o univerzální službě nelze v žádném případě vyvodit závěr, že důvodem k tomu, aby příslušné vnitrostátní orgány přijaly potřebné opatření, mohou být pouze technické překážky.

23 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

75. Mám za to, že s výjimkou případů, kdy je překážka ospravedlněna objektivními důvody, mohou být důvodem k přijetí potřebného opatření všechny překážky v přístupu k nezeměpisným číslům a k službám s využitím těchto čísel, které brání koncovým uživatelům v tom, aby mohli požívat práva, jež jim přiznává článek 28 směrnice o univerzální službě.

76. Mou analýzu potvrzuje i bod 46 odůvodnění směrnice 2009/136.

77. V bodě 46 odůvodnění se totiž stanoví, že „[*k*]*romě objektivně odůvodněných případů*, například při potírání podvodů nebo zneužití [...], kdy je číslo definováno pouze jako národní [...], nebo kdy je to technicky či ekonomicky neuskutečnitelné, by přeshraniční přístup k číslovacím zdrojům a souvisejícím službám *neměl být znemožněn*[24] .

78. Z předkládacího usnesení vyplývá, že hovory na nezeměpisná čísla jsou technicky proveditelné a že nebyl uplatněn žádný jiný objektivní důvod. Vzhledem k tomu, že dotčená cenová překážka nebyla objektivně odůvodněna, musí být tedy podle článku 28 směrnice o univerzální službě považována za protiprávní.

79. Domnívám se proto, že článek 28 směrnice o univerzální službě musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání přijetí takové cenové povinnosti, jaká je dotčena v původním řízení, aniž z analýzy trhu vyplývá, že některý z operátorů má významnou tržní sílu na daném trhu, a pokud je překážka bránící přístupu k nezeměpisným číslům jiné než technické povahy, za předpokladu, že je daná cenová povinnost potřebná k zaručení přístupu koncových uživatelů ke službám s využitím nezeměpisných čísel, což musí ověřit vnitrostátní soud.

B – *Ke druhé otázce týkající se překážek s omezeným účinkem a přezkumu přiměřenosti potřebných opatření, který má provést vnitrostátní soud*

80. Tato druhá otázka se dělí na dvě části.

81. Zaprvé se předkládající soud táže Soudního dvora, zda musí být článek 28 směrnice o univerzální službě vykládán v tom smyslu, že brání přijetí takového cenového opatření, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, v případě, že mají vyšší tarify pouze omezený vliv na množství hovorů na nezeměpisná čísla.

82. Zadruhé se předkládající soud táže, jaký prostor k uvážení má vnitrostátní soud při posuzování toho, zda potřebné cenové opatření ve smyslu článku 28 směrnice o univerzální službě není s ohledem na svůj cíl ve vztahu k poskytovateli nepřiměřeně zatěžující.

83. V souvislosti s první částí této druhé otázky se s nizozemskou vládou shoduji v tom, že článek 28 směrnice o univerzální službě nestanoví žádnou výjimku, která by se týkala překážek *de minimis*.

84. Právě naopak, a jak jsem již konstatoval, podle článku 28 směrnice o univerzální službě nesmí být přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel v zásadě jakkoli omezen[25].

85. Připomeňme si, že přístup koncových uživatelů ke všem číslovacím zdrojům existujícím v Unii je základní podmínkou vytvoření jednotného trhu a že by se měl týkat čísel služby bezplatného volání, čísel pro služby s vyjádřenou cenou a dalších nezeměpisných čísel[26].

24 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

25 — Viz bod 46 odůvodnění směrnice 2009/136.

26 — Viz bod 38 odůvodnění směrnice o univerzální službě.

86. Z toho, co bylo uvedeno výše, podle mého mínění vyplývá, že jakákoli překážka, včetně překážky omezené pouze na přístup k službám s využitím nezeměpisných čísel, je v rozporu s cílem, jejž sleduje zákonodárce Unie a jímž je vytvoření jednotného evropského trhu, a v konečném důsledku pak zaručení práv, jež z něj vyplývají koncovým uživatelům, a měla by tedy být považována za zakázanou. Domnívám se, že jakýkoli jiný výklad by porušil užitečný účinek článku 28 směrnice o univerzální službě.

87. Co se týče druhé části druhé otázky, shoduji se s KPN a s nizozemskou vládou v názoru, že vnitrostátní soud má pravomoc posoudit, zda je uplatnění cenové povinnosti v konkrétní situaci ve vztahu k dotyčnému poskytovateli nepřiměřeně zatěžující. Podle mého mínění je totiž takovýto přezkum nedílnou součástí přezkumu přiměřenosti takovéto povinnosti, který provádí vnitrostátní soud.

88. Vnitrostátní soud bude tedy muset přezkoumat, zda jsou cíle sledované cenovým opatřením, jež přijaly příslušné vnitrostátní orgány, v souladu s cílem uvedeným v článku 28 směrnice o univerzální službě, tj. cílem spočívajícím v zajištění přístupu ke službám s využitím nezeměpisných čísel a k využívání těchto služeb.

89. Jestliže jsou cíle opatření v souladu s cíli uvedenými v unijní právní úpravě, vnitrostátní soud bude muset následně podrobit dané opatření přezkumu vhodnosti, nezbytnosti a přiměřenosti v úzkém slova smyslu. Vnitrostátní soud zaprvé posoudí, zda je přijaté opatření objektivně vhodné k dosažení sledovaných cílů. Zadruhé určí, zda mohou být uvedené cíle dosaženy prostřednictvím opatření, které by bylo vůči dotčenému operátorovi méně omezující. A zatřetí přiměřenost v úzkém slova smyslu vyžaduje vyvážení dotčených zájmů [27].

90. Právě v rámci tohoto přezkumu přiměřenosti musí předkládající soud posoudit, zda příslušné vnitrostátní orgány řádně zvážily nákladnost cenového opatření pro dotčeného operátora, a to z hlediska užitku, který toto opatření přináší koncovým uživatelům, aby zjistily, zda má být toto opatření považováno ve vztahu k dotčenému operátorovi za nepřiměřeně zatěžující [28].

91. Mám tedy za to, že článek 28 směrnice o univerzální službě musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání přijetí takového cenového opatření, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, ani v případě, že by vyšší tarify měly pouze omezený vliv na množství hovorů na nezeměpisná čísla. Přísluší vnitrostátnímu soudu, aby v rámci přezkumu přiměřenosti potřebného opatření ve smyslu článku 28 směrnice o univerzální službě posoudil, zda uložení takové cenové povinnosti, jaká je dotčena ve věci v původním řízení, znamená pro dotčeného operátora nepřiměřenou zátěž.

C – Ke třetí otázce týkající se výkladu pojmu „příslušné vnitrostátní orgány“, který je uveden v článku 28 směrnice o univerzální službě

92. Prostřednictvím třetí otázky se předkládající soud v podstatě táže Soudního dvora, zda musí být článek 28 směrnice o univerzální službě vykládán v tom smyslu, že potřebná opatření, která jsou uvedena v tomto článku 28, může vydat jiný orgán než VRO, a to na základě výkonu pravomoci uvedené v čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice.

27 — V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna přednesené ve věci TDC (C-556/12, EU:C:2014:17, body 41 a 42).

28 — *Ibidem* (body 43 a 44).

93. KPN ve svém písemném vyjádření tvrdí, že podle NPR, a konkrétně podle článku 13 přístupové směrnice mají výlučnou pravomoc k ukládání takového cenového opatření, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, pouze VRO. Podle mínění KPN by tedy nizozemská vláda neměla být považována za VRO, a to zaprvé proto, že jí tato funkce nebyla nikdy svěřena, a zadruhé proto, že nesplňuje podmínky nezávislosti, které jsou uvedeny v bodě 11 odůvodnění rámcové směrnice [29], což znamená, že nemá ani diskreční pravomoc k přijímání právních předpisů na základě analýzy trhu, kterou článek 13 přístupové směrnice přiznává VRO.

94. Nizozemská vláda, italská vláda a Komise na rozdíl od KPN navrhují, aby odpověď zněla tak, že článek 28 směrnice o univerzální službě umožňuje, aby potřebná opatření, která jsou v něm uvedena, přijímal i jiný orgán než VRO.

95. Než přistoupím k přezkumu této třetí otázky, považuji za vhodné uvést dvě úvodní poznámky.

96. Zaprvé z předkládacího usnesení vyplývá, že nizozemská vláda přijala v postavení zákonodárného orgánu vnitrostátní cenové opatření, a že ACM následně v postavení VRO přistoupil k uplatnění tohoto opatření, a to vydáním příkazu vůči KPN.

97. S ohledem na tuto situaci se tedy domnívám, že předkládající soud má v podstatě v úmyslu zjistit, zda musí být článek 28 směrnice o univerzální službě vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby takové cenové opatření, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, přijala nizozemská vláda, která je považována za „jiný“ orgán než VRO.

98. Zadruhé, jak jsem již vysvětlil v rámci přezkumu první otázky, zastávám názor, že cenová povinnost srovnatelná s cenovou povinností, kterou může uložit VRO na základě článku 13 přístupové směrnice, může být za určitých podmínek uložena i na základě článku 28 směrnice o univerzální službě.

99. V této souvislosti připomínám, že regulační úkoly, jež VRO ukládá článek 13 přístupové směrnice, jsou podmíněny existencí jednoho nebo několika operátorů s významnou tržní silou na daném trhu. V takovémto případě je zásah ze strany VRO skutečně nezbytný, pokud se má zajistit, aby tento operátor nebo tito operátoři nemohli využít své tržní síly buď k omezení či narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu, nebo k přenesení této tržní síly na sousední trhy. Jedná se tedy o právní úpravu *ex ante* přijatou ze strany VRO, a to vůči jednomu či několika operátorům s významnou tržní silou na daném trhu.

100. Cenové povinnosti, jež mohou příslušné vnitrostátní orgány ukládat podle článku 28 směrnice o univerzální službě, nejsou tedy podmíněny provedením analýzy trhu, z níž by vyplynulo, že má některý z operátorů významnou tržní sílu na daném trhu. Je však nutné, aby tyto povinnosti byly potřebné k zajištění práv, jež koncovým uživatelům vyplývají z jednotného evropského trhu, zejména pak práva koncových uživatelů na přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel. Jedná se o cenové povinnosti, jež ukládají příslušné vnitrostátní orgány všem operátorům, kteří nemají na daném trhu významnou tržní sílu.

101. Přestože srovnatelné cenové povinnosti mohou být ukládány na základě článku 13 přístupové směrnice i na základě článků 17 a 28 směrnice o univerzální službě, sledují odlišné cíle a jsou ukládány odlišným kategoriím operátorů [30].

29 — Ve zmíněném bodě 11 odůvodnění se stanoví, že „[v] souladu se zásadou oddělení regulačních a provozních funkcí by měly členské státy zaručit nezávislost vnitrostátního regulačního orgánu nebo [příslušných vnitrostátních] orgánů, aby byla zajištěna nestrannost jejich rozhodnutí. Tímto požadavkem na nezávislost nejsou dotčeny institucionální autonomie a ústavní povinnosti členských států“.

30 — Na tento rozdíl mezi dvěma kategoriemi operátorů upozorňuje i bod 5 odůvodnění směrnice o univerzální službě. Stanoví totiž, že „[n]a konkurenčním trhu by se měly některé povinnosti vztahovat na všechny podniky poskytující veřejně přístupné telefonní služby v pevných místech a jiné by se měly vztahovat pouze na ty podniky, které mají významnou tržní sílu nebo které byly určeny jako poskytovatelé univerzální služby.“

102. S přihlédnutím k výše uvedeným poznatkům nyní přistoupím k analýze třetí otázky.

103. Aby bylo možné poskytnout užitečnou odpověď na tuto třetí otázku, je nutné podat výklad pojmu „příslušné vnitrostátní orgány“, který je uveden v článku 28 směrnice o univerzální službě. Je třeba tento pojem vykládat tak, že kromě VRO nezahrnuje žádný jiný vnitrostátní orgán?

104. Především je třeba uvést, že na rozdíl od VRO, jež jsou definovány v čl. 2 písm. g) rámcové směrnice, není výše uvedený pojem v NPR nijak definován. Z posledně jmenovaného ustanovení vyplývá, že pojmem VRO se rozumí subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmikoli regulačními úkoly uloženými rámcovou směrnicí a zvláštními směrnicemi. Je třeba poznamenat, že tato definice se použije pro účely zvláštních směrnic, zejména pak směrnice o univerzální službě [31].

105. Z výše uvedené definice vyplývá, že VRO je příslušným vnitrostátním orgánem. Mám nicméně za to, že pojem „příslušné vnitrostátní orgány“, který je uveden v článku 28 směrnice o univerzální službě, nemůže být omezen pouze na VRO, a to z několika důvodů.

106. Zaprvé je třeba uvést, že unijní zákonodárce měl zřejmě určité důvody k tomu, proč se rozhodl použít pojem „příslušné vnitrostátní orgány“ namísto pojmu „VRO“. Tento termín byl totiž zaveden až během legislativního postupu vedoucího ke změně regulačního rámce z roku 2009.

107. V návrhu směrnice předloženém Komisí [32] i v postoji, který přijal Evropský parlament v prvním čtení [33], byly totiž ještě zmiňovány „VRO“. Skutečnost, že konečné znění přiznává výslovnou pravomoc „příslušným vnitrostátním orgánům“, svědčí *a priori* o tom, že se unijní zákonodárce úmyslně neomezoval pouze na VRO, nýbrž použil namísto toho pojem s širším dosahem.

108. Zadruhé ze znění článku 28 směrnice o univerzální službě vyplývá, že tento pojem není omezen výlučně na VRO. Na rozdíl od ostatních ustanovení této směrnice totiž článek 28 nepřiznává VRO žádnou konkrétní pravomoc ani jim neukládá žádnou zvláštní povinnost. Povinnosti ukládá pouze členským státům jako takovým a rovněž „příslušným vnitrostátním orgánům“.

109. Zatřetí je třeba uvést, že Soudní dvůr již měl příležitost se vyjádřit k otázce, zda je přípustné, aby jiný vnitrostátní orgán než VRO vystupoval jako VRO nebo souběžně s ním v rámci plnění úkolů, jež NPR výslovně přiznává VRO.

110. V rozsudku Base a další [34] totiž Soudní dvůr prohlásil, že „[směrnice o univerzální službě] sama o sobě v zásadě nebrání tomu, aby vnitrostátní zákonodárce vystupoval jako vnitrostátní regulační orgán ve smyslu rámcové směrnice, pokud při výkonu této funkce splňuje podmínky odborných znalostí, nezávislosti, nestrannosti a průhlednosti stanovené v uvedených směrnicích a pokud lze proti rozhodnutím, která při výkonu této funkce přijímá, podat účinný opravný prostředek k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách.“ [35]

31 — Článek 2 první pododstavec směrnice o univerzální službě stanoví, že „[p]ro účely této směrnice se použijí definice uvedené v článku 2 [rámcové směrnice]“.

32 — Viz s. 32 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2002/22/ES, směrnice 2002/58/ES a nařízení (ES) č. 2006/2004 o spolupráci v oblasti ochrany zájmů spotřebitele [COM(2007) 698 final].

33 — Viz s. 46 postoje Evropského parlamentu přijatého v prvním čtení dne 24. září 2008 k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/.../ES, kterou se mění směrnice 2002/22/ES, směrnice 2002/58/ES komunikací a nařízení (ES) č. 2006/2004 o spolupráci v oblasti ochrany zájmů spotřebitele [dokument P6_TC1-COD(2007) 0248, Úř. věst. 2010, C 8E, s. 360].

34 — C-389/08, EU:C:2010:584.

35 — Bod 30.

111. Obdobně Soudní dvůr rozhodl, že rámcová směrnice nebrání tomu, aby členský stát uložil úkoly, jež tato směrnice ukládá VRO, různým subjektům, v daném případě VRO a ministerským orgánům, jestliže členské státy zajistí funkční nezávislost regulačních orgánů na organizacích, které zajišťují sítě a poskytují služby elektronických komunikací, ale rovněž zveřejní úkoly, které mají plnit uvedené regulační orgány, v přístupné formě a oznámí Komisi název regulačních orgánů, kterým byly svěřeny tyto funkce [36].

112. A konečně bych rád připomněl, že v rozsudku Komise v. Německo [37] Soudní dvůr uvedl, že má-li být zásah zákonodárného orgánu v souladu se směrnicemi, nemůže omezit ani vyloučit funkce, které byly směrnicemi výslovně svěřeny VRO [38]. Vnitrostátní zákonodárce nesmí vyloučit VRO z provedení definice a analýzy nových trhů, neboť by tím uvedené subjekty zbavil pravomocí, které jim směrnice výslovně udělují [39]. Z nedávno vydané judikatury rovněž vyplývá, že vnitrostátní právní úprava nesmí zasahovat do pravomocí, které pro VRO přímo vyplývají z ustanovení NPR [40].

113. Z výše uvedených řešení vyplývajících z judikatury mohou být podle mého názoru vyvozeny dva poznatky užitečné pro věc v původním řízení, jíž se zabýváme.

114. Zaprvé je namístě uvést, že podle Soudního dvora není za určitých podmínek vyloučeno, aby mohl jiný orgán než VRO, tj. zákonodárný nebo ministerský orgán, vystupovat v souladu s NPR jako VRO nebo souběžně s ním.

115. Pokud jsou tedy takovéto vnitrostátní orgány, jež vystupují jako VRO, schopny při dodržení výše uvedených podmínek vykonávat úkoly, jež NPR svěřuje VRO, mám za to, že tím spíše by jim mělo být umožněno takto vystupovat v případě, kdy NPR touto regulační funkcí výslovně pověřuje „příslušné vnitrostátní orgány“.

116. Zadruhé se však domnívám, že pokud příslušné vnitrostátní orgány uvedené v článku 28 směrnice o univerzální službě uložily cenovou povinnost, která je srovnatelná s cenovou povinností, kterou mohou ukládat VRO podle čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice a podle čl. 17 odst. 1 směrnice o univerzální službě, byť s jinými cíli, měly by přitom splnit tytéž podmínky, jaké klade NPR vůči VRO, zejména pak podmínku funkční nezávislosti na operátorech [41]. Rovněž tak platí, že musí být umožněno podat účinný opravný prostředek proti rozhodnutím, která tyto příslušné vnitrostátní orgány přijímají, a to k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách [42].

117. Z toho, co bylo uvedeno výše, vyplývá, že třebaže členské státy v dané oblasti požívají institucionální autonomie, pokud jde o organizaci a uspořádání svých regulačních orgánů ve smyslu článku 28 směrnice o univerzální službě, může být tato institucionální autonomie vykonávána pouze za současného plného dodržení cílů a splnění povinností, jež stanoví NPR [43].

118. Ve věci v původním řízení bude tedy příslušet předkládajícímu soudu, aby posoudil *in concreto*, zda nizozemská vláda, která vystupovala jako příslušný vnitrostátní orgán podle článku 28 směrnice o univerzální službě, splnila podmínky týkající se odborných znalostí, nezávislosti, nestrannosti a průhlednosti, které jsou stanoveny v NPR.

36 — Viz rozsudek Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, body 24 až 26).

37 — C-424/07, EU:C:2009:749.

38 — Viz stanovisko generálního advokáta Cruze Villalóna přednesené ve věci Base a další (C-389/08, EU:C:2010:360, bod 46).

39 — *Ibidem* (bod 41). Viz rovněž rozsudek Komise v. Německo (C-424/07, EU:C:2009:749, body 74 až 78).

40 — Viz rozsudek Deutsche Telekom (C-543/09, EU:C:2011:279, bod 43 a citovaná judikatura).

41 — Viz bod 11 odůvodnění rámcové směrnice a čl. 3 odst. 2 téže směrnice.

42 — Viz čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice.

43 — V tomto smyslu viz rozsudek Base a další (C-389/08, EU:C:2010:584, bod 26 a citovaná judikatura).

119. V této souvislosti je třeba podotknout, že nizozemská vláda na jednání upřesnila, že v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení přistoupilo Nizozemské království k privatizaci KPN. Tato informace může sice nasvědčovat tomu, že nizozemská vláda by mohla být považována za právně a funkčně nezávislou na této společnosti, avšak podle mého mínění nepostačuje k tomu, abychom z ní vyvodili závěr, že tento příslušný vnitrostátní orgán splnil výše uvedené podmínky. To bude muset posoudit předkládající soud na základě všech poznatků, jež má v projednávané věci k dispozici.

120. Pro doplnění svého přezkumu ještě dodávám, že podle mého názoru rovněž přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda i ACM, který vystupoval jako VRO zajišťující uplatnění vnitrostátního cenového opatření přijatého nizozemskou vládou, splnil výše uvedené podmínky, jež stanoví NPR. V rámci takovéhoto přezkumu bude zapotřebí zejména určit, zda byl dotčený VRO chráněn před vnějšími zásahy nebo politickým tlakem, jež by mohly ohrozit jeho nezávislé posuzování záležitostí, které mu jsou předkládány[44].

121. Vše, co bylo uvedeno výše, mě tedy vede k závěru, že nizozemská vláda byla oprávněna přijmout takové cenové opatření, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, za předpokladu, že měl tento zásah zajistit splnění cíle sledovaného článkem 28 směrnice o univerzální službě a že byly splněny podmínky týkající se odborných znalostí, nezávislosti, nestrannosti a průhlednosti, což bude muset ověřit předkládající soud.

122. Článek 28 směrnice o univerzální službě tedy musí být vykládán v tom smyslu, že takové cenové opatření, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, může být přijato jiným orgánem než VRO vykonávajícím pravomoc uvedenou v čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice za předpokladu, že byly splněny podmínky týkající se odborných znalostí, nezávislosti, nestrannosti a průhlednosti, což bude muset ověřit předkládající soud.

IV – **Závěry**

123. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené College van Beroep voor het Bedrijfsleven následujícím způsobem:

„1) Článek 28 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/136/ES ze dne 25. listopadu 2009, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání přijetí takové cenové povinnosti, jaká je dotčena v původním řízení, i pokud by z analýzy trhu nevyplynulo, že má některý z operátorů významnou tržní sílu na daném trhu, ani pokud by překážka bránící přístupu k nezeměpisným číslům byla jiné než technické povahy, a to za předpokladu, že daná cenová povinnost je potřebná k zaručení přístupu koncových uživatelů ke službám s využitím nezeměpisných čísel, což musí ověřit vnitrostátní soud.

2) a) Článek 28 směrnice 2002/22 ve znění směrnice 2009/136 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání přijetí takového cenového opatření, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, ani v případě, že by vyšší tarify měly pouze omezený vliv na množství hovorů na nezeměpisná čísla.

b) Přísluší vnitrostátnímu soudu, aby posoudil v rámci přezkumu přiměřenosti potřebného opatření ve smyslu článku 28 směrnice 2002/22, ve znění směrnice 2009/136, zda uložení takové cenové povinnosti, jaká je dotčena ve věci v původním řízení, znamená pro dotčeného operátora nepřiměřenou zátěž.

44 — Viz 13. bod odůvodnění směrnice 2009/140 a v tomto smyslu rovněž viz článek 3a rámcové směrnice.

3) Článek 28 směrnice 2002/22, ve znění směrnice 2009/136, musí být vykládán v tom smyslu, že takové cenové opatření, jaké je dotčeno ve věci v původním řízení, může být přijato jiným orgánem než vnitrostátním regulačním orgánem vykonávajícím pravomoc uvedenou v čl. 13 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009, za předpokladu, že byly splněny podmínky týkající se odborných znalostí, nezávislosti, nestrannosti a průhlednosti, což bude muset ověřit předkládající soud.“