Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 16. apríla 2015 [1]

Vec C-85/14

KPN BV
proti
Autoriteit Consument en Markt (ACM)

[**návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Holandsko)**]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Elektronické komunikačné siete a služby — Smernica 2002/22/ES — Článok 28 — Záujmy a práva koncových užívateľov — Prístup k negeografickým číslam a k službám s použitím týchto čísel — Vnútroštátna právna úprava ukladajúca poskytovateľom tranzitných služieb telefonických volaní povinnosť neuplatňovať za volania na negeografické čísla vyššiu úhradu, ako tú, ktorú uplatňujú za volania na geografické čísla — Situácia cezhraničného prístupu — Preskúmanie primeranosti potrebného opatrenia zo strany vnútroštátneho súdu — Pojem ‚príslušné vnútroštátne orgány'"

1. V oblasti elektronických komunikácií vyplýva z existencie jednotného európskeho trhu najmä požiadavka, aby mohli mať v zásade všetky fyzické osoby prístup ku všetkým geografickým a negeografickým číslam v Európskej únii, ako aj k službám poskytovaným prostredníctvom negeografických čísel.

2. V novom regulačnom rámci uplatniteľnom na elektronické komunikačné služby (ďalej len „NRR") [2] je cieľom článku 28 smernice univerzálnej služby zabezpečenie takéhoto prístupu k číslam a službám.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — NRR pozostáva zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) (Ú. v. ES L 108, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, s. 37, ďalej len „rámcová smernica"), ako aj zo štyroch súčasne prijatých osobitných smerníc, a to smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/19/ES zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení (prístupová smernica) (Ú. v. ES L 108, s. 7; Mim. vyd. 13/029, s. 323), zmenenej a doplnenej smernicou 2009/140 (ďalej len „prístupová smernica"); smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné siete a služby (smernica o povolení) (Ú. v. ES L 108, s. 21; Mim. vyd. 13/029, s. 337), zmenenej a doplnenej smernicou 2009/140 (ďalej len „smernica o povolení"); smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby) (Ú. v. ES L 108, s. 51; Mim. vyd. 13/029, s. 367), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/136/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, s. 11, ďalej len „smernica univerzálnej služby"), a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/58/ES z 12. júla 2002, týkajúca sa spracovávania osobných údajov a ochrany súkromia v sektore elektronických komunikácií (smernica o súkromí a elektronických komunikáciách) (Ú. v. ES L 201, s. 37; Mim. vyd. 13/029, s. 514), zmenenej a doplnenej smernicou 2009/136 (ďalej len „smernica 2002/58").

3. Tento článok 28, ktorý je uvedený v kapitole IV smernice univerzálnej služby[3], totiž vo svojom odseku 1 stanovuje, že členské štáty zabezpečia, aby príslušné vnútroštátne orgány podnikli všetky potrebné kroky, ktorými zaistia, aby mali koncoví užívatelia[4] prístup k službám s použitím negeografických čísel v rámci Únie a k všetkým číslam poskytovaným v Únii.

4. Podľa článku 2 písm. d) a f) smernice univerzálnej služby negeografické číslo, ktoré je definované ako opak geografického čísla[5], znamená číslo z národného číslovacieho plánu, kde jeho číselná štruktúra nemá žiaden z geografických významov používaných na smerovanie volaní na fyzické umiestnenie koncového bodu siete. Zahŕňa okrem iného čísla mobilných telefónov, služieb volania na účet volaného a služieb za zvýšenú úhradu.

5. Týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania je Súdny dvor po prvýkrát požiadaný, aby spresnil pôsobnosť a význam článku 28 smernice univerzálnej služby.

6. Tento návrh bol predložený v rámci sporu medzi spoločnosťou KPN BV (ďalej len „KPN“), historickým telekomunikačným operátorom v Holandsku, a Autoriteit Consument en Markt (ACM) (úrad pre spotrebiteľov na trhu), konajúcim ako národný regulačný orgán (ďalej len „NRO“), z dôvodu porušenia vnútroštátnej právnej úpravy, ktorou sa preberá článok 28 smernice univerzálnej služby, zo strany spoločnosti KPN.

7. Holandské kráľovstvo prebralo tento článok 28 do vnútroštátneho práva na základe článku 6.5 zákona o telekomunikáciách (Telecommunicatiewet), ktorý upravuje možnosť všeobecným správnym opatrením alebo na jeho základe prijať podrobnejšie pravidlá[6] na zaistenie dodržiavania povinnosti prístupu ku geografickým a negeografickým číslam, ako aj k službám s použitím týchto čísel.

8. Holandská vláda uvedenú možnosť využila, keď prijala článok 5 nariadenia o pravidlách interoperability verejných elektronických komunikačných služieb, prístupu do európskeho telefónneho číslovacieho priestoru a cezhraničného prístupu k negeografickým číslam (Besluit houdende regels met betrekking tot interoperabiliteit van openbare elektronische communicatiediensten, toegang tot de Europese telefoonnummeringsruimte en landsgrensoverschrijdende toegang tot niet-geografische nummers – Besluit Interoperabiliteit, ďalej len „vnútroštátne opatrenie v oblasti úhrady“). Cieľom tohto opatrenia je po zmene a doplnení z 1. júla 2013 zaručiť prístup k službám s použitím negeografických čísel tým, že zakazuje poskytovateľom verejne prístupných elektronických komunikačných sietí alebo služieb fakturovať za volania na negeografické čísla vyššiu úhradu, ako tú, ktorú fakturujú za volania na geografické čísla.

9. Zo spisovej dokumentácie vyplýva, že vnútroštátne opatrenie v oblasti úhrady sa uplatňuje na všetkých poskytovateľov zúčastňujúcich sa na volaní z negeografického čísla, vrátane poskytovateľov tranzitných služieb volaní[7], akým je KPN v Holandsku.

10. Umožňuje článok 28 smernice univerzálnej služby prijatie takéhoto opatrenia voči poskytovateľom tranzitných služieb volaní? To je v podstate ústrednou otázkou, na ktorú má Súdny dvor dať odpoveď.

3 — Smernica „univerzálnej služby“ pozostáva z troch veľmi odlišných pilierov, a to kapitoly II týkajúcej sa organizácie univerzálnej služby, kapitoly III týkajúcej sa povinností, ktoré môžu byť uložené operátorom s významným vplyvom na maloobchodných trhoch, a kapitoly IV týkajúcej sa zlepšenej ochrany koncových užívateľov prostredníctvom úpravy ich záujmov a práv.

4 — Podľa článku 2 písm. h) rámcovej smernice „užívateľ“ je „právnická alebo fyzická osoba, ktorá používa alebo požaduje verejne dostupnú elektronickú komunikačnú službu“. „Koncový užívateľ“ je definovaný v článku 2 písm. n) tejto istej smernice ako „užívateľ neposkytujúci verejné komunikačné siete alebo verejne dostupné elektronické komunikačné služby“.

5 — Podľa článku 2 písm. d) smernice univerzálnej služby „geografické číslo“ znamená „číslo z národného telefónneho číslovacieho plánu, kde časť jeho číselnej štruktúry má geografický význam používaný na smerovanie volaní na fyzické umiestnenie koncového bodu siete“.

6 — Z písomných pripomienok spoločnosti KPN vyplýva, že všeobecné správne opatrenie je rozhodnutím prijatým vládou, ktorého obsahom je všeobecne záväzné opatrenie nevyžadujúce schválenie parlamentom. V zásade musí byť všeobecné správne opatrenie založené na právomoci zverenej v osobitnej oblasti. Tak to je v prípade všeobecného správneho opatrenia, o aké ide vo veci samej.

7 — Tranzitné služby volaní pozostávajú pre operátora z prenosu volania, ktoré nevychádza z jeho siete ani v nej nekončí, v sieti tohto operátora.

11. Podľa KPN a Európskej komisie by sa na túto otázku malo odpovedať záporne, a to predovšetkým z troch dôvodov. Po prvé článok 28 smernice univerzálnej služby neupravuje vzťahy medzi poskytovateľmi (veľkoobchod). Uplatňuje sa iba na vzťahy medzi poskytovateľmi a jednotlivcami (maloobchod). Po druhé NRR umožňuje prijatie vnútroštátneho opatrenia v oblasti úhrady len po vykonaní analýzy trhu zo strany NRO, a to voči operátorovi s významným vplyvom na danom trhu, a nie voči všetkým poskytovateľom, ako je to v predmetnom prípade. Po tretie príslušným vnútroštátnym orgánom na uloženie takéhoto opatrenia je iba NRO, a nie holandská vláda.

12. V týchto návrhoch vysvetlím dôvody, na základe ktorých usudzujem, že by sa na uvedenú otázku malo naopak odpovedať kladne. Podľa môjho názoru treba článok 28 smernice univerzálnej služby vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby iný orgán ako NRO nariadil také opatrenie v oblasti úhrady, o aké ide vo veci samej, bez toho, aby z analýzy trhu vyplynulo, že operátor má významný vplyv na trhu, a to za predpokladu, že toto opatrenie je potrebné na zaručenie práv koncových užívateľov, ktoré sú založené na tomto článku 28, posúdenie čoho bude úlohou vnútroštátneho súdu.

I – **Právny rámec**

A – *Právna úprava Únie*

1. Prístupová smernica

13. Podľa článku 8 prístupovej smernice:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby [NRO] mali právomoc uložiť povinnosti uvedené v článkoch 9 až 13*a*.

2. Ak je operátor určený ako operátor s významným vplyvom na konkrétnom trhu, na základe výsledku analýzy trhu, vykonanej v súlade s článkom 16 [rámcovej smernice], [NRO] primerane uložia povinnosti stanovené v článkoch 9 až 13 tejto smernice.

3. Bez toho, aby boli dotknuté:

— ustanovenia článkov 5 ods. 1 a článku 6,

— ustanovenia článkov 12 a 13 [rámcovej smernice], podmienka 7 v časti B prílohy k [smernici o povolení], ktorá sa uplatňuje na základe článku 6 ods. 1 uvedenej smernice, článkov 27, 28 a 30 [smernice univerzálnej služby] a príslušných ustanovení [smernice 2002/58] obsahujúcej povinnosti podnikov, ktoré nie sú označené ako podniky s významným vplyvom na trhu, alebo

— potreby zhody s medzinárodnými záväzkami,

NRO neuložia povinnosti stanovené v článkoch 9 až 13 operátorom, ktorí nie sú určení v súlade s bodom 2.

…“

14. V článku 13 ods.1 prístupovej smernice sa uvádza:

„[NRO] môže v súlade s ustanoveniami článku 8 uložiť povinnosti týkajúce sa návratnosti nákladov a kontroly cien vrátane povinností týkajúcich sa nákladovej orientácie cien a povinností týkajúcich sa systémov účtovania nákladov za poskytovanie špecifických typov prepojenia a/alebo prístupu v situáciách, keď analýza trhu ukazuje, že nedostatok efektívnej hospodárskej súťaže znamená, že dotknutý operátor by mohol na škodu koncových užívateľov držať ceny na neprimerane vysokej úrovni alebo by mohol uplatňovať stláčanie marže. …“

2. Smernica univerzálnej služby

15. Článok 17 ods. 1 smernice univerzálnej služby znie:

„Členské štáty zabezpečia, aby [NRO] uložili primerané regulačné povinnosti podnikom s významným vplyvom na danom maloobchodnom trhu v súlade s článkom 14 [rámcovej smernice] v prípade, ak:

a) na základe analýzy trhu vykonanej v súlade s článkom 16 [rámcovej smernice] [NRO] zistí, že na danom maloobchodnom trhu identifikovanom v súlade s článkom 15 uvedenej smernice neexistuje efektívna hospodárska súťaž, a

b) [NRO] príde k záveru, že povinnosti uložené podľa článkov 9 až 13 [prístupovej smernice] by neviedli k dosiahnutiu cieľov stanovených v článku 8 [rámcovej smernice].“

16. V článku 28 ods. 1 písm. a) smernice univerzálnej služby sa uvádza:

„Pokiaľ je to technicky a ekonomicky možné a s výnimkou prípadov, keď volaný účastník z komerčných dôvodov obmedzil prístup volajúcich, ktorí sídlia v špecifických geografických oblastiach, členské štáty zabezpečia, aby príslušné vnútroštátne orgány podnikli všetky potrebné kroky, ktorými zaistia, aby koncoví užívatelia mohli mať:

a) prístup k službám s použitím negeografických čísel v rámci Spoločenstva a aby mohli tieto služby využívať…“

B – *Holandské právo*

17. Pripomínam, že článok 28 smernice univerzálnej služby bol prebratý do holandského právneho poriadku na základe článku 6.5 zákona o telekomunikáciách. Tento článok stanovuje:

„1. Poskytovatelia verejných elektronických komunikačných sietí alebo verejných elektronických komunikačných služieb, ktorí v tejto súvislosti vykonávajú kontrolu prístupu ku koncovým používateľom, zabezpečia, aby koncoví používatelia, ktorí sa nachádzajú v… Únii, mohli mať prístup:

a) k číslam z národného číslovacieho plánu, ktoré sú poskytnuté v… Únii,

b) k číslam v Európskom telefónnom číslovacom priestore a

c) k číslam poskytnutým zo strany [Internationale Unie voor Telecommunicatie],

a aby mohli používať služby s použitím čísel uvedených v písmenách a) až c), s výnimkou prípadov, keď to nie je technicky alebo ekonomicky možné alebo keď volaný účastník obmedzil volania z určitých geografických oblastí.

2. Všeobecným správnym opatrením alebo na jeho základe je možné stanoviť podrobnejšie pravidlá na zaistenie dodržiavania povinnosti v zmysle odseku 1. Tieto pravidlá sa okrem iného môžu vzťahovať na poplatky za prístup k číslam uvedeným v odseku 1.

3. Pravidlá uvedené v odseku 2 môžu byť odlišné pre rôzne kategórie poskytovateľov uvedených v odseku 1, ktoré budú stanovené na základe týchto pravidiel. Na základe týchto pravidiel je možné preniesť výkon určitých úloh na [ACM] a zveriť mu určité právomoci.“

18. Možnosť stanoviť podrobnejšie pravidlá prijatím vnútroštátneho opatrenia v oblasti úhrady bola využitá, a uvedené opatrenie od 1. júla 2013 stanovuje toto:

„1. Poskytovateľ verejných telefonických služieb alebo zúčastnený poskytovateľ verejných elektronických komunikačných služieb, ktorý v tejto súvislosti vykonáva kontrolu prístupu ku koncovým používateľom, zabezpečí, aby koncoví používatelia mohli používať služby využívajúce negeografické čísla v… Únii.

2. Súčasťou povinnosti v zmysle odseku 1 je v každom prípade to, že poskytovatelia verejných telefonických služieb a poskytovatelia verejných elektronických komunikačných služieb uvedených v odseku 1, uplatnia za volanie na číslo zo sérií 0800, 084, 085, 087, 088, 0900, 0906, 0909, 116, 14 alebo 18 úhradu alebo iné poplatky, ktoré sú porovnateľné s úhradou alebo inými poplatkami, ktoré títo poskytovatelia uplatňujú za volania geografických čísel, a odlišnú úhradu alebo poplatky uplatnia výlučne vtedy, keď je to nevyhnutné na pokrytie dodatočných nákladov súvisiacich s hovormi v prípade týchto negeografických čísel. …

…“

II – **Skutkové okolnosti sporu vo veci samej a prejudiciálne otázky**

19. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že KPN poskytuje tranzitné služby volaní na negeografické čísla v Holandsku.

20. ACM, ktorý konštatoval, že KPN v rozpore s vnútroštátnym opatrením v oblasti úhrady uplatňovala za tranzitné služby volaní na negeografické čísla vyššiu úhradu, ako za rovnaké služby na geografické čísla, a že tento rozdiel nie je odôvodnený dodatočnými nákladmi, vydal rozhodnutím z 18. októbra 2013 proti spoločnosti KPN príkaz upraviť si svoje poplatky, pod hrozbou pokuty vo výške 25 000 eur za každý deň porušovania, maximálne vo výške 5 miliónov eur.

21. KPN podala proti tomuto rozhodnutiu o vydaní príkazu odvolanie na College van Beroep voor het Bedrijfsleven (odvolací súd v administratívnoprávnych sporoch z oblasti hospodárskeho práva, Holandsko).

22. V odvolacom konaní KPN najmä tvrdila, že vnútroštátne opatrenie v oblasti úhrady nie je v súlade s NRR, a osobitne s článkom 28 smernice univerzálnej služby.

23. V rámci odvolania, ktoré bolo na vnútroštátny súd podané, si tak tento súd položil otázku pôsobnosti a účelu článku 28 smernice univerzálnej služby. Vzhľadom na nejasnosti pri jeho výklade College van Beroep voor het Bedrijfsleven rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Umožňuje článok 28 smernice univerzálnej služby, aby sa zaviedla regulácia poplatkov bez toho, aby z analýzy trhu vyplynulo, že operátor má v súvislosti s regulovanou službou významný vplyv na trhu, aj keď sú cezhraničné volania na negeografické čísla technicky dostupné a jediná prekážka prístupu k týmto číslam spočíva v tom, že sa v prípade tohto operátora uplatňujú vyššie poplatky za volania na negeografické číslo ako za volania na geografické číslo?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku predkladá vnútroštátny súd tieto dve otázky:

a) Platí právomoc regulovať úhrady aj vtedy, keď majú vyššie poplatky na objem volaní na negeografické čísla len obmedzený vplyv?

b) Do akej miery disponuje ešte vnútroštátny súd voľnou úvahou, pokiaľ ide o otázku, či opatrenie v oblasti poplatkov, ktoré je podľa článku 28 smernice univerzálnej služby nevyhnutné, nepredstavuje vzhľadom na ciele sledované touto smernicou neprimeranú záťaž pre poskytovateľa tranzitu?

3. Ponecháva článok 28 ods. 1 smernice univerzálnej služby otvorenú možnosť, aby kroky, ktoré sa uvádzajú v tomto ustanovení, prijal iný orgán ako [NRO], ktorý vykonáva právomoc uvedenú v článku 13 ods. 1 prístupovej smernice, a aby len poslednému uvedenému orgánu prináležala právomoc uplatniť takúto reguláciu?“

III – **Moja analýza**

A – *O prvej otázke*

24. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate Súdneho dvora pýta, či článok 28 smernice univerzálnej služby poskytuje právny základ na prijatie takej povinnosti v oblasti úhrady, o akú ide vo veci samej, bez toho, aby z analýzy dotknutého trhu vyplynulo, že operátor má významný vplyv na trhu, pričom prekážka prístupu k negeografickým číslam a k službám s použitím týchto čísel má inú než technickú povahu, a to povahu spočívajúcu v úhradách.[8]

25. Vnútroštátny súd sa tiež pýta, či sa článok 28 smernice univerzálnej služby vzťahuje iba na situácie cezhraničného prístupu a na technické prekážky.

26. Na úvod vysvetlím dôvody, na základe ktorých sa domnievam, že článok 28 smernice univerzálnej služby umožňuje prijatie takej povinnosti v oblasti úhrady, o akú ide vo veci samej, a následne preukážem, že tento článok 28 sa neobmedzuje na situácie cezhraničného prístupu a uplatňuje sa na technické aj iné prekážky.

8 — Pripomínam, že z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že táto prekážka spočíva v uplatňovaní vyššej úhrady za tranzitnú službu volania na negeografické čísla ako za tranzitnú službu volania na geografické čísla.

1. O možnosti prijať povinnosť v oblasti úhrady na základe článku 28 smernice univerzálnej služby

27. KPN vo svojich písomných pripomienkach tvrdí, že NRR umožňuje prijatie opatrenia v oblasti úhrady len po vykonaní analýzy trhu zo strany NRO, z ktorej vyplýva existencia operátora s významným vplyvom na trhu, o aký ide vo veci samej.

28. Pokiaľ ide o Komisiu, táto vo svojich písomných pripomienkach tvrdí, že NRR stanovil zámerný a výslovný rozdiel medzi právnou úpravou relevantných aspektov na úrovni maloobchodu a právnou úpravou na úrovni veľkoobchodu. Zatiaľ čo prvá z nich spadá pod smernicu univerzálnej služby, druhá je upravená prístupovou smernicou. Podľa Komisie tak článok 28 smernice univerzálnej služby nemôže slúžiť ako právny základ pre prijatie opatrenia v oblasti úhrady voči operátorom tranzitných služieb volaní, ktorí pôsobia na veľkoobchodnom trhu.

29. S takýmto tvrdením, ktoré podľa môjho názoru predstavuje nesprávny výklad NRR, nemôžem súhlasiť.

30. Podľa ustálenej judikatúry je pri výklade ustanovenia práva Únie nutné vziať do úvahy nielen jeho doslovné znenie, ale aj vzájomný kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou.[9]

31. V rámci veci, o akú ide vo veci samej, si takéto preskúmanie vyžaduje zohľadnenie všeobecnej štruktúry a cieľa nielen smernice univerzálnej služby, ale aj ďalších smerníc, ktoré spoluvytvárajú NRR, najmä prístupovej smernice.

32. Na úvod konštatujem, že znenie článku 28 smernice univerzálnej služby neposkytuje žiadne presné usmernenie, pokiaľ ide o jeho pôsobnosť.

33. Pripomínam, že podľa tohto článku 28 členské štáty zabezpečia, aby príslušné vnútroštátne orgány podnikli „všetky potrebné kroky“, ktorými zaistia, aby koncoví užívatelia mohli mať najmä prístup k službám s použitím negeografických čísel v rámci Únie.

34. Vzhľadom na to, že v tomto článku 28 je uvedený pojem s nezvyčajne širokým významom, a to „všetky potrebné kroky“, domnievam sa, že uvedený článok 28 *a priori* nevylučuje uloženie takej povinnosti v oblasti úhrady, o akú ide vo veci samej, pokiaľ táto povinnosť umožňuje zaručiť prístup koncových užívateľov k negeografickým číslam a k službám poskytovaným prostredníctvom týchto čísel.

35. Takýto záver potvrdzuje preskúmanie prístupovej smernice, konkrétnejšie jej článku 8, ktorý sa týka uloženia, zmeny a doplnenia alebo zrušenia povinností.

36. Zo znenia článku 8 ods. 2 a 3 prístupovej smernice totiž vyplýva, že v zásade nie je možné takú povinnosť, o akú ide vo veci samej, prijať voči operátorom, ktorí neboli označení ako operátori s vplyvom na dotknutom trhu,[10] „s výnimkou určitých prípadov“, ktoré sú v týchto odsekoch taxatívne vymenované a medzi ktorými je uvedený článok 28 smernice univerzálnej služby.

37. Následne sa budem venovať analýze týchto dvoch odsekov, ktorá mi umožní preukázať, že taká povinnosť v oblasti úhrady, o akú ide vo veci samej, môže spadať do pôsobnosti článku 28 smernice univerzálnej služby.

9 — Pozri rozsudky Sturgeon a i. (C-402/07 a C-432/07, EU:C:2009:716, bod 41 a citovanú judikatúru), ako aj T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, bod 32 a citovanú judikatúru).

10 — Podľa článku 14 ods. 2 prvého pododseku rámcovej smernice „podnik sa považuje za podnik s významným vplyvom na trhu, ak sám alebo spoločne s inými podnikmi má postavenie zodpovedajúce dominancii, t. j. ekonomický vplyv, ktorý mu dovoľuje správať sa v značnom rozsahu nezávisle od konkurentov, zákazníkov a koncových spotrebiteľov“.

38. Podľa článku 8 ods. 2 prístupovej smernice môže NRO prijať povinnosti v oblasti úhrady uvedené v článku 13 rovnakej smernice [11] len v prípadoch neefektívnej hospodárskej súťaže, t. j. na trhoch, kde existuje jeden alebo viaceré podniky s významným vplyvom na trhu. [12] Prijatie takýchto povinností má za cieľ vyhnúť sa tomu, aby operátor s vplyvom na trhu mohol na škodu koncových užívateľov držať ceny na neprimerane vysokej úrovni alebo by mohol uplatňovať stláčanie marže [13], a v dôsledku uvedeného umožňuje obnoviť efektívnu hospodársku súťaž na danom trhu.

39. Zo spisového materiálu pritom vyplýva, že v predmetnom prípade ACM usúdil, že trh tranzitných služieb volaní, o aké ide vo veci samej, je skutočne konkurencieschopným a že nijaký operátor nemá na tomto trhu významný vplyv [14]. Tento záver bol napokon tiež potvrdený zo strany College van Beroep voor het Bedrijfsleven [15].

40. Navyše konštatujem, že od roku 2007 už trh tranzitných služieb volaní na verejnú pevnú telefónnu sieť nie je súčasťou trhov určených Komisiou v prílohe k jej odporúčaniu o príslušných trhoch [16], ktorých vlastnosti by mohli opodstatniť uplatnenie regulačnej povinnosti *ex ante* voči operátorom označeným ako operátori s vplyvom na tomto trhu.

41. Vzhľadom na to, že príslušný trh nie je v tomto odporúčaní Komisiou určený a že neexistuje operátor s vplyvom na trhu tranzitných služieb volaní, o aké ide vo veci samej, ACM nemala v predmetnom prípade právomoc uložiť takú povinnosť v oblasti úhrady, o akú ide vo veci samej, na základe článku 13 prístupovej smernice. [17]

42. Domnievam sa, že rovnaký záver treba prijať, pokiaľ ide o článok 17 smernice univerzálnej služby, ktorý je nazvaný „Regulačné kontroly maloobchodných služieb“. [18]

43. Z článku 17 smernice univerzálnej služby, tak ako je to uvedené aj v rámci článku 13 prístupovej smernice, totiž vyplýva, že povinnosti v oblasti úhrady [19] je možné uložiť iba v prípade, že na danom maloobchodnom trhu neexistuje efektívna hospodárska súťaž.

44. Podľa KPN za takýchto okolností ACM nemohla uložiť takú povinnosť v oblasti úhrady, o akú ide vo veci samej, poskytovateľom pôsobiacim na trhu tranzitných služieb volaní.

45. S takýmto záverom, ktorý nezohľadňuje článok 8 ods. 3 prístupovej smernice, nemôžem súhlasiť.

11 — Podľa článku 13 ods. 1 prístupovej smernice „NRO môže… uložiť povinnosti týkajúce sa návratnosti nákladov a kontroly cien vrátane povinností týkajúcich sa nákladovej orientácie cien a povinností týkajúcich sa systémov účtovania nákladov za poskytovanie špecifických typov prepojenia a/alebo prístupu“.

12 — Pozri odôvodnenie 27 rámcovej smernice.

13 — Pozri článok 13 prístupovej smernice.

14 — Pozri tiež pripomienky, ktoré Komisia predložila 30. októbra 2008 Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) v súlade s článkom 7 ods. 3 rámcovej smernice ako odpoveď na jeho návrh rozhodnutia týkajúceho sa trhu tranzitných služieb na verejnej telefónnej sieti v Holandsku (vec NL/2008/0800). Tieto pripomienky sú dostupné na internetovej adrese https://circabc.europa.eu/sd/a/df6e1540-38c6-4595-a101-265a5cc500a7/NL-2008-0800%20Acte_en%20CORR.pdf.

15 — Pozri rozsudok z 1. februára 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BV2285).

16 — Odporúčanie Komisie 2007/879/ES zo 17. decembra 2007 o príslušných trhoch výrobkov a služieb v sektore elektronickej komunikácie umožňujúcich reguláciu *ex ante* v súlade so smernicou 2002/21 (Ú. v. EÚ L 344, s. 65).

17 — Podľa bodu 17 usmernenia Komisie k analýze trhu a posúdeniu vplyvu na trhu na základe regulačného rámca Spoločenstva pre elektronické komunikačné siete a služby [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES C 165, 2002, s. 6, ďalej len „usmernenie Komisie“) „by sa regulačné povinnosti mali ukladať iba na trhoch elektronických komunikácií, ktorých vlastnosti by mohli opodstatniť uplatnenie sektorových opatrení a na ktorých príslušné NRO identifikovali jedného alebo viacerých operátorov s vplyvom“ [*neoficiálny preklad*] (pozri tiež článok 15 ods. 1 prvý pododsek rámcovej smernice).

18 — Pripomínam, že tento článok 17 sa týka maloobchodných služieb, zatiaľ čo tranzitné služby volaní na negeografické čísla, o aké ide vo veci samej, sú poskytované na veľkoobchodnom trhu, na základe čoho sa uvedený článok 17 v predmetnom prípade neuplatňuje.

19 — Podľa článku 17 ods. 2 smernice univerzálnej služby „povinnosti môžu obsahovať požiadavky, aby určené podniky neúčtovali príliš vysoké ceny [alebo] nebránili vstupu na trh. V tomto istom odseku 2 sa navyše uvádza, že ‚NRO‘ môžu uplatňovať na také podniky primerané opatrenia týkajúce sa limitov maloobchodných cien, opatrenia na kontrolu individuálnych taríf alebo opatrenia na orientáciu taríf smerom k nákladom alebo cenám na porovnateľných trhoch, aby chránili záujmy koncových užívateľov pri súčasnej podpore účinnej hospodárskej súťaže“.

46. V tomto ustanovení sa totiž uvádza, že „bez toho, aby boli dotknuté“ ustanovenia článkov 27, 28 a 30 smernice univerzálnej služby obsahujúcej povinnosti „podnikov, ktoré nie sú označené ako podniky s významným vplyvom na trhu“, NRO neuložia povinnosti stanovené v článkoch 9 až 13 prístupovej smernice operátorom, ktorí nie sú určení v súlade s článkom 8 ods. 2 tejto istej smernice.

47. Podľa môjho názoru treba článok 8 ods. 3 prístupovej smernice vykladať v tom zmysle, že „s výnimkou“ rámca určitých ustanovení, najmä článku 28 smernice univerzálnej služby, NRO neuložia také povinnosti v oblasti úhrady, ktoré sú porovnateľné s povinnosťami uvedenými v článku 13 prístupovej smernice, operátorom bez vplyvu na danom trhu. Inými slovami, článok 28 smernice univerzálnej služby umožňuje uloženie takých povinností v oblasti úhrady, ktoré sú porovnateľné s povinnosťami uvedenými v článku 13 prístupovej smernice, a to voči operátorom bez vplyvu na tomto istom trhu.

48. Moju analýzu podporuje usmernenie Komisie, v ktorého bode 111 sa uvádza, že „na základe [NRR] sa povinnosti [upravené v článkoch 9 až 13 prístupovej smernice a v článku 17 smernice univerzálnej služby] smú uložiť iba podnikom, ktoré boli označené ako podniky s vplyvom na relevantnom trhu, s *výnimkou určitých presne stanovených prípadov, ktoré sú opísané v oddiele 4.3*“ [20] [*neoficiálny preklad*].

49. Tento oddiel 4.3 usmernenia Komisie odkazuje na prípady upravené v článku 8 ods. 3 prístupovej smernice. Ako som už uviedol, článok 28 smernice univerzálnej služby patrí medzi tieto prípady.

50. Z vyššie uvedeného vyplýva, že taká povinnosť v oblasti úhrady, o akú ide vo veci samej, môže predstavovať „opatrenie“, ktoré môže byť prijaté voči všetkým operátorom bez vplyvu na dotknutom trhu, na základe článku 28 smernice univerzálnej služby.

51. Takýto záver je podľa môjho názoru odzrkadlením úmyslu normotvorcu Únie zaručiť práva a záujmy koncových užívateľov za každých okolností, a to aj v prípade, kedy by záruku dodržiavania práv užívateľov, založených na integrovanom a konkurencieschopnom trhu v oblasti elektronických komunikácií, nebolo napriek existencii efektívnej hospodárskej súťaže na danom trhu možné zabezpečiť. [21]

52. Vzhľadom na to, že článok 28 smernice univerzálnej služby patrí do kapitoly IV tejto smernice, nazvanej „Záujmy a práva koncových užívateľov“, zjavne sleduje cieľ, ktorým je zaručiť práva a záujmy koncových užívateľov, založené na existencii integrovaného a konkurencieschopného trhu v oblasti elektronických komunikácií. Tento článok 28 tak podľa môjho názoru predstavuje primeraný právny základ pre prijatie takej povinnosti v oblasti úhrady, o akú ide vo veci samej.

53. Treba ešte, aby išlo o opatrenie, ktoré je „potrebné“ na zaručenie práv koncových užívateľov, založených na uvedenom článku 28, to znamená prístupu k negeografickým číslam a službám poskytovaným prostredníctvom týchto čísel. Podľa môjho názoru predpokladá potreba vnútroštátneho opatrenia aj to, že tieto práva nemohlo zaručiť žiadne iné opatrenie, ktoré by bolo pre dotknutých operátorov menej obmedzujúce.

20 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

21 — Pozri s. 86 pracovného dokumentu útvarov Komisie, dostupného v anglickom jazyku [SEC(2007) 1472], úvodné poznámky hlavy IV, nazvanej „Connecting with citizens“.

54. V tejto súvislosti poznamenávam, že z písomných pripomienok holandskej vlády vyplýva, že cieľom prijatia vnútroštátneho opatrenia bolo skoncovať so sériou obchodných praktík, ktoré sú v rozpore s cieľom článku 28 smernice univerzálnej služby.[22] Z dôvodu uvedených praktík boli úhrady pre koncových užívateľov vysoké a netransparentné a veľké skupiny koncových užívateľov nemohli volať na určitý počet negeografických čísel. Za týchto okolností bol obmedzený prístup k negeografickým číslam a v dôsledku toho bol zabránený prístup k určitým službám.

55. ACM rovnako dospel k záveru, že fakturácia zvýšených úhrad predstavovala prekážku prístupu k číslam a službám zaručených článkom 28 smernice univerzálnej služby.

56. Pokiaľ ide o KPN, táto uznáva, že by úhrady mohli byť stanovené na takej vysokej úrovni, že by *de facto* znemožnili prístup k negeografickým službám. Podľa jej názoru to však tak v Holandsku nebolo.

57. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy zastávam názor, že článok 28 smernice univerzálnej služby umožňuje prijatie takej povinnosti v oblasti úhrady, o akú ide vo veci samej, pokiaľ je táto povinnosť v oblasti úhrady „potrebná“ na zaručenie prístupu k negeografickým číslam a k službám s použitím týchto čísel. Keďže takéto posúdenie predstavuje skutkovú otázku, domnievam sa, že bude úlohou vnútroštátneho súdu uskutočniť toto preskúmanie *in concreto*.

58. Napokon, na rozdiel od Komisie sa domnievam, že skutočnosť, že cieľom vnútroštátneho opatrenia v oblasti úhrady je regulovať vzťah na úrovni veľkoobchodu, nemá žiaden vplyv na možnosť uplatniť článok 28 smernice univerzálnej služby v prípade, že by tento vzťah mohol *de facto* zabraňovať prístup koncových užívateľov k službám s použitím negeografických čísel, ktorý je zaručený uvedeným článkom 28.

59. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že z písomného vyjadrenia predloženého holandskou vládou a zo spresnenia, ktoré poskytla na pojednávaní, vyplýva, že zvýšenie cien, ktoré uplatnili poskytovatelia sietí a služieb elektronických komunikácií medzi sebou, preniesli v konečnom dôsledku na koncových užívateľov.

60. Podľa holandskej vlády sa na volaní na negeografické čísla podieľa reťazec poskytovateľov, ktorí vzájomne spolupracujú pri zabezpečovaní telefonického spojenia. Každý z poskytovateľov, ktorí sú súčasťou tohto reťazca, vrátane poskytovateľa tranzitných služieb volaní, prenáša cenu účtovanú za službu, ktorú poskytol, na ďalšieho poskytovateľa. Tieto vysoké ceny, ktoré účtuje jeden alebo viacerí poskytovatelia v rámci tohto reťazca, sú následne prenesené na koncového užívateľa.

61. Tieto informácie, ktoré uviedla holandská vláda a z ktorých vychádzala aj Komisia na pojednávaní, poukazujú na to, že praktiky, ktoré zaviedli medzi sebou poskytovatelia na úrovni veľkoobchodného trhu, majú dosah na koncových užívateľov na úrovni maloobchodného trhu. Podľa holandskej vlády však práve tieto praktiky viedli k obmedzeniu prístupu k negeografickým číslam a službám s použitím týchto čísel.

62. Rovnako ako holandská vláda, aj ja sa domnievam, že takéto praktiky, ktoré existujú na veľkoobchodnej úrovni medzi poskytovateľmi sietí a služieb elektronickej komunikácie, môžu znamenať pre koncových užívateľov prekážky v prístupe ku službám s použitím negeografických služieb, ktorý článkom 28 zaručuje smernica o univerzálnej službe.

22 — Táto vláda uvádza ako neželateľné obchodné praktiky najmä volania z mobilných telefónov na čísla 0900, na ktoré sa uplatňoval štandardný príplatok vo výške 25 až 35 centov za minútu k poplatku za prenos (tranzit); mobilných operátorov, ktorí uplatňovali tiež poplatok vo výške 25 centov za minútu za volania na čísla 0800, pričom sú však tieto samotné informačné služby poskytované zadarmo, čo malo za následok, že niektorí poskytovatelia služieb využívajúcich tieto čísla 0800 konali tak, aby na tieto čísla nebolo možné volať z mobilných sietí, a ďalej, pokiaľ ide o čísla 14 (sociálne služby), 088 (čísla podnikov) a 116 (európske harmonizované sociálne služby), skutočnosť, že koncový užívateľ za tieto negeografické čísla spravidla pripisuje strane spojenej s číslom výnimočné poplatky za prenos, využívajú poskytovatelia na fakturáciu vyšších príplatkov k poplatkom za prenos.

63. Vzhľadom na všetky tieto skutočnosti usudzujem, že článok 28 smernice univerzálnej služby sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni prijatiu takej povinnosti v oblasti úhrady, o akú ide vo veci samej, bez toho, aby z analýzy trhu vyplynulo, že operátor má významný vplyv na tomto trhu, a to za predpokladu, že opatrenie v oblasti úhrady je potrebné na zaručenie prístupu koncových užívateľov k službám s použitím negeografických čísel, posúdenie čoho bude úlohou vnútroštátneho súdu.

2. O situáciách cezhraničného prístupu a povahe prekážok

64. V rámci svojej prvej otázky sa vnútroštátny súd tiež pýta, či sa článok 28 smernice univerzálnej služby má vykladať v tom zmysle, že povinnosť v oblasti úhrady môže byť prijatá iba v prípade „technickej prekážky“ „cezhraničného prístupu“ k službám s použitím negeografických čísel.

65. Pokiaľ ide v prvom rade o otázku cezhraničného prístupu, z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že podľa vnútroštátneho súdu odôvodnenie 46 smernice 2009/136 vyvoláva dojem, že článok 28 smernice univerzálnej služby je zameraný iba na prijatie všetkých potrebných opatrení s cieľom zabezpečiť „cezhraničný“ telefonický prenos medzi členskými štátmi.

66. Podľa môjho názoru znenie a genéza článku 28 smernice univerzálnej služby preukazujú, že tento článok sa má vykladať v tom zmysle, že v súčasnosti sa vo všeobecnosti týka európskeho jednotného trhu v oblasti elektronických komunikácií, bez toho, aby bolo jeho uplatnenie obmedzené na situácie cezhraničného prístupu.

67. V prvom rade konštatujem, že cezhraničná dimenzia jasne vyplývala z článku 28 smernice univerzálnej služby v jeho pôvodnej verzii.

68. V tomto článku 28 sa totiž uvádzalo, že „členské štáty zabezpečia, aby koncoví užívatelia z *iného členského štátu* mohli mať prístup k negeografickým číslam na ich území, pokiaľ je to technicky a ekonomicky možné“ [23].

69. Po zmene a doplnení na základe smernice 2009/136 článok 28 ods. 1 smernice univerzálnej služby v súčasnosti stanovuje, že pokiaľ je to technicky a ekonomicky možné, členské štáty zabezpečia, aby príslušné vnútroštátne orgány podnikli všetky potrebné kroky, ktorými zaistia, aby koncoví užívatelia mohli mať prístup k službám s použitím negeografických čísel v rámci Únie a aby mohli tieto služby využívať.

70. V tomto ustanovení, ktoré v súčasnosti upravuje prístup všetkých koncových užívateľov k číslam a službám „v rámci [Únie]“, tak už obmedzenie „z iného členského štátu“ nie je uvedené.

71. Vzhľadom na to, že prístup k službám s použitím negeografických čísel v rámci Únie musia mať koncoví užívatelia, a už nie koncoví užívatelia z iného členského štátu, takýto prístup by podľa môjho názoru mali zaručiť príslušné vnútroštátne orgány vo vzťahu ku všetkým koncovým užívateľom, pričom nie je dôležité, kde sa títo koncoví užívatelia nachádzajú z geografického hľadiska. V dôsledku uvedeného by mal byť prístup zaručený aj koncovým užívateľom sídliacim v členskom štáte operátora prevádzkujúceho sieť a/alebo službu elektronických komunikácií.

72. Podľa môjho názoru došlo k uskutočneniu tejto zmeny v rámci cieľa vybudovať európsky jednotný trh v oblasti elektronických komunikácií. Podľa odôvodnenia 38 smernice univerzálnej služby totiž „prístup koncových užívateľov k všetkým číslovacím zdrojom v spoločenstve je životne dôležitou nevyhnutnou podmienkou pre jednotný trh. Mal by zahŕňať bezplatné služby, osobitné služby so zvýšeným poplatkom a iné geograficky neviazané čísla“.

23 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

73. Navyše sa domnievam, že by bolo paradoxné usudzovať, že článok 28 smernice univerzálnej služby zaručuje koncovému užívateľovi prístup k službám s použitím negeografických čísel v iných členských štátoch, ale že nezaručuje takýto prístup k negeografickým číslam a k poskytovaným službám v jeho vlastnom členskom štáte.

74. Pokiaľ ide v druhom rade o otázku týkajúcu sa povahy prekážky, usudzujem, že zo znenia článku 28 smernice univerzálnej služby nijako nevyplýva, že by prijatie potrebného opatrenia zo strany príslušných vnútroštátnych orgánov umožňovali iba technické prekážky.

75. Každá prekážka prístupu k negeografickým číslam a k službám s použitím týchto čísel, ktorá bráni koncovým užívateľom požívať ich práva založené na článku 28 smernice univerzálnej služby, môže podľa môjho názoru založiť prijatie potrebnej povinnosti v oblasti úhrady, s výnimkou prípadov, keď je prekážka odôvodnená z objektívnych dôvodov.

76. Moju analýzu podporuje odôvodnenie 46 smernice 2009/136.

77. Podľa tohto odôvodnenia 46 totiž „cezhraničnému prístupu k zdrojom číslovania a k súvisiacim službám *by sa nemalo brániť s výnimkou objektívne odôvodnených prípadov*, napríklad keď je to potrebné pre boj proti podvodom a zneužívaniu…, keď je číslo definované ako číslo len s vnútroštátnou pôsobnosťou…, alebo pokiaľ je to technicky alebo ekonomicky neuskutočniteľné“. [24]

78. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že volať na negeografické čísla bolo technicky možné a že na žiadne z ďalších objektívnych odôvodnení nebolo poukázané. Vzhľadom na neexistenciu objektívneho odôvodnenia prekážky spočívajúcej v úhradách by sa tak táto prekážka mala podľa článku 28 smernice univerzálnej služby považovať za nezákonnú.

79. V dôsledku uvedeného sa domnievam, že článok 28 smernice univerzálnej služby sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni prijatiu povinnosti v oblasti úhrady, o akú ide vo veci samej, bez toho, aby z analýzy trhu vyplynulo, že operátor má významný vplyv na tomto trhu, pričom prekážka prístupu k negeografickým číslam má inú než technickú povahu, a to za predpokladu, že povinnosť v oblasti úhrady je potrebná na zaručenie prístupu koncových užívateľov k službám s použitím týchto čísel, posúdenie čoho bude úlohou vnútroštátneho súdu.

B – *O druhej otázke týkajúcej sa prekážok s obmedzeným účinkom a preskúmania primeranosti potrebných opatrení zo strany vnútroštátneho súdu*

80. Druhá otázka pozostáva z dvoch častí.

81. Vnútroštátny súd sa po prvé Súdneho dvora pýta, či sa článok 28 smernice univerzálnej služby má vykladať v tom zmysle, že bráni prijatiu takého opatrenia v oblasti úhrady, o aké ide vo veci samej, v prípade, že má vyššia úhrada uplatňujúca sa na volanie na negeografické čísla len obmedzený vplyv.

82. Po druhé sa vnútroštátny súd pýta na mieru voľnej úvahy, ktorou disponuje vnútroštátny súd na účely posúdenia, či opatrenie v oblasti úhrady, ktoré je podľa článku 28 smernice univerzálnej služby nevyhnutné vzhľadom na ciele sledované týmto opatrením, predstavuje pre poskytovateľa neprimeranú záťaž.

83. Pokiaľ ide o prvú časť tejto druhej otázky, tak ako holandská vláda konštatujem, že článok 28 smernice univerzálnej služby neobsahuje výnimku pre prekážky *de minimis*.

24 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

84. Práve naopak, ako som už mohol konštatovať, prístupu k službám s použitím negeografických čísel by sa v zásade nemalo brániť na základe článku 28 smernice univerzálnej služby. [25]

85. Tiež pripomínam, že prístup koncových užívateľov k všetkým číslovacím zdrojom v Únii je životne dôležitou nevyhnutnou podmienkou pre jednotný trh a mal by zahŕňať bezplatné služby, osobitné služby so zvýšeným poplatkom a iné negeografické čísla. [26]

86. Z vyššie uvedeného podľa môjho názoru vyplýva, že každá prekážka, vrátane prekážky, ktorá sa vzťahuje iba na prístup k službám s použitím negeografických čísel, je v rozpore s cieľmi sledovanými normotvorcom Únie, ktorými sú konkrétne vybudovanie európskeho jednotného trhu a v dôsledku toho zaručenie práv koncových užívateľov, ktoré sú na ňom založené, a mala by sa teda považovať za zakázanú. Domnievam sa, že akýkoľvek opačný výklad by bol v rozpore s potrebným účinkom článku 28 smernice univerzálnej služby.

87. Pokiaľ ide o druhú časť druhej otázky, tak ako KPN a holandská vláda usudzujem, že vnútroštátny súd má právomoc posúdiť, či z uplatnenia povinnosti v oblasti úhrady vyplýva pre dotknutého operátora v konkrétnej situácii neprimeraná záťaž. Podľa môjho názoru totiž toto preskúmanie tvorí neoddeliteľnú súčasť preskúmania primeranosti takejto povinnosti, ktoré vnútroštátny súd vykonáva.

88. Vnútroštátny súd by teda mal vykonať analýzu toho, či sú ciele, ktoré príslušné vnútroštátne orgány sledujú opatrením v oblasti úhrady, v súlade s cieľom stanoveným v článku 28 smernice univerzálnej služby, ktorým je konkrétne prístup k službám s použitím negeografických čísel a využívanie týchto služieb.

89. Ak sú tieto ciele v súlade s cieľom uvedeným v právnych predpisoch Únie, následne bude úlohou vnútroštátneho súdu preskúmať vhodnosť, nevyhnutnosť a primeranosť opatrenia v úzkom zmysle slova. Vnútroštátny súd najprv posúdi, či je toto prijaté opatrenie objektívne vhodné na dosiahnutie sledovaných cieľov. V druhom rade posúdi, či má dotknutý operátor na dosiahnutie týchto cieľov k dispozícii menej obmedzujúce prostriedky. V treťom rade primeranosť v úzkom zmysle slova znamená zváženie medzi dotknutými záujmami. [27]

90. Práve v rámci tohto preskúmania primeranosti tak musí vnútroštátny súd posúdiť, či príslušné vnútroštátne orgány náležite zvážili zaťažujúcu povahu opatrenia v oblasti úhrady pre dotknutého operátora, so zreteľom na prínosy, ktoré z tohto opatrenia plynú pre koncových užívateľov, a to na účely posúdenia, či sa má toto opatrenie považovať za neprimeranú záťaž pre dotknutého operátora. [28]

91. V dôsledku uvedeného si myslím, že článok 28 smernice univerzálnej služby sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni prijatiu takého opatrenia v oblasti úhrady, o aké ide vo veci samej, v prípade, že má vyššia úhrada uplatňujúca sa na volanie na negeografické čísla len obmedzený vplyv. Bude úlohou vnútroštátneho súdu, aby v rámci preskúmania primeranosti opatrenia potrebného podľa článku 28 smernice univerzálnej služby, posúdil, či z uloženia takého opatrenia v oblasti úhrady, o aké ide vo veci samej, vyplýva pre dotknutého operátora neprimeraná záťaž.

25 — Pozri odôvodnenie 46 smernice 2009/136.

26 — Pozri odôvodnenie 38 smernice univerzálnej služby.

27 — Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci TDC (C-556/12, EU:C:2014:17, body 41 a 42).

28 — Tamže (body 43 a 44).

C – O tretej otázke týkajúcej sa výkladu pojmu „príslušné vnútroštátne orgány“ uvedeného v článku 28 smernice univerzálnej služby

92. Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd Súdneho dvora v podstate pýta, či sa článok 28 smernice univerzálnej služby má vykladať v tom zmysle, že potrebné opatrenia, ktoré sa uvádzajú v tomto článku 28, môže prijať iný orgán, než NRO, pričom uvedený orgán vykonáva právomoc uvedenú v článku 13 ods. 1 prístupovej smernice.

93. KPN vo svojich písomných pripomienkach tvrdí, že na základe NRR, a osobitne článku 13 prístupovej smernice, má iba NRO právomoc na uloženie takého opatrenia v oblasti úhrady, o aké ide vo veci samej. Holandskú vládu nemožno podľa názoru KPN považovať za NRO, pretože na jednej strane jej táto funkcia nikdy nebola zverená, a na druhej strane nespĺňa podmienky kladené na nezávislosť, ktoré sú uvedené v odôvodnení 11 rámcovej smernice[29], a nemá ani právomoc uplatniť voľnú úvahu, ktorú má NRO na základe článku 13 prístupovej smernice, na prijatie právnej úpravy po vykonaní analýzy trhu.

94. Na rozdiel od KPN holandská a talianska vláda, ako aj Komisia navrhujú odpovedať tak, že článok 28 smernice univerzálnej služby umožňuje prijatie potrebných opatrení, ktorých sa tento článok týka, aj iným orgánom než NRO.

95. Pred posúdením tejto tretej otázky je podľa môjho názoru potrebné uviesť dve úvodné poznámky.

96. Po prvé z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že holandská vláda ako zákonodarný orgán prijala vnútroštátne opatrenie v oblasti úhrady a následne ho ACM ako NRO uplatnil tak, že vydal príkaz proti spoločnosti KPN.

97. Vzhľadom na túto situáciu tomu teda rozumiem tak, že vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či sa článok 28 smernice univerzálnej služby má vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby bolo také opatrenie v oblasti úhrady, o aké ide vo veci samej, prijaté holandskou vládou, ktorá je považovaná za „iný“ orgán než NRO.

98. Po druhé, ako som už uviedol pri preskúmaní prvej otázky, zastávam názor, že za určitých podmienok môže byť povinnosť v oblasti úhrady, ktorá je porovnateľná s povinnosťou, ktorú môže uložiť NRO na základe článku 13 prístupovej smernice, uložená v rámci článku 28 smernice univerzálnej služby.

99. Z tohto dôvodu pripomínam, že regulačné úlohy, ktoré prináležia NRO na základe článku 13 prístupovej smernice, sú podmienené existenciou jedného alebo viacerých operátorov s významným vplyvom na danom trhu. Zásah zo strany NRO je skutočne potrebný s cieľom predísť tomu, aby tento operátor alebo operátori mohli využiť svoj trhový vplyv na obmedzenie alebo skreslenie hospodárskej súťaže na relevantnom trhu alebo tento vplyv využiť na priľahlých trhoch. Ide teda o reguláciu *ex ante* prijatú zo strany NRO voči jednému alebo viacerým operátorom s vplyvom na danom trhu.

100. Povinnosti v oblasti úhrady, ktoré môžu byť prijaté príslušnými vnútroštátnymi orgánmi v rámci článku 28 smernice univerzálnej služby, pritom nie sú podmienené analýzou trhu, z ktorej vyplýva, že jeden alebo viacero operátorov má významný vplyv na dotknutom trhu. Tieto povinnosti musia byť potrebné na zaručenie práv koncových užívateľov, založených na európskom jednotnom trhu, a predovšetkým práva prístupu koncových užívateľov k službám s použitím negeografických čísel. Ide o povinnosti v oblasti úhrady, prijaté príslušnými vnútroštátnymi orgánmi voči všetkým operátorom bez vplyvu na trhu.

29 — V tomto odôvodnení 11 sa uvádza, že „v súlade s princípom oddelenia regulačných a prevádzkových funkcií by mali členské štáty zaručovať nezávislosť [NRO] s ohľadom na zabezpečenie nestrannosti ich rozhodnutí. Táto požiadavka nezávislosti nemá vplyv na inštitucionálnu nezávislosť a ústavné záväzky členských štátov“.

101. Hoci teda porovnateľné povinnosti v oblasti úhrady môžu byť uložené na základe článku 13 prístupovej smernice, ako aj článkov 17 a 28 smernice univerzálnej služby, sledujú dosiahnutie odlišných cieľov a sú stanovené voči odlišným kategóriám operátorov. [30]

102. Práve s ohľadom na tieto skutočnosti sa budem venovať analýze tretej otázky.

103. S cieľom poskytnúť užitočnú odpoveď na túto tretiu otázku je potrebný výklad pojmu „príslušné vnútroštátne orgány“, uvedeného v článku 28 smernice univerzálnej služby. Treba tento pojem vykladať tak, že sa vzťahuje na NRO, pričom vylučuje akýkoľvek iný vnútroštátny orgán?

104. Predovšetkým konštatujem, že uvedený pojem nebol definovaný v NRR, a to na rozdiel od pojmu NRO, ktorý je definovaný v článku 2 písm. g) rámcovej smernice. Na základe uvedeného ustanovenia predstavujú NRO orgán alebo orgány, ktoré členský štát poveril regulačnými úlohami stanovenými rámcovou smernicou a špecifickými smernicami. Podotýkam, že táto definícia je uplatniteľná na účely špecifických smerníc, najmä smernice univerzálnej služby. [31]

105. Z uvedenej definície vyplýva, že NRO je príslušný vnútroštátny orgán. Domnievam sa však, že príslušné vnútroštátne orgány uvedené v článku 28 smernice univerzálnej služby nemôžu byť obmedzené iba na NRO, a to z viacerých dôvodov.

106. V prvom rade konštatujem, že normotvorca Únie zrejme zámerne zvolil pojem „príslušné vnútroštátne orgány“ namiesto pojmu NRO. Tento termín bol totiž prijatý až v rámci legislatívneho postupu, výsledkom ktorého bola zmena a doplnenie regulačného rámca v roku 2009.

107. Tak v návrhu Komisie na smernicu [32], ako aj v pozícii prijatej Európskym parlamentom v prvom čítaní [33] sa teda ešte uvádzali „NRO“. Skutočnosť, že konečné znenie textu priznáva výslovnú právomoc „príslušným vnútroštátnym orgánom“, svedčí *a priori o* tom, že išlo o dobrovoľný krok normotvorcu Únie, keď neuviedol iba NRO, ale zvolil širší pojem.

108. V druhom rade zo znenia článku 28 smernice univerzálnej služby vyplýva, že uvedený pojem nemôže byť obmedzený iba na NRO. Tento článok 28 totiž nepriznáva NRO žiadnu osobitnú právomoc a neukladá im žiadnu špecifickú povinnosť, a to na rozdiel od ostatných ustanovení uvedenej smernice. Ukladá povinnosti členským štátom ako takým a „príslušným vnútroštátnym orgánom“.

109. V treťom rade poznamenávam, že Súdny dvor už mal príležitosť rozhodnúť o otázke, či môže iný vnútroštátny orgán než NRO, vystupovať ako NRO alebo popri NRO s cieľom vykonávať úlohy, ktoré boli NRR výslovne zverené NRO.

30 — Odôvodnenie 5 smernice univerzálnej služby pripomína tento rozdiel medzi dvomi kategóriami operátorov. Uvádza sa v ňom totiž, že „na trhoch hospodárskej súťaže by sa niektoré povinnosti mali vzťahovať na všetky podniky poskytujúce verejne prístupné telefónne služby na pevných miestach a iné by sa mali vzťahovať len na podniky, ktoré majú významný vplyv na trhu alebo ktoré boli určené ako operátori univerzálnej služby“.

31 — Článok 2 prvý odsek smernice univerzálnej služby stanovuje, že „na účely tejto smernice platia vymedzenia pojmov uvedené v článku 2 [rámcovej smernice]“.

32 — Pozri s. 32 návrhu na smernicu Európskeho Parlamentu a Rady, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2002/22, smernica 2002/58 a nariadenie (ES) č. 2006/2004 o spolupráci v oblasti ochrany spotrebiteľa [KOM(2007) 698 v konečnom znení].

33 — Pozri s. 46 pozície Európskeho parlamentu prijatú v prvom čítaní 24. septembra 2008 na účely prijatia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/…/ES, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2002/22, smernica 2002/58 a nariadenie (ES) č. 2006/2004 o spolupráci v oblasti ochrany spotrebiteľa [dokument P6_TC1-COD(2007) 248, Ú. v. EÚ C 8E, 2010, s. 360].

110. Vo svojom rozsudku Base a i.[34] teda Súdny dvor usúdil, že „smernica [univerzálnej služby] sama osebe v zásade nebráni tomu, aby vnútroštátny zákonodarca vystupoval ako [NRO] v zmysle rámcovej smernice, pokiaľ pri vykonávaní tejto funkcie spĺňa podmienky odbornosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanovené v uvedených smerniciach a pokiaľ rozhodnutia, ktoré pri výkone tejto funkcie prijíma, možno napadnúť účinnými opravnými prostriedkami na orgáne, ktorý je nezávislý od zúčastnených strán“.[35]

111. Súdny dvor rovnako rozhodol, že rámcová smernica nebráni tomu, aby členský štát priznal funkcie, ktoré táto smernica zveruje NRO, rozdielnym orgánom, v predmetnom prípade NRO a ministerským orgánom, a to za predpokladu, že členský štát zabezpečí nezávislé fungovanie svojich regulačných orgánov od operátorov elektronických komunikačných sietí a služieb a zverejní v dostupnej forme úlohy, ktoré majú tieto regulačné orgány vykonávať, a bezodkladne ich oznámi Komisii.[36]

112. Napokon konštatujem, že Súdny dvor vo svojom rozsudku Komisia/Nemecko[37] uviedol, že na to, aby bol zásah zákonodarného orgánu v súlade so smernicou, nemôže obmedzovať úlohy, ktoré smernice výslovne priznávajú NRO, ani ich odstraňovať.[38] Vnútroštátny zákonodarca nemôže vylúčiť NRO z definície a skúmania nových trhov, pretože by tak týmto orgánom odobral možnosť, ktorú im smernice výslovne priznávajú.[39] Preto, a vyplýva to aj z novšej judikatúry, vnútroštátna právna úprava nemôže zasahovať do právomocí NRO vyplývajúcich priamo z NRR.[40]

113. Podľa môjho názoru je z uvedenej judikatúry možné vyvodiť pre prejednávanú vec dve ponaučenia.

114. Po prvé konštatujem, že Súdny dvor nevylučuje, aby za určitých okolností mohol iný orgán než NRO, konkrétne zákonodarný orgán alebo ministerský orgán, vystupovať ako NRO alebo popri NRO, v súlade s NRR.

115. Pokiaľ sú takéto vnútroštátne orgány, konajúce ako NRO, spôsobilé pri splnení vyššie uvedených podmienok vykonávať úlohy, ktoré NRR zveril NRO, zastávam názor, že, *a fortiori*, by tieto vnútroštátne orgány mali mať právomoc zasiahnuť v prípade, že NRR zveruje regulačnú funkciu výslovne „príslušným vnútroštátnym orgánom“.

116. Po druhé však usudzujem, že ak príslušné vnútroštátne orgány uvedené v článku 28 smernice univerzálnej služby ukladajú povinnosť v oblasti úhrady porovnateľnú s povinnosťou, ktorú môžu prijať NRO, v súlade s článkom 13 ods. 1 prístupovej smernice a článku 17 ods. 1 smernice univerzálnej služby, napriek tomu, že takáto povinnosť sleduje odlišné ciele, tieto príslušné vnútroštátne orgány by mali dodržiavať rovnaké požiadavky, ako požiadavky určené NRR pre NRO, najmä požiadavku fungovania nezávislého od operátorov.[41] Rovnako by malo byť možné podať proti rozhodnutiam prijatým týmito príslušnými vnútroštátnymi orgánmi účinné opravné prostriedky na orgán, ktorý je nezávislý od zúčastnených strán.[42]

34 — C-389/08, EU:C:2010:584.

35 — Bod 30.

36 — Pozri rozsudok 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 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Base a i. (C-389/08, EU:C:2010:360, bod 46).

39 — Tamže (bod 41). Pozri tiež rozsudok Komisia/Nemecko (C-424/07, EU:C:2009:749, body 74 až 78).

40 — Pozri rozsudok Deutsche Telekom (C-543/09, EU:C:2011:279, bod 43 a citovanú judikatúru).

41 — Pozri odôvodnenie 11 a článok 3 ods. 2 rámcovej smernice.

42 — Pozri článok 4 ods. 1 rámcovej smernice.

117. Z uvedeného vyplýva, že aj keď majú členské štáty v danej oblasti inštitucionálnu autonómiu v rámci organizácie a štrukturalizácie svojich príslušných vnútroštátnych orgánov v zmysle článku 28 smernice univerzálnej služby, pri vykonávaní tejto autonómie musia dodržiavať ciele a povinnosti stanovené v NRR. [43]

118. V dôsledku uvedeného bude v rámci veci samej úlohou vnútroštátneho súdu posúdiť *in concreto*, či holandská vláda, konajúca ako príslušný vnútroštátny orgán podľa článku 28 smernice univerzálnej služby, spĺňa požiadavky právomoci, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti uvedené v NRR.

119. Z tohto dôvodu uvádzam, že na pojednávaní holandská vláda uviedla, že v čase skutkových okolností vo veci samej, že Holandské kráľovstvo pristúpilo k privatizácii spoločnosti KPN. Pokiaľ má táto informácia preukázať, že holandskú vládu možno považovať za právne a funkčne nezávislú od tejto spoločnosti, podľa môjho názoru nepostačuje na to, aby som mohol dospieť k záveru, že tento príslušný vnútroštátny orgán dodržal vyššie uvedené požiadavky. Bude úlohou vnútroštátneho súdu, aby s ohľadom na všetky informácie, ktorými disponuje v rámci tejto veci, vykonal takéto posúdenie.

120. Napokon, na doplnenie mojej analýzy, domnievam sa, že bude rovnako úlohou vnútroštátneho súdu overiť, či samotný ACM, ako NRO, ktorý zabezpečuje uplatnenie vnútroštátneho opatrenia v oblasti úhrady, prijatého holandskou vládou, dodržal vyššie uvedené požiadavky, tak ako sú uvedené v NRR. Takéto preskúmanie tentoraz zahŕňa požiadavku najmä posúdiť, či bol NRO chránený pred zásahmi zvonka alebo politickým tlakom, ktoré by mohli ohroziť jeho nestrannosť pri posudzovaní vecí, ktoré sa mu predkladajú. [44]

121. Vzhľadom na všetky tieto skutočnosti zastávam názor, že holandská vláda mohla prijať také opatrenie v oblasti úhrady, o aké ide vo veci samej, pokiaľ je účelom tohto zásahu zabezpečiť cieľ sledovaný článkom 28 smernice univerzálnej služby a boli splnené požiadavky v oblasti právomoci, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti, čo bude musieť posúdiť vnútroštátny súd.

122. V dôsledku uvedeného treba článok 28 smernice univerzálnej služby vykladať v tom zmysle, že také opatrenie v oblasti úhrady, o aké ide vo veci samej, môže prijať iný orgán, než NRO, pri výkone právomoci uvedenej v článku 13 ods. 1 prístupovej smernice, pokiaľ sú dodržané požiadavky v oblasti právomoci, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti, posúdenie čoho bude úlohou vnútroštátneho súdu.

IV – **Návrh**

123. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na otázky, ktoré položil College van Beroep voor het Bedrijfsleven, odpovedal takto:

1. Článok 28 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/136/ES z 25. novembra 2009, sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni prijatiu takej povinnosti v oblasti úhrady, o akú ide vo veci samej, bez toho, aby z analýzy trhu vyplynulo, že operátor má významný vplyv na tomto trhu, pričom prekážka prístupu k negeografickým číslam má inú než technickú povahu, a to za predpokladu, že opatrenie v oblasti úhrady je potrebné na zaručenie prístupu koncových užívateľov k službám s použitím negeografických čísel, posúdenie čoho bude úlohou vnútroštátneho súdu.

43 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Base a i. (C-389/08, EU:C:2010:584, bod 26 a citovanú judikatúru).

44 — Pozri odôvodnenie 13 smernice 2009/140 a tiež v tomto zmysle článok 3a rámcovej smernice.

2. a) Článok 28 smernice 2002/22, zmenenej a doplnenej smernicou 2009/136, sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni prijatiu takého opatrenia v oblasti úhrady, o aké ide vo veci samej, v prípade, že má vyššia úhrada uplatňujúca sa na volanie na negeografické čísla len obmedzený vplyv.

   b) Bude úlohou vnútroštátneho súdu, aby v rámci preskúmania primeranosti kroku potrebného podľa článku 28 smernice 2002/22, zmenenej a doplnenej smernicou 2009/136, posúdil, či z uloženia takého opatrenia v oblasti úhrady, o aké ide vo veci samej, vyplýva pre dotknutého operátora neprimeraná záťaž.

3. Článok 28 smernice 2002/22, zmenenej a doplnenej smernicou 2009/136, sa má vykladať v tom zmysle, že také opatrenie v oblasti úhrady, o aké ide vo veci samej, môže prijať iný orgán, než národný regulačný orgán, pri výkone právomoci uvedenej v článku 13 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/19/ES zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení (prístupová smernica), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009, pokiaľ sú dodržané požiadavky v oblasti právomoci, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti, posúdenie čoho bude úlohou vnútroštátneho súdu.