



Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ TRIBUNÁLU (prvního senátu)

9. července 2019*

„Žaloba na neplatnost – Elektronické komunikace – Článek 7 směrnice 2002/21/ES –
Velkoobchodní poskytování pevného internetového připojení – Společná významná tržní síla –
Zvláštní regulační povinnosti uložené operátorům – Návrh opatření zpřístupněný vnitrostátním
regulačním orgánem – Připomínky Komise – Nezahájení druhé fáze postupu – Akt nenapadnutelný
žalobou – Článek 130 jednacího řádu – Nepřípustnost“

Ve věci T-660/18,

VodafoneZiggo Group BV, se sídlem v Utrechtu (Nizozemsko), zastoupená W. Knibbelerem
a A. Pliego Seliem, advokáty,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zastoupené G. Braunem a L. Nicolae, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na základě článku 263 SFEU znějící na zrušení rozhodnutí, jež bylo údajně
obsaženo v dopise ze dne 30. srpna 2018, který Komise zaslala Autoriteit Consument en Markt (Úřad
pro spotřebitele a trhy, Nizozemsko), tj. nizozemskému regulačnímu orgánu, a který obsahoval
připomínky Komise vznesené na základě čl. 7 odst. 3 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. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), k návrhu
opatření zpřístupněnému Komisi uvedeným orgánem (věci NL/2018/2099 a NL/2018/2100),

TRIBUNÁL (první senát),

ve složení I. Pelikánová, předsedkyně, P. Nihoul a J. Svenningsen (zpravodaj), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: E. Coulon,

vydává toto

* Jednací jazyk: angličtina.

Usnesení

Skutečnosti předcházející sporu

- 1 Žalobkyně, VodafoneZiggo Group BV, je společností založenou podle nizozemského práva, vykonávající činnost v odvětví elektronických komunikací a nabízející služby pevného internetu, televize a telefonie prostřednictvím kabelové sítě. Z tohoto důvodu se na její činnosti vztahují právní předpisy Evropské unie platné v tomto odvětví, zejména 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. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349, dále jen „rámcová směrnice“), ve znění naposledy pozměněném směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37).

Ke konzultačním postupům stanoveným rámcovou směrnicí

- 2 Podle čl. 1 odst. 1 první věty rámcové směrnice vytváří tato směrnice harmonizovaný rámec pro regulaci sítí a služeb elektronických komunikací, přiřazených zařízení a doplňkových služeb a určitých aspektů koncových zařízení, které usnadňují přístup pro zdravotně postižené uživatele. Za tímto účelem stanoví rámcová směrnice úkoly svěřené vnitrostátním regulačním orgánům (dále jen „VRO“), tj. orgánům pověřeným členskými státy výkonem jednoho či více těchto úkolů. Jak vyplývá z článku 16 uvedené směrnice, tyto úkoly zahrnují zejména analýzu relevantních trhů, jež může vést k tomu, že VRO uloží zvláštní regulační povinnosti, též nazývané „nápravná opatření“, hospodářským subjektům s významnou silou na některém z relevantních trhů, ne které se vztahuje rámcová směrnice.
- 3 Jak v podstatě vyplývá z bodu 15 odůvodnění rámcové směrnice, v tomto ohledu tato směrnice stanoví, že mají-li VRO v úmyslu přijmout v rámci výkonu svých úkolů opatření, včetně nápravných opatření, musí v některých případech provést jednak v souladu s článkem 6 této směrnice veřejnou konzultaci na vnitrostátní úrovni, jež má umožnit obdržet připomínky zainteresovaných subjektů k návrhu opatření, a jednak v souladu s čl. 7 odst. 3 konzultaci na úrovni Unie, na které se podílí jak Evropská komise, tak VRO v ostatních členských státech a Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC) (dále jen „evropský konzultační postup“).
- 4 Účelem evropského konzultačního postupu je zavést koordinaci mezi VRO, jež je původcem návrhu opatření, ostatními VRO, Komisí a BEREC za účelem zajištění jednotného uplatňování rámcové směrnice. Podle čl. 7 odst. 3 této směrnice VRO, jež má v úmyslu přijmout určité opatření, musí zpřístupnit ostatním institucionálním aktérům návrh opatření spolu s odůvodněním, z něhož opatření vychází, aby tito aktéři mohli vznést své připomínky ve lhůtě jednoho měsíce, kterou nelze prodloužit (dále jen „první fáze evropského konzultačního postupu“). Podle čl. 7 odst. 7 rámcové směrnice musí VRO „v nejvyšší možné míře“ zohlednit tyto připomínky.
- 5 V některých případech vymezených rámcovou směrnicí může však Komise vyjádřit výhrady a rozhodnout o prodloužení analýzy návrhu opatření zpřístupněného VRO tím, že poskytne novou lhůtu v rámci nové fáze evropského konzultačního postupu (dále jen „druhá fáze evropského konzultačního postupu“).
- 6 Tak je tomu zaprvé podle čl. 7 odst. 4 rámcové směrnice (dále jen „druhá fáze podle článku 7“), je-li cílem zamýšleného opatření nebo zamýšlených opatření vymežit relevantní trh, který se liší od trhů, které jsou vymezeny Komisí, nebo označit či neoznačit podnik jako podnik mající buď samostatně, nebo společně s jinými významnou tržní sílu (dále jen „VTS“) a pokud by opatření mělo nebo měla dopad na obchod mezi členskými státy. Pokud v takových případech Komise naznačila VRO, že soudí, že by návrh opatření vytvořil překážku pro jednotný trh, nebo má-li Komise vážné pochybnosti o jeho

slučitelnosti s právem Unie, a zejména s cíli uvedenými v článku 8 rámcové směrnice, pak nebude návrh opatření přijat po dobu dalších dvou měsíců, přičemž tato lhůta nesmí být prodloužena. Kromě toho musí Komise informovat ostatní VRO o svých výhradách. Po uplynutí této dvouměsíční lhůty může Komise podle čl. 7 odst. 5 rámcové směrnice požadovat, aby dotčený VRO návrh opatření vzal zpět (dále jen „právo veta“), nebo vzít zpět výhrady týkající se uvedeného návrhu.

- 7 Zadruhé podle čl. 7a odst. 1 rámcové směrnice (dále jen „druhá fáze podle článku 7a“) může být o zahájení druhé fáze evropského konzultačního postupu rozhodnuto, pokud má být přijato opatření s cílem uložit, pozměnit nebo zrušit zvláštní regulační povinnost, tj. „nápravné opatření“, kterou má operátor podle určitých ustanovení rámcové směrnice, 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 (Úř. věst. 2002, L 108, s. 7; Zvl. vyd. 13/29, s. 323) a 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. 2002, L 108, s. 51; Zvl. vyd. 13/29, s. 367). V takovém případě může Komise oznámit dotčenému VRO a BEREC důvody, proč se domnívá, že by navrhované opatření vytvořilo překážku pro jednotný trh, nebo že má vážné pochybnosti o jeho slučitelnosti s právem Unie. V takovém případě nebude návrh opatření přijat po další čtyři měsíce následující po oznámení Komise v souladu s čl. 7a odst. 1 a 5 rámcové směrnice. Po uplynutí této lhůty může Komise podle čl. 7a odst. 5 rámcové směrnice buď vydat doporučení, v němž požaduje, aby dotčený VRO změnil nebo vzal zpět návrh opatření, nebo stáhnout výhrady týkající se uvedeného návrhu.
- 8 Má-li Komise výhrady k různým aspektům návrhu opatření, jež jí byl zpřístupněn, může zahájit jak druhou fázi podle článku 7, tak druhou fázi podle článku 7a.
- 9 Pokud jde konečně o opatření přijatá VRO v rámci provádění rámcové směrnice, článek 4 této směrnice zakotvuje právo podat vnitrostátní opravný prostředek proti takovýmto rozhodnutím.

K řízení, jež vedlo k vydání napadeného aktu

- 10 Dne 27. února 2018 Autoriteit Consument en Markt (Úřad pro spotřebitele a trhy, Nizozemsko, dále jen „ACM“), který je nizozemským VRO, zveřejnil v souladu s článkem 6 rámcové směrnice návrh opatření za účelem veřejné konzultace.
- 11 Tento návrh opatření se týkal zejména analýzy trhu velkoobchodního poskytování přístupu v pevném místě. V tomto návrhu měl ACM za to, že někteří operátoři, včetně žalobkyně, požívali na tomto trhu společnou významnou tržní sílu, a v souladu s článkem 16 rámcové směrnice navrhl uložit těmto operátorům zvláštní regulační povinnosti.
- 12 Zainteresané subjekty byly vyzvány, aby předložily připomínky k návrhu opatření do 10. dubna 2018. Žalobkyně předložila připomínky ve stanovené lhůtě.
- 13 Dne 31. července 2018 zpřístupnil ACM návrh opatření Komisi, BEREC a VRO v ostatních členských státech v souladu s čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice. Takto předaný návrh opatření byl zapsán Komisí do rejstříku pod sp. zn. „NL/2018/2099“ a „NL/2018/2100“.
- 14 Po předání návrhu opatření si Komise na základě čl. 5 odst. 2 rámcové směrnice vyžádala dne 6. srpna 2018 doplňující informace od ACM, jehož odpověď obdržela dne 9. srpna 2018. Téhož dne Komise zaslala žádost o dodatečné informace, na kterou ACM odpověděla.
- 15 Dne 8. srpna 2018 předložila žalobkyně Komisi připomínky k návrhu opatření.

- 16 Dne 30. srpna 2018 zaslala Komise na základě čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice ACM dopis obsahující její připomínky k návrhu opatření (dále jen „napadený akt“), aniž považovala za nutné zahájit druhou fázi evropského konzultačního postupu. Tyto připomínky byly zveřejněny na internetových stránkách Komise dne 31. srpna 2018.
- 17 Dne 27. září 2018 přijal ACM své rozhodnutí, v němž byli někteří operátoři, včetně žalobkyně, označeni za mající společnou významnou sílu na trhu velkoobchodního poskytování přístupu v pevném místě a byly jim uloženy zvláštní regulační povinnosti. V příloze I tohoto rozhodnutí vysvětluje ACM způsob, jak zohlednil připomínky Komise.
- 18 V návaznosti na toto rozhodnutí podala žalobkyně – jak to stanoví článek 4 rámcové směrnice – opravný prostředek proti rozhodnutí ACM ke College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko).

Řízení a návrhová žádání účastnic řízení

- 19 Návrhem došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 8. listopadu 2018 podala žalobkyně projednávanou žalobu. Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:
- zrušil napadený akt;
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 20 Samostatným podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 23. ledna 2019 vznesla Komise na základě článku 130 jednacího řádu Tribunálu námitku nepřijatnosti. Ve své námitce Komise navrhuje, aby Tribunál:
- odmítl žalobu jako zjevně nepřijatnou;
 - uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.
- 21 Podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 1. února 2019 požádalo Nizozemské království a podáním došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 27. února 2019 požádaly společnosti T-Mobile Netherlands Holding BV, T-Mobile Netherlands BV, T-Mobile Thuis BV a Tele2 Nederland BV o vstup do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání Komise.
- 22 Dne 15. března 2019 předložila žalobkyně vyjádření k námitce nepřijatnosti vznesené Komisí, v němž navrhuje, aby Tribunál:
- zamítl uvedenou námitku a prohlásil žalobu za přijatnou;
 - zrušil napadený akt;
 - rozhodl, že Komise ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení všech vedlejších účastníků.

Právní otázky

- 23 Článek 130 jednacího řádu stanoví, že požaduje-li žalovaný samostatným podáním, aby Tribunál vydal rozhodnutí o nepřijatnosti, nedostatku pravomoci nebo nepřislušnosti, aniž by se zabýval věcí samou, rozhodne Tribunál o návrhu co možná nejdříve, případně po zahájení ústní části řízení.

- 24 V projednávaném případě pokládá Tribunál věc na základě písemností ve spise za dostatečně objasněnou a rozhoduje usnesením s odůvodněním, aniž by pokračoval v řízení.
- 25 Na podporu námitky nepřijatelnosti uplatňuje Komise dva důvody nepřijatelnosti, které je třeba posoudit postupně. Zaprvé není napadený akt podle Komise aktem napadnutelným žalobou ve smyslu článku 263 SFEU, neboť nemá závazné právní účinky. Může být nanejvýš přípravným aktem, jenž neobsahuje konečné stanovisko tohoto orgánu. Zadruhé nemá žalobkyně podle Komise aktivní legitimaci ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, neboť napadený akt se jí bezprostředně nedotýká.
- 26 Pokud jde o napadnutelnost napadeného aktu, má Komise za to, že důvody nepřijatelnosti, které potvrdil Tribunál v usneseních ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise (T-109/06, EU:T:2007:384), a ze dne 22. února 2008, Base v. Komise (T-295/06, nezveřejněné, EU:T:2008:48), jsou použitelné i v projednávané věci.
- 27 Žalobkyně, která je názoru, že Komise měla zahájit druhou fázi evropského konzultačního postupu, tvrdí, že napadený akt má závazné právní účinky, takže Tribunál má pravomoc rozhodnout o jeho legalitě na základě článku 263 SFEU. Právní situace žalobkyně je totiž dotčena, neboť připomínky předložené podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice jsou podle žalobkyně pro dotýčný VRO závazné, tyto připomínky představují povolení, jenž dotýčnému VRO umožňuje přijmout posuzovaný návrh opatření, a předání takovýchto připomínek se dotýká procesních práv žalobkyně, pokud Komise nezahájí druhou fázi evropského konzultačního postupu. Usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise (T-109/06, EU:T:2007:384), na které poukázala Komise, není relevantní z důvodu rozdílu mezi skutkovými a právními okolnostmi ve věci, v níž bylo vydáno uvedené usnesení, a těmi v projednávané věci. Kromě toho napadený akt není podle žalobkyně přípravným aktem, neboť odráží konečné stanovisko Komise, kterým se ukončuje evropský konzultační postup.
- 28 V této souvislosti z ustálené judikatury vyplývá, že za napadnutelné akty ve smyslu článku 263 SFEU jsou považovány akty přijaté orgány bez ohledu na jejich povahu či formu, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce tím, že podstatným způsobem mění jeho právní postavení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise, 60/81, EU:C:1981:264, bod 9; ze dne 17. července 2008, Athinaiki Techniki v. Komise, C-521/06 P, EU:C:2008:422, bod 29, a ze dne 20. září 2016, Mallis a další v. Komise a ECB, C-105/15 P až C-109/15 P, EU:C:2016:702, bod 51).
- 29 Při určování, zda akt napadený u unijního soudu na základě článku 263 SFEU má závazné právní účinky, je třeba vycházet z podstaty tohoto aktu a posoudit uvedené účinky podle takových objektivních kritérií, jako je obsah tohoto aktu, případně s přihlédnutím k souvislostem přijetí tohoto aktu, jakož i pravomocem orgánu, jenž je jeho autorem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise, C-16/16 P, EU:C:2018:79, body 31 a 32 a citovaná judikatura).
- 30 Kromě toho, pokud jde o akty, jež jsou přijímány postupem zahrnujícím několik fází, zejména po skončení interního řízení, jsou za napadnutelné akty v zásadě považována jen ta opatření, která obsahují konečné stanovisko dotýčného orgánu po skončení tohoto řízení, s vyloučením mezitímních opatření, jejichž cílem je příprava konečného rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2000, Nizozemsko v. Komise, C-147/96, EU:C:2000:335, bod 26 a citovaná judikatura).
- 31 V projednávané věci je proto třeba nejprve posoudit, zda napadený akt je napadnutelným aktem s ohledem na souvislosti jeho přijetí, jeho obsah a případnou přípravnou povahu.

K souvislostem přijetí napadeného aktu

- 32 Na úvod je třeba zaprvé podotknout, že v rámci přidělení úkolů VRO a Komisi chtěl unijní normotvůrce svěřit VRO ústřední úlohu za účelem dosažení cílů rámcové směrnice (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise, T-109/06, EU:T:2007:384, body 72 až 75), kterým jsou svěřeny regulační pravomoci, zejména pravomoci vymezit v souladu se zásadami práva hospodářské soutěže trhy elektronických komunikací na svém území (čl. 15 odst. 3 rámcové směrnice), určit operátory, kteří mají samostatně nebo společně s jinými VTS (článek 14 rámcové směrnice), a určit regulační povinnosti, které musí být těmto operátorům případně uloženy (čl. 16 odst. 4 rámcové směrnice).
- 33 Při výkonu těchto regulačních funkcí mají tedy VRO širokou pravomoc k tomu, aby mohly posoudit potřebu regulace trhu podle každé situace případ od případu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Koninklijke KPN a další, C-28/15, EU:C:2016:692, bod 36 a citovaná judikatura).
- 34 Zadruhé Komise asistuje VRO a usiluje o zajištění harmonizovaného uplatňování předpisového rámce v celé Unii. Komise v tomto ohledu vydává doporučení a pokyny, zejména na základě článku 15 rámcové směrnice, týkající se relevantních trhů s výrobky a službami, jakož i analýzy trhu a posuzování tržní síly, s cílem zajistit jednotné uplatňování předpisového rámce. Navíc podle čl. 19 odst. 1 rámcové směrnice „může Komise vydat doporučení nebo přijmout rozhodnutí o harmonizovaném uplatňování ustanovení [uvedené] směrnice a zvláštních směrnic ve snaze podpořit dosažení cílů uvedených v článku 8, přičemž v nejvyšší míře zohlední stanovisko BEREC“ (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise, T-109/06, EU:T:2007:384, bod 75).
- 35 Zatřetí, pokud jde o evropský konzultační postup, ze znění článků 7 a 7a rámcové směrnice vyplývá, že v rámci tohoto postupu hraje Komise spíše koordinační než rozhodovací roli.
- 36 Na jedné straně během první fáze evropského konzultačního postupu může Komise vznést „připomínky“ k jakémukoliv návrhu opatření, který jí zpřístupnily VRO, jež musí v souladu s čl. 7 odst. 3 a 7 rámcové směrnice tyto připomínky „v nejvyšší možné míře zohledn[it]“.
- 37 Na druhé straně během druhé fáze podle článku 7a sice může Komise podle čl. 7a odst. 5 písm. a) rámcové směrnice „vydat doporučení, v němž požaduje, aby dotčený [VRO] změnil nebo vzal zpět [svůj] návrh“, avšak dotčený VRO se může rozhodnout nezměnit ani nevzít zpět svůj návrh opatření, a tedy obejít doporučení vydané Komisí, pokud to odůvodní, jak stanoví čl. 7a odst. 7 uvedené směrnice.
- 38 V konečném důsledku může být VRO vázán stanoviskem Komise pouze v rámci druhé fáze podle článku 7, což v dané věci znamená v případě, že se Komise rozhodne využít na základě čl. 7 odst. 5 písm. a) rámcové směrnice svého práva veta.
- 39 Právě ve světle těchto úvah ohledně právního rámce stanoveného rámcovou směrnicí, který svěřuje ústřední úlohu VRO, je třeba posoudit argumenty uplatněné žalobkyní k odůvodnění existence závazných právních účinků napadeného aktu, který by tak mohl být napadnut žalobou u unijního soudu na základě článku 263 SFEU.

K argumentům vycházejícím z požadavku „v nejvyšší možné míře“ zohlednit připomínky Komise

- 40 Žalobkyně má za to, že požadavek stanovený v čl. 7 odst. 7 rámcové směrnice, podle kterého musí dotčený VRO „v nejvyšší možné míře zohledn[it]“ připomínky Komise, ukládá povinnost dodržet požadavky stanovené v těchto připomínkách.

- 41 V první řadě se žalobkyně opírá o rozsudek ze dne 15. září 2016, Koninklijke KPN a další (C-28/15, EU:C:2016:692, body 37 a 38), ve kterém Soudní dvůr rozhodl o povinnosti VRO stanovené v čl. 19 odst. 2 druhém pododstavci rámcové směrnice zohlednit v nejvyšší míře doporučení vydaná Komisí na základě odstavce 1 tohoto ustanovení. Soudní dvůr shledal, že by se VRO v zásadě měly řídit pokyny uvedenými v doporučení Komise 2009/396/ES ze dne 7. května 2009 o regulaci sazeb za ukončení volání v pevných a mobilních sítích v EU (Úř. věst. 2009, L 124, s. 67). Podle žalobkyně se měl ACM *per analogiam* „v zásadě“ řídit připomínkami vyjádřenými Komisí v napadeném aktu.
- 42 Na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, z uvedené judikatury však nevyplývá, že takovéto připomínky mají závaznou povahu. Zaprvé je třeba poznamenat, že Soudní dvůr v bodech 34 a 35 tohoto rozsudku ze dne 15. září 2016, Koninklijke KPN a další (C-28/15, EU:C:2016:692), rovněž rozhodl, že podle článku 288 SFEU není takové doporučení v zásadě závazné, z čehož vyplývá, že se VRO při přijímání rozhodnutí nemusí doporučením 2009/396 řídit. Kromě toho použitím výrazu „v zásadě“, na který žalobkyně klade důraz, Soudní dvůr potvrdil, že povinnost řídit se pokyny uvedenými v doporučení 2009/396 podléhá určitému volnému užívání VRO, a není pro něj tudíž závazná. Toto potvrzuje následující věta bodu 38 uvedeného rozsudku, v níž Soudní dvůr upřesnil, že se VRO může odchýlit od metodiky „PURE BULRIC“ upřednostňované doporučením 2009/396 pouze v případě, že dospěje při posuzování dané situace k závěru, že uvedená metodika nevyhovuje daným okolnostem.
- 43 V tomto ohledu je třeba uvést, že článek 288 SFEU tím, že zavedl doporučení jako zvláštní kategorii unijních aktů a výslovně stanovil, že „nejsou závazná“, měl za cíl svěřit orgánům oprávněným k jejich přijetí pravomoc podněcovat a přesvědčovat, která se liší od pravomoci přijímat akty závazné povahy (rozsudek ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 26). Toto zjištění platí obdobně i pro takové připomínky vznesené Komisí v rámci první fáze evropského konzultačního postupu podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice, jaké byly uvedeny v aktu napadeném v projednávané věci.
- 44 Zadruhé výraz „v nejvyšší možné míře zohlední“ zdůrazňuje nezávaznou povahu připomínek Komise vznesených na základě čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice. Kdyby byly takovéto připomínky závazné, nestačilo by totiž, že by je VRO v nejvyšší možné míře zohlednil, neboť by tak hrozilo, že bude zkreslen obsah a cíl tohoto ustanovení. K tomuto je třeba podotknout, že připomínky Komise jsou rovnocenné připomínkám případně vzneseným ostatními VRO nebo BEREC, takže v případě, že by připomínky těchto různých institucionálních aktérů nabízely různé přístupy, by se dotčený VRO mohl řídit přístupem navrhovaným jiným VRO nebo BEREC, spíše než přístupem zastávaným Komisí (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise, T-109/06, EU:T:2007:384, body 93 a 94, a ze dne 22. února 2008, Base v. Komise, T-295/06, nezveřejněné, EU:T:2008:48, body 63 a 64).
- 45 Ve druhé řadě, jak zdůrazňuje žalobkyně, Soudní dvůr zajisté ve svém rozsudku ze dne 11. září 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451, bod 41), shledal, že i když doporučení nejsou určena k tomu, aby vyvolávala závazné účinky, a nemohou zakládat práva, kterých se jednotlivci mohou dovolávat před vnitrostátními soudy, nejsou zcela prostá právních účinků.
- 46 Účinky, o kterých pojednává tato judikatura, je však třeba odlišovat od závazných právních účinků tvrzených žalobkyní, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobkyně tím, že podstatným způsobem mění její právní postavení. Zaprvé v témže bodě rozsudku zmíněného žalobkyní Soudní dvůr výslovně ozřejmil zamýšlené právní účinky, když vysvětlil, že vnitrostátní soudy mají povinnost zohlednit doporučení při rozhodování sporů, které jim byly předloženy, zejména pokud tato objasňují výklad vnitrostátních předpisů přijatých za účelem jejich provedení nebo pokud je jejich cílem doplnit závazné unijní právní předpisy (viz rozsudek ze dne 11. září 2003, Altair Chimica, C-207/01, EU:C:2003:451, bod 41 a citovaná judikatura).

- 47 Zadruhé požadavek „v nejvyšší možné míře“ zohlednit má odlišný právní účinek než účinky tvrzené žalobkyní, neboť uvedený požadavek ukládá povinnost odůvodnění. VRO tedy musí být schopen vysvětlit rozdíly oproti připomínkám Komise (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 22. února 2008, *Base v. Komise*, T-295/06, nezveřejněné, EU:T:2008:48, bod 65). Takový je též smysl bodu 38 rozsudku ze dne 15. září 2016, *Koninklijke KPN a další (C-28/15, EU:C:2016:692)*, ve kterém Soudní dvůr shledal, že se VRO může od metodiky „PURE BULRIC“ upřednostňované v doporučení 2009/396 odchýlit, přičemž „takový postup musí odůvodnit“.
- 48 V tomto ohledu čl. 19 odst. 2 rámcové směrnice výslovně stanoví, že „[p]okud se [VRO] rozhodne neřídit se doporučením, informuje o tom Komisi spolu s odůvodněním svého stanoviska“. V článku 7 odst. 3 rámcové směrnice není stanovena žádná formální povinnost uvést odůvodnění, pokud jde o připomínky Komise k návrhu opatření předloženému VRO (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 22. února 2008, *Base v. Komise*, T-295/06, nezveřejněné, EU:T:2008:48, bod 65).
- 49 V tomto směru ACM v projednávané věci v příloze I svého rozhodnutí ze dne 27. září 2018 vysvětlil, jak v nejvyšší možné míře zohlednil připomínky Komise. Obsah a znění této přílohy nasvědčují tomu, že tento VRO posoudil a komentoval připomínky Komise, aniž je pro sebe považoval za závazné.
- 50 Každopádně by povinností uvést odůvodnění, kterou by měly VRO, nemohly být dotčeny zájmy žalobkyně tím, že by se podstatným způsobem změnilo její právní postavení (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 22. února 2008, *Base v. Komise*, T-295/06, nezveřejněné, EU:T:2008:48, bod 65).
- 51 Ve třetí řadě žalobkyně tvrdí, že VRO nemohou nezohlednit připomínky vznesené v rámci postupu podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice, neboť by hrozilo riziko, že bude porušena povinnost loajální spolupráce stanovená v čl. 4 odst. 3 SEU. S odvoláním se na rozsudek ze dne 16. dubna 2015, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Telefonía Dialog (C-3/14, EU:C:2015:232)*, žalobkyně totiž zdůrazňuje, že tento postup spočívá – jak vyplývá z bodu 15 odůvodnění rámcové směrnice – v zajištění, aby rozhodnutí na vnitrostátní úrovni neměla nepříznivý vliv na jednotný trh nebo jiné cíle SFEU.
- 52 Povinnost loajální spolupráce však nemůže vést k tomu, že takovéto připomínky budou mít závazné právní účinky. Povinnost loajální spolupráce totiž nemůže vést k vyloučení podmínek přípustnosti, které jsou výslovně stanoveny v článku 263 SFEU (rozsudek ze dne 20. února 2018, *Belgie v. Komise*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 40). Kromě toho unijní normotvůrce výslovně určil právní účinky, které hodlal přiznat připomínkám vzneseným podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice, a proto povinnost loajální spolupráce nemůže mít širší rozsah tím, že budou přiznány právní účinky, jež normotvůrce nezamýšlel.
- 53 Ve čtvrté řadě žalobkyně tvrdí, že její stanovisko je potvrzeno vnitrostátní judikaturou, když cituje rozhodnutí *Bundesverwaltungsgericht* (Spolkový správní soud, Německo). Výše uvedená analýza však nemůže být zpochybněna vnitrostátní judikaturou. Podle ustálené judikatury totiž z požadavku na jednotné používání unijního práva vyplývá, že když určité jeho ustanovení neodkazuje na právo členských států, pokud jde o konkrétní pojem, musí být tento pojem vykládán autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím ke kontextu daného ustanovení a cíli sledovanému dotčenou právní úpravou (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2016, *Wathelet*, C-149/15, EU:C:2016:840, bod 28 a citovaná judikatura). Úryvek citovaný žalobkyní každopádně neumožňuje dovodit, že *Bundesverwaltungsgericht* (Spolkový správní soud) shledal, že připomínky Komise mají závazné právní účinky ve smyslu čl. 263 prvního pododstavce SFEU.
- 54 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba dospět k závěru, že z požadavku, aby dotčený VRO „v nejvyšší možné míře zohledn[il]“ připomínky vznesené Komisí na základě čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice, neplyne, že napadený akt má závazné právní účinky.

K argumentům vycházejícím z toho, že napadený akt představuje povolení

- 55 Žalobkyně má za to, že ačkoli připomínky Komise mají formu dopisu, představují povolení, na jehož základě mohl ACM přijmout rozhodnutí ze dne 27. září 2018.
- 56 V první řadě žalobkyně tvrdí, že předání připomínek podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice a zahájení druhé fáze podle článku 7 jsou dvěma větvemi téže alternativy, takže Komise má volbu mezi dvěma možnostmi, a sice nevetováním, či vetováním návrhu opatření, jež jí VRO oznámil.
- 57 Zprv je třeba podotknout, že je sice pravda, že předání připomínek a zahájení druhé fáze evropského konzultačního postupu představují alternativu, nejde však o binární volbu mezi nevetováním, či vetováním návrhu opatření oznámeného VRO, byť žalobkyně tvrdí opak. Pokud totiž Komise zahájí druhou fázi evropského konzultačního postupu, činí tak v závislosti na konkrétním případě buď na základě čl. 7 odst. 4 rámcové směrnice nebo čl. 7a odst. 1 uvedené směrnice, nebo na základě obou těchto ustanovení současně. Přitom pouze v rámci druhé fáze podle článku 7 může Komise rozhodnout, že bude od VRO vyžadovat, aby vzal svůj návrh zpět, pokud se nerozhodne stáhnout výhrady týkající se návrhu opatření. Naproti tomu druhá fáze podle článku 7a může nanejvýš vyústit ve vydání doporučení, které dotýčný VRO podnítl ke změně nebo zpětvzetí návrhu.
- 58 I když ve skutečnosti využití práva veta stanoveného v čl. 7 odst. 5 písm. a) rámcové směrnice vyvolává závazné právní účinky v tom smyslu, že dotýčný VRO již nebude oprávněn přijmout původně zamýšlená opatření, skutečnost, že Komise tohoto práva veta nevyužije, je rovnocenná nepřijetí rozhodnutí, takže tento postoj nevyvolává žádný závazný právní účinek (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise, T-109/06, EU:T:2007:384, body 105 a 106, a ze dne 22. února 2008, Base v. Komise, T-295/06, nezveřejněné, EU:T:2008:48, body 75 a 76).
- 59 Zadruhé dotýčný VRO odvozuje své pravomoci přímo z příslušných ustanovení rámcové směrnice a jejich výkon nevyžaduje žádné povolení ze strany Komise. Kromě toho žádné ustanovení uvedené směrnice nestanoví, že by nezahájení druhé fáze evropského konzultačního postupu bylo stavěno na roveň schválení oznámeného návrhu opatření, jež by povolovalo VRO jednat (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise, T-109/06, EU:T:2007:384, body 95 a 96, a ze dne 22. února 2008, Base v. Komise, T-295/06, nezveřejněné, EU:T:2008:48, body 66 a 68).
- 60 Pokud se tedy VRO rozhodne přijmout vnitrostátní opatření v jeho původní nebo pozměněné podobě, jsou závazné právní účinky plynoucí z tohoto opatření přičitatelné dotýčnému VRO, a nikoli připomínkám Komise nebo nezahájení druhé fáze evropského konzultačního postupu (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise, T-109/06, EU:T:2007:384, bod 106, a ze dne 22. února 2008, Base v. Komise, T-295/06, nezveřejněné, EU:T:2008:48, bod 77).
- 61 V druhé řadě má žalobkyně za to, že skutečnost, že opatření nakonec přijatá ACM mají právní účinky, nevylučuje existenci závazných právních účinků napadeného aktu, neboť oba tyto akty jsou výsledkem odlišných správních procesů a evropský konzultační postup je povinným stadiem.
- 62 V tomto ohledu je třeba uvést, že evropský konzultační postup je zajisté povinným stadiem procesu přijímání opatření, jež spadají do působnosti buď článků 15 či 16 rámcové směrnice, nebo článků 5 či 8 směrnice 2002/19 a mají dopad na obchod mezi členskými státy. Toto zjištění však nestačí k tomu, aby byly závazné právní účinky přiznány připomínkám vzneseným na základě čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice. Případné nedodržení tohoto povinného stadia by totiž mělo rozdílné účinky. Kdyby například VRO nezahájil evropský konzultační postup tím, že by návrh opatření nezpřístupnil ostatním

VRO, Komisi a BEREC, nebo by nevyčkal konce uvedeného postupu tím, že by přijal zamýšlená opatření, mohlo by to případně vést k žalobě pro nesplnění povinnosti podané k unijnímu soudu nebo k žalobě proti opatřením přijatým VRO podané k vnitrostátnímu soudu.

- 63 Z výše uvedeného vyplývá, že napadený akt nepředstavuje povolení, jež by ACM umožňovalo přijmout návrh opatření, a mělo by tak závazné právní účinky.

K argumentům vycházejícím ze skutečnosti, že údajně byla dotčena procesní práva žalobkyně

- 64 Žalobkyně má za to, že napadený akt má dopad na její procesní práva, neboť je zbavena možnosti být vyslechnuta v rámci druhé fáze evropského konzultačního postupu.

- 65 V první řadě žalobkyně tvrdí, že zahájení druhé fáze evropského konzultačního postupu zahrnuje několik procesních kroků, jež by jí umožnily být vyslechnuta, a případně mohly ovlivnit opatření nakonec přijatá ACM.

- 66 Avšak i za předpokladu, že by ochrana procesních práv některého ze zainteresovaných subjektů mohla ovlivnit napadnutelnost rozhodnutí o nezahájení konkrétního postupu, je ještě třeba posoudit, zda žalobkyně požívá podle rámcové směrnice procesní práva, jež musí unijní soud chránit.

- 67 Zaprvé je v této souvislosti nejprve nutno připomenout, že článek 6 rámcové směrnice stanoví, že má-li VRO v úmyslu přijmout opatření, která mají výrazný dopad na příslušný trh, má povinnost uspořádat veřejnou konzultaci na vnitrostátní úrovni, aby byla zainteresovaným subjektům poskytnuta příležitost vznést k návrhu opatření v přiměřené lhůtě připomínky. Podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice proběhne tato vnitrostátní konzultace před evropskou konzultací, aby tak bylo možné v rámci posledně zmíněné konzultace zohlednit připomínky zainteresovaných subjektů, jak je uvedeno v bodě 17 odůvodnění směrnice 2009/140, která změnila rámcovou směrnici.

- 68 Dále je třeba konstatovat, že evropský konzultační postup, jak byl koncipován v rámcové směrnici, se týká – ať již jde o první nebo druhou fázi – výlučně vztahů mezi dotyčným VRO na jedné straně a Komisí, ostatními VRO a BEREC na druhé straně, neboť rámcová směrnice nijak neupravuje případnou účast zainteresovaných subjektů na unijní úrovni (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise, T-109/06, EU:T:2007:384, body 119 až 122, a ze dne 22. února 2008, Base v. Komise, T-295/06, nezveřejněné, EU:T:2008:48, body 90 až 92).

- 69 I kdyby praxí Komise bylo jednak zveřejňovat na svých internetových stránkách akt, kterým zahajuje druhou fázi evropského konzultačního postupu, a jednak vyzývat zainteresované subjekty k předložení připomínek, žádné ustanovení rámcové směrnice jí neukládá povinnost uspořádat konzultaci zainteresovaných subjektů na unijní úrovni a s připomínkami zainteresovaných subjektů, jež byly obdrženy na vnitrostátní úrovni, se může seznámit při veřejné konzultaci předcházející evropskému konzultačnímu postupu.

- 70 Ve skutečnosti v případech, kdy rámcová směrnice zamýšlí dodatečnou účast zainteresovaných subjektů, čl. 7 odst. 6 a čl. 7a odst. 6 rámcové směrnice stanoví, že novou veřejnou konzultaci uspořádá na vnitrostátní úrovni dotyčný VRO, a to v souladu s článkem 6 rámcové směrnice.

- 71 Zadruhé článek 4 rámcové směrnice zakotvuje právo podat opravný prostředek proti opatřením přijatým VRO k nezávislému subjektu, jehož rozhodnutí, pokud uvedený subjekt nemá charakter soudu, podléhá soudnímu přezkumu ve smyslu článku 267 SFEU. V právním rámci stanoveném rámcovou směrnicí jsou opatření, jež mají dopad na zájmy podniků působících v odvětví elektronických komunikací, přijímána na vnitrostátní úrovni VRO, a nikoli Komisí, a musí tedy být možno je napadnout účinným opravným prostředkem na vnitrostátní úrovni.

- 72 Nezahájení druhé fáze evropského konzultačního postupu, jako v projednávané věci, přitom znamená, že konečné rozhodnutí bude přijato na vnitrostátní úrovni, případně přijetím zamýšlených opatření. Procesní práva zainteresovaných subjektů mohou tedy být chráněna u vnitrostátních soudů (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise, T-109/06, EU:T:2007:384, body 117 až 121, a ze dne 22. února 2008, Base v. Komise, T-295/06, nezveřejněné, EU:T:2008:48, body 88 až 92).
- 73 V druhé řadě žalobkyně zdůrazňuje zejména roli BEREC ve druhé fázi evropského konzultačního postupu. V tomto ohledu uvádí, že jelikož tato role vyplývá ze změn rámcové směrnice následujících po vydání usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise (T-109/06, EU:T:2007:384), je třeba projednávanou věc odlišovat od věci, v níž bylo vydáno uvedené usnesení.
- 74 V tomto ohledu může být nyní BEREC zajisté zapojen do druhé fáze evropského konzultačního postupu podle čl. 7 odst. 5 a čl. 7a odst. 3 až 5 rámcové směrnice. Tato okolnost však neznamená, že by existovala procesní práva žalobkyně, jež by měla být chráněna v rámci žaloby na základě článku 263 SFEU.
- 75 Zaprvé je třeba podotknout, jak to správně učinila Komise, že zahájení druhé fáze evropského konzultačního postupu není nezbytné k tomu, aby bylo BEREC umožněno sdílet své stanovisko k návrhu opatření, neboť podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice může BEREC již v první fázi vznést připomínky u dotyčného VRO ve stejné lhůtě jednoho měsíce, která se bez rozdílu vztahuje na VRO a Komisi.
- 76 Zadruhé rozlišování, které žalobkyně provádí mezi připomínkami, jež může BEREC vznést k návrhu opatření v rámci první fáze evropského konzultačního postupu, a stanoviskem, které tento orgán může vydat v rámci druhé fáze evropského konzultačního postupu podle čl. 7 odst. 5 rámcové směrnice, je irelevantní.
- 77 Předně je třeba uvést, že stanovisko BEREC vydané ve druhé fázi evropského konzultačního postupu se zajisté týká aktu Komise, kterým se zahajuje druhá fáze evropského konzultačního postupu, a výhrad, jež jsou v něm vyjádřeny, spíše než samotného návrhu opatření, jako je tomu v první fázi. Obě tyto výměny názorů se však *in fine* týkají návrhu opatření zpřístupněného dotyčným VRO.
- 78 Z téhož důvodu není důležité, že Komise musí podle čl. 7 odst. 5 rámcové směrnice „v nejvyšší možné míře“ zohlednit stanovisko BEREC. Tento požadavek není navíc relevantní, neboť Komise musí obecně „v nejvyšší možné míře [zohlednit] veškeré stanoviska, doporučení, pokyny, rady nebo osvědčené regulační postupy vydané či přijaté sdružením BEREC“, v souladu s čl. 3 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1211/2009 ze dne 25. listopadu 2009 o zřízení BEREC a Úřadu (Úř. věst. 2009, L 337, s. 1) [zrušeným a nahrazeným článkem 4 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1971 ze dne 11. prosince 2018 o zřízení (BEREC) a Agentury na podporu BEREC (Úřad BEREC), o změně nařízení (EU) 2015/2120 (Úř. věst. 2018, L 321, s. 1)]. Vzhledem k tomu, že BEREC vznesl připomínky předtím, než je vznesl Komise, v rámci první fáze evropského konzultačního postupu, posledně zmíněná je každopádně musí v nejvyšší možné míře zohlednit.
- 79 Zatřetí účast v rámci druhé fáze evropského konzultačního postupu BEREC, tedy institucionálního orgánu odlišného od zainteresovaných subjektů, je bezvýznamná pro ochranu údajných procesních práv žalobkyně.
- 80 Ve třetí řadě žalobkyně odkazuje na rozsudky ze dne 24. května 2011, Komise v. Kronoply a Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, body 57 až 59), a ze dne 27. února 2014, Stichting Woonpunt a další v. Komise (C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 30), v oblasti státních podpor. Jedná se o věci, v nichž byla nadnesena otázka dodržování procesních práv v rámci žaloby proti tzv. rozhodnutím Komise „nevznášet námítky“, spadajícím do působnosti čl. 4 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne

22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), poté nahrazeného článkem 4 odst. 3 nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. 2015, L 248, s. 9).

- 81 Tato judikatura je však v projednávané věci irelevantní. Na jedné straně přezkum slučitelnosti státních podpor totiž spadá v souladu s čl. 108 odst. 3 SFEU do výlučné pravomoci Komise, takže zainteresované subjekty mohou účelně uplatnit své případné připomínky pouze na unijní úrovni.
- 82 V projednávané věci přitom s ohledem na skutečnost, že opatření, na která se vztahuje rámcové směrnice, jsou v zásadě přijímána na vnitrostátní úrovni, a nikoli Komisí, stačí, že zainteresované subjekty jsou vyslechnuty na vnitrostátní úrovni, přinejmenším když se Komise omezí na vznesení připomínek podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise, T-109/06, EU:T:2007:384, bod 128, a ze dne 22. února 2008, Base v. Komise, T-295/06, nezveřejněné, EU:T:2008:48, bod 94).
- 83 Na druhé straně rozhodnutí přijatá Komisí ve věcech zmíněných žalobkyní mají závazné právní účinky, neboť výslovně prohlašují dotčené podpory za slučitelné s vnitřním trhem.
- 84 V projednávané věci však napadený akt výslovně neprohlašuje návrh opatření za slučitelný s unijním právem. Právní rámec stanovený rámcovou směrnicí byl použitelný před zpřístupněním návrhu opatření Komisi a je nadále použitelný nezávisle na stanovisku zaujatém Komisí v napadeném aktu. Napadený akt tedy nevyvolává závazné právní účinky, a judikatura citovaná žalobkyní tudíž není v projednávané věci relevantní (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise, T-109/06, EU:T:2007:384, body 125 a 127).
- 85 S ohledem na výše uvedené úvahy je nutno dospět k závěru, že napadeným aktem, který vylučuje zahájení druhé fáze evropského konzultačního postupu, nejsou dotčena procesní práva žalobkyně.

K obsahu napadeného aktu

- 86 Je ještě třeba přezkoumat obsah napadeného aktu s cílem posoudit, zda tento akt navzdory kontextu, v němž byl přijat, má přesto závazné právní účinky.

K argumentům vycházejícím ze znění napadeného aktu

- 87 Komise podotýká, že ze znění napadeného aktu vyplývá, že neměla v úmyslu mu přiznat závazné právní účinky.
- 88 V tomto ohledu je v první řadě třeba podotknout, že napadený akt na několika místech zmiňuje, že obsahuje „připomínky“. Předmět napadeného aktu tak nejprve uvádí, že se jedná o „[p]řipomínky podle čl. 7 odst. 3 [rámcové směrnice]“, navzdory nevhodnému použití výrazu „rozhodnutí“ v názvu téhož předmětu.
- 89 Dále pod nadpisem „Postup“ Komise připomíná, že „[v] souladu s čl. 7 odst. 3 [rámcové směrnice] mohou [VRO], [BEREC] a Komise vznášet připomínky u dotčeného VRO k oznámeným návrhům opatření“.
- 90 Navíc pod nadpisem „Připomínky“ Komise uvádí, že „[p]o posouzení oznámení a doplňujících informací poskytnutých ACM si přeje vznést následující připomínky“, přičemž tento úvod byl doplněn poznámkou pod čarou uvádějící „[v] souladu s čl. 7 odst. 3 [rámcové směrnice]“.

- 91 Konečně Komise v závěru napadeného aktu rovněž připomíná, že „[v] souladu s čl. 7 odst. 7 [rámcové směrnice] ACM v nejvyšší možné míře zohlední připomínky ostatních VRO, BEREC a Komise a může přijmout konečný návrh opatření a v takovém případě jej sdělí Komisi“.
- 92 V druhé řadě jsou komentáře Komise převážně formulovány jako nezávazné. Komise tak dospívá nejprve k závěru, že zejména „nerozporuje závěr o [společné významné tržní síle]“.
- 93 Pokud jde dále o přiměřenost zamýšlených nápravných opatření, Komise zejména „požaduje, aby ACM posílil svou argumentaci“ ohledně vhodnosti a přiměřenosti navrhovaných opatření, a „vyzývá ACM k tomu, aby lépe vysvětlil“, jak by tato opatření umožnila dosáhnout cíle efektivních investic.
- 94 Pokud jde dále o zamýšlené opatření stanovení cen, Komise „požaduje, aby ACM zvažil“ jiný přístup ke kontrole cen.
- 95 Konečně v závěrečných poznámkách Komise zejména „vyzývá ACM, aby pečlivě monitoroval“ vývoj trhu, konkrétně pokud jde o potenciální závazky týkající se dohod o spolupráci a spolufinancování a jejich dopad na objem investic, na ceny a intenzitu hospodářské soutěže na maloobchodní úrovni.
- 96 Z toho vyplývá, že přijetím napadeného aktu Komise neusilovala o uložení právně závazných povinností, což je výklad, s nímž se ztotožňuje ACM, jemuž je tento akt určen, jak vyplývá ze znění jeho rozhodnutí ze dne 27. září 2018, konkrétně z přílohy I.

K argumentům vycházejícím z předmětu připomínek uvedených v napadeném aktu

- 97 Žalobkyně tvrdí, že usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise (T-109/06, EU:T:2007:384), není v projednávané věci relevantní. Ve věci, v níž bylo uvedené usnesení vydáno, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Komise pro telekomunikační trh, Španělsko) zpřístupnila návrh opatření Komisi, jenž byl zapsán do rejstříku pod č. ES/2005/0330, a Komise vznesla k tomuto návrhu připomínky podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice. Po podání žaloby k Tribunálu na základě článku 263 SFEU dospěl Tribunál zejména k závěru, že připomínky Komise nejsou aktem se závaznými právními účinky.
- 98 Podle žalobkyně se projednávaná věc liší od relevantních okolností ve věci, v níž bylo vydáno usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise (T-109/06, EU:T:2007:384). V tomto ohledu napadený akt obsahuje připomínky týkající se vymezení trhu a nápravných opatření zamýšlených ACM, kdežto připomínky ve věci ES/2005/0330 se týkaly hospodářské analýzy VTS, a tedy představovaly méně zásadní výhrady. Kromě toho, na rozdíl od analýzy VTS provedené španělským VRO ve věci ES/2005/0330 je přístup ACM v projednávané věci zjevně a *prima facie* v rozporu s předpisovým rámcem, neboť se odchyluje od instrukcí obsažených v příslušných dokumentech obsahujících pokyny, konkrétně v doporučení Komise 2014/710/EU ze dne 9. října 2014 o relevantních trzích produktů a služeb v odvětví elektronických komunikací, které připadají v úvahu pro regulaci *ex ante* podle rámcové směrnice (Úř. věst. 2014, L 295, s. 79), a pokynech Komise pro analýzu trhu a posuzování významné tržní síly podle předpisového rámce Unie pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. 2018, C 159, s. 1).
- 99 V první řadě je třeba podotknout, jak to správně činí Komise, že žalobkyně nevysvětluje, jak by rozdíly v předmětu připomínek vznesených Komisí mohly odůvodnit odlišení projednávané věci od věci, v níž bylo vydáno usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise (T-109/06, EU:T:2007:384).
- 100 Zprvč znění čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice nečiní žádný rozdíl ohledně předmětu připomínek vznesených Komisí v první fázi evropského konzultačního postupu.

- 101 Zadržé je pravda, že předmět výhrad Komise určuje, zda posledně zmíněná zahájí druhou fázi podle článku 7 nebo druhou fázi podle článku 7a, nebo obě dvě. Nicméně i za předpokladu, že by připomínky vznesené v projednávané věci skutečně představovaly výhrady odůvodňující zahájení druhé fáze evropského konzultačního postupu, totéž ustanovení, tj. čl. 7 odst. 4 rámcové směrnice by se použil jak ve věci ES/2005/0330, tak v projednávané věci, jelikož výhrady týkající se VTS nebo vymezení trhu spadají do působnosti uvedeného ustanovení. Kromě toho rozlišování mezi teoretickou analýzou a hospodářskou analýzou VTS provedené žalobkyní je v tomto směru irelevantní.
- 102 V druhé řadě žalobkyně tvrdí, že na rozdíl od věci ES/2005/0330 je návrh opatření v projednávané věci v rozporu s předpisovým rámcem, jelikož vymezení trhu se odchyluje od přístupu popsaného v doporučení 2014/710 a analýza společné významné tržní síly navíc nevychází z analytického rámce pokynů Komise pro analýzu trhu a posuzování významné tržní síly podle předpisového rámce Unie pro sítě a služby elektronických komunikací. ACM se přitom měl v zásadě řídit instrukcemi uvedenými v těchto dokumentech obsahujících pokyny.
- 103 V tomto ohledu je třeba připomenout, že se ACM může odchýlit od instrukcí uvedených v těchto dokumentech obsahujících pokyny, pokud dospěje při posuzování dané situace k závěru, že tyto instrukce nevyhovují daným okolnostem, jak bylo vysvětleno v bodech 41 až 43 výše. V projednávané věci s ohledem na informace, jež poskytl ACM, zejména ohledně zvláštností trhu v Nizozemsku, považovala Komise za dostačující vznést připomínky bez zahájení druhé fáze evropského konzultačního postupu.
- 104 V třetí řadě je každopádně třeba poznamenat, že rozdíly v předmětu komentářů uvedených Komisí a odlišnosti oproti dokumentům obsahujícím pokyny, na které poukázala žalobkyně, nejsou relevantní, pokud jde o právní účinky připomínek předaných VRO na základě čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice.
- 105 Z výše uvedených úvah vyplývá, že právní kontext, v němž byl napadený akt přijat, ani obsah tohoto aktu neprokazují, že je aktem se závaznými právními účinky. Je tedy třeba posoudit, zda napadený akt má či nemá přípravnou povahu.

K přípravné povaze napadeného aktu

K argumentům vycházejícím z výsledků interního postupu

- 106 Žalobkyně nesouhlasí s argumentací Komise, podle které je napadený akt přípravným aktem. Napadený akt totiž podle ní představuje závěrečné stadium správního procesu na unijní úrovni. Vzhledem k tomu, že Komise již nemá příležitost zasáhnout později, napadený akt vyjadřuje její konečné stanovisko, kterým se uzavírá interní postup, na rozdíl od relevantních okolností v judikatuře uvedené na podporu usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise (T-109/06, EU:T:2007:384, bod 97). Kromě toho, kdyby nebyla uznána konečná povaha napadeného aktu, nebylo by možné zpochybnit legalitu aktů tohoto druhu.
- 107 V této souvislosti je v první řadě třeba podotknout, že navzdory skutečnosti, že připomínky vznesené Komisí nebyly následovány žádným dalším aktem unijních orgánů, čímž se okolnosti projednávané věci liší od relevantních okolností v judikatuře zmíněné v bodě 106 výše, jak na to poukázala žalobkyně, Tribunál výslovně shledal, že dopis Komise obsahující připomínky podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice je přípravným unijním aktem v rámci postupu vedoucího k přijetí vnitrostátních opatření dotýčným VRO (usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise, T-109/06, EU:T:2007:384, bod 97).

- 108 V druhé řadě, jak správně uvádí Komise, evropský konzultační postup, který v projednávané věci vedl k předání připomínek Komise VRO, není výsledkem, nýbrž je pouze jedním stadiem správního postupu vedoucího k přijetí opatření, jež jsou komentována v uvedených připomínkách.
- 109 Jak vyplývá z výše uvedené analýzy, účelem předpisového rámce použitelného v projednávané věci není zavést rozdělení dvou pravomocí, a to vnitrostátní pravomoci a unijní pravomoci, které by měly odlišné cíle, ale naopak zakládá výlučnou rozhodovací pravomoc VRO. Tato pravomoc je omezena pouze právem veta, jež může Komise využít za určitých okolností, pod které projednávaná věc nespadá, a každopádně nemůže vyústit v to, že Komise přijme opatření namísto VRO.
- 110 Případné zapojení Komise, ostatních VRO a BEREC do procesu vedoucího k přijetí vnitrostátních opatření nemůže zpochybnit jejich kvalifikaci jako „vnitrostátní opatření“, když akty přijaté Komisí, ostatními VRO a BEREC představují jednu fázi postupu, v němž dotyčný VRO jako jediný vykonává pravomoc k přijetí konečného rozhodnutí, aniž je vázán přípravnými akty těchto institucionálních aktérů (viz obdobně rozsudek ze dne 19. prosince 2018, Berlusconi a Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, body 41 až 44).
- 111 V třetí řadě unijní normotvůrce tím, že zvolil takový správní postup, který stanovuje přijetí Komisí, ostatními VRO a BEREC přípravných aktů ke konečným opatřením dotyčného VRO, jež mají závazné právní účinky a mohou nepříznivě zasahovat do právního postavení dotčených stran, měl v úmyslu zavést zvláštní mechanismus spolupráce mezi těmito aktéry, který však spočívá na výlučné pravomoci dotyčného VRO přijímat konečná rozhodnutí.
- 112 Nezbytným předpokladem účinnosti takového rozhodovacího procesu je přitom jednotný soudní přezkum, který je vykonán až po přijetí opatření dotyčným VRO, kterým se končí správní postup, tedy opatření, která jako jediná mohou vyvolávat závazné právní účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobkyně tím, že podstatným způsobem mění její právní postavení. Výklad článku 263 SFEU ve světle zásady loajální spolupráce tedy odůvodňuje, že akty přijaté jinými institucionálními aktéry než dotyčným VRO nepodléhají přezkumu unijním soudem podle článku 263 SFEU (viz obdobně rozsudek ze dne 19. prosince 2018, Berlusconi a Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, body 47 až 49).

K argumentům vycházejícím z práva na účinnou soudní ochranu

- 113 Žalobkyně má za to, že právo na účinnou soudní ochranu, zakotvené zejména v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, vyžaduje, aby byla žaloba proti napadenému aktu u Tribunálu považována za přípustnou, neboť Tribunál představuje jediný soud příslušný k přezkumu platnosti aktu orgánů. To platí tím spíše, že vnitrostátní soudy přikládají určitou váhu připomínkám vzneseným podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice.
- 114 V této souvislosti je třeba v první řadě připomenout, že podmínky přípustnosti stanovené v článku 263 SFEU sice musí být vykládány ve světle základního práva na účinnou právní ochranu, avšak tento výklad nemůže vést k vyloučení podmínek výslovně stanovených v uvedené Smlouvě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 98 a citovaná judikatura, a usnesení ze dne 28. února 2017, NF v. Evropská rada, T-192/16, EU:T:2017:128, bod 74).
- 115 V druhé řadě v systému zavedeném rámcovou směrnicí hrají VRO ústřední roli a v tomto ohledu článek 4 této směrnice ukládá členským státům povinnost zavést mechanismus pro podání opravného prostředku proti rozhodnutím těchto orgánů, čímž vytváří komplexní systém soudní ochrany (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. prosince 2007, Vodafone España a Vodafone Group v. Komise, T-109/06, EU:T:2007:384, bod 101, a ze dne 22. února 2008, Base v. Komise, T-295/06, nezveřejněné, EU:T:2008:48, bod 71).

- 116 Na jedné straně, pokud je tedy – jako v projednávané věci – role Komise omezena na předání připomínek na základě čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice, jež v zásadě vede k přijetí rozhodnutí dotyčným VRO, existuje možnost podat opravný prostředek u dotčeného vnitrostátního soudu. Tento vnitrostátní soud případně může v souladu s článkem 267 SFEU předložit Soudnímu dvoru předběžné otázky týkající se unijního předpisového rámce použitelného na danou situaci. I když článek 263 SFEU vylučuje přezkum nezávazných unijních aktů Soudním dvorem, článek 267 SFEU mu totiž svěřuje pravomoc bez jakékoli výjimky rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Unie (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, bod 8, a ze dne 20. února 2018, *Belgie v. Komise*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 44).
- 117 Na druhé straně, pokud Komise využije svého práva veta podle čl. 7 odst. 5 písm. a) rámcové směrnice, daný postup nevede k vydání vnitrostátního rozhodnutí, nýbrž vede k přijetí unijního aktu se závaznými právními účinky, a opravný prostředek lze pak v takovémto případě podat u unijního soudu na základě článku 263 SFEU.
- 118 Ve třetí řadě skutečnost, že vnitrostátní soudy přikládají při posuzování skutečností dané věci značnou váhu připomínkám vzneseným Komisí podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice, je irelevantní. Na jedné straně posouzení provedené vnitrostátními soudy by nikdy nemohlo vést k tomu, že aktu přijatému některým unijním orgánem budou přiznány závazné právní účinky, které mu nepřiznává unijní právo. Na druhé straně v případě sporu ohledně takovýchto připomínek mezi účastníky řízení u vnitrostátního soudu může tento soud položit předběžné otázky Soudnímu dvoru, jak bylo vysvětleno v bodě 116 výše.
- 119 Každopádně je třeba podotknout, že v jediném rozhodnutí vnitrostátního soudu, které žalobkyně uvádí na podporu svého argumentu, je odkaz na postoj Komise pouze jedním z mnoha důvodů, takže uvedený soud nevycházel výlučně z případné váhy přiznané dopisu Komise, který byl podle čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice předán ACM.
- 120 Ze všech výše uvedených úvah tedy vyplývá, že napadený akt, který nemá závazné právní účinky a má přípravnou povahu, není aktem, jež by žalobkyně mohla napadnout žalobou u unijního soudu na základě článku 263 SFEU, aby tak zpochybnila nezahájení druhé fáze evropského konzultačního postupu.
- 121 Námitce nepřípustnosti vznesené Komisí musí tudíž být vyhověno a projednávaná žaloba musí být prohlášena za nepřípustnou, aniž je nutno posoudit druhý důvod nepřípustnosti týkající se aktivní legitimace žalobkyně nebo rozhodnout o návrzích na vstup vedlejšího účastníka do řízení, které podaly Nizozemské království, jakož i společnosti T-Mobile Netherlands Holding, T-Mobile Netherlands, T-Mobile Thuis a Tele2 Nederland.

K nákladům řízení

- 122 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Žalobkyně tedy ponese vlastní náklady řízení a vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení, nahradí žalobkyně náklady řízení vynaložené Komisí, s výjimkou nákladů souvisejících s návrhy na vstup vedlejších účastníků do řízení.
- 123 Podle čl. 144 odst. 10 jednacího řádu platí, že skončí-li hlavní řízení před rozhodnutím o návrhu na vstup vedlejšího účastníka do řízení, ponese navrhovatelé i hlavní účastníci řízení vlastní náklady řízení související s návrhem na vstup vedlejšího účastníka do řízení. Nizozemské království, jakož i společnosti T-Mobile Netherlands Holding, T-Mobile Netherlands, T-Mobile Thuis a Tele2

Nederland tudíž ponese vlastní náklady řízení související s příslušnými návrhy na vstup vedlejšího účastníka do řízení. Žalobkyně a Komise navíc ponese vlastní náklady řízení související s těmito návrhy na vstup vedlejších účastníků do řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (první senát)

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se odmítá jako nepřijatelná.**
- 2) **Není již důvodné rozhodnout o návrzích na vstup vedlejšího účastníka do řízení podaných Nizozemským královstvím, jakož i společnostmi T-Mobile Netherlands Holding BV, T-Mobile Netherlands BV, T-Mobile Thuis BV a Tele2 Nederland BV.**
- 3) **Společnost VodafoneZiggo Group BV ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí, s výjimkou nákladů souvisejících s návrhy na vstup vedlejších účastníků do řízení.**
- 4) **Společnost VodafoneZiggo Group, Komise, Nizozemské království, jakož i společnosti T-Mobile Netherlands Holding, T-Mobile Netherlands, T-Mobile Thuis a Tele2 Nederland ponese vlastní náklady řízení související s návrhy na vstup vedlejšího účastníka do řízení.**

V Lucemburku dne 9. července 2019.

Vedoucí soudní kanceláře
E. Coulon

Předseda
I. Pelikánová