



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

25. veljače 2021.*

„Žalba – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktiva 2002/21/EZ, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ – Jačanje unutarnjeg tržišta elektroničkih komunikacija – Članak 7. stavci 3. i 7. – Prijedlog mjere koji je stavilo na raspolaganje državno regulatorno tijelo – Tržište pružanja veleprodajnih usluga na fiksnoj lokaciji u Nizozemskoj – Zajednička značajna tržišna snaga – Primjedbe Europske komisije priopćene državnom regulatornom tijelu – Obveza državnog regulatornog tijela da ih u najvećoj mjeri uzme u obzir – Doseg – Članak 263. UFEU-a – Tužba za poništenje – Dopusštenost – Akt koji se može pobijati – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima”

U predmetu C-689/19 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 18. rujna 2019.,

VodafoneZiggo Group BV, sa sjedištem u Utrechtu (Nizozemska), koji zastupaju W. Knibbeler, A. Pliego Selie i B. Verheijen, *advocaten*,

žalitelj,

a druga stranka postupka je:

Europska komisija, koju zastupaju L. Nicolae i G. Braun, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: E. Juhász, u svojstvu predsjednika vijeća, C. Lycourgos i I. Jarukaitis (izvjestitelji), suci,

nezavisni odvjetnik: G. Pitruzzella,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

- 1 Svojom žalbom društvo VodafoneZiggo Group BV (u daljnjem tekstu: VodafoneZiggo) zahtijeva poništenje rješenja Općeg suda Europske unije od 9. srpnja 2019., VodafoneZiggo Group/Komisija (T-660/18, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje, EU:T:2019:546), kojim je taj sud odbacio kao nedopuštenu njegovu tužbu za poništenje odluke koja je navodno sadržana u dopisu Europske komisije od 30. kolovoza 2018., upućenom Autoriteit Consument en Markt (Tijelo za potrošače i tržište, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: ACM) koji je sadržavao njezine primjedbe na prijedlog dviju mjera koje je ACM stavio na raspolaganje koje se odnose na tržište pružanja veleprodajnih usluga na fiksnoj lokaciji u Nizozemskoj (predmeti NL/2018/2099 i NL/2018/2100) (C(2018) 5848 *final*; u daljnjem tekstu: sporni akt).

Pravni okvir

- 2 Uvodna izjava 15. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2013., L 241, str. 8. i ispravak SL 2013., L 241, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.) (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva), glasi:

„Važno je da se državna regulatorna tijela konzultiraju sa svim zainteresiranim stranama o predloženoj odluci i da uzmu u obzir njihove primjedbe prije donošenja konačne odluke. Kako bi se osiguralo da odluke na nacionalnoj razini nemaju negativan učinak na jedinstveno tržište ili druge ciljeve iz [UFEU-a], državna regulatorna tijela također trebaju dostaviti nacрте odluka Komisiji i drugim državnim regulatornim tijelima dajući im mogućnost za primjedbe. [...] Slučajevi kod kojih se primjenjuju postupci iz članaka 6. i 7. definirani su u ovoj Direktivi [...] Komisija bi morala imati mogućnost [...] zahtijevati od državnog regulatornog tijela povlačenje nacрте mjere u dijelu koji se tiče definicije relevantnih tržišta ili određivanja odnosno neodređivanja poduzeća sa značajnom tržišnom moći ako takve odluke mogu zapriječiti pristup jedinstvenom tržištu ili nisu u skladu s pravom Zajednice [...]”

- 3 Uvodnom izjavom 19. Direktive 2009/140, kojom su, među ostalim, izmijenjeni članci 6. i 7. prvotne verzije Direktive 2002/21, pojašnjava se:

„Mehanizam Zajednice, kojim se omogućava Komisiji da zatraži od državnih regulatornih tijela da odustanu od planiranih mjera koje se odnose na utvrđivanje tržišta i imenovanje operatora koji imaju značajnu tržišnu snagu, značajno je pridonio jedinstvenom pristupu pri određivanju okolnosti pod kojima se može primijeniti prethodna (*ex-ante*) regulacija i onih pod kojima operatori podliježu takvoj regulaciji. Praćenjem tržišta koje je provela Komisija te posebno iskustvom s postupkom iz članka 7. Direktive [2002/21], pokazalo se da bi nedosljednosti u primjeni pravnih sredstava državnih regulatornih tijela, čak pod sličnim tržišnim uvjetima, mogle dovesti u pitanje unutarnje tržište elektroničkih komunikacija. Stoga Komisija smije sudjelovati u osiguranju više razine dosljednosti pri primjeni pravnih sredstava tako što donosi [preporuke] o prijedlozima mjera koje predlažu državna regulatorna tijela. Kako bi iskoristila stručno znanje državnih regulatornih tijela o analizi tržišta, prije donošenja svojih odluka i/ili [preporuka], Komisija se treba posavjetovati s [Tijelom europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC)].”

- 4 U članku 2. točki (g) te okvirne direktive „državno regulatorno tijelo” (u daljnjem tekstu: DRT) definirano je kao „tijelo ili tijela koja su od države članice dobila neku od regulatornih zadaća utvrđenih ovom Direktivom [...]”.

- 5 Člankom 4. navedene direktive, naslovljenim „Pravo žalbe”, u stavcima 1. i 2. određuje se:

„1. Države članice osiguravaju učinkoviti mehanizam na nacionalnoj razini na temelju kojeg bilo koji korisnik ili poduzeće, koji daju na korištenje elektroničke komunikacijske mreže i/ili pružaju elektroničke komunikacijske usluge, a na koje utječe odluka [DRT-a], ima pravo uložiti žalbu protiv te odluke žalbenom tijelu koje je neovisno od umiješanih stranaka. Ovo tijelo, koje može biti sud, mora [raspolagati potrebnom stručnošću koja] mu omogućuje da učinkovito obavi svoje zadaće. Države članice osiguravaju da se osnovanost zahtjeva valjano uzme u obzir te da postoji učinkoviti žalbeni mehanizam.

Do ishoda žalbe na snazi ostaje odluka [DRT-a], osim ako se ne donesu privremene mjere u skladu s nacionalnim pravom.

2. Ako nije pravosudno tijelo, žalbeno tijelo iz stavka 1. uvijek daje pisano obrazloženje svoje odluke. Isto tako, u takvim slučajevima njegova je odluka podložna reviziji suda u smislu članka [267. UFEU-a].”

- 6 Članak 5. iste okvirne direktive odnosi se na pružanje informacija. U njegovu stavku 2. propisuje se:

„Države članice osiguravaju dostavljanje informacija Komisiji od strane [DRT-ova], na njezin obrazložen zahtjev, koje su joj potrebne za izvršavanje zadaća iz [UFEU-a]. [...]

Države članice osiguravaju [...] da informacije koje su date jednom [DRT-u] budu, nakon obrazloženog zahtjeva, dostupne i drugom takvom tijelu, u istoj ili u drugoj državi članici, kad je to potrebno radi omogućavanja bilo kojemu od tih tijela izvršavanja obveza prema pravu Zajednice.”

- 7 Članak 6. Okvirne direktive odnosi se na „Mehanizam za javnu raspravu i transparentnost”. U skladu s prvim i drugim stavkom tog članka:

„Osim u slučajevima koji potpadaju pod članak 7. stavak 9., [...] države članice osiguravaju da [DRT-ovi], kada namjeravaju poduzeti mjere u skladu s ovom Direktivom [...], ili kada namjeravaju propisati ograničenja [...], a koja imaju značajan utjecaj na mjerodavno tržište, pruže zainteresiranim strankama mogućnost davanja primjedbi na prijedlog mjera u razumnom roku.

[DRT-ovi] objavljuju svoje nacionalne postupke rasprave.”

- 8 Člankom 7. te okvirne direktive naslovljenim „Jačanje unutarnjeg tržišta elektroničkih komunikacija” propisuje se:

„1. Pri obavljanju svojih zadaća slijedom ove Direktive [...], [DRT-ovi] u najvećoj mjeri vode računa o ciljevima utvrđenim u članku 8., [uključujući one koji se] odnose na djelovanje unutarnjeg tržišta.

2. [DRT-ovi] doprinose razvoju unutarnjeg tržišta međusobno djelujući i radeći s Komisijom i BEREC-om na transparentan način, kako bi se u svim državama članicama osigurala dosljedna primjena odredaba ove Direktive [...]

3. Kada [DRT], ako nije drukčije predviđeno u preporukama ili smjernicama donesenim sukladno članku 7.b., nakon završetka javne rasprave iz članka 6., kani poduzeti mjere:

(a) koje potpadaju pod članke 15. ili 16. ove Direktive [...]; i

(b) koje bi utjecale na trgovinu između država članica;

[DRT] stavlja, istodobno, prijedlog mjera na raspolaganje Komisiji, BEREC-u i [DRT-ovima] u drugim državama članicama, zajedno s obrazloženjem na kojem se mjere temelje [...] te o tome obavješćuje Komisiju, BEREC i [druge DRT-ove]. [DRT-ovi], BEREC i Komisija mogu dostaviti primjedbe dotičnom [DRT-u] samo u roku od mjesec dana. Jednomjesečni rok ne može se produljiti.

4. Kada je cilj predviđenih mjera iz stavka 3.:

- (a) određivanje mjerodavnog tržišta koje se razlikuje od onih navedenih u Preporuci u skladu s člankom 15. stavkom 1.; ili
- (b) donošenje odluke o mogućem određivanju nekog poduzeća koje bi, samostalno ili zajedno s drugima, imalo značajnu tržišnu snagu na temelju članka 16. stavaka 3., 4. ili 5.;

i koje bi utjecale na trgovinu između država članica, a Komisija je [DRT] obavijestila da smatra da bi prijedlog tih mjera stvorio prepreku jedinstvenom tržištu, ili ozbiljno sumnja u usklađenost tih mjera s pravom Zajednice, a posebno s ciljevima iz članka 8., prijedlog mjera se ne usvaja daljnja dva mjeseca. Ovaj se rok ne može produljiti. Komisija [druge DRT-ove] obavješćuje o svojim rezervama u takvom slučaju.

5. U roku od dva mjeseca iz stavka 4. Komisija može:

- (a) donijeti odluku kojom od dotičnog [DRT-a] traži da povuče prijedlog mjere; i/ili
- (b) donijeti odluku da ukine svoje rezerve u vezi prijedloga mjera iz stavka 4.

Prije objavljivanja odluke, Komisija u najvećoj mjeri uzima u obzir mišljenje BEREC-a. Uz tu odluku dostavlja se detaljna i nepristrana analiza razloga zbog kojih Komisija smatra da prijedlog mjera ne bi trebalo usvojiti, zajedno s određenim prijedlozima za izmjenu predloženih mjera.

6. Kada je Komisija donijela odluku u skladu sa stavkom 5., kojom od [DRT-a] traži da povuče prijedlog mjera, [DRT] izmjenjuje ili povlači prijedlog mjera u roku od šest mjeseci od datuma odluke Komisije. Kada se prijedlog mjera izmjenjuje, [DRT] provodi javnu raspravu u skladu s postupcima navedenim u članku 6., te Komisiju, u skladu s odredbama stavka 3., ponovno obavješćuje o izmijenjenom prijedlogu mjera.

7. [Dotični DRT] u najvećoj mjeri uzima u obzir primjedbe drugih [DRT-ova], BEREC-a i Komisije te može, osim u slučajevima obuhvaćenim stavkom 4. i stavkom 5. točkom (a), donijeti pripremljeni prijedlog mjera i, kada to učini, dostaviti ga Komisiji.

8. [DRT] dostavlja Komisiji i BEREC-u sve donijete konačne mjere koje potpadaju pod članak 7. stavak 3. točke (a) i (b).

9. U iznimnim okolnostima, kada [DRT] smatra da, iznimno od postupaka navedenih u stavcima 3. i 4., postoji potreba za žurnim djelovanjem kako bi se zaštitilo tržišno natjecanje i interesi korisnika, [taj DRT] može odmah donijeti razmjerne i privremene mjere. [DRT] te mjere bez odgode, s potpunim obrazloženjem, dostavlja Komisiji, drugom [DRT-u] i BEREC-u. Odluka [DRT-a] da takve mjere učini trajnima ili da produlji rok njihove valjanosti podložna je odredbama stavaka 3. i 4.”

9. Člankom 15. navedene okvirne direktive utvrđuju se postupci utvrđivanja i određivanja tržišta, dok se njezin članak 16. odnosi na postupak analize tržišta.

- 10 Člankom 19. iste okvirne direktive, naslovljenim „Postupci usklađivanja”, propisuje se u njegovim stavcima 1. i 2.:

„1. [...] kada Komisija utvrdi da odstupanja između [DRT-ova] u provedbi regulatornih zadaća utvrđenih u ovoj Direktivi [...] mogu stvoriti zapreku unutarnjem tržištu, Komisija može, u najvećoj mjeri uzimajući u obzir mišljenje BEREC-a, dati preporuku ili donijeti odluku u vezi s usklađenom primjenom odredaba ove Direktive [...]

2. [...]

Države članice osiguravaju da [DRT-ovi] u najvećoj mjeri poštuju te preporuke pri obavljanju svojih zadaća. Kada [DRT] odluči ne pridržavati se preporuke, o tome obavješćuje Komisiju obrazlažući svoje stajalište.”

Okolnosti spora

- 11 Okolnosti spora, kako su izložene u točkama 1. i 10. do 18. pobijanog rješenja, mogu se sažeti kako slijedi.
- 12 VodafoneZiggo društvo je osnovano u skladu s nizozemskim pravom koje posluje u sektoru elektroničkih komunikacija u Nizozemskoj i pruža usluge fiksnog interneta, televizije i telefona preko kabelske mreže.
- 13 ACM, nizozemski DRT u smislu članka 2. točke (g) Okvirne direktive, 27. veljače 2018. objavio je, u skladu s njezinim člankom 6., prijedlog mjera u svrhu javne rasprave. Taj se prijedlog osobito odnosio na analizu tržišta pružanja veleprodajnih usluga na fiksnoj lokaciji u Nizozemskoj. U njemu je ACM smatrao da određeni operatori, među kojima i društvo VodafoneZiggo, zajednički imaju značajnu tržišnu snagu na tom tržištu te je predložio da im se odrede posebne regulatorne obveze u skladu s člankom 16. Okvirne direktive. Zainteresirane stranke bile su pozvane da do 10. travnja 2018. daju primjedbe na taj prijedlog. Društvo VodafoneZiggo podnijelo je svoje primjedbe u za to određenom roku.
- 14 ACM je 31. srpnja 2018. prijedlog mjera stavio na raspolaganje Komisiji, BEREC-u i DRT-ovima drugih država članica u skladu s člankom 7. stavkom 3. Okvirne direktive.
- 15 Komisija je 6. i 9. kolovoza 2018., na temelju članka 5. stavka 2. Okvirne direktive, zatražila dodatne informacije od ACM-a, koji joj ih je priopćio.
- 16 Društvo VodafoneZiggo podnijelo je 8. kolovoza 2018. Komisiji primjedbe na prijedlog mjera.
- 17 Komisija je 30. kolovoza 2018. na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive ACM-u uputila sporni akt sa svojim primjedbama na taj prijedlog mjera.
- 18 ACM je 27. rujna 2018. donio odluku kojom se za određene operatore, među kojima i za društvo VodafoneZiggo, utvrđuje da zajednički imaju značajnu tržišnu snagu na tržištu pružanja veleprodajnih usluga na fiksnoj lokaciji u Nizozemskoj te im se određuju posebne regulatorne obveze. U Prilogu I. toj odluci ACM objašnjava na koji je način uzeo u obzir Komisijine primjedbe.

Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

- 19 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 8. studenoga 2018. društvo VodafoneZiggo pokrenulo je postupak za poništenje spornog akta.

- 20 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 23. siječnja 2019. Komisija je istaknula nedopuštenost te tužbe, ističući, kao prvo, da sporni akt nije akt koji se može pobijati, u smislu članka 263. UFEU-a, s obzirom na to da on ne proizvodi obvezujuće pravne učinke i da u najboljem slučaju predstavlja pripremni akt kojim se ne utvrđuje konačno stajalište te institucije i, kao drugo, da društvo VodafoneZiggo nema aktivnu procesnu legitimaciju u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a s obzirom na to da se sporni akt ne odnosi izravno na njega.
- 21 Intervenciju u potporu Komisijinim zahtjevima zatražili su, s jedne strane, Kraljevina Nizozemska, aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 1. veljače 2019., i, s druge strane, T-Mobile Netherlands Holding BV, T-Mobile Netherlands BV, T-Mobile Thuis BV i Tele2 Nederland BV, aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 27. veljače 2019.
- 22 Pobijanim rješenjem Opći sud je utvrdio da sporni akt ne proizvodi obvezujuće pravne učinke i da je pripreme naravi, tako da se protiv njega ne može podnijeti tužba na temelju članka 263. UFEU-a.
- 23 U tom pogledu Opći sud najprije je ispitao kontekst u kojem je taj akt donesen. Utvrdio je, kao prvo, da zahtjev prema kojem dotični DRT „u najvećoj mjeri uzima u obzir” Komisijine primjedbe na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive ne znači da sporni akt ima obvezujuće pravne učinke, kao drugo, da navedeni akt ne predstavlja ovlaštenje koje omogućuje ACM-u da donese prijedlog mjera i zbog toga proizvodi takve učinke i, kao treće, da isti akt nije utjecao ni na postupovna prava društva VodafoneZiggo. Opći sud zatim je ispitao sadržaj spornog akta i smatrao da ni njegov tekst ni predmet primjedbi koje su u njemu iznesene ne dovode do zaključka da je Komisija time što ga je donijela nastojala odrediti pravno obvezujuće obveze. Konačno, smatrao je da je taj akt pripreme naravi i da argumenti društva VodafoneZiggo koji se temelje na pravu na djelotvornu sudsku zaštitu ne mogu isključiti pretpostavke dopuštenosti predviđene u članku 263. UFEU-a.
- 24 Opći sud stoga je odbacio tužbu društva VodafoneZiggo kao nedopuštenu, smatrajući da nije potrebno ispitati aktivnu procesnu legitimaciju društva VodafoneZiggo ni odlučiti o zahtjevima za intervenciju.

Zahtjevi stranaka pred Sudom

- 25 Svojom žalbom društvo VodafoneZiggo od Suda zahtijeva da ukine pobijano rješenje, vrati predmet Općem sudu i o troškovima žalbenog postupka odluči naknadno.
- 26 Komisija od Suda zahtijeva da odbije žalbu i naloži društvu VodafoneZiggo snošenje troškova.

O žalbi

- 27 U prilog svojoj žalbi društvo VodafoneZiggo iznosi tri žalbena razloga.

Prvi žalbeni razlog

- 28 Svojim prvim žalbenim razlogom društvo VodafoneZiggo tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je zaključio da sporni akt ne proizvodi obvezujuće pravne učinke. Taj je žalbeni razlog podijeljen na pet dijelova.

Prvi dio prvog žalbenog razloga

– Argumentacija stranaka

- 29 Prvim dijelom svojeg prvog žalbenog razloga društvo VodafoneZiggo tvrdi da nužnost da DRT-ovi „u najvećoj mjeri uzimaju u obzir” Komisijine primjedbe, predviđena u članku 7. stavku 7. Okvirne direktive, tim DRT-ovima nalaže obvezujuću pravnu obvezu, za razliku od onog što je Opći sud zaključio u točki 54. pobijanog rješenja.
- 30 Kao prvo, Opći je sud, u točkama 41. do 44. tog rješenja, netočno predstavio doseg presude od 15. rujna 2016., Koninklijke KPN i dr. (C-28/15, EU:C:2016:692), u čijim se točkama 37. i 38. zapravo utvrđuje da izraz „u najvećoj mjeri uzima u obzir” podrazumijeva da DRT-ovi u načelu moraju slijediti ono što u najvećoj mjeri treba uzeti u obzir. Usto, način na koji DRT mora „u najvećoj mjeri uzeti u obzir” Komisijine odluke donesene u skladu s člankom 7. stavkom 3. Okvirne direktive pogrešno je iznesen jer se ta obveza odnosi na sve upotrijebljene izraze kao i na akt u cijelosti. Komisija je u ovom slučaju, time što je ACM-u dala uputu da poboljša svoju analizu kako bi poštovao zahtjev funkcionalne istovrijednosti, odredila provođenje precizne radnje, nastojeći tako ograničiti njegove mogućnosti i tako spornom aktu dati obvezujući pravni učinak.
- 31 Kao drugo, iz točke 41. presude od 11. rujna 2003., Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451), i točke 59. presude od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (AMP Antarctique) (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925), proizlazi da se mjeri također može priznati pravni učinak čak i ako njezin cilj nije stvaranje takvog učinka i da je svaka vrsta pravnog učinka dovoljna da bi tužba postala dopuštena. Točke 45. do 50. pobijanog rješenja su stoga pravno pogrešne.
- 32 Naime, sporni akt proizvodi materijalni pravni učinak, koji se sastoji u tome da DRT-ovi moraju „u najvećoj mjeri uzeti u obzir” Komisijine primjedbe. Međutim, Opći sud je u točki 47. pobijanog rješenja tvrdio da takav učinak treba razlikovati od obvezujućih pravnih učinaka, u smislu sudske prakse koja se odnosi na dopuštenost tužbi za poništenje, s obzirom na to da se tim izrazom nalaže samo obveza obrazlaganja, a u točki 50. tog rješenja je pak utvrdio da takva obveza ne može utjecati na interese društva VodafoneZiggo. To je proturječno s obzirom na to da obveza obrazlaganja ima pravni učinak. Postojanje materijalnog pravnog učinka dodatno potvrđuje činjenica da je Komisija, u skladu s člankom 19. Okvirne direktive, donijela preporuku, odnosno Preporuku Komisije 2008/850/EZ od 15. listopada 2008. o obavijestima, rokovima i raspravama predviđenima člankom 7. Direktive 2002/21 (SL 2008., L 301, str. 23.), kojom se zahtijeva da DRT-ovi navedu na koji su način u najvećoj mjeri uzeli u obzir Komisijine primjedbe na temelju članka 7. Okvirne direktive.
- 33 Kao treće, Opći sud je u točki 52. pobijanog rješenja pogrešno tvrdio da je zakonodavac Europske unije izričito odredio pravne učinke koje je imao namjeru pridati primjedbama koje se daju na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive. Ta odredba ne sadržava nikakvo izričito navođenje u pogledu pravnih učinaka i, pod pretpostavkom da se Opći sud želio pozvati na stavak 7. tog članka, njegovo obrazloženje je cirkularno. Osim toga, u presudi od 16. travnja 2015., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Telefonia Dialog (C-3/14, EU:C:2015:232), kao i u uvodnoj izjavi 15. Okvirne direktive utvrđuje se da DRT-ovi ne mogu odstupiti od Komisijinih primjedbi jer su one namijenjene očuvanju ciljeva Unije. Takve primjedbe stoga proizvode obvezujuće pravne učinke.
- 34 Kao četvrto, za razliku od onog što je Opći sud utvrdio u točki 53. pobijanog rješenja, nacionalna presuda na koju se poziva društvo VodafoneZiggo upućuje na to da je učinak obveze uzimanja u obzir Komisijinih primjedbi predodređivanje margine prosudbe kojom bi DRT raspolagao da nema tih primjedbi. U toj su presudi tako navedeni stvarni učinci Komisijina akta donesenog na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive.

35 Komisija tvrdi da je taj prvi dio prvog žalbenog razloga djelomično nedopušten i djelomično neosnovan.

– *Ocjena Suda*

36 Kad je, kao prvo, riječ o prigovoru usmjerenom protiv točaka 41. do 44. pobijanog rješenja, valja istaknuti da je, u presudi od 15. rujna 2016., Koninklijke KPN i dr. (C-28/15, EU:C:2016:692), Sudu u biti postavljeno pitanje o mogućnosti da nacionalni sud pred kojim se vodi spor koji se odnosi na zakonitost tarifne obveze koju je naložio DRT odstupi od Komisijine preporuke, u smislu članka 288. UFEU-a, kojom se kao prikladna mjera reguliranja cijena na tržištu završavanja poziva predviđa korištenje određenog modela izračuna troškova.

37 U tom okviru, nakon što je u točki 37. te presude istaknuo da članak 19. stavak 2. Okvirne direktive zahtijeva da DRT-ovi pri obavljanju svojih zadaća „u najvećoj mjeri uzimaju u obzir” preporuke Komisije, Sud je u točki 38. navedene presude zaključio da je „[s]toga [...] na DRT-u, kada nameće obveze [u skladu s primjenjivim regulatornim okvirom] da u načelu slijedi navode iz [te] [p]reporuke” i da „[s]amo ako u okviru svoje ocjene dane situacije smatra da model [izračuna troškova] koji ta preporuka predviđa ne odgovara okolnostima, može odstupiti od njegove primjene uz obrazloženje svojega stava”. U točki 34. navedene presude Sud je u biti podsjetio da, u skladu s člankom 288. UFEU-a, preporuka „u načelu nema obvezujuću snagu” i da „[n]adalje, članak 19. stavak 2. drugi podstavak Okvirne direktive izričito ovlašćuje DRT-ove da odstupe od preporuka donesenih temeljem članka 19. stavka 1. Okvirne direktive, pod uvjetom da o tome obavijeste Komisiju obrazlažući svoje stajalište”. Iz toga je u točki 35. iste presude zaključio da „DRT, prilikom donošenja odluke kojom nameće tarifne obveze operatorima [...] nije vezan preporukom [o kojoj je riječ]”.

38 Međutim, kao prvo, kao što to proizlazi iz prethodne točke ove presude, iz presude od 15. rujna 2016., Koninklijke KPN i dr. (C-28/15, EU:C:2016:692), uopće ne proizlazi da je, kao što to tvrdi društvo VodafoneZiggo, Sud u njoj presudio da dužnost „u najvećoj mjeri uzeti u obzir” Komisijin akt za DRT podrazumijeva obvezu postupanja u skladu sa sadržajem tog akta s obzirom na to da se u njezinoj točki 38. izričito utvrđuje suprotno, niti iz nje proizlazi da su primjedbe koje Komisija priopći DRT-u na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive za njega obvezujuće.

39 Kao drugo, upravo je na te elemente spomenute u točki 37. ove presude Opći sud podsjetio u spornim točkama pobijanog rješenja, a osobito u njegovim točkama 41. i 42., koje stoga odražava upravo doseg presude od 15. rujna 2016., Koninklijke KPN i dr. (C-28/15, EU:C:2016:692).

40 Kao treće, Opći sud je u točki 43. pobijanog rješenja također podsjetio na tumačenje koje proizlazi iz točke 26. presude od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2018:79), prema kojem se „uvođenjem preporuka kao posebne kategorije akata Unije te izričito predviđajući da one ‚nemaju obvezujuću snagu’, člankom 288. UFEU-a željela [...] institucijama ovlaštenima za njihovo donošenje povjeriti ovlast poticanja i uvjeravanja, što se razlikuje od ovlasti donošenja akata s obvezujućom snagom” i smatrao je da to utvrđenje „po analogiji vrijedi i za primjedbe koje Komisija daje [...] na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive, kao što su primjedbe iznesene u [spornom] aktu”. Međutim, društvo VodafoneZiggo ne osporava da se na sporni akt po analogiji primjenjuje ta sudska praksa koja se odnosi na preporuku u smislu članka 288. UFEU-a.

41 U tim okolnostima ne može se prihvatiti argumentacija koja se temelji na tome da je Opći sud povrijedio doseg presude od 15. rujna 2016., Koninklijke KPN i dr. (C-28/15, EU:C:2016:692).

42 Osim toga, u dijelu u kojem društvo VodafoneZiggo tim prvim prigovorom kritizira točke 41. do 44. pobijanog rješenja zbog toga što je Opći sud u njima trebao utvrditi da sporni akt sadržava precizne upute za ACM, što bi dokazivalo to da mu je Komisija željela dati obvezujući pravni učinak, valja istaknuti da u tim točkama Opći sud nije analizirao sadržaj tog akta, s obzirom na to da se ta analiza

nalazi u točkama 88. do 96. pobijanog rješenja, nego se ograničio na to da izloži, apstraktno i bez upućivanja na njegov sadržaj, zašto izraz „u najvećoj mjeri uzima u obzir” iz članka 7. stavka 7. Okvirne direktive ukazuje na neobvezujuću narav primjedbi koje Komisija daje na temelju njezina članka 7. stavka 3.

- 43 Međutim, društvo VodafoneZiggo ne poziva se ni na kakvu pogrešku koja se tiče prava koju je u tom pogledu počinio Opći sud, osim one koja je već odbijena u točkama 36. do 41. ove presude. Tu argumentaciju stoga treba svakako odbiti iz istih razloga kao što su oni izneseni u tim točkama, pri čemu nije potrebno odlučiti o njezinoj dopuštenosti, koju osporava Komisija.
- 44 Stoga je prvi prigovor ovog dijela prvog žalbenog razloga neosnovan.
- 45 Kao drugo, što se tiče prigovora usmjerenog protiv točaka 45. do 50. pobijanog rješenja, valja utvrditi da je Opći sud u točki 46. pobijanog rješenja istaknuo da „učinke predviđene u [presudi od 11. rujna 2003., Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451)] valja razlikovati od obvezujućih pravnih učinaka, koje navodi [društvo VodafoneZiggo], a koji bi mogli utjecati na njegove interese tako da na bitan način promijene njegov pravni položaj”. U točki 47. tog rješenja dodao je da „zahtjev da se primjedbe uzimaju u obzir ‚u najvećoj mjeri’ ima drukčiji pravni učinak od učinaka koje navodi [društvo VodafoneZiggo] jer se navedenim zahtjevom nalaže obveza obrazlaganja”, a u njegovoj točki 50. da „[u] svakom slučaju, obveza obrazlaganja koju imaju [DRT-ovi] ne može utjecati na [...] interese [društva VodafoneZiggo] tako da na bitan način promijeni njegov pravni položaj”.
- 46 Budući da društvo VodafoneZiggo u biti tvrdi da je Opći sud, time što je tako odlučio, pogrešno ocijenio kriterij pravnog učinka koji omogućava pokretanje postupka iz članka 263. UFEU-a, valja podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse razvijene u okviru tužbe za poništenje koju podnose države članice ili institucije proizlazi da se aktima koji se mogu pobijati u smislu članka 263. UFEU-a smatraju sve odredbe koje su donijele institucije čiji je cilj proizvoditi obvezujuće pravne učinke, bez obzira na njihov oblik (presude od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 36. i navedena sudska praksa; od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 31. i od 9. srpnja 2020., Češka Republika/Komisija, C-575/18 P, EU:C:2020:530, t. 46.).
- 47 Te obvezujuće pravne učinke treba ocijeniti s obzirom na objektivne kriterije poput sadržaja akta o kojem je riječ, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja kao i ovlasti institucije koja ga je donijela (presude od 13. veljače 2014., Mađarska/Komisija, C-31/13 P, EU:C:2014:70, t. 55. i navedena sudska praksa; od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 32. i od 9. srpnja 2020., Češka Republika/Komisija, C-575/18 P, EU:C:2020:530, t. 47.).
- 48 Međutim, tužba za poništenje protiv akta koji je donijela institucija, koju podnosi fizička ili pravna osoba, moguća je samo ako obvezujući pravni učinci tog akta utječu na interese tužitelja, mijenjajući na bitan način njegov pravni položaj (vidjeti, među ostalim, presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 9. i od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 45. i navedenu sudska praksu).
- 49 U ovom slučaju Opći sud je, kao što to osobito proizlazi iz točaka 120. i 121. pobijanog rješenja, prihvatio prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija prihvativši prvi argument o postojanju zapreke vođenju postupka na koji se pozvala, prema kojem sporni akt nije akt koji se može pobijati te je pripreme naravi u smislu članka 263. UFEU-a, s obzirom na to da ne proizvodi obvezujuće pravne učinke.
- 50 Međutim, čak i pod pretpostavkom da je Opći sud, kao što to tvrdi VodafoneZiggo, u spornim točkama pobijanog rješenja trebao samo ocijeniti proizvodi li sporni akt obvezujuće pravne učinke, bez potrebe da se osvrne na pitanje utječu li takvi učinci na njegove interese mijenjajući pritom na bitan način njegov pravni položaj, dovoljno je istaknuti da je Opći sud taj zaključak, u svakom slučaju,

temeljio upravo na sudskoj praksi navedenoj u točki 47. ove presude, a na koju se, usto, podsjeća u točki 29. pobijanog rješenja. U tom pogledu valja utvrditi da se na temelju argumentacije društva VodafoneZiggo ne može utvrditi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava ili da je sam sebi proturječio zaključivši u točki 54. pobijanog rješenja da zahtjev prema kojem dotični DRT treba „u najvećoj mjeri [uzimati] u obzir” primjedbe koje Komisija daje na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive ne podrazumijeva da sporni akt ima obvezujuće pravne učinke.

- 51 Točno je da je Sud u točki 41. presude od 11. rujna 2003., Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451), podsjetio na svoju ustaljenu sudsku praksu proizašlu iz presude od 13. prosinca 1989., Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646), prema kojoj preporuke, iako im nije cilj proizvesti obvezujuće učinke te one ne mogu stvoriti prava na koja se pojedinci mogu pozivati pred nacionalnim sudom, ipak nisu lišene svih pravnih učinaka, s obzirom na to da nacionalni sudovi moraju uzeti u obzir preporuke radi rješavanja sporova koji se pred njima vode, osobito kada te preporuke pomažu u tumačenju nacionalnih odredbi donesenih radi osiguravanja njihove provedbe ili kada im je svrha nadopunjavanje obvezujućih odredbi prava Unije.
- 52 Štoviše, kao što to također ističe društvo VodafoneZiggo, u točki 59. presude od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (AMP Antarctique) (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925), Sud je naveo da je „akt koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a [...] svaka odluka koju je donijela institucija, ured, tijelo i agencija Unije, neovisno o njihovoj prirodi ili obliku, kojom se žele proizvesti pravni učinci”.
- 53 Međutim, iz tih se presuda ne može zaključiti da je, kao što to tvrdi društvo VodafoneZiggo, svaki pravni učinak koji proizvodi akt Unije, čak i ako taj akt nema za cilj proizvesti pravni učinak te čak i ako učinak koji proizvodi nije obvezujući, dovoljan da bi se moglo smatrati da je riječ o aktu koji se može pobijati, u smislu članka 263. UFEU-a, i da je Opći sud stoga počinio pogrešku koja se tiče prava time što to nije priznao u spornim točkama pobijanog rješenja.
- 54 S jedne strane, iako nacionalni sudovi, u skladu sa sudskom praksom na koju se podsjeća u točki 51. ove presude, preporuke u smislu članka 288. UFEU-a moraju uzeti u obzir radi rješavanja sporova koji se pred njima vode, iz te sudske prakse ne proizlazi da je, kao što je to Opći sud u biti istaknuo u točki 46. pobijanog rješenja, Sud presudio da su takvi učinci oni na temelju kojih se akt može okvalificirati kao akt „koji se može pobijati” u smislu članka 263. UFEU-a. Naprotiv, kao što je to već istaknuto u točki 37. ove presude, iz navedene ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da ta vrsta akta u načelu nije obvezujuća. Stoga se iz te sudske prakse ne može izvesti nijedan koristan argument u potporu stajalištu društva VodafoneZiggo u pogledu pravnih učinaka koje sporni akt navodno proizvodi.
- 55 Osim toga, valja istaknuti da obveza DRT-ova da obrazlože svoje stajalište s obzirom na primjedbe koje im je Komisija priopćila na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive, koju je Opći sud, među ostalim, utvrdio u točki 47. pobijanog rješenja i koju društvo VodafoneZiggo u ovoj žalbi ne osporava, pokazuje, za razliku od onog što ono tvrdi, nepostojanje obvezujućeg pravnog učinka, u smislu članka 263. UFEU-a, koji bi proizvodile takve primjedbe.
- 56 S druge strane, kad je riječ o presudi od 20. studenoga 2018., Komisija/Vijeće (AMP Antarctique) (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925), ne može se smatrati da je Sud u njezinoj točki 59. presudio da se obveza, za određeni akt, da proizvede „pravni učinak” kako bi mogao biti predmet tužbe na temelju članka 263. UFEU-a, odnosi na svaki pravni učinak neovisno o njegovoj prirodi i da je tako proturječio svojoj ustaljenoj sudskoj praksi o pojmu „akt koji se može pobijati” u smislu članka 263. UFEU-a, na koju se podsjeća u točkama 46. i 47. ove presude.
- 57 Naime, Sud je u točki 63. te presude utvrdio da je „Odluk[a] iz 2015. [o kojoj je bila riječ u predmetu u kojem je donesena ta presuda] [...] donesena kako bi se [Komisiju za očuvanje antarktičkih morskih živih resursa (Komisija CAMLR)] uvjerilo da uspostavi [zaštićeno morsko područje] u Weddellovom moru”, a u njezinoj točki 64. da je „time što je odlučio podnijeti [Komisiji CAMLR] dokument za

razmatranje u ime Unije i njezinih država članica, [Odbor stalnih predstavnika (Coreper)] obvezao Komisiju da se ne udalji od tog stajališta prilikom izvršavanja svoje ovlasti vanjskog zastupanja Unije” te u točki 65. navedene presude da „iz zapisnika sastanka Corepera [...] proizlazi da je cilj [te] [o]dluke bio da se konačno utvrdi stajalište Vijeća i potom Unije u pogledu podnošenja dokumenta za razmatranje [...] u ime Unije i njezinih država članica, a ne u ime Unije same”. Na temelju tih elemenata Sud je u točki 66. navedene presude zaključio da su se „[navedenom] odlukom [...] doista [...] nastojali proizvesti pravni učinci i ona stoga jest akt koji se može pobijati”.

- 58 Međutim, valja utvrditi da ti učinci, koji su povezani s kontekstom u kojem je akt o kojem je riječ u predmetu C-626/15 donesen, s njegovim sadržajem i namjerom njezina donositelja ukazuju na obvezujuću narav učinaka odluke, čije je poništenje zatraženo, na suštinsko stajalište koje je Komisija morala zauzeti.
- 59 S obzirom na te elemente, prigovor društva VodafoneZiggo iznesen u točkama 31. i 32. ove presude treba odbiti.
- 60 Kao treće, što se tiče prigovora usmjerenog protiv točke 52. pobijanog rješenja, valja istaknuti da je, kao što to navodi društvo VodafoneZiggo, Opći sud u toj točki tvrdio da, „budući da je zakonodavac Unije izričito odredio pravne učinke koje je imao namjeru pridati primjedbama koje se daju na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive, obveza lojalne suradnje ne može imati širi doseg, tako da pridaje pravne učinke koje zakonodavac nije predvidio”. Međutim, ta rečenica započinje izrazom „osim toga” i u toj je istoj točki Opći sud ponajprije utvrdio da obveza lojalne suradnje ne može dovesti do toga da Komisijine primjedbe na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive imaju obvezujuće pravne učinke, upućujući u tom pogledu na točku 40. presude od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2018:79).
- 61 Međutim, Sud je u toj točki 40. navedene presude doista presudio da načelo lojalne suradnje ne može imati za posljedicu isključivanje uvjeta dopuštenosti izričito predviđenih člankom 263. UFEU-a. Valja utvrditi da je podsjećanje na tu sudsku praksu kao takvo bilo dovoljno kako bi Opći sud na njoj temeljio odbijanje argumentacije koju mu je iznijelo društvo VodafoneZiggo i prema kojoj, u biti, spornom aktu treba priznati obvezujuću pravnu narav jer, prema mišljenju tog društva, DRT-ovi ne mogu, uzimajući u obzir presudu od 16. travnja 2015., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Telefonii Dialog (C-3/14, EU:C:2015:232), i uvodnu izjavu 15. Okvirne direktive, zanemariti primjedbe koje je Komisija dala na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive a da se pritom ne dovedu u opasnost da povrijede načelo lojalne suradnje predviđeno u članku 4. stavku 3. UEU-a.
- 62 Stoga prigovor društva VodafoneZiggo naveden u točki 33. ove presude treba odbiti jer prigovori protiv sporednih obrazloženja sadržanih u odluci Općeg suda ne mogu dovesti do njezina ukidanja te su, slijedom toga, bespredmetni (presude od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 148. i od 13. prosinca 2018., Europska unija/Gascogne Sack Deutschland i Gascogne, C-138/17 P i C-146/17 P, EU:C:2018:1013, t. 45.).
- 63 Što se tiče, kao četvrto, prigovora prema kojem je nacionalna sudska praksa na koju se poziva društvo VodafoneZiggo pred Općim sudom trebala taj sud navesti na to da utvrdi da akt poput spornog akta proizvodi obvezujuće pravne učinke, dovoljno je podsjetiti na to, kao što je to Opći sud pravilno istaknuo u točki 53. pobijanog rješenja, da iz zahtjevâ za ujednačenu primjenu prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da pojmovi iz odredbe prava Unije koja ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica radi utvrđivanja svojeg smisla i dosega trebaju u cijeloj Uniji imati autonomno i ujednačeno tumačenje, koje treba dati uzimajući u obzir ne samo njezin tekst, nego i kontekst odredbe i cilj koji se želi postići propisom čiji je ona dio (presude od 8. rujna 2020., Recorded Artists Actors Performers, C-265/19, EU:C:2020:677, t. 46. i navedena sudska praksa i od 8. listopada 2020., Crown Van Gelder, C-360/19, EU:C:2020:805, t. 21.).

- 64 Međutim, društvo VodafoneZiggo ne osporava tu sudsku praksu, nego samo kritizira ocjenu koju je Opći sud podredno proveo u točki 53. pobijanog rješenja, prema kojoj se „[u] svakom slučaju, na temelju ulomka na koji upućuje [društvo VodafoneZiggo] ne može [...] zaključiti da je Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud [„Njemačka“]) smatrao da Komisijine primjedbe proizvode obvezujuće pravne učinke u smislu članka 263. prvog stavka UFEU-a”. Stoga, čak i pod pretpostavkom da je dopušten, taj četvrti prigovor u svakom slučaju treba odbiti kao bespredmetan, u skladu sa sudskom praksom na koju se podsjeća u točki 62. ove presude.
- 65 Iz prethodno navedenog proizlazi da prvi dio prvog žalbenog razloga treba odbiti u cijelosti.

Drugi dio prvog žalbenog razloga

– Argumentacija stranaka

- 66 U drugom dijelu svojeg prvog žalbenog razloga društvo VodafoneZiggo tvrdi da je sporni akt jednak Komisijinu ovlaštenju i da stoga proizvodi obvezujuće pravne učinke. Budući da se akti iz članka 7. stavka 3. odnosno članka 7. stavka 4. Okvirne direktive međusobno isključuju i da je Komisija na taj način suočena s izborom između dviju mogućnosti, to jest ili da, na temelju tog stavka 4., izda odluku o ulaganju veta ili da, na temelju tog stavka 3. ili navedenog stavka 4., izda odluku o neulaganju veta na dostavljeni prijedlog mjera, činjenica da je dala primjedbe u skladu s tim stavkom 3. u bitnom bi bila izjednačena s donošenjem odluke o neulaganju veta. Stoga se zbog tog binarnog izbora odluka donesena na temelju tog stavka 3., kao što je sporni akt, može tumačiti samo kao odluka kojom se odobrava prijedlog mjere. U točkama 57., 58. i 63. pobijanog rješenja Opći sud je pogriješio u tom pogledu.
- 67 Kao prvo, nije sporno, s jedne strane, da DRT ne može donijeti mjeru bez Komisijine odluke, donesene u skladu s navedenim stavkom 3. ili s istim stavkom 4., kojom Komisija završava postupak na razini Unije bez ulaganja veta i, s druge strane, da Komisija nakon donošenja takve odluke više ne može izmijeniti svoje stajalište. Stoga, davanjem primjedbi na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive, Komisija u svakom slučaju uklanja svaku priliku da uloži veto na prijedlog mjere koji je dostavio DRT, na način da se na nju više ne primjenjuje pravna zabrana donošenja priopćene mjere. Stoga je taj DRT ovlašten donijeti mjeru. Iako tijekom postupka pokrenutog na temelju članka 7. Okvirne direktive na razini Unije postoje dva trenutka u kojima Komisija može odlučiti hoće li iskoristiti svoje pravo veta ili ne, trenutak u kojem je taj izbor izvršen nevažan je jer je rezultat u oba slučaja isti, odnosno da Komisija odobrava dotičnu mjeru. Opći sud nije utvrdio nijednu drugu mogućnost.
- 68 Društvo VodafoneZiggo u svojoj replici dodaje da je pogrešan Komisijin argument prema kojem ona nije dužna reagirati na prijedloge mjera koji su joj dostavljeni u skladu s člankom 7. Okvirne direktive i da ona dobrovoljno sudjeluje u postupku javne rasprave koji je tim člankom predviđen. U skladu s uvodnom izjavom 15. Okvirne direktive, njezin članak 7. daje toj instituciji posebnu odgovornost kako bi se osiguralo da odluke na nacionalnoj razini nemaju negativan učinak na jedinstveno tržište ili druge ciljeve iz UFEU-a, što je uloga koju ističe i uvodna izjava 19. Direktive 2009/140. Taj argument stoga nije u skladu sa sustavom predviđenim Okvirnom direktivom i, slijedom toga, s obvezom lojalne suradnje koju navedena institucija ima na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a.
- 69 U svakom slučaju, svako hipotetično nedjelovanje Komisije podrazumijeva da je donijela odluku da neće koristiti pravo veta koje joj je dodijeljeno Okvirnom direktivom, koja se može pobijati. Usto, s obzirom na to da je praksa čekanja isteka jednomjesečnog roka predviđenog člankom 7. stavkom 3. Okvirne direktive drugi način za ukidanje obveze primjene pravila o mirovanju (*standstill*) koju DRT-ovi imaju, takva praksa također ima narav i učinak odobrenja. Usto, pogrešno je tvrditi da DRT-ovi raspolazu „punim ovlastima” za donošenje svojih prijedloga mjera. Oni su u najmanju ruku dužni čekati protek tog roka. Samo postojanje tog članka 7. i ovlasti koje su njime predviđene za Komisiju već predstavlja ograničenje ovlasti DRT-ova.

- 70 Kao drugo, sa stajališta DRT-a, očito je da Komisija mora odobriti mjere, s obzirom na to da se člankom 7. Okvirne direktive predviđa da DRT-ovi nemaju pravo donijeti svoje mjere a da ih prethodno ne dostave Komisiji i da se te mjere ne mogu donijeti sve dok ih ta institucija ispituje. Postoje samo dva slučaja u kojima DRT-ovi mogu donijeti dostavljenu mjeru, i svaki od njih u potpunosti pretpostavlja da je Komisija odlučila ne iskoristiti svoje pravo veta, neovisno o tome je li ta odluka donesena na temelju stavka 3. ili na temelju stavka 4. tog članka 7. Praksa usto potvrđuje da su sve odluke koje su DRT-ovi konačno donijeli dostavljene Komisiji i da na njih nije uložen veto, dok su DRT-ovi sve dostavljene odluke na koje je uložen veto izmijenili ili su odustali od njihova donošenja. To dokazuje da je, sa stajališta DRT-a, potrebno Komisijino odobrenje.
- 71 Komisija tvrdi da ovaj dio žalbenog razloga nije osnovan.

– *Ocjena Suda*

- 72 Što se tiče, kao prvo, prvog prigovora ovog dijela, valja istaknuti da je Opći sud u točki 57. pobijanog rješenja naveo da „iako je točno da dostavljanje primjedbi i otvaranje druge faze europskog postupka rasprave predstavljaju alternativu, nije riječ, suprotno onomu što tvrdi [društvo VodafoneZiggo], o izboru između neulaganja i ulaganja veta na prijedlog mjera koji je dostavilo državno regulatorno tijelo”. U njegovoj točki 58. dodao je da je „činjenica da Komisija ne ostvaruje svoje pravo veta zapravo [...] jednaka nedonošenju odluke, tako da to stajalište ne stvara nikakav obvezujući pravni učinak”. U točki 63. tog rješenja zaključio je da „[sporni] akt ne čini ovlaštenje na temelju kojeg je ACM mogao donijeti prijedlog mjera i koji stoga proizvodi obvezujuće pravne učinke”.
- 73 U tom pogledu također valja istaknuti da je Opći sud taj zaključak temeljio i na utvrđenju iz točke 59. pobijanog rješenja da „ovlasti dotičnog državnog regulatornog tijela izravno proizlaze iz [...] odredbi Okvirne direktive” i da „se za njihovu provedbu ne zahtijeva nikakvo odobrenje Komisije”, kao i na onom iz točke 62. tog rješenja, prema kojem je „točno da je europski postupak rasprave obvezna faza u postupku donošenja mjera na koje se primjenjuje[, među ostalim,] članak 15. ili 16. Okvirne direktive [...] i koje utječu na trgovinu među državama članicama”, ali da „to utvrđenje nije dostatno da se priznaju obvezujući pravni učinci primjedbi danih na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive[,] [s obzirom na to da bi] eventualno nepoštovanje te obvezne faze imalo [...] različite učinke[, poput] [...] tužbe zbog povrede obveze pred sudom Unije ili žalbe protiv mjera koje je donijelo državno regulatorno tijelo pred nacionalnim sudom”.
- 74 Tim prvim prigovorom društvo VodafoneZiggo u biti tvrdi da je Opći sud u tim točkama pobijanog rješenja počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije priznao da je Komisijino priopćavanje DRT-u primjedbi na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive izjednačeno s nedonošenjem odluke o vetu na dostavljen prijedlog mjere kako je predviđeno u tom članku stavku 5. točki (a) i stoga izjednačeno s odlukom o odobrenju prijedloga mjere, koja ima obvezujuće pravne učinke, dok Komisija ipak nužno mora donijeti akt na temelju tog članka 7. stavka 3. ili stavka 5. točke (a) kako bi okončala postupak koji se pred njom vodi i tako omogućila DRT-u da donese mjeru o kojoj je riječ.
- 75 Stoga, kako bi se ocijenila osnovanost tog prigovora, valja započeti s provjerom je li pretpostavka na kojoj se temelji, odnosno ona prema kojoj DRT ne može donijeti prijedlog mjera koje je stavio na raspolaganje Komisiji, BEREC-u i DRT-ovima drugih država članica u skladu s postupkom predviđenim u članku 7. Okvirne direktive ako Komisija nije dala odobrenje u tom smislu, točna. U tom pogledu valja utvrditi da to tumačenje Okvirne direktive, koje zagovara društvo VodafoneZiggo, podrazumijeva da Komisija nužno mora djelovati kada primi obavijest podnesenu na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive. Stoga valja uzeti u obzir ono što je predviđeno tim člankom, čiji je cilj jačanje unutarnjeg tržišta elektroničkih komunikacija.

- 76 U tom pogledu valja istaknuti da iz odredbi članka 7. Okvirne direktive proizlazi da se, s jedne strane, postupak utvrđen u tom članku ne sastoji, kao što to tvrdi društvo VodafoneZiggo, od kombinacije dvaju različitih postupaka, od kojih se jedan odvija na nacionalnoj razini, a drugi na razini Unije, nego se sastoji od samo jednog postupka rasprave i suradnje, koji se, usto, ne odvija između samog DRT-a koji je dostavio prijedlog mjere i Komisije, nego između DRT-a, Komisije te DRT-ova drugih država članica i BEREC-a. Osim toga, iz toga proizlazi da se taj postupak pokreće kada DRT stavi na raspolaganje prijedlog mjere koji ispunjava kriterije predviđene u stavku 3. točkama (a) i (b) tog članka i da se okončava ili donošenjem prijedloga mjere koji je prvotno dostavljen ili donošenjem izmijenjenog prijedloga mjere, koji bi prije toga ponovno bio predmet nacionalnog mehanizma za javnu raspravu i transparentnost iz članka 6. Okvirne direktive, potom obavijesti iz tog članka 7. stavka 3., ili povlačenjem prijedloga, pri čemu svaka od tih odluka ulazi u isključivu nadležnost dotičnog DRT-a.
- 77 Iz toga također i prije svega proizlazi da, iako, kao što je to Opći sud pravilno utvrdio u točki 62. pobijanog rješenja, DRT mora, kada namjerava donijeti mjeru koja ispunjava kriterije navedene u članku 7. stavku 3. točkama (a) i (b) Okvirne direktive, provesti postupak utvrđen u tom članku 7., zajedničkim tumačenjem tog stavka 3. i stavka 7. navedenog članka 7. jednoznačno se utvrđuje da Komisija nije dužna dostaviti primjedbe na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive u svim slučajevima i da ako Komisija ne dostavi primjedbe po isteku jednomjesečnog roka predviđenog tim stavkom 3. dotični DRT može donijeti prijedlog mjere o kojem je riječ.
- 78 Stoga, za razliku od onog što tvrdi društvo VodafoneZiggo, Okvirnom direktivom nije utvrđeno da DRT-ovi nisu ovlašteni donijeti dostavljeni prijedlog mjere sve dok se Komisija nije izjasnila na temelju te potonje odredbe i da je, slijedom toga, Komisija dužna djelovati kako bi reagirala na obavijest koju je u skladu s tom odredbom dao DRT.
- 79 Osim toga, najprije valja istaknuti da se ni na temelju uvodne izjave 15. Okvirne direktive ni iz uvodne izjave 19. Direktive 2009/140 ne može zaključiti da, bez obzira na to što u Okvirnoj direktivi ne postoji odredba u tom smislu, Komisija mora djelovati na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive.
- 80 Iz toga slijedi da se ne može utvrditi nikakva proturječnost s načelom lojalne suradnje.
- 81 Nadalje, što se tiče tvrdnje da je sama činjenica da Komisija čeka istek roka predviđenog u članku 7. stavku 3. Okvirne direktive bez dostavljanja primjedbi izjednačena s odobrenjem za DRT da donese prijedlog mjere o kojem je riječ, dovoljno je navesti da se ona također temelji na pretpostavci da je Komisijino odobrenje potrebno kako bi DRT mogao donijeti prijedlog mjere o kojem je riječ, koja nije potkrijepljena Okvirnom direktivom.
- 82 Konačno, što se tiče argumenta prema kojem samo postojanje postupka utvrđenog u članku 7. Okvirne direktive ograničava ovlasti DRT-ova, dovoljno je utvrditi da se njime ni u kojem slučaju ne može dokazati da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u ocjeni uloga i nadležnosti dodijeljenih tom odredbom DRT-ovima i Komisiji i, slijedom toga, u zaključku prema kojem dopis s primjedbama koji je Komisija dostavila DRT-u na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive nije odobrenje prijedloga mjere o kojem je riječ.
- 83 Budući da se stoga prvi prigovor drugog dijela prvog žalbenog razloga temelji na pogrešnoj pretpostavci, treba ga odbiti kao neosnovan.
- 84 Kao drugo, u dijelu u kojem svojim prigovorom iznesenim u točki 70. ove presude društvo VodafoneZiggo tvrdi da je, u svakom slučaju, s gledišta DRT-ova, očito da Komisija treba odobriti prijedloge mjera, tako da u stvarnosti primjedbe dostavljene na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive proizvode obvezujuće pravne učinke odluke o odobrenju, valja istaknuti da je taj prigovor, poput prvog, u suprotnosti s naravi postupka utvrđenog u tom članku 7., koji, kako proizlazi iz analize prvog prigovora ovog dijela, ne predstavlja postupak odobrenja.

- 85 Usto, praksa na koju se poziva društvo VodafoneZiggo odgovara samo primjeni rokova i pravila predviđenih u članku 7. Okvirne direktive od strane DRT-ova i stoga se njome ne utvrđuje nikakva Komisijina obveza da djeluje na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive ili da odobri dostavljeni prijedlog mjere.
- 86 Slijedom toga je taj drugi prigovor također neosnovan i drugi dio prvog žalbenog razloga stoga treba odbiti.

Treći dio prvog žalbenog razloga

– Argumentacija stranaka

- 87 Trećim dijelom svojeg prvog žalbenog razloga društvo VodafoneZiggo tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je sporni akt okvalificirao kao „pripremni akt”. Najprije, za razliku od onog što je presuđeno u točkama 107. i 108. pobijanog rješenja, postoje dva različita upravna postupka, odnosno jedan na razini Unije, koji započinje obaviješću u skladu s člankom 7. stavkom 3. Okvirne direktive i okončava se donošenjem Komisijine odluke u skladu s tim stavkom 3. ili stavkom 4. istog članka, i jedan na nacionalnoj razini, koji je uređen nacionalnim pravom. Iako je okončanje upravnog postupka na razini Unije, prema mišljenju društva VodafoneZiggo, pravno nužno za nastavak nacionalnog postupka, taj postupak na razini Unije predstavlja postupak različit od onog koji se provodi na nacionalnoj razini. Naime, ta dva postupka uređena su različitim pravima, glavni sudionici su različiti i akt kojim se okončava postupak na razini Unije predstavlja konačno stajalište Komisije kao glavnog sudionika postupka na razini Unije. Stoga je kriterij koji proizlazi iz presuda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264), i od 22. lipnja 2000., Nizozemska/Komisija (C-147/96, EU:C:2000:335), ispunjen, s obzirom na to da je Komisija, time što je odbila pokrenuti istragu druge faze u skladu s tim stavkom 4., zauzela konačno stajalište kojim se okončava postupak na razini Unije i dopušta ACM-u da nastavi postupak donošenja mjere.
- 88 Nadalje, točke 109. i 111. pobijanog rješenja pravno su pogrešne jer je Opći sud u njima tvrdio da cilj primjenjivog regulatornog okvira nije uspostava podjele dviju nadležnosti, nego se njime DRT-ovima jamči isključiva ovlast donošenja odluka koja je ograničena samo Komisijinom pravom veta. To pravo veta jamči da Komisija može provoditi nadzor nad svakim definiranjem tržišta i nad svakim postupkom analize tržišta iz članka 15. i 16. Okvirne direktive. Stoga DRT-ovi imaju ograničenu ovlast donošenja odluka jer moraju sastaviti svoje mjere tako da se na njih ne uloži takav veto. Pitanje je li Komisija iskoristila svoju ovlast veta u ovom slučaju nije relevantno s obzirom na to da samo postojanje te ovlasti dovodi do podjele dviju nadležnosti i razdvajanja dvaju upravnih postupaka.
- 89 Naposljetku, u točki 112. pobijanog rješenja Opći sud pogrešno je smatrao da učinkovitost donošenja odluka predviđenog Okvirnom direktivom nužno pretpostavlja jedinstven sudski nadzor koji se provodi tek nakon što dotični DRT donese predviđene mjere. Posljedica nedopuštenosti tužbe za poništenje podnesene protiv dopisa s primjedbama na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive je sprečavanje svakog sudskog nadzora. Naime, kao što je to dokazano u okviru trećeg žalbenog razloga, ako Komisijinu odluku da ne uloži veto koji ima izuzmemo od sudskog nadzora, može doći do toga da se ta odluka jednostavno ne ispita, što bi ugrozilo cilj koji Opći sud nastoji postići jer tako postupak odlučivanja postaje manje učinkovit.
- 90 Komisija tvrdi da taj dio žalbenog razloga nije osnovan.

– *Ocjena Suda*

- 91 Što se tiče prvog i drugog prigovora ovog dijela, usmjerenih protiv točaka 107. do 109. i 111. pobijanog rješenja, valja utvrditi da ih društvo VodafoneZiggo temelji na pretpostavci prema kojoj se postupak utvrđen u članku 7. Okvirne direktive sastoji od dvaju različitih upravnih postupaka, od kojih je jedan postupak odobravanja dostavljenog prijedloga mjere, koji se odvija na razini Unije, a Komisija ga nadzire.
- 92 Međutim, iz analize drugog dijela ovog žalbenog razloga proizlazi da je ta pretpostavka pogrešna.
- 93 Što se tiče trećeg prigovora ovog dijela, kojim društvo VodafoneZiggo kritizira točku 112. pobijanog rješenja, valja utvrditi da društvo VodafoneZiggo u prilog toj točki upućuje na argumentaciju koju je iznio u trećem žalbenom razlogu.
- 94 S obzirom na prethodno navedeno, prva dva prigovora ovog dijela žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovane, a što se tiče trećeg prigovora, treba uputiti na analizu iz točaka 136. do 154. ove presude.

Četvrti dio prvog žalbenog razloga

– *Argumentacija stranaka*

- 95 Četvrtim dijelom svojeg prvog žalbenog razloga društvo VodafoneZiggo tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava jer je u točki 88. pobijanog rješenja odstupio od Komisijine kvalifikacije spornog akta ističući da je uporaba izraza „odlučka” u naslovu predmeta spornog akta neprikladna. Taj je akt zamišljen, predstavljen i oblikovan kao odluka i da, posljedično, proizvodi pravne učinke, kao što to proizlazi iz njegova naslova i koda dokumenta „C”. Izmjenom kvalifikacije koju je sama institucija dala stajalištu koje donosi, Opći sud prekoračio je svoju nadležnost u području sudskog nadzora. Usto, javni registar dokumenata koji se odnose na članke 7. i 7.a Okvirne direktive, koji vodi Komisija, otkriva da je Komisija dopise poslane na temelju njezina članka 7. stavka 3. stalno kvalificirala kao „odlučke”. U svakom slučaju, s obzirom na to da ništa ne upućuje na to da je Komisija smatrala da je upotreba izraza „odlučka” neprikladna, samo taj element treba biti relevantan za ocjenu njezinih namjera u pogledu pravnih učinaka spornog akta.
- 96 Komisija tvrdi da taj dio žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

– *Ocjena Suda*

- 97 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, kako bi se utvrdilo predstavlja li određeni akt „akt koji se može pobijati” u smislu članka 263. UFEU-a, valja razmotriti samu bit tog akta, pri čemu je njegov oblik u načelu nevažan u tom pogledu. Stoga, u načelu, nema utjecaja na kvalifikaciju dotičnog akta ispunjava li on određene formalne zahtjeve niti je li određen kao „odlučka” (vidjeti u tom smislu presude od 17. srpnja 2008., Athinaiki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 43. i 44. i navedenu sudsku praksu i od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 47.).
- 98 Nasuprot tomu, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 46. i 47. ove presude, aktima koji se mogu pobijati u smislu članka 263. UFEU-a smatraju se svi akti koje su donijele institucije Unije čiji je cilj proizvoditi obvezujuće pravne učinke, bez obzira na to u kojem su obliku, pri čemu se ti učinci moraju ocijeniti s obzirom na objektivne kriterije, poput sadržaja dotičnog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja i ovlasti institucije autora.

99 U ovom slučaju u točki 88. pobijanog rješenja Opći sud je, kao što to navodi društvo VodafoneZiggo, doista istaknuo da se izraz „odluka” rabio „u naslovu predmeta spornog akta”, pri čemu je ipak smatrao da se radi o „neprimjerenosti uporabi tog izraza”. Međutim, iz sudske prakse na koju se podsjeća u prethodnoj točki ove presude proizlazi da taj naslov – koji se uostalom nalazi, kao što je to Opći sud istaknuo u istoj točki, samo u predmetu spornog akta, u kojem se usto pojašnjava da je riječ o „[p]rimjedbama na temelju članka 7. stavka 3. [Okvirne direktive]” – nije presudan za ocjenu može li se sporni akt okvalificirati kao „akt koji se može pobijati” u smislu članka 263. UFEU-a. Stoga Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u svojoj analizi sadržaja spornog akta, provedenoj u točkama 86. do 105. pobijanog rješenja, u biti odstupio od izraza upotrijebljenog u naslovu predmeta tog akta te je dao prednost njegovoj biti kako bi potkrijepio svoj zaključak prema kojem navedeni akt ne proizvodi obvezujuće pravne učinke.

100 Stoga četvrti dio prvog žalbenog razloga treba odbiti.

Peti dio prvog žalbenog razloga

– Argumentacija stranaka

101 Petim dijelom svojeg prvog žalbenog razloga društvo VodafoneZiggo tvrdi da Opći sud u točki 104. pobijanog rješenja nije opravdao svoju tvrdnju prema kojoj predmet spornog akta „ni[je] relevant[an] kad je riječ o pravnim učincima”. Kako bi se utvrdilo proizvodi li akt pravne učinke, potrebno je, među ostalim, ispitati njegovu bit i njegov sadržaj. Međutim, odobrenje mjere, koja je nesporno protivna primjenjivom pravnom okviru, kao što je mjera koju je u ovom slučaju predvidio ACM, ima jasnije pravne učinke od mjere čiji je sadržaj manje bitan, poput one o kojoj je bila riječ u predmetu u kojem je doneseno rješenje Općeg suda od 12. prosinca 2007., Vodafone España i Vodafone Group/Komisija (T-109/06, EU:T:2007:384).

102 Komisija tvrdi da ovaj dio žalbenog razloga nije osnovan.

– Ocjena Suda

103 U točki 104. pobijanog rješenja Opći sud naveo je da „[k]ao treće, i u svakom slučaju, valja napomenuti da razlike u predmetu Komisijinih komentara i postojanje odstupanja u odnosu na dokumente sa smjernicama, koje ističe [društvo VodafoneZiggo], nisu relevantni kad je riječ o pravnim učincima primjedbi koje su državnom regulatornom tijelu dostavljene u skladu s člankom 7. stavkom 3. Okvirne direktive”.

104 Ta se točka nalazi u dijelu pobijanog rješenja, razrađenom u točkama 97. do 105. tog rješenja, u kojem se Opći sud izjasnio o argumentima koje je iznijelo društvo VodafoneZiggo kako bi u ovom slučaju postiglo isključenje primjene zaključaka iz rješenja od 12. prosinca 2007., Vodafone España i Vodafone Group/Komisija (T-109/06, EU:T:2007:384).

105 Tim je rješenjem Opći sud odbacio kao nedopuštenu tužbu za poništenje odluke navodno sadržane u dopisu Komisije upućenom DRT-u na temelju članka 7. stavka 3. Direktive 2002/21, odredbe koja je u biti preuzeta u članku 7. stavku 3. Okvirne direktive. Kao što to proizlazi iz točke 98. pobijanog rješenja, društvo VodafoneZiggo je u tom kontekstu, među ostalim, tvrdilo da su primjedbe sadržane u tom dopisu, koje su se odnosile na ekonomsku analizu značajne tržišne snage, predstavljale manje presudne rezerve u pogledu prijedloga mjere koji je dostavio dotični DRT u tom predmetu nego primjedbe dostavljene u ovom slučaju, o definiciji tržišta i korektivnim mjerama koje je predvidio ACM. Prema mišljenju društva VodafoneZiggo, te razlike u pogledu predmeta primjedbi koje je

Komisija iznijela u tim aktima opravdavaju razlikovanje ovog predmeta od onog u kojem je doneseno to rješenje od 12. prosinca 2007., Vodafone España i Vodafone Group/Komisija (T-109/06, EU:T:2007:384).

- 106 Stoga iz tumačenja cijelog pobijanog rješenja proizlazi da Opći sud u njegovoj točki 104. nije tvrdio da se bit ili sadržaj spornog akta može zanemariti kada se radi o ocjeni mogućih obvezujućih pravnih učinaka, nego je samo utvrdio da činjenica da se primjedbe koje su u njemu iznesene odnose na predmet različit od onog na koji su se odnosile primjedbe sadržane u dopisu o kojem je riječ u predmetu u kojem je doneseno rješenje od 12. prosinca 2007., Vodafone España i Vodafone Group/Komisija (T-109/06, EU:T:2007:384), nije relevantna u tu svrhu s obzirom na to da su, usto, sadržaj i bit spornog akta ispitani u točkama 88. do 105. pobijanog rješenja.
- 107 Budući da se taj peti dio ovog žalbenog razloga stoga temelji na pogrešnom tumačenju pobijanog rješenja, treba ga odbiti kao neosnovan. Stoga prvi žalbeni razlog valja odbiti u cijelosti.

Drugi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 108 Društvo VodafoneZiggo svojim drugim žalbenim razlogom, koji dijeli na dva dijela, tvrdi da je Opći sud počinio postupovnu pogrešku propustivši odgovoriti na argumente koji su odlučujući za ishod spora jer oni, prema njegovu mišljenju, dokazuju mogućnost pobijanja spornog akta u smislu članka 263. UFEU-a.
- 109 Kao prvo, Opći sud nije odgovorio na njegov argument prema kojem je tim aktom društvo VodafoneZiggo lišeno mogućnosti da BEREC iznese primjedbe tijekom istrage iz članka 7. stavka 4. Okvirne direktive, u kojoj to tijelo ima važnu, dodatnu i drukčiju ulogu od one koju ima u okviru stavka 3. tog članka, što podrazumijeva uživanje postupovnih prava koja treba zaštititi. U točki 75. pobijanog rješenja Opći sud je samo tvrdio da takva istraga nije potrebna da bi se BEREC-u omogućilo da iznese svoje stajalište. Međutim, argument koji je pred njim istaknut bio je taj da, čak i ako BEREC nije dužan podnijeti primjedbe na temelju tog članka 7. stavka 4., ta okolnost nije relevantna jer na postupovno pravo u pitanju već utječe to da je BEREC *ab initio* lišen svake mogućnosti podnošenja primjedbi na temelju te odredbe, što je slučaj kada Komisija donese akt na temelju stavka 3. navedenog članka.
- 110 Kao drugo, Opći sud propustio je odgovoriti na argument prema kojem činjenica da je bio saslušan na nacionalnoj razini ili tijekom prve faze postupka na razini Unije ne može ispraviti činjenicu da sporni akt okončava priliku za saslušanje tijekom istrage provedene u skladu s člankom 7. stavkom 4. Okvirne direktive. U točki 68. pobijanog rješenja Opći sud je istaknuo da se odvijao nacionalni postupak rasprave i da se onaj na razini Unije odnosi isključivo na odnose između, s jedne strane, dotičnog državnog regulatornog tijela i, s druge strane, Komisije, drugih državnih regulatornih tijela i BEREC-a. U točki 69. pobijanog rješenja ipak je priznao ustaljenu praksu Komisije koja se sastoji u pozivanju zainteresiranih strana da podnesu svoje primjedbe, iako je Okvirna direktiva na to ne obvezuje. Usto, svaka od tih mogućnosti može dovesti do drukčijeg ishoda postupka rasprave na razini Unije. Pobijano rješenje ništa ne govori u tom pogledu. Saslušavanje u kasnijim fazama, kao što je to slučaj u kontekstu žalbe podnesene na temelju članka 4. Okvirne direktive ili u okviru novog postupka rasprave, kao što to navodi Opći sud u točkama 70. i 71. pobijanog rješenja, može biti zakašnjelo za omogućavanje zaštite prava zainteresiranih strana.
- 111 Komisija tvrdi da taj drugi žalbeni razlog nije osnovan.

Ocjena Suda

- 112 Budući da društvo VodafoneZiggo kritizira Opći sud jer nije odgovorio na dva argumenta koji su mu podneseni, valja utvrditi da tim drugim žalbenim razlogom društvo VodafoneZiggo prigovara Općem sudu da je povrijedio svoju obvezu obrazlaganja pobijanog rješenja.
- 113 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, iz obrazloženja presude ili rješenja mora jasno i nedvosmisleno proizlaziti ocjena Općeg suda, tako da zainteresirane osobe mogu utvrditi razloge za donesenu odluku i da Sud može izvršavati sudski nadzor (presude od 8. svibnja 2013., Eni/Komisija, C-508/11 P, EU:C:2013:289, t. 74. i navedena sudska praksa i od 13. prosinca 2018., Europska unija/Kendrion, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, t. 80.). Obveza obrazlaganja koju ima Opći sud ipak ga ne obvezuje da cjelovito, stavku po stavku, obrazlaže svaki stav koji su iznijele stranke u postupku i to obrazloženje stoga može biti implicitno pod uvjetom da omogućava zainteresiranim strankama da saznaju razloge zbog kojih Opći sud nije prihvatio njihove argumente a Sudu da raspolaže s dovoljno elemenata za obavljanje sudskog nadzora (presude od 7. siječnja 2004., Aalborg Portland i dr./Komisija, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, EU:C:2004:6, t. 372. i od 11. rujna 2014., MasterCard i dr./Komisija, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, t. 189.).
- 114 U ovom slučaju, što se tiče, kao prvo, argumentacije iznesene u točki 109. ove presude, Opći sud je u točki 75. pobijanog rješenja naveo da „[p]rvo, [...] otvaranje druge faze europskog postupka rasprave nije potrebno da bi se BEREC-u omogućilo da iznese stajalište u pogledu prijedloga mjera, s obzirom na to da BEREC može, na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive, od prve faze dostaviti primjedbe dotičnom državnom regulatornom tijelu u jednakom roku od mjesec dana koji se bez razlike primjenjuje na državna regulatorna tijela i Komisiju”.
- 115 Međutim, nije riječ o jedinoj točki pobijanog rješenja koja se odnosi na argumentaciju koju je društvo VodafoneZiggo iznijelo Općem sudu u vezi s navodnom relevantnosti uloge BEREC-a u okviru članka 7. Okvirne direktive u svrhu ocjene dopuštenosti njegove tužbe, na što ukazuje upotreba riječi „prvo” na njezinu početku. Naime, tu je argumentaciju Opći sud ispitao u točkama 74. do 79. pobijanog rješenja.
- 116 Tako je u točki 74. pobijanog rješenja Opći sud smatrao da je „točno da BEREC [...] može sudjelovati u drugoj fazi europskog postupka rasprave, na temelju članka 7. stavka 5. [...] Okvirne direktive; međutim, ta okolnost ne podrazumijeva postojanje [...] postupovnih prava [društva VodafoneZiggo] koja, na temelju članka 263. UFEU-a, treba zaštititi u okviru postupka”.
- 117 U prilog tom razmatranju, osim utvrđenja iz točke 75. tog rješenja, Opći sud je u njegovoj točki 76. istaknuo da „[d]rugo, razlika za koju [društvo VodafoneZiggo] navodi da postoji između primjedbi koje BEREC može dati na prijedlog mjera u okviru prve faze europskog postupka rasprave i mišljenja koje to tijelo može iznijeti u okviru druge faze europskog postupka rasprave, na temelju članka 7. stavka 5. Okvirne direktive, bespredmetna je”.
- 118 U tom je pogledu Opći sud u točki 77. navedenog rješenja pojasnio da je „točno [...] da se BEREC-ovo mišljenje u drugoj fazi europskog postupka rasprave odnosi na Komisijin akt kojim se otvara druga faza europskog postupka rasprave i rezerve izražene u njemu, a ne na sam prijedlog mjera, kao što je to slučaj u prvoj fazi; međutim, te dvije razmjene gledišta odnose se, *in fine*, na prijedlog mjera koje je stavilo na raspolaganje dotično državno regulatorno tijelo”.
- 119 U točki 78. tog rješenja dodao je da „[z]bog istog razloga nije važno to što Komisija na temelju članka 7. stavka 5. Okvirne direktive treba ‚u najvećoj mjeri’ uzimati u obzir BEREC-ovo mišljenje” i da „[o]sim toga, taj zahtjev nije relevantan, s obzirom na to da Komisija općenito treba ‚posebno vod[iti] računa o mišljenjima, preporukama, smjernicama, savjetima i najboljim regulatornim praksama koje usvoji BEREC’, u skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1211/2009 Europskog parlamenta i

Vijeća od 25. studenoga 2009. o osnivanju Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) i Ureda (SL 2009., L 337, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 41., str. 210.)”. Iz toga je u toj istoj točki 78. zaključio da bi „[s]toga, kad bi BEREC Komisiji dao primjedbe u okviru prve faze europskog postupka rasprave, ona [...] u svakom slučaju trebala posebno voditi o njima računa”.

- 120 Opći sud je naposljetku u točki 79. pobijanog rješenja istaknuo da „[t]reće, sudjelovanje BEREC-a, koji je institucionalno tijelo odvojeno od zainteresiranih strana, u okviru druge faze europskog postupka rasprave nije relevantno u pogledu zaštite navodnih tužiteljevih postupovnih prava”.
- 121 Međutim, time je, a osobito razmatranjima iznesenima u točkama 76. do 78. pobijanog rješenja, Opći sud implicitno, ali nužno odbio argumentaciju društva VodafoneZiggo prema kojoj je zbog činjenice da je bilo lišeno mogućnosti da BEREC podnese primjedbe na temelju članka 7. stavka 4. Okvirne direktive moguće utvrditi zadiranje u postupovna prava koja sud Unije treba zaštititi.
- 122 Naime, budući da to eventualno sudjelovanje BEREC-a u fazi postupka iz članka 7. stavka 4. Okvirne direktive ne predstavlja, u skladu s tim točkama pobijanog rješenja, suštinsku razliku u odnosu na eventualno sudjelovanje tog tijela koje je predviđeno u stavku 3. tog članka, iz toga nužno proizlazi da je ta argumentacija odbijena jer se, prema mišljenju Općeg suda, nikakva „dodatna prednost” ne može pružiti zainteresiranoj strani sudjelovanjem BEREC-a u eventualnoj drugoj fazi s obzirom na to da se, u svakom slučaju, to sudjelovanje ne razlikuje, po svojoj biti ni po svojim učincima, od sudjelovanja predviđenog u članku 7. stavku 3. Okvirne direktive.
- 123 Slijedom toga, navodna povreda obveze obrazlaganja, navedena u točki 109. ove presude, nije utvrđena.
- 124 Što se tiče, kao drugo, argumentacije iznesene u točki 110. ove presude, valja utvrditi da je Opći sud u točki 68. pobijanog rješenja istaknuo da se „europski postupak rasprave, kako je osmišljen Okvirnom direktivom, neovisno o tome je li riječ o prvoj ili drugoj fazi, odnosi isključivo na odnose između, s jedne strane, dotičnog državnog regulatornog tijela i, s druge strane, Komisije, drugih državnih regulatornih tijela i BEREC-a s obzirom na to da se Okvirnom direktivom ne predviđa ništa u pogledu eventualnog sudjelovanja zainteresiranih strana na razini Unije”.
- 125 Međutim, u točki 69. tog rješenja Opći sud nije, kao što to tvrdi društvo VodafoneZiggo, priznao ustaljenu praksu Komisije koja se sastoji u pozivanju zainteresiranih strana da podnesu svoje primjedbe, nego je naveo da, „iako [je] Komisija obično [...] poziva[la] zainteresirane strane da podnesu svoje primjedbe, nijedna je odredba Okvirne direktive ne obvezuje da provede raspravu za zainteresirane strane na razini Unije te [Komisija] može dobiti uvid u primjedbe zainteresiranih strana prikupljene na nacionalnoj razini tijekom javne rasprave koja se provodi prije europskog postupka rasprave”.
- 126 U tom je pogledu u točki 70. navedenog rješenja pojasnio da se „[k]ada se Okvirnom direktivom predviđa dodatno sudjelovanje zainteresiranih strana, zapravo [...] u njezinu članku 7. stavku 6. [...] predviđa da upravo dotično državno regulatorno tijelo provodi novu javnu raspravu na nacionalnoj razini, u skladu s člankom 6. Okvirne direktive”. Osim toga, u njegovim točkama 71. i 72. istaknuo je da „[u] pravnom okviru uspostavljenom Okvirnom direktivom mjere koje utječu na interese poduzetnika koji posluju u sektoru elektroničkih komunikacija donose državna regulatorna tijela na nacionalnoj razini, a ne Komisija, te se [...] protiv njih mora moći podnijeti djelotvorno pravno sredstvo na nacionalnoj razini”, s obzirom na to da se postupovna prava zainteresiranih strana mogu tako zaštititi pred nacionalnim sudovima.
- 127 S obzirom na prethodne elemente, ne može se smatrati da je Opći sud povrijedio svoju obvezu obrazlaganja odbijanja argumenta koji je iznijelo društvo VodafoneZiggo, prema kojem činjenica da je saslušano u okviru članka 6., članka 7. stavka 3. ili članka 4. Okvirne direktive ne može ispraviti nepostojanje mogućnosti saslušanja u okviru njezina članka 7. stavka 4.

- 128 Naime, budući da Opći sud nije priznao da je praksa na koju se poziva društvo VodafoneZiggo dokazana jer je ona samo hipotetski navedena, te je osim toga utvrdio da se Okvirnom direktivom ne predviđa mogućnost da zainteresirane strane budu saslušane u okviru postupka rasprave i suradnje između DRT-ova, Komisije i BEREC-a iz njezina članka 7., iz toga nužno proizlazi da taj argument treba odbiti jer, zbog nepostojanja u tom smislu ikakvog prava predviđenog u tom članku 7., ne može biti riječ o njegovoj povredi donošenjem spornog akta. Slijedom toga, Opći sud o njemu nije trebao izričito odlučiti.
- 129 Slijedom toga, navodna povreda obveze obrazlaganja, navedena u točki 110. ove presude, nije utvrđena i, s obzirom na to da nijedan od dvaju dijelova ovog žalbenog razloga nije osnovan, treba ga odbiti.

Treći žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 130 Svojim trećim žalbenim razlogom društvo VodafoneZiggo tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da njegovo temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu nije povrijeđeno činjenicom da je njegova tužba proglašena nedopuštenom, iako tumačenje Okvirne direktive koje je Opći sud dao u pobijanom rješenju stvara sukob između te direktive i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 131 Kao prvo, pretpostavke dopuštenosti predviđene UFEU-om treba, prema sudskoj praksi Suda, tumačiti s obzirom na temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu. Međutim, Opći sud se u točki 114. pobijanog rješenja ograničio na tvrdnju da pravo na djelotvoran pravni lijek ne može isključiti pretpostavke dopuštenosti iz članka 263. UFEU-a a da pritom nije objasnio kako je uskladio svoje utvrđenje nedopuštenosti s tom sudskom praksom.
- 132 Kao drugo, za razliku od onog što je Opći sud presudio u točkama 115. i 116. pobijanog rješenja, mogućnost društva VodafoneZiggo da pokrene postupak pred nacionalnim sudom koji pak može podnijeti zahtjev za prethodnu odluku Sudu u ovom slučaju ne može otkloniti nepostojanje djelotvorne sudske zaštite na razini Unije. Takav sud nije nadležan za odlučivanje o spornom aktu, a također nije očito ni to da će pitati Sud o valjanosti takvog akta niti da je takvo pitanje dopušteno.
- 133 Kao treće, mogućnost, koju je Opći sud istaknuo u točki 117. pobijanog rješenja, podnošenja tužbe protiv Komisijine odluke kojom ona ulaže veto na nacionalnu mjeru, ne odgovara na pitanje jesu li temeljna prava društva VodafoneZiggo povrijeđena kada se akt Komisije donesen na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive ne može pobijati na temelju članka 263. UFEU-a.
- 134 Kao četvrto, podnošenjem tužbe nacionalnom sudu protiv odluke ACM-a ne omogućuje se ispravljanje nezakonitosti spornog akta. Nasuprot tomu, prepuštanje tog spora nacionalnim sudovima pogoršalo bi povredu prava društva VodafoneZiggo na djelotvoran pravni lijek. Opći sud nije, kada je u točkama 118. i 119. pobijanog rješenja tvrdio da takav sud može uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku, uzeo u obzir argument društva VodafoneZiggo prema kojem velika važnost Komisijina akta u okviru nacionalnih postupaka može utjecati na rješenje nacionalnog spora, kao i na odluku tog suda o tome hoće li uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku. Štoviše Opći sud je, tvrdeći u toj istoj točki 118. da ocjena koju provode nacionalni sudovi ne može dovesti do toga da se aktu koji je donijela institucija Unije pridaju obvezujući pravni učinci koji mu nisu priznati pravom Unije, ponovno zanemario to da uvjet koji se odnosi na postojanje obvezujućih pravnih učinaka treba tumačiti s obzirom na temeljna prava društva VodafoneZiggo.
- 135 Komisija tvrdi ovaj žalbeni razlog nije osnovan.

Ocjena Suda

- 136 Budući da u tom trećem žalbenom razlogu kao i, u biti, u trećem prigovoru iz trećeg dijela svojeg prvog žalbenog razloga društvo VodafoneZiggo navodi, kao prvo, da Opći sud nije protumačio Okvirnu direktivu i, slijedom toga, nije ocijenio dopuštenost njegove tužbe s obzirom na njegovo temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu zajamčeno člankom 47. Povelje, čime je povrijedio taj članak, valja podsjetiti da taj članak 47. nema za cilj izmijeniti sustav sudskog nadzora predviđenog Ugovorima, a osobito ne pravila o dopuštenosti tužbi izravno podnesenih sudu Unije, kao što to također proizlazi iz objašnjenja uz taj članak 47., koja u skladu s člankom 6. stavkom 1. trećim podstavkom UFEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje moraju biti uzeta u obzir prilikom njegova tumačenja (presude od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 43. i navedena sudska praksa i od 25. listopada 2017., Rumunjska/Komisija, C-599/15 P, EU:C:2017:801, t. 68. i navedena sudska praksa).
- 137 Stoga, kao što je na to pravilno podsjetio Opći sud u točki 114. pobijanog rješenja, iako pretpostavke za dopuštenost iz članka 263. UFEU-a treba tumačiti s obzirom na temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, ne smiju se pritom zanemariti pretpostavke izričito predviđene UFEU-om (vidjeti u tom smislu presude od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 44. i navedenu sudsku praksu i od 13. ožujka 2018., Industrias Químicas del Vallés/Komisija, C-244/16 P, EU:C:2018:177, t. 101.).
- 138 Stoga tumačenje pojma „akt koji se može pobijati” u smislu članka 263. UFEU-a, s obzirom na članak 47. Povelje ne može dovesti do uklanjanja tog uvjeta bez prekoračenja nadležnosti koje UFEU dodjeljuje sudovima Unije (vidjeti u tom smislu presude od 25. listopada 2017., Rumunjska/Komisija, C-599/15 P, EU:C:2017:801, t. 68. i navedenu sudsku praksu i od 9. srpnja 2020., Češka Republika/Komisija, C-575/18 P, EU:C:2020:530, t. 52.).
- 139 Međutim, upravo bi to bio slučaj kad bi se tužitelju poput društva VodafoneZiggo omogućilo podnošenje tužbe za poništenje akta koji nije akt koji se može pobijati, u smislu članka 263. UFEU-a, jer on, s obzirom na kontekst u kojem je donesen, svoj sadržaj i pripremnu narav, ne proizvodi obvezujuće pravne učinke, kao što je to Opći sud u biti presudio u točkama 28. do 112. pobijanog rješenja, čiju pravnu osnovanost u okviru ovog žalbenog postupka društvo VodafoneZiggo ili nije osporilo ili nije uspjelo dokazati da je ona pravno pogrešna.
- 140 Usto, iz pobijanog rješenja proizlazi da je Opći sud, za razliku od onog što tvrdi društvo VodafoneZiggo, dobro objasnio po čemu je njegovo utvrđenje prema kojem tužbu tog društva treba odbaciti kao nedopuštenu bilo spojivo s pravom na djelotvornu sudsku zaštitu zajamčenim člankom 47. Povelje.
- 141 Naime, u točki 115. tog rješenja Opći sud istaknuo je da se člankom 4. Okvirne direktive države članice obvezuje da uspostave žalbeni mehanizam protiv odluka DRT-ova, čime bi uredile cjelokupni sustav sudske zaštite, što je Sud, osim toga, već utvrdio (vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2015., T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, t. 33. i 34. i navedenu sudsku praksu). U tom je pogledu, s jedne strane, u točki 116. navedenog rješenja pojasnio da, kad je Komisijina uloga, kao u ovom slučaju, ograničena na dostavljanje primjedbi, u skladu s člankom 7. stavkom 3. Okvirne direktive, što u pravilu dovodi do donošenja odluke dotičnog državnog regulatornog tijela, postoji pravo na podnošenje žalbe protiv te odluke pred predmetnim nacionalnim sudom, koji onda može, u skladu s člankom 267. UFEU-a, uputiti Sudu prethodna pitanja o regulatornom okviru Unije koji se primjenjuje na određenu situaciju, i, s druge strane, u točki 117. istog rješenja da, ako Komisija ostvaruje pravo veta na temelju članka 7. stavka 5. točke (a) Okvirne direktive, postupak, prema njegovu mišljenju, dovodi do donošenja akta Unije koji ima obvezujuće pravne učinke i stoga se u tom slučaju može pobijati pred sudom Unije na temelju članka 263. UFEU-a.
- 142 Stoga prvi prigovor ovog žalbenog razloga treba odbiti.

- 143 Budući da društvo VodafoneZiggo navodi, kao drugo, da mu, za razliku od onog što je Opći sud presudio u točkama 115. i 116. pobijanog rješenja, mogućnost da nacionalni sud uputi zahtjev za prethodnu odluku Sudu ne jamči djelotvornu sudsku zaštitu na razini Unije, valja podsjetiti na to da sudski nadzor poštovanja pravnog poretka Unije, kao što to proizlazi iz članka 19. stavka 1. UEU-a, ne osiguravaju samo Sud, nego i sudovi država članica. UFEU je u svojim člancima 263. i 277., s jedne strane, te u članku 267., s druge strane, ustanovio cjelovit sustav pravnih lijekova i postupaka kojima je cilj osigurati nadzor zakonitosti akata Unije povjeravajući ga sudu Unije (presude od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 45. i navedena sudska praksa i od 13. ožujka 2018., Industrias Químicas del Vallés/Komisija, C-244/16 P, EU:C:2018:177, t. 102.). Štoviše, prethodni postupak za ocjenu valjanosti, kao i tužba za poništenje, predstavlja vrstu nadzora zakonitosti akata Unije (presude od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 47. i navedena sudska praksa i od 13. ožujka 2018., Industrias Químicas del Vallés/Komisija, C-244/16 P, EU:C:2018:177, t. 104.).
- 144 U tom pogledu važno je podsjetiti na to da, kad nacionalni sud smatra da su jedan ili više razloga nevaljanosti akta Unije na koje se pozovu stranke ili, ako je primjenjivo, na koje sud pazi po službenoj dužnosti, utemeljeni, taj sud mora prekinuti postupak i obratiti se Sudu putem postupka povodom prethodnog pitanja koje se tiče valjanosti, s obzirom na to da je Sud jedini nadležan za utvrđivanje nevaljanosti akta Unije (presude od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 48. i navedena sudska praksa i od 13. ožujka 2018., Industrias Químicas del Vallés/Komisija, C-244/16 P, EU:C:2018:177, t. 105.), i da članak 267. UFEU-a Sudu daje nadležnost za odlučivanje u prethodnom postupku o valjanosti i tumačenju akata institucija Unije, bez ikakve iznimke (presude od 13. prosinca 1989., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, t. 8. i od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 44.), pri čemu je Opći sud, usto, u točki 116. pobijanog rješenja podsjetio na tu potonju sudsku praksu.
- 145 Društvo VodafoneZiggo ne može valjano utemeljiti svoje stajalište na okolnosti koju je iznijelo da nije sigurno da će nacionalni sud kojem je podnesena tužba protiv odluke DRT-a donesene po okončanju postupka predviđenog člankom 7. Okvirne direktive Sudu uputiti prethodno pitanje.
- 146 Točno je da nije dostatno da stranka smatra da se u postupku postavlja pitanje valjanosti prava Unije pa da dotični sud bude dužan smatrati da se pojavilo takvo pitanje u smislu članka 267. UFEU-a. Konkretno, što se tiče sudova protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu postoji pravni lijek, Sud je presudio da oni mogu ispitati valjanost pobijanog akta Unije i, ako ne ocijene da su razlozi nevaljanosti koje stranke pred njima ističu osnovani, odbiti te razloge zaključivši da je akt u potpunosti valjan. Naime, postupajući na taj način, oni ne dovode u pitanje postojanje akta Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 10. siječnja 2006., IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, t. 28. i 29. i navedenu sudsku praksu).
- 147 Nasuprot tomu, kao što to također proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 144. ove presude, svaka stranka ima pravo u postupku pred nacionalnim sudom isticati nevaljanost akta Unije i zahtijevati od tog suda, koji sam po sebi nije nadležan utvrditi takvu nevaljanost, da s tim u vezi uputi Sudu prethodno pitanje (presuda od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 39. i navedena sudska praksa).
- 148 Štoviše, okolnost da nacionalni sud ima ovlast odrediti pitanja koja postavlja Sudu neodvojivo je povezana sa sustavom pravnih sredstava koji se želi postići UFEU-om i ne predstavlja argument koji može opravdati široko tumačenje pretpostavki dopuštenosti predviđenih člankom 263. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 21. svibnja 1987., Union Deutsche Lebensmittelwerke i dr./Komisija, 97/85, EU:C:1987:243, t. 12.).
- 149 Valja još istaknuti da se argumentacija koju je iznijelo društvo VodafoneZiggo svodi na nijekanje sposobnosti nacionalnih sudova da doprinesu poštovanju pravnog poretka Unije, iako je nesporno da sudski nadzor poštovanja tog pravnog poretka Unije, kao što proizlazi iz članka 19. stavka 1. UEU-a i

kao što se na to već podsjetilo u točki 143. ove presude, osiguravaju ne samo Sud nego i sudovi država članica, i da potonji, uz suradnju sa Sudom, obavljaju funkciju, koja im je svima dodijeljena, da osiguravaju poštovanje prava u tumačenju i primjeni Ugovorâ (vidjeti u tom smislu mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente), od 8. ožujka 2011., EU:C:2011:123, t. 66. i 69. i presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 90. i 99.). Ta se argumentacija stoga ne može prihvatiti.

- 150 S obzirom na te elemente, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je, u navedenim točkama 115. i 116., u biti utvrdio da mogućnost da društvo VodafoneZiggo pred nacionalnim sudom podnese tužbu protiv odluke DRT-a koja je donesena nakon što je Komisija dostavila primjedbe na temelju članka 7. stavka 3. Okvirne direktive jamči da se njegovo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, u smislu članka 47. Povelje, poštuje, iako je njegova tužba za poništenje spornog akta podnesena pred Općim sudom bila nedopuštena.
- 151 Kao treće, što se tiče prigovora izloženog u točki 133. ove presude, dovoljno je istaknuti da je, za razliku od onog što tvrdi društvo VodafoneZiggo, Opći sud odlučio o tome je li njegovo pravo na djelotvornu sudsku zaštitu povrijeđeno zbog nedopuštenosti njegove tužbe podnesene Općem sudu i da je, kao što to proizlazi iz točaka 136. do 150. ove presude, pravilno presudio da to nije tako, što, među ostalim, dokazuje točka 117. pobijanog rješenja koja se pobija u okviru tog trećeg prigovora s obzirom na to da ta točka, čiji je sadržaj iznesen u točki 141. ove presude, dopunjuje predstavljanje cjelovitog sustava sudske zaštite koji organizira Okvirna direktiva. Taj prigovor stoga nije osnovan.
- 152 Kao četvrto, što se tiče prigovora navedenog u točki 134. ove presude, valja istaknuti da društvo VodafoneZiggo, u dijelu u kojem kritizira točku 118. pobijanog rješenja, ponovno, u biti, tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da zahtjev za prethodnu odluku predviđen člankom 267. UFEU-a doprinosi jamstvu njegova prava na djelotvornu sudsku zaštitu, iako nije zajamčeno aktiviranje takvog zahtjeva. Međutim, kao što to također proizlazi iz točaka 136. do 150. ove presude, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava u tom pogledu.
- 153 Osim toga, u dijelu u kojem se društvo VodafoneZiggo tim prigovorom poziva na točku 119. pobijanog rješenja, dovoljno je istaknuti da je ta točka podredno navedena i da je stoga taj prigovor u tom dijelu u svakom slučaju bespredmetan, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 62. ove presude.
- 154 Stoga treći žalbeni razlog treba u cijelosti odbiti, kao i treći prigovor trećeg dijela prvog žalbenog razloga.
- 155 Budući da nijedan žalbeni razlog na koji se društvo VodafoneZiggo pozvalo u prilog svojoj žalbi nije prihvaćen, žalbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 156 U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kada žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.
- 157 U skladu s člankom 138. stavkom 1. te uredbe, koji se na temelju njezina članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 158 Budući da je Komisija postavila zahtjev da se društvu VodafoneZiggo naloži snošenje troškova i da ono nije uspjelo u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (deseto vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Žalba se odbija.**
- 2. Društvu VodafoneZiggo Group BV se nalaže snošenje troškova.**

Potpisi