

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 6 marca 2008 r. *

W sprawie C-82/07

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Supremo (Hiszpania) postanowieniem z dnia 23 stycznia 2007 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 lutego 2007 r., w postępowaniu:

Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

przeciwko

Administración del Estado,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, L. Bay Larsen, K. Schieman, P. Küris (sprawozdawca) i C. Toader, sędziowie,

* Język postępowania: hiszpański.

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones przez F. Ramosa Cee, procurador oraz M. Sáncheza Blanco, abogado,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez M. Muñoz Péréza, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu belgijskiego początkowo przez A. Hubert, a następnie przez C. Pochet, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego przez S. Spyropoulosa oraz I. Pouli i S. Trekli, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez P. Gentiliego, avvocato dello Stato,

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz M. de Gravego, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez R. Vidala Puiga, działającego w charakterze pełnomocnika,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 3 ust. 2 i art. 10 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. L 108, s. 33, zwanej dalej „dyrektywą ramową”) w związku z motywem 11 tej dyrektywy.

- ² Wniosek ten został złożony w ramach skargi, w której Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (zwana dalej „CMT”) wnosi o uchylenie w całości lub w części dekretu królewskiego 2296/2004 w sprawie przyjęcia rozporządzenia w sprawie rynków łączności elektronicznej, dostępu do sieci i numeracji (Real Decreto

2296/2004 por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración) z dnia 10 grudnia 2004 r. (BOE nr 314 z dnia 30 grudnia 2004 r., s. 42372), a także niektórych punktów krajowego planu numeracji telefonicznej stanowiącego załącznik do tego dekretu królewskiego, ze względu na to, że są one niezgodne z ustawą 32/2003 ogólne prawo telekomunikacyjne (Ley General 32/2003 de Telecomunicaciones) z dnia 3 listopada 2003 r. (BOE nr 264 z dnia 4 listopada 2003 r., s. 38890, zwaną dalej „LGT”), która transponowała dyrektywę ramową do prawa krajowego.

Wspólnotowe ramy prawne

3 Motyw 11 dyrektywy ramowej stanowi:

„Zgodnie z zasadą rozdziału funkcji regulacyjnych od operacyjnych, państwa członkowskie winny zapewnić niezależność krajowych organów regulacyjnych, aby umożliwić im wydawanie decyzji w sposób bezstronny. Powyższy wymóg niezależności nie uchybia autonomii innych instytucji ani konstytucyjnym obowiązkom państw członkowskich, czy też zasadzie bezstronności, przy uwzględnieniu obowiązujących w państwach członkowskich zasad ustroju własności zgodnie z art. 295 traktatu. Krajowe organy regulacyjne winny być w posiadaniu wszelkich zasobów, takich jak zasoby ludzkie, wiedza specjalistyczna czy środki finansowe, niezbędnych do realizacji swoich zadań”.

4 Motyw 20 tej dyrektywy stanowi:

„Aby umożliwić konkurencję przedsiębiorstw w sektorze łączności elektronicznej, niezbędny jest dostęp do zasobów numeracyjnych przy zastosowaniu jawnych,

obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów. Wszystkie elementy krajowego planu numeracyjnego, w tym kody punktowe używane przy wybieraniu sieci, powinny być zarządzane przez krajowe organy regulacyjne. [...]”.

- 5 Zgodnie z art. 2 lit. g) dyrektywy ramowej „krajowy organ regulacyjny” oznacza „organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych”.
- 6 Zgodnie z art. 2 lit. m) tej dyrektywy „udostępnianie sieci łączności elektronicznej” oznacza ustanowienie, obsługę, kontrolowanie i udostępnianie takiej sieci.
- 7 Artykuł 3 dyrektywy ramowej, zatytułowany „Krajowe organy regulacyjne” brzmi następująco:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by zadania przydzielone krajowym organom regulacyjnym na mocy postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych były realizowane przez uprawnione organy.

2. Państwa członkowskie zagwarantują niezależność krajowych organów regulacyjnych, zapewniając, by były one prawnie oddzielone i funkcjonalnie niezależne od wszelkich organizacji udostępniających sieci, urządzenia lub usługi łączności elektronicznej. Państwa członkowskie, które zachowają prawo własności przedsiębiorstw udostępniających sieci łączności elektronicznej lub usług, lub które będą sprawowały nad nimi kontrolę, zobowiązane będą zapewnić skuteczny strukturalny rozdział funkcji regulacyjnych od działalności związanej z wykonywaniem prawa własności lub kontroli.

3. Państwa członkowskie zapewnią, by krajowe organy regulacyjne wykonywały swoje uprawnienia w sposób bezstronny i jawny.

4. Państwa członkowskie ogłoszą w formie łatwo przystępnej zakres zadań, jakie mają być realizowane przez krajowe organy regulacyjne, a w szczególności, czy takie zadania zostały przydzielone więcej niż jednemu organowi. W razie potrzeby, państwa członkowskie zapewnią wzajemną konsultację i współpracę pomiędzy powyższymi organami, pomiędzy tymi organami a krajowymi organami, którym powierzono wdrażanie przepisów z zakresu prawa konkurencji, oraz krajowymi organami, którym powierzono wdrażanie przepisów z zakresu ochrony konsumenta, w zakresie obejmującym ich wspólne interesy. Jeżeli więcej niż jeden organ jest uprawniony do rozpatrywania takich spraw, państwa członkowskie zapewnią, by odpowiednie zadania każdego organu zostały ogłoszone w formie łatwo przystępnej.

[...]

6. Państwa członkowskie powiadomią Komisję o wszystkich krajowych organach regulacyjnych, którym zostały przydzielone zadania wynikające z postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych, oraz odpowiednio o zakresie ich odpowiedzialności”.

⁸ Z kolei art. 10 dyrektywy ramowej, pt. „Numeracja, nazewnictwo i adresowanie”, stanowi:

„Państwa członkowskie zapewnią, by krajowe organy regulacyjne nadzorowały rozdział wszystkich krajowych zasobów numeracyjnych oraz zarządzanie krajowym

planem numeracyjnym. Państwa członkowskie zapewnią, by odpowiednie numery i zakresy numeracyjne były udostępniane dla wszystkich publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej. Krajowe organy regulacyjne ustanowią obiektywne, jawne i niedyskryminujące procedury przydzielania krajowych zasobów numeracyjnych”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 9 W dniu 9 grudnia 2005 r. CMT wniosła do Tribunal Supremo skargę o uchylenie i unieważnienie art. 27 ust. 1 i 3, art. 28 ust. 2, art. 34, 36, 38, 40 ust. 1 i 3, art. 49 i 55 dekretu królewskiego 2296/2004 oraz pkt 5.4 i 10.1 krajowego planu numeracji telefonicznej stanowiącego załącznik do tego dekretu, ze względu na ich niezgodność z przepisami LGT.
- 10 CMT podnosiła, że przepisy te naruszają podział kompetencji w zakresie zarządzania zasobami numeracyjnymi, o którym mowa w art. 16 i 48 LGT. Szczątkowe kompetencje ministerstwa przemysłu, turystyki i handlu w tej dziedzinie, określone we wcześniejszych przepisach prawnych oraz w przepisach LGT zostały bowiem tak uściśnione w przepisach dekretu królewskiego 2296/2004, że zadania CMT ograniczone zostały do zwykłego wykonywania decyzji podejmowanych przez to ministerstwo. Ponadto CMT utrzymywała, że dekret królewski wykracza poza upoważnienie ustawowe LGT, naruszając w ten sposób zasady legalności, hierarchii norm i pewności prawa, oraz narusza przepisy art. 10 ust. 1 dyrektywy ramowej.

- 11 Postanowieniem z dnia 23 stycznia 2007 r. Tribunal Supremo zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 3 ust. 2 i art. 10 ust. 1 dyrektywy [ramowej] w związku z jej motywem 11 zobowiązują państwa członkowskie do rozdzielania pomiędzy różne organy »funkcji regulacyjnych« i »operacyjnych« w dziedzinie przydzielania krajowych zasobów numeracyjnych i zarządzania krajowymi planami numeracyjnymi?
- 2) Czy jeżeli państwo członkowskie, dokonując transpozycji dyrektywy [ramowej] do swojego wewnętrznego porządku prawnego, powierzyło wyspecjalizowanemu organowi przydzielanie krajowych zasobów numeracyjnych i zarządzanie krajowymi planami numeracyjnymi, może ono jednocześnie ograniczyć kompetencje tego organu w tej dziedzinie, powierzając je innym organom lub samej administracji państwowej, tak iż w istocie różne organy zarządzają tymi zasobami wspólnie?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pierwszego pytania

- 12 Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z motywem 1 dyrektywy ramowej nowe ramy prawne obowiązujące w dziedzinie telekomunikacji, tj. dyrektywa ramowa, dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach) (Dz.U. L 108, s. 21), dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych

z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz.U. L 108, s. 51) i dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie) (Dz.U. L 108, s. 7), zostały przyjęte, podczas gdy poprzednie ramy prawne umożliwiły stworzenie warunków skutecznej konkurencji w sektorze telekomunikacji w okresie przechodzenia od monopolu do pełnej konkurencji.

13 To właśnie w tym kontekście należy oceniać motyw 11 dyrektywy ramowej, w myśl którego zgodnie z zasadą rozdziału funkcji regulacyjnych od operacyjnych, państwa członkowskie winny zapewnić niezależność krajowych organów regulacyjnych (zwanym dalej „organami regulacyjnymi”), aby umożliwić im wydawanie decyzji w sposób bezstronny.

14 Artykuł 3 ust. 2 dyrektywy ramowej określa szczegółowe zasady mające umożliwić zagwarantowanie niezależności organów regulacyjnych, stanowiąc, iż powinny one być prawnie oddzielone i funkcjonalnie niezależne od wszelkich organizacji udostępniających sieci, urządzenia lub usługi łączności elektronicznej. Jeżeli państwa członkowskie zachowają prawo własności lub kontrolę w odniesieniu do przedsiębiorstw udostępniających sieci łączności elektronicznej lub usług łączności elektronicznej, są one zobowiązane w szczególności zapewnić skuteczny strukturalny rozdział funkcji regulacyjnych od działalności związanej z wykonywaniem prawa własności lub kierowania w zakresie tych przedsiębiorstw.

15 Jeśli chodzi o zadania przydzielania krajowych zasobów numeracyjnych i zarządzania krajowymi planami numeracyjnymi, należy po pierwsze wskazać, że wchodzi one w zakres zadań wykonywanych przez podmioty odpowiedzialne za udostępnianie

usług lub sieci, które to udostępnianie zostało określone w art. 2 lit. m) dyrektywy ramowej. Zatem należy je uznać nie za „funkcje operacyjne” w rozumieniu motywu 11 tej dyrektywy, lecz za „funkcje regulacyjne”.

16 Ponadto wydaje się, że sąd krajowy zastanawia się, czy dyrektywa ramowa pozwala państwom członkowskim na powierzanie różnym organom regulacyjnym funkcji regulacyjnych i funkcji związanych z zarządzaniem w zakresie przydzielania krajowych zasobów numeracyjnych i krajowych planów numeracyjnych.

17 W tym względzie z przepisów art. 10 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 2 dyrektywy ramowej wynika, że państwa członkowskie powinny przydzielić jednemu lub kilku organom regulacyjnym nadzór nad rozdziałem wszystkich krajowych zasobów numeracyjnych oraz zarządzanie krajowymi planami numeracyjnymi, że te organy regulacyjne powinny być prawnie oddzielone i funkcjonalnie niezależne od wszelkich organizacji udostępniających sieci, urządzenia lub usługi łączności elektronicznej i że państwa członkowskie zachowujące prawo własności lub kontrolę w odniesieniu do przedsiębiorstw udostępniających sieci łączności elektronicznej lub usług łączności elektronicznej są zobowiązane zapewnić skuteczny strukturalny rozdział funkcji związanych z wykonywaniem prawa własności lub kierowania w zakresie tych przedsiębiorstw od funkcji regulacyjnych, w tym zadań przydzielania krajowych zasobów numeracyjnych oraz zarządzania krajowymi planami numeracyjnymi.

18 Stwierdzenie to poparte jest zarówno motywem 11 dyrektywy ramowej, zobowiązującym państwa członkowskie do zapewnienia niezależności krajowego organu regulacyjnego lub krajowych organów regulacyjnych, jak i art. 3 ust. 4 tej dyrektywy, który stanowi, że państwa członkowskie muszą ogłaszać zakres zadań, jakie mają być realizowane przez organy regulacyjne, w szczególności gdy takie zadania zostały przydzielone więcej niż jednemu organowi.

19 Ponadto taka ewentualna wielość organów regulacyjnych wynika z samej definicji „krajowego organu regulacyjnego”, zawartej w art. 2 lit. g) tej dyrektywy.

20 Natomiast należy stwierdzić, że żaden z przepisów dyrektywy ramowej nie nakazuje, by organ regulacyjny, któremu powierzono zadania przydzielania krajowych zasobów numeracyjnych i zarządzania krajowymi planami numeracyjnymi był różny i niezależny od innych organów regulacyjnych, a w szczególności od organu, do którego należy przyjęcie krajowego planu numeracyjnego lub procedur kontroli i zarządzania w odniesieniu do tego planu.

21 W związku z całością powyższych rozważań na pierwsze z zadanych pytań należy odpowiedzieć, że art. 3 ust. 2 i 4 oraz art. 10 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z motywem 11 tej dyrektywy należy rozumieć w ten sposób, że zadania przydzielania krajowych zasobów numeracyjnych i zarządzania krajowymi planami numeracyjnymi należy uznać za funkcje regulacyjne. Państwa członkowskie nie mają obowiązku rozdzielania tych poszczególnych zadań między różne organy regulacyjne.

W przedmiocie drugiego pytania

22 W drugim pytaniu sąd krajowy zastanawia się, czy państwo członkowskie może przydzielić funkcje regulacyjne, o których mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy ramowej, kilku organom regulacyjnym.

23 Z brzmienia art. 2 lit. g) i art. 10 ust. 1 dyrektywy ramowej jasno wynika, że kilka organów regulacyjnych może nadzorować przydzielanie krajowych zasobów numerycznych i zarządzanie krajowymi planami numeracyjnymi.

24 Chociaż jednak państwom członkowskim przysługuje w tej dziedzinie niezależność instytucjonalna w zakresie organizacji i struktury swoich organów regulacyjnych w rozumieniu art. 2 lit. g) dyrektywy ramowej, można z niej korzystać jedynie przy pełnym poszanowaniu wyznaczonych w tej dyrektywie celów i obowiązków.

25 A więc zgodnie z art. 3 ust. 2, 4 i 6 tej dyrektywy państwa członkowskie nie tylko mają obowiązek zapewnić niezależność funkcjonalną organów regulacyjnych w stosunku do organizacji udostępniających sieci, urządzenia lub usługi łączności elektronicznej, lecz również ogłaszać w łatwo dostępnej formie zakres zadań, jakie mają być realizowane przez wspomniane organy regulacyjne, i przekazywać Komisji nazwy organów regulacyjnych, którym zostały przydzielone te zadania, oraz informacje na temat ich poszczególnych zakresów odpowiedzialności.

26 W związku z tym, jeżeli zadania te należą choćby częściowo do organów ministerialnych, do każdego państwa członkowskiego należy dopilnowanie, by organy te nie były w sposób bezpośredni lub pośredni zaangażowane w wykonywanie „funkcji operacyjnych” w rozumieniu dyrektywy ramowej.

- 27 Z powyższego wynika, że na drugie z zadanych pytań należy odpowiedzieć, że art. 10 ust. 1 oraz art. 3 ust. 2, 4 i 6 dyrektywy ramowej należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, by zadania przydzielania krajowych zasobów numeracyjnych oraz zarządzania krajowymi planami numeracyjnymi były rozdzielone między kilka niezależnych organów regulacyjnych, pod warunkiem że informacja o podziale zadań jest podana do publicznej wiadomości, łatwo dostępna i przekazana Komisji.

W przedmiocie kosztów

- 28 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 3 ust. 2 i 4 oraz art. 10 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) w związku z motywem 11 tej dyrektywy należy rozumieć w ten sposób, że zadania przydzielania krajowych zasobów numeracyjnych i zarządzania krajowymi planami numeracyjnymi należy uznać za funkcje regulacyjne. Państwa członkowskie nie mają obowiązku rozdzielania tych poszczególnych zadań między różne krajowe organy regulacyjne.

- 2) Artykuł 10 ust. 1 oraz art. 3 ust. 2, 4 i 6 dyrektywy 2002/21 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, by zadania przydzielania krajowych zasobów numeracyjnych oraz zarządzania krajowymi planami numeracyjnymi były rozdzielone między kilka niezależnych organów regulacyjnych, pod warunkiem że informacja o podziale zadań jest podana do publicznej wiadomości, łatwo dostępna i przekazana Komisji Wspólnot Europejskich.

Podpisy