



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 15 września 2016 r.\*

Odesłanie prejudycjalne — Wspólne ramy regulacyjne sieci i usług łączności elektronicznej — Dyrektywa 2002/21/WE — Artykuły 4 i 19 — Krajowy organ regulacyjny — Przepisy harmonizujące — Zalecenie 2009/396/WE — Znaczenie prawne — Dyrektywa 2002/19/WE — Artykuły 8 i 13 — Operator wskazany jako posiadający znaczącą pozycję na rynku — Obowiązki nałożone przez krajowy organ regulacyjny — Kontrola cen i obowiązki związane z systemem księgowania kosztów — Stawki za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych — Zakres kontroli, jaką sądy krajowe mogą sprawować nad decyzjami krajowych organów regulacyjnych

W sprawie C-28/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy) postanowieniem z dnia 13 stycznia 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 stycznia 2015 r., w postępowaniu:

**Koninklijke KPN NV,**

**KPN BV,**

**T-Mobile Netherlands BV,**

**Tele2 Nederland BV,**

**Ziggo BV,**

**Vodafone Libertel BV,**

**Ziggo Services BV,** dawniej UPC Nederland BV,

**Ziggo Zakelijk Services BV,** dawniej UPC Business BV,

przeciwko

**Autoriteit Consument en Markt (ACM),**

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, C. Toader, A. Rosas, A. Prechal i E. Jarašiūnas (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

\* Język postępowania: niderlandzki.

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 marca 2016 r.,  
rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Koninklijke KPN NV i KPN BV przez L. Mensinka i C. Schillemansa, advocaten,
- w imieniu T-Mobile Netherlands BV przez B. Braekena i C. Eijberts, advocaten,
- w imieniu Tele2 Nederland BV przez P. Burgera i P. van Ginnekena, advocaten,
- w imieniu Ziggo BV przez W. Knibbelera, N. Lorjégo i P. van den Berga, advocaten,
- w imieniu Vodafone Libertel BV przez P. Waszinka, advocaat,
- w imieniu Ziggo Services BV i Ziggo Zakelijk Services BV przez W. Knibbelera, N. Lorjégo i P. van den Berga, advocaten,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez J. Langerę i M. Bulterman, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego i R. Kanitza, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez A. De Stefana, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyńską, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu fińskiego przez S. Hartikainena, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Wilmana i G. Brauna oraz przez L. Nicolae, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 2016 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 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 (dyrektywy ramowej) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 29, s. 349), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37) (zwanej dalej „dyrektywą ramową”) w związku z art. 8 i 13 dyrektywy 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 (dyrektywy o dostępie), zmienionej dyrektywą 2009/140 (zwanej dalej „dyrektywą o dostępie”).

- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy z jednej strony Koninklijke KPN NV, KPN BV, T-Mobile Netherlands BV, Tele2 Nederland BV, Ziggo BV, Vodafone Libertel BV, Ziggo Services BV, dawniej UPC Nederland BV, oraz Ziggo Zakelijk Services BV, dawniej UPC Business BV, i z drugiej strony Autoriteit Consument en Markt (ACM) (organem do spraw konsumentów i rynków, zwanym dalej „ACM”) w przedmiocie decyzji ustalającej pułapy taryfowe dla usług zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

#### Dyrektywa ramowa

- 3 Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, zatytułowany „Prawo odwołania się”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby na poziomie krajowym istniały skuteczne mechanizmy umożliwiające użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dotyczy dana decyzja wydana przez krajowy organ regulacyjny, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od stron uczestniczących w sporze. Organ taki, który może być sądem, dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji. Państwa członkowskie zapewnią, by meritum każdej sprawy zostało właściwie rozpoznane oraz były zagwarantowane skuteczne środki odwoławcze.

Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe”.

- 4 Artykuł 8 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Cele prowadzonej polityki oraz zasady prawne”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by krajowe organy regulacyjne, wypełniając swoje zadania wynikające z postanowień niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych, podejmowały stosowne środki zmierzające do realizacji celów określonych w ust. 2, 3 oraz 4. Takie środki winny być proporcjonalne do celów, jakie mają zostać osiągnięte.

[...]

2. „Krajowe organy regulacyjne będą wspierać konkurencję w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług, m.in.:

- a) zapewniając, aby użytkownicy, w tym użytkownicy niepełnosprawni, starsi użytkownicy i użytkownicy o szczególnych potrzebach społecznych, czerpali maksymalne korzyści z różnorodności, ceny i jakości usług;

[...]

3. Krajowe organy regulacyjne będą wspierać rozwój rynku wewnętrznego [...].

[...]

4. Krajowe organy regulacyjne będą promować interesy obywateli Unii Europejskiej [...]

[...]”.

- 5 Artykuł 16 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Procedura analizy rynku”, w ust. 2 i 4 przewiduje:

„2. W przypadku gdy na podstawie przepisów art. 8 dyrektywy [o dostępie] krajowy organ regulacyjny zobowiązany jest podjąć decyzję w sprawie nałożenia, utrzymania, zmiany lub uchylecia obowiązków w odniesieniu do przedsiębiorstw, stwierdza on na podstawie dokonanej analizy rynku, o której mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, czy na odnośnym rynku występuje skuteczna konkurencja.

[...]

4. W przypadku gdy krajowy organ regulacyjny ustali, że na odnośnym rynku nie występuje skuteczna konkurencja, wskazuje on przedsiębiorstwa, które samodzielnie lub wspólnie z innymi posiadają znaczącą pozycję na tym rynku, zgodnie z art. 14. Krajowy organ regulacyjny nakłada na takie przedsiębiorstwa odpowiednie szczególne wymogi regulacyjne, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, lub utrzymuje lub zmienia już istniejące wymogi”.

- 6 Zgodnie z art. 19 owej dyrektywy zatytułowanym „Procedury harmonizacji”:

„1. [...] w przypadku gdy Komisja stwierdzi, że rozbieżności we wdrażaniu przez krajowe organy regulacyjne zadań regulacyjnych określonych w niniejszej dyrektywie i w dyrektywach szczegółowych mogą stwarzać przeszkody w tworzeniu rynku wewnętrznego, może ona wydać zalecenie lub decyzję co do zharmonizowanego stosowania przepisów niniejszej dyrektywy i dyrektyw szczegółowych w celu przyspieszenia realizacji celów określonych w art. 8, w jak największym stopniu uwzględniając opinię [Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC)].

2. [...]

Państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy regulacyjne w jak największym stopniu uwzględniały te zalecenia przy wypełnianiu swoich zadań. Jeżeli krajowy organ regulacyjny postanowi nie stosować się do danego zalecenia, powinien o tym poinformować Komisję, podając przyczyny.

[...]”.

Dyrektywa o dostępie

- 7 Zgodnie z motywem 20 dyrektywy o dostępie:

„Kontrola cen może okazać się niezbędną, jeżeli analiza rynkowa przeprowadzona w odniesieniu do poszczególnego rynku wykaże nieefektywną konkurencję. [...] Metoda zwrotu kosztów powinna być stosowana w zależności od okoliczności, zważywszy na potrzebę zapewnienia efektywnej i zrównoważonej konkurencji oraz zwiększenia korzyści dla konsumenta”.

- 8 Artykuł 1 omawianej dyrektywy jest sformułowany w następujący sposób:

„1. Zgodnie z ramami prawnymi określonymi w [dyrektywie ramowej] niniejsza dyrektywa harmonizuje sposób, w jaki państwa członkowskie regulują dostęp do sieci łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i wzajemne połączenia. Celem dyrektywy jest ustanowienie ram prawnych, zgodnie z zasadami rynku wewnętrznego, dla regulowania stosunków pomiędzy dostawcami sieci i usług prowadzących do powstania zrównoważonej [trwałej] konkurencji, interoperacyjności usług łączności elektronicznej oraz korzyści dla konsumenta.

2. Określa ona zadania dla krajowych organów regulacyjnych w zakresie dostępu i wzajemnych połączeń oraz ustanawia procedury, które zapewnią, że wymogi nałożone przez krajowe organy regulacyjne będą podlegać stosownej ocenie [...]”.

- 9 Artykuł 5 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Prawa i zakres odpowiedzialności krajowych organów regulacyjnych w zakresie dostępu i wzajemnych połączeń”, w ust. 1 stanowi:

„Dla realizacji celów określonych w art. 8 [dyrektywy ramowej] krajowe organy regulacyjne wspierają, a w stosownych przypadkach zapewniają – zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy – odpowiedni dostęp i wzajemne połączenia oraz interoperacyjność usług, wykonując swoje zadania w taki sposób, aby promować wydajność, zrównoważoną [trwałą] konkurencję, efektywne inwestycje i innowacje oraz zapewnić maksymalne korzyści użytkownikom końcowym.

[...]”.

- 10 Artykuł 8 owej dyrektywy, zatytułowany „Nakładanie, zmiana albo uchylenie obowiązków”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by krajowe organy regulacyjne były upoważnione do nakładania obowiązków, o których mowa w artykułach 9–13a.

2. Jeżeli, w wyniku analizy rynku przeprowadzonej zgodnie z art. 16 [dyrektywy ramowej], dany operator został wskazany jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku, stosownie do okoliczności, krajowe organy regulacyjne nałożą na niego obowiązki wymienione w art. 9–13 niniejszej dyrektywy.

[...]

4. Obowiązki nałożone zgodnie z niniejszym artykułem muszą opierać się na charakterze stwierdzonego problemu oraz muszą być proporcjonalne i uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 [dyrektywy ramowej]. Obowiązki te mogą być nałożone tylko po przeprowadzeniu konsultacji zgodnie z art. 6 oraz 7 wspomnianej dyrektywy.

[...]”.

- 11 Artykuł 13 dyrektywy o dostępie, zatytułowany „Kontrola cen i obowiązki związane z systemem księgowania kosztów”, stanowi, co następuje:

„1. Krajowe organy regulacyjne mogą nałożyć na operatorów, zgodnie z art. 8, obowiązki związane ze zwrotem kosztów oraz kontrolą cen, w tym obowiązki związane z określaniem cen w zależności od ponoszonych kosztów oraz obowiązki dotyczące systemów księgowania kosztów, w odniesieniu do udostępniania szczególnych rodzajów wzajemnych połączeń lub dostępu, jeżeli przeprowadzona analiza rynku wskazuje, że dany operator mógłby, w przypadku braku efektywnej konkurencji, utrzymywać ceny na stosunkowo wysokim poziomie albo wymuszać ze szkodą dla użytkowników końcowych. Krajowe organy regulacyjne będą miały na uwadze dokonane przez operatora inwestycje oraz umożliwią mu uzyskanie zwrotu stosowanej części użytego kapitału, uwzględniając poniesione ryzyko.

2. Krajowe organy regulacyjne zapewnią, by wszelkie mechanizmy uzyskiwania zwrotu kosztów oraz metodologie taryfikacji, jakie mają obowiązywać, zmierzały do promowania wydajności oraz zrównoważonej konkurencji i maksymalizacji korzyści konsumenta. W tym względzie krajowe organy regulacyjne mogą także wziąć pod uwagę ceny obowiązujące na porównywalnych rynkach konkurencyjnych.

[...]”.

Zalecenie 2009/396/WE

12 Zgodnie z motywami 5, 7 i 13 zalecenia Komisji 2009/396/WE z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych (Dz.U. 2009, L 124, s. 67):

„(5) Niektóre przepisy ram regulacyjnych dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej, tzn. art. 9, 11 i 13 w związku z motywem 20 dyrektywy [o dostępie], przewidują wprowadzenie koniecznych i odpowiednich mechanizmów księgowania kosztów i obowiązku kontroli cen.

[...]

(7) Hurtowe zakańczanie połączeń głosowych jest usługą wymaganą w celu zakończenia połączeń głosowych kierowanych do danych lokalizacji (w sieciach stacjonarnych) lub do danych abonentów (w sieciach ruchomych). System pobierania opłat w [Unii Europejskiej] opiera się na zasadzie »płaci sieć strony rozpoczynającej połączenie« (ang. *Calling Party Network Pays*), zgodnie z którą stawka za zakończenie połączenia jest ustalana przez sieć, do której kierowane jest połączenie, natomiast jest ona opłacana przez sieć rozpoczynającą połączenie. Strona, do której kierowane jest połączenie, nie uiszcza żadnych opłat za tę usługę i generalnie nie ma ona powodu do reagowania na cenę za zakończenie połączenia ustaloną przez swojego dostawcę sieci. W tym kontekście dla organów regulacyjnych głównym problemem w zakresie konkurencji jest ustalanie nadmiernych cen. Wysokie koszty zakańczania połączeń są ostatecznie pokrywane przez wysokie opłaty za rozpoczynanie połączeń nakładane na użytkowników końcowych. Biorąc pod uwagę, że rynki zakańczania połączeń oznaczają sytuację dwukierunkowego dostępu, kolejne problemy związane z konkurencją obejmują subsydiowanie skrośne między operatorami. Tego rodzaju potencjalne problemy związane z konkurencją dotyczą rynków zakańczania połączeń zarówno w sieciach stacjonarnych, jak i w sieciach ruchomych. W świetle możliwości i motywacji operatorów zakańczających połączenia do ustalania cen znacznie powyżej kosztów, wprowadzanie zasady określania cen w zależności od kosztów jest uważane za najbardziej właściwy sposób zwalczania tej praktyki w perspektywie średniookresowej. W motywie 20 dyrektywy [o dostępie] stwierdzono, że metoda zwrotu kosztów powinna być stosowna w zależności od okoliczności. W świetle szczególnych cech rynków zakańczania połączeń i związanych z tym obaw dotyczących konkurencji i dystrybucji Komisja od dawna uznaje, że określenie wspólnego podejścia opartego na standardzie efektywności kosztowej i stosowanie symetrycznych stawek za zakańczanie połączeń wspierałoby efektywność, zrównoważoną konkurencję oraz zmaksymalizowałoby korzyści dla konsumentów w zakresie oferowanych cen i usług.

[...]

(13) Uwzględniając szczególne cechy rynków zakańczania połączeń, koszty usług zakańczania połączeń powinny być obliczane w oparciu o zorientowane przyszłościowo długookresowe koszty przyrostowe (LRIC). [...]”.

13 Punkty 1 i 2 zalecenia 2009/396 mają następujące brzmienie:

„1. Podczas nakładania kontroli kosztów i obowiązków w zakresie [nakładania obowiązków w zakresie kontroli cen i] księgowania kosztów zgodnie z art. 13 [dyrektywy o dostępie] na operatorów wyznaczonych przez krajowe organy regulacyjne [(KOR)] ze względu na ich znaczącą pozycję rynkową na rynkach hurtowego zakańczania połączeń głosowych w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych (zwanym dalej »rynkami zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych«) w wyniku analizy rynku przeprowadzonej zgodnie z art. 16 [dyrektywy ramowej],



[KOR] powinny ustanowić stawki za zakańczanie połączeń w oparciu o koszty poniesione przez efektywnego operatora. Oznacza to, że stawki te będą również symetryczne. W celu realizacji tego zadania krajowe organy regulacyjne powinny działać w sposób określony poniżej:

2. Zaleca się, by szacowanie efektywnych kosztów opierało się na bieżących kosztach oraz na modelu typu bottom-up, z wykorzystaniem modelu długookresowych kosztów przyrostowych (LRIC), jako na odpowiedniej metodzie kalkulacji kosztów”.

#### *Prawo niderlandzkie*

- 14 Artykuł 1.3 ust. 1 Telecommunicatiewet (ustawy o telekomunikacji) w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu głównym stanowi, co następuje:

„1. [ACM] zapewnia, by jego decyzje przyczyniały się do realizacji celów, o których mowa w art. 8 ust. 2–5 [dyrektywy ramowej], w każdym razie poprzez:

- a) promocję konkurencji w zakresie udostępniania sieci łączności elektronicznej, świadczenia usług łączności elektronicznej lub udostępniania urządzeń towarzyszących, w szczególności poprzez wspieranie efektywnego inwestowania w dziedzinie infrastruktury i innowacji;
- b) rozwój rynku wewnętrznego;
- c) promocję interesów użytkowników końcowych w zakresie wyboru, ceny i jakości”.

- 15 Artykuł 1.3 ust. 2 i 3 ustawy o telekomunikacji przewiduje, że przy wykonywaniu swoich zadań i uprawnień ACM musi w jak największym stopniu uwzględniać zalecenia Komisji Europejskiej określone w art. 19 ust. 1 dyrektywy ramowej. Jeżeli ACM nie stosuje zalecenia, musi o tym poinformować Komisję, podając przyczyny swojej decyzji.

- 16 W art. 6a.1 ustawa ta stanowi, że ACM, jako KOR, powinien zdefiniować rynki właściwe w sektorze łączności elektronicznej. W tym celu, zgodnie z art. 6a.1 ust. 5 wspomnianej ustawy, ACM musi określić, czy na danym rynku występuje efektywna konkurencja. Jeśli na rynku tym nie występuje efektywna konkurencja, ACM na podstawie art. 6a.2 tej ustawy powinien ustalić, czy jedno lub więcej przedsiębiorstw posiada na rynku znaczącą pozycję, a także określić odpowiednie obowiązki, jakie trzeba na nie nałożyć.

- 17 Artykuł 6a.2 ust. 3 ustawy o telekomunikacji stanowi:

„Obowiązek, o którym mowa w ust. 1, jest odpowiedni, wówczas gdy jest oparty na charakterze problemu stwierdzonego na danym rynku oraz gdy jest proporcjonalny i uzasadniony w świetle celów określonych w art. 1.3”.

- 18 Zgodnie z art. 6a.7 omawianej ustawy:

„1. Zgodnie z art. 6a.2 ust. 1 [ACM] może, w zakresie form dostępu, które określa, nałożyć obowiązek dotyczący kontrolowania obliczonych stawek lub obliczania kosztów wówczas, gdy analiza rynku wskazuje, że przy braku efektywnej konkurencji dany operator może utrzymać ceny na nadmiernym poziomie lub może zaniżać marżę, w obu przypadkach ze szkodą dla użytkowników końcowych. [ACM] może określić zasady niezbędne do prawidłowego wykonania tego obowiązku.

2. Obowiązek określony w ust. 1 może przewidywać, że cena za dostęp musi być obliczana w oparciu o koszty lub przy zastosowaniu systemu obliczania kosztów określonego lub zatwierdzonego przez [ACM].

3. Jeżeli [ACM] nałożył na przedsiębiorstwo obowiązek oparcia cen o koszty, przedsiębiorstwo to wykazuje, że stosowane przez nie ceny są faktycznie określone w oparciu o koszty.

4. Bez uszczerbku dla ust. 1 zdanie drugie [ACM] może powiązać obowiązek wdrożenia systemu księgowania kosztów ze środkami dotyczącymi prezentacji przez przedsiębiorstwo, na którym obowiązek ten ciąży, wyników stosowania systemu. [...].”

### Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 19 W ramach postępowania poprzedzającego postępowanie główne Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) (niezależny organ ds. poczty i telekomunikacji), obecnie ACM, mający status KOR w Niderlandach w rozumieniu dyrektywy ramowej, decyzją z dnia 7 lipca 2010 r., po przeprowadzeniu analizy rynków właściwych, nałożył na operatorów wskazanych jako mający znaczącą na rynkach zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych w Niderlandach środki taryfowe oparte na modelu obliczania kosztów zwanym „pure BU LRIC” (*Bottom-Up Long-Run Incremental Costs*, zwanym dalej „modelem »pure BU LRIC«”), zgodnie z którym zwracane są tylko koszty nawracające. W dniu 31 sierpnia 2011 r. sąd odsyłający, College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy), uchylił wspomnianą decyzję z tego względu, że należało zastosować inny model obliczania kosztów, uwzględniający większy zakres kosztów niż model „pure BU LRIC”, a mianowicie model „BU LRIC+”.
- 20 Następnie, stwierdziwszy, że na hurtowych rynkach usług zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych istniało ryzyko nadmiernie wysokich cen i zaniżenia marży, w dniu 5 sierpnia 2013 r. ACM wydał decyzję, w której zgodnie z prawem niderlandzkim dokonującym transpozycji art. 8 i 13 dyrektywy o dostępie i zalecenia 2009/396, ustalił pułapy taryfowe dla świadczenia wspomnianych usług, stosując model „pure BU LRIC”. Organ ten uznał, że ów model jest odpowiedni do ustalania stawek za zakańczanie połączeń w oparciu o koszty i że w myśl zalecenia był to jedyny model określania cen zgodny z prawem Unii. Zdaniem wspomnianego organu środek taryfowy oparty na tym modelu obliczeniowym eliminuje ryzyko nadmiernie wysokich cen i zaniżenia marży, a wspiera konkurencję, rozwój rynku wewnętrznego i interes użytkowników końcowych.
- 21 Koninklijke KPN, KPN, T-Mobile Netherlands, Tele2 Nederland, Ziggo, Vodafone Libertel, Ziggo Services i Ziggo Zakelijk Services, będący operatorami świadczącymi w szczególności usługi zakańczania połączeń w sieciach ruchomych, wnieśli do sądu odsyłającego o uchylenie decyzji ACM z dnia 5 sierpnia 2013 r. Na wniosek o zarządzenie środków tymczasowych Sąd ów postanowieniem z dnia 27 sierpnia 2013 r. zawiesił wykonanie wspomnianej decyzji.
- 22 W swoich skargach Koninklijke KPN, KPN, T-Mobile Netherlands i Vodafone Libertel twierdzą, że obowiązek taryfowy oparty na modelu „pure BU LRIC” narusza art. 6a.2 ust. 3 i art. 6.a7 ust. 2 ustawy o telekomunikacji, które przewidują kolejno, iż cena musi być oparta na kosztach, a obowiązek nakładany przez ACM musi być odpowiedni.
- 23 Przedsiębiorstwa te dodają, że wszystkie twierdzenia ACM dotyczące oczekiwanych pozytywnych skutków stosowania modelu „pure BU LRIC” dla struktury cenowej na rynku detalicznym nie mogą uzasadnić nałożenia obowiązków taryfowych, takich jak obowiązki nałożone na nie zgodnie z decyzją z dnia 5 sierpnia 2013 r. Ich zdaniem określenie ceny w oparciu o wspomniany model sprawi, że stawki za zakańczanie połączeń będą niższe od stawek, które występowałyby na rynku konkurencyjnym. Zalecenie 2009/396 jest zatem według nich niezgodne z art. 13 dyrektywy o dostępie. Ponadto wspomniane przedsiębiorstwa uważają, że obowiązki taryfowe, nieproporcjonalne w świetle celów decyzji ACM, są w szczególności niezgodne z art. 6a.2 ust. 3 ustawy o telekomunikacji.



- 24 Sąd odsyłający wskazuje, że brzmienie art. 6a.7 ust. 2 ustawy o telekomunikacji nie uzasadnia wykładni, zgodnie z którą można narzucić formę regulacji taryfowej według modelu „pure BU LRIC”, wykraczającą poza mniej restrykcyjną regulację cen według modelu „BU LRIC+”, która jest już oparta na kosztach.
- 25 Sąd ów ocenia jednak, że ACM może być uprawniony do nałożenia bardziej restrykcyjnego obowiązku taryfowego, jeśli obowiązek ten jest proporcjonalny i uzasadniony, przy uwzględnieniu charakteru problemu stwierdzonego na odnośnych rynkach oraz jeśli służy on celom określonym w art. 8 ust. 2–4 dyrektywy ramowej. Przy nakładaniu takich obowiązków zdaniem sądu odsyłającego ACM powinien ustalić, czy planowany środek taryfowy jest odpowiedni do osiągnięcia zamierzonego celu oraz czy nie wykracza poza środki niezbędne do osiągnięcia tego celu. Organ ten powinien ponadto uzasadnić swoją decyzję i wyważyć wszystkie odnośne interesy.
- 26 Sąd odsyłający uważa jednak, że istnieje wątpliwość co do prawidłowości takiej wykładni. Zastanawia się on, po pierwsze, jakie interesy mogą lub powinny zostać zważone, a także jaką wagę można lub należy przypisać każdemu z tych interesów przy okazji dokonywania prawnej kontroli decyzji ACM, która została przed nim zaskarżona, a po drugie, jaką wagę ów sąd powinien przypisać w rozpatrywanej przez siebie sprawie okoliczności, że w zaleceniu 2009/396 Komisja zaleciła wykorzystanie modelu „pure BU LRIC” przy przyjmowaniu odpowiedniego środka taryfowego na hurtowym rynku usług zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych.
- 27 W takich okolicznościach *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z art. 8 i 13 dyrektywy o dostępie należy interpretować w ten sposób, że w sporze dotyczącym zgodności z prawem opartej na kosztach stawki nałożonej przez [KOR] na hurtowym rynku zakańczania połączeń sąd krajowy może co do zasady przyjąć rozstrzygnięcie odbiegające od zalecenia [2009/396], w którym rekomenduje się metodę »pure BU LRIC« jako właściwą regulację cen na rynkach zakańczania połączeń, jeżeli uzna, że wymagają tego okoliczności faktyczne zawisłej przed nim sprawy lub względy prawa krajowego lub międzynarodowego?
- 2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: w jakim zakresie sąd krajowy może przy ocenie środka taryfowego opartego na kosztach:
- a) zbadać w świetle art. 8 ust. 3 [dyrektywy ramowej] argument [KOR], że wspierany jest rozwój rynku wewnętrznego, uwzględniając rozmiar faktycznego wpływu na funkcjonowanie rynku wewnętrznego?
- b) ustalić w świetle celów politycznych i zasad regulacyjnych określonych w art. 8 [dyrektywy ramowej] i art. 13 dyrektywy o dostępie, czy środek taryfowy jest:
- (i) proporcjonalny,
- (ii) właściwy,
- (iii) odpowiedni i uzasadniony?
- c) zażądać od KOR, by wykazał w wystarczającym stopniu, że:
- (i) określony w art. 8 ust. 2 dyrektywy ramowej cel wspierania przez KOR konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci łączności elektronicznej i świadczenia usług łączności elektronicznej jest faktycznie realizowany i że faktycznie zapewnia się użytkownikom maksymalne korzyści, jeżeli chodzi o różnorodność, ceny i jakość;
- (ii) określony w art. 8 ust. 3 [dyrektywy ramowej] cel wspierania rozwoju rynku wewnętrznego jest faktycznie realizowany; i
- (iii) określony w art. 8 ust. 4 dyrektywy ramowej cel promowania interesów obywateli Unii jest faktycznie realizowany?

- d) udzielając odpowiedzi w świetle art. 16 ust. 3 [dyrektywy ramowej] oraz art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy o dostępie na pytanie, czy środek taryfowy jest właściwy, uwzględnić okoliczność, że został on nałożony na rynku, na którym podlegające regulacji przedsiębiorstwa posiadają znaczącą pozycję, ale w wybranej postaci (metoda »pure BU LRIC«) służy wspieraniu jednego z celów [dyrektywy ramowej] – interesów użytkowników końcowych – na innym rynku, który nie mógł podlegać regulacji?».

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie pytania pierwszego*

- 28 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający w istocie zastanawia się, czy art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z art. 8 i 13 dyrektywy o dostępie należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpatrujący spór dotyczący zgodności z prawem obowiązku taryfowego nałożonego przez KOR w odniesieniu do świadczenia usług zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych może przyjąć rozstrzygnięcie odbiegające od zalecenia 2009/396 rekomendującego model „pure BU LRIC” jako właściwy środek regulacji cen na rynku zakańczania połączeń.
- 29 Co się tyczy art. 8 i 13 dyrektywy o dostępie, to należy zauważyć, że pierwszy z tych artykułów stanowi w ust. 2, że jeżeli w wyniku analizy rynku przeprowadzonej zgodnie z art. 16 dyrektywy ramowej dany operator został wskazany jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku, to – stosownie do okoliczności – KOR nakładają na niego obowiązki wymienione w art. 9–13 tej dyrektywy.
- 30 Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie przewiduje z kolei, że KOR mogą nałożyć na operatorów, zgodnie z art. 8 tej dyrektywy, obowiązki związane ze zwrotem kosztów oraz kontrolą cen, w tym obowiązki związane z określaniem cen w zależności od ponoszonych kosztów oraz obowiązki dotyczące systemów księgowania kosztów, w odniesieniu do udostępniania szczególnych rodzajów wzajemnych połączeń lub dostępu, jeżeli przeprowadzona analiza rynku wskazuje, że dany operator może, w przypadku braku efektywnej konkurencji, utrzymywać ceny na stosunkowo wysokim poziomie albo wymuszać je ze szkodą dla użytkowników końcowych.
- 31 Z art. 8 ust. 2 w związku z art. 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie wynika zatem, że jeżeli w wyniku analizy rynku przeprowadzonej zgodnie z art. 16 dyrektywy ramowej operator został wskazany jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku, to KOR może, stosownie do okoliczności, nałożyć na niego „obowiązki związane ze zwrotem kosztów oraz kontrolą cen, w tym obowiązki związane z określaniem cen w zależności od ponoszonych kosztów oraz obowiązki dotyczące systemów księgowania kosztów, w odniesieniu do udostępniania szczególnych rodzajów wzajemnych połączeń lub dostępu”.
- 32 Do celów stosowania art. 13 dyrektywy o dostępie zalecenie 2009/396 rekomenduje jeden model kalkulacji kosztów, a mianowicie model „pure BU LRIC”. Zgodnie z motywami 5, 7 i 13 wspomnianego zalecenia, zostało ono wydane, aby wyeliminować rozbieżności i zakłócenia w obrębie Unii na rynkach zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych, które są szkodliwe dla skutecznej konkurencji i dla użytkowników końcowych, a także ze względu na szczególne cechy rynku zakańczania połączeń.
- 33 Zgodnie z pkt 1 zalecenia 2009/396 podczas nakładania obowiązków w zakresie kontroli cen i księgowania kosztów, zgodnie z art. 13 dyrektywy [o dostępie], na operatorów wyznaczonych jako posiadający znaczącą pozycję rynkową na rynkach hurtowego zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych w wyniku analizy rynku przeprowadzonej zgodnie z art. 16 dyrektywy ramowej, KOR powinny ustanowić stawki za zakańczanie połączeń oparte na kosztach poniesionych przez efektywnego operatora. W celu realizacji tego zadania KOR powinny działać w sposób określony w omawianym zaleceniu.

- 34 Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z art. 288 TFUE takie zalecenie nie ma, co do zasady, charakteru wiążącego. Ponadto art. 19 ust. 2 akapit drugi dyrektywy ramowej wyraźnie upoważnia KOR do przyjmowania rozstrzygnięć odbiegających od zaleceń Komisji wydanych na podstawie art. 19 ust. 1 dyrektywy ramowej, z zastrzeżeniem, że poinformują o tym Komisję i podadzą jej uzasadnienie swojego stanowiska.
- 35 Jak z tego wynika, wydając decyzję, w której nakłada obowiązki taryfowe na operatorów na podstawie art. 8 i 13 dyrektywy o dostępie, KOR nie jest związany zaleceniem 2009/396.
- 36 W tym względzie należy wskazać, że Trybunał orzekł już, iż przy wykonywaniu swoich funkcji regulacyjnych KOR dysponują szerokimi uprawnieniami, umożliwiającymi im ocenę potrzeby poddania danego rynku regulacji, w zależności od sytuacji, dla każdego przypadku oddzielnie (wyrok z dnia 3 grudnia 2009 r., Komisja/Niemcy, C-424/07, EU:C:2009:749, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo). Dzieje się tak w przypadku kontroli cen, ponieważ motyw 20 dyrektywy o dostępie stanowi, że metoda zwrotu kosztów powinna być stosowna do okoliczności, zważywszy na potrzebę zapewnienia efektywnej i zrównoważonej konkurencji oraz zwiększenia korzyści dla konsumenta.
- 37 Niemniej jednak art. 19 ust. 2 akapit drugi dyrektywy ramowej wymaga, aby KOR przy wypełnianiu swoich zadań „w jak największym stopniu uwzględniały” zalecenia Komisji.
- 38 Zatem przy nakładaniu obowiązków w zakresie kontroli cen i księgowania kosztów zgodnie z art. 13 dyrektywy o dostępie KOR są zobowiązane stosować się, co do zasady, do wskazówek zawartych w zaleceniu 2009/396. Jedynie jeżeli stwierdzi, w ramach dokonywanej przez siebie oceny danej sytuacji, że model „pure BU LRIC”, rekomendowany przez to zalecenie, nie jest dostosowany do okoliczności, może przyjąć odbiegające od niego rozstrzygnięcie, podawszy przyczyny.
- 39 Co się tyczy zakresu kontroli sądowej decyzji KOR, z art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej wynika, że zapewniane przez ten przepis prawo odwołania się musi działać w oparciu o skuteczny mechanizm odwoławczy, pozwalający na właściwe rozpoznanie meritum każdej sprawy. Ponadto przepis ten wskazuje, że organ właściwy do rozpoznania takiego odwołania, który może być sądem, musi dysponować odpowiednią wiedzą pozwalającą mu skutecznie wypełniać jego funkcje.
- 40 Tak więc, przy rozpatrywaniu sporu dotyczącego obowiązku taryfowego nałożonego przez KOR na podstawie art. 8 i 13 dyrektywy o dostępie sąd krajowy może przyjąć rozstrzygnięcie odbiegające od zalecenia 2009/396.
- 41 Niemniej jednak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, nawet jeśli zalecenia nie mają wywoływać wiążących skutków, sądy krajowe są zobowiązane uwzględniać zalecenia przy rozstrzyganiu zawisłych przed nimi sporów, w szczególności gdy udzielają one wyjaśnień dotyczących wykładni przepisów krajowych wydanych w celu ich wykonania lub w przypadku gdy mają one na celu uzupełnienie przepisów Unii o wiążącym charakterze (wyrok z dnia 24 kwietnia 2008 r., Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 W konsekwencji, w ramach kontroli sądowej decyzji KOR wydanej na podstawie art. 8 i 13 dyrektywy o dostępie sąd krajowy może przyjąć rozstrzygnięcie odbiegające od zalecenia 2009/396 wyłącznie wtedy, gdy – jak wskazał rzecznik generalny w pkt 78 opinii – uznaje, że wymagają tego względy związane z okolicznościami rozpatrywanej sprawy, w szczególności ze szczególnymi cechami rynku w danym państwie członkowskim.
- 43 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z art. 8 i 13 dyrektywy o dostępie należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpatrujący spór dotyczący zgodności z prawem obowiązku taryfowego nałożonego przez KOR w odniesieniu do świadczenia usług zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych może przyjąć rozstrzygnięcie odbiegające od zalecenia 2009/396 rekomendującego model „pure BU

LRIC” jako właściwy środek regulacji cen na rynku zakańczania połączeń wyłącznie wtedy, gdy uzna, że wymagają tego względy związane z okolicznościami rozpatrywanej sprawy, w szczególności ze szczególnymi cechami rynku w danym państwie członkowskim.

*W przedmiocie pytania drugiego*

- 44 W pytaniu drugim sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpatrujący spór dotyczący zgodności z prawem obowiązku taryfowego nałożonego przez KOR w odniesieniu do świadczenia usług zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych, może ocenić proporcjonalność tego obowiązku w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej, a także w art. 13 dyrektywy o dostępie, i uwzględnić okoliczność, iż wspomniany obowiązek służy wspieraniu interesów użytkowników końcowych na rynku detalicznym, który nie może podlegać regulacji.
- 45 W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się również, czy może wymagać od KOR, aby wykazał, że wspomniany obowiązek faktycznie realizuje cele określone w art. 8 dyrektywy ramowej.
- 46 Co się tyczy części pierwszej pytania drugiego, to należy wskazać, że art. 8 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy ramowej przewiduje, iż KOR, wypełniając swoje zadania regulacyjne wynikające z postanowień tej dyrektywy, a także że dyrektywy szczegółowe, a więc w szczególności dyrektywa o dostępie, powinny podejmować stosowne środki zmierzające do realizacji celów określonych w tym artykule, które polegają na wspieraniu konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i świadczenia usług łączności elektronicznej, przyczynianiu się do rozwoju rynku wewnętrznego i promowaniu interesów obywateli Unii. Przepis ten wskazuje ponadto, że owe środki powinny być proporcjonalne do wspomnianych celów.
- 47 I tak dyrektywa o dostępie, która wpisuje się w ramy określone w dyrektywie ramowej, harmonizuje, zgodnie z jej art. 1 ust. 1 i 2, sposób, w jaki państwa członkowskie regulują dostęp do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz ich wzajemne połączenia. Celem dyrektywy o dostępie jest ustanowienie, zgodnie z zasadami rynku wewnętrznego, ram prawnych regulujących stosunki między podmiotami udostępniającymi sieci i świadczącymi usługi, sprzyjających powstaniu zrównoważonej konkurencji oraz gwarantujących interoperacyjność usług łączności, przy jednoczesnym przysporzeniu korzyści konsumentowi. Ta ostatnie dyrektywa określa w szczególności cele przypisane KOR w zakresie dostępu i wzajemnych połączeń.
- 48 Co się tyczy warunków umożliwiających KOR nałożenie na operatora wskazanego jako posiadający znaczącą pozycję na odnośnym rynku obowiązku taryfowego w odniesieniu do świadczenia usług zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych, należy zauważyć, że art. 8 ust. 4 dyrektywy o dostępie stanowi, iż obowiązki nałożone przez KOR, w tym obowiązki przewidziane w art. 13 owej dyrektywy, muszą opierać się na charakterze stwierdzonego problemu oraz muszą być proporcjonalne i uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej. Co więcej, obowiązki te mogą być nałożone tylko po przeprowadzeniu konsultacji zgodnie z art. 6 i 7 dyrektywy ramowej (zob. podobnie wyrok z dnia 17 września 2015 r., KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, pkt 47).
- 49 Zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie, przy wykonywaniu uprawnienia przewidzianego w ust. 1 tego artykułu KOR zapewnią, by wszelkie mechanizmy uzyskiwania zwrotu kosztów oraz metodologie taryfikacji, jakie mają obowiązywać, zmierzały do promowania wydajności oraz zrównoważonej konkurencji i maksymalizacji korzyści konsumenta. W tym względzie KOR mogą także wziąć pod uwagę ceny obowiązujące na porównywalnych rynkach konkurencyjnych.



- 50 Jak z tego wynika, przy wydawaniu decyzji, w której nakłada obowiązki na operatorów na podstawie art. 8 i 13 dyrektywy o dostępie, KOR winien upewnić się, że owe obowiązki odpowiadają ogółowi celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej i w art. 13 dyrektywy o dostępie. Podobnie w ramach kontroli sądowej wspomnianej decyzji sąd krajowy powinien zapewnić, aby KOR spełnił wszystkie wymogi wynikające z celów określonych w tych dwóch artykułach.
- 51 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 82 opinii, okoliczność, że obowiązek taryfowy jest oparty na zaleceniu 2009/396, nie pozbawia sądu krajowego uprawnienia do kontrolowania proporcjonalności tych obowiązków do celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej i w art. 13 dyrektywy o dostępie.
- 52 Zatem w ramach dokonywanej przez siebie kontroli sąd krajowy rozpoznający odwołanie od decyzji KOR opartej na zastosowaniu modelu „pure BU LRIC” rekomendowanego w zaleceniu 2009/396, jak ma to miejsce w postępowaniu głównym, może zbadać, działając zgodnie z zasadami postępowania krajowego, czy skarżący przedstawili wystarczające informacje pozwalające wykazać, że zastosowanie wspomnianego modelu nie jest proporcjonalne w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej i w art. 13 dyrektywy o dostępie, przy uwzględnieniu, w razie potrzeby, szczególnych cech odnośnego rynku.
- 53 Ponadto, z art. 8 ust. 2 lit. a) i art. 8 ust. 4 dyrektywy ramowej w związku z art. 1 ust. 1 i art. 8 ust. 4 dyrektywy o dostępie, który to artykuł odwołuje się do art. 8 dyrektywy ramowej, wynika, że przy wspieraniu konkurencji KOR powinny zapewnić maksymalne korzyści użytkownikom końcowym i konsumentom, w szczególności jeżeli chodzi o różnorodność i o ceny, oraz powinny promować interesy obywateli Unii. Co więcej, przy nakładaniu mechanizmów uzyskiwania zwrotu kosztów zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie, organy te powinny zapewnić w szczególności, by mechanizm ów zmierzał do maksymalizacji korzyści konsumenta.
- 54 Jak z tego wynika, KOR powinien, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym, wziąć pod uwagę interesy użytkowników końcowych i konsumentów, niezależnie od rynku, na którym nakładane są obowiązki regulacyjne. Ponadto, ponieważ z samej definicji użytkownicy końcowi i konsumenci nie są obecni na hurtowych rynkach zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych, niezbędne jest, by ich interesy mogły być brane pod uwagę i oceniane w kontekście badania skutku, jaki na rynku detalicznym powinien odnieść obowiązek taryfowy nałożony przez KOR na rynku hurtowym.
- 55 Wobec tego sąd krajowy może zbadać, w ramach kontroli proporcjonalności obowiązku taryfowego nałożonego przez KOR w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej i w art. 13 dyrektywy o dostępie, czy wspomniany obowiązek nałożony na hurtowych rynkach zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych zmierza również do promowania interesów użytkowników końcowych na rynku detalicznym, który nie może podlegać regulacji.
- 56 Co się tyczy części drugiej pytania drugiego, dotyczącej tego, czy sąd krajowy może wymagać od KOR, aby wykazał, że wspomniany obowiązek faktycznie realizuje cele określone w art. 8 dyrektywy ramowej, należy przypomnieć, że przepis ów przewiduje, iż KOR, wypełniając swoje zadania regulacyjne wynikające z postanowień tej dyrektywy, a także między innymi z dyrektywy o dostępie, podejmują stosowne (i proporcjonalne) środki zmierzające do realizacji celów określonych we wspomnianym przepisie, które polegają na wspieraniu konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i świadczenia usług łączności elektronicznej, przyczynianiu się do rozwoju rynku wewnętrznego i promowaniu interesów obywateli Unii.
- 57 Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy o dostępie uściśla, że dla realizacji celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej KOR powinny w szczególności wykonywać swoje zadania w taki sposób, aby promować wydajność gospodarczą, zrównoważoną konkurencję, efektywne inwestycje i innowacje oraz zapewnić maksymalne korzyści użytkownikom końcowym.



- 58 Obowiązki taryfowe, które mogą zostać nałożone przez KOR, w tym obowiązki taryfowe takie jak obowiązki w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym, powinny zatem zmierzać do realizacji celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej. Nie można natomiast wymagać, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 96 i 97 opinii, aby KOR wykazał, że dzięki nałożeniu wspomnianych obowiązków owe cele faktycznie zostają osiągnięte.
- 59 Nałożenie na KOR takiego ciężaru dowodu pomijałoby bowiem okoliczność, że przyjęcie obowiązków regulacyjnych zasada się na prospektywnej analizie zmian na rynku, która, celem rozwiązania stwierdzonych problemów z konkurencją, jako punkt odniesienia przyjmuje działania lub koszty efektywnego operatora. Tymczasem w odniesieniu do środków ukierunkowanych na przyszłość przedstawienie dowodu, że faktycznie zapewniają one cele określone w art. 8 dyrektywy ramowej, jest niemożliwe lub nadmiernie trudne.
- 60 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, iż prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpatrujący spór dotyczący zgodności z prawem obowiązku taryfowego nałożonego przez KOR w odniesieniu do świadczenia usług zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych, może ocenić proporcjonalność tego obowiązku w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej, a także w art. 13 dyrektywy o dostępie, i uwzględnić okoliczność, iż wspomniany obowiązek służy wspieraniu interesów użytkowników końcowych na rynku detalicznym, który nie może podlegać regulacji.
- 61 Sąd krajowy nie może, przy dokonywaniu sądowej kontroli decyzji KOR, wymagać od tego organu, aby wykazał, że wspomniany obowiązek faktycznie realizuje cele określone w art. 8 dyrektywy ramowej.

### **W przedmiocie kosztów**

- 62 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) Artykuł 4 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 (dyrektywy ramowej), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r., w związku z art. 8 i 13 dyrektywy 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 (dyrektywy o dostępie), zmienionej dyrektywą 2009/140, należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpatrujący spór dotyczący zgodności z prawem obowiązku taryfowego nałożonego przez krajowy organ regulacyjny w odniesieniu do świadczenia usług zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych może przyjąć rozstrzygnięcie odbiegające od zalecenia Komisji 2009/396/WE z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych, rekomendującego model obliczania kosztów zwanym „pure BU LRIC” (*Bottom-Up Long-Run Incremental Costs*) jako właściwy środek regulacji cen na rynku zakańczania połączeń wyłącznie wtedy, gdy uzna, że wymagają tego względy związane z okolicznościami rozpatrywanej sprawy, w szczególności ze szczególnymi cechami rynku w danym państwie członkowskim.
- 2) Prawo Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpatrujący spór dotyczący zgodności z prawem obowiązku taryfowego nałożonego przez krajowy organ regulacyjny w odniesieniu do świadczenia usług zakańczania połączeń w sieciach

**stacjonarnych i ruchomych może ocenić proporcjonalność tego obowiązku w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy 2002/21, zmienionej dyrektywą 2009/140, a także w art. 13 dyrektywy 2002/19, zmienionej dyrektywą 2009/140, i uwzględnić okoliczność, iż wspomniany obowiązek służy wspieraniu interesów użytkowników końcowych na rynku detalicznym, który nie może podlegać regulacji.**

**Sąd krajowy nie może, przy dokonywaniu sądowej kontroli decyzji krajowego organu regulacyjnego, wymagać od tego organu, aby wykazał, że wspomniany obowiązek faktycznie realizuje cele określone w art. 8 dyrektywy 2002/21, zmienionej dyrektywą 2009/140.**

Podpisy