



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 9. októbra 2014*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Elektronické komunikačné siete a služby — Smernica 2002/22/ES — Článok 32 — Doplnkové povinné služby — Mechanizmus kompenzácie nákladov spojených s poskytovaním týchto služieb — Pojem ‚súdny orgán‘ v zmysle článku 267 ZFEÚ — Nedostatok právomoci Súdneho dvora“

Vo veci C-222/13,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Teleklagenævnet (Dánsko) z 22. apríla 2013 a doručený Súdnemu dvoru 25. apríla 2013, ktorý súvisí s konaním:

TDC A/S

proti

Erhvervsstyrelsen,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory M. Ilešič, sudcovia A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (spravodajca) a C. G. Fernlund,

generálny advokát: Y. Bot,

tajomník: C. Strömholm, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 19. marca 2014,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- TDC A/S, v zastúpení: O. Spiermann, advokat,
- Erhvervsstyrelsen, v zastúpení: J. Pinborg, advokat,
- dánska vláda, v zastúpení: pôvodne V. Pasternak Jørgensen, neskôr C. Thorning, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci J. Pinborg a P. Biering, advokater,
- Európska komisia, v zastúpení: pôvodne M. Simonsen, neskôr L. Nicolae a M.G. Conte, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 12. júna 2014,

* Jazyk konania: dánčina.

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 32 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby) (Ú. v. ES L 108, s. 51; Mim. vyd. 13/029, s. 367), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/136/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, s. 11, ďalej len „smernica univerzálnej služby“).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu, ktorého účastníkmi sú TDC A/S (ďalej len „TDC“) a Erhvervsstyrelsen (dánsky úrad pre podniky), v súvislosti so zamietnutím žiadosti o kompenzáciu nákladov spojených s poskytovaním doplnkových povinných služieb.

Právny rámec

Právo Únie

- 3 Článok 1 smernice univerzálnej služby, nazvaný „Predmet úpravy a rozsah pôsobnosti“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„V rámci smernice [Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (‘rámcová smernica’) (Ú. v. ES L 108, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349)] sa táto smernica vzťahuje na poskytovanie elektronických komunikačných sietí a služieb koncovým užívateľom. Cieľom je zaručiť dostupnosť kvalitných verejne dostupných služieb v [celej Európskej únii] prostredníctvom účinnej hospodárskej súťaže a výberu a zaoberať sa okolnosťami, za ktorých sa potreby koncových užívateľov na trhu dostatočne neuspokojujú. Táto smernica obsahuje aj ustanovenia, ktoré sa týkajú určitých aspektov koncových zariadení, vrátane ustanovení, ktorých účelom je uľahčiť prístup užívateľom so zdravotným postihnutím.“

- 4 Článok 32 smernice univerzálnej služby, nazvaný „Doplnkové povinné služby“, stanovuje:

„Členské štáty môžu rozhodnúť o sprístupnení doplnkových služieb k službám, poskytovaným v rámci záväzkov univerzálnej služby a vymedzeným v kapitole II, ktoré budú verejne dostupné na ich území, no bez toho, aby mohol byť predpísaný akýkoľvek kompenzačný mechanizmus zahŕňajúci špecifické podniky.“

Dánske právo

- 5 Zákon o hospodárskej súťaži a o spotrebiteľských otázkach na telekomunikačnom trhu (Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet), vzťahujúci sa na spor vo veci samej, prebral do dánskeho práva smernicu univerzálnej služby.
- 6 Podľa Teleklagenævnet (Komisia pre opravné prostriedky v oblasti telekomunikácií) § 16 ods. 2 tohto zákona v znení kodifikovanom vyhláškou č. 780 z 28. júna 2007 a zmenenom a doplnenom zákonom č. 1412 z 27. decembra 2008 (ďalej len „zákon z roku 2007“) stanovoval, že prostredníctvom určenia jedného alebo viacerých poskytovateľov univerzálnej služby mali byť zabezpečené tieto služby: pevná sieť, digitálna sieť integrovaných služieb (ISDN), služby prenájmu, služby určené osobám so zdravotným postihnutím, služby telefonických informácií a bezpečnostné služby.

- 7 Z rozhodnutia o podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania tiež vyplýva, že § 20 zákona z roku 2007 obsahoval pravidlá týkajúce sa kompenzácie strát v rámci poskytovania univerzálnej služby. Tieto pravidlá boli v podstate v zhodnom znení prebraté do pravidiel upravených v tomto článku v zákone č. 169 o elektronických komunikačných sieťach a službách (lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og –tjenester) z 3. marca 2011 (ďalej len „zákon č. 169“).
- 8 Zákon č. 169 bol po tom, čo Európska komisia zaslala Dánskemu kráľovstvu výzvu a odôvodnené stanovisko, zmenený a doplnený zákonom č. 250 z 31. marca 2012 a v súčasnosti tak upravuje možnosť priznať dotknutému podniku pokrytie strát zaznamenaných po 1. apríli 2012 v rámci bezpečnostných a pohotovostných námorných služieb bez odpočítania zisku dosiahnutého na základe iných služieb, na ktoré sa vzťahuje povinnosť tohto podniku poskytovať univerzálnu službu.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 9 TDC, ktorú vlastnil štát až do jej privatizácie v roku 1997, je v Dánsku hlavným subjektom v odvetví elektronických komunikačných služieb.
- 10 Od roku 1998 je TDC poverená zabezpečovať v Dánsku a Grónsku bezpečnostné a pohotovostné námorné služby umožňujúce plavidlám požiadať o pomoc, pokiaľ sú v núdzi. Okrem toho TDC zabezpečuje v Dánsku služby, na ktoré sa vzťahujú záväzky univerzálnej služby v zmysle kapitoly II smernice univerzálnej služby vrátane základných telefonických služieb.
- 11 Podľa zákona z roku 2007 mohla TDC prijímať od štátu kompenzáciu za čisté náklady spojené s uvedenými bezpečnostnými a pohotovostnými námornými službami len vtedy, ak boli služby, na ktoré sa vzťahujú záväzky univerzálnej služby, a doplnkové povinné služby stratové ako celok.
- 12 TDC podala sťažnosť na Komisiu, v ktorej tvrdila, že tento zákon nebol v súlade s článkom 32 smernice univerzálnej služby. Komisia po viacerých výmenách názorov s dánskymi orgánmi a s TDC zaslala Dánskemu kráľovstvu 27. januára 2011 výzvu a 29. septembra 2011 odôvodnené stanovisko.
- 13 Dánske kráľovstvo, ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, sa rozhodlo zmeniť predmetnú dánsku právnu úpravu s účinnosťou od 1. apríla 2012. Od tohto dátumu musí štát nahrádzať náklady spojené s bezpečnostnými a pohotovostnými námornými službami zabezpečovanými v Dánsku a Grónsku. Komisia sa preto rozhodla nepodať žalobu o nesplnenie povinnosti proti tomuto členskému štátu.
- 14 V nadväznosti na uvedené zmeny dánska právna úprava ukladá kompenzáciu čistých nákladov spojených s bezpečnostnými a pohotovostnými námornými službami nezávisle od skutočnosti, že z iných záväzkov univerzálnej služby plynie zisk alebo strata.
- 15 Dňa 29. júla 2011 TDC podala Erhvervsstyrelsen žiadosť o kompenzáciu nákladov spojených s poskytovaním bezpečnostných a pohotovostných námorných služieb vynaložených v roku 2010. Dňa 26. septembra 2011 podal tento podnik rovnakú žiadosť za roky 2007 až 2009.
- 16 Dňa 24. novembra 2011 Erhvervsstyrelsen zamietol tieto žiadosti o kompenzáciu okrem iného z dôvodu, že pohľadávka týkajúca sa roku 2007 bola premlčaná, že lehota na podanie takejto žiadosti za roky 2008 a 2009 už uplynula a že zákon z roku 2007 účinný v tom čase neumožňoval vyhovieť žiadosti o kompenzáciu týkajúcej sa roku 2010 bez započítania zisku pochádzajúceho zo služieb, na ktoré sa vzťahuje záväzok univerzálnej služby v zmysle kapitoly II smernice univerzálnej služby.
- 17 TDC podala proti rozhodnutiam Erhvervsstyrelsen zamietajúcim jej žiadosti odvolanie na Teleklagenævnet, ktorá rozhodnutím zo 17. septembra 2012 potvrdila rozhodnutia Erhvervsstyrelsen o žiadostiach o kompenzáciu týkajúcich sa rokov 2007 až 2009.

18 Pokiaľ ide o žiadosť o kompenzáciu výdavkov týkajúcu sa roku 2010, Teleklagenævnet rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Bráni smernica [univerzálnej služby] a osobitne jej článok 32 členskému štátu v tom, aby stanovil pravidlá, na základe ktorých nemá podnik nárok na osobitnú kompenzáciu čistých nákladov zo strany členského štátu vynaložených na poskytovanie doplnkových povinných služieb, na ktoré sa nevzťahuje kapitola II tejto smernice, ak zisk podniku z iných služieb, na ktoré sa vzťahujú jeho záväzky univerzálnej služby podľa kapitoly II uvedenej smernice, prevyšuje stratu súvisiacu s poskytovaním doplnkových povinných služieb?
2. Bráni smernica univerzálnej služby členskému štátu v tom, aby stanovil pravidlá, ktoré dovoľujú podnikom, aby uplatnili voči členskému štátu nárok na kompenzáciu čistých nákladov vynaložených na poskytovanie doplnkových povinných služieb, na ktoré sa nevzťahuje kapitola II tejto smernice, len v prípade, že čisté náklady predstavujú pre dané podniky neprimerané zaťaženie?
3. V prípade zápornej odpovede na druhú otázku, môže členský štát rozhodnúť, že poskytovanie doplnkových povinných služieb, na ktoré sa nevzťahuje kapitola II smernice [univerzálnej služby], nepredstavuje neprimerané zaťaženie, ak podnik vo všeobecnosti dosiahol zisk z poskytovania všetkých služieb, z ktorých mu vyplýva záväzok univerzálnej služby, a najmä z poskytovania služieb, ktoré by podnik poskytoval, aj keby nemal záväzok univerzálnej služby?
4. Bráni smernica univerzálnej služby členskému štátu v tom, aby stanovil pravidlá, podľa ktorých sa čisté náklady určitého podniku spojené s poskytovaním univerzálnej služby podľa kapitoly II tejto smernice majú vypočítavať na základe všetkých príjmov a nákladov spojených s poskytnutím predmetnej služby a najmä príjmov a nákladov, ktoré by podnik vykazoval, aj keby nebol poskytovateľom univerzálnej služby?
5. Závisia odpovede na prvú až štvrtú otázku od toho, či sa má doplnková povinná služba poskytovať na území Grónska, ktoré je podľa prílohy II [Zmluvy o FEÚ] námorskou krajinou alebo územím, ak dánske orgány poveria správou podnik so sídlom v Dánsku a tento podnik nevykonáva na území Grónska inú činnosť?
6. Aký má vplyv článok 107 ods. 1 [ZFEÚ], článok 108 ods. 3 ZFEÚ, ako aj rozhodnutie Komisie [2012/21/EÚ] z 20. decembra 2011 o uplatňovaní článku 106 ods. 2 [ZFEÚ] na štátnu pomoc vo forme kompenzácie za službu vo verejnom záujme udelenej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu [Ú. v. EÚ L 7, 2012, s. 3] na odpovede na prvú až piatu otázku?
7. Aký má vplyv zásada minimálneho narušenia hospodárskej súťaže zakotvená najmä v článku 1 ods. 2 a článku 3 ods. 2, v odôvodneniach 4, 18, 23 a 26, ako aj v časti B prílohy IV smernice univerzálnej služby na odpovede na prvú až piatu otázku?
8. Ak ustanovenia smernice univerzálnej služby bránia vnútroštátnym právnym systémom uvedeným v prvej, druhej a štvrtej otázke, majú tieto ustanovenia alebo obmedzenia priamy účinok?“

O právomoci Súdneho dvora

19 Komisia spochybnila povahu Teleklagenævnet ako súdneho orgánu v zmysle článku 267 ZFEÚ, pričom uviedla, že tento orgán nespĺňa všetky kritériá zavedené judikatúrou Súdneho dvora na to, aby mohol byť posúdený ako súdny orgán. Komisia na jednej strane zdôrazňuje, že podanie návrhu na tento orgán nie je povinné, keďže opravné prostriedky proti rozhodnutiam Erhvervsstyrelsen možno podať buď na Teleklagenævnet alebo priamo na súdy. Na druhej strane dánska právna úprava neupravuje

osobitné záruky, pokiaľ ide o odvolávanie členov Teleklagenævnet alebo zrušenie ich menovania, a v dôsledku toho nie je spôsobilá zabrániť nenáležitým zásahom alebo nátlakom výkonnej moci vo vzťahu k členom tohto orgánu.

- 20 V rozhodnutí o podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania Teleklagenævnet usudzuje, že spĺňa všetky kritériá zavedené judikatúrou Súdneho dvora na posúdenie orgánu členského štátu ako súdneho orgánu v zmysle článku 267 ZFEÚ.
- 21 V prvom rade Teleklagenævnet uvádza, že je trvalý orgán verejnej moci poverený rozhodovaním o sporoch, zriadený zákonom č. 169, a že podmienky jeho fungovania sú stanovené nariadením č. 383 z 21. apríla 2011.
- 22 V druhom rade spresňuje, že v oblasti správneho práva rozhoduje s konečnou platnosťou o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam Erhvervsstyrelsen a že jej rozhodnutia sú pre účastníkov konania záväzné s výnimkou podania opravného prostriedku na súdy v lehote ôsmich týždňov. Erhvervsstyrelsen v zásade nemôže podať proti rozhodnutiam Teleklagenævnet opravné prostriedky na súdy.
- 23 V treťom rade Teleklagenævnet uvádza, že jej členov vymenúva minister pre podnikanie a rozvoj na obdobie štyroch rokov s možnosťou obnovy ich mandátu. Tento minister môže spomedzi jej členov určiť niektorého právnik za podpredsedu, ktorý môže nahradiť predsedu v prípade prekážky na jeho strane alebo jeho vylúčenia pre predpojatosť. Uvedení členovia sú nezávislí od administratívy z osobného a profesijného hľadiska a nepodliehajú právomoci uvedeného ministra. Teleklagenævnet sa skladá z predsedu, ktorým musí byť právnik, a zo štyroch až šiestich členov. Rozhoduje jednoduchou väčšinou hlasov a v prípade rovnosti hlasov preváži hlas predsedu.
- 24 V štvrtom rade sa Teleklagenævnet zmieňuje o tom, že konanie pred ňou má výlučne písomnú formu, ale že treba dbať na to, aby účastníci konania mohli predkladať svoje pripomienky s cieľom objasniť všetky relevantné okolnosti veci v súlade so zásadou kontradiktórnosti.
- 25 Teleklagenævnet teda tvrdí, že má zákonný základ, je zriadená trvalo, jej členovia poskytujú všetky záruky nezávislosti, jej právomoc má záväznú povahu a uplatňuje právne normy, ako aj konanie obdobné konaniu pred súdmi pri dodržaní zásady kontradiktórnosti.
- 26 Dánska vláda v odpovedi na otázku položenú Súdny dvorom tvrdí, že Teleklagenævnet musí byť posúdená ako súdny orgán v zmysle článku 267 ZFEÚ. Zdôrazňuje, že tento orgán spĺňa kritériá týkajúce sa zákonného základu, trvalosti a uplatňovania právnych noriem. Okrem toho uvádza, že podmienky odvolávania členov tohto orgánu síce nie sú dánskymi právnymi predpismi osobitne definované, títo členovia sú však chránení proti odvolaniu svojvoľným a zneužívajúcim spôsobom v súlade so všeobecnými pravidlami správneho práva a pracovného práva. Táto vláda na pojednávaní zdôraznila, že právomoc odvolania uvedených členov prináleží osobe, ktorá má právomoc vymenovávať, a to ministrom pre podnikanie a rozvoj.
- 27 Treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry pri posudzovaní, či má vnútroštátny orgán povahu „súdneho orgánu“ v zmysle článku 267 ZFEÚ, čo predstavuje otázku, ktorá spadá výlučne do práva Únie, berie Súdny dvor do úvahy súhrn okolností, akými sú zákonný základ orgánu, jeho trvalosť, záväznosť jeho právomoci, kontradiktórna povaha konania, uplatňovanie právnych noriem týmto orgánom, ako aj jeho nezávislosť (pozri najmä rozsudok Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, bod 38, a uznesenie Merck Canada, C-555/13, EU:C:2014:92, bod 16).
- 28 V prvom rade treba skúmať kritérium týkajúce sa nezávislosti Teleklagenævnet.

- 29 Pojem nezávislosť, ktorý je súčasťou výkonu súdnictva, predovšetkým vyžaduje, aby mal dotknutý orgán postavenie tretieho subjektu voči orgánu, ktorý prijal rozhodnutie napadnuté opravným prostriedkom (rozsudok RTL Belgium, C-517/09, EU:C:2010:821, bod 38 a citovaná judikatúra).
- 30 Tento pojem zahŕňa dve hľadiská. Prvé, vonkajšie hľadisko, predpokladá, že uvedený orgán je chránený pred vonkajšími zásahmi alebo tlakmi, ktoré by mohli ohroziť nezávislosť rozhodovania jeho členov v súvislosti so spormi, ktoré prejednávajú (pozri v tomto zmysle rozsudky Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, bod 51, ako aj Torresi, C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, bod 18).
- 31 Druhé, vnútorné hľadisko, pridáva pojem nestrannosť a týka sa rovnakého odstupu od účastníkov konania a ich príslušných záujmov vo vzťahu k predmetu sporu. Toto hľadisko vyžaduje rešpektovanie objektívnosti a neexistenciu akéhokoľvek záujmu na vyriešení sporu mimo striktného uplatnenia právneho predpisu (rozsudok Wilson, EU:C:2006:587, bod 52 a citovaná judikatúra).
- 32 Tieto záruky nezávislosti a nestrannosti si vyžadujú existenciu pravidiel, najmä pokiaľ ide o zloženie orgánu, menovanie, funkčné obdobia, ako aj dôvody zdržania sa hlasovania, vylúčenia pre predpojatosť a odvolania jeho členov, ktoré umožňujú odstrániť akékoľvek oprávnené pochybnosti v mysli osôb podliehajúcich súdnej právomoci, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť uvedeného orgánu z vonkajšieho hľadiska a jeho neutralitu vo vzťahu k protichodným záujmom (rozsudok Wilson, EU:C:2006:587, bod 53 a citovaná judikatúra). Na splnenie podmienky nezávislosti orgánu predkladajúceho návrh na začatie prejudiciálneho konania judikatúra vyžaduje najmä to, aby boli prípady odvolávania členov tohto orgánu výslovne upravené právnymi predpismi (rozsudok D. a A., C-175/11, EU:C:2013:45, bod 97, a uznesenie Pilato, C-109/07, EU:C:2008:274, bod 24 a citovaná judikatúra).
- 33 V tomto prípade, pokiaľ ide o pravidlá menovania členov Teleklagenævnet, treba uviesť, že okrem iného z pripomienok predložených dánskou vládou vyplýva, že týchto členov vymenúva minister pre podnikanie a rozvoj na obdobie štyroch rokov s možnosťou obnovy ich mandátu.
- 34 Pokiaľ ide o otázku odvolávania členov Teleklagenævnet, dánska vláda na pojednávaní potvrdila, že týchto členov môže z funkcie odvolať uvedený minister, ktorý má aj právomoc ich vymenovania.
- 35 Z rozhodnutia o podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania a z pripomienok predložených dánskou vládou vyplýva, že kým dánska právna úprava upravuje osobitné konanie týkajúce sa odvolávania sudcov súdov, členov Teleklagenævnet možno odvolať, a že podmienky ich odvolávania nie sú predmetom osobitnej právnej úpravy, pričom na prípady odvolania zneužívajúcim spôsobom sa vzťahujú len všeobecné pravidlá správneho práva a pracovného práva.
- 36 Nezdá sa teda, že by odvolávanie členov Teleklagenævnet podliehalo osobitným zárukám umožňujúcim vylúčiť akékoľvek oprávnené pochybnosti, pokiaľ ide o nezávislosť tohto orgánu (pozri analogicky uznesenie Pilato, EU:C:2008:274, bod 28).
- 37 Ďalej ako vyplýva zo spisu, ktorý má k dispozícii Súdny dvor, proti rozhodnutiu Teleklagenævnet možno podať opravný prostriedok na súde. V prípade podania takéhoto opravného prostriedku má Teleklagenævnet postavenie žalovanej. Táto účasť Teleklagenævnet na konaní, ktorého predmetom je jej vlastné rozhodnutie, znamená, že Teleklagenævnet pri prijímaní uvedeného rozhodnutia nemá postavenie tretej osoby vo vzťahu k prítomným záujmom a nemá vyžadovanú nestrannosť (pozri v tomto zmysle rozsudok RTL Belgium, EU:C:2010:821, bod 47). Tento systém opravných prostriedkov proti rozhodnutiu Teleklagenævnet tak poukazuje na mimosúdnu povahu rozhodnutí vydávaných týmto orgánom (pozri analogicky uznesenie MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, bod 19).
- 38 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že bez potreby skúmať otázku, či Teleklagenævnet spĺňa ostatné kritériá, ktoré umožňujú posúdiť, či má tento orgán povahu súdneho orgánu v zmysle článku 267 ZFEÚ, treba určiť, že Súdny dvor nemá právomoc odpovedať na položené otázky.

O trovách

- ³⁹ Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

Súdny dvor Európskej únie nemá právomoc odpovedať na otázky, ktoré položila Teleklagenævnet (Dánsko) vo svojom rozhodnutí z 22. apríla 2013.

Podpisy