

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 13. novembra 2008*

V zadevi C-227/07,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 8. maja 2007,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata M. Shotter in K. Mojzesowicz, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Republiki Poljski, ki sta jo najprej zastopala E. Ośniecka-Tamecka in T. Nowakowski, nato M. Dowgielewicz, zastopniki,

tožena stranka,

* Jezik postopka: poljščina.

KOMISIJA PROTI POLJSKI
SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, K. Schieman, P. Kūris (poročevalec), L. Bay Larsen, sodniki, in C. Toader, sodnica,

generalni pravobranilec: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 10. junija 2008

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Poljska – s tem da v notranje pravo ni pravilno prenesla Direktive 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (Direktiva o dostopu) (UL L 108, str. 7, v nadaljevanju: Direktiva o dostopu), zlasti njenih členov 4(1) v zvezi z obveznostjo izvedbe pogajanj o vzajemnem medomrežnem povezovanju in 5(1), prvi pododstavek, o pooblastilu nacionalnih

regulativnih organov, da spodbujajo in, kjer je primerno, zagotovijo primeren dostop in medomrežno povezovanje ter medobratovalnost storitev v skladu z določbami te direktive – ni izpolnila obveznosti iz navedene direktive.

Pravni okvir

Pravo Skupnosti

- 2 V šesti uvodni izjavi Direktive o dostopu je navedeno:

„Na trgih, kjer še naprej obstajajo velike razlike v pogajalski moči med podjetji in kjer so nekatera podjetja pri izvajanju svojih storitev odvisna od infrastrukture, ki jo zagotavljajo drugi, je primerno vzpostaviti okvir, ki omogoča učinkovito delovanje trga. Kadar so komercialna pogajanja neuspešna, naj bodo nacionalni regulativni organi pooblaščen za zagotovitev primerne dostopa do storitev, medomrežnega povezovanja in medobratovalnosti storitev v interesu končnih uporabnikov. Zlasti lahko zagotovijo povezljivost med koncema z naložitvijo sorazmernih obveznosti podjetjem, ki nadzorujejo dostop do končnih uporabnikov. Nadzor nad sredstvi za dostop lahko pomeni lastništvo ali nadzor fizične povezave (fiksne ali mobilne) do končnega uporabnika in/ali zmožnost spremembe ali odvzema nacionalne številke ali številke, ki so potrebne za dostop do omrežne priključne točke končnega uporabnika. To bi se na primer zgodilo, če bi obratovalci omrežja neutemeljeno omejili izbiro končnega uporabnika pri dostopu do internetnih portalov in storitev.“

3 V štirinajsti uvodni izjavi te direktive je navedeno:

„V Direktivi 97/33/ES je določenih več obveznosti, ki jih je treba naložiti podjetjem s pomembno tržno močjo, in sicer so to: preglednost, nediskriminacija, ločeno računovodstvo, dostop, in cenovni nadzor vključno s stroškovno naravnostjo. Vse te možne obveznosti je treba ohraniti, vendar jih je treba poleg tega določiti kot največje število obveznosti, ki lahko veljajo za podjetja, da se prepreči prekomerno zakonsko urejanje. Izjemoma je lahko zaradi izpolnjevanja mednarodnih obveznosti ali zakonodaje Skupnosti smiselno določiti obveznosti za dostop ali medomrežno povezovanje za vse akterje na trgu, kot to trenutno velja za sisteme s pogojnim dostopom za digitalne televizijske storitve.“

4 V devetnajsti uvodni izjavi te direktive je navedeno:

„Obveznost dodelitve dostopa do omrežne infrastrukture se lahko utemelji kot sredstvo za povečanje konkurence, vendar morajo nacionalni regulativni organi uravnotežiti pravice lastnika infrastrukture do izkoriščanja svoje infrastrukture za lastne namene in pravice drugih izvajalcev storitev do dostopa do naprav, ki jih potrebujejo za opravljanje konkurenčnih storitev. Kadar se obveznosti naložijo obratovalcem, ki jih potrebujejo za izpolnjevanje utemeljenih zahtev za dostop do omrežnih elementov in pripadajočih naprav ter njihovo uporabo, naj se take zahteve zavrnejo samo na podlagi objektivnih meril, kot je tehnična izvedljivost ali potreba po ohranitvi celovitosti omrežja. Kadar se dostop zavrne, lahko oškodovana stranka predloži zadevo v postopek reševanja sporov iz členov 20 in 21 Direktive [Evropskega parlamenta in Sveta] 2002/21/ES [z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja

in storitve] (Okvirna direktiva) [(UL L 108, str. 33, v nadaljevanju: Okvirna direktiva)]. Od obratovalca, ki mora dodeliti dostop, se ne more zahtevati, da zagotovi vrste dostopa, za zagotovitev katerih nima pooblastil. Če nacionalni regulativni organi odredijo obveznost dodelitve dostopa, ki kratkoročno poveča konkurenco, naj to ne zmanjša spodbud za konkurente, da bi vlagali v alternativne naprave, ki bodo dolgoročno zagotavljale večjo konkurenco. Komisija je objavila obvestilo o uporabi pravil o konkurenci za sporazume o dostopu v telekomunikacijskem sektorju [(UL 1998, C 265, str. 2)], ki obravnava ta vprašanja. Nacionalni regulativni organi lahko odredijo tehnične in operativne pogoje za izvajalca in/ali upravičence dodeljenega dostopa v skladu z zakonodajo Skupnosti. Zlasti naložitev tehničnih standardov naj bo v skladu z Direktivo 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998, ki določa postopek za zagotavljanje informacij na področju tehničnih standardov in predpisov ter predpisov o storitvah informacijske družbe [(UL L 204, str. 37), kot je bila spremenjena z Direktivo 98/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. julija 1998 (UL L 217, str. 18)].“

- 5 Člen 2 navedene direktive vsebuje med drugim te opredelitve:

„[...]

- (a) ‚dostop‘ pomeni zagotovitev razpoložljivosti naprav in/ali storitev drugemu podjetju pod določenimi pogoji, bodisi na izključni ali neizključni podlagi, za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih storitev. Med drugim zajema: dostop do omrežnih elementov in pripadajočih naprav, ki lahko vključuje tudi priključitev opreme s fiksnimi ali nefiksnimi sredstvi (zlasti to vključuje dostop do krajevne zanke ter naprav in storitev, ki so potrebne za zagotavljanje storitev prek krajevne

zanke), dostop do fizične infrastrukture, vključno z zgradbami, kanali in drogovi; dostop do ustreznih sistemov programske opreme vključno s sistemi za podporo obratovanja, dostop do pretvorbe številki ali do sistemov, ki zagotavljajo enakovredno delovanje, dostop do fiksnih in mobilnih omrežij, zlasti za sledenje, dostop do sistemov s pogojnim dostopom za digitalne televizijske storitve; dostop do virtualnih omrežnih storitev;

- (b) ‚medomrežno povezovanje‘ pomeni fizično in logično povezovanje javnih komunikacijskih omrežij, ki jih uporablja isto ali drugo podjetje, da omogoči uporabnikom iz enega podjetja komunikacijo z uporabniki iz istega ali drugega podjetja ali dostop do storitev, ki jih zagotavlja drugo podjetje. Storitve lahko zagotavljajo udeležene stranke ali druge stranke, ki imajo dostop do omrežja. Medomrežno povezovanje je posebna vrsta dostopa, ki se uporablja med obratovalci javnih omrežij;

[...]“

- 6 V členu 4(1) Direktive o dostopu je navedeno:

„Obratovalci javnih komunikacijskih omrežij imajo pravico in, kadar tako zahtevajo druga za to pooblaščen podjetja, obveznost, da se pogajajo o medomrežnem povezovanju drug z drugim, da bi zagotovili javnosti dostopne elektronske komunikacijske storitve, s čimer bi zagotovili tudi medobratovalnost storitev v celotni Skupnosti. Obratovalci ponudijo drugim podjetjem dostop in medomrežno povezovanje pod pogoji, skladnimi z obveznostmi, ki jih naloži nacionalni regulativni organ po členih 5, 6, 7 in 8.“

- 7 Člen 5 te direktive, v katerem so opredeljeni pooblastila in odgovornosti nacionalnih regulativnih organov v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem, določa:

„1. Nacionalni regulativni organi pri izpolnjevanju ciljev iz člena 8 [Okvirne direktive] spodbujajo in, kjer je primerno, zagotovijo primeren dostop in medomrežno povezovanje ter medobratovalnost storitev v skladu z določbami te direktive, svojo dolžnost pa izvajajo na način, ki pospešuje učinkovitost, trajnostno konkurenco in prinaša končnim uporabnikom največje možne koristi.

Nacionalni regulativni organi lahko brez poseganja v ukrepe, ki utegnejo biti sprejeti v skladu s členom 8 v zvezi s podjetji s pomembno tržno močjo, naložijo zlasti:

- (a) obveznosti za podjetja, ki nadzorujejo dostop do končnih uporabnikov, v utemeljenih primerih vključno z obveznostjo medomrežnega povezovanja svojih omrežij, če to še ni bilo storjeno, v obsegu, ki je potreben za zagotovitev povezljivosti med obema koncema;

- (b) obveznosti za obratovalce, da zagotovijo dostop do drugih naprav iz Dela II Priloge I pod pravičnimi, primernimi in nediskriminacijskimi pogoji, v obsegu, ki je potreben, da se končnim uporabnikom zagotovi dostopnost digitalnih radijskih in televizijskih radiodifuzijskih storitev, ki jih je določila država članica.

2. Kadar nacionalni regulativni organi naložijo obratovalcu obveznost zagotavljanja dostopa v skladu s členom 12, lahko določijo tehnične ali obratovalne pogoje, ki jih mora(jo) izpolniti izvajalec in/ali upravičenci takega dostopa v skladu z zakonodajo Skupnosti, kadar je to potrebno za zagotovitev normalnega delovanja omrežja. Pogoji, ki veljajo za uporabo posebnih tehničnih standardov ali specifikacij, morajo biti v skladu s členom 17 [Okvirne direktive].

3. Obveznosti in pogoji, naloženi v skladu z odstavkoma 1 in 2, morajo biti objektivni, pregledni, sorazmerni in nediskriminacijski, izvajati pa se morajo v skladu s postopki iz členov 6 in 7 [Okvirne direktive].

4. Države članice v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem zagotovijo, da je nacionalni regulativni organ v utemeljenih primerih pooblaščen za posredovanje na lastno pobudo ali pa na zahtevo katerekoli udeležene stranke, če med podjetji ni soglasja, da bi zavarovale politične cilje člena 8 [Okvirne direktive] v skladu z določbami te direktive in postopki iz členov 6 in 7, 20 in 21 [Okvirne direktive].“

8 Člena 6 in 7 Direktive o dostopu, ki ju vsebuje njeno poglavje III z naslovom „Obveznosti obratovalcev in postopki pregleda trga“, se na eni strani nanašata na sisteme za pogojni dostop gledalcev in poslušalcev do digitalnih televizijskih in radijskih storitev in na drugi strani na nujni pregled prejšnjih obveznosti za dostop in medomrežno povezovanje.

9 Člen 8(2) in (3) Direktive o dostopu določa:

„2. Če je obratovalec na podlagi analize trga, ki je bila opravljena v skladu s členom 16 [Okvirne direktive], določen kot obratovalec s pomembno tržno močjo na določenem trgu, mu nacionalni regulativni organi naložijo, kot je to primerno, obveznosti iz členov 9 do 13 te direktive.

3. Brez poseganja v:

- določbe členov 5(1), 5(2) in 6,

- določbe členov 12 in 13 [Okvirne direktive], Pogoj 7 v Delu B Priloge k Direktivi 2002/20/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev] (Direktiva o odobritvi) [UL L 108, str. 21], kot se uporablja na podlagi člena 6(1) [zadnjenavedene] direktive, člene 27, 28 in 30 Direktive 2002/22/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami] (Direktiva o univerzalnih storitvah) [(UL L 108, str. 51, v nadaljevanju: Direktiva o univerzalnih storitvah)] ter v ustrezne določbe Direktive 97/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 v zvezi z obdelavo osebnih podatkov in varstvom zasebnosti v telekomunikacijskem sektorju [(UL 1998, L 24, str. 1)], ki vsebuje obveznosti za podjetja, z izjemo tistih, ki se štejejo za podjetja s pomembno tržno močjo, ali

- potrebo po izpolnitvi mednarodnih obveznosti,

nacionalni regulativni organi obratovalcem, ki niso bili določeni v skladu z odstavkom 2, ne naložijo obveznosti, določenih v členih 9 do 13.

[...]

- 10 Člen 12 Direktive o dostopu, z naslovom „Obveznosti dostopa do posebnih omrežnih naprav in njihova uporaba“, določa:

„1. Nacionalni regulativni organ lahko v skladu z določbami člena 8 naloži obratovalcem obveznosti, da izpolnijo utemeljene zahteve za dostop do posebnih omrežnih elementov in pripadajočih naprav ter za njihovo uporabo, med drugim takrat, kadar nacionalni regulativni organ meni, da bi zavrnitev dostopa ali neprimerni pogoji s podobnim učinkom ovirali razvoj trajnostnega konkurenčnega maloprodajnega trga ali ne bi bili v interesu končnih uporabnikov.

Od obratovalcev se lahko med drugim zahteva, da:

[...]

(b) se pogajajo v dobri veri s podjetji, ki zahtevajo dostop;

[...]

2. Kadar nacionalni regulativni organi preučujejo, ali bi bilo treba naložiti obveznosti iz odstavka 1, in zlasti, kadar presojujejo, ali bi take obveznosti bile sorazmerne s cilji iz člena 8 [Okvirne direktive], upoštevajo zlasti naslednje dejavnike:

(a) tehnično in gospodarsko upravičenost uporabe ali namestitve konkurenčnih naprav z vidika stopnje tržnega razvoja, pri čemer se upoštevata narava in vrsta vključenega medomrežnega povezovanja in dostopa;

(b) izvedljivost zagotovitve predlaganega dostopa v zvezi z razpoložljivo kapaciteto;

(c) začetno vlaganje imetnika naprave, pri čemer se upoštevajo tveganja v zvezi z vlaganjem;

(d) potreba po dolgoročnem varstvu konkurence;

(e) vse zadevne pravice intelektualne lastnine, kadar je to primerno;

(f) zagotavljanje vseevropskih storitev.“

- 11 V členu 8 Okvirne direktive so opredeljeni politični cilji in regulativna načela, katerih spoštovanje morajo zagotoviti nacionalni regulativni organi.

Nacionalno pravo

- 12 Člen 1 zakona o telekomunikacijah (Prawo Telekomunikacyjne) z dne 16. julija 2004 (Dz. U. 2004, št. 171, položaj 1800, v nadaljevanju: zakon o telekomunikacijah) določa ureditev, ki se uporablja za dejavnosti opravljanja telekomunikacijskih storitev, zagotavljanja telekomunikacijskih omrežij ali pripadajočih aplikacij (v nadaljevanju: telekomunikacijska dejavnost).

- 13 Odstavek 2 navedenega člena 1 določa:

„Namen zakona je ustvariti okoliščine za:

- 1) spodbujanje lojalne in učinkovite konkurence na področju telekomunikacijskih storitev;

- 2) razvoj in uporabo modernih telekomunikacijskih infrastruktur;

- 3) zagotavljanje reda pri uporabi številčenja, radijskih frekvenc in orbitalnih virov;

- 4) zagotavljanje največjih možnih koristi uporabnikom glede raznolikosti, cene in kakovosti telekomunikacijskih storitev;

- 5) zagotavljanje tehnološke nevtralnosti.

[...]“

¹⁴ Člen 26 zakona o telekomunikacijah določa:

„1. Če drugo telekomunikacijsko podjetje ali subjekt iz člena 4, točke 1, 2, 4, 5, 7 in 8, to predlaga, se mora obratovalec javnega telekomunikacijskega omrežja pogajati za sklenitev pogodbe o dostopu, da bi se zagotovile javnosti namenjene telekomunikacijske storitve in povečala njihova medobratovalnost.

2. Ko se telekomunikacijska podjetja pogajajo o posameznih določilih pogodb o dostopu, morajo upoštevati obveznosti, ki so jim naložene.

3. Informacije, pridobljene med pogajanji, se lahko uporabijo samo v skladu z njihovim namenom in glede njih velja obveznost zaupnosti, razen če je določeno drugače.

4. Če ni določeno drugače, se določbe tega poglavja o telekomunikacijskih podjetjih uporabljajo za subjekte iz člena 4, točke 1, 2, 4, 5, 7 in 8.

5. Obratovalec iz druge države članice, ki zahteva dostop do telekomunikacijskega omrežja, se ni dolžan vpisati v register iz člena 10, če na poljskem ozemlju ne opravlja nobene telekomunikacijske dejavnosti.“

15 Člen 27 zakona o telekomunikacijah določa:

„1. Predsednik Urzęda Komunikacji Elektronicznej (UKE) [(Urad za elektronske komunikacije)] lahko po uradni dolžnosti ali na pisni predlog vsake od strank, ki se pogajata za sklenitev pogodbe o dostopu, s sklepom določi rok za konec pogajanj, ki ne sme biti daljši od 90 dni od vložitve zahtevka za sklenitev take pogodbe.

2. Če se pogajanja ne začnejo, če je subjekt, ki je dolžan dodeliti dostop, le-tega zavrnil ali če v roku iz odstavka 1 ni bila sklenjena nobena pogodba, lahko vsaka stranka od predsednika UKE zahteva, naj sprejme odločbo, s katero reši sporna vprašanja ali določi pogoje sodelovanja.

3. Zahtevk iz odstavka 2 vsebuje osnutek pogodbe o dostopu in navedbo stališč strank, kot to določa zakon, ter navedbo tistih določil, glede katerih se stranki ne strinjata.

4. Na zahtevo predsednika UKE mu stranki v roku 14 dni predložita svoja stališča o spornih točkah ter dokumente, ki so nujni za preučitev zahtevka.“

16 Člen 28 tega zakona določa:

„1. Predsednik UKE sprejme odločbo o dodelitvi dostopa v roku 90 dni od dneva vložitve zahtevka iz člena 27(2) in pri tem upošteva ta merila:

1) interes uporabnikov telekomunikacijskih omrežij;

2) obveznosti telekomunikacijskih podjetij;

- 3) spodbujanje modernih telekomunikacijskih storitev;

- 4) naravo obstoječih spornih vprašanj in praktično možnost, glede na tehnični in ekonomski vidik dostopa, da se izvedejo rešitve, ki so jih predlagala telekomunikacijska podjetja, stranke pogajanj, ali ki se jih lahko nadomesti z alternativnimi rešitvami;

- 5) zagotavljanje:
 - (a) celovitosti omrežja in medobratovalnosti storitev,

 - (b) nediskriminatornih pogojev za dostop,

 - (c) razvoja konkurence na trgu telekomunikacijskih storitev;

- 6) moč na trgu telekomunikacijskih podjetij, na katerem so omrežja med seboj povezana;

- 7) javni interes, skupaj z varstvom okolja;

8) kontinuiteto univerzalnih storitev.

2. Predsednik UKE sprejme odločbo o dodelitvi dostopa subjektom iz člena 4, točke 1, 2, 4, 5, 7 in 8 v roku 60 dni od vložitve zahtevka iz člena 27(2) glede na merila, navedena v odstavku 1 [tega člena], točke od 1 do 4, 5(a) in (c), in od 6 do 8, glede na obrambo in varnost države, javno varnost in javni red ter glede na posebnost nalog, ki so jih prevzeli ti subjekti.

3. Odločba o dostopu lahko v okviru medomrežnega povezovanja vsebuje določbe, [ki so obvezne in variabilne glede na vrsto med seboj povezanih omrežij].

4. Odločba o dodelitvi dostopa nadomesti tisti del pogodbe o dostopu, ki ga vsebuje zadevna odločba.

5. Če zainteresirane stranke sklenejo pogodbo o dostopu, določbe odločbe o dostopu, ki jih vsebuje ta pogodba, prenehajo veljati po samem zakonu.

6. Odločbo o dostopu lahko spremeni predsednik UKE na zahtevo vsake zainteresirane stranke ali po uradni dolžnosti, kadar to upravičuje potreba po zagotavljanju varstva interesov končnih uporabnikov, učinkovite konkurence ali medobratovalnosti storitev.

7. V primeru finančnih zahtevkov iz naslova neizvršitve ali nepravilne izvršitve obveznosti, izhajajočih iz odločbe o dostopu, se je treba obrniti na sodišče.

8. Predsednik UKE sprejme odločbo o dostopu, ki vsebuje vse določbe, potrebne za zagotovitev dostopa, če je ena od strank telekomunikacijsko podjetje, ki mu je bila naložena obveznost [med drugim na podlagi člena] 45.“

17 Člen 29 tega zakona določa:

„Predsednik UKE se lahko odloči, da bo po uradni dolžnosti spremenil besedilo pogodbe o dostopu ali da bo naložil strankam, naj jo spremenijo, kadar to upravičuje potreba po zagotavljanju varstva interesov končnih uporabnikov, učinkovite konkurence ali medobratovalnosti storitev.“

18 Člen 30 zakona o telekomunikacijah določa, da se „členi od 26 do 28 [...] uporabljajo *mutatis mutandis* za spremembo pogodb o dostopu“.

19 Člen 45 tega zakona določa:

„Predsednik UKE lahko ob upoštevanju ustreznosti obveznosti glede na ugotovljeni problem, načelo sorazmernosti in cilje, navedene v členu 1(2), ter glede na člen 1(3) sprejme odločbo, s katero telekomunikacijskemu podjetju, ki nadzoruje dostop do končnih uporabnikov, naloži nujne regulativne obveznosti, da se končnim uporab-

nikom tega podjetja zagotovi komuniciranje z uporabniki storitev drugega telekomunikacijskega podjetja, vključno z obveznostjo medomrežnega povezovanja.“

20 Člen 136 tega zakona določa:

„1. Da bi se zagotovil dostop končnih uporabnikov do digitalnih radijskih in televizijskih radiodifuzijskih storitev, lahko predsednik UKE sprejme odločbo, s katero naloži telekomunikacijskim podjetjem obveznost dodelitve dostopa do teh pripadajočih aplikacij:

- 1) do programskega vmesnika,

- 2) do elektronskega vodnika po programih.

2. Za odločbo iz odstavka 1 se uporabljajo določbe o posvetovalnem in konsolidacijskem postopku.

3. Predsednik UKE sprejme odločbo iz odstavka 1 ob upoštevanju načel enakosti in prepovedi diskriminacije.“

Predhodni postopek

- 21 Komisija je z opominom z dne 21. marca 2005 Republiko Poljsko obvestila o dvomih glede prenosa členov 4(1) in 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu v nacionalno pravo. Ta država članica je nanj odgovorila z dopisom z dne 20. maja 2005.
- 22 Komisija je 4. julija 2006 izdala obrazloženo mnenje, s katerim je zadevno državo članico pozvala, naj sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s tem mnenjem, in sicer v roku dveh mesecev od njegove vročitve. Poljski organi so nanj odgovorili 4. septembra 2006. Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovorom, se je odločila za vložitev te tožbe.

Tožba

Prvi očitke: neusklajenost člena 26 zakona o telekomunikacijah s členom 4(1) Direktive o dostopu

Trditve strank

- 23 Komisija v okviru prvega očitka zatrjuje, da je obveznost izvedbe pogajanj iz člena 4(1) Direktive o dostopu določena za vse obratovalce javnih telekomunikacijskih omrežij in zadeva medomrežno povezovanje. Pri slednjem naj bi šlo za posebno vrsto dostopa, ki

ga izvedejo obratovalci javnih omrežij in naj se ne bi nanašalo na nobeno drugo obliko dostopa. Nacionalni regulativni organ naj bi posredoval le v izjemnih okoliščinah.

24 Komisija meni, da iz šeste in štirinajste uvodne izjave ter iz členov 8(3), 5(1) in 12 Direktive o dostopu izhaja, prvič, da mora biti izvedena presoja položaja, da bi se ugotovilo, ali za zadevni trg velja ureditev *ex ante* in kakšna je stopnja obstoječe konkurence na tem trgu. Drugič, nacionalni regulativni organi naj bi bili primorani upoštevati celoto dejavnikov in preučiti dolgoročni vpliv obveznosti dodelitve dostopa na konkurenco na navedenem trgu. Tretjič, člen 5(1) Direktive o dostopu naj bi zahteval izrecno pooblastitev nacionalnega regulativnega organa za to, da vsem obratovalcem – tudi tistim, ki nimajo pomembne tržne moči, naloži obveznost, da se pogajajo o dostopu do telekomunikacijskih omrežij. Četrto, temelj pravnega okvira Skupnosti na področju elektronskih komunikacij naj bi bilo tudi načelo, v skladu s katerim nacionalni regulativni organ posreduje samo takrat, ko mehanizmi prostega trga ne delujejo ali ne vodijo do zadovoljivih rezultatov.

25 Po mnenju Komisije pa člen 26(1) zakona o telekomunikacijah dejansko nalaga splošno obveznost, da se podjetja pogajajo v dobri veri v zvezi s pogodbami o dostopu do telekomunikacijskih omrežij.

26 Komisija meni, da kadar je taka obveznost naložena *ex lege*, to ne pomeni samo, da regulativni organ ni dolžan preveriti, ali naložitev te obveznosti spodbuja dostop do telekomunikacijskih omrežij, ampak tudi, da ne tehta interesov obratovalca zadevnega omrežja in podjetij, ki zahtevajo dostop do tega omrežja, in ne presoja vpliva, ki bi ga imela naložitev te obveznosti na nek določen trg. Navedeni organ naj tudi ne bi bil dolžan navesti, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 5(1) Direktive o dostopu.

- 27 Komisija tudi trdi, da temelji stališče Republike Poljske na nepravilnih predpostavkah. Prva naj bi bila ta, da naj bi Direktiva o dostopu določala, da lahko regulativni organ, ne da bi upošteval konkretni primer, naloži vsakemu obratovalcu telekomunikacijskega omrežja obveznost, da se pogaja v zvezi z dostopom do tega omrežja. Druga naj bi bila ta, da naj bi bila izvedba pogajanj minimalno breme za obratovalce telekomunikacijskih omrežij, brez posledic na njihove odločitve v zvezi z naložbami in torej na pogoje konkurence.
- 28 Komisija na koncu poudarja, da rešitev, ki je bila sprejeta v zakonu o telekomunikacijah, ne omogoča boljše izvedbe načela pravne varnosti kot Direktiva o dostopu in da ta direktiva ne določa pravice, da se zahteva začetek pogajanj, ampak samo to, da lahko nacionalni regulativni organ na podlagi analize trga obratovalcem telekomunikacijskih omrežij s pomembno tržno močjo, ali v določenih primerih vsem obratovalcem, naloži obveznost izvedbe pogajanj.
- 29 Republika Poljska izpodbija utemeljenost prvega očitka. Navaja namreč, da bi teleološka in funkcionalna razlaga Direktive o dostopu pripeljala do ugotovitve, da s tem ko določbe člena 26 zakona o telekomunikacijah določajo obveznost izvedbe pogajanj ne samo za medomrežno povezovanje telekomunikacijskih omrežij, ampak tudi za dostop do teh omrežij, te določbe niso v nasprotju s členom 4(1) te direktive.
- 30 Ta država članica glede tega poudarja, prvič, da pomeni to, da se obratovalcem telekomunikacijskega omrežja naloži obveznost, da se pogajajo s podjetjem, ki zahteva dostop do tega omrežja, obliko spodbujanja dostopa do telekomunikacijskih omrežij. S tem naj bi se doseglo to, da bi vse zainteresirane stranke v največji možni meri uporabljale obstoječe infrastrukture.

31 Poleg tega navedena država članica navaja, da rešitev, ki obsega to, da se nacionalnim organom podeli pristojnost, da takemu obratovalcu naložijo obveznost izvedbe pogajanj na zahtevo podjetja, ki želi dostop do zadevnega omrežja, in rešitev, ki jo je sprejela ta država članica in obsega to, da se temu podjetju zagotovi pravico, da se bo lahko pogajalo, privedeta do podobnega izida za tega obratovalca.

32 Drugič, Republika Poljska meni, da je sprejeti koncept celo boljši za izvedbo načela pravne varnosti, kajti obratovalcem je omogočeno, da so natančno seznanjeni z obsegom svojih obveznosti na podlagi zakona o telekomunikacijah.

33 Ta država članica tudi zatrjuje, da iz šeste uvodne izjave in člena 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu izhaja, da ima vsako podjetje *de facto* pravico zahtevati od obratovalca javnega telekomunikacijskega omrežja, da se pogaja v zvezi z dostopom do tega omrežja in da se podjetje, kadar so pogajanja neuspešna, lahko obrne na regulativni organ. Posledično bi se lahko štelo, da je odločba regulativnega organa, ki zadevnega obratovalca zavezuje k izvedbi pogajanj, deklaratorna, da torej samo potrjuje obstoj take obveznosti obratovalca in s tem ustrezno pravico podjetja, ki zahteva dostop. Tako naj bi cilj navedene direktive povsem upravičeval to pravico in njej ustrezno obveznost, ki jo povzroči za obratovalce.

34 Po mnenju te države članice v zadnjih treh letih, odkar velja zakon o telekomunikacijah, zaradi tega zakona niti obratovalci niti razvoj konkurence niso utrpeli nezaželenih učinkov.

Presoja Sodišča

- 35 Uvodoma je treba poudariti, da Republika Poljska priznava, da je člen 26(1) zakona o telekomunikacijah splošna zakonska določba, ki vsem obratovalcem javnega telekomunikacijskega omrežja nalaga obveznost, da se v dobri veri pogajajo za sklenitev dogovora o dostopu do tega omrežja na zahtevo vsakega podjetja, ki želi imeti tak dostop, in da se ta pogajanja ne nanašajo samo na dogovore na področju medomrežnega povezovanja, ampak tudi na dogovore o dostopu do navedenega omrežja.
- 36 Vendar je treba takoj ugotoviti, da se obveznost izvedbe pogajanj, ki jo imajo vsi obratovalci javnih telekomunikacijskih omrežij, kadar tako zahtevajo druga za to pooblaščenca podjetja, kot izhaja iz člena 4(1) Direktive o dostopu, nanaša na medomrežno povezovanje, ki je v skladu z opredelitvijo v členu 2(b) te direktive „posebna vrsta dostopa, ki se uporablja med obratovalci javnih omrežij“. V nasprotju s členom 26 zakona o telekomunikacijah se ta obveznost torej ne nanaša na druge oblike dostopa do omrežij, kot so tiste, opredeljene v členu 2(a) te direktive in tiste, določene v zakonu o telekomunikacijah.
- 37 Treba je tudi spomniti, da člen 4(1), drugi stavek, Direktive o dostopu obratovalcem omogoča, da ponudijo dostop in medomrežno povezovanje drugim podjetjem pod podrobnimi pravili in pogoji, ki so usklajeni z obveznostmi, ki jih naloži nacionalni regulativni organ. Med njimi so obveznosti, ki jih lahko ta organ na podlagi člena 8(2) Direktive o dostopu po analizi trga naloži obratovalcem s pomembno tržno močjo.

- 38 Glede tega je iz skupnega branja členov 8 in 12(1)(b) Direktive o dostopu razvidno, da lahko nacionalni regulativni organ po analizi trga naloži obratovalcem s pomembno tržno močjo obveznost, da se s podjetji v dobri veri pogajajo v zvezi s sklenitvijo pogodbe.
- 39 Vendar, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 62 sklepnih predlogov, člen 26 zakona o telekomunikacijah ne temelji na dvojnosti sistemov glede na moč podjetij, ampak vodi do enakega obravnavanja vseh obratovalcev, ne da bi bilo nacionalnemu regulativnemu organu omogočeno, da pred posredovanjem ali med preučevanjem zahtevka podjetja, ki želi dostop do telekomunikacijskega omrežja, upošteva konkretne primere.
- 40 Obveznost izvedbe pogajanj v dobri veri v zvezi s pogodbami o dostopu, ki jo določa zakon o telekomunikacijah, namreč povzroči to, da se taka obveznost naloži brez predhodne presoje stopnje učinkovite konkurence na zadevnem trgu. Ta zakon prav tako ne omogoča, da bi se ta obveznost odpravila ali spremenila, če bi se konkurenca na tem trgu povečala.
- 41 Poleg tega, kot je navedeno v devetnajsti uvodni izjavi Direktive o dostopu, morajo posredovanja nacionalnega regulativnega organa poleg povečevanja konkurence uravnotežiti pravice lastnika infrastrukture do izkoriščanja svoje infrastrukture za lastne namene in pravice drugih izvajalcev storitev do dostopa do naprav, ki jih potrebujejo za opravljanje konkurenčnih storitev.
- 42 Še več, v skladu s členom 12(2) Direktive o dostopu so posredovanja nacionalnega regulativnega organa opredeljena s potrebo, da se upoštevajo dejavniki, navedeni v tej določbi, med katerimi je potreba po dolgoročnem varstvu konkurence, ter s potrebo, da

se preučita sorazmernost obveznosti, ki jih namerava naložiti ta organ pri dostopu do posebnih omrežnih elementov, in njihova uporaba glede na cilje iz člena 8 Okvirne direktive.

- 43 Vendar s tem, da ne določa posredovanja nacionalnega regulativnega organa pred naložitvijo obveznosti izvedbe pogajanj v zvezi s pogodbami o dostopu, zakon o telekomunikacijah ne omogoča nobene presoje položaja na podlagi dejavnikov iz člena 12(2).
- 44 Iz tega sledi, da Republika Poljska, s tem da je javnim obratovalcem komunikacijskih omrežij naložila splošno obveznost izvedbe pogajanj v zvezi s pogodbami o dostopu do telekomunikacijskega omrežja, ni pravilno prenesla člena 4(1) Direktive o dostopu.
- 45 Te ugotovitve ne omaja trditev te države članice, da bi bolj dinamična in teleološka razlaga te direktive omogočila hitrejši razvoj tehnologij.
- 46 Ugotoviti je namreč treba, da je posredovanje nacionalnega regulativnega organa določeno samo zato, da bi se zagotovilo učinkovito delovanje trga. Zato člen 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu določa, da mora navedeni organ spodbujati učinkovitost in trajnostno konkurenco ter končnim uporabnikom omogočiti največje možne koristi.

47 Glede trditve navedene države članice, da naj bi zakon o telekomunikacijah povečal spoštovanje načela pravne varnosti, zadošča navedba, da to načelo v nobenem primeru ne omogoča odstopanja od pravil, ki jih določa Direktiva o dostopu.

48 Iz navedenega izhaja, da je prvi očitek utemeljen.

49 Posledično je treba ugotoviti, da Republika Poljska, s tem da ni pravilno prenesla člena 4(1) Direktive o dostopu, ni izpolnila obveznosti iz te direktive.

Drugi očitek: neusklajenost zakona o telekomunikacijah s členom 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu

Trditve strank

50 Komisija z drugim očitkom zatrjuje, da členi od 26 do 30 zakona o telekomunikacijah ne zagotavljajo pravilnega prenosa člena 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu. Iz navedenih členov od 26 do 30 ter iz členov 45 in 136 tega zakona naj bi izhajalo, da so se vsi obratovalci javnih komunikacijskih omrežij dolžni pogajati o dostopu do teh omrežij, da lahko predsednik nacionalnega regulativnega organa odloči o roku zaključka te vrste pogajanj in da lahko ta predsednik, če stranke ne dosežejo dogovora,

na zahtevo ene od strank sprejme odločbo o dodelitvi dostopa, ki nadomesti pogodbo o dostopu v delu, na katerega se nanaša, in s tem naloži obveznosti podjetjem ne glede na njihov položaj na trgu.

- 51 Komisija glede tega trdi, prvič, da člena 5(1) Direktive o dostopu ni mogoče prenesti s splošno zakonsko določbo, ker zahteva, da je nacionalni regulativni organ pooblaščen za delovanje samo v nekaterih primerih. To pooblastilo naj bi bilo omejeno s sklicevanjem na cilje, navedene v členu 8 Okvirne direktive, in z zahtevami, določenimi v členu 5(3) Direktive o dostopu. Navedeni člen 5(1) naj ne bi bil le programski predpis, ampak besedilo, v katerem so navedene odločbe, za sprejetje katerih mora biti nacionalni regulativni organ pooblaščen. Šlo naj bi za izjemo od splošnega načela iz člena 8 Direktive o dostopu, ki ga je treba ozko razlagati.
- 52 Drugič, navaja, da člen 5(4) Direktive o dostopu sam po sebi ne omogoča naložitve regulativnih obveznosti vsem podjetjem, ampak samo tistim s pomembno tržno močjo ali neodvisno od tega pogoja v primerih, navedenih v členu 8(3) te direktive. Obveznosti, navedenih v členih od 9 do 13 te direktive, naj ne bi bilo mogoče naložiti na podlagi postopka, opisanega v tem členu 5(4).
- 53 Tretjič, potrjuje, da člen 5(1) Direktive o dostopu ne določa, da je pooblastilo nacionalnega regulativnega organa odvisno od obstoja kakršnega koli spora med podjetji.

54 Republika Poljska pa nasprotuje temu očitku. Navaja, prvič, da sta pravili, ki izhajata iz člena 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu, v skladu s katerima je nacionalni regulativni organ dolžan na eni strani spodbujati dostop do omrežij, medomrežno povezovanje ter medobratovalnost storitev in na drugi strani to zagotavljati v primeru potrebe, zelo splošni in pomenita programska predpisa. Taki pravili zavezujeta države članice samo glede zastavljenega cilja, katerega uresničitev so dolžne zagotoviti v okviru svoje politike o dostopu do telekomunikacijskih omrežij.

55 To razlago naj bi potrjevala splošna zgradba Direktive o dostopu, saj se navedeni člen 5 nahaja v poglavju II te direktive z naslovom „Splošne določbe“.

56 Tožena država članica tudi trdi, da so cilji, navedeni v členu 8 Okvirne direktive, opredeljeni splošno, tako da daje sklicevanje na ta člen nacionalnim regulativnim organom široko diskrecijsko pravico. Poleg tega naj tudi natančna opredelitev ciljev, določenih za njihove dejavnosti, ne bi zagotovila podjetjem, ki delujejo na trgu, možnosti, da bi predvidela, kakšne obveznosti imajo. Načelo pravne varnosti pa naj bi zahtevalo, da so pravna pravila jasna in natančna.

57 Splošne regulativne pristojnosti naj tudi ne bi bile omejene z merili, opredeljenimi v členu 5(3) Direktive o dostopu, ki se nanašajo na obveznosti in zahteve, naložene iz naslova člena 5(1) in (2) te direktive.

58 Ta država članica na podlagi navedenega ugotavlja, da člena 5 te direktive ni mogoče prenesti dobesedno, z določitvijo splošnega pooblastila nacionalnega regulativnega organa za spodbujanje in zagotavljanje dostopa do telekomunikacijskih omrežij.

59 Drugič, Republika Poljska poudarja, da gre pri tem očitku samo za neuskkljenost poljskega prava s členom 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu, ne pa tudi za neuskkljenost z drugim pododstavkom navedenega odstavka 1.

60 Navaja tudi, da Komisija ne upošteva tega, da navedeni člen 5(1), prvi pododstavek, vsebuje dve pravni pravili. Prvo pravilo, ki določa splošno obveznost spodbujanja dostopa, medomrežnega povezovanja in medobratovalnosti storitev v vsakem posameznem primeru ne glede na okoliščine, za kar si mora nacionalni regulativni organ neprestano prizadevati, je preneseno s poglavjem 2 zakona o telekomunikacijah. Drugo pravilo pa se nanaša na obveznost zagotavljanja dostopa do omrežja, ki je določena v členih 28 in 29 tega zakona.

Presoja Sodišča

61 Komisija z drugim očitkom Sodišču predlaga, naj ugotovi, da člen 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu, ki naj bi nalagal, naj se nacionalni regulativni organ pooblasti za to, da posreduje ravno za zagotavljanje ciljev iz člena 8 Okvirne direktive, z zakonom o telekomunikacijah ni bil pravilno prenesen.

- 62 Prvič, opozoriti je treba, da so regulativne naloge nacionalnega regulativnega organa opredeljene v členih od 8 do 13 Okvirne direktive. Člen 8(1) te direktive določa, da države članice zagotovijo, da nacionalni regulativni organi pri opravljanju regulativnih nalog, opredeljenih v tej direktivi in v posebnih direktivah, sprejmejo vse primerne ukrepe za doseganje ciljev iz odstavkov 2, 3 in 4.
- 63 Poleg tega je Sodišče omenjeni člen 8 razlagalo tako, da države članice obvezuje, da zagotovijo, da nacionalni regulativni organi sprejmejo vse primerne ukrepe pri zagotavljanju konkurence v sektorju elektronskih komunikacijskih omrežij, tako da poskrbijo za to, da v sektorju elektronskih komunikacij ni izkrivljanja ali omejevanja konkurence in da odpravijo preostale ovire pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij na evropski ravni (sodba z dne 31. januarja 2008 v zadevi Centro Europa 7, C-380/05, točka 81).
- 64 Drugič, poudariti je treba, da se člen 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu nanaša na pooblastila in odgovornosti nacionalnih regulativnih organov v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem. Določa, da ti organi pri izpolnjevanju ciljev iz člena 8 Okvirne direktive spodbujajo in, kjer je primerno, zagotovijo primeren dostop in ustrezno medomrežno povezovanje ter medobratovalnost storitev v skladu z določbami te direktive, svojo dolžnost pa izvajajo na način, ki pospešuje učinkovitost in trajnostno konkurenco ter prinaša končnim uporabnikom največje možne koristi.
- 65 Iz tega izhaja, da člen 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu določa samo splošno pooblastilo nacionalnih regulativnih organov, da lahko uresničijo cilje iz člena 8 Okvirne direktive v posebnem okviru dostopa in medomrežnega povezovanja.

- 66 Tretjič, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 83 sklepnih predlogov, dajejo člani od 26 do 30 navedenega zakona nacionalnemu regulativnemu organu široko pooblastilo za posredovanje.
- 67 Četrtrič, spomniti je treba, da mora Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Komisija mora Sodišču predložiti dokaze, ki so potrebni za to, da lahko Sodišče preizkusi, ali je ta neizpolnitev podana (sodba z dne 10. januarja 2008 v zadevi Komisija proti Finski, C-387/06, točka 25, in navedena sodna praksa).
- 68 Vendar je treba ugotoviti, da Komisija, s tem da je samo zatrjevala, da člena 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu ni mogoče prenesti s splošno zakonsko določbo, ampak samo z besedilom, v katerem so navedene odločbe, za sprejetje katerih je nacionalni regulativni organ pooblaščen, ne da bi dokazala, da z zadevnimi določbami zakona o telekomunikacijah ne bi bili uresničeni cilji Okvirne direktive, ni z zadostno gotovostjo dokazala, da z navedenimi določbami ni zagotovljen pravilen prenos člena 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu.
- 69 Drugi očitek je treba torej zavrni.

Stroški

70 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. V skladu z odstavkom 3, prvi pododstavek, istega člena pa lahko Sodišče odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka stranka uspe samo deloma ali v izjemnih okoliščinah. Glede na to, da sta Komisija in Republika Poljska uspeli vsaka deloma, je treba odločiti, da vsaka nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1) **Republika Poljska s tem, da ni pravilno prenesla člena 4(1) Direktive 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (Direktiva o dostopu), ni izpolnila obveznosti iz te direktive.**
- 2) **V preostalem se tožba zavrne.**
- 3) **Komisija Evropskih skupnosti in Republika Poljska nosita svoje stroške.**

Podpisi