

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 11. marca 2010\*

V zadevi C-522/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Naczelny Sąd Administracyjny (Poljska) z odločbo z dne 17. septembra 2008, ki je prispela na Sodišče 28. novembra 2008, v postopku

**Telekomunikacja Polska SA w Warszawie**

proti

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,**

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, sodnica, E. Juhász, G. Arestis (poročevalec) in D. Šváby, sodniki,

\* Jezik postopka: poljščina.

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,  
sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. decembra 2009,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Telekomunikacja Polska SA w Warszawie H. Romańczuk, P. Paśnik in A. Mednis, odvetniki,
  
- za Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej D. Dziedzic-Chojnacka in H. Gruszecka, zastopnici,
  
- za poljsko vlado M. Dowgielewicz, A. Kraińska in S. Sala, zastopniki,
  
- za italijansko vlado I. Bruni, zastopnica, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,

– za Evropsko komisijo W. Wils, A. Nijenhuis in K. Mojzesowicz, zastopniki,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago 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) in Direktivo 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).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Telekomunikacja Polska SA w Warszawie (v nadaljevanju: TP) in Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (predsednik urada za elektronske komunikacije, v nadaljevanju: predsednik UEK) zaradi prepovedi, izrečene družbi TP, da sklenitev pogodbe o zagotavljanju storitev

pogojuje s tem, da končni uporabnik sklene tudi pogodbo o zagotavljanju drugih storitev.

## Pravni okvir

### *Ureditev Unije*

Okvirna direktiva in direktiva o univerzalnih storitvah

3 Člen 1(1) okvirne direktive določa:

„S to direktivo se vzpostavlja usklajeni okvir za zakonsko urejanje elektronskih komunikacijskih storitev, elektronskih komunikacijskih omrežij, pripadajočih naprav in storitev. V direktivi so določene naloge nacionalnih regulativnih organov [(v nadaljevanju: NRO)] in tudi vrsta postopkov za zagotovitev usklajene uporabe regulativnega okvira v celotni [Uniji].“

4 Člen 2(g) okvirne direktive določa, da NRO „pomeni organ ali organe, ki jih država članica zadolži za opravljanje katerekoli regulativne naloge, dodeljene v tej direktivi in v posebnih direktivah“.

5 Člen 8 okvirne direktive določa:

„1. Države članice zagotovijo, da [NRO] pri opravljanju regulativnih nalog, opredeljenih v tej direktivi in v posebnih direktivah, sprejmejo vse primerne ukrepe za doseg ciljev iz odstavkov 2, 3 in 4. Taki ukrepi naj bodo sorazmerni s temi cilji.

[...]

4. [NRO] podpirajo interese državljanov Evropske unije med drugim tako, da:

[...]

(b) poskrbijo za visoko raven varstva porabnikov pri njihovem poslovanju z dobavitelji, zlasti z zagotovitvijo možnosti preprostih in ne predragih postopkov reševanja sporov, ki jih izvaja organ, neodvisen od udeleženih strank;

[...]“

6 Člen 15 okvirne direktive se nanaša na postopek opredelitve trga. V odstavku 3 določa:

„[NRO] ob doslednem upoštevanju priporočila in smernic opredelijo upoštevne trge glede na razmere v državi, zlasti upoštevne geografske trge na svojem ozemlju, v skladu z načeli konkurenčnega prava. [NRO] pred opredelitvijo trgov, ki se razlikujejo od opredeljenih v priporočilu, upoštevajo postopke iz členov 6 in 7.“

7 Člen 16 okvirne direktive, ki se nanaša na postopek analize trga, določa:

„1. [NRO] čimprej po sprejetju priporočila ali njegove morebitne dopolnitve izvedejo analizo upoštevni trgov, pri čemer dosledno upoštevajo smernice. Države članice zagotovijo, da se analiza, kjer je to primerno, izvede v sodelovanju z nacionalnimi organi za konkurenco.

2. Kadar se od [NRO] po členu 16, 17, 18 ali 19 Direktive [o univerzalnih storitvah] ali po členu 7 ali 8 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)] zahteva, da odloči, ali je treba za podjetja uvesti,

ohraniti, spremeniti ali preklicati obveznosti, organ na podlagi svoje analize trga iz odstavka 1 tega člena odloči, ali na upoštevнем trgu vlada dejanska konkurenca.

[...]

4. Če [NRO] ugotovi, da na upoštevнем trgu ni dejanske konkurence, opredeli podjetja s pomembno tržno močjo na tem trgu v skladu s členom 14 in tem podjetjem naloži ustrezne posebne regulativne obveznosti iz odstavka 2 tega člena ali ohrani ali spremeni take obveznosti, kjer že obstajajo.

[...]“

8 Člen 10(1) direktive o univerzalnih storitvah določa:

„Države članice zagotovijo, da določena podjetja pri zagotavljanju zmogljivosti in storitev poleg tistih iz členov 4, 5, 6, 7 in 9(2) določijo pogoje tako, da naročniku ni treba plačati zmogljivosti ali storitev, ki niso potrebne ali se ne zahtevajo za zahtevano storitev.“

- 9 Člen 17 direktive o univerzalnih storitvah z naslovom „Regulativni nadzori maloprodajnih storitev“ v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da v primeru, če:

- (a) [NRO] na podlagi tržne analize, opravljene v skladu s členom 16(3), odloči, da zadevni maloprodajni trg, opredeljen v skladu s členom 15 [okvirne direktive], ni učinkovito konkurenčen, in
- (b) [NRO] ugotovi, da z obveznostmi, določenimi po [direktivi o dostopu] ali po členu 19 te direktive ne bi bilo mogoče doseči ciljev iz člena 8 [okvirne direktive],

[NRO] naložijo podjetjem, ki so v skladu s členom 14 [okvirne direktive] opredeljena kot podjetja z znatno tržno močjo na zadevnem maloprodajnem trgu, ustrezne regulativne obveznosti.

2. Obveznosti, naložene po odstavku 1, morajo temeljiti na naravi ugotovljenega problema, biti sorazmerne in utemeljene glede na cilje, ki so določeni v členu 8 [okvirne direktive]. Naložene obveznosti lahko vključujejo zahteve, naj opredeljena podjetja ne zaračunavajo previsokih cen, ne ovirajo dostopa na trg ali ne omejujejo konkurence z določitvijo oderuških cen, prednostno ne obravnavajo določenih končnih uporabnikov ali neutemeljeno ne združujejo storitev. [NRO] lahko pri teh podjetjih uporabijo ustrezne ukrepe zamejevanja maloprodajnih cen, ukrepe za nadzor individualnih tarif



ali ukrepe za približevanje tarif stroškom ali cenam na primerljivih trgih, da bi zavarovali interese končnih uporabnikov in hkrati pospeševali učinkovito konkurenco.“

- 10 Člen 20(1) direktive o univerzalnih storitvah določa, da se glede pogodb ta direktiva uporablja brez poseganja v predpise Unije o varstvu potrošnikov in brez poseganja v nacionalne predpise, ki so v skladu z zakonodajo Unije.

Direktiva 2005/29

- 11 Člen 2 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah) (UL L 149, str. 22) določa:

„V tej direktivi:

[...]

- (d) ‚poslovne prakse podjet[ij] v razmerju do potrošnikov‘ pomenijo vsako dejanje, opustitev, ravnanje, razlag[o] ali tržne komunikacije, vključno z oglaševanjem in trženjem, s strani trgovca, neposredno povezano s promocijo, prodajo ali dobavo izdelka potrošnikom;

[...]“

12 Člen 4 te direktive določa:

„Države članice ne omejujejo niti svobode opravljanja storitev niti prostega pretoka blaga iz razlogov, ki sodijo na področje, ki ga približuje ta direktiva.“

*Nacionalna ureditev*

13 Člen 46(2) zakona o telekomunikacijah (ustawa – Prawo telekomunikacyjne) z dne 16. julija 2004 (Dz. U. št. 171, pozicija 1800) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o telekomunikacijah), določa:

„2. Z namenom varstva končnega uporabnika lahko predsednik [UEK] telekomunikacijskemu operaterju s pomembno tržno močjo na maloprodajnem trgu z odločbo naloži:

[...]

(5) da od končnega uporabnika ne sme zahtevati, naj se naroči na storitve, ki mu ne koristijo.

[...]“

14 Člen 57(1) zakona o telekomunikacijah določa:

„1. Ponudnik storitev sklenitve pogodbe o zagotavljanju javno dostopnih telekomunikacijskih storitev, med katere spadajo tudi pogodbe o zagotovitvi priključka na javno telefonsko omrežje, ne sme pogojevati:

(1) s tem, da končni uporabnik sklene tudi pogodbo o zagotavljanju drugih storitev, ali s tem, da pri določenem ponudniku kupi neko napravo.

[...]“

### **Spor o glavni stvari in vprašnji za predhodno odločanje**

15 Z odločbo z dne 28. decembra 2006 je predsednik UEK družbi TP naložil, naj preneha ugotovljene kršitve, in sicer pogojevanje sklenitve pogodbe o zagotavljanju širokopasovnega dostopa do interneta „neostrada tp“ s sklenitvijo pogodbe za telefonske storitve. Predsednik UEK je po prejemu zahteve za ponovno preučitev zadeve, ki jo je vložila družba TP, z odločbo z dne 14. marca 2007 ohranil v veljavi odločbo z dne 28. decembra 2006.

- 16 Družba TP je s tožbo, ki jo je 13. aprila 2007 vložila pri Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (regijsko upravno sodišče Varšava), predlagala razglasitev ničnosti dveh odločb predsednika UEK in navedla, da je bil člen 57(1), točka 1, zakona o telekomunikacijah uporabljen nepravilno, kljub svoji neskladnosti z direktivo o univerzalnih storitvah. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie je tožbo zavrnil in rzsodil, da je predsednik UEK ta člen pravilno uporabil.
- 17 Družba TP je 8. januarja 2008 zoper to odločbo vložila kasacijsko pritožbo pri Naczelny Sąd Administracyjny, ki je postopek prekinilo in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali v skladu s pravom Skupnosti države članice lahko uvedejo prepoved pogojevanja sklenitve pogodbe o opravljanju storitev z nakupom druge storitve (vezana prodaja) za vsa podjetja, ki opravljajo storitve na področju telekomunikacij, in, zlasti, ali takšen ukrep ne presega tega, kar je nujno za dosego ciljev direktiv telekomunikacijskega paketa (direktiva o dostopu, Direktiva 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), okvirna direktiva in direktiva o univerzalnih storitvah)?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je glede na pravo Skupnosti [NRO] pristojen za nadzor spoštovanja prepovedi iz člena 57(1), točka 1, zakona [o telekomunikacijah]?”

## Vprašanja za predhodno odločanje

### *Prvo vprašanje*

- 18 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba direktive o skupnem regulativnem okviru za elektronske komunikacije razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, ki prepoveduje, da bi se sklenitev pogodbe o zagotavljanju storitev pogojevala s tem, da končni uporabnik sklene tudi pogodbo o zagotavljanju drugih storitev.
- 19 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da spor o glavni stvari izhaja iz trditev družbe TP, da člen 57(1), točka 1, zakona o telekomunikacijah med drugim ni skladen s členoma 15 in 16 okvirne direktive ter členoma 10 in 17 direktive o univerzalnih storitvah. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari namreč trdi, da te določbe nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki vsem operaterjem nalaga, naj zagotavljanja svojih storitev ne vežejo na druge storitve, in sicer brez presojanja stopnje konkurence na trgu in ne glede na njihov položaj na njem.
- 20 Iz tega izhaja, da je treba za odgovor na postavljeno vprašanje razlagati upoštevne določbe okvirne direktive in direktive o univerzalnih storitvah.
- 21 V skladu s členom 1(1) okvirne direktive je njen cilj vzpostaviti usklajen okvir za zakonsko urejanje elektronskih komunikacijskih storitev, elektronskih komunikacijskih omrežij ter pripadajočih naprav in storitev. V tej direktivi so določene naloge NRO in tudi vrsta postopkov za zagotovitev usklajene uporabe regulativnega okvira

v celotni Uniji. Okvirna direktiva podeljuje NRO posebne naloge urejanja trga elektronskih komunikacij.

- 22 Na podlagi člena 15 okvirne direktive in zlasti njegovega odstavka 3 morajo NRO v sodelovanju z Evropsko komisijo opredeliti upoštevne trge v sektorju elektronskih komunikacij. Na podlagi člena 16 te direktive NRO izvedejo analizo tako opredeljenih upoštevni trgov in presodijo, ali na njih vlada dejanska konkurenca. Če na trgu ne vlada dejanska konkurenca, zadevni NRO podjetjem s pomembno tržno močjo na tem trgu *ex ante* naloži ustrezne posebne regulativne obveznosti.
- 23 Glede direktive o univerzalnih storitvah je treba poudariti, da njen člen 1(1) določa, da v okviru okvirne direktive direktiva o univerzalnih storitvah obravnava zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev za končne uporabnike. Njen cilj je v celotni Uniji zagotoviti razpoložljivost zelo kakovostnih javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro ter obravnavati okoliščine, v katerih potrebe končnih uporabnikov na trgu niso zadovoljivo izpolnjene. Direktiva o univerzalnih storitvah določa pravice končnih uporabnikov in ustrezne obveznosti podjetij, ki ponujajo javno dostopna omrežja in storitve elektronskih komunikacij.
- 24 V skladu s členom 10(1) direktive o univerzalnih storitvah države članice zagotovijo, da določena podjetja pri zagotavljanju zmogljivosti in storitev poleg tistih iz členov 4, 5, 6, 7 in 9(2) te direktive določijo pogoje tako, da naročniku ni treba plačati zmogljivosti ali storitev, ki niso potrebne ali se ne zahtevajo za zahtevano storitev.
- 25 Člen 17 te direktive se nanaša na regulativni nadzor maloprodajnih storitev. V skladu z odstavkom 1 tega člena NRO naloži podjetjem, ki so opredeljena kot podjetja

z znatno tržno močjo na zadevnem maloprodajnem trgu, ustrezne regulativne obveznosti, če NRO na podlagi tržne analize odloči, da ta trg ni učinkovito konkurenčen, in če ugotovi, da z obveznostmi, določenimi po direktivi o dostopu ali po členu 19 direktive o univerzalnih storitvah, ne bi bilo mogoče doseči ciljev iz člena 8 okvirne direktive.

- 26 Glede tega člen 17(2) direktive o univerzalnih storitvah med drugim določa, da lahko obveznosti, naložene po odstavku 1 tega člena, vključujejo zahteve, naj opredeljena podjetja neutemeljeno ne združujejo storitev. Tako taka določba NRO omogoča, da po ugotovitvi, da trg ni učinkovito konkurenčen, podjetjem z znatno tržno močjo na tem trgu naložijo regulativno obveznost, naj zagotavljanja svojih storitev neutemeljeno ne vežejo na druge storitve.
- 27 Zato je treba preučiti, ali nacionalni zakonski ukrep, kakršen je ta, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, posega v pristojnosti, ki jih ima zadevni NRO na podlagi navedenih določb okvirne direktive in direktive o univerzalnih storitvah.
- 28 Glede tega je treba ugotoviti, prvič, da taka ureditev, s katero so na splošno in nediskriminatorno prepovedane vezane prodaje, ne posega v pristojnosti zadevnega NRO, da opredeli in analizira različne trge elektronskih komunikacij, v skladu z določbami členov 15 oziroma 16 okvirne direktive. Prav tako ne posega v pristojnost navedenega NRO, da na podlagi člena 16 okvirne direktive in člena 17 direktive o univerzalnih storitvah po opravljeni analizi trga podjetjem s pomembno tržno močjo na tem trgu *ex ante* naloži regulativne obveznosti.
- 29 Drugič, kot sta poudarila predsednik UEK in poljska vlada, je cilj prepovedi iz člena 57(1), točka 1, zakona o telekomunikacijah večje varstvo potrošnikov

v njihovih razmerjih z operaterji telekomunikacijskih storitev. Čeprav so NRO na podlagi člena 8(4)(b) okvirne direktive pri izvajanju svojih nalog res dolžni podpirati interese državljanov Unije z zagotavljanjem visoke ravni varstva potrošnikov, pa okvirna direktiva in direktiva o univerzalnih storitvah ne določata popolne usklajenosti vseh vidikov varstva potrošnikov. Člen 20 direktive o univerzalnih storitvah, ki se nanaša na pogodbe, ki jih sklepajo potrošniki in ponudniki storitev elektronskih komunikacij, namreč določa, da se uporablja brez poseganja v predpise Unije o varstvu potrošnikov in nacionalne predpise, ki so v skladu z zakonodajo Unije.

- 30 Iz tega izhaja, da okvirna direktiva in direktiva o univerzalnih storitvah ne prepovedujeta nacionalne ureditve, kakršna se obravnava v sporu o glavni stvari, ki z namenom varovanja končnih uporabnikov prepoveduje, da bi podjetje sklenitev pogodbe o zagotavljanju telekomunikacijskih storitev pogojevalo s tem, da končni uporabnik sklene tudi pogodbo o zagotavljanju drugih storitev.
- 31 Glede skladnosti nacionalne ureditve, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, z ureditvijo Unije o varstvu potrošnikov je treba spomniti, da je Sodišče že presodilo, da je treba Direktivo 2005/29 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki razen nekaterih izjem in brez upoštevanja posebnih okoliščin posameznega primera prepoveduje vsako vezano ponudbo prodajalca potrošniku (sodba z dne 23. aprila 2009 v združenih zadevah VTB-VAB NV in Galatea, C-261/07 in C-299/07, ZOdl., str. I-2949, točka 68).
- 32 V obravnavanem primeru je treba navesti, da se glede na to, da sta bili sporni odločbi v postopku v glavni stvari izdani pred potekom roka za prenos Direktive 2005/29, ta v obravnavanem primeru uporablja šele od poteka roka za njen prenos, to je od 12. decembra 2007.



- 33 Iz navedenega izhaja, da je treba okvirno direktivo in direktivo o univerzalnih storitvah razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, kakršen je člen 57(1), točka 1, zakona o telekomunikacijah, ki prepoveduje, da bi se sklenitev pogodbe o zagotavljanju storitev pogojevala s tem, da končni uporabnik sklene tudi pogodbo o zagotavljanju drugih storitev. Direktivo 2005/29 pa je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki razen nekaterih izjem in brez upoštevanja posebnih okoliščin posameznega primera prepoveduje vsako vezano ponudbo prodajalca potrošniku.

### *Drugo vprašanje*

- 34 Glede na odgovor na prvo vprašanje na drugo ni treba odgovoriti.

### **Stroški**

- 35 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

**Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) in Direktivo 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) je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, kakršen je člen 57(1), točka 1, zakona o telekomunikacijah (ustawa – Prawo telekomunikacyjne) z dne 16. julija 2004 v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari, ki prepoveduje, da bi se sklenitev pogodbe o zagotavljanju storitev pogojevala s tem, da končni uporabnik sklene tudi pogodbo o zagotavljanju drugih storitev.**

**Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah) pa je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki razen nekaterih izjem in brez upoštevanja posebnih okoliščin posameznega primera prepoveduje vsako vezano ponudbo prodajalca potrošniku.**

Podpisi