



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 17. novembra 2022 *

„Predhodno odločanje – Telekomunikacije – Direktiva 2002/19/ES (Direktiva o dostopu) – Člen 8(3) – Direktiva 2014/61/EU – Člen 1(3) in (4), in člen 3(5) – Pooblastilo nacionalnega regulativnega organa, da naloži *ex ante* regulativne pogoje glede dostopa do fizične infrastrukture omrežnega operaterja, ki nima pomembne tržne moči – Neobstoj spora v zvezi z dostopom“

V zadevi C-243/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi, Poljska) z odločbo z dne 6. aprila 2021, ki je na Sodišče prispela 14. aprila 2021, v postopku

TOYA sp. z o.o.,

proti

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

ob udeležbi:

Polska Izba Komunikacji Elektronicznej

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi C. Lycourgos, predsednik senata, L. S. Rossi, sodnica, J.-C. Bonichot, S. Rodin, sodnika, in O. Spineanu-Matei (poročevalka), sodnica,

generalni pravobranilec: A. M. Collins,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za „TOYA“ sp. z o.o. M. Jankowski, adwokat,
- za Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej M. Kołtoński, radca prawny,

* Jezik postopka: poljščina.

- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za grško vlado Z. Chatzipavlou, M. Tassopoulou in D. Tsagkaraki, agentke,
- za Evropsko komisijo S. L. Kaléda in L. Malferrari, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 9. junija 2022

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 8(3) 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, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 323), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 37) (v nadaljevanju: Direktiva o dostopu) v povezavi s členom 1(3) in (4) ter členom 3(5) Direktive 2014/61/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o ukrepih za znižanje stroškov za postavitev elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti (UL 2014, L 155, str. 1).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo TOYA sp. z o.o. in Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (poljski zbornica za informacijsko in telekomunikacijsko tehnologijo, Poljska) na eni strani ter Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (predsednik urada za elektronske komunikacije, Poljska) (v nadaljevanju: predsednik UKE) na drugi strani v zvezi z odločbo, ki jo je 11. septembra 2018 sprejel predsednik UKE in s katero je družbi TOYA naložil *ex ante* regulativne pogoje, ki urejajo pogoje in način dostopa do njene fizične infrastrukture (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva o dostopu

- 3 Člen 1(1) Direktive o dostopu, naslovljen „Področje in cilji“, je določal:

„1. V okviru, določenem z Direktive 2002/21/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (Okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349)], ta direktiva usklajuje način, s katerim države članice urejajo dostop do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter njihovo medomrežno povezovanje. Cilj je, da se v skladu z načeli notranjega trga vzpostavi regulativni okvir za odnose med obratovalci omrežij in ponudniki storitev, ki bo omogočil trajnostno konkurenco, medobratovalnost elektronskih komunikacijskih storitev in koristi za potrošnike.“

- 4 Člen 5(1) in (3) Direktive o dostopu, naslovljen „Pooblastila in odgovornosti nacionalnih regulativnih organov v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem“, je določal:

„1. Nacionalni regulativni organi pri izpolnjevanju ciljev iz člena 8 Direktive 2002/21/ES (Okvirna direktiva) spodbujajo in, kjer je primerno, zagotovijo primeren dostop in medomrežno povezovanje ter medobratovalnost storitev v skladu z določbami te direktive, svojo pristojnost pa izvajajo na način, ki pospešuje učinkovitost, trajnostno konkurenco, učinkovite naložbe in inovacije, končnim uporabnikom pa omogoča 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;
- (ab) v utemeljenih primerih ter v obsegu, ki je za to potreben, obveznosti za podjetja, ki nadzorujejo dostop do končnih uporabnikov, da naredijo svoje storitve medobratovalne;
- (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.

[...]

3. Države članice v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem iz odstavka 1 zagotovijo, da je nacionalni regulativni organ v utemeljenih primerih pooblaščen za posredovanje na lastno pobudo, da bi zavaroval cilje politik iz člena 8 Direktive 2002/21/ES (Okvirna direktiva) v skladu z določbami te direktive in postopki iz členov 6, 7, 20 in 21 Direktive 2002/21/ES (Okvirna direktiva).“

- 5 Člen 8 od (1) do (3) Direktive o dostopu, naslovljen „Naložitev, sprememba ali preklic obveznosti“ je določal:

„1. Države članice zagotovijo, da so nacionalni regulativni organi pooblaščen za naložitev obveznosti, ki so opredeljene v členih 9 do 13a.

2. Če je obratovalec na podlagi analize trga, ki je bila opravljena v skladu s členom 16 Direktive 2002/21/ES (Okvirna direktiva), 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) in 6,
- določbe členov 12 in 13 Direktive 2002/12/ES (Okvirna direktiva), 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, posebna izdaja

v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337)], kot se uporablja na podlagi člena 6(1) te 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, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 367)] ter v ustrezne določbe Direktivo 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah) [UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 514], 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.

[...]“.

Okvirna direktiva

- 6 Člen 8 Direktive 2002/21, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140 (v nadaljevanju: Okvirna direktiva), naslovljen „Politični cilji in regulativna načela“, je določal:

„1. Države članice zagotovijo, da nacionalni regulativni organi 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.

[...]

2. Nacionalni regulativni organi podpirajo konkurenco pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev in pripadajočih naprav ter storitev [...]

[...]

3. Nacionalni regulativni organi prispevajo k razvoju notranjega trga [...]

[...]

4. Nacionalni regulativni organi podpirajo interese državljanov Evropske unije [...]

[...]

5. Nacionalni regulativni organi pri uresničevanju političnih ciljev iz odstavkov 2, 3 in 4 uporabijo objektivna, pregledna, nediskriminatorna in sorazmerna regulativna načela [...]

[...]“.

7 Člen 12 Okvirne direktive, naslovljen „Kolokacija in souporaba omrežnih elementov in pripadajočih naprav za ponudnike elektronskih komunikacijskih omrežij“, je določal:

„1. Kadar ima podjetje, ki zagotavlja elektronska komunikacijska omrežja, po nacionalni zakonodaji pravico vgraditi naprave na javnem ali zasebnem zemljišču, nad ali pod njim, ali lahko uporabi postopek za razlastitev ali uporabo zemljišča, nacionalni regulativni organi ob polnem upoštevanju načela sorazmernosti odredijo souporabo takih naprav ali zemljišč, med drugim tudi zgradb, vhodov v zgradbe in napeljave v njih, drogov, anten, stolpov in drugih podpornih konstrukcij, pa tudi cevnih vodov, kanalov, vstopih jaškov in priključnih omaric.

2. Države članice lahko za imetnike pravic iz odstavka 1 odredijo souporabo naprav ali zemljišč (vključno s fizično kolokacijo) ali sprejmejo ukrepe, s katerimi omogočijo usklajevanje javnih del zaradi potrebe po varstvu okolja, javnem zdravju, javni varnosti ali izpolnjevanju ciljev prostorskega načrtovanja, in to šele po primerno dolgem javnem posvetovanju, v katerem morajo vse zainteresirane stranke imeti priložnost izraziti svoja stališča. Taka ureditev souporabe ali usklajevanja lahko vključuje pravila za razdelitev stroškov za souporabo zmogljivosti ali zemljišč.

3. Države članice zagotovijo, da imajo nacionalni organi tudi pristojnost, da po primernem obdobju javnega posvetovanja, v katerem je vsem zainteresiranim stranem dana možnost, da izrazijo svoje stališče, naložijo obveznost souporabe napeljave v stavbah ali do prve koncentracijske ali razdelilne točke, če je ta zunaj stavbe, imetnikom pravic iz odstavka 1 in/ali lastnikom te napeljave, če je to utemeljeno z dejstvom, da bi bilo podvajanje te infrastrukture gospodarsko neučinkovito ali fizično neizvedljivo. Takšni dogovori o souporabi ali usklajevanju lahko vključujejo pravila za razdelitev stroškov za souporabo naprav ali zemljišč, ki so prilagojeni tveganju, kjer je to primerno.

4. Države članice zagotovijo, da lahko pristojni nacionalni organi od podjetij zahtevajo, da dajo na voljo vse potrebne informacije, če jih ti zahtevajo, da bi lahko skupaj z nacionalnimi regulativnimi organi pripravili natančen popis narave, razpoložljivosti in geografske lokacije naprav iz odstavka 1 in jih dali na voljo zainteresiranim strankam.

5. Ukrepi, ki jih sprejme nacionalni regulativni organ v skladu s tem členom, so objektivni, pregledni, nediskriminatorni in sorazmerni. Ti ukrepi se, kjer je to primerno, izvršijo v sodelovanju z lokalnimi organi.“

Direktiva 2014/61

8 V uvodnih izjavah 9, 11 in 12 Direktive 2014/61 je navedeno:

„(9) Ukrepi, ki so namenjeni povečanju učinkovitosti uporabe obstoječe infrastrukture in zmanjšanju stroškov ter ovir pri izvajanju novih gradbenih del nizke gradnje, bi morali znatno prispevati k hitri in obsežni postavitvi elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti ob hkratnem ohranjanju učinkovite konkurence, ne da bi to negativno vplivalo na zaščito, varnost in brezhibno delovanje obstoječe javne infrastrukture.

[...]

- (11) Namen te direktive je določiti nekatere minimalne pravice in obveznosti, ki bi veljale v celotni Uniji, da se pospeši postavititev elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti in medsektorsko sodelovanje. Zagotavljati bi morala minimalno usklajenost konkurenčnih pogojev, vendar to v skladu z načelom subsidiarnosti ne bi smelo posegati v obstoječe najboljše prakse in ukrepe, sprejete na nacionalni ter lokalni ravni, ki vsebujejo podrobnejše določbe in pogoje, ter dodatne ukrepe, ki dopolnjujejo navedene pravice in obveznosti.
- (12) Kadar se v skladu s pravom Unije uporabljajo bolj specifični regulativni ukrepi, bi morali ti glede na načelo *lex specialis* prevladati nad minimalnimi pravicami in obveznostmi iz te direktive. Zato ta direktiva ne bi smela posegati v regulativni okvir Unije za elektronske komunikacije iz Direktive 2002/21/ES [...] ter Direktive 2002/19/ES [...], Direktive 2002/20/ES [...], Direktive 2002/22/ES [...] in Direktive Komisije 2002/77/ES [z dne 16. septembra 2002 o konkurenci na trgih za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 178)] vključno z nacionalnimi ukrepi, sprejetimi v skladu z navedenim regulativnim okvirom, kot na primer specifičnimi simetričnimi ali asimetričnimi regulativnimi ukrepi.“

9 Člen 1 Direktive 2014/61, naslovljen „Predmet urejanja in področje uporabe“, določa:

„1. Namen te direktive je olajšati in spodbuditi postavititev elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti s spodbujanjem skupne uporabe obstoječe fizične infrastrukture in omogočanjem učinkovitejše postavitve nove fizične infrastrukture, da bi znižali stroške postavitve takšnih omrežij.

2. Ta direktiva določa minimalne zahteve v zvezi z gradbenimi deli in fizično infrastrukturo, da bi na teh področjih uskladili nekatere vidike zakonov in drugih predpisov držav članic.

3. Države članice lahko za učinkovitejše izpolnjevanje cilja iz odstavka 1 v skladu s pravom Unije ohranijo ali uvedejo ukrepe, ki presegajo minimalne zahteve iz te direktive.

4. V primeru nasprotij med določbami te direktive in določbami Direktive 2002/21/ES, Direktive 2002/19/ES, Direktive 2002/20/ES, Direktive 2002/22/ES ali Direktive 2002/77/ES se upoštevajo ustrezne določbe navedenih direktiv.“

10 Člen 2(1) Direktive 2014/61, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo opredelitve pojmov iz Direktive 2002/21/ES.

Uporabljajo se tudi naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚omrežni operater‘ pomeni podjetje, ki zagotavlja javna komunikacijska omrežja ali je za to pooblaščen, kakor tudi podjetje, ki zagotavlja fizično infrastrukturo, namenjeno zagotavljanju:

(a) storitev proizvodnje, prenosa ali distribucije;

(i) plina;

(ii) električne energije, vključno z javno razsvetljavo;

(iii) ogrevanja;

(iv) vode, vključno z odstranjevanjem ali čiščenjem odpadnih voda ter odplak in drenažnimi sistemi, in

(b) prevoznih storitev, vključno z železnicami, cestami, pristanišči in letališči“.

11 Člen 3 Direktive 2014/61, naslovljen „Dostop do obstoječe fizične infrastrukture“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da imajo vsi omrežni operaterji pravico, da zaradi postavitve elementov elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti ponudijo podjetjem, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja ali so za to pooblaščen, dostop do svoje fizične infrastrukture. Države članice lahko vzajemno določijo, da imajo operaterji javnih komunikacijskih omrežij pravico ponuditi dostop do svoje fizične infrastrukture zaradi postavitve omrežij, ki niso elektronska komunikacijska omrežja.

2. Države članice zagotovijo, da omrežni operaterji pod poštenimi in razumnimi pogoji, tudi glede cene, ugodijo vsem upravičenim prošnjam za dostop do svoje fizične infrastrukture, ki jih zaradi postavitve elementov elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti nanje naslovijo podjetja, ki zagotavljajo javna komunikacijska omrežja ali so za to pooblaščen. V takšni pisni prošnji so opredeljeni elementi projekta, za dostop do katerih se zaproša, vključno s točno določenim časovnim okvirom.

[...]

4. Države članice zagotovijo, da imata v primeru zavrnitve dostopa ali če dogovor o konkretnih pogojih, vključno s ceno, ni dosežen v dveh mesecih po prejemu prošnje za dostop, obe stranki pravico predložiti zadevo pristojnemu nacionalnemu organu za reševanje sporov.

5. Države članice od nacionalnega organa za reševanje sporov iz odstavka 4 zahtevajo, da ob doslednem upoštevanju načela sorazmernosti sprejme zavezujočo odločitev za rešitev spora na podlagi odstavka 4 ter pri tem po potrebi določi poštene in razumne pogoje, vključno s ceno.

Nacionalni organ za reševanje sporov reši spor v najkrajšem možnem času, v vsakem primeru – razen v izjemnih okoliščinah – pa v štirih mesecih po prejemu popolne prošnje, brez poseganja v možnost katere koli stranke, da zadevo predloži sodišču.

Če se spor nanaša na dostop do infrastrukture ponudnika elektronskega komunikacijskega omrežja in je nacionalni organ za reševanje sporov nacionalni regulativni organ, slednji upošteva cilje iz člena 8 Direktive 2002/21/ES, če je to ustrezno. Cena, ki jo določi organ za reševanje sporov, mora biti takšna, da ima ponudnik dostopa razumne možnosti za pokritje svojih stroškov, in mora upoštevati tudi učinek zadevnega dostopa na poslovni načrt ponudnika dostopa, vključno z investicijami omrežnega operaterja, ki je bil zaprosen, da omogoči dostop, zlasti investicijami v fizično infrastrukturo, ki se uporablja za opravljanje elektronskih komunikacijskih storitev visokih hitrosti.

[...]“.

Direktiva 2018/1972

12 V skladu s členoma 124 in 125 Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2018, L 321, str. 36) se Direktiva o dostopu in Okvirna direktiva razveljavita z učinkom od 21. decembra 2020, ko se je iztekel rok za prenos Direktive 2018/1972.

Poljsko pravo

- 13 Člen 17(1) in (2) ustawa o wspieraniu Rozwoju usług i Sieci telekomunikacyjnych (zakon o spodbujanju razvoja telekomunikacijskih storitev in omrežij) z dne 7. maja 2010 (v nadaljevanju: zakon WRUIST) določa:

„1. Omrežni operater telekomunikacijskim podjetjem zagotovi dostop do fizične infrastrukture, vključno z njeno souporabo, za postavitev telekomunikacijskih omrežij visokih hitrosti.

2. Dostop do fizične infrastrukture se omogoči na podlagi plačila, razen če se pogodbene stranke ne dogovorijo drugače.“

- 14 Člen 18, od (1) do (3) in (6), zakona WRUIST določa:

„1. Pogoje za dostop do fizične infrastrukture, vključno s tehničnimi, operativnimi in finančnimi pogoji sodelovanja, določijo stranke pogodbe o dostopu do fizične infrastrukture, ta pogodba pa mora biti sklenjena v pisni obliki, sicer je nična.

2. Predsednik UKE lahko od omrežnega operaterja zahteva, da predloži informacije o pogojih za dostop do fizične infrastrukture.

3. Potem ko omrežni operater predloži informacije o pogojih za dostop do fizične infrastrukture, lahko predsednik UKE, ki ravna v skladu z merili iz člena 22, od (1) do (3), z odločbo določi pogoje za dostop do fizične infrastrukture. [...]

[...]

6. Od omrežnega operaterja, ki mu je bila izdana odločba o določitvi pogojev za dostop do fizične infrastrukture, se zahteva, da sklene pogodbe iz odstavka 1 pod pogoji, ki niso manj ugodni o tistih, ki so določeni v tej odločbi.“

- 15 Člen 22 (1) in (2) zakona WRUIST določa:

„1. Predsednik UKE izda odločbo o dostopu do fizične infrastrukture v roku 60 dni od datuma predložitve prošnje za tak dostop, pri čemer še posebej upošteva potrebo po zagotovitvi nediskriminatornih in sorazmernih pogojev za dostop.

2. Predsednik UKE ob izdaji odločbe o dostopu do fizične infrastrukture telekomunikacijskega podjetja zagotovi, da pristojbine za tak dostop omogočajo povračilo stroškov tega podjetja, ob upoštevanju zlasti ciljev iz člena 8 Direktive 2002/21 in vpliva dostopa do fizične infrastrukture na poslovni načrt tega telekomunikacijskega podjetja, predvsem na naložbe, ki jih je opravilo v telekomunikacijska omrežja visokih hitrosti.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 16 TOYA je poljsko telekomunikacijsko podjetje in omrežni operater.

- 17 Predsednik UKE je po koncu upravnega postopka, v okviru katerega je bila družba TOYA pozvana, naj predloži informacije o pogojih za dostop do svoje fizične infrastrukture, ki obsega kabelske vode in telekomunikacijske vode v stavbah, 11. septembra 2018 sprejel izpodbijano odločbo.
- 18 Ta temelji zlasti na členu 18(3) zakona WRUIST v povezavi s členom 17 tega zakona. V njej so opredeljeni pogoji za dostop do fizične infrastrukture družbe TOYA v zvezi s kabelskimi vodi in telekomunikacijskimi vodi v stavbah. Z njo je od družbe TOYA zahtevano, naj omogoči sklepanje okvirnih in posamičnih pogodb ter sprejme prošnje za dostop do svoje fizične infrastrukture v skladu s prej navedenimi pogoji.
- 19 Predsednik UKE v izpodbijani odločbi pojasnjuje, da mu člena 18 in 22 zakona WRUIST omogočata, da telekomunikacijskim podjetjem zagotovi dostop do fizične infrastrukture, kar vključuje souporabo te infrastrukture, da se postavi telekomunikacijsko omrežje visokih hitrosti.
- 20 Poudarja, da je izpodbijani sklep skladen s cilji, opredeljenimi v Direktivi 2014/61, ki se nanašajo na prednosti, povezane s souporabo infrastrukture, in potrebo po odpravi ovir, ki vodijo do neučinkovite uporabe obstoječih virov.
- 21 Navaja, da bo izpodbijana odločba prispevala k uskladitvi rokov, postopkov in tržnih cen, povezanih z dajanjem na razpolago kabelskih vodov in telekomunikacijskih vodov v stavbah. Zato naj bi vodila k enakemu obravnavanju vseh operaterjev, prispevala k omejevanju stroškov pridobivanja infrastrukture s strani telekomunikacijskih podjetij, ki uporabljajo dostop do fizične infrastrukture, in naj bi omogočala širši dostop do vodov.
- 22 Predsednik UKE poleg tega navaja, da je univerzalnost odobrenih pogojev dostopa razvidna iz dejstva, da jih lahko za sodelovanje na področju medomrežnega povezovanja uporabljajo telekomunikacijska podjetja z različnimi poslovnimi profili in različnimi obsegi dejavnosti. Družbi TOYA naj poleg tega ne bi bila odvzeta možnost, da določi vsebino svojih okvirnih pogodb, da bi bile te prilagojene pravilom delovanja, ki jih je ta družba sprejela.
- 23 V izpodbijani odločbi je v zvezi s sorazmernostjo navedeno, da pogojev za dostop do fizične infrastrukture družbe TOYA ni bilo mogoče določiti drugače kot z upravno odločbo. V izpodbijani odločbi je tudi navedeno, da po mnenju predsednika UKE pravila o dostopu, določena v odločbi, čeprav posegajo v lastninsko pravico družbe TOYA, zanje niso pretirano prisilna in ustrezno upoštevajo njene pravice in interese.
- 24 V izpodbijani odločbi je navedeno tudi, da se določbe zakona WRUIST v zvezi s pogoji, ki predsedniku UKE omogočajo izdajo odločb o določitvi pogojev za dostop do fizične infrastrukture, ne nanašajo niti na obseg infrastrukture, ki je v lasti, niti na število sporov, ki nastanejo zaradi vprašanja dostopa do te infrastrukture.
- 25 Predsednik UKE v tej odločbi v zvezi s tem poudarja, da je upošteval dejstvo, da bi bila družba TOYA pri zahtevi za dostop iz člena 17 zakona WRUIST zavezana enako obravnavati podjetja in da se je glede na potrebo po zagotovitvi sorazmernih pogojev dostopa odločil, da pogoje dostopa določi tako, da sprejme zadostne in hkrati minimalne ukrepe za uresničitev cilja, ki mu sledi ta dostop.
- 26 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da je predsednik UKE poleg izpodbijane odločbe sprejel zelo podobne odločbe glede šestih drugih telekomunikacijskih operaterjev.

- 27 Družba TOYA je zoper odločbo vložila tožbo pri predložitvenem sodišču, Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi, Poljska). Družba TOYA meni, da lahko nacionalni regulativni organ na podlagi člena 3(2) in (5) ter člena 1(4) Direktive 2014/61 in njene uvedne izjave 12 v povezavi s členom 8(2) in (3) Direktive o dostopu in členom 8(5) (f) Okvirne direktive zahteva uporabo *ex ante* referenčne ponudbe le od operaterjev, ki imajo pomembno moč na določenem trgu. Izpodbijana odločba naj bi bila v nasprotju s pravom Unije, saj ni bila opravljena analiza trga, da bi se ugotovilo, ali ima podjetje TOYA tako pomembno moč, prav tako pa naj ne bi bilo spora o dostopu do njene fizične infrastrukture v smislu člena 3(5) Direktive 2014/61.
- 28 Predložitveno sodišče dvomi o združljivosti izpodbijane odločbe in razlage člena 18(3) zakona WRUIST, na kateri temelji, z upoštevnimi določbami prava Unije, zlasti s členom 1(3) in (4) in členom 3(5) Direktive 2014/61 ter členom 8(3) Direktive o dostopu, ker je predsednik UKE družbi TOYA s to odločbo naložil *ex ante* regulativne obveznosti v zvezi z dostopom do njene fizične infrastrukture, čeprav v zvezi s tem dostopom ni bilo sporov in pri čemer ni dokazal, da ima družba TOYA pomembno tržno moč.
- 29 Poleg tega predložitveno sodišče, ker sta bili Direktiva o dostopu in Okvirna direktiva razveljavljeni in nadomeščeni z Direktivo 2018/1972, sprašuje, katere direktive Unije se uporabljajo v obravnavanem primeru.
- 30 V teh okoliščinah je Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba člen 8(3) [Direktive o dostopu] v povezavi s členom 3(5) in členom 1(3) in (4) [Direktive 2014/61] razlagati tako, da nasprotujejo temu, da lahko nacionalni regulativni organ operaterju, ki razpolaga s fizično infrastrukturo in je obenem ponudnik javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali omrežij ter za katerega ni bilo ugotovljeno, da ima pomembno tržno moč, naloži obveznost uporabe pogojev, ki jih je ta organ določil *ex ante* in s katerimi so urejena pravila za dostop do fizične infrastrukture tega operaterja, vključno s pravili in postopki za sklepanje pogodb in pristojbinami za dostop, ne glede na to, ali je podan spor o dostopu do fizične infrastrukture tega operaterja in ali na trgu obstaja učinkovita konkurenca?
- Podredno (različica 2):
2. Ali je treba člen 67(1) in (3) v povezavi s členom 68(2) in (3) [Direktive 2018/1972] v povezavi s členom 3(5) in členom 1(3) in (4) [Direktive 2014/61] razlagati tako, da nasprotujejo temu, da lahko nacionalni regulativni organ operaterju, ki razpolaga s fizično infrastrukturo in je obenem ponudnik javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali omrežij ter za katerega ni bilo ugotovljeno, da ima pomembno tržno moč, naloži obveznost uporabe pogojev, ki jih je ta organ določil *ex ante* in s katerimi so urejena pravila za dostop do fizične infrastrukture tega operaterja, vključno s pravili in postopki za sklepanje pogodb in pristojbinami za dostop, ne glede na to, ali je podan spor o dostopu do fizične infrastrukture tega operaterja in ali na trgu obstaja učinkovita konkurenca?“

Vprašnji za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

- 31 Najprej je treba poudariti, da sta vprašnji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, po vsebini enaki in se razlikujeta le glede pravnega okvira, glede na katerega se Sodišču predlaga, naj nanju odgovori. Medtem ko predložitveno sodišče s prvim vprašanjem Sodišče sprašuje, kako je treba razlagati člen 1(3) in (4) ter člen 3(5) Direktive 2014/61 in člen 8(3) Direktive o dostopu, se drugo vprašanje sklicuje na iste določbe Direktive 2014/61 ter, podredno, na člen 67(1) in (3) ter člen 68(2) in (3) Direktive 2018/1972.
- 32 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je bila izpodbijana odločba sprejeta 11. septembra 2018. Kot pa je bilo navedeno v točki 12 te sodbe, sta bili Direktiva o dostopu in Okvirna direktiva na ta dan v celoti veljavni, Direktiva 2018/1972 pa še ni bila sprejeta.
- 33 Zato je le razlaga relevantnih določb Direktive o dostopu in Okvirne direktive, ne pa tistih iz Direktive 2018/1972, ki se *ratione temporis* ne uporablja, upoštevna za ugotovitev, ali te določbe nasprotujejo praksi nacionalnega regulativnega organa, kakršna je praksa predsednika UKE v zadevi v glavni stvari.
- 34 V teh okoliščinah na drugo vprašanje za predhodno odločanje ni treba odgovoriti.

Prvo vprašanje

- 35 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 1(3) in (4) ter člen 3(5) Direktive 2014/61 v povezavi s členom 8(3) Direktive o dostopu razlagati tako, da nasprotujejo temu, da nacionalni regulativni organ, pristojen za elektronske komunikacije, operaterju omrežja, ki ni bil določen kot podjetje s pomembno tržno močjo, naloži, da uporabi pogoje, kot so tisti, ki jih *ex ante* določi ta organ, in ki urejajo podrobna pravila za dostop drugih podjetij, aktivnih na tem področju, do fizične infrastrukture tega operaterja, vključno s pravili in postopki za sklenitev pogodb in tarif, ki se uporabljajo za ta dostop, in to neodvisno od tega, ali obstaja spor glede navedenega dostopa in ali obstaja učinkovita konkurenca.
- 36 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče je treba za razlago določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je (sodba z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija, C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 37 Na prvem mestu, glede besedila in konteksta navedenih določb je treba najprej poudariti, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 37 sklepnih predlogov, da iz določb Direktive 2014/61 izhaja, da ima široko področje uporabe, ki zajema vse omrežne operaterje, ne glede na to, ali so bili določeni kot operaterji s pomembno tržno močjo ali ne.
- 38 Tako je v členu 2(1) te direktive „omrežni operater“ opredeljen kot podjetje, ki zagotavlja javna komunikacijska omrežja ali je za to pooblaščen, kakor tudi podjetje, ki zagotavlja fizično infrastrukturo, namenjeno zagotavljanju storitev proizvodnje, prenosa ali distribucije plina, električne energije, ogrevanja ali vode ter prevozne storitve. Ugotoviti je treba, da ta opredelitev ne vsebuje nobenega sklicevanja na tržno moč tega podjetja, velikost njegovih tržnih deležev ali na konkurenčnost trga, na katerem deluje.

- 39 Člen 3 Direktive 2014/61, ki se nanaša na dostop do obstoječe fizične infrastrukture, v odstavku 1 določa pravico vsakega omrežnega operaterja, da podjetjem, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja ali so za to pooblaščen, ponudi dostop do svoje fizične infrastrukture. Ta določba v odstavku 2 določa tudi obveznost vsakega omrežnega operaterja, ne glede na to, ali je bil določen kot operater s pomembno tržno močjo ali ne, da pod poštenimi in razumnimi pogoji, tudi glede cene, ugotovi vsem upravičenim prošnjam takih podjetij za dostop do svoje fizične infrastrukture zaradi postavitve elementov elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti.
- 40 Če se dostop zavrne ali če o navedenih specifičnih pogojih ni bil dosežen noben dogovor med omrežnim operaterjem, ki je lastnik fizične infrastrukture, in podjetjem, ki prosi za dostop do nje, člen 3(4) te direktive državam članicam nalaga, naj zagotovijo, da imata obe stranki pravico zadevo predložiti pristojnemu nacionalnemu organu za reševanje sporov. Ta organ mora torej v skladu s členom 3(5) navedene direktive sprejeti zavezujočo odločbo za rešitev spora, tako da v primeru odobritve dostopa določi poštene in razumne pogoje, vključno s ceno, če je to primerno.
- 41 Zato je v zvezi s posredovanjem nacionalnih organov glede dostopa podjetij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja ali so za to pooblaščen, do obstoječe fizične infrastrukture omrežja v Uniji, člen 3 Direktive 2014/61 namenjen *ex post* rešitvi sporov. Ta določba izrecno ne določa možnosti, da se preventivno in zunaj kakršnega koli specifičnega spora določijo *ex ante* regulativne obveznosti v zvezi z dostopom do fizične infrastrukture omrežnega operaterja, kakršne je predsednik UKE v postopku v glavni stvari naložil družbi TOYA.
- 42 Vendar niti navedeni člen 3 niti nobena druga določba Direktive 2014/61 izrecno ne prepoveduje določitve takih *ex ante* regulativnih obveznosti v zvezi z dostopom do fizične infrastrukture omrežnega operaterja.
- 43 V zvezi s tem iz člena 1(2) in (3) Direktive 2014/61 v povezavi z uvodno izjavo 11 te direktive izhaja, da ta določa le minimalne zahteve in da lahko države članice ohranijo ali uvedejo ukrepe, ki so skladni s pravom Unije in ki presegajo navedene zahteve, da bi se dosegel osnovni cilj navedene direktive, kot je določen v odstavku 1 tega člena 1.
- 44 Vendar je iz člena 1(4) te direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 12 razvidno, da v primeru nasprotja med določbo navedene direktive in določbo drugih direktiv, navedenih v navedenem členu 1(4), med katerimi sta Okvirna direktiva in Direktiva o dostopu, prevladajo upoštevne določbe teh drugih direktiv.
- 45 Iz tega kolizijskega pravila izhaja, da je treba za odgovor na prvo vprašanje tudi preučiti, ali te direktive, natančneje Okvirna direktiva in Direktiva o dostopu, nasprotujejo ukrepom, ki jih nacionalni regulativni organ določi na področju dostopa do fizične infrastrukture omrežnega operaterja, kakršni so tisti, ki jih je predsednik UKE sprejel v zadevi v glavni stvari.
- 46 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 8(3) Direktive o dostopu določa, da nacionalni regulativni organi načeloma ne naložijo obveznosti preglednosti, nediskriminacije, ločenega računovodstva, dostopa do posebnih omrežnih naprav in njihova uporabe ter cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva, kot so opredeljene v členih od 9 do 13 te direktive, omrežnim operaterjem, ki na podlagi analize trga niso bili določeni kot tisti s pomembno tržno močjo.

- 47 Vendar je treba ugotoviti, kot je to storil generalni pravobranilec v točki 33 sklepnih predlogov, da ima ta načelna prepoved, ki izhaja iz člena 8(3) Direktive o dostopu, več izjem. Nacionalni regulativni organi lahko na podlagi nekaterih od njih med drugim naložijo *ex ante* regulativne obveznosti na področju dostopa do fizične infrastrukture omrežnim operaterjem, ki nimajo nujno pomembne moči na zadevnem trgu.
- 48 Tako člen 5(1) Direktive o dostopu določa, da 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, svojo pristojnost pa izvajajo na način, ki med drugim pospešuje učinkovitost, trajnostno konkurenco, končnim uporabnikom pa omogoča največje možne koristi. V ta namen ta določba nacionalnim regulativnim organom med drugim dopušča, da v obsegu, ki je potreben za zagotovitev povezljivosti med obema koncema ali za to, da storitve postanejo medobratovalne, podjetjem, ki nadzorujejo dostop do končnih uporabnikov, naložijo obveznosti in to neodvisno od tega, ali imajo ta podjetja pomembno tržno moč (glej v tem smislu sodbo z dne 17. septembra 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 49 V zvezi s tem je Sodišče že imelo priložnost pojasniti, da imajo nacionalni regulativni organi za doseg ciljev iz člena 8 Okvirne direktive v posebnem okviru dostopa in medomrežnega povezovanja avtonomijo ukrepanja in sredstva ukrepanja, ki niso izčrpno naštetja (glej v tem smislu sodbe z dne 13. novembra 2008, Komisija/Poljska, C-227/07, EU:C:2008:620, točka 65; z dne 12. novembra 2009, TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, točke od 58 do 60, in z dne 17. septembra 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 36).
- 50 Člen 12 Okvirne direktive nacionalne regulativne organe pooblašča tudi, da brez predhodne ugotovitve, da ima zadevni operater pomembno tržno moč, naložijo obveznosti glede kolokacije in souporabe omrežnih elementov ter pripadajočih naprav.
- 51 Nazadnje je treba še ugotoviti, da nobena določba Direktive o dostopu in Okvirne direktive ne pogojuje tega, da nacionalni regulativni organ operaterju omrežja naloži *ex ante* regulativne obveznosti na področju dostopa do fizične infrastrukture, z obstojem specifičnih sporov med navedenim operaterjem in podjetji, ki prosijo za dostop do te infrastrukture.
- 52 Glede na zgoraj navedeno iz besedila in konteksta člena 1(3) in (4) ter člena 3(5) Direktive 2014/61 v povezavi s členom 1(1), členom 5(1) in členom 8(3) Direktive o dostopu ter členoma 8 in 12 Okvirne direktive izhaja, da neobstoj specifičnih sporov med omrežnim operaterjem, ki ima fizično infrastrukturo, in podjetjem, ki zaprosi za dostop do nje, ter dejstvo, da ni bilo predhodno ugotovljeno, da ima ta operater pomembno moč na zadevnem trgu oziroma da na tem trgu ni učinkovite konkurence, ne morejo preprečevati tega, da pristojni nacionalni regulativni organ naloži *ex ante* regulativne obveznosti na področju dostopa do fizične infrastrukture navedenega operaterja.
- 53 Na drugem mestu, tako jezikovno in kontekstualno razlago v celoti potrjuje teleološka razlaga upoštevni določb Direktive 2014/61, Direktive o dostopu in Okvirne direktive.
- 54 V zvezi s tem je treba na eni strani poudariti, da je namen Direktive 2014/61 v skladu z njenim členom 1(1) olajšati in spodbuditi postavitve elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti s spodbujanjem skupne uporabe obstoječe fizične infrastrukture in omogočanjem učinkovitejše postavitve nove fizične infrastrukture, da bi znižali stroške postavitve takšnih omrežij.

- 55 Ugotoviti pa je treba, da praksa, kakršna je ta v zadevi v glavni stvari, ki obsega določitev minimalnih *ex ante* pogojev za dostop do fizične infrastrukture omrežnega operaterja, ne da bi obstajal kakršen koli specifičen spor in ne da bi bilo prehodno ugotovljeno, da ima ta operater pomembno tržno moč, lahko prispeva k splošnemu cilju Direktive 2014/61, ker spodbuja in olajšuje skupno uporabo obstoječih fizičnih infrastruktur. Natančneje, kot navajata poljska vlada in Komisija v pisnih stališčih in kot je generalni pravobranilec navedel v točki 43 sklepnih predlogov, prispeva tudi k preprečevanju sporov v zvezi z dostopom do fizične infrastrukture operaterja omrežja in s tem prispeva k cilju reševanja sporov, na katerem temelji člen 3 te direktive, kot je bilo opozorjeno v točki 41 te sodbe.
- 56 Po drugi strani je treba poudariti, da taka praksa prav tako prispeva k uresničevanju glavnih ciljev, opredeljenih v Direktivi o dostopu in Okvirni direktivi. Navedena praksa namreč s tem, da spodbuja in olajšuje skupno uporabo obstoječih fizičnih infrastruktur, prispeva k vzpostavitvi trajnostne konkurence, krepitvi medobratovalnosti elektronskih komunikacijskih storitev, razvoju notranjega trga v tem sektorju in k podpori interesom državljanov in potrošnikov Evropske unije, kar so cilji, ki so zlasti določeni v členu 8 od (2) do (4) Okvirne direktive in členu 1(1) Direktive o dostopu.
- 57 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 1(3) in (4) ter člen 3(5) Direktive 2014/61 v povezavi s členom 1(1), členom 5(1) in členom 8(3) Direktive o dostopu ter členoma 8 in 12 Okvirne direktive razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da nacionalni regulativni organ, pristojen za elektronske komunikacije, omrežnemu operaterju, ki ni bil določen, kot da ima pomembno tržno moč, naloži uporabo pogojev, kot jih *ex ante* določi ta organ in ki urejajo podrobna pravila glede dostopa podjetij, ki so dejavna na tem področju, do fizične infrastrukture tega operaterja, vključno s pravili in postopki sklepanja pogodb in tarifami, ki se uporabijo za ta dostop, ne glede na to, ali obstaja spor glede omenjenega dostopa in ali obstaja učinkovita konkurenca.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Člen 1(3) in (4) ter člen 3(5) Direktive 2014/61/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o ukrepih za znižanje stroškov za postavitev elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti v povezavi s členom 1(1), členom 5(1) in členom 8(3) 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), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, ter s členoma 8 in 12 Direktive 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (Okvirna direktiva), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140,

je treba razlagati tako, da

ne nasprotujejo temu, da nacionalni regulativni organ, pristojen za elektronske komunikacije, omrežnemu operaterju, ki ni bil določen, kot da ima pomembno tržno moč, naloži uporabo pogojev, kot jih *ex ante* določi ta organ in ki urejajo podrobna pravila glede dostopa podjetij, ki so dejavna na tem področju, do fizične infrastrukture tega operaterja, vključno s pravili in postopki sklepanja pogodb in tarifami, ki se uporabijo za ta dostop, ne glede na to, ali obstaja spor glede omenjenega dostopa in ali obstaja učinkovita konkurenca.

Podpisi