



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

17. rujna 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Univerzalna usluga i prava korisnika – Direktiva 2002/22/EZ – Članak 28. – Pristup brojevima i uslugama – Nezemljopisni brojevi – Direktiva 2002/19/EZ – Članci 5., 8. i 13. – Ovlaсти državnih regulatornih tijela – Nadzor cijena – Usluge prijenosa poziva – Nacionalni propis koji pružateljima usluga prijenosa telefonskih poziva nameće da ne primjenjuju više tarife za pozive prema nezemljopisnim brojevima nego za pozive prema zemljopisnim brojevima – Poduzeće koje nema znatniju tržišnu snagu – Nadležno nacionalno tijelo“

U predmetu C-85/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio prizivni sud za upravne sporove u ekonomskim stvarima (College van Beroep voor het bedrijfsleven, Nizozemska), odlukom od 12. veljače 2014., koju je Sud zaprimio 18. veljače 2014., u postupku

KPN BV

protiv

Autoriteit Consument en Markt (ACM),

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (izvjestitelj) i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. ožujka 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za KPN BV, L. Mensink, T. van der Vijver i C. Schillemans, *advocaten*,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju A. De Stefana, *avvocato dello Stato*,
- za Europsku komisiju, F. Wilman, G. Braun i L. Nicolae, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. travnja 2015.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 28. stavka 1. Direktive 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi) (SL L 108, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL L 337, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 224.; u daljnjem tekstu: Direktiva o univerzalnoj usluzi).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između KPN-a BV (u daljnjem tekstu: KPN) i Autoriteit Consument en Markt (ACM) (tijelo nadležno za potrošače i tržišta) u pogledu naloga, povezanog s periodičnom novčanom kaznom, kojim se KPN-u nalaže smanjenje njegovih tarifa za usluge prijenosa poziva prema nezemljopisnim brojevima.

Pravni okvir

Pravo Unije

Novi regulatorni okvir koji se primjenjuje na elektroničke komunikacijske usluge

- 3 Novi regulatorni okvir koji se primjenjuje na elektroničke komunikacijske usluge (u daljnjem tekstu: NRO) sastoji se od Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL L 337, str. 37.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.; u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva), i uz nju posebnih direktiva, tj. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) (SL L 108, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 62.), Direktive 2002/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o pristupu i međusobnom povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme (Direktiva o pristupu) (SL L 108, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 38., str. 69.), Direktive o univerzalnoj usluzi i Direktive 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL L 201, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.).

– Okvirna direktiva

- 4 Članak 2. Okvirne direktive propisuje:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(g) ‚državno regulatorno tijelo‘ znači tijelo ili tijela koja su od države članice dobila neku od regulatornih zadaća utvrđenih ovom Direktivom ili posebnim direktivama;

[...]

(l) ‚posebne direktive‘ znače [Direktivu o ovlaštenju], [Direktivu o pristupu], [Direktivu o univerzalnoj usluzi] i Direktivu 2002/58/EZ [...].

[...]“

5 Članak 6. Okvirne direktive, naslovljen „Mehanizam za javnu raspravu i transparentnost“, predviđa uspostavu nacionalnih postupaka rasprave između državnih regulatornih tijela (u daljnjem tekstu: DRT) i zainteresiranih stranaka kada ta tijela u skladu s tom direktivom ili posebnim direktivama namjeravaju poduzeti mjere koje imaju znatan utjecaj na mjerodavno tržište.

6 Članak 7. te direktive, naslovljen „Jačanje unutarnjeg tržišta elektroničkih komunikacija“, među ostalim predviđa obvezu za DRT-e da Europskoj komisiji i DRT-ima u drugim državama članicama stave na raspolaganje prijedlog mjera koje namjeravaju poduzeti u slučajevima predviđenima u stavku 3. tog članka. Članak 7.a te direktive utvrđuje postupak dosljedne primjene pravnih sredstava u pogledu, među ostalim, određivanja, izmjenjivanja ili ukidanja različitih obveza operatora.

7 Članak 8. Okvirne direktive definira opće ciljeve i regulativna načela poštovanje kojih moraju osigurati DRT-i u izvršavanju svojih regulatornih zadaća navedenih u toj direktivi i u posebnim direktivama.

8 Članak 16. te direktive utvrđuje pravila o provedbi postupka analize tržišta.

– Direktiva o univerzalnoj usluzi

9 U skladu s člankom 2. točkama (d) i (f) Direktive o univerzalnoj usluzi:

„(d) ‚zemljopisni broj‘: je broj iz nacionalnog Plana numeriranja u kojem dio njegovih znamenaka ima zemljopisno značenje koje se upotrebljava za usmjeravanje poziva na fizičko mjesto priključne točke mreže (NTP);

[...]

(f) ‚nezemljopisni broj‘: je broj iz nacionalnog Plana numeriranja koji nije zemljopisni broj, a obuhvaća, uz ostalo, brojeve u pokretnim mrežama, brojeve usluga besplatnog poziva i brojeve usluga s dodanom vrijednosti.“

10 Članak 28. stavak 1. te direktive, naslovljen „Pristup brojevima i uslugama“, propisuje:

„Države članice osiguravaju, gdje je to tehnički i ekonomski moguće, osim u slučajevima kada je nazvani pretplatnik odabrao zbog poslovnih razloga ograničiti pristup pozivateljima koji su locirani na posebnim zemljopisnim područjima, da odgovarajuća državna tijela poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da krajnji korisnici imaju sljedeće mogućnosti:

(a) pristup i korištenje usluga korištenjem nezemljopisnih brojeva unutar [Europske unije]; i

(b) pristup svim brojevima u [Uniji], bez obzira na tehnologiju i naprave koje koristi operator, uključujući one navedene u nacionalnim Planovima numeriranja država članica, brojeve obuhvaćene [Europskim telefonskim brojevnim prostorom (u daljnjem tekstu: ETNS)] i Univerzalne međunarodne brojeve besplatnih telefonskih usluga (*UIFN*).

[...]“

– Direktiva o pristupu

- 11 Članak 1. Direktive 2002/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o pristupu i međusobnom povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme (Direktiva o pristupu) (SL L 108, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 38., str. 69.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140 (u daljnjem tekstu: Direktiva o pristupu), propisuje:

„1. Unutar okvira utvrđenog u [Okvirnoj direktivi], ova Direktiva usklađuje način na koji države članice uređuju pristup i međusobno povezivanje elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme. Svrha je utemeljiti regulatorni okvir u skladu s unutarnjim tržišnim načelima za odnose između davatelja mreža i usluga iz kojega će proizaći održivo tržišno natjecanje, interoperabilnost usluga elektroničke komunikacije i potrošačke pogodnosti.

2. Ova Direktiva utemeljuje prava i obveze za operatore i za poduzeća koja traže međusobno povezivanje i/ili pristup njihovim mrežama ili pripadajućoj opremi. Ona postavlja ciljeve za [DRT-e] u vezi s pristupom i međusobnim povezivanjem te predviđa postupke kojima će se osigurati da se obveze koje su propisali [DRT-i] provjeravaju i, ako je potrebno, povuku nakon ostvarenja željenih ciljeva. U ovoj Direktivi pristup se ne odnosi na pristup krajnjih korisnika.“

- 12 Članak 5. Direktive o pristupu, naslovljen „Ovlasti i odgovornosti [DRT-a] u vezi s pristupom i međusobnim povezivanjem“, glasi kako slijedi:

„1. Provodeći ciljeve navedene u članku 8. [Okvirne direktive], [DRT-i] potiču i prema potrebi osiguravaju, u skladu s odredbama ove Direktive, odgovarajući pristup i međupovezivanja, kao i funkcionalnu povezanost usluga, a svoju odgovornost primjenjuju promičući učinkovitost, održivo tržišno natjecanje, učinkovito ulaganje i inovacije, te dajući krajnjim korisnicima najveću korist.

Posebno, ne dovodeći u pitanje mjere koje se mogu poduzeti u vezi s poduzećima sa znatnijom tržišnom snagom u skladu s člankom 8., [DRT-i] posebno moraju biti u stanju nametnuti:

- (a) u onoj mjeri u kojoj je to potrebno kako bi se osiguralo povezivanje s kraja-na-kraj, obveze za poduzeća koja nadziru pristup krajnjim korisnicima, uključujući u opravdanim slučajevima obvezu međusobnog povezivanja s drugim mrežama ako to već nije slučaj;
- (a. b.) u opravdanim slučajevima i u nužnom opsegu, obveze poduzećima koja kontroliraju pristup do krajnjih korisnika da uspostave funkcionalnu povezanost svojih usluga;

[...]

2. Obveze i uvjeti propisani u skladu sa stavkom 1. nepristrani su, transparentni, razmjerni i nediskriminirajući te se provode u skladu s postupcima iz članka 6., 7. i 7.a [Okvirne direktive].

3. S obzirom na pristup i međupovezivanje iz stavka 1., države članice osiguravaju da [DRT] ima ovlašti da na vlastitu inicijativu posreduje kada je to opravdano, kako bi se osigurali ciljevi politike upravljanja iz članka 8. [Okvirne direktive] u skladu s odredbama ove Direktive i postupcima iz članka 6. i 7., 20. i 21. [Okvirne direktive].“

- 13 Članak 8. Direktive o pristupu, naslovljen „Nametanje, izmjena ili povlačenje obveza“, propisuje:

„1. Države članice osiguravaju da su [DRT-i] ovlašteni nametnuti obveze iz članka od 9. do 13.a.

2. Ako je operator određen da ima znatniju tržišnu snagu na određenom tržištu kao rezultat analize tržišta provedene u skladu s člankom 16. [Okvirne direktive], [DRT], ako je potrebno, nameće obveze utvrđene u člancima od 9. do 13. ove Direktive.

3. Ne dovodeći u pitanje:

— [...]

— odredbe članaka 12. i 13. [Okvirne direktive], uvjet 7. u dijelu B Priloga [Direktivi o ovlaštenju] kao što je primijenjeno na temelju članka 6. stavka 1. te Direktive, člancima 27., 28. i 30. [Direktive o univerzalnoj usluzi] [...] koja sadržava obveze za poduzeća koja nisu određena da imaju znatniju tržišnu snagu, [...]

— [...]

[DRT-i] neće nametati obveze utvrđene u člancima od 9. do 13. za operatore koji nisu određeni u skladu sa stavkom 2.

[...]

4. Obveze nametnute u skladu s ovim člankom temelje se na naravi prepoznatog problema, objektivno i opravdano s obzirom na obveze predviđene u članku 8. [Okvirne direktive]. Te se obveze nameću samo nakon savjetovanja u skladu s člancima 6. i 7. te Direktive.

[...]“

14 Članak 13. stavak 1. Direktive o pristupu, naslovljen „Obveze nadzora cijene i troškovnog računovodstva“, propisuje:

„Kada analiza tržišta pokaže da nedostatak učinkovite konkurencije znači da dotični operator može održavati pretjerano visoke cijene, ili da može iznuđivati cijene na štetu krajnjih korisnika, [DRT] može, u skladu s odredbama članka 8., odrediti obveze koje se odnose na kontrolu povrata troškova i cijena, uključujući obveze da cijene slijede troškove te obveze u vezi s sustava troškovnog računovodstva radi osiguranja određenih vrsta međupovezivanja i/ili pristupa. [...]“

Direktiva 2009/136

15 U skladu s uvodnom izjavom 46. Direktive 2009/136:

„Zajedničko tržište podrazumijeva da krajnji korisnici imaju mogućnost pristupa svim brojevima koji su uključeni u nacionalne planove numeriranja drugih država članica i pristupnim uslugama nezemljopisnih brojeva unutar Zajednice, uključujući, između ostalog, besplatno telefoniranje i brojeve s višom telefonskom pristojbom. [...] Prekogраниčni pristup izvorima numeriranja i vezanim uslugama ne bi se smio sprečavati, osim u slučajevima koji su objektivno opravdani, na primjer kako bi se spriječila prijevara ili zlouporaba [...], kada se broj definira kao broj koji ima samo nacionalni opseg [...] ili kada je to tehnički ili ekonomski neizvedivo. [...]“

Nizozemsko pravo

- 16 U skladu s članom 6.5. Zakona o telekomunikacijama (Telecommunicatiewet, u daljnjem tekstu: Tw), koji je u nacionalno pravo prenio članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi:

„1. Pružatelji elektroničkih komunikacijskih mreža dostupnih javnosti ili elektroničkih komunikacijskih usluga dostupnih javnosti koji u vezi s time kontroliraju pristup krajnjim korisnicima osiguravaju da krajnji korisnici koji se nalaze u Europskoj uniji imaju pristup svim:

- a) brojevima iz nacionalnog plana numeriranja koji se osiguravaju u Uniji,
- b) brojevima iz [ETNS-a] i
- c) brojevima koje osigurava [Međunarodna telekomunikacijska unija (ITU)],

i da se mogu koristiti uslugama koristeći se brojevima iz a) do c), osim ako je to tehnički ili ekonomski nemoguće ili ako je nazvani pretplatnik izabrao ograničiti pristup pozivateljima koji se nalaze u određenim zemljopisnim područjima.

2. Detaljnija pravila mogu se utvrditi općom upravnom mjerom ili na temelju nje kako bi se zajamčila obveza iz stavka 1. Ta se pravila, među ostalim, mogu odnositi na naknade za pristup brojevima iz stavka 1.

3. Pravila iz stavka 2. mogu biti različita za kategorije pružatelja koje se utvrđuju tim pravilima, a na koje se odnosi stavak 1. Tim se pravilima zadaće mogu prenijeti i nadležnosti dodijeliti [ACM-u].“

- 17 Odluka o interoperabilnosti (Besluit Interoperabiliteit, u daljnjem tekstu: BI) donesena je na temelju Tw-a. Članak 5. BI-ja, u verziji na snazi od 1. srpnja 2013., glasi kako slijedi:

„1. Pružatelj telefonskih usluga dostupnih javnosti ili pružatelj elektroničkih komunikacijskih usluga koji je uključen u te usluge, a koji u vezi s time kontrolira pristup krajnjim korisnicima, osigurava da se krajnji korisnici mogu koristiti uslugama koje se koriste nezemljopisnim brojevima u Uniji.

2. Obveza iz stavka 1. u svakom slučaju podrazumijeva da pružatelji telefonskih usluga dostupnih javnosti i javnih elektroničkih komunikacijskih mreža iz stavka 1. na pozive prema brojevima iz serije 0800, 084, 085, 087, 088, 0900, 0906, 0909, 116, 14 ili 18 primjenjuju tarife ili druge naknade koje su usporedive s tarifama ili drugim naknadama koje ti pružatelji primjenjuju na pozive prema zemljopisnim brojevima i da primjenjuju drukčiju tarifu ili naknadu jedino ako je to nužno za pokrivanje dodatnih troškova povezanih s pozivima prema tim nezemljopisnim brojevima. Ministarskom uredbom može se predvidjeti da se ta obveza primjenjuje na druge kategorije pružatelja ili na druge kategorije nezemljopisnih brojeva.

3. Ministarskom uredbom mogu se utvrditi detaljnija pravila o obvezi iz stavka 1.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 18 KPN pruža usluge prijenosa poziva prema nezemljopisnim brojevima u Nizozemskoj, koje čine oko 20% njegova prometa prema tim brojevima.

- 19 ACM je, utvrdivši da je KPN u suprotnosti s člankom 5. BI-ja primjenjivao više tarife za usluge prijenosa poziva prema nezemljopisnim brojevima nego za iste usluge prema zemljopisnim brojevima i da ta razlika nije opravdana dodatnim troškovima, u svojem svojstvu DRT-a odlukom od 18. listopada 2013. KPN-u izdao nalog za izmjenu tarifa, pod prijetnjom dnevne novčane kazne od 25.000 eura, s najvećim iznosom od 5 milijuna eura.
- 20 KPN je protiv te odluke podnio tužbu prizivnom sudu za upravne sporove u ekonomskim stvarima.
- 21 U prilog svojoj tužbi KPN, među ostalim, ističe da članak 5. BI-ja nije u skladu s NRO-om, koji dopušta kontrolu cijena samo u pogledu operatora sa znatnijom tržišnom snagom i samo nakon provedbe analize tržišta. Također, KPN smatra da on kao pružatelj usluga prijenosa poziva nije obuhvaćen člankom 5. BI-ja. Međutim, to društvo ističe da je ACM-ova odluka neproporcionalna i utemeljena na nedovoljnom obrazloženju jer je to tijelo pogrešno smatralo da članak 5. BI-ja treba tumačiti na način da dodatni troškovi povezani s pružanjem usluga prijenosa poziva ne mogu biti viši od onih koji se temelje na strogoj troškovnoj orijentaciji. U tom smislu KPN tvrdi da tarifa usluga prijenosa poziva koje on pruža ima malen značaj za ukupnu tarifu i da je cijena usluga prijenosa za pozive prema nezemljopisnim brojevima razumna.
- 22 ACM opravdava osnovanost svoje odluke tvrdeći da se pravilo o jednakosti cijena usluga prijenosa poziva temelji na članku 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, koji državama članicama nalaže da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da krajnji korisnici mogu imati slobodan pristup uslugama koje se koriste nezemljopisnim brojevima i koji stoga dopušta borbu protiv prepreka tom pristupu koje proizlaze iz primjene previsokih cijena.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o sukladnosti članka 5. BI-ja s pravom Unije, s obzirom na to da se taj članak temelji na članku 6.5. Tw-a, koji provodi članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi. Taj sud u tom smislu zanima je li činjenica da članak 5. BI-ja ne predviđa provedbu analize tržišta prije donošenja tarifnog uređenja u skladu s člankom 28. Direktive o univerzalnoj usluzi.
- 24 Sud koji je uputio zahtjev smatra da izraz „sve potrebne mjere“ iz članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi upućuje na to da je donošenje tarifnog uređenja načelno dopušteno. Ističući da uvodna izjava 46. Direktive 2009/13 upućuje na to da se taj članak Direktive o univerzalnoj usluzi odnosi samo na mjere potrebne kako bi se zajamčio prekogranični telefonski promet između država članica, smatra da se postavlja pitanje može li se taj članak tumačiti na način da, s obzirom na to da se nezemljopisni brojevi tehnički mogu nazivati prekogranično, nadležna nacionalna tijela mogu poduzeti mjere kako bi suzbila prepreke koje tarife predstavljaju.
- 25 Sud koji je uputio zahtjev smatra da pitanje smatraju li se tarife preprekom pristupu uslugama koje se koriste nezemljopisnim brojevima može ovisiti o mjeri u kojoj te tarife prelaze one koje se primjenjuju na povezivanje sa zemljopisnim brojevima.
- 26 Taj sud u tom smislu ističe, s jedne strane, da tarife usluga prijenosa poziva prema nezemljopisnim brojevima mogu biti toliko povišene da navode krajnje korisnike da od njih odustanu. S druge strane, prema njegovu mišljenju, može se priznati da svako povećanje cijene usluga prijenosa poziva prema nezemljopisnim brojevima dovodi do određenog smanjenja potražnje za takvim uslugama. Međutim, smatra da primjena viših tarifa za pristup uslugama prijenosa poziva prema nezemljopisnim brojevima u odnosu na pozive prema zemljopisnim brojevima može imati marginalan učinak. Sud koji je uputio zahtjev pita se može li se u tom potonjem slučaju tvrditi da krajnji korisnici neće imati nikakav pristup uslugama koje se koriste nezemljopisnim brojevima. Usto primjećuje da se ACM-ova odluka odnosi samo na tarife koje KPN naplaćuje za usluge prijenosa poziva prema nezemljopisnim brojevima koje on pruža i koje čine oko 20% njegova prometa prema tim brojevima.

- 27 Sud koji je uputio zahtjev usto zanima dopušta li članak 28. stavak 1. Direktive o univerzalnoj usluzi da tarifno uređenje donese tijelo koje nije DRT, a koje izvršava nadležnost iz članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu, i da takvo tijelo ima samo nadležnost za primjenu tih propisa.
- 28 U tim je okolnostima prizivni sud za upravne sporove u ekonomskim stvarima odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Dopushta li članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi tarifno uređenje a da analiza tržišta nije pokazala da stranka u vezi s uređenom uslugom ima znatniju tržišnu snagu, iako je tehnički moguće prekogranično nazivati nezemljopisne brojeve i iako je jedina prepreka pristupu tim brojevima to što se za poziv prema nezemljopisnom broju primjenjuju više tarife nego prema zemljopisnom broju?
2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, [...] nameću se sljedeća dva pitanja:
- a) Vrijedi li ovlaštenje za tarifno uređenje i onda kada je utjecaj viših tarifa na količinu poziva na nezemljopisne brojeve samo ograničen?
- b) U kojoj mjeri nacionalni sud raspolaže marginom prosudbe pri ocjeni je li potrebna tarifna mjera prema članku 28. Direktive o univerzalnoj usluzi pretjeran teret za pružatelja prijenosa, imajući u vidu ciljeve koji se njome žele postići?
3. Ostavlja li članak 28. stavak 1. Direktive o univerzalnoj usluzi otvorenom mogućnost da mjere navedene u toj odredbi usvoji neko drugo nadležno tijelo različito od [DRT-a] koje ima nadležnost iz članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu te da to tijelo ima samo nadležnost za primjenu?“

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

- 29 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije tumačiti na način da nadležnom nacionalnom tijelu dopušta nametanje tarifne obveze, poput one iz glavnog postupka, na temelju članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, kako bi uklonilo prepreku pozivanju nezemljopisnih brojeva u Uniji koja nije tehničke naravi, nego koja proizlazi iz primjenjivanih tarifa, a da nije provedena analiza tržišta koja bi pokazala da dotično poduzeće ima znatniju tržišnu snagu. U slučaju potvrdnog odgovora, sud koji je uputio zahtjev pita se može li se takva obveza nametnuti ako je utjecaj tarifa na obujam poziva prema nezemljopisnim brojevima ograničen te raspolaže li nacionalni sud marginom prosudbe u pogledu pitanja nije li ta obveza prekomjeran teret za pružatelja usluga prijenosa poziva.
- 30 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je tarifna obveza o kojoj je riječ u glavnom postupku nametnuta KPN-u, koji pruža usluge prijenosa poziva prema nezemljopisnim brojevima. Te se usluge sastoje od usmjeravanja poziva iz mreže jednog pružatelja elektroničkih komunikacijskih usluga prema mreži drugog pružatelja putem posredne mreže poduzeća koje pruža te usluge prijenosa. Ta je obveza nametnuta kako bi se osigurala jednakost cijena usluga prijenosa poziva prema nezemljopisnim brojevima i cijena istih usluga prema zemljopisnim brojevima i postigao cilj iz članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi.
- 31 U tom smislu valja navesti da članak 28. stavak 1. točka (a) Direktive o univerzalnoj usluzi propisuje da države članice osiguravaju – gdje je to tehnički i ekonomski moguće, osim u slučajevima kada je nazvani pretplatnik zbog poslovnih razloga odabrao ograničiti pristup pozivateljima koji su locirani na

posebnim zemljopisnim područjima – da odgovarajuća državna tijela poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurala, među ostalim, da krajnji korisnici mogu pristupiti uslugama koje se koriste nezemljopisnim brojevima u Uniji.

- 32 Ni članak 28. stavak 1. točka (a) Direktive o univerzalnoj usluzi ni bilo koja druga odredba te direktive ne pojašnjavaju ni što treba podrazumijevati pod „svim potrebnim mjerama“ ni narav tih mjera ni to jesu li DRT-i nadležni za poduzimanje tih mjera, pa se postavlja pitanje može li se nametnuti tarifna obveza poput one iz glavnog postupka kako bi se postigao cilj iz tog članka. U tim okolnostima treba istražiti sadržavaju li Okvirna direktiva i ostale posebne direktive koje čine usklađeni okvir za uređenje mreža i usluga naznake koje omogućuju odgovor na to pitanje.
- 33 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst već i kontekst i ciljeve propisa kojeg je ona dio (presuda T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, t. 32.).
- 34 U tom smislu treba navesti da je, u skladu sa svojim člankom 1. stavcima 1. i 2., Direktiva o pristupu dio okvira utvrđenog Okvirnom direktivom koja usklađuje način na koji države članice uređuju pristup i međusobno povezivanje elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme. Svrha te direktive jest utemeljiti regulatorni okvir u skladu s unutarnjim tržišnim načelima za odnose između davatelja mreža i usluga iz kojega će proizići održivo tržišno natjecanje, interoperabilnost usluga elektroničke komunikacije i potrošačke pogodnosti. Direktiva o pristupu, među ostalim, definira ciljeve zadane DRT-ima u pogledu pristupa međusobnom povezivanju.
- 35 Članak 5. stavak 1. prvi podstavak Direktive o pristupu odnosi se na ovlasti i odgovornosti DRT-a u vezi s pristupom i međusobnim povezivanjem. Ta odredba predviđa da, provodeći ciljeve navedene u članku 8. Okvirne direktive, ta tijela potiču i prema potrebi osiguravaju, u skladu s odredbama te direktive, odgovarajući pristup i međupovezivanja kao i funkcionalnu povezanost usluga, a svoju odgovornost primjenjuju promičući učinkovitost, održivo tržišno natjecanje i učinkovito ulaganje i inovacije te dajući krajnjim korisnicima najveću korist (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Poljska, C-227/07, EU:C:2008:620, t. 64.).
- 36 Valja podsjetiti da je Sud u tom smislu već smatrao da iz teksta članka 5. stavka 1. prvog podstavka Direktive o pristupu proizlazi da je zadaća DRT-a osigurati odgovarajući pristup i međusobno povezivanje i interoperabilnost usluga na načine koji nisu iscrpno nabrojani (vidjeti u tom smislu presudu TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, t. 58.).
- 37 U tom okviru, u skladu s člankom 5. stavkom 1. drugim podstavkom točkom (a) te direktive, ne dovodeći u pitanje mjere koje se mogu poduzeti u vezi s poduzećima sa znatnijom tržišnom snagom u skladu s člankom 8., ta tijela moraju biti u stanju nametnuti „obveze za poduzeća koja nadziru pristup krajnjim korisnicima, uključujući u opravdanim slučajevima obvezu međusobnog povezivanja s drugim mrežama ako to već nije slučaj“, s isključivim ciljem osiguranja povezivanja s kraja na kraj (vidjeti u tom smislu presudu TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, t. 59.).
- 38 Članak 5. stavak 3. Direktive o pristupu također se odnosi na pristup i na međusobno povezivanje te nalaže dodjeljivanje DRT-ima autonomije djelovanja, predviđajući da ta tijela mogu, među ostalim, posredovati na vlastitu inicijativu kako bi se osigurali ciljevi politike upravljanja iz članka 8. Okvirne direktive u skladu s odredbama Direktive o pristupu i postupcima osobito iz članaka 6. i 7. Okvirne direktive.
- 39 Stoga te odredbe Okvirne direktive i Direktive o pristupu dopuštaju DRT-ima da poduzmu mjere u odnosu na poduzeće koje nema znatniju tržišnu snagu, ali koje nadzire pristup krajnjim korisnicima (vidjeti u tom smislu presudu TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, t. 62.).

- 40 U skladu s člankom 8. stavkom 1. Direktive o pristupu, države članice osiguravaju da su DRT-i ovlašteni nametnuti obveze iz članaka od 9. do 13.a te direktive i osobito obveze u vezi s nadzorom cijena na temelju njezina članka 13. Na temelju njezina članka 8. stavka 2., ako je operator određen da ima znatniju tržišnu snagu na određenom tržištu kao rezultat analize tržišta provedene u skladu s člankom 16. Okvirne direktive, DRT mu nameće navedene obveze.
- 41 U skladu s člankom 8. stavkom 3. Direktive o pristupu, ne dovodeći u pitanje određene odredbe, među kojima članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, koji sadržava obveze za poduzeća koja nisu određena da imaju znatniju tržišnu snagu, DRT-i mogu nametati obveze u vezi s nadzorom cijena utvrđene, među ostalim, u članku 13. Direktive o pristupu samo za operatore koji su određeni da imaju znatniju tržišnu snagu u skladu s člankom 8. stavkom 2. te direktive.
- 42 Posljedično, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 47. svojeg mišljenja, članak 8. stavak 3. Direktive o pristupu treba tumačiti na način da, osim u okviru određenih odredaba i osobito članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, DRT-i ne mogu nametnuti obveze u vezi s nadzorom cijena poput onih iz članka 13. Direktive o pristupu operatorima koji nemaju znatniju tržišnu snagu. Stoga se članak 8. stavak 3. Direktive o pristupu ne protivi tomu da se obveze u vezi s nadzorom cijena poput onih iz članka 13. stavka 1. te direktive nametnu operatorima koji nemaju znatniju tržišnu snagu na temelju članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, pod uvjetom da su ispunjene pretpostavke primjene te odredbe.
- 43 Iz toga slijedi da DRT-i tarifne obveze usporedive s onima iz članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu na temelju članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi mogu nametnuti operatoru koji nema znatniju tržišnu snagu, ali koji nadzire pristup krajnjim korisnicima, ako je takva obveza potrebna i proporcionalna mjera kako bi se osiguralo da krajnji korisnici mogu imati pristup uslugama koje se koriste nezemljopisnim brojevima u Uniji, što je na nacionalnom sudu da provjeri, s obzirom na sve relevantne okolnosti, a osobito na utjecaj tarifa o kojima je riječ na pristup krajnjih korisnika tim uslugama.
- 44 Takvo tumačenje usto je u skladu s ciljem članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, koji je, među ostalim, zajamčiti krajnjim korisnicima pristup uslugama koje se koriste nezemljopisnim brojevima u Uniji, kao i s ciljem Direktive o univerzalnoj usluzi, koji je za odnose između pružatelja mreža i usluga uspostaviti regulatorni okvir koji u skladu s unutarnjim tržišnim načelima potiče uspostavu održivog tržišnog natjecanja, interoperabilnost usluga elektroničke komunikacije i potrošačke pogodnosti.
- 45 Usto treba istaknuti da članak 5. stavci 1. i 2. i članak 8. stavak 4. Direktive o pristupu predviđaju uvjete koje moraju zadovoljavati obveze što ih DRT-i nameću operatorima koji pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge u skladu s člankom 5. stavkom 1. i člankom 8. te direktive.
- 46 Stoga članak 5. stavak 2. Direktive o pristupu predviđa da obveze i uvjeti nametnuti na temelju stavka 1. tog članka moraju biti nepristrani, transparentni, razmjerni i nediskriminirajući te da se moraju provoditi u skladu s postupcima iz članaka 6., 7. i 7.a Okvirne direktive.
- 47 Prema članku 8. stavku 4. Direktive o pristupu, u skladu s njime nametnute obveze temelje se na naravi prepoznatog problema, objektivno i opravdano s obzirom na obveze predviđene u članku 8. Okvirne direktive, i te se obveze nameću samo nakon savjetovanja u skladu s člancima 6. i 7. Okvirne direktive.
- 48 Iz svega navedenog proizlazi da tarifna obveza poput one iz glavnog postupka koja je donesena na temelju članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi također mora ispunjavati pretpostavke iz točaka 43., 46. i 47. ove presude, što je na nacionalnom sudu da provjeri.

49 S obzirom na sve prethodno navedeno, na prvo i drugo postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da pravo Unije treba tumačiti na način da nadležnom nacionalnom tijelu dopušta nametanje tarifne obveze poput one iz glavnog postupka na temelju članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi kako bi se suzbila prepreka pozivu nezemljopisnih brojeva u Uniji koja nije tehničke naravi, nego koja proizlazi iz primjenjivanih tarifa, a da nije provedena analiza tržišta koja je pokazala da poduzeće o kojem je riječ ima znatniju tržišnu snagu, ako je takva obveza potrebna mjera kako bi se postiglo da krajnji korisnici mogu imati pristup uslugama koje se koriste nezemljopisnim brojevima u Uniji. Na nacionalnom je sudu da provjeri je li ta pretpostavka ispunjena i je li tarifna obveza nepristrana, transparentna, razmjerna i nediskriminirajuća, utemeljena na naravi prepoznatog problema i opravdana s obzirom na ciljeve iz članka 8. Okvirne direktive te jesu li poštovani postupci predviđeni člancima 6., 7. i 7.a Okvirne direktive.

Treće pitanje

50 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije tumačiti na način da država članica može predvidjeti da tarifnu obvezu na temelju članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi poput one iz glavnog postupka nametne nacionalno tijelo koje nije DRT koji je općenito zadužen za primjenu NRO-a.

51 Članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi predviđa da mjere koje spominje donose „nadležna nacionalna tijela“. Međutim, pojam „nadležnih nacionalnih tijela“ nije definiran ni u Okvirnoj direktivi ni u Direktivi o univerzalnoj usluzi.

52 Međutim, u tom smislu valja podsjetiti na to da članak 2. točka (g) Okvirne direktive definira DRT kao tijelo ili tijela koja su od države članice dobila neku od regulatornih zadaća utvrđenih tom direktivom ili posebnim direktivama iz njezina članka 2. točke (l). Ta se definicija na temelju članka 2. prvog stavka Direktive o univerzalnoj usluzi primjenjuje za potrebe te direktive, koja je jedna od posebnih direktiva iz članka 2. točke (l) Okvirne direktive.

53 U skladu sa sudskom praksom Suda, iako države članice u tom području imaju institucionalnu autonomiju u pogledu organizacije i strukturiranja svojih DRT-a u smislu članka 2. točke (g) Okvirne direktive, ona se ipak mora izvršavati jedino u skladu s ciljevima i obvezama utvrđenima tom direktivom (vidjeti presude *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, C-82/07, EU:C:2008:143, t. 24. i *Base i dr.*, C-389/08, EU:C:2010:584, t. 26.).

54 Nadalje, Sud je već presudio da, u skladu s člankom 3. Okvirne direktive, države članice, među ostalim, osiguravaju da se zadacima koji su dodijeljeni DRT-ima bave nadležna tijela, da jamče neovisnost državnih regulatornih tijela i osiguravaju njihovu pravnu odvojenost i operativnu neovisnost o svim organizacijama koje pružaju elektroničke komunikacijske mreže, opreme ili usluge i da osiguravaju da ta tijela izvršavaju svoja prava nepristrano, transparentno i pravodobno. Usto, u skladu s člankom 4. te direktive, protiv odluka tih tijela mora se moći podnijeti djelotvoran pravni lijek tijelu koje je neovisno o umiješanim strankama (vidjeti presudu *Base i dr.*, C-389/08, EU:C:2010:584, t. 29.).

55 U skladu s člankom 3. stavicama 2., 4. i 6. Okvirne direktive, države članice ne samo da jamče neovisnost DRT-a osiguravajući njihovu pravnu odvojenost i operativnu neovisnost o svim organizacijama koje pružaju elektroničke komunikacijske mreže, opreme ili usluge nego i trebaju objavljivati, u lako dostupnom obliku, zadaće u okviru NRO-a koje ta tijela moraju izvršavati, posebno one koje su u nadležnosti više od jednog tijela, te obavijestiti Komisiju o svim regulatornim tijelima koja su dobila zadaće i o njihovim odgovornostima vezanima za te zadaće (vidjeti u tom smislu presude *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, C-82/07, EU:C:2008:143, t. 25. i *UPC Nederland*, C-518/11, EU:C:2013:709, t. 52.).

- 56 Posljedično, kad su te zadaće u nadležnosti, čak i djelomično, nacionalnog tijela koje nije DRT koji je općenito zadužen za primjenu NRO-a, na svakoj je državi članici da osigura da to drugo tijelo nije izravno ili neizravno uključeno u „operativne funkcije“ u smislu Okvirne direktive (vidjeti u tom smislu presudu *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, C-82/07, EU:C:2008:143, t. 26.).
- 57 Iz toga proizlazi da pravo Unije dopušta da država članica podijeli zadaće koje proizlaze iz primjene NRO-a na nekoliko tijela, pod uvjetom da u izvršavanju svojih funkcija svako od tih tijela ispunjava pretpostavke nadležnosti, neovisnosti, nepristranosti i transparentnosti predviđene Okvirnom direktivom i da se protiv odluka koje svako od tih tijela donosi u okviru svojih funkcija može podnijeti djelotvoran pravni lijek tijelu koje je neovisno o uključenim strankama. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri ispunjava li nacionalno tijelo koje je donijelo tarifnu obvezu iz glavnog postupka sve te pretpostavke.
- 58 S obzirom na prethodno navedeno, na treće postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da pravo Unije treba tumačiti na način da država članica može predvidjeti da tarifnu obvezu na temelju članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi poput one iz glavnog postupka nametne nacionalno tijelo koje nije DRT koji je općenito zadužen za primjenu NRO-a, pod uvjetom da to tijelo ispunjava pretpostavke nadležnosti, neovisnosti, nepristranosti i transparentnosti predviđene Okvirnom direktivom i da se protiv njegovih odluka može podnijeti djelotvoran pravni lijek tijelu koje je neovisno o uključenim strankama, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Troškovi

- 59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

- 1. Pravo Unije treba tumačiti na način da nadležnom nacionalnom tijelu dopušta nametanje tarifne obveze poput one iz glavnog postupka na temelju članka 28. Direktive 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi), kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009., kako bi se suzbila prepreka pozivu nezemljopisnih brojeva u Uniji koja nije tehničke naravi, nego koja proizlazi iz primjenjivanih tarifa, a da nije provedena analiza tržišta koja je pokazala da poduzeće o kojem je riječ ima znatniju tržišnu snagu, ako je takva obveza potrebna mjera kako bi se postiglo da krajnji korisnici mogu imati pristup uslugama koje se koriste nezemljopisnim brojevima u Uniji.**

Na nacionalnom je sudu da provjeri je li ta pretpostavka ispunjena i je li tarifna obveza nepristrana, transparentna, razmjerna i nediskriminirajuća, utemeljena na naravi prepoznatog problema i opravdana s obzirom na ciljeve iz članka 8. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009., te jesu li poštovani postupci predviđeni člancima 6., 7. i 7.a Direktive 2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140.

- 2. Pravo Unije treba tumačiti na način da država članica može predvidjeti da tarifnu obvezu na temelju članka 28. Direktive 2002/22, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136, poput one iz glavnog postupka nametne nacionalno tijelo koje nije državno regulatorno tijelo koje je općenito zaduženo za primjenu novog regulatornog okvira Unije za elektroničke**

komunikacijske mreže i usluge, pod uvjetom da to tijelo ispunjava pretpostavke nadležnosti, neovisnosti, nepristranosti i transparentnosti predviđene Direktivom 2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, i da se protiv njegovih odluka može podnijeti djelotvoran pravni lijek tijelu koje je neovisno o uključenim strankama, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Potpisi