Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
EVGENIJE TANČEVA
přednesené dne 26. července 2017 [1]

Věc C-277/16

Polkomtel sp. z o.o.
proti
Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud, Polsko)]

„Sítě elektronických komunikací – Směrnice 2002/21/ES (rámcová směrnice) – Směrnice 2002/19/ES (přístupová směrnice) – Poskytování velkoobchodních služeb ukončení hlasových volání v mobilních sítích – Povinnost nákladově orientovat ceny – Stanovení cen nižších, než jsou náklady, jež dotyčnému operátorovi vznikly v souvislosti s poskytováním služby ukončení – Analýza trhu“

1. Projednávanou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud, Polsko) Soudní dvůr žádá, aby upřesnil, do jaké míry a za jakých podmínek zmocňuje směrnice 2002/19/ES (dále jen „přístupová směrnice“) [2] vnitrostátní regulační orgány (dále jen „VRO“) k provádění regulace cen účtovaných telekomunikačními operátory za poskytování služeb přístupu nebo propojení.

2. V projednávané věci se jedná o velkoobchodní službu ukončení hlasových volání v mobilních sítích. Když účastník mobilní sítě zavolá účastníkovi jiné mobilní sítě, volá volající strana do sítě volané strany. Velkoobchodní ukončení hlasových volání je služba nezbytná k „ukončení“ takového volání v síti volané strany. V Unii je poplatek za ukončení nastaven volanou sítí a hrazen volající sítí. Jedním z hlavních problémů v oblasti hospodářské soutěže jsou tak vysoké sazby za ukončení, které jsou následně prostřednictvím vyšších poplatků za hovory přeneseny na koncové uživatele [3].

3. Z tohoto důvodu článek 13 přístupové směrnice zmocňuje VRO k ukládání opatření týkajících se regulace cen za služby propojení. Opatření týkající se regulace cen však mohou být uložena pouze operátorovi, který byl označen jako operátor s významnou tržní silou, a to na základě analýzy trhu provedené v souladu s článkem 16 směrnice 2002/21/ES (dále jen „rámcová směrnice“) [4], a pouze v případě, že dotyčný operátor „by mohl udržovat ceny na neúměrně vysoké úrovni nebo stlačovat ceny v neprospěch koncových uživatelů“. Podle čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice mohou být opatření týkající se regulace cen ukládána zejména ve formě „povinností nákladově orientovat ceny“.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 7, Zvl. vyd. 13/29, s. 323).

3 – Viz sedmý bod odůvodnění doporučení Komise ze dne 7. května 2009 o regulaci sazeb za ukončení volání v pevných a mobilních sítích v EU (2009/396/ES) (dále jen „doporučení o sazbách za ukončení“ (Úř. věst. 2009, L 124, s. 67). Rovněž viz Marini Balestra, F., *Manuale di diritto europeo e nazionale delle comunicazioni elettroniche*, CEDAM, 2013, s. 86 a 87; a Garzaniti, L., a O'Regan, M. (eds.), *Telecommunications, Broadcasting and the Internet EU Competition Law and Regulation*, 3. vydání, Sweet & Maxwell, 2010, bod 4-010.

4 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349).

4. Klíčová otázka vznesená v rámci projednávané předběžné otázky zní, zda VRO mohou prostřednictvím povinnosti nákladově orientovat ceny uložit operátorovi s významnou tržní silou povinnost stanovit ceny nižší, než jsou náklady tohoto operátora na poskytování služeb ukončení. Dále je Soudní dvůr zejména tázán, jak často může VRO požadovat úpravu takto stanovených nákladově orientovaných cen a jaký postup má za tímto účelem zvolit.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Článek 16 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) stanoví:

„Svoboda podnikání se uznává v souladu s právem Unie a vnitrostátními zákony a zvyklostmi.“

6. Článek 8 rámcové směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů uvedených v této směrnici a ve zvláštních směrnicích přijímaly vnitrostátní regulační orgány veškerá přiměřená opatření, která směřují k dosažení cílů stanovených v odstavcích 2, 3 a 4. Taková opatření musí být přiměřená daným cílům.

[…]

2. Vnitrostátní regulační orgány podporují hospodářskou soutěž při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací a přiřazených zařízení a doplňkových služeb *mimo jiné* tím, že:

[…]

b) zajišťují, aby nedocházelo k narušování nebo omezování hospodářské soutěže v odvětví elektronických komunikací;

c) podporují účinné investice do infrastruktury a podporují inovaci […]

[…]“

7. Článek 16 rámcové směrnice stanoví:

„1. Co nejdříve po přijetí doporučení nebo po jeho případné aktualizaci provedou vnitrostátní regulační orgány analýzu relevantních trhů, přičemž v co nejvyšší míře zohlední pokyny. Členské státy zajistí, aby tato analýza byla provedena popřípadě ve spolu práci s vnitrostátními orgány na ochranu hospodářské soutěže.

2. Pokud je podle článků 16, 17, 18 nebo 19 směrnice 2002/22/ES (směrnice o univerzální službě) nebo podle článků 7 nebo 8 [přístupové směrnice] od vnitrostátních regulačních orgánů požadováno rozhodnutí, zda uložit, zachovat, změnit nebo zrušit povinnosti pro podniky, rozhodnou na základě vlastní analýzy trhu podle odstavce 1 tohoto článku, zda je relevantní trh účinně konkurenční.

3. Pokud vnitrostátní regulační orgán dospěje k závěru, že je trh účinně konkurenční, neuloží nebo nezachová žádné zvláštní regulační povinnosti uvedené v odstavci 2 tohoto článku. V případech, kdy zvláštní regulační povinnosti pro odvětví již existují, orgán takové povinnosti ukládané podnikům na relevantním trhu zruší. Strany dotčené zrušením těchto povinností o tom musí být v přiměřené lhůtě předem vyrozuměny.

4. Pokud vnitrostátní regulační orgán zjistí, že relevantní trh není účinně konkurenční, určí podle článku 14 podniky s významnou tržní silou na daném trhu a uloží takovým podnikům vhodné zvláštní regulační povinnosti uvedené v odstavci 2 tohoto článku, nebo zachová či změní takové povinnosti, pokud již existují.

[…]“

8. Článek 8 přístupové směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby byly vnitrostátní regulační orgány zmocněny ukládat povinnosti stanovené v článcích 9 až 13.

2. Pokud je operátor na základě analýzy trhu provedené v souladu s článkem 16 [rámcové směrnice] označen jako operátor s významnou tržní silou na určitém trhu, uloží mu vnitrostátní regulační orgány podle potřeby povinnosti uvedené v článcích 9 až 13 této směrnice.

[…]

4. Povinnosti uložené v souladu s tímto článkem musí vycházet z povahy zjištěného problému, a musí být přiměřené a odůvodněné s ohledem na cíle stanovené v článku 8 [rámcové směrnice]. Takové povinnosti mohou být uloženy pouze po konzultacích v souladu s články 6 a 7 dané směrnice.

[…]“

9. Článek 13 přístupové směrnice stanoví:

„1. V případech, kdy z analýzy trhu vyplývá, že v důsledku nedostatku účinné hospodářské soutěže by mohl dotyčný operátor udržovat ceny na neúměrně vysoké úrovni nebo stlačovat ceny v neprospěch koncových uživatelů, může vnitrostátní regulační orgán v souladu s článkem 8 uložit povinnosti týkající se úhrady nákladů a regulace cen, včetně nákladové orientace cena-povinnosti týkající se systémů nákladového účetnictví, za poskytování určitých druhů propojení a/nebo přístupu. Vnitrostátní regulační orgány přihlédnou k investicím provedeným operátorem, a umožní mu přiměřenou návratnost odpovídajícího použitého kapitálu s přihlédnutím k rizikům s tím spojeným.

2. Vnitrostátní regulační orgány zajistí, aby jakýkoli mechanismus pro úhradu nákladů nebo nařízená cenová metodika sloužily k podpoře účinnosti a trvalé hospodářské soutěže a maximalizaci výhod pro spotřebitele. V této souvislosti mohou vnitrostátní regulační orgány přihlédnout rovněž ke stávajícím cenám na srovnatelných konkurenčních trzích.

3. Pokud má operátor povinnost nákladově orientovat své ceny, spočívá důkazní břemeno toho, že ceny odrážejí skutečné náklady, včetně přiměřené míry návratnosti investic, na dotyčném operátorovi. Za účelem výpočtu nákladů na účinné poskytování služeb mohou vnitrostátní regulační orgány použít metody nákladového účetnictví, které nejsou závislé na metodách používaných podnikem. Vnitrostátní regulační orgány mohou od operátora požadovat, aby poskytl úplné odůvodnění svých cen, a popřípadě mohou požadovat úpravu cen.

[…]“

B. Polská právní úprava

10. Článek 40 zákona o telekomunikacích ze dne 16. července 2004[5] v rozhodném znění (dále jen „ZT“) stanoví:

„1. Předseda [Úřadu pro elektronické komunikace] může v souladu s podmínkami uvedenými v čl. 24 odst. 2 písm. a) operátorovi s významnou tržní silou rozhodnutím uložit povinnost stanovit poplatky za přístup k telekomunikační síti na základě vynaložených nákladů.

2. Operátor, jemuž byla uložena povinnost uvedená v odstavci 1, předkládá předsedovi [Úřadu pro elektronické komunikace] odůvodnění výše poplatků stanovených na základě vynaložených nákladů.

3. Za účelem posouzení správnosti výše poplatků stanovených operátorem uvedeným v odstavci 1 může předseda [Úřadu pro elektronické komunikace] zohlednit výši nebo metodu stanovení poplatků na srovnatelných konkurenčních trzích nebo jiné způsoby posuzování správnosti výše těchto poplatků.

4. V případě, že dle posouzení uvedeného v odstavci 3 není výše poplatků stanovených operátorem správná, předseda [Úřadu pro elektronické komunikace] stanoví výši poplatků, případně jejich maximální či minimální hranici, za použití metod uvedených v odstavci 3 se zřetelem k podpoře účinnosti a trvalé hospodářské soutěže a k zajištění maximalizace výhod pro koncové uživatele.“ (*neoficiální překlad*)

II. Skutkové okolnosti, původní řízení a předběžné otázky

11. Rozhodnutím ze dne 19. července 2006[6] označil Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (předseda Úřadu pro elektronické komunikace, dále jen „předseda UEK“) na základě článku 40 ZT telekomunikačního operátora – společnost Polkomtel Sp. z o.o. (dále jen „Polkomtel“) – jako operátora s významnou tržní silou na trhu služeb ukončení hlasových volání v jeho mobilní veřejné síti. Tímto rozhodnutím bylo společnosti Polkomtel uloženo, aby stanovila svou sazbu za ukončení volání v mobilních sítích (dále jen „sazba MTR“) na základě nákladů, jež jí vznikly v souvislosti s poskytováním těchto služeb. Toto rozhodnutí je stále v platnosti.

12. V rámci odpovědi na otázku Soudního dvora předseda UEK na jednání upřesnil, že v roce 2007 přijal rozhodnutí, kterým stanovil sazbu MTR pro společnost Polkomtel na následující tři roky, tedy do května roku 2010. V souladu s tímto rozhodnutím byla společnosti Polkomtel stanovena sazba MTR ve výši 0,44 polských zlotých (PLN) za minutu. V uvedeném tříletém období však mělo dojít k postupnému snížení této sazby.

13. Předseda UEK na jednání dále uvedl, že v roce 2008 přijal nicméně další rozhodnutí, kterým byla společnosti Polkomtel stanovena sazba MTR (dále jen „rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2008“). Tímto rozhodnutím byla na třetí čtvrtletí roku 2008 stanovena sazba MTR ve výši 0,33 PLN/min, na první pololetí roku 2009 ve výši 0,21 PLN/min a počínaje třetím čtvrtletím roku 2009 na 0,1677 PLN/min.

14. Předseda UEK a společnost Polkomtel na jednání uvedli, že společnost Polkomtel se v roce 2008 před polskými soudy úspěšně domáhala zrušení rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2008.

5 – Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.).

6 – Jak uvedl předseda UEK ve svých písemných vyjádřeních a během ústní části řízení v rámci odpovědi na otázku Soudního dvora.

15. Konečně, společnost Polkomtel uvedla skutečnosti odůvodňující její náklady, na základě kterých předseda UEK dne 9. prosince 2009 přijal rozhodnutí o stanovení sazby MTR pro společnost Polkomtel ve výši 0,1677 PLN/min[7] (dále jen „rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2009“). Sazba MTR stanovená tímto rozhodnutím tudíž odpovídá sazbě MTR stanovené rozhodnutím o sazbě MTR z roku 2008 na třetí čtvrtletí roku 2009.

16. V rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2009 předseda UEK ověřil skutečnosti, kterými společnost Polkomtel odůvodnila své náklady. Zdůraznil, že podle článku 40 ZT mohou být veškeré náklady *vzniklé* operátorovi uhrazeny (zatímco jiné ustanovení ZT, článek 39, umožňuje pouze úhradu nákladů *odůvodněných* operátorem). Shledal, že náklady vzniklé společnosti Polkomtel v souvislosti s poskytováním dotčené služby činily 0,1690 PLN/min.

17. Předseda UEK nicméně nestanovil sazbu MTR pro společnost Polkomtel ve výši 0,1690 PLN/min. Důvodem bylo, že se v souladu s čl. 40 odst. 3 a 4 ZT rozhodl vypočíst sazbu MTR pro společnost Polkomtel na základě průměrné sazby MTR tří zavedených operátorů, konkrétně společností Polkomtel, Orange a T-Mobile. Sazba MTR pro společnost Orange činila 0,1676 PLN/min a pro společnost T-Mobile 0,1667 PLN/min. Z tohoto důvodu předseda UEK v rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2009 stanovil pro společnost Polkomtel sazbu MTR ve výši 0,1677 PLN/min.

18. Společnost Polkomtel napadla rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2009 před Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě, Polsko). Uvedený soud rozsudkem ze dne 27. května 2013 napadené rozhodnutí změnil. Stanovil sazbu MTR pro společnost Polkomtel ve výši 0,1690 PLN/min, tj. ve výši nákladů vzniklých této společnosti v souvislosti s poskytováním dotčených služeb ukončení. Shledal, že je-li operátorovi s významnou tržní silou uložena povinnost podle článku 40 ZT, nemůže předseda UEK změnit sazbu MTR předloženou daným operátorem tak, že její výši stanoví pod úrovní nákladů dotyčného operátora na poskytnutí dotčené služby.

19. Společnost Polkomtel i předseda UEK podali proti rozsudku Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajského soudu ve Varšavě) odvolání k Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolacímu soudu ve Varšavě). Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací soud ve Varšavě) dne 7. května 2014 vyhověl odvolání předsedy UEK a zamítl odvolání společnosti Polkomtel. Shledal, že je-li operátorovi s významnou tržní silou uložena povinnost uvedená v článku 40 ZT, může předseda UEK stanovit sazbu MTR nižší, než jsou náklady vzniklé tomuto operátorovi, a to za předpokladu, že je tím podporována účinnost a trvalá hospodářská soutěž a jsou zajištěny co nejvyšší výhody pro koncové uživatele. V tomto ohledu se Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací soud ve Varšavě) dovolával čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice, který stanoví, že důkazní břemeno toho, že jsou ceny orientovány na náklady, spočívá na dotyčném operátorovi. Neunese-li tedy daný operátor toto břemeno, může příslušný VRO svým rozhodnutím stanovit sazbu MTR. Kromě toho může předseda UEK podle Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací soud ve Varšavě) společnosti Polkomtel uložit povinnost, aby každoročně odůvodnila svou sazbu MTR, a umožnila tak předsedovi UEK vykonávat jeho regulační pravomoci.

20. Společnost Polkomtel podala proti rozsudku Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolacího soudu ve Varšavě) kasační opravný prostředek k Sąd Najwyższy (Nejvyššímu soudu).

7 – Uvádím, že předseda UEK na jednání přiznal, že návrh rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2008 nebyl oznámen Komisi. Naproti tomu, jak je uvedeno v předkládacím rozhodnutí, bylo rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2009 přijato postupem stanoveným v článku 7 rámcové směrnice (viz rozhodnutí Komise ze dne 28. října 2009 ve věci PL/2009/0991, C(2009) 8536, SG-Greffe (2009) D/8051: Ukončení hlasového volání v jednotlivých mobilních sítích – podrobnosti o nápravných opatřeních uplatňovaných proti regulaci cen).

21. Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být článek 13 ve spojení s čl. 8 odst. 4 [přístupové směrnice] v původním znění vykládán v tom smyslu, že – je-li operátorovi s významnou tržní silou uložena povinnost nákladově orientovat ceny – může vnitrostátní regulační orgán za účelem podpory účinnosti a trvalé hospodářské soutěže stanovit cenu za službu, k níž se tato povinnost váže, ve výši nacházející se pod úrovní nákladů operátora na poskytování této služby, jež byly ověřeny vnitrostátním regulačním orgánem a uznány za náklady související s touto službou?

2) Musí být článek 13 odst. 3 ve spojení s čl. 8 odst. 4 [přístupové směrnice] v původním znění a s článkem 16 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní regulační orgán může uložit operátorovi, který je povinen nákladově orientovat ceny, povinnost každoročně stanovovat cenu na základě nejaktuálnějších údajů o nákladech a takto stanovenou cenu, včetně odůvodnění nákladů, předkládat vnitrostátnímu regulačnímu orgánu před jejím zavedením na trhu za účelem jejího ověření?

3) Musí být čl. 13 odst. 3 [přístupové směrnice] v původním znění ve spojení s článkem 16 [Listiny], vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní regulační orgán může po operátorovi, který je povinen nákladově orientovat ceny, požadovat, aby upravil ceny pouze v případě, kdy operátor nejprve samostatně stanoví výši ceny a začne ji uplatňovat, anebo i tehdy, když operátor uplatňuje cenu ve výši předtím stanovené vnitrostátním regulačním orgánem, avšak z odůvodnění nákladů pro následující vykazované období vyplývá, že cena předtím stanovená vnitrostátním regulačním orgánem převyšuje náklady operátora?“

22. Písemná vyjádření předložili společnost Polkomtel, předseda UEK, Italská republika, Nizozemské království, Polská republika a Evropská komise. Společnost Polkomtel, předseda UEK, Polská republika a Evropská komise rovněž přednesli ústní vyjádření na jednání konaném dne 11. května 2017.

III. Analýza

A. K první předběžné otázce

23. Prostřednictvím první předběžné otázky se předkládající soud táže, zda má být článek 13 přístupové směrnice ve spojení s jejím čl. 8 odst. 4 vykládán v tom smyslu, že VRO může operátorovi s významnou tržní silou uložit, aby stanovil ceny nižší, než jsou tímto orgánem ověřené náklady daného operátora na poskytování dotčené služby.

24. Chtěl bych připomenout, že v rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2009 předseda UEK ověřil skutečnosti, kterými společnost Polkomtel odůvodnila svou sazbu MTR, a konstatoval, že náklady této společnosti na poskytování služeb ukončení volání v její mobilní síti činily 0,1690 PLN/min. Nicméně pro podporu účinnosti a trvalé hospodářské soutěže byla v uvedeném rozhodnutí společnosti Polkomtel stanovena sazba MTR ve výši 0,1677 PLN/min, tedy pod úrovní nákladů tohoto operátora. Vzhledem k tomu, že sazba MTR pro další dva zavedené operátory, tj. společnosti Orange a T-Mobile, činila 0,1676 PLN/min pro Orange a na 0,1667 PLN/min pro T-Mobile, byla pro společnost Polkomtel stanovena sazba MTR na základě průměrné sazby MTR těchto tří zavedených operátorů.

25. Společnost Polkomtel tvrdí, že operátorovi s významnou tržní silou nemůže být uloženo, aby si stanovil ceny, které jsou nižší, než náklady na poskytování dotčené služby. Článek 13 přístupové směrnice neuvádí, že ceny mohou být stanoveny pod úroveň nákladů. Účelem povinnosti nákladově orientovat ceny ve smyslu článku 1 uvedeného ustanovení je pouze zabránit neúměrně vysokým cenám. Společnost Polkomtel dále tvrdí, že čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice operátorovi ukládá, aby prokázal příčinnou souvislost mezi konkrétními náklady a poskytnutou službou. Nevyžaduje, aby prokázal, že jeho náklady jsou náklady efektivního operátora.

26. Předseda UEK tvrdí, že VRO může operátorovi s významnou tržní silou uložit, aby stanovil ceny, které jsou nižší, než náklady na poskytování dotčené služby. Článek 13 odst. 1 přístupové směrnice umožňuje VRO ukládat povinnosti týkající se nákladové orientace cen. Článek 13 odst. 2 a 3 této směrnice odkazuje na podporu účinnosti a trvalé hospodářské soutěže a na náklady na účinné poskytování služeb. Článek 8 rámcové směrnice rovněž obsahuje odkaz na podporu hospodářské soutěže. V důsledku toho může být operátorovi s významnou tržní silou uloženo, aby stanovil ceny nižší, než jsou vynaložené náklady, jsou-li tyto náklady vyšší, než náklady efektivního operátora na poskytování dané služby.

27. Italská vláda, polská vláda a Komise souhlasí s předsedou UEK. Nizozemská vláda se k první předběžné otázce nevyjádřila.

28. Podle mého názoru musí být článek 13 přístupové směrnice ve spojení s čl. 8 odst. 4 této směrnice vykládán v tom smyslu, že za účelem podpory účinnosti může VRO uložit operátorovi, který byl označen jako operátor s významnou tržní silou, aby za poskytování konkrétní služby stanovil cenu nižší, než jsou jeho náklady na poskytování dané služby.

29. Článek 13 odst. 1 přístupové směrnice stanoví, že VRO může operátorovi s významnou tržní silou uložit „povinnosti týkající se úhrady nákladů a regulace cen, včetně nákladové orientace cen“.

30. Článek 13 odst. 1 přístupové směrnice neobsahuje definici pojmu „nákladová orientace“. Povinnost „nákladové orientace“ cen by mohla spočívat v povinnosti stanovit ceny na úrovni rovnající se výši nákladů daného operátora na poskytování dotčené služby (v takovém případě jsou ceny „nákladově orientovány“ v tom smyslu, že odpovídají výši vzniklých nákladů). Mohlo by se také jednat o povinnost stanovit ceny na úrovni, která pokrývá nejen všechny náklady, ale umožňuje také malý zisk (v takovém případě jsou ceny „nákladově orientovány“ v tom smyslu, že jsou pouze nepatrně vyšší než vzniklé náklady). Konečně by to mohla být povinnost stanovit ceny na úrovni, která nezahrnuje veškeré náklady vynaložené daným operátorem na poskytování dotčené služby, která však pokrývá náklady vynaložené efektivním operátorem na poskytování této služby, a to s malým ziskem nebo bez něj (v tomto případě jsou náklady „orientovány“ na náklady účinného poskytování dotčené služby).

31. Zaprvé chci zdůraznit, že povinnost „nákladově orientovat“ ceny stanovená v čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice nemůže být považována za povinnost stanovit ceny ve výši, která umožňuje úhradu všech nákladů vzniklých danému operátorovi v souvislosti s poskytováním dotčené služby.

32. Důvodem je, že čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice stanoví povinnost „nákladově orientovat“ ceny. Nikoli povinnost „uhradit“ veškeré vzniklé náklady.

33. Je pravda, že čl. 13 odst. 1 odkazuje na povinnosti „týkající se úhrady nákladů“, jejichž příkladem může být povinnost týkající se „nákladové orientace“. Povinnost „nákladově orientovat“ ceny však lze považovat i za příklad opatření „regulace cen“ uvedených rovněž v čl. 13 odst. 1 (toto ustanovení totiž stanoví, že VRO může „uložit povinnosti týkající se úhrady nákladů a regulace cen, *včetně* nákladové orientace cen“) [8].

8 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

34. Zadruhé, i kdyby povinnost týkající se „nákladové orientace“ cen stanovená v čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice byla považována za povinnost uhradit veškeré náklady, které danému operátorovi vznikly v souvislosti s poskytováním dotčené služby, jednalo by se o povinnost, kterou VRO *může* uložit operátorům s významnou tržní silou. Nemůže se jednat o povinnost, kterou VRO *musí* těmto operátorům za určitých podmínek uložit, konkrétně v případě, kdy jsou účtovány nadměrně vysoké ceny nebo, dochází-li ke stlačování cen.

35. Je tomu tak proto, že čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice výslovně stanoví, že VRO „může“ uložit povinnosti nákladově orientovat ceny.

36. Pokud z analýzy trhu provedené v souladu s článkem 16 rámcové směrnice vyplývá, že určitý trh není účinně konkurenční, disponuje příslušný VRO při volbě nápravných opatření, jež mají být uložena operátorovi, který byl označen jako operátor s významnou tržní silou, širokou posuzovací pravomocí [9]. Podle čl. 16 odst. 4 rámcové směrnice a čl. 8 odst. 2 přístupové směrnice příslušný VRO „uloží“ tomuto operátorovi povinnost. Může nicméně zvolit jakoukoliv z povinností uvedených zejména v článcích 9 až 13 přístupové směrnice. „Za výjimečných okolností“ může dokonce uložit nápravné opatření, které není uvedeno v přístupové směrnici, a to za předpokladu, že Komise toto nápravné opatření schválí [10].

37. Bod 20 odůvodnění přístupové směrnice ohledně opatření týkajících se regulace cen stanoví, že regulační zásah „může být relativně mírný, jako je např. povinnost, aby byly ceny za volbu operátora přiměřené, […], nebo mnohem přísnější, jako je např. povinnost, aby byly ceny nákladově orientovány“, čímž potvrzuje, že VRO disponují při volbě opatření týkajících se regulace cen, která mají být uložena v konkrétním případě, širokou posuzovací pravomocí. Tato posuzovací pravomoc při volbě opatření týkajících se regulace cen byla potvrzena v judikatuře Soudního dvora [11].

38. Mám tedy za to, že čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice nebrání uložení povinnosti stanovit ceny nižší, než jsou náklady operátora, který byl označen jako operátor s významnou tržní silou.

39. Zatřetí mám za to, že ačkoli VRO disponují širokou posuzovací pravomocí ohledně opatření týkajících se regulace cen, která je třeba uložit, měly by zpravidla stanovovat ceny na základě nákladů efektivního operátora, a nikoli nákladů dotčeného operátora. To znamená, že regulované ceny mohou být nižší než náklady, které dotyčnému operátorovi vznikly.

40. Chtěl bych uvést, že čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice neobsahuje definici „nákladů“, na které mají být ceny orientovány.

41. Článek 13 odst. 3 uvedené směrnice, který se týká povinnosti účtovat nákladově orientované ceny, nicméně stanoví, že jedním „cílem“ sledovaným VRO v takovém případě je „výpoč[et] nákladů na *účinné* poskytování služeb“ [12].

42. Mimoto bod 1 doporučení o sazbách za ukončení volání stanoví, že „VRO by měly stanovit sazby za ukončení volání založené na nákladech, jež vznikly *efektivnímu* operátorovi“ [13]. V tomto ohledu zdůrazňuji, že pokud jde o nápravná opatření, VRO sice disponují, jak bylo uvedeno výše, širokou posuzovací pravomocí, nicméně čl. 19 odst. 1 rámcové směrnice stanoví, že VRO by měly „v nejvyšší

9 – V tomto ohledu viz Garzaniti, L., a O'Regan, M. (eds.), *Telecommunications, Broadcasting and the Internet EU Competition Law and Regulation*, 3. vydání, Sweet & Maxwell, 2010, bod 1-069: podle rámcové směrnice a přístupové směrnice, které byly přijaty v roce 2002, „VRO disponují při výběru prostředků nápravy, které mohou uložit podnikům s významnou tržní silou, širokou posuzovací pravomocí, na rozdíl od předpisového rámce z roku 1998, podle kterého se na podnik označený za podnik s významnou tržní silou vztahovaly všechny regulační povinnosti stanovené v příslušných směrnicích“.

10 – Viz čl. 8 odst. 3 druhý pododstavec přístupové směrnice.

11 – Rozsudky Soudního dvora ze dne 24. dubna 2008, Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, bod 153; ze dne 3. prosince 2009, Komise v. Německo, C-424/07, EU:C:2009:749, bod 61; a ze dne 15. září 2016, Koninklijke KPN a další, C-28/15, EU:C:2016:692, bod 36.

12 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

13 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

míře“ zohlednit doporučení vydaná Komisí a – rozhodne-li se VRO neřídit se doporučením – „informuje o tom Komisi s odůvodněním svého postoje“. V rozsudku Koninklijke KPN tak Soudní dvůr konstatoval, že „VRO by se proto měly při ukládání regulace cen a povinností nákladového účetnictví v souladu s článkem 13 přístupové směrnice v *zásadě* řídit pokyny uvedenými v [doporučení o sazbách za ukončení volání]. Od tohoto doporučení se mohou odchýlit pouze v případě, že dospějí při posuzování dané situace k závěru, že metodika […], která je upřednostňována uvedeným doporučením, nevyhovuje daným okolnostem, přičemž takový postup musí odůvodnit“ [14].

43. Důvodem, proč doporučení o sazbách za ukončení volání uvádí, že sazby za ukončení volání by měly být založeny na nákladech, jež vznikly efektivnímu operátorovi, je – jak bylo uvedeno výše – že „hlavní starostí regulačních orgánů je stanovení nadměrných cen“, tím spíše, že vysoké sazby za ukončení volání mohou být přeneseny na koncové uživatele a „nakonec kompenzovány prostřednictvím vyšších poplatků za hovory“ [15].

44. To je v souladu s čl. 13 odst. 2 přístupové směrnice, který stanoví, že „jakýkoli mechanismus pro úhradu nákladů nebo nařízená cenová metodika slouží k podpoře *účinnosti* a trvalé hospodářské soutěže a maximalizaci výhod pro spotřebitele“ [16]. To je rovněž v souladu s čl. 8 odst. 4 přístupové směrnice, který stanoví, že povinnosti uložené zejména na základě článku 13 uvedené směrnice mají být „odůvodněné s ohledem na cíle stanovené v článku 8 [rámcové směrnice]“. Mezi tyto cíle patří neexistence „narušování nebo omezování hospodářské soutěže“ a podpora „*účinné* investice do infrastruktury“ [17].

45. Pokud tedy náklady vynaložené dotčeným operátorem přesahují náklady efektivního operátora, může být cena stanovená na základě efektivního operátora nižší než cena daného operátora. Podle mého názoru to není v rozporu s článkem 13 přístupové směrnice, neboť – jak bylo vysvětleno výše – by náklady efektivního operátora měly být „zpravidla“ použity ke stanovení nákladově orientovaných cen podle tohoto ustanovení. Jak však Soudní dvůr konstatoval v rozsudku Koninklijke KPN, tím není dotčena svoboda VRO se v konkrétním případě odchýlit od metodiky upřednostňované v doporučení o sazbách za ukončení volání, pokud to považuje za vhodnou a odůvodní to [18].

46. Zdůraznil bych však, že podle mého názoru nemohou být nákladově orientované ceny uložené podle článku 13 přístupové směrnice nižší, než jsou náklady vynaložené efektivním operátorem na poskytování dotčené služby propojení [19]. Důvodem je to, že uložení cen, které jsou nižší než náklady na účinné poskytování dotčené služby může odrazovat dotčeného operátora od udržování jeho sítě a rozvoje infrastruktury nové generace. Může to rovněž odradit konkurenční operátory od vybudování vlastní síťové infrastruktury, což je jedním z cílů uvedených v čl. 8 odst. 2 rámcové směrnice. Důvodem je také to, že podle čl. 13 odst. 1 a odst. 3 přístupové směrnice má být danému operátorovi umožněna „přiměřená návratnost“ odpovídajícího kapitálu či investic.

14 – Rozsudek ze dne 15. září 2016, Koninklijke KPN a další, C-28/15, EU:C:2016:692, bod 38 (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

15 – Viz bod 7 odůvodnění doporučení o sazbách za ukončení volání. Viz rovněž bod odůvodnění 9 tohoto doporučení, který uvádí, že „v konkurenčním prostředí by operátoři soutěžili na základě běžných nákladů a nebyli by odměněni za náklady vzniklé z nehospodárnosti […]“.

16 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

17 – Viz čl. 8 odst. 2 písm. b) a c) rámcové směrnice (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

18 – Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. září 2016, Koninklijke KPN a další, C-28/15, EU:C:2016:692, bod 38.

19 – Viz Garzaniti, L., a O'Regan, M. (eds.), *Telecommunications, Broadcasting and the Internet EU Competition Law and Regulation*, 3. vydání, Sweet & Maxwell, 2010, bod 1-278: operátoři, kterým byla uložena povinnost nákladově orientovat ceny, mohou přesto zvýšit ceny, „pokud z analýzy nákladového účetnictví schváleného příslušným VRO vyplývají hodnověrná zjištění, že by navrhovaná cena byla nižší, než efektivní náklady na prvky základní sítě a požadovaných služeb, včetně přiměřené míry návratnosti“; viz též Marini Balestra, F., *Manuale di diritto europeo e nazionale delle comunicazioni elettroniche*, CEDAM, 2013, s. 175: „nákladová orientace cen představuje v zásadě nejnižší mez, kterou VRO nemohou překročit: to znamená, že VRO nemohou ukládat sazby nižší než náklady […]. Toto tvrzení by však mělo být vyváženo skutečností, že náklady vypočítané VRO mohou být nižší než skutečné náklady, pokud metodika účtování nákladů uplatňovaná VRO vychází z nákladů na infrastrukturu efektivního operátora, a nikoliv z nákladů dotčeného operátora […]. VRO proto nemohl stanovit ceny nižší než náklady, které sám vypočítal, ale mohl stanovit ceny nižší než skutečné náklady“, volný překlad.

47. Chtěl bych uvést, že podle předkládacího rozhodnutí není v projednávané věci prokázáno, že náklady společnosti Polkomtel přesáhly náklady efektivního operátora. Sazba MTR tak byla společnosti Polkomtel stanovena na základě průměrné sazby MTR tří zavedených operátorů, a to samotné společnosti Polkomtel a konkurenčních společností Orange a T-Mobile, které byly použity jako referenční hodnoty [20]. Soudnímu dvoru nebyly poskytnuty žádné informace o tom, jak byly vypočítány sazby MTR společností Orange a T-Mobile. Zejména nebyly poskytnuty žádné informace o tom, zda byly sazby MTR společností Orange a T-Mobile stanoveny volně, nebo předsedou UEK [21]. Pokud by je stanovil předseda UEK, je možné, že samy tyto sazby byly vypočteny na základě nákladů efektivního operátora.

48. Předkládajícímu soudu tak přísluší ověřit, zda je sazba MTR společnosti Polkomtel založená na nákladech vynaložených efektivním operátorem na poskytování velkoobchodních služeb ukončení hlasových volání v mobilní síti. Pokud by tomu tak nebylo, předkládající soud by měl ověřit, zda bylo vhodné odchýlit se od metodiky upřednostňované v doporučení o sazbách za ukončení volání a zda existovaly důvody pro takový přístup v rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2009. V tomto ohledu poznamenávám, že zástupce předsedy UEK na jednání uvedl, že v rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2009 byla použita metodika stanovování referenčních úrovní, neboť doporučení o sazbách za ukončení volání umožňuje VRO využít přechodného období, aby mohl zavést sazby za ukončení volání na základě účinných nákladů a že rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2009 bylo přijato během přechodného období, které trvalo do 31. prosince 2012 [22].

49. Na první otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že článek 13 přístupové směrnice ve spojení s čl. 8 odst. 4 této směrnice je třeba vykládat v tom smyslu, že pokud VRO uloží operátorovi, který byl označen jako operátor s významnou tržní silou, povinnost nákladově orientovat ceny, mohou být tyto ceny zpravidla nižší než náklady vzniklé danému operátorovi v souvislosti s poskytováním dotčené služby, a to za předpokladu, že nejsou stanoveny pod náklady efektivního operátora na poskytování takové služby. Tím však není dotčena posuzovací pravomoc, kterou v takové situaci VRO disponuje při stanovení ceny přesahující náklady vynaložené efektivním operátorem na poskytování dotčené služby, považuje-li tuto metodiku za vhodnou a její použití odůvodní.

B. Ke druhé předběžné otázce

50. Prostřednictvím druhé otázky se předkládající soud táže, zda má být čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice ve spojení s čl. 8 odst. 4 této směrnice a s článkem 16 Listiny vykládán v tom smyslu, že uloží-li VRO operátorovi, který byl označen jako operátor s významnou tržní silou, povinnost nákladově orientovat ceny, může tomuto operátorovi uložit povinnost tyto ceny jednou ročně upravit na základě aktualizovaných informací o nákladech a tyto aktualizované ceny před jejich zavedením předložit VRO.

51. Společnost Polkomtel tvrdí, že je-li operátor s významnou tržní silou povinen stanovit nákladově orientované ceny, nemůže být od něj požadováno, aby tyto ceny každoročně upravoval a upravené ceny předkládal příslušnému VRO, aby je před jejich zavedením ověřil. Povinnost nákladově orientovat ceny lze uložit pouze v rámci složitého postupu, který zahrnuje analýzu trhu ve smyslu článku 16

20 – V předkládacím rozhodnutí je zdůrazněno, že „v projednávané věci není prokázáno, že náklady společnosti Polkomtel, které jsou základem pro stanovení ceny za službu, k níž se váže povinnost podle článku 40 ZT, byly stanoveny na vyšší úrovni, než jaká stačí k *účinnému* poskytování služby. Předseda UEK pouze shledal, že cena stanovená na základě nákladů vynaložených společností Polkomtel musí být – v konečném výsledku – stanovena na nižší úrovni v *zájmu zajištění rovných konkurenčních podmínek pro všechny operátory s významnou tržní silou*“ (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska). Předseda UEK kromě toho na jednání uvedl, že rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2009 uplatňuje metodiku stanovování referenčních úrovní.

21 – Připomínám však, že předseda UEK na jednání uvedl, že v rozhodné době měli tři operátoři, včetně společnosti Polkomtel, významnou tržní sílu v Polsku. Podíl každého z nich činil zhruba 30 % a každému z nich byly předsedou UEK uloženy povinnosti.

22 – Bod 11 doporučení o sazbách za ukončení volání opravdu stanoví, že „VRO by měly zajistit, aby se sazby za ukončení do 31. prosince 2012 zavedly na hospodárné, symetrické úrovni“. Dále, podle bodu 21 odůvodnění tohoto doporučení „[Je třeba zvážit zavedení] přechodné[ho] období, které by trvalo do 31. prosince 2012 a bylo by dost dlouhé, aby VRO umožnilo zavedení nákladového modelu“.

rámcové směrnice. Podle čl. 16 odst. 6 rámcové směrnice ve znění směrnice 2009/140/ES [23] (která, jak společnost Polkomtel uznává, nebyla v rozhodné době použitelná) musí být taková analýza trhu provedena jednou za tři roky a jednou za dva roky podle vnitrostátní právní úpravy. Nic však nebrání tomu, aby příslušný VRO prováděl analýzy trhu častěji. Naopak bez provedení nové analýzy trhu nemůže příslušný VRO požadovat, aby daný operátor upravil již stanovené ceny. Jinak by regulované ceny mohly být zachovány v případě, kdy se trh stal konkurenčním. Zejména čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice nemůže být vykládán tak, že danému operátorovi ukládá povinnost každoročně upravovat nákladově orientované ceny.

52. Nizozemská vláda souhlasí se společností Polkomtel. Zdůrazňuje zejména, že VRO musí jednou za tři roky provádět analýzu trhů služeb ukončení hlasových volání v mobilních sítích. VRO by proto měly stanovit maximální ceny pro následující tři roky. Kdyby VRO vyžadovaly každoroční úpravu těchto cen, porušily by požadavek přiměřenosti stanovený v čl. 8 odst. 4 přístupové směrnice a zbavily by operátory právní jistoty, čímž by ohrozily investice.

53. Předseda UEK tvrdí, že operátorovi, jemuž byla stanovena povinnost nákladově orientovat ceny, může být uloženo, aby tyto ceny každoročně upravil a před jejich zavedením je předložil příslušnému VRO k ověření. Je tomu tak proto, že čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice zmocňuje VRO k tomu, aby po daném operátorovi *kdykoliv* požadoval zdůvodnění jeho cen a v případě potřeby tyto ceny upravil. ZT předsedu UEK opravňuje pouze k tomu, aby požadoval odůvodnění cen a případně jednou za rok požadoval jejich úpravu. Z tohoto důvodu je ZT v souladu s čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice a poskytuje operátorům právní jistotu. Je rovněž v souladu s požadavkem přiměřenosti stanoveným v čl. 8 odst. 4 přístupové směrnice.

54. Italská vláda, polská vláda a Komise s předsedou UEK souhlasí.

55. Podle mého názoru je třeba čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice ve spojení s čl. 8 odst. 4 této směrnice vykládat v tom smyslu, že byla-li operátorovi stanovena povinnost nákladově orientovat ceny, může mu být uloženo, aby své ceny jednou ročně upravil na základě aktualizovaných informací o nákladech a tyto ceny předložil příslušnému VRO k ověření.

56. Článek 13 odst. 3 přístupové směrnice stanoví, že „pokud *má* operátor povinnost nákladově orientovat své ceny“ [24], tj. tato povinnost byla operátorovi již uložena, „[VRO] mohou od [tohoto] operátora požadovat, aby poskytl úplné odůvodnění svých cen, a popřípadě mohou požadovat úpravu cen“.

57. Chtěl bych poznamenat, že – jak uvedla Komise – z článku 13 odst. 3 přístupové směrnice nijak nevyplývá, jak často může příslušný VRO požadovat odůvodnění a popřípadě úpravu již stanovených cen [25].

58. Je tudíž třeba odkázat na čl. 8 odst. 4 přístupové směrnice, který stanoví, že povinnosti, jako je povinnost nákladově orientovat ceny, „musí vycházet z povahy zjištěného problému a musí být přiměřené a odůvodněné s ohledem na cíle stanovené v článku 8 směrnice [rámcové směrnice]“. Mám za to, že čl. 8 odst. 4 přístupové směrnice by se měl vztahovat nejen na původní uložení povinnosti

23 – Směrnice Evropského parlamentu a rady ze dne 25. listopadu 2009, kterou se mění směrnice 2002/21/ES, 2002/19/ES a 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37).

24 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

25 – Není relevantní, že, jak uvedla společnost Polkomtel, čl. 16 odst. 6 rámcové směrnice ve znění směrnice 2009/140 stanoví, že VRO by měly analýzu trhu provádět jednou za tři roky. Soudní dvůr je tázán, jak často může VRO požadovat úpravu nákladově orientovaných cen podle čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice. Není tázán, jak často může VRO provádět analýzu trhu ve smyslu čl. 16 rámcové směrnice.

nákladově orientovat ceny, ale také na úpravu těchto cen ve smyslu čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice. Četnost, s kterou lze požadovat odůvodnění a úpravu již uložených nákladově orientovaných cen tak musí být vhodná danému případu („musí vycházet z povahy zjištěného problému“) přiměřená a zaměřená na dosažení cílů stanovených rámcovou směrnicí.

59. Chtěl bych uvést, že jedním z rysů trhů elektronických komunikací je jejich rychlý vývoj v důsledku technologického rozvoje. Komise na jednání upřesnila, že takové trhy jsou „charakterizovány rychlým vývojem a technologickým pokrokem“, zatímco předseda UEK zdůraznil, že „dochází k náhlému technologickému rozvoji, který zásadně mění fungování relevantního trhu“ [26]. Ve světle těchto vlastností trhu se domnívám, že povinnost každoročně upravit již stanovené ceny nemůže být považována za nadměrně zatěžující nebo nepřiměřenou.

60. Navíc zdůrazňuji, že nedojde-li ke včasné úpravě nákladově orientovaných cen, může docházet k narušení nebo omezování hospodářské soutěže, kterému je třeba podle čl. 8 odst. 2 písm. b) rámcové směrnice předcházet. V případě, že by po stanovení nákladově orientovaných cen došlo k významnému snížení nákladů, mohl by daný operátor, nedošlo-li by ke včasné úpravě, účtovat nadměrně vysoké ceny. Naopak, pokud by po stanovení nákladově orientovaných cen došlo ke zvýšení nákladů, mohl by se daný operátor potýkat s obtížemi při údržbě infrastruktury nebo investování do nových technologií.

61. Mám tedy za to, že po operátorovi, kterému již byla uložena povinnost nákladově orientovat ceny, může být požadováno, aby poskytl odůvodnění svých cen a případě je každoročně upravil.

62. Nyní se budu zabývat tím, zda jsou VRO povinny provést analýzu trhu ve smyslu článku 16 rámcové směrnice před tím, než k takové roční úpravě nákladově orientovaných cen přistoupí.

63. Úvodem je třeba uvést, že povinnost nákladově orientovat ceny může být uložena pouze jako poslední krok v rámci třístupňového postupu [27].

64. Nejprve musí být určeny a vymezeny trhy, které připadají v úvahu pro regulaci *ex ante*, tj. trhy, které mohou odůvodnit uložení regulačních povinností. Na unijní úrovni Komise vydá doporučení na základě čl. 15 odst. 1 rámcové směrnice. Toto doporučení uvádí trhy, které připadají v úvahu pro regulaci *ex ante* [28]. VRO pak musí určit a vymezit relevantní trhy v rámci svých vnitrostátních území. Podle čl. 15 odst. 3 rámcové směrnice je přitom třeba „v co nejvyšší míře“ zohlednit doporučení vydaná Komisí.

65. Podle čl. 16 odst. 1 a 2 rámcové směrnice je druhým krokem analýza relevantního trhu provedená příslušným VRO za účelem určení, zda je daný trh účinně konkurenční, tj. zda má operátor (sám nebo ve spojení s jinými operátory) na daném trhu významnou tržní sílu [29].

66. Zjistí-li VRO, že operátor má na relevantním trhu významnou tržní sílu, uloží mu, jako třetí krok, odpovídající povinnosti podle čl. 16 odst. 2 a 4 rámcové směrnice. Jednou z takových povinností je povinnost týkající se nákladové orientace cen stanovená v čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice.

26 – Rovněž viz Garzaniti, L., a O'Regan, M. (eds.), *Telecommunications, Broadcasting and the Internet EU Competition Law and Regulation*, 3. vydání, Sweet & Maxwell, 2010, bod 4-015, který klade důraz na dopad technologického rozvoje na vymezení trhu.

27 – Viz Garzaniti, L., a O'Regan, M. (eds.), *Telecommunications, Broadcasting and the Internet EU Competition Law and Regulation*, 3. vydání, Sweet & Maxwell, 2010, body 1-220 až 1-226.

28 – Doporučení Komise ze dne 17. prosince 2007 o relevantních trzích produktů a služeb v odvětví elektronických komunikací, které připadají v úvahu pro regulaci ex ante podle směrnice 2002/21 (2007/879/ES) („Doporučení o trzích“) (Úř. věst. 2007, L 344, s. 65).

29 – Pojem významná tržní síla definovaný v článku 14 rámcové směrnice je rovnocenný pojmu dominantní postavení používanému v právu hospodářské soutěže. Viz bod 70 odůvodnění pokynů Komise pro analýzu trhu a hodnocení významné tržní síly podle předpisového rámce [EU] pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. 2002, C 165, s. 6).

67. VRO mohou, podle mého názoru, požadovat každoroční úpravu nákladově orientovaných cen, aniž by provedly analýzu trhu ve smyslu článku 16 rámcové směrnice.

68. Zaprvé čl. 16 odst. 2 rámcové směrnice stanoví, že „pokud je podle […] článku 8 [přístupové směrnice] od [VRO] požadováno rozhodnutí, zda uložit, zachovat, změnit nebo zrušit povinnosti pro podniky, rozhodnou na základě vlastní analýzy trhu podle odstavce 1 tohoto článku, zda je relevantní trh účinně konkurenční“. Článek 16 odst. 1 rámcové směrnice stanoví, že co nejdříve po přijetí doporučení Komise o relevantních trzích produktů a služeb, které by mohly podléhat regulaci *ex ante* (k čemuž Komise doposud přistoupila třikrát) [30], by VRO měly provést analýzu trhů určených Komisí v uvedeném doporučení. Mám tedy za to, že čl. 16 odst. 2 rámcové směrnice nevyžaduje, aby VRO při rozhodování o tom, zda „změní“ dříve uloženou povinnost, provedly novou analýzu trhu. Článek 16 odst. 2 pouze vyžaduje, aby VRO vycházely z počáteční analýzy trhu, která vedla k uložení například povinnosti nákladově orientovat ceny, a ověřily, zda je tato povinnost s ohledem na aktualizované informace o nákladech stále vhodná.

69. Zadruhé bod 15 odůvodnění přístupové směrnice uvádí, že za účelem uložení zvláštní povinnosti operátorovi, jehož významná tržní síla již byla stanovena na základě analýzy trhu, není nutná žádná „další analýza trhu“, vyžaduje se pouze „odůvodnění, že daná povinnost je vhodná a přiměřená s ohledem na povahu zjištěného problému“. Jediným účelem analýzy trhu prováděné podle článku 16 rámcové směrnice je tedy určit, zda je trh účinně konkurenční. Nedostatek účinné hospodářské soutěže může mít různé důsledky, například, jak je uvedeno v čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice, „dotyčný operátor by mohl udržovat ceny na neúměrně vysoké úrovni nebo stlačovat ceny v neprospěch koncových uživatelů“. Je-li tato skutečnost prokázána, není v souvislosti s uložením regulační povinnosti vyžadována další analýza trhu. Jinými slovy, účelem analýzy trhu ve smyslu článku 16 rámcové směrnice není rozhodnout o vhodnosti určitého nápravného opatření. Není-li k určení, zda mají být uloženy nákladově orientované ceny, požadována analýza trhu, nemůže být požadována analýza trhu za účelem rozhodnutí, zda by tyto ceny měly být o rok později upraveny (nebo zachovány či zrušeny).

70. To samozřejmě neznamená, že dříve uložené nákladově orientované ceny, mohou být změněny bez posouzení jejich vhodnosti a přiměřenosti. „Odůvodnění“ vhodnosti a přiměřenosti, které požaduje bod odůvodnění 15 přístupové směrnice pro počáteční uložení povinnosti, se podle mého názoru týká také změny této povinnosti. To je v souladu s čl. 8 odst. 4 přístupové směrnice, který požaduje, aby byly povinnosti „přiměřené“.

71. V tomto ohledu podotýkám, že ačkoli podle čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice na dotčeném operátorovi „spočívá důkazní břemeno toho, že ceny odrážejí skutečné náklady“, týká se toto ustanovení výpočtu „nákladů na účinné poskytování služeb“, kterým pověřuje VRO. Z toho podle mého názoru vyplývá, že VRO by měly ověřovat informace poskytnuté dotčeným operátorem a zkoumat, zda se tyto náklady vypočtené na základě počáteční analýzy trhu [31] změnily a zda by v této souvislosti mělo dojít k úpravě cen.

72. Podle mého názoru je toto v souladu se svobodou podnikání zakotvenou v článku 16 Listiny.

30 – První doporučení o relevantních trzích produktů a služeb, které připadají v úvahu pro regulaci *ex ante*, bylo přijato v roce 2003 (doporučení Komise ze dne 11. února 2003 o relevantních trzích produktů a služeb v odvětví elektronických komunikací, které připadají v úvahu pro regulaci *ex ante* podle směrnice 2002/21 (2003/311/ES) (Úř. věst. 2003, L 114, s. 45). Druhé doporučení bylo přijato v roce 2007 (doporučení o trzích citované v poznámce pod čarou č. 28). Třetí doporučení bylo přijato v roce 2014 [doporučení Komise ze dne 9. října 2014 o relevantních trzích produktů a služeb v odvětví elektronických komunikací, které připadají v úvahu pro regulaci *ex ante* podle směrnice 2002/21 (2014/710/EU), Úř. věst. 2014, L 295, s. 79].

31 – Bez ohledu na použitou metodiku nákladového účetnictví.

73. Ochrana poskytnutá článkem 16 Listiny se vztahuje na svobodu vykonávat hospodářskou nebo obchodní činnost, smluvní svobodu a volnou soutěž. Smluvní svoboda zahrnuje možnost určit cenu za plnění [32]. Podle mého názoru představuje povinnost stanovit nákladově orientované ceny nepochybně zásah do svobody podnikání. Povinnost každoročně upravit tyto ceny, aniž by VRO provedl analýzu trhu, tak také představuje zásah do této svobody.

74. Článek 52 odst. 1 Listiny však připouští, aby byl výkon práv a svobod zakotvených Listinou omezen za předpokladu, že jsou tato omezení stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a svobod a že při dodržení zásady proporcionality jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého [33]. Nejprve chci uvést, že povinnost stanovit nákladově orientované ceny a povinnost každoročně tyto ceny upravit, aniž by VRO provedl analýzu trhu, je uložena vnitrostátním právem, a sice ZT. Zadruhé tyto povinnosti respektují podstatu svobody podnikání, jelikož operátoři mohou stále poskytovat dotčenou službu propojení (vzhledem k tomu, že VRO nemůže stanovit ceny na úrovni nižší, než jsou náklady efektivního operátora). Zatřetí články 39 a 40 ZT, které provádějí článek 13 přístupové směrnice, sledují cíle obecného zájmu uznané Unií, jako je podpora hospodářské soutěže uvedená v čl. 8 odst. 2 rámcové směrnice. Zejména povinnost stanovit nákladově orientované ceny a tyto ceny každoročně upravovat by podle čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice měla operátorům bránit v tom, aby účtovali neúměrně vysoké ceny nebo ceny stlačovali. Začtvrté povinnost upravovat ceny každoročně a na základě ověření vhodnosti takové úpravy provedené příslušným VRO s ohledem na vývoj nákladů je v souladu s požadavkem přiměřenosti stanoveným v čl. 8 odst. 4 přístupové směrnice.

75. Na druhou předběžnou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice ve spojení s jejím čl. 8 odst. 4 a článkem 16 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že pokud VRO operátorovi s významnou tržní silou uloží povinnost nákladově orientovat ceny, může po tomto operátorovi požadovat, aby poskytl úplné odůvodnění svých cen, a případně tyto ceny každoročně upravil. V souvislosti s uložením povinnosti upravit ceny nejsou VRO povinny provádět analýzu trhu ve smyslu článku 16 rámcové směrnice. Jsou však povinny zajistit, aby úprava cen byla vhodná a přiměřená s ohledem na vývoj nákladů.

C. Ke třetí předběžné otázce

76. Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda operátorovi, jemuž byla na základě čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice uložena povinnost nákladově orientovat ceny, může být uloženo, aby na základě čl. 13 odst. 3 uvedené směrnice upravil své ceny toliko poté, kdy nákladově orientované ceny zavedl, anebo je to možné již předtím [34].

77. Předkládající soud uvádí, že polské znění čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice stanoví, že „[VRO] mohou požadovat, aby podnik poskytl úplné odůvodnění *uplatňovaných* cen, a případně mohou požadovat, aby byly tyto ceny odpovídajícím způsobem upraveny“ [35]. Podle předkládajícího soudu polské znění tohoto ustanovení naznačuje, že VRO mohou vyžadovat, aby operátor, jemuž byla uložena povinnost nákladově orientovat ceny, tyto ceny upravil, toliko poté, kdy nákladově

32 – Rozsudek ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, body 42 a 43.

33 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, bod 70.

34 – V odůvodnění předkládacího rozhodnutí se uvádí, že prostřednictvím třetí otázky se předkládající soud táže, „zda musí být čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice vykládán v tom smyslu, že povinnost operátora […] s významnou tržní silou provádět úpravy cen, jež vypočetl v *rámci plnění povinnosti, která mu byla uložena podle čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice*, je aktualizována výlučně […] po zavedení takto stanovených cen v obchodním styku, anebo [před tím] […], když operátor uplatňuje v obchodním styku ceny, které stanovil [VRO]“ (kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska). Podle mého názoru se tak předkládající soud neptá, zda na základě čl. 13 odst. 3 může být po dotyčném operátorovi požadováno, aby upravil své ceny, poté, kdy uplatňuje volně stanovené ceny, nebo ceny dříve uložené VRO na základě čl. 13 odst. 1. Předkládající soud se táže, zda může být dotyčný operátor na základě čl. 13 odst. 3 požádán, aby upravil své ceny poté, kdy začal uplatňovat ceny, které předtím stanovil VRO na základě čl. 13 odst. 1, anebo i před tím, než takové ceny začne uplatňovat.

35 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska. Polské znění čl. 13 odst. 3 poslední věty přístupové směrnice zní následovně: „krajowe organy regulacyjne mogą zażądać od danego operatora całościowego uzasadnienia *stosowanych cen*, a w razie potrzeby — odpowiedniego dostosowania tych cen“ (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

orientované ceny stanovené na základě čl. 13 odst. 1 zavedl. Předkládající soud nicméně uvádí, že na rozdíl od polského znění neobsahuje anglické, německé a francouzské znění poslední věty čl. 13 odst. 3 odkaz na již „uplatňované“ ceny. Předkládající soud se tudíž domnívá, že VRO mohou od operátora, jemuž byla uložena povinnost nákladově orientovat ceny, požadovat, aby tyto ceny upravil na základě čl. 13 odst. 3, nejen v případě, že dotyčný operátor již tyto nákladově orientované ceny uplatňuje, ale také před tím, než je uplatňovat začne.

78. Připomínám, že například čl. 13 odst. 3 poslední věty přístupové směrnice v dánském, německém, francouzském, maďarském, italském a švédském znění [36] stanoví, že VRO mohou od operátora požadovat, aby poskytl úplné odůvodnění „svých cen“. Tyto jazykové verze neobsahují žádný odkaz na „používané“ ceny. Nicméně španělská verze odkaz na „používané“ ceny obsahuje [37].

79. Z ustálené judikatury vyplývá, že v případě rozdílů mezi různými jazykovými verzemi unijního legislativního aktu musí být dotčené ustanovení vykládáno podle účelu a celkové systematiky právní úpravy, jejíž část tvoří [38]. V projednávané věci čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice zajišťuje, že operátor, jemuž byla na základě čl. 13 odst. 1 uložena povinnost týkající se nákladové orientace cen, skutečně účtuje nákladově orientované ceny. Článek 13 odst. 3 zajišťuje účinné splnění povinnosti uložené na základě čl. 13 odst. 1. Mám za to, že by tato povinnost nemohla být účinně splněna, pokud by příslušný VRO nemohl od dotčeného operátora požadovat, aby upravil své ceny před tím, než je začne uplatňovat, jakož i poté, kdy je uplatňuje. V tomto ohledu zdůrazňuji, že čl. 8 odst. 1 rámcové směrnice VRO zmocňuje, aby přijímaly „veškerá přiměřená opatření“, která směřují k dosažení cílů stanovených v odstavci 2 tohoto ustanovení, zejména podporu hospodářské soutěže, za předpokladu, že jsou tato opatření přiměřená [39].

80. Na třetí otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že čl. 13 odst. 3 přístupové směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že od operátora, jemuž byla na základě čl. 13 odst. 1 této směrnice uložena povinnost nákladově orientovat ceny, může být požadováno, aby své ceny upravil před tím, než je začne uplatňovat, i poté, kdy je uplatňovat začal.

IV. Závěry

81. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr na otázky položené Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud, Polsko) odpověděl následovně:

„1) Článek 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) ve spojení s čl. 8 odst. 4 této směrnice je třeba vykládat v tom smyslu, že pokud vnitrostátní regulační orgán uloží operátorovi, který byl označen jako operátor s významnou tržní silou, povinnost nákladově orientovat ceny, mohou být tyto ceny zpravidla nižší než náklady vzniklé danému operátorovi v souvislosti s poskytováním dotčené služby, a to za předpokladu, že nejsou stanoveny pod náklady efektivního operátora na poskytování takové služby.

36 – Dánská verze zní následovně: „de nationale tilsynsmyndigheder kan anmode en udbyder om at fremlægge fuld dokumentation for *priserne* og om nødvendigt kræve, at priserne tilpasses“, německá verze zní následovně: „die nationalen Regulierungsbehörden können von einem Betreiber die umfassende Rechtfertigung *seiner Preise* und gegebenenfalls deren Anpassung verlangen“; francouzské znění je následující: „les autorités réglementaires nationales peuvent demander à une entreprise de justifier intégralement *ses prix* et, si nécessaire, en exiger l'adaptation“; maďarská verze zní následovně: „a nemzeti szabályozó hatóságok megkövetelhetik az üzemeltetőtől, hogy *árait* teljeskörűen indokolja, és szükség szerint megkövetelhetik az *árak* kiigazítását is“; italská verze zní následovně: „le autorità nazionali di regolamentazione possono esigere che un operatore giustifichi pienamente i *propri prezzi* e, ove necessario, li adegui“; a švédská verze zní následovně: „de nationella regleringsmyndigheterna får ålägga en operatör att fullt ut motivera *sina priser* och, när så är lämpligt, kräva att priserna justeras“ (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

37 – Španělská verze zní následovně: „las autoridades nacionales de reglamentación podrán exigir a un operador que justifique plenamente *los preciosque aplica* y, cuando proceda, ordenarle que los modifique“ (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

38 – Rozsudek ze dne 17. května 2017, ERGO Poisťovňa, C-48/16, EU:C:2017:377, bod 37.

39 – Je třeba poukázat na to, že zástupci předsedy UEK a polské vlády na jednání uvedli, že rozhodnutí o sazbě MTR z roku 2009 nebylo použito se zpětnou účinností.

Tím však není dotčena posuzovací pravomoc, kterou v takové situaci vnitrostátní regulační orgán disponuje při stanovení ceny přesahující náklady vynaložené efektivním operátorem na poskytování dotčené služby, považuje-li tuto metodiku za vhodnou a její použití odůvodní.

2) Článek 13 odst. 3 přístupové směrnice ve spojení s čl. 8 odst. 4 přístupové směrnice a s článkem 16 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že pokud vnitrostátní regulační orgán uloží operátorovi, který byl označen jako operátor s významnou tržní silou, povinnost nákladově orientovat ceny, může od tohoto operátora požadovat, aby poskytl úplné odůvodnění svých cen, a případně tyto ceny každoročně upravil. V souvislosti s uložením povinnosti upravit ceny nejsou vnitrostátní regulační orgány povinny provádět analýzu trhu ve smyslu článku 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice). Jsou však povinny zajistit, aby úprava cen byla vhodná a přiměřená s ohledem na vývoj nákladů.

3) Článek 13 odst. 3 přístupové směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že od operátora, jemuž byla na základě čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice uložena povinnost nákladově orientovat ceny, může být požadováno, aby své ceny upravil před tím, než je začne uplatňovat, i poté, kdy je uplatňovat začal.“