Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 30 stycznia 2014 r.[1]

Sprawa C-475/12

UPC DTH Sàrl
przeciwko
Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Fővárosi Törvényszék (Węgry)]

Wspólne ramy regulacyjne sieci i usług łączności elektronicznej — Swoboda świadczenia usług — Właściwość w zakresie kontroli transgranicznych usług — Rejestracja — Obowiązek ustanowienia oddziału

I – Wprowadzenie

1. Po reorganizacji działalności międzynarodowego koncernu usługę dostępu do określonych programów telewizyjnych przez satelitę świadczy węgierskim odbiorcom już nie węgierska spółka zależna tego koncernu, lecz luksemburska spółka zależna. Węgierski organ rządowy ds. komunikacji elektronicznej w następstwie skargi węgierskich abonentów prowadzi spór z luksemburskim przedsiębiorstwem w przedmiocie kwestii, czy mimo restrukturyzacji organ węgierski jest uprawniony do podejmowania określonych środków kontrolnych.

2. Właściwość węgierskiego organu regulacyjnego istniałaby w szczególności wtedy, gdyby oferta luksemburskiego przedsiębiorcy stanowiła usługę łączności elektronicznej w rozumieniu nowych ram regulacyjnych usług łączności elektronicznej (zwanych dalej „NRR"). Celem NRR nie jest jednak w pierwszym rzędzie zapewnienie spornej w postępowaniu głównym ochrony konsumenta, lecz podział niewielkich zasobów, jak na przykład częstotliwości, oraz administrowanie sieciami, w szczególności z punktu widzenia prawa konkurencji. Dlatego możliwa jest również ocena kontroli w świetle swobody świadczenia usług, która jednakże wymaga precyzyjnego odgraniczenia od uregulowań NRR.

1 — Język oryginału: niemiecki.

II – Ramy prawne

3. Poza dyrektywą ramową [2] NRR składają się z dyrektywy o zezwoleniach [3], dyrektywy o dostępie [4], dyrektywy o usłudze powszechnej [5] i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej [6]. Ostatnia z tych dyrektyw jest jednakże bez znaczenia dla niniejszej sprawy.

A – *Dyrektywa ramowa*

4. Motyw 10 dyrektywy ramowej wyjaśnia, że usługi regulowane nie mogą zbiegać się z usługami nieregulowanymi:

„[…] Jedno i to samo przedsiębiorstwo, np. podmiot świadczący usługi internetowe, może świadczyć usługi łączności elektronicznej w dwóch kategoriach, takich jak świadczenie dostępu do Internetu oraz usług nieobjętych zakresem niniejszej dyrektywy, w tym usług polegających na określaniu treści stron internetowych".

5. Przedmiot regulacji dyrektywy ramowej i NRR jest określony w art. 1 tej dyrektywy:

„1. Niniejsza dyrektywa ustanawia zharmonizowane ramy prawne dla świadczenia usług łączności elektronicznej, sieci łączności elektronicznej, urządzeń i usług towarzyszących […]. Określa ona zadania krajowych organów regulacyjnych oraz procedury zmierzające do zapewnienia zharmonizowanego stosowania uregulowań prawnych w obrębie Wspólnoty.

[…]

3. Postanowienia niniejszej dyrektywy, jak również dyrektyw szczegółowych, nie stoją na przeszkodzie podejmowaniu przez Wspólnotę lub państwa członkowskie, zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego, środków niezbędnych do realizacji ogólnych interesów, w szczególności związanych z unormowaniami dotyczącymi treści programów i polityką audiowizualną".

6. W art. 2 dyrektywy ramowej są zdefiniowane w szczególności sieci i usługi łączności elektronicznej oraz systemy dostępu warunkowego:

„Dla celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

a) »sieć łączności elektronicznej« oznacza systemy transmisyjne oraz, w stosownych przypadkach, urządzenia przełączające lub routingowe oraz inne zasoby, w tym nieaktywne elementy sieci, które umożliwiają przekazywanie sygnałów przewodowo, za pomocą radia, środków optycznych lub innych środków elektromagnetycznych, w tym sieci satelitarnych, stacjonarnych (komutowanych i pakietowych, w tym Internetu) i naziemnych sieci przenośnych, elektrycznych

2 — Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. L 108, s. 33), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. L 337, s. 37).

3 — Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. L 108, s. 21), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140.

4 — Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (Dz.U. L 108, s. 7), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140.

5 — Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (Dz.U. L 108, s. 51), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. L 337, s. 11).

6 — Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (Dz.U. L 201, s. 37), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136.

systemów kablowych, w zakresie, w jakim są one wykorzystywane do przekazywania sygnałów, w sieciach nadawania radiowego i telewizyjnego oraz sieciach telewizji kablowej, niezależnie od rodzaju przekazywanej informacji;

[…]

c) »usługa łączności elektronicznej« oznacza usługę zazwyczaj świadczoną za wynagrodzeniem, polegającą całkowicie lub częściowo na przekazywaniu sygnałów w sieciach łączności elektronicznej, w tym usługi telekomunikacyjne i usługi transmisyjne świadczone poprzez sieci nadawcze; nie obejmuje jednak usług związanych z zapewnianiem albo wykonywaniem kontroli treści przekazywanych przy wykorzystaniu sieci lub usług łączności elektronicznej. Spod zakresu niniejszej definicji wyłączone są usługi społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu art. 1 dyrektywy 98/34/WE[7], jeżeli nie polegają one całkowicie lub częściowo na przekazywaniu sygnałów w sieciach łączności elektronicznej;

[…]

ea) »usługi towarzyszące« oznaczają takie usługi związane z siecią lub usługami łączności elektronicznej, które umożliwiają lub wspierają dostarczanie usług za pośrednictwem tych sieci lub usług, lub które mogą służyć do tego celu, i obejmują między innymi systemy translacji numerów lub systemy o równoważnych funkcjach, systemy dostępu warunkowego i elektroniczne przewodniki po programach, jak również inne usługi, takie jak usługi identyfikacji, lokalizacji oraz sygnalizowania obecności;

f) »system dostępu warunkowego« oznacza jakiekolwiek środki lub rozwiązania techniczne, które powodują, że dostęp do chronionych usług nadawania radiowego lub telewizyjnego w formie zrozumiałej jest uwarunkowany posiadaniem abonamentu lub innego, uprzednio uzyskanego indywidualnego zezwolenia”.

B – *Dyrektywa o zezwoleniach*

7. Motyw 20 dyrektywy o zezwoleniach zawiera wyjaśnienie dotyczące kumulowania różnych rodzajów działalności w ramach jednego przedsiębiorstwa:

„Jedno i to samo przedsiębiorstwo, na przykład operator telewizji kablowej, może oferować zarówno usługi łączności elektronicznej, takie jak przekazywanie sygnałów telewizyjnych, jak i usługi nieobjęte zakresem niniejszej dyrektywy, takie jak rozpowszechnianie ofert dotyczących usług w zakresie nadawania audycji dźwiękowych i telewizyjnych, i tym samym dodatkowe obowiązki mogą być nakładane na takie przedsiębiorstwo w związku z jego działalnością w charakterze nadawcy albo dystrybutora, zgodnie z postanowienia innymi niż te zawarte w niniejszej dyrektywie, w niczym nie uchybiając wymogom z listy zawartej w załączniku do niniejszej dyrektywy”.

8. Artykuł 3 dyrektywy o zezwoleniach reguluje warunki dostępu do sieci i świadczenia usług łączności elektronicznej:

„[…]

7 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.U. L 204, s. 37), zmieniona dyrektywą 98/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 1998 r. (Dz.U. L 217, s. 18).

2. Świadczenie dostępu do sieci oraz usług w zakresie łączności elektronicznej może być poddane jedynie wymogom związanym z ogólnym zezwoleniem, nie naruszając szczegółowych obowiązków, o których mowa w artykule 6 ust. 2, lub praw, o których mowa w artykule 5. Od danego przedsiębiorstwa można żądać dokonania notyfikacji, ale nie uzyskania jednoznacznej decyzji lub innego aktu administracyjnego od krajowego organu regulacyjnego przed rozpoczęciem wykonywania uprawnień wynikających z zezwolenia. Po dokonaniu notyfikacji, jeżeli była ona wymagana, przedsiębiorca może rozpocząć działalność; w razie potrzeby może on być poddany obowiązkom określonym w artykułach 5, 6 oraz 7, dotyczącym praw użytkowania.

Od przedsiębiorstw świadczących usługi w zakresie transgranicznej łączności elektronicznej na rzecz przedsiębiorstw umiejscowionych w kilku państwach członkowskich nie wymaga się więcej niż jednego powiadomienia w odniesieniu do każdego z tych państw członkowskich.

3. Na notyfikację, o której mowa w ustępie 2, składa się co najwyżej deklaracja osoby fizycznej lub prawnej o zamiarze rozpoczęcia świadczenia dostępu do sieci oraz usług w zakresie łączności elektronicznej, wraz z możliwie najkrótszą informacją wymaganą w celu umożliwienia krajowym organom regulacyjnym prowadzenia rejestru lub listy podmiotów świadczących dostęp do sieci i usługi w zakresie łączności elektronicznej. Taka informacja powinna ograniczać się do tego, co jest niezbędne dla identyfikacji podmiotu, tak więc numeru rejestracji spółki, danych osób kontaktowych, adresu, krótkiego opisu sieci i usług oraz planowanej daty rozpoczęcia działalności".

9. Wymienione w art. 3 ogólne zezwolenie może być poddane zgodnie z art. 6 wymogom określonym w załączniku. Punkt 8 tego załącznika wymienia przepisy z dziedziny ochrony konsumenta dotyczące sektora łączności elektronicznej.

C – *Dyrektywa o usłudze powszechnej*

10. Artykuł 1 ust. 4 dyrektywy o usłudze powszechnej stwierdza, że inne przepisy z zakresu ochrony konsumenta pozostają nienaruszone: „Przepisy niniejszej dyrektywy dotyczące praw użytkowników końcowych stosuje się bez uszczerbku dla wspólnotowych przepisów o ochronie konsumenta, w szczególności dla przepisów dyrektywy 93/13/EWG i dyrektywy 97/7/WE, oraz przepisów krajowych zgodnych z prawem wspólnotowym".

D – *Dyrektywa 2009/140*

11. Motyw 5 dyrektywy zmieniającej 2009/140 streszcza cel NRR:

„Celem jest stopniowe zmniejszanie zakresu szczególnych regulacji sektorowych ex ante w miarę rozwoju konkurencji na rynku, aby doprowadzić do stanu, w którym łączność elektroniczna będzie podlegała wyłącznie prawu konkurencji. Zważywszy na fakt, że w ostatnich latach rynki łączności elektronicznej wykazały się silną dynamiką konkurencyjną, istotne jest, aby obowiązki regulacyjne ex ante były nakładane tylko wtedy, gdy nie występuje skuteczna i zrównoważona konkurencja".

III – Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

12. UPC DTH jest spółką handlową zarejestrowaną w Luksemburgu, która zajmuje się sprzedażą pakietu usług obejmujących usługi programów radiowych i audiowizualnych. W tym kontekście skarżąca oferuje z Luksemburga usługi na rzecz posiadających abonament rezydentów innych państw członkowskich, w szczególności Węgier.

13. Transmisja programów wyprodukowanych przez podmioty trzecie następuje przez satelitę. Z twierdzeń stron wynika, że spółka UPC DTH nie jest właścicielem infrastruktury satelitarnej, lecz korzysta z usług podmiotów trzecich. Do spółki UPC DTH nie należy ponadto redakcyjna kontrola programów. Wynagrodzenie zawarte w wystawianych rachunkach obejmuje zarówno koszty transmisji, jak i opłaty uiszczane stacjom radiowym i organizacjom zbiorowego zarządzania prawami autorskimi w związku z publikowaniem ich treści.

14. Początkowo od 2000 r. usługę tę świadczyła na Węgrzech lokalna spółka siostrzana spółki UPC DTH. W 2010 r. usługa ta została powierzona spółce UPC DTH i od tego czasu jest świadczona – wraz z odpowiednimi usługami przeznaczonymi dla Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej – przez tę spółkę.

15. Spółka UPC DTH prowadzi z zastępcą dyrektora Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese (krajowego organu ds. mediów i komunikacji) spór dotyczący kwestii, czy w ramach procedury kontroli w związku z nadzorem nad rynkiem jest ona zobowiązana do udostępnienia zawartych w jej rejestrze dokumentacji i innych danych dotyczących stosunków umownych z określonym abonentem.

16. Spółka UPC DTH powołuje się na to, że właściwy organ luksemburski, Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR – luksemburski instytut regulacji), wydał urzędową opinię, zgodnie z którą usługi świadczone przez skarżącą należą do właściwości państwa luksemburskiego, oraz że zgodnie z prawem luksemburskim usługa świadczona przez skarżącą nie podlega klasyfikacji jako usługa łączności elektronicznej.

17. Spór jest zawisły przed Fővárosi Törvényszék, sądem stołecznym. Sąd ten przedkłada Trybunałowi Sprawiedliwości sześć pytań prejudycjalnych:

„1) Czy art. 2 lit. c) dyrektywy ramowej należy interpretować w ten sposób, że za usługę łączności elektronicznej należy uznać taką usługę, poprzez którą usługodawca gwarantuje za wynagrodzeniem warunkowy dostęp do pakietu programów, obejmującego jednocześnie usługi programów radiowych i telewizyjnych transmitowanych przez satelitę?

2) Czy Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, iż do usługi opisanej w pytaniu pierwszym znajduje zastosowanie zasada swobody świadczenia usług pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie, w jakim chodzi o usługę skierowaną na terytorium Węgier świadczoną z Luksemburga?

3) Czy Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że w przypadku usługi opisanej w pierwszym pytaniu państwo przeznaczenia, na terytorium którego skierowana jest usługa, ma prawo ograniczenia świadczenia tego rodzaju usług poprzez nakazanie zarejestrowania usług w państwie członkowskim oraz prowadzenia działalności w formie oddziału lub samodzielnego podmiotu prawa, obstając przy tym, aby taki rodzaj usług mógł być świadczony jedynie po wcześniejszym utworzeniu oddziału albo w tym celu utworzonego podmiotu prawa?

4) Czy Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że postępowania administracyjne dotyczące usług opisanych w pierwszym pytaniu, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym działa lub jest zarejestrowane przedsiębiorstwo świadczące usługę, powinny podlegać organowi administracyjnemu państwa członkowskiego właściwemu ze względu na miejsce świadczenia usługi?

5) Czy art. 2 lit. c) dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. (dyrektywy ramowej) należy interpretować w ten sposób, że usługę opisaną w pierwszym pytaniu należy zaklasyfikować jako usługę łączności elektronicznej, czy też usługę tę należy zaklasyfikować jako usługę warunkowego dostępu świadczoną z wykorzystaniem systemu dostępu warunkowego określonego w art. 2 ust. f) tej dyrektywy?

6) Na podstawie powyższego, czy właściwe przepisy należy interpretować w ten sposób, że usługodawca usługi opisanej w pytaniu pierwszym powinien zostać zaklasyfikowany jako świadczący usługi łączności elektronicznej zgodnie z uregulowaniem wspólnotowym?".

18. Uwagi na piśmie przedstawili spółka UPC DTH s.a.r.l., węgierski organ państwowy ds. mediów i komunikacji (zwany dalej „węgierskim organem regulacyjnym") wspólnie z Węgrami, jak również Królestwo Belgii, Republika Czeska, Republika Litewska, Królestwo Niderlandów, Rumunia, Republika Słowacka oraz Komisja Europejska. W rozprawie w dniu 20 listopada 2013 r. udział wzięli spółka UPC DTH, węgierski organ regulacyjny, Węgry, Republika Czeska i Komisja.

IV – Ocena prawna

19. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma wyjaśnić, czy węgierski organ regulacyjny ma prawo kontrolować działalność spółki UPC DTH. W tym celu przedłożone Trybunałowi pytania można zaszeregować do dwóch grup tematycznych: pytania pierwsze, piąte i szóste sądu odsyłającego dotyczą zasadniczo kwestii, czy działalność spółki UPC DTH jest objęta zakresem zastosowania NRR jako „usługa łączności elektronicznej", a więc nowymi ramami prawnymi dla łączności elektronicznej (pkt A). W przypadku pytań drugiego, trzeciego i czwartego chodzi natomiast o to, czy swoboda świadczenia usług na mocy art. 56 TFUE stoi na przeszkodzie kontroli spółki UPC DTH przez organy węgierskie (pkt B).

20. Można by mieć wątpliwość co do tego, że udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w obu grupach tematycznych jest niezbędne. Z uwagi na to, że NRR harmonizują określone kwestie w sposób wyczerpujący, wyłączają one stosowanie swobody świadczenia usług [8]. Nie dotyczy to jednak bezwzględnie definicji usługi łączności elektronicznej. Jeżeli bowiem państwo członkowskie rozgranicza właściwość organu regulacyjnego poprzez tę definicję, jednakże przyznaje mu w odniesieniu do objętych usług kompetencje kontrolne, które wykraczają poza regulację przewidzianą w NRR, to mimo NRR swoboda świadczenia usług może mieć znaczenie w odniesieniu do tych szerszych kompetencji.

21. O takie środki chodzi w niniejszej sprawie. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że węgierski organ regulacyjny chciałby zbadać w szczególności stosunek pomiędzy spółką UPC DTH a jej abonamentami, a więc zapewnienie ochrony konsumenta. Ochrona ta nie jest zharmonizowana przez NRR w sposób wyczerpujący [9]. Niemniej jednak należy każdorazowo starannie badać, czy dana kwestia nie jest objęta NRR.

A – *W przedmiocie prawa usług łączności elektronicznej*

22. Prawo usług łączności elektronicznej zgodnie z NRR dotyczy zasadniczo przekazywania sygnałów elektronicznych. Po tym jak przez długi okres takie usługi transmisyjne były zastrzeżone na rzecz monopoli państwowych, celem NRR jest zgodnie z motywem 10 dyrektywy 2009/140 stopniowe zniesienie odgórnej regulacji w zależności od rozwoju konkurencji na tych rynkach i ostatecznie regulowanie łączności elektronicznej tylko przez prawo konkurencji.

8 — Wyrok z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie C-380/05 Centro Europa 7, Zb.Orz. s. I-349, pkt 73, 77.

9 — Wyrok z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie C-522/08 Telekomunikacja Polska, Zb.Orz. s. I-2079, pkt 29.

23. Dyrektywa o zezwoleniach realizuje cel zniesienia odgórnej regulacji poprzez poddanie podmiotów świadczących usługi stosunkowo łagodnym warunkom zezwolenia. Jednakże zezwolenie nie obejmuje bezwzględnie całej Unii. Przeciwnie, każde państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, może zgodnie z art. 3 ust. 2 tej dyrektywy sformułować własne zezwolenie.

24. Równolegle dyrektywa o zezwoleniach zawiera przepisy dotyczące praw użytkowania częstotliwości radiowych, których administrowanie jest również objęte dyrektywą ramową.

25. Poza tym zgodnie z dyrektywą o dostępie na przedsiębiorstwa o znaczącej pozycji na rynku mogą zostać nałożone szczególne obowiązki, aby inne przedsiębiorstwa mogły uzyskać dostęp do rynku. Uregulowania te są oparte na tak zwanej „doktrynie dostępu do urządzeń kluczowych", która jest przedmiotem dyskusji w związku z zakazem nadużywania pozycji dominującej na podstawie art. 102 TFUE [10].

26. Wreszcie dyrektywa o usłudze powszechnej powinna zapewnić uzyskanie przez wszystkich odbiorców końcowych dostępu do określonych minimalnych usług, zaś mająca w niniejszej sprawie mniejsze znaczenie dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej dotyczy szczególnych wymogów ochrony danych w tej dziedzinie.

1. W przedmiocie zaklasyfikowania spornych usług do NRR

27. W drodze pytań pierwszego i szóstego powinno zostać wyjaśnione, czy spółka UPC DTH świadczy usługę łączności elektronicznej w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy ramowej, która podlega NRR.

28. Wymieniona definicja obejmuje usługę zazwyczaj świadczoną za wynagrodzeniem, polegającą całkowicie albo częściowo na przekazywaniu sygnałów w sieciach łączności elektronicznej, w tym usługi telekomunikacyjne i usługi transmisyjne świadczone poprzez sieci nadawcze; nie obejmuje jednak usług związanych z zapewnianiem albo wykonywaniem kontroli treści przekazywanych przy wykorzystaniu sieci lub usług łączności elektronicznej. Ponadto spod zakresu niniejszej definicji wyłączone są usługi społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu art. 1 dyrektywy 98/34/WE, które nie polegają całkowicie lub częściowo na przekazywaniu sygnałów w sieciach łączności elektronicznej.

a) W przedmiocie przekazywania sygnałów

29. Sporna usługa obejmuje przekazywanie sygnałów w sieciach łączności elektronicznej, to jest przekazywanie przez satelitę. Systemy transmisyjne oraz inne zasoby, które umożliwiają przekazywanie sygnałów przez sieci satelitarne, stanowią zgodnie z art. 2 lit. a) dyrektywy ramowej „sieci łączności elektronicznej". W tej definicji wyraźnie wymienione są sieci nadawania radiowego i telewizyjnego.

30. Przekazywanie przez satelitę dokonywane przez podmioty trzecie – wbrew stanowisku spółki UPC DTH – nie podważa tej klasyfikacji usługi. Spółka UPC DTH umożliwia bowiem nie tylko dostęp do swojej usługi w istniejącej niezależnie od tej usług sieci, na przykład w Internecie lub w sieci telefonicznej, lecz także nakazuje najpierw przekazywanie i umożliwia dostęp abonentom na Węgrzech.

10 — Zobacz wyroki: z dnia 6 kwietnia 1995 r. w sprawach połączonych C-241/91 P i C-242/91 P RTE i ITP przeciwko Komisji, Rec. s. I-743, pkt 52 i nast.; z dnia 26 listopada 1998 r. w sprawie C-7/97 Bronner, Rec. s. I-7791, pkt 37 i nast.; z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie C-52/09 TeliaSonera Sverige, Zb.Orz. s. I-527, pkt 60 i nast.

31. Dostęp po stronie abonentów na Węgrzech jest decydujący dla kwestii, czy regulacja usługi zgodnie z NRR jest w tym państwie członkowskim w ogóle niezbędna. W państwach członkowskich, gdzie przekaz satelitarny może być odbierany, jednakże z uwagi na brak oferty spółki UPC DTH nie może zostać odkodowany, brak jest bowiem potrzeby regulacji. W związku z tym właściwym adresatem środków regulacyjnych przewidzianych w NRR jest nie operator satelitarny, lecz co najwyżej spółka UPC DTH.

b) W przedmiocie dostarczania treści

32. Ponadto bezsporne jest, że w związku ze świadczoną przez spółkę UPC DTH za wynagrodzeniem usługą nie jest wykonywana żadna kontrola redakcyjna nadawanych programów.

33. Natomiast na pierwszy rzut oka usługa spółki UPC DTH wydaje się polegać na dostarczaniu treści. W takim wypadku zgodnie z art. 2 lit. c) dyrektywy ramowej nie chodziłoby o usługę łączności elektronicznej.

34. Kwestię tę Trybunał poruszył jednak w nowszej sprawie, dotyczącej podobnej usługi niderlandzkiej spółki siostrzanej spółki UPC DTH, która to sprawa dotyczyła transmisji pakietów programów w sieci kablowej. Zgodnie z tym wyrokiem odpowiednie dyrektywy, w szczególności dyrektywa ramowa i dotycząca treści dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych [11], wprowadzają wyraźne rozróżnienie między produkcją treści pociągającą za sobą odpowiedzialność redakcyjną a przekazywaniem tych treści niewiążącym się z jakąkolwiek odpowiedzialnością redakcyjną, gdyż treści oraz ich przekazywanie podlegają odrębnym uregulowaniom, nie odnosząc się ani do klientów świadczonych usług, ani do struktury wystawianych im rachunków z tytułu kosztów transmisji [12].

35. Dla wyłączenia usługi z definicji usługi komunikacyjnej znaczenie ma więc nie to, czy przedmiotem tej usługi jest dostarczanie treści, lecz to, czy obejmuje ona *produkcję* lub kontrolę redakcyjną tych treści. Taka sytuacja nie występuje w niniejszej sprawie.

c) W przedmiocie głównego przedmiotu usługi

36. Mogłoby jednak chodzić o usługę, która jest wyłączona spod zastosowania NRR z uwagi na to, że nie polega ona *całkowicie lub częściowo* na przekazywaniu sygnałów. Jak podnosi spółka UPC DTH, przekazywanie stanowi tylko jeden z wielu elementów, które charakteryzują usługę.

37. Również ten punkt został już jednak poruszony we wspomnianym wyroku dotyczącym niderlandzkiej spółki siostrzanej UPC DTH. Zgodnie z tym wyrokiem bez znaczenia jest, że klienci podpisują umowę abonamentową na usługę w celu uzyskania dostępu do określonych treści [13], a więc nie kierują się chęcią uzyskania dostępu do określonego systemu transmisji. Usługa taka musi podlegać NRR co najmniej w takim zakresie, w jakim obejmuje ona transmisję [14].

38. Trybunał uzasadnia ten wniosek w szczególności okolicznością, że każda inna wykładnia ograniczyłaby w znacznym stopniu zakres stosowania NRR, zaszkodziłaby skuteczności tworzących je przepisów, a w konsekwencji stanowiłaby zagrożenie dla osiągnięcia celów, którym one służą. Ponieważ celem NRR jest bowiem – jak wynika z motywu 27 dyrektywy ramowej i z motywu 5 dyrektywy 2009/140 – ustanowienie rzeczywistego wewnętrznego rynku komunikacji elektronicznej,

11 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (Dz.U. L 95, s. 1).

12 — Wyrok z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie C-518/11 UPC Nederland, pkt 41.

13 — Ibidem, pkt 43.

14 — Ibidem, pkt 44.

w ramach którego komunikacja ta powinna ostatecznie podlegać wyłącznie prawu konkurencji, wyłączenie dostarczania pakietu programów w sieci kablowej z zakresu stosowania NRR pod pretekstem tego, że nie ogranicza się ona do przekazywania sygnałów, pozbawiałoby te ramy wszelkiej skuteczności [15].

39. Niemniej jednak kombinacja różnych usług nie prowadzi do tego, że *wszystkie* elementy usługi podlegają regulacji przewidzianej w NRR. Jak stwierdza motyw 20 dyrektywy o zezwoleniach, na nadawców albo dystrybutorów treści mogą być nakładane na podstawie innych postanowień obowiązki inne niż te z niniejszej dyrektywy, w niczym nie uchybiając wymogom NRR [16].

40. Na pytania pierwsze i szóste należy w konsekwencji odpowiedzieć w ten sposób, że usługi, poprzez które usługodawca gwarantuje za wynagrodzeniem warunkowy dostęp do pakietu programów, obejmującego jednocześnie usługi programów radiowych i telewizyjnych transmitowanych przez satelitę, są usługami łączności elektronicznej w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy ramowej, jeśli ich przedmiotem jest przekazywanie sygnałów w elektronicznych sieciach łączności. Dostawców tych usług należy w konsekwencji zaklasyfikować jako świadczących usługi łączności elektronicznej.

2. W przedmiocie zaklasyfikowania jako system dostępu warunkowego

41. Pytanie piąte dotyczy tego, czy usługę, poprzez którą usługodawca gwarantuje za wynagrodzeniem warunkowy dostęp do pakietu programów, obejmującego jednocześnie usługi programów radiowych i telewizyjnych transmitowanych przez satelitę, należy zaklasyfikować jako usługę łączności elektronicznej, czy też jako usługę warunkowego dostępu w rozumieniu art. 2 ust. f) dyrektywy ramowej.

42. Jest oczywiste, że usługa świadczona przez spółkę UPC DTH obejmuje *system* dostępu warunkowego. Artykuł 2 lit. f) dyrektywy ramowej definiuje taki system jako jakiekolwiek środki lub rozwiązania techniczne, które powodują, że dostęp do chronionych usług nadawania radiowego lub telewizyjnego w formie zrozumiałej [niezakodowanej] jest uwarunkowany posiadaniem abonamentu lub innego, uprzednio uzyskanego indywidualnego zezwolenia. Właśnie tak ukształtowany jest dostęp do zakodowanych pakietów programów oferowanych przez spółkę UPC DTH.

43. Pytanie to wydaje się wynikać z założenia, że usługa łączności elektronicznej i system dostępu warunkowego wzajemnie się wykluczają. W świetle tego założenia, w razie gdyby chodziło o system dostępu warunkowego, reguły dotyczące usług łączności elektronicznej nie miałyby zastosowania.

44. Założenie to byłoby jednak błędne. Prawdą jest, że istnieją szczególne reguły dla systemów dostępu warunkowego. Poza dyrektywą w sprawie prawnej ochrony usług opartych lub polegających na warunkowym dostępie [17] należy wymienić również art. 6 i załącznik I do dyrektywy o dostępie. Jeśli usługa systemu dostępu warunkowego jest świadczona oddzielnie od usługi łączności, to podlega ona wyłącznie tym regułom.

45. Stosownie do art. 2 lit. ea) dyrektywy ramowej celem takiego odrębnego świadczenia jest jednakże to, aby usługobiorca, który ze swojej strony świadczy usługę łączności elektronicznej, stosował system jako *usługę towarzyszącą*. Zgodnie z tym przepisem chodzi mianowicie o usługę związaną z usługą łączności elektronicznej, która umożliwia lub wspiera dostarczanie usług za pośrednictwem tej usługi i może służyć do tego celu.

15 — Ibidem, pkt 45.

16 — Zobacz także motyw 10 dyrektywy ramowej.

17 — Dyrektywa 98/84/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 1998 r. (Dz.U. L 320, s. 54).

46. Jednakże związek z systemem dostępu warunkowego nie stoi na przeszkodzie regulacji usługi łączności elektronicznej. Z okoliczności, że usługa jest wspierana lub umożliwiana za pośrednictwem drugiej usługi, nie wynika bowiem, że tę pierwszą usługę należy klasyfikować tak jak tę drugą. Ta druga usługa jest raczej częścią składową pierwszej.

47. Zatem na pytanie drugie należy odpowiedzieć w ten sposób, że usługa, poprzez którą usługodawca gwarantuje za wynagrodzeniem warunkowy dostęp do pakietu programów, obejmującego jednocześnie usługi programów radiowych i telewizyjnych transmitowanych przez satelitę, może obejmować system dostępu warunkowego w rozumieniu art. 2 lit. ea) i f) dyrektywy ramowej, jednakże z tego względu nie należy jej uznawać ogółem za taki system.

B – *W przedmiocie swobody świadczenia usług*

48. Pytania drugie, trzecie i czwarte dotyczą stosowania swobody świadczenia usług. Na wstępie należy wyjaśnić, czy sporna usługa jest objęta zakresem zastosowania swobody świadczenia usług, jeżeli jest świadczona z Luksemburga na terytorium Węgier (pkt 1). Następnie należy zbadać, czy prowadzenie przez organy państwa odbiorcy postępowania administracyjnego w odniesieniu do tej usługi jest zgodne z tą swobodą (pkt 2) oraz czy państwo to może żądać rejestracji [pkt 3 lit. b)] lub posiadania oddziału na swoim terytorium [pkt 3 lit. c)].

1. W przedmiocie zastosowania swobody świadczenia usług

49. Emisja programów telewizyjnych jest objęta, tak jak ich transmisja, postanowieniami TFUE dotyczącymi usług [18]. Ponadto bezsporne jest, że postępowanie główne dotyczy świadczenia tych usług na rzecz osób będących rezydentami na Węgrzech przez przedsiębiorstwo z siedzibą w Luksemburgu.

50. Okoliczność, że spółka UPC DTH nie świadczy w państwie członkowskim swojej siedziby porównywalnych usług, nie stoi na przeszkodzie swobodzie świadczenia usług, o której mowa w art. 56 TFUE. Ustanowione w tym przepisie prawo podmiotu gospodarczego, który ma siedzibę w państwie członkowskim, do świadczenia usług w innym państwie członkowskim nie jest bowiem uzależnione od warunku, aby podmiot ten świadczył również odpowiednie usługi w państwie członkowskim, w którym ma on siedzibę. W tym względzie art. 56 TFUE stawia wyłącznie wymóg, aby usługodawca miał siedzibę w innym państwie członkowskim niż usługobiorca [19].

51. Jednakże harmonizacja przez NRR mogłaby wyłączyć ocenę w świetle swobody świadczenia usług [lit. a)]. Ponadto podnosi się, że powołanie się na swobodę świadczenia usług stanowi nadużycie [lit. b)].

a) W przedmiocie harmonizacji

52. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem każdy przepis krajowy w dziedzinie, która była przedmiotem wyczerpującej harmonizacji na płaszczyźnie Unii, powinien być interpretowany nie w świetle przepisów prawa pierwotnego, lecz w świetle tych przepisów harmonizujących [20].

18 — Wyroki: z dnia 30 kwietnia 1974 r. w sprawie 155/73 Sacchi, Rec. s. 409, pkt 6; z dnia 29 listopada 2001 r. w sprawie C-17/00 De Coster, Rec. s. I-9445, pkt 28; z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-250/06 United Pan-Europe Communications Belgium i in., Zb.Orz. s. I-11135, pkt 28.

19 — Wyroki: z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawie C-56/96 VT4, Rec. s. I-3143, pkt 22; z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-46/08 Carmen Media Group, Zb.Orz. s. I-8149, pkt 43.

20 — Wyroki: z dnia 12 października 1993 r. w sprawie C-37/92 Vanacker i Lesage, Rec. s. I-4947, pkt 9; z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-322/01 Deutscher Apothekerverband, Rec. s. I-14887, pkt 64; z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie C-265/12 Citroën Belux, pkt 31.

53. W związku z powyższym Trybunał uznaje, że w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej swobodę świadczenia usług wprowadza w życie NRR [21], w związku z czym zastosowanie mają tylko postanowienia NRR [22]. W dziedzinie nadawania programów telewizyjnych dotyczy to choćby udzielenia zezwolenia na nadawanie i przydzielenia częstotliwości radiowych [23]. NRR nie mają jednakże na celu wyczerpującej harmonizacji *wszystkich* przepisów, które dotyczą usług łączności elektronicznej. Zgodnie z art. 1 ust. 3 dyrektywy ramowej podjęte przez państwa członkowskie, zgodnie z przepisami prawa Unii, środki niezbędne do realizacji ogólnych interesów pozostają bowiem nienaruszone.

54. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera wprawdzie jedynie odnoszące się do tego aluzje, jednakże w szczególności twierdzenie węgierskiego organu regulacyjnego dowodzi, że spór przed sądem krajowym dotyczy przede wszystkim stosunku pomiędzy spółką UPC DTH a jej abonentami, a więc ochrony konsumentów.

55. Dyrektywa ramowa i dyrektywa o usłudze powszechnej nie przewidują pełnej harmonizacji w kwestiach związanych z ochroną konsumenta. Artykuł 20 dyrektywy o usłudze powszechnej, który odnosi się do umów zawieranych między konsumentami i dostawcami usług z zakresu łączności elektronicznej, znajduje bowiem zastosowanie, zgodnie z art. 1 ust. 4 tej dyrektywy, bez uszczerbku dla przepisów Unii dotyczących ochrony konsumentów oraz zgodnych z prawem Unii przepisów krajowych w tej dziedzinie [24].

56. Nie zmienia w tym niczego również okoliczność, że przewidziane w art. 3 dyrektywy o zezwoleniach ogólne zezwolenie na udostępnianie sieci i świadczenie usług komunikacji elektronicznej może być poddane, zgodnie z art. 6 ust. 1 i z pkt 8 załącznika do tej dyrektywy, w szczególności regułom dotyczącym ochrony konsumenta, specyficznym dla sektora łączności elektronicznej. Do państw członkowskich należy bowiem ustalenie, z poszanowaniem wymogów prawa unijnego, treści tych specyficznych przepisów dotyczących ochrony konsumenta.

57. W konsekwencji w sporze głównym zastosowanie znajdują nie (tylko) postanowienia NRR. W razie braku stwierdzenia przez sądy krajowe, że właściwe są inne przepisy prawa wtórnego, jak choćby dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych [25], która również wyczerpująco reguluje określone kwestie [26], zastosowanie znajduje w konsekwencji swoboda świadczenia usług.

b) W przedmiocie stanowiącego nadużycie powołania się na swobodę świadczenia usług

58. Republika Czeska uważa jednak, że spółka UPC DTH nie może powołać się na swobodę świadczenia usług, ponieważ ma ona siedzibę w Luksemburgu jedynie po to, aby świadczyć usługi w innych państwach członkowskich. Zatem korzysta ze swobody świadczenia usług w sposób stanowiący nadużycie.

21 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Centro Europa 7, pkt 76, 80.

22 — Ibidem, pkt 73, 77.

23 — Ibidem, pkt 85.

24 — Wyżej wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie Telekomunikacja Polska, pkt 29.

25 — Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 149, s. 22). Zobacz w tym względzie ww. w przypisie 9 wyrok w sprawie Telekomunikacja Polska, pkt 31 i nast.; a także zawisła [przed Trybunałem] sprawa C-388/13 UPC Magyarország.

26 — Wyroki: z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawach połączonych C-261/07 i C-299/07 VTB-VAB i Galatea, Zb.Orz. s. I-2949, pkt 52; z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie C-304/08 Plus Warenhandelsgesellschaft, Zb.Orz. s. I-217, pkt 41; ww. w przypisie 20 wyrok w sprawie Citroën Belux, pkt 20.

59. Do tej argumentacji należy dodać, że państwo członkowskie może zastosować środki mające na celu udaremnienie prób niezgodnego z prawem obchodzenia ustawodawstwa krajowego przez niektórych spośród jego obywateli, zasłaniających się prawami wynikającymi z traktatu. Nie jest również dozwolone takie powoływanie się na normy prawa Unii, które stanowiłoby nadużycie lub oszustwo [27].

60. Niemniej jednak należy uściślić korzystanie ze swobody podstawowej w celu odniesienia pożytku z korzystniejszych przepisów samo w sobie nie jest wystarczające, aby wyprowadzać z niego istnienie nadużycia tej swobody [28].

61. Nawet gdyby można było stwierdzić, że jedynym motywem przeniesienia spornej usługi z węgierskiej spółki na spółkę UPC DTH było stanowiące nadużycie uchylenie stosowania do tej usługi ustawodawstwa krajowego, to nie mogłoby to wyłączyć zastosowania swobody świadczenia usług. Jej zastosowanie jest bowiem kwestią odrębną od tej, czy państwo członkowskie może przedsięwziąć środki w celu zapobieżenia, by niektórzy z jego obywateli, wykorzystując – z nadużyciem – możliwości, jakie otwiera traktat, próbowali uchylić się od stosowania ustawodawstwa krajowego [29].

62. Brak jest zatem wskazówki przemawiającej za tym, by zastosowanie swobody świadczenia usług było wyłączone przez nadużycie. Ewentualne środki w celu zwalczania nadużycia należałoby zaś zbadać pod kątem tego, czy chodzi o ograniczenia swobody świadczenia usług, oraz w danym przypadku, czy są one uzasadnione.

c) Wniosek częściowy

63. Uregulowania krajowe dotyczące usług, które są świadczone z Luksemburga na terytorium Węgier i poprzez które usługodawca gwarantuje za wynagrodzeniem warunkowy dostęp do pakietu programów, obejmującego usługi programów radiowych i telewizyjnych transmitowanych przez satelitę, podlegają w konsekwencji swobodzie świadczenia usług, o której mowa w art. 56 TFUE, w zakresie, w jakim ani NRR, ani inne przepisy prawa wtórnego nie harmonizują ich przedmiotu w sposób wyczerpujący.

2. W przedmiocie właściwości organów węgierskich w zakresie kontroli

64. Pytanie dotyczące właściwości organów węgierskich ma na celu ustalenie, czy swoboda świadczenia usług zezwala na kontrolę usługi przez organy państwa odbiorcy. W tym względzie należy najpierw zbadać, czy taka kontrola ogranicza swobodę świadczenia usług, a później w stosownym przypadku sprawdzić, czy takie ograniczenie jest uzasadnione.

27 — Wyroki: z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie 33/74 van Binsbergen, Rec. s. 1299, pkt 13; z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-23/93 TV10, Rec. s. I-4795, pkt 20; z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie C-212/97 Centros, Rec. s. I-1459, pkt 24; z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-151/04 i C-152/04 Nadin i Nadin-Lux, Zb.Orz. s. I-11203, pkt 45.

28 — Wyżej wymienione w przypisie 27 wyroki: w sprawie TV10, pkt 15; w sprawie Centros, pkt 27; wyrok z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-196/04 Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas, Zb.Orz. s. I-7995, pkt 37.

29 — Wyżej wymienione w przypisie 27 wyroki: w sprawie TV10, pkt 15; w sprawie Centros, pkt 18; wyrok z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie C-123/11 A, pkt 26, 27.

65. Również w tym względzie należy przypomnieć, że w przypadku wyczerpującej harmonizacji przez prawo wspólnotowe właściwość organów krajowych nie podlega ocenie w świetle swobody świadczenia usług [30]. Wprawdzie wymogi dotyczące treści ochrony konsumenta w dziedzinie łączności elektronicznej nie są regulowane przez NRR, niemniej jednak zgodnie z art. 6 i z pkt 8 załącznika do dyrektywy o zezwoleniach państwa członkowskie mogą poddać zezwolenie ogólne na takie usługi regułom dotyczącym ochrony konsumenta, specyficznym dla sektora łączności elektronicznej. Zgodnie z art. 10 omawianej dyrektywy kontrola tych wymogów należy do krajowych organów regulacyjnych.

66. Swoboda świadczenia usług znajduje więc zastosowanie jedynie w takim zakresie, w jakim właściwość w zakresie kontroli nie wynika już z NRR lub z innych przepisów prawa wtórnego. Sądy krajowe muszą sprawdzić, w jakim stopniu tak jest.

67. W razie jeśli właściwość w zakresie spornej kontroli nie jest uregulowana w prawie wtórnym Unii, należy przypomnieć, że art. 56 TFUE wymaga zniesienia jakichkolwiek ograniczeń swobodnego świadczenia usług, nawet gdy ograniczenia te są stosowane bez różnicy w stosunku do zarówno krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli ograniczenia te są w stanie uniemożliwić, utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z prawem świadczy on takie same usługi [31].

68. Każda kontrola usługi jest w stanie uniemożliwić, utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy. Niemniej jednak w niniejszym przypadku w państwie, w którym usługodawca ma siedzibę, nie są świadczone analogiczne [porównywalne] usługi. Spółka UPC DTH nie świadczy bowiem w Luksemburgu usługi dostępu do pakietu programów.

69. Mimo to należy stwierdzić, że również w tego rodzaju sytuacjach ograniczenia swobodnego świadczenia usług wymagają uzasadnienia [32]. Przy ocenie takiego uzasadnienia brak krajowej działalności usługowej może mieć z pewnością znaczenie. Przykładowo myśl, że powtórzenie kontroli w państwie pochodzenia przez państwo odbiorcy z reguły nie jest konieczne [33], nasuwa się tylko wtedy, gdy kontrola odbywa się w państwie pochodzenia.

70. Nie narusza to jednak pojęcia ograniczenia. Obejmuje ono więc wszystkie środki, które są w stanie uniemożliwić, utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym nie świadczy on analogicznych usług. W konsekwencji kontrola usługi spółki UPC DTH przez organy węgierskie stanowi ograniczenie.

71. Takie ograniczenie swobody świadczenia usług może być jednak uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, jeżeli mają one zastosowanie do wszystkich osób lub przedsiębiorstw wykonujących działalność na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, z zastrzeżeniem, że jest ono odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia, oraz w zakresie, w jakim interes ten nie jest chroniony przepisami, jakim podlega usługodawca w państwie członkowskim siedziby [34].

30 — Zobacz pkt 52 powyżej.

31 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, Zb.Orz. s. I-7633, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawach połączonych C-447/08 i C-448/08 Sjöberg i Gerdin, Zb.Orz. s. I-6921, pkt 32; z dnia 4 października 2011 r. w sprawach połączonych C-403/08 i C-429/08 Football Association Premier League i in., Zb.Orz. s. I-9083, pkt 85.

32 — Zobacz ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie Carmen Media Group, pkt 55 i nast.; ww. w przypisie 27 wyrok w sprawie TV10, pkt 17 i nast.

33 — Zobacz wyroki: z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-355/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I-1221, pkt 35–38; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-171/02 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. s. I-5645, pkt 60; z dnia 17 marca 2011 r. w sprawach połączonych C-372/09 i C-373/09 Peñarroja Fa, Zb.Orz. s. I-1785, pkt 54.

34 — Wyżej wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawach połączonych Peñarroja Fa, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

72. W niniejszej sprawie brak jest podstaw przemawiających za tym, że spółka UPC DTH powinna zostać poddana innej kontroli niż krajowe podmioty świadczące usługi.

73. W zakresie, w jakim kontrole mają na celu egzekwowanie ochrony konsumenta, należy przypomnieć, że cel ten jest zaliczany do tych celów, które można uznać za nadrzędne wymogi interesu publicznego, które mogą uzasadniać ograniczenie swobodnego świadczenia usług [35].

74. Mimo że określone formy kontroli mogą być nieproporcjonalne, to nie można stwierdzić, że dotyczy to już podstawowej kompetencji organów państwa przyjmującego w odniesieniu do kontroli spornej usługi. Taka kompetencja może zasadniczo promować ochronę konsumenta. Z uwagi na to, że w państwie pochodzenia nie można stwierdzić porównywalnych kontroli, owa kompetencja może zostać uznana również za konieczną w ramach swobody oceny przysługującej państwu przyjmującemu. Nie można również zakładać, że wkład takiej właściwości jest nieproporcjonalny do związanych z nią utrudnień.

75. Wniosek ten odpowiada poza tym ocenie prawodawcy unijnego przy uchwalaniu dyrektywy o zezwoleniach, która nawet jeśli nie miałaby mieć zastosowania do konkretnych kontroli, to przewiduje taką właściwość kontrolną państwa odbiorcy w odniesieniu do warunków związanych z ogólnym zezwoleniem.

76. Ponadto orzeczenie Trybunału potwierdza, że państwo członkowskie może uznać za nadawcę krajowego nadawcę radiowo-telewizyjnego, który ustanowił przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim w celu świadczenia tam usług przeznaczonych dla terytorium pierwszego państwa, gdyż celem tego środka jest zapobieganie możliwości bezprawnego unikania zobowiązań wynikających z ustawodawstwa krajowego przez nadawców w innym państwie członkowskim poprzez korzystanie w sposób stanowiący nadużycie ze swobód gwarantowanych na mocy traktatu, w tym przypadku zobowiązań zmierzających do zapewnienia pluralistycznej i niekomercyjnej treści programów [36].

77. O ile samo prawo wtórne Unii nie reguluje kompetencji, o tyle art. 56 TFUE nie stoi na przeszkodzie organom państw członkowskich w przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w odniesieniu do usług, które są świadczone z innego państwa członkowskiego i poprzez które usługodawca gwarantuje za wynagrodzeniem warunkowy dostęp do pakietu programów, obejmującego jednocześnie usługi programów radiowych i telewizyjnych.

3. W przedmiocie konieczności rejestracji i posiadania oddziału na terytorium Węgier

78. W pytaniu trzecim sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy wymóg rejestracji usługi na Węgrzech [lit. b)] lub nawet posiadania zakładu [lit. c)] jest zgodny ze swobodą świadczenia usług. Na wstępie należy jednak rozważyć wątpliwości co do dopuszczalności tego pytania [lit. a)].

a) W przedmiocie dopuszczalności pytania trzeciego

79. Węgry i węgierski organ regulacyjny kwestionują dopuszczalność tego pytania z uwagi na to, że spór w postępowaniu głównym nie dotyczy ani kwestii rejestracji, ani kwestii oddziału. Ich zdaniem pytanie to nie jest zatem niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym.

35 — Wyroki: z dnia 26 lutego 1991 r. w sprawie C-180/89 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-709, pkt 20; z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04 Cipolla i in., Zb.Orz. s. I-11421, pkt 64; z dnia 12 września 2013 r. w sprawie C-475/11 Konstantinides, pkt 51.

36 — Wyżej wymieniony w przypisie 27 wyrok w sprawie TV10, pkt 21.

80. Co najmniej kwestia rejestracji wydaje się rzeczywiście przedmiotem kolejnego sporu, który doprowadził do wystąpienia z kolejnym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z identycznymi pytaniami [37].

81. Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd odsyłający w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Trybunał może odmówić wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym lub gdy problem jest natury hipotetycznej, lub też gdy Trybunał nie dysponuje informacjami na temat stanu faktycznego czy prawnego, które są niezbędne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione [38].

82. Na wniosek Trybunału o wyjaśnienia zgodnie z art. 101 regulaminu postępowania sąd odsyłający stwierdził ponadto, że udzielenie odpowiedzi na to pytanie może mieć również znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie głównej.

83. Z uwagi na to, że Trybunał nie może więc z pewnością wykluczyć, iż sąd odsyłający w sprawie głównej może orzec również o tych aspektach konfliktu pomiędzy spółką UPC DTH a organem regulacyjnym, nie można stwierdzić, że to pytanie *nie ma w sposób oczywisty* żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym lub że problem jest natury hipotetycznej. Należy zatem na nie odpowiedzieć. Poza tym odpowiedź w niniejszym postępowaniu może ułatwić załatwienie wyżej wymienionego drugiego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

b) W przedmiocie obowiązku rejestracji

84. Jeżeli chodzi o rejestrację spornej usługi w państwie przeznaczenia, już z art. 3 ust. 2 i 3 dyrektywy o zezwoleniach wynika, że podmioty świadczące usługi łączności elektronicznej mogą zostać zobowiązane do dokonania wobec organu regulacyjnego notyfikacji zawierającej określone informacje przed rozpoczęciem działalności w danym państwie członkowskim.

85. Zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach informacje te muszą wystarczyć do prowadzenia rejestru, jednakowoż zgodnie z art. 3 ust. 2 zdanie drugie od danego przedsiębiorstwa nie można żądać uzyskania jednoznacznej decyzji lub innego aktu administracyjnego od krajowego organu regulacyjnego przed rozpoczęciem wykonywania uprawnień wynikających z zezwolenia. Zdanie trzecie dokładnie wyjaśnia, że po dokonaniu stosownej notyfikacji, jeżeli była ona wymagana, przedsiębiorca może rozpocząć działalność.

86. W odniesieniu do rejestracji dalej idące wymogi dotyczące podmiotów świadczących usługi łączności elektronicznej są więc wyłączone już przez art. 3 dyrektywy o zezwoleniach. Nie mogą one być więc również oceniane w świetle swobody świadczenia usług.

87. W konsekwencji oceny uregulowań krajowych, które zobowiązują przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich do zarejestrowania się w krajowym organie, jeżeli świadczą usługi łączności elektronicznej na rzecz krajowych konsumentów, należy dokonywać wyłącznie w świetle art. 3 dyrektywy o zezwoleniach.

37 — Sprawa C-563/13 UPC DTH (II).

38 — Wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Rec. s. I-4921, pkt 61; z dnia 7 października 2010 r. w sprawie C-515/08 dos Santos Palhota i in., Zb.Orz. s. I-9133, pkt 20; z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-651/11 X, pkt 20, 21.

c) W przedmiocie konieczności posiadania oddziału

88. Wymóg, by przedsiębiorstwo utworzyło stały oddział lub spółkę zależną w państwie członkowskim, w którym świadczy usługi, sprzeciwia się bezpośrednio istocie swobodnego świadczenia usług, ponieważ uniemożliwia świadczenie w tym państwie usług przez usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim. Również na tym polega zatem ograniczenie swobody świadczenia usług [39].

89. Wymóg ten może jednak ułatwiać skuteczną kontrolę [40]. Poprzez krajowy oddział właściwe organy uzyskują bowiem dostęp do informacji, osób i majątku przedsiębiorstwa świadczącego usługi.

90. Niemniej jednak obowiązek ustanowienia oddziału szczególnie mocno ogranicza swobodę świadczenia usług. Neguje [41] ją bowiem w pewnym stopniu i praktycznie uniemożliwia korzystanie z niej. Dlatego też zdaniem Trybunału nie jest on z reguły konieczny. Z jednej strony państwo przyjmujące musi bowiem uwzględnić równoważne obowiązki w państwie pochodzenia [42], a z drugiej strony może żądać od danego usługodawcy dowodów na to, że w państwie przyjmującym spełnia on uzasadnione wymogi dla świadczenia danej usługi w państwie pochodzenia [43].

91. W niniejszej sprawie nie można stwierdzić, że niezbędne są szersze możliwości kontroli, które skutkowałyby ustanowieniem lokalnego oddziału lub spółki zależnej. Przeciwnie: regulacja dotycząca kontroli treści programów telewizyjnych, czyli dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych, zakłada, że w każdym razie w odniesieniu do nadawców telewizyjnych taki oddział nie jest wymagany [44]. Z poszanowaniem znaczenia ochrony konsumenta, na przedsiębiorstwa, które jedynie przekazują te treści, nie powinny być nakładane bardziej restrykcyjne wymogi. Ponadto obowiązek ustanowienia zakładu byłby co najmniej sprzeczny z celami ułatwionego zezwolenia na usługi łączności na podstawie NRR.

92. Artykuł 56 TFUE sprzeciwia się zatem wymogowi przewidującemu, że usługa, poprzez którą usługodawca gwarantuje za wynagrodzeniem warunkowy dostęp do pakietu programów, obejmującego jednocześnie usługi programów radiowych i telewizyjnych transmitowanych przez satelitę, może być świadczona jedynie za pośrednictwem oddziału w państwie członkowskim odbioru tej usługi lub mającej tam siedzibę autonomicznej osoby prawnej.

V – Wnioski

93. Proponuję zatem, by Trybunał udzielił na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym następującej odpowiedzi:

1) Usługa, w ramach której usługodawca gwarantuje za wynagrodzeniem warunkowy dostęp do pakietu programów, obejmującego jednocześnie usługi programów radiowych i telewizyjnych transmitowanych przez satelitę, stanowi usługę łączności elektronicznej w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy ramowej, jeżeli jej przedmiotem jest przekazywanie sygnałów w sieciach łączności elektronicznej. Dostawców tej usługi należy w konsekwencji zaklasyfikować jako świadczących usługi łączności elektronicznej.

39 — Wyrok z dnia 21 stycznia 2010 r. w sprawie C-546/07 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-439, pkt 39.

40 — Wyrok z dnia 20 maja 1992 r. w sprawie C-106/91 Ramrath, Rec. s. I-3351, pkt 45.

41 — Wyroki: z dnia 4 grudnia 1986 r. w sprawie 205/84 Komisja przeciwko Niemcom, s. 3755, pkt 52; z dnia 6 czerwca 1996 r. w sprawie C-101/94 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-2691, pkt 31. Zobacz już ww. w przypisie 27 wyrok w sprawie van Binsbergen, pkt 11.

42 — Wyżej wymieniony w przypisie 41 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 47; wyrok z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie C-496/01 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-2351, pkt 71.

43 — Wyżej wymieniony w przypisie 42 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 70, 72 i nast.

44 — Zobacz art. 3 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych z dnia 10 marca 2010 r.; a także wyrok z dnia 22 września 2011 r. w sprawach połączonych C-244/10 i C-245/10 Mesopotamia Broadcast i Roj TV, Zb.Orz. s. I-8777, pkt 35, 36.

2) Usługa, w ramach której usługodawca gwarantuje za wynagrodzeniem warunkowy dostęp do pakietu programów, obejmującego jednocześnie usługi programów radiowych i telewizyjnych transmitowanych przez satelitę, może obejmować systemy dostępu warunkowego w rozumieniu art. 2 lit. ea) i f) dyrektywy ramowej, jednakże z tego względu nie należy jej uznawać ogółem za taki system.

3) Uregulowania krajowe dotyczące usługi, która jest świadczona z Luksemburga na terytorium Węgier i poprzez którą usługodawca gwarantuje za wynagrodzeniem warunkowy dostęp do pakietu programów, obejmującego jednocześnie usługi programów radiowych i telewizyjnych transmitowanych przez satelitę, podlegają swobodzie świadczenia usług na mocy art. 56 TFUE w zakresie, w jakim ani nowe ramy prawne dla łączności elektronicznej, ani inne przepisy prawa wtórnego nie harmonizują ich przedmiotu w sposób wyczerpujący.

4) O ile samo prawo wtórne Unii nie reguluje kompetencji, o tyle art. 56 TFUE nie stoi na przeszkodzie organom państw członkowskich w przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w odniesieniu do usług, które są świadczone z innego państwa członkowskiego i poprzez które usługodawca gwarantuje za wynagrodzeniem warunkowy dostęp do pakietu programów, obejmującego jednocześnie usługi programów radiowych i telewizyjnych.

5) Oceny uregulowań krajowych, które zobowiązują przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich do zarejestrowania się w organach krajowych, jeżeli owe przedsiębiorstwa świadczą usługi łączności elektronicznej na rzecz krajowych konsumentów, należy dokonywać wyłącznie w świetle art. 3 dyrektywy o zezwoleniach.

6) Artykuł 56 TFUE sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że usługa, poprzez którą usługodawca gwarantuje za wynagrodzeniem warunkowy dostęp do pakietu programów, obejmującego jednocześnie usługi programów radiowych i telewizyjnych transmitowanych przez satelitę, może być świadczona jedynie za pośrednictwem oddziału w państwie członkowskim odbioru tej usługi lub mającej tam siedzibę autonomicznej osoby prawnej.