Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 30. januarja 2014[1]

Zadeva C-475/12

UPC DTH Sàrl
proti
Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Fővárosi Törvényszék [Ungarn])

„Skupni regulativni okvir za elektronska komunikacijska omrežja in storitve — Svoboda opravljanja storitev — Pristojnost za nadzor čezmejnega opravljanja storitev — Registracija — Obveznost ustanovitve sedeža“

I – Uvod

1. Po reorganizaciji poslovanja mednarodne skupine madžarskim gledalcem satelitskega dostopa do nekaterih televizijskih programov ne ponuja več njena madžarska hčerinska družba, temveč njena luksemburška hčerinska družba. Zaradi pritožb madžarskih naročnikov madžarski regulativni organ za elektronske komunikacije razpravlja s tem luksemburškim podjetjem o tem, ali je madžarski organ kljub prestrukturiranju upravičen do izvajanja nekaterih nadzornih ukrepov.

2. Pristojnost madžarskega regulativnega organa bi bila podana zlasti, če bi luksemburško podjetje ponujalo elektronsko komunikacijsko storitev v smislu novega regulativnega okvira (v nadaljevanju: NRO) za elektronske komunikacijske storitve. Vendar prednostna naloga NRO ni zagotavljanje varstva potrošnikov, ki je sporno v postopku v glavni stvari, temveč je to razporeditev omejenih virov, na primer frekvenc in upravljanja omrežij, zlasti z vidika konkurenčnega prava. Zato je treba upoštevati tudi oceno nadzora glede na svobodo opravljanja storitev, ki pa zahteva natančno razmejitev od predpisov NRO.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

II – Pravni okvir

3. NRO sestoji poleg iz Okvirne direktive[2] še iz Direktive o odobritvi,[3] Direktive o dostopu,[4] Direktive o univerzalnih storitvah[5] ter Direktive o varstvu podatkov in elektronskih komunikacijah[6]. Slednja za obravnavani primer sicer ni pomembna.

A – *Okvirna direktiva*

4. V uvodni izjavi 10 Okvirne direktive je navedeno, da lahko zakonsko urejene storitve sovpadajo s storitvami, ki niso zakonsko urejene:

„[…] Eno podjetje, na primer ponudnik internetnih storitev, lahko ponudi elektronsko komunikacijsko storitev, kot je dostop do interneta, in storitve, ki niso zajete v tej direktivi, kot je zagotavljanje internetnih vsebin.“

5. Predmet Okvirne direktive in NRO je določen v členu 1 Okvirne direktive:

„(1) Ta direktiva vzpostavlja usklajeni okvir za zakonsko urejanje elektronskih komunikacijskih storitev, elektronskih komunikacijskih omrežij, pripadajočih naprav in storitev […]. Določa naloge nacionalnih regulativnih organov in tudi vrsto postopkov za zagotovitev usklajene uporabe regulativnega okvira v celotni Skupnosti.

(2) […]

(3) Ta direktiva in posebne direktive ne posegajo v ukrepe, sprejete na ravni Skupnosti ali nacionalni ravni v skladu z zakonodajo Skupnosti za izpolnitev ciljev, ki so v splošnem interesu, zlasti v zvezi z urejanjem vsebin in avdiovizualne politike.“

6. V členu 2 Okvirne direktive so opredeljeni predvsem elektronska komunikacijska omrežja in storitve ter sistemi s pogojnim pristopom:

„Za namene te direktive:

a) ‚elektronsko komunikacijsko omrežje‘ pomeni prenosne sisteme in, kjer je primerno, komutacijsko ali usmerjalno opremo ter druge vire […], ki omogočajo prenos signalov po žicah, z radijskimi valovi, z optičnimi ali drugimi elektromagnetnimi sredstvi, vključno s satelitskimi omrežji, fiksnimi (vodovno in paketno komutiranimi, vključno z internetom) in mobilnimi prizemnimi omrežji, električnimi kabelskimi sistemi, če se uporabljajo za prenos signalov, omrežji, ki se uporabljajo za radijsko in televizijskoradiodifuzijo, ter z omrežji kabelske televizije, ne glede na vrsto prenesenih informacij;

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL L 337, str. 37).

3 — Direktiva 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140.

4 — Direktiva 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (Direktiva o dostopu) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 323), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140.

5 — Direktiva 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 367), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL L 337, str. 11).

6 — Direktiva 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 514), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136/ES.

[…]

c) ‚elektronska komunikacijska storitev' pomeni storitev, ki se navadno opravlja za plačilo in je v celoti ali pretežno sestavljena iz prenosa signalov po elektronskih komunikacijskih omrežjih ter vključuje telekomunikacijske storitve in storitve prenosa po omrežjih, ki se uporabljajo za radiodifuzijo, izključuje pa storitve, s katerimi se zagotavljajo vsebine ali izvaja redakcijski nadzor nad vsebinami, ki se pošiljajo po elektronskih komunikacijskih omrežjih in z elektronskimi komunikacijskimi storitvami; ne vključuje storitev informacijske družbe, opredeljenih v členu 1 Direktive 98/34/ES[7], ki niso v celoti ali pretežno sestavljene iz prenosa signalov po elektronskih komunikacijskih omrežjih;

[…]

ea) ‚pripadajoče storitve' pomenijo storitve, povezane z elektronskim komunikacijskim omrežjem in/ali elektronsko komunikacijsko storitvijo, ki omogočajo in/ali podpirajo zagotavljanje storitev po tem omrežju in/ali s to storitvijo ali pa imajo možnosti za to in med drugim vključujejo sisteme za pretvorbo številk ali sisteme, ki zagotavljajo enakovredno delovanje, sisteme s pogojnim dostopom in elektronske programske vodnike ter druge storitve, kot so storitve za ugotavljanje identitete, lokacije in prisotnosti;

f) ‚sistem s pogojnim dostopom' pomeni vsak tehnični ukrep in/ali ureditev, pri katerem je dostop do zaščitene radijske ali televizijske radiodifuzijske storitve v nekodirani obliki pogojen z naročnino ali drugo obliko predhodne individualne avtorizacije."

B – *Direktiva o odobritvi*

7. Uvodna izjava 20 Direktive o odobritvi vsebuje pojasnilo o kopičenju več poslovnih dejavnosti v enem podjetju:

„Eno podjetje, na primer obratovalec kabelskega omrežja, lahko ponudi elektronsko komunikacijsko storitev, na primer prenos televizijskih signalov, in storitve, ki niso zajete v to direktivo, na primer komercializacijo ponudbe storitev zvočnih ali televizijskih radiodifuzijskih vsebin, zato se lahko temu podjetju naložijo dodatne obveznosti v zvezi z njegovo dejavnostjo ponudnika ali distributerja vsebin v skladu z drugimi določbami, ne z določbami iz te direktive, ne da bi to posegalo v seznam pogojev iz priloge k tej direktivi."

8. V členu 3 Direktive o odobritvi so določeni pogoji za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij ali storitev:

„(1) […]

(2) Za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij ali elektronskih komunikacijskih storitev lahko velja samo splošna odobritev, ne da bi to posegalo v posebne obveznosti iz člena 6(2) ali v pravice uporabe iz člena 5. Od zadevnega podjetja se lahko zahteva, da predloži uradno obvestilo, ne zahteva pa se, da pred uveljavljanjem pravic, ki izhajajo iz te odobritve, od nacionalnega regulativnega organa pridobi izrecno odločbo ali drugi upravni akt. Podjetje lahko po uradnem obvestilu, če se to zahteva, začne z opravljanjem dejavnosti, po potrebi ob upoštevanju določb o pravicah uporabe iz členov 5, 6 in 7.

7 — Direktiva 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337), kakor je bila spremenjena z Direktivo 98/48/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 20. julija 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 21, str. 8).

Od podjetij, ki zagotavljajo čezmejne elektronske komunikacijske storitve podjetjem, ki imajo sedež v več državah članicah, se zahteva samo eno uradno obvestilo na zadevno državo članico.

(3) V uradnem obvestilu iz odstavka 2 se zahtevata samo ena izjava, ki jo da pravna ali fizična oseba nacionalnemu regulativnemu organu o tem, da namerava začeti z zagotavljanjem elektronskih komunikacijskih omrežij ali storitev, in predložitev minimalnih informacij, ki so potrebne, da lahko nacionalni regulativni organ vodi evidenco ali seznam ponudnikov elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev. Te informacije morajo biti omejene na tiste, ki so potrebne za identifikacijo ponudnika, to so na primer matične številke podjetij, kontaktne osebe ponudnika, naslov ponudnika, kratek opis omrežja ali storitve in predvideni datum začetka opravljanja dejavnosti.“

9. Za splošno odobritev, navedeno v členu 3 Direktive o odobritvi, smejo veljati v skladu s členom 6 pogoji, navedeni v Prilogi. Točka 8 Priloge posebej določa predpise o varstvu potrošnikov, ki se nanašajo na področje elektronskih komunikacij.

C – *Direktiva o univerzalnih storitvah*

10. Člen 1(4) Direktive o univerzalnih storitvah določa, da druge določbe o varstvu potrošnikov ostanejo nespremenjene: „Določbe te direktive, ki urejajo pravice končnih uporabnikov, se uporabljajo brez poseganja v predpise Skupnosti o varstvu potrošnikov, zlasti v direktivah 93/13/EGS in 97/7/ES, ter brez poseganja v nacionalne predpise, ki so v skladu z zakonodajo Skupnosti.“

D – *Direktiva 2009/140*

11. V uvodni izjavi 5 Direktive 2009/140 je strnjen cilj NRO:

„Cilj je, da bi ob razvoju konkurence na trgu postopno odpravili *ex ante* pravila, specifična za ta sektor, tako da bi elektronske komunikacije nazadnje urejalo le konkurenčno pravo. Zaradi močne konkurenčne dinamike na trgih elektronskih komunikacij v zadnjih letih je nujno zagotoviti, da se *ex ante* regulativne obveznosti naložijo le, če ni učinkovite in trajnostne konkurence.“

III – Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

12. UPC DTH je gospodarska družba s sedežem v Luksemburgu, ki se ukvarja s prodajo programskih paketov, ki vsebujejo storitve radijskih in avdiovizualnih programov. V tem okviru iz svojega luksemburškega sedeža ponuja storitve naročnikom v drugih državah članicah, zlasti na Madžarskem.

13. Prenos programov, ki jih proizvajajo tretji, se prenaša prek satelita. Iz navedb strank izhaja, da družba UPC DTH ni lastnica satelitske infrastrukture, ampak uporablja storitve tretjih. Družba UPC DTH prav tako ni odgovorna za redakcijski nadzor nad programom. Plačilo za storitev vključuje stroške prenosa in pristojbine, ki se plačujejo ponudnikomradiotelevizijskih programov ter družbam za skupno upravljanje v okviru objave njihovih vsebin.

14. Prva, ki je leta 2000 začela ponujati to storitev, je bila sestrska družba UPC DTH na Madžarskem. Leta 2010 je bila ta storitev prenesena na družbo UPC DTH, ki jo od takrat dalje izvaja – skupaj z ustreznimi storitvami za Češko republiko in Slovaško republiko.

15. Družba UPC DTH se ne strinja s podpredsednikom madžarskega državnega organa za medije in komunikacije (Nemzeti Media-és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese) glede tega, ali je v okviru postopka nadzora trga zavezana predložiti dokumentacijo in druge podatke iz svojega registra o pogodbenih razmerjih s posameznim naročnikom.

16. Družba UPC DTH se sklicuje na dejstvo, da je pristojni luksemburški organ, Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR – luksemburški regulativni institut), izdal uradno mnenje, v skladu s katerim so storitve, ki jih opravlja tožeča stranka, v pristojnosti Luksemburga in storitve, ki jo opravlja tožeča stranka, v skladu z luksemburškim zakonom ni mogoče šteti za elektronsko komunikacijsko storitev.

17. Postopek poteka pred sodiščem Fővárosi Törvényszék. To je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo šest vprašanj:

„1. Ali je člen 2(c) Okvirne direktive mogoče razlagati tako, da je treba storitev, s katero ponudnik storitve proti plačilu zagotavlja pogojni dostop do programskega paketa, ki vsebuje hkrati radijske in televizijske programske storitve in ki se prenaša po satelitu, šteti za elektronsko komunikacijsko storitev?

2. Ali je Pogodbo o delovanju Evropske unije mogoče razlagati tako, da se za storitev, opisano v prvem vprašanju, uporablja načelo prostega pretoka storitev med državami članicami, če gre za storitev, ki se iz Luksemburga izvaja na ozemlju Madžarske?

3. Ali je Pogodbo o delovanju Evropske unije mogoče razlagati tako, da ima pri storitvi, opisani v prvem vprašanju, namembna država, za katero je namenjena storitev, pravico omejiti izvajanje tovrstnih storitev, in sicer z zahtevo, da se mora izvajalec storitve obvezno registrirati v državi članici in da mora ustanoviti podružnico ali samostojni pravni subjekt, ter da se tovrstne storitve lahko izvajajo le prek podružnice ali samostojnega pravnega subjekta?

4. Ali je Pogodbo o delovanju Evropske unije mogoče razlagati tako, da so upravni postopki v zvezi s storitvami, opisanimi v prvem vprašanju – neodvisno od države članice, v kateri deluje ali ima sedež podjetje, ki zagotavlja storitve – v upravni pristojnosti države članice, ki je krajevno pristojna glede na kraj zagotavljanja storitev?

5. Ali je člen 2(c) Okvirne direktive mogoče razlagati tako, da je storitev, opisano v prvem vprašanju, treba šteti za elektronsko komunikacijsko storitev ali za storitev uporabe s pogojnim dostopom, opredeljenim v členu 2(f) Okvirne direktive?

6. Ali je glede na vse zgoraj navedeno mogoče upoštevne določbe razlagati tako, da je izvajalca storitve, opisane v prvem vprašanju, treba v skladu s pravom Skupnosti šteti za izvajalca elektronskih komunikacijskih storitev?

18. Pisna stališča so predložili družba UPC DTH, madžarski državni organ za medije in komunikacije (v nadaljevanju: madžarski regulativni organ) skupaj z Madžarsko, Kraljevina Belgija, Češka republika, Republika Litva, Kraljevina Nizozemska, Romunija, Slovaška republika in Evropska komisija. Obravnave so se 20. novembra 2013 udeležili družba UPC DTH, madžarski regulativni organ, Madžarska, Češka republika in Komisija.

IV – Pravna analiza

19. Namen vprašanja za predhodno odločanje je ugotoviti, ali sme madžarski regulativni organ nadzirati dejavnost družbe UPC DTH. V ta namen je predložena vprašanja mogoče umestiti na dve tematski področji: vprašanja 1, 5 in 6 predložitvenega sodišča se v bistvu nanašajo na vprašanje, ali spada dejavnost družbe UPC DTH kot „elektronska komunikacijska storitev“ na področje uporabe NRO, torej v nove pravne okvire za elektronske komunikacijske storitve (točka A). Pri vprašanjih 2, 3 in 4 pa gre za to, ali svoboda opravljanja storitev v skladu s členom 56 PDEU nasprotuje nadzoru madžarskih organov nad družbo UPC DTH (točka B).

20. Lahko bi dvomili, da je potreben odgovor na oba tematska sklopa vprašanj. Ker NRO izčrpno usklajuje nekatera vprašanja, izključuje uporabo svobode opravljanja storitev.[8] Vendar pa to ne velja nujno za opredelitev elektronske komunikacijske storitve. Če namreč država članica razmeji pristojnost regulativnega organa glede te opredelitve, vendar ji za storitve, ki so tako v njeni pristojnosti, podeljuje nadzorno pristojnost, ki presega ureditev na podlagi NRO, je lahko vloga svobode opravljanja storitev v zvezi s to razširjeno pristojnostjo kljub NRO bistvena.

21. Za take ukrepe pa gre v tej zadevi. Iz predloga za predhodno odločanje izhaja, da želi madžarski regulativni organ preučiti predvsem razmerje med družbo UPC DTH in njenimi naročniki, torej zagotavljanje varstva potrošnikov. Slednje ni izčrpno usklajeno v NRO.[9] Vendar pa je treba v vsakem posameznem primeru natančno preučiti, ali ni posamično vprašanje že obravnavano v NRO.

A – *Pravna ureditev elektronskih komunikacijskih storitev*

22. Pravna ureditev elektronskih komunikacijskih storitev, ki izhaja iz NRO, se v bistvu nanaša na prenos elektronskih signalov. Potem ko so bile take storitve prenosa dolgo v državnem monopolu, je cilj NRO v skladu z uvodno izjavo 10 Direktive 2009/140, da bi ob razvoju konkurence na trgu postopno odpravili *ex ante* pravila, tako da bi elektronske komunikacije nazadnje urejalo le konkurenčno pravo.

23. Direktiva o odobritvi stremi k cilju odprave *ex ante* pravil tako, da ponudnike storitev podreja relativno nepomembnim pogojem za odobritev. Vendar pa eno dovoljenje ne zadostuje nujno za celotno Unijo. Vsaka država članica, v kateri se ponuja storitev, marveč lahko izda lastno dovoljenje iz člena 3(2) te direktive.

24. Poleg tega Direktiva o odobritvi vsebuje določbe o pravici do uporabe radijskih frekvenc, katerih upravljanje je tudi zajeto v Okvirni direktivi.

25. Poleg tega se lahko podjetjem s pomembno tržno močjo v skladu z Direktivo o dostopu naložijo posebne obveznosti, tako da lahko na upoštevne trge vstopajo tudi druga podjetja. Ti predpisi temeljijo na tako imenovani doktrini osnovne infrastrukture, ki je obravnavana v povezavi s prepovedjo zlorabe prevladujočega položaja v skladu s členom 102 PDEU.[10]

26. Končno naj bi Direktiva o univerzalnih storitvah zagotavljala, da imajo vsi končni uporabniki dostop do nekaterih osnovnih storitev. Manj pomembna Direktiva o varstvu podatkov in elektronskih komunikacijah pa se nanaša predvsem na posebne zahteve varstva podatkov na tem področju.

1. Uvrstitev nasprotujočih si storitev v NRO za elektronske komunikacije

27. S prvim in šestim vprašanjem naj bi bilo pojasnjeno, ali družba UPC DTH zagotavlja elektronske komunikacijske storitve v smislu člena 2(c) Okvirne direktive, ki spada v NRO.

8 — Sodba z dne 31. januarja 2008 v zadevi Centro Europa 7 (C-380/05, ZOdl., str. I-349, točki 73 in 77).

9 — Sodba z dne 11. marca 2010 v zadevi Telekomunikacja Polska (C-522/08, ZOdl., str. I-2079, točka 29).

10 — Glej sodbe z dne 6. aprila 1995 v združenih zadevah RTE in ITP proti Komisiji (C-241/91 P in C-242/91 P, Recueil, str. I-743, točka 52 in naslednje); z dne 26. novembra 1998 v zadevi Bronner (C-7/97, Recueil, str. I-7791, točka 37 in naslednje) in z dne 17. februarja 2011 v zadevi TeliaSonera Sverige (C-52/09, ZOdl., str. I-527, točka 60 in naslednje).

28. Navedena opredelitev zajema storitev, ki se navadno opravlja za plačilo in je v celoti ali pretežno sestavljena iz prenosa signalov po elektronskih komunikacijskih omrežjih ter vključuje telekomunikacijske storitve in storitve prenosa po omrežjih, ki se uporabljajo za radiodifuzijo, izključuje pa storitve, s katerimi se zagotavljajo vsebine ali izvaja redakcijski nadzor nad vsebinami, ki se pošiljajo po elektronskih komunikacijskih omrežjih in z elektronskimi komunikacijskimi storitvami. Poleg teh so izključene storitve informacijskih družb v smislu člena 1 Direktive 98/34/ES, ki niso v celoti ali pretežno sestavljene iz prenosa signalov po elektronskih komunikacijskih omrežjih.

a) Prenos signalov

29. Zadevna storitev vključuje prenos signalov po elektronskih komunikacijskih omrežjih, in sicer s prenosom prek satelita. Sistemi za prenos in drugi viri, ki omogočajo prenos signalov po satelitskih omrežjih, so v skladu s členom 2(a) Okvirne direktive „elektronska komunikacijska omrežja“. Omrežja, ki se uporabljajo za radijsko in televizijsko radiodifuzijo, so v tej opredelitvi izrecno navedena.

30. Dejstvo, da satelitski prenos izvedejo tretje osebe, ne postavlja pod vprašaj te opredelitve storitve v nasprotju z mnenjem družbe UPC DTH. Družba UPC DTH namreč ne omogoča le dostopa do svoje storitve prek od te storitve neodvisnega obstoječega omrežja, kot je internet ali telefonsko omrežje, temveč najprej poskrbi za prenos in omogoča dostop naročnikom na Madžarskem.

31. Dejstvo, da imajo naročniki na Madžarskem dostop, je ključno pri odločanju o tem, ali je v tej državi članici sploh potrebna ureditev storitve v skladu z NRO. V državah članicah, v katerih se sprejema satelitski prenos, vendar ga ni mogoče dekodirati, ker družba UPC DTH nima tovrstne ponudbe , namreč ni potrebe po ureditvi. Zato pravi naslovnik za sprejetje regulativnih ukrepov v skladu z NRO ni satelitski operater, ampak kvečjemu družba UPC DTH.

b) Ponudba vsebin

32. Poleg tega je nesporno, da se v zvezi z odplačno storitvijo, ki jo ponuja družba UPC DTH, ne izvaja noben redakcijski nadzor nad oddajanimi programi.

33. Nasprotno, storitev družbe UPC DTH na prvi pogled deluje, kot da zagotavlja vsebine. V tem primeru v skladu s členom 2(c) Okvirne direktive ne bi šlo za elektronsko komunikacijsko storitev.

34. S tem vprašanjem se je nedavno apeliralo na Sodišče v zvezi s podobno storitvijo nizozemske sestrske družbe družbe UPC DTH, ki se je nanašala na prenos programskih paketov prek kabelskega omrežja. Glede na to upoštevne direktive, predvsem Okvirna direktiva in Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah,[11] ki se nanaša na vsebino, jasno razlikujejo med produkcijo vsebino, ki predvideva redakcijski nadzor, in prenašanjem vsebine brez kakršnega koli redakcijskega nadzora, pri čemer za vsebino in njen prenos veljata ločeni ureditvi, ki sledita vsaka svojim ciljem in nimata zveze ne s strankami zagotovljenih storitev ne s strukturo stroškov prenosa, ki se jim zaračunavajo.[12]

35. Zato ni vprašanje, ali je predmet storitve ponudba vsebine, da bi bila izključena iz opredelitve elektronskih komunikacijskih storitev, ampak ali vključuje *produkcijo* in/ali redakcijski nadzor. To pa v obravnavanem primeru ni tako.

11 — Direktiva 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (UL L 95, str. 1).

12 — Sodba z dne 7. novembra 2013 v zadevi UPC Nederland (C-518/11, točka 41).

c) Bistvo storitve

36. Kljub temu bi lahko šlo za storitev, ki je izključena iz uporabe NRO, ker je *v celoti ali pretežno* sestavljena iz prenosa. Kot navaja družba UPC DTH, je namreč prenos le eden od več elementov, ki označujejo storitev.

37. Tudi ta točka je bila obravnavana v že omenjeni sodbi v zvezi s sestrsko družbo družbe UPC DTH. Pri tem ni pomembno, da so stranke naročile storitev, da bi dobile dostop do nekaterih vsebin,[13] torej niso bile motivirane z dostopom do posameznega prenosnega sistema. Toliko bolj pa mora taka storitev spadati v NRO najmanj v delu, ki vključuje prenos.[14]

38. Sodišče utemeljuje to ugotovitev predvsem s tem, da bi vsaka druga razlaga znatno zožila obseg NRO, posegala v polni učinek njegovih določb in torej ogrožala dosego ciljev, ki jim ta okvir sledi. Ker je NRO, kot je razvidno iz uvodne izjave 27 Okvirne direktive in uvodne izjave 5 Direktive 2009/140, namenjen vzpostavitvi pristnega notranjega trga za elektronske komunikacije, za katere bo nazadnje veljalo le še konkurenčno pravo, bi namreč izključitev ponudbe programskih paketov prek kabelskega omrežja s področja uporabe tega okvira, pod pretvezo, da se zadevna družba ni omejila na prenos signalov, temu okviru odvzela vsak pomen.[15]

39. Vendar pa kombinacija različnih storitev ne vodi do tega, da so vsi elementi storitve predmet ureditve NRO. Kot je navedeno v uvodni izjavi 20 Direktive o odobritvi, se lahko ponudniku ali distributerju vsebin naložijo dodatne obveznosti v skladu z drugimi določbami, ne da bi to posegalo v pogoje iz NRO.[16]

40. Na prvo in šesto vprašanje je treba torej odgovoriti, da so storitve, v okviru katerih ponudnik storitev v zameno za plačilo zagotavlja pogojni dostop do radijskih in televizijskih programov oziroma programskega paketa, ki se distribuira prek satelita, elektronske komunikacijske storitve v smislu člena 2(c) Okvirne direktive, če prenašajo signale po elektronskih komunikacijskih omrežjih. Ponudnike teh storitev je zato treba šteti za ponudnike elektronskih komunikacijskih storitev.

2. Opredelitev sistema s pogojnim dostopom

41. S petim vprašanje se sprašuje, ali so storitve, v okviru katerih ponudnik storitev v zameno za plačilo zagotavlja pogojni dostop do radijskih in televizijskih programov oziroma programskega paketa, ki se distribuira prek satelita, elektronske komunikacijske storitve ali storitve uporabe s pogojnim dostopom v smislu člena 2(f) Okvirne direktive.

42. Očitno je, da storitev, ki jo zagotavlja družba UPC DTH, vključuje sistem s pogojnim dostopom. V členu 2(f) Okvirne direktive je opredeljen tak sistem kot vsak tehnični ukrep in/ali ureditev, pri katerem je dostop do zaščitene radijske ali televizijske radiodifuzijske storitve v nekodirani obliki pogojen z naročnino ali drugo obliko predhodne individualne avtorizacije. Točno tako je zasnovan dostop do kodiranih programskih paketov, ki jih ponuja družba UPC DTH.

43. Vendar se zdi, da vprašanje temelji na predpostavki, da se elektronska komunikacijska storitev in sistem s pogojnim dostopom izključujeta. Če bi šlo za sistem s pogojnim dostopom, ureditev o elektronskih komunikacijskih storitvah ne bi bila upoštevna.

13 — Sodba UPC Nederland (navedena v opombi 12, točka 43).

14 — Sodba UPC Nederland (navedena v opombi 12, točka 44).

15 — Sodba UPC Nederland (navedena v opombi 12, točka 45).

16 — Primerjaj tudi uvodno izjavo 10 Okvirne direktive.

44. Ta domneva pa naj bi bila napačna. Res obstajajo posebna pravila za sisteme s pogojnim dostopom. Poleg Direktive o pravnem varstvu storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop [17] je treba omeniti še člen 6 in Prilogo I Direktive o dostopu. Če se sistem s pogojnim dostopom ponudi ločeno od komunikacijske storitve, je lahko predmet le teh pravil.

45. Taka izolirana ponudba pa v skladu z opredelitvijo iz člena 2(ea) Okvirne direktive stremi k temu, da prejemnik storitve, ki sam ponuja komunikacijsko storitev, uporablja sistem kot *pripadajočo storitev*. Gre namreč za storitev, povezano z elektronsko komunikacijsko storitvijo, ki omogoča in/ali podpira zagotavljanje storitev s to storitvijo ali pa ima možnosti za to.

46. Ureditev elektronskih komunikacijskih storitev pa ne nasprotuje kombinaciji s sistemom s pogojnim dostopom. Iz dejstva, da lahko storitev podpira ali omogoča druga storitev, namreč ne izhaja, da je treba prvo storitev opredeliti enako kot drugo storitev. Dejansko je druga storitev del prve.

47. Tako je treba na peto vprašanje odgovoriti, da storitve, v okviru katerih ponudnik v zameno za plačilo zagotavlja pogojni dostop do radijskih in televizijskih programov oziroma programskega paketa, ki se distribuira prek satelita, lahko zajemajo sisteme s pogojnim dostopom v smislu člena 2(ea) in (f) Okvirne direktive, vendar se zato kot celota ne smejo obravnavati kot taki sistemi.

B – *Svoboda opravljanja storitev*

48. Drugo, tretje in četrto vprašanje se nanašajo na uporabo svobode opravljanja storitev. Najprej je treba ugotoviti, ali sporna storitev spada na področje uporabe svobode opravljanja storitev, glede na to, da se opravlja iz Luksemburga na območju Madžarske (glej točko 1). Potem je treba preučiti, ali je v skladu s to svobodo, da organi v državi prejemnici izvajajo upravne postopke v zvezi s to storitvijo (glej točko 2), in ali lahko ta država zahteva registracijo (glej točko 3(b)) in/ali ustanovitev podružnice na njenem ozemlju (glej točko 3(c)).

1. Uporabljivost svobode opravljanja storitev

49. Oddajanje televizijskih programov in njihov prenos sta urejena z določbami PDEU glede storitev. [18] Poleg tega je jasno, da se postopek v glavni stvari nanaša na ponudbo storitev osebam na Madžarskem s strani podjetja s sedežem v Luksemburgu.

50. Dejstvo, da družba UPC DTH v državi članici, v kateri ima sedež, ne opravlja nobene primerljive storitve, ni v nasprotju z uporabo svobode opravljanja storitev iz člena 56 PDEU. Pravica, ki jo daje navedena določba, da gospodarski subjekt s sedežem v državi članici opravlja storitve v drugi državi članici, namreč ni vezana na pogoj, da ta subjekt take storitve opravlja v državi članici, v kateri ima sedež. Člen 56 PDEU v zvezi s tem zahteva zgolj, da ima ponudnik sedež v državi članici, ki ni država članica, v kateri je oseba, ki so ji storitve namenjene. [19]

51. Z uskladitvijo z NRO pa bi bila lahko izključena preučitev glede svobode opravljanja storitev (točka (a)). Poleg tega naj bi sklicevanje na svobodo opravljanja storitev pomenilo zlorabo (točka (b)).

17 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 98/84/ES z dne 20. novembra 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 147).

18 — Sodbe z dne 30. aprila 1974 v zadevi Sacchi (155/73, Recueil, str. 409, točka 6); z dne 29. novembra 2001 v zadevi De Coster (C-17/00, Recueil, str. I-9445, točka 28) in z dne 13. decembra 2007 v zadevi United Pan-Europe Communications Belgium in drugi (C-250/06, ZOdl., str. I-11135, točka 28).

19 — Sodbi z dne 5. junija 1997 v zadevi VT4 (C-56/96, Recueil, str. I-3143, točka 22) in z dne 8. septembra 2010 v zadevi Carmen Media Group (C-46/08, ZOdl., str. I-8149, točka 43).

a) Usklajevanje

52. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba nacionalne ukrepe na področju, ki je bilo predmet izčrpne uskladitve na ravni Skupnosti, presojati glede na določbe tega usklajevalnega ukrepa, ne pa glede na primarno pravo. [20]

53. Sodišče ustrezno izhaja iz tega, da NRO uresničuje svobodo opravljanja storitev na področju elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, [21] tako da se uporabljajo le določbe NRO. [22] To velja na področju radiotelevizijskih oddaj, na primer pri koncesijah za odobritev oddajanja in dodelitvah radijskih frekvenc. [23] Cilj NRO ni izčrpna uskladitev *vseh* predpisov, ki se nanašajo na elektronske komunikacijske storitve. V skladu s členom 1(3) Okvirne direktive se nasprotno ne posega v ukrepe, ki so jih sprejele države članice v skladu z zakonodajo Skupnosti za izpolnitev ciljev, ki so v splošnem interesu.

54. Vprašanje za predhodno odločanje sicer v zvezi s tem vsebuje samo namige, vendar pa je predvsem iz stališč madžarskega regulativnega organa razvidno, da se spor v postopku v glavni stvari v glavnem nanaša na razmerje med družbo UPC DTH in njenimi naročniki, torej na varstvo potrošnikov.

55. Okvirna direktiva in Direktiva o univerzalnih storitvah ne določata popolne usklajenosti vseh vidikov varstva potrošnikov. Člen 20 Direktive o univerzalnih storitvah, ki se nanaša na pogodbe, ki jih sklepajo uporabniki in ponudniki storitev elektronskih komunikacij, se namreč v skladu s členom 1(4) te direktive uporablja brez poseganja v predpise Unije o varstvu potrošnikov in nacionalne predpise, ki so v skladu z zakonodajo Unije. [24]

56. Tega ne spremeni niti dejstvo, da je splošna odobritev iz Direktive o odobritvi za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij ali storitev v skladu s členom 6(1) in točko 8 Priloge k tej direktivi lahko med drugim povezana s predpisi o varstvu potrošnikov, ki se nanašajo posebej na elektronske komunikacije. Države članice so dejansko pristojne, ob upoštevanju splošnih pravil prava Unije, da določijo posebne določbe o varstvu potrošnikov.

57. Zato se v postopku v glavni stvari ne uporabijo (samo) določbe NRO. Če nacionalna sodišča ne ugotovijo, koliko so pomembne druge določbe sekundarnega prava, kot je direktiva o nepoštenih poslovnih praksah, [25] ki tudi izčrpno ureja nekatera vprašanja, [26] se uporabi svoboda opravljanja storitev.

b) Zloraba pri sklicevanju na svobodo opravljanja storitev

58. Vendar pa Češka republika meni, da se družba UPC DTH ne bi mogla sklicevati na svobodo opravljanja storitev, saj je bila ta družba ustanovljena v Luksemburgu le z namenom opravljanja storitev v drugih državah članicah. Meni torej, da je bila svoboda opravljanja storitev zlorabljena.

20 — Sodbe z dne 12. oktobra 1993 v zadevi Vanacker und Lesage (C-37/92, Recueil, str. I-4947, točka 9); z dne 11. decembra 2003 v zadevi Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Recueil, str. I-14887, točka 64) in z dne 18. julija 2013 v zadevi Citroën Belux (C-265/12, točka 31).

21 — Sodba Centro Europa 7 (navedena v opombi 8, točki 76 in 80).

22 — Sodba Centro Europa 7 (navedena v opombi 8, točki 73 in 77).

23 — Sodba Centro Europa 7 (navedena v opombi 8, točka 85).

24 — Sodba Telekomunikacja Polska (navedena v opombi 9, točka 29).

25 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 149, str. 22). Glej sodbo Telekomunikacja Polska (navedena v opombi 9, točki 31 in 32) in zadevo UPC Magyarország, v kateri postopek še poteka, C-388/13,.

26 — Sodbi z dne 23. april 2009 v združenih zadevah VTB-VAB in Galatea (C-261/07 in C-299/07, ZOdl., str. I-2949, točka 52) in z dne 14. januarja 2010 v zadevi Plus Warenhandelsgesellschaft (C-304/08, ZOdl., str. I-217, točka 41) ter sodba Citroën Belux (navedena v opombi 20, točka 20).

59. V zvezi s temi navedbami je treba priznati, da ima država članica pravico sprejeti ukrepe, ki preprečujejo, da bi nekateri njeni državljani zlorabili možnosti, ki jih ustvarja Pogodba, in se izognili uporabi nacionalne zakonodaje. Prav tako ni dovoljeno z zlorabo ali goljufivo uveljavljati pravil Skupnosti. [27]

60. Vendar izvrševanje temeljne svoboščine z namenom, da bi bil v drugi državi članici deležen ugodnejše zakonodaje, samo po sebi ne zadošča, da bi se ugotovil obstoj zlorabe te svoboščine. [28]

61. Tudi če bi bilo mogoče ugotoviti, da je bil prenos sporne storitve z madžarske družbe na družbo UPC DTH motiviran le z namenom z zlorabo izogniti se uporabi madžarskim predpisom, to ne more izključiti uporabe svobode opravljanja storitev. Vprašanje uporabe teh predpisov se namreč razlikuje od vprašanja, ali sme država članica sprejeti ukrepe, da bi preprečila, da bi nekateri njeni državljani zlorabili možnosti, ki jih ustvarja Pogodba, in se izognili uporabi nacionalne zakonodaje. [29]

62. Tako ni nobenega dokaza, da bi bila uporaba svobode opravljanja storitev z zlorabo izključena. Nasprotno bi bilo treba preučiti, ali morebitni ukrepi za boj proti zlorabi omejujejo svobodo opravljanja storitev in ali so v posameznih primerih upravičeni.

c) Vmesni predlog

63. Notranji predpisi, ki se nanašajo na storitve, ki se zagotavljajo iz Luksemburga na madžarskem ozemlju in v okviru katerih ponudnik storitve v zameno za plačilo zagotavlja pogojni dostop do radijskih in televizijskih programov oziroma programskega paketa, ki se distribuira prek satelita, so torej podrejeni svobodi opravljanja storitev v skladu s členom 56 PDEU, ker niso niti v NRO niti z drugimi določbami sekundarne zakonodaje izčrpno usklajeni.

2. Nadzorna pristojnost madžarskih organov

64. Z vprašanjem o pristojnosti madžarskih organov se želi ugotoviti, ali svoboda opravljanja storitev dopušča nadzor storitev s strani organov države prejemnice. Zato je treba najprej preučiti, ali tak nadzor omejuje svobodo opravljanja storitev, in v nekaterih primerih, ali je taka omejitev upravičena.

65. Tudi v zvezi s tem je treba spomniti, da v primeru izčrpne uskladitve s sekundarno zakonodajo nadzorne pristojnosti nacionalnih organov ni mogoče presojati glede na svobodo opravljanja storitev. [30] Materialni pogoji varstva potrošnikov na področju elektronskih komunikacij v NRO sicer niso urejeni, vendar pa lahko države članice v skladu s členom 6 in točko 8 Priloge k Direktivi o odobritvi splošno pooblastilo za take storitve povežejo s predpisi o varstvu potrošnikov, ki se nanašajo posebej na elektronske komunikacije. Za nadzor teh pogojev so v skladu s členom 10 te direktive pristojni nacionalni regulativni organi.

66. Svoboda opravljanja storitev se tako uporabi le še, če nadzorna pristojnost ne izhaja že iz NRO ali drugih določb sekundarnega prava. Nacionalna sodišča so pristojna, da preučijo, v kakšni meri je to tako.

27 — Sodbe z dne 3. decembra 1974 v zadevi van Binsbergen (33/74, Recueil, str. 1299, točka 13); z dne 5. oktobra 1994 v zadevi TV10 (C-23/93, Recueil, str. I-4795, točka 20); z dne 9. marca 1999 v zadevi Centros (C-212/97, Recueil, str. I-1459, točka 24) in z dne 15. decembra 2005 v združenih zadevah Nadin in Nadin-Lux (C-151/04 in C-152/04, ZOdl., str. I-11203, točka 45).

28 — Sodbi TV10 (navedena v opombi 27, točka 15) in Centros (navedena v opombi 27, točka 27) ter sodba z dne 12. septembra 2006 v zadevi Cadbury Schweppes in Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, ZOdl., str. I-7995, točka 37).

29 — Sodbi TV10 (navedena v opombi 27, točka 15) in Centros (navedena v opombi 27, točka 18) ter sodba z dne 21. februarja 2013 v zadevi A (C-123/11, točki 26 in 27).

30 — Glej točko 52 zgoraj.

67. Če ni zadevna pristojnost urejena že v sekundarni zakonodaji Unije, velja, da člen 56 PDEU zahteva odpravo vsakršne omejitve svobode opravljanja storitev – čeprav veljajo brez razlik za nacionalne ponudnike storitev in za ponudnike storitev iz drugih držav članic – če lahko te omejitve prepovedujejo, ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost dejavnosti ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici, v kateri zakonito opravlja podobne storitve. [31]

68. Sicer lahko vsak nadzor opravljanja storitev ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika storitev. Vendar pa v tem primeru ponudnik v državi, v kateri ima sedež, ne opravlja nobenih podobnih storitev. Družba UPC DTH namreč v Luksemburgu ne ponuja dostopa do programskih paketov.

69. Kljub temu je jasno, da je tudi v takih primerih za omejitve svobode opravljanja storitev potrebna utemeljitev. [32] Pri obravnavi take utemeljitve je lahko neobstoj storitvene dejavnosti na nacionalnem ozemlju zelo pomemben. Torej je ideja, da ponovni nadzor v državi prejemnici načeloma ni potreben, [33] upoštevna samo, če se nadzor v državi izvora sploh izvede.

70. V pojem omejitve se s tem ne poseže. Ta tako zajema vse ukrepe, s katerimi se lahko prepove, ovira ali zmanjša privlačnost dejavnosti ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici, če ponudnik v državi članici, v kateri ima sedež, ne opravlja podobnih storitev. Zato nadzor storitev družbe UPC DTH pomeni omejitev s strani madžarskih organov.

71. Tako omejitev svobode opravljanja storitev je mogoče upravičiti z nujnim razlogom v splošnem interesu, če velja za vse osebe ali podjetja, ki opravljajo dejavnost na ozemlju zadevne države članice, če je primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja, če ne presega tega, kar je potrebno za dosego tega cilja, in če tega interesa ne varujejo pravila, ki za ponudnika veljajo v državi članici, kjer ima sedež. [34]

72. V obravnavanem primeru ni nobenega dokaza, da bi morala biti družba UPC DTH podrejena drugim nadzorom kot domači ponudnik.

73. Ker je namen nadzora zagotavljanje varstva potrošnikov, je treba spomniti, da je ta cilj nujni razlog v splošnem interesu, s katerim je mogoče upravičiti omejitev svobode opravljanja storitev. [35]

74. Medtem ko so lahko nekatere oblike nadzora nesorazmerne, pa ni razvidno, da to velja že za pristojnost organov države gostiteljice za nadzor nad sporno storitvijo. Taka pristojnost je načeloma primerna za podporo varstva potrošnikov. Glede na to, da se zdi, da primerljivega nadzora v državi izvora ni, je mogoče v okviru polja proste presoje, ki ga ima država članica gostiteljica, to pristojnost šteti za nujno. Tudi ni mogoče domnevati, da je prispevek take pristojnosti nesorazmeren glede na z njo povezane nevšečnosti.

75. Ta rezultat v preostalem ustreza presoji zakonodajalca Unije pri sprejetju Direktive o odobritvi, ki, tudi če se ne bi uporabljala za konkreten nadzor, predvideva tako nadzorno pristojnost države prejemnice glede pogojev za splošno odobritev.

31 — Glej na primer sodbe z dne 8. septembra 2009 v zadevi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International (C-42/07, ZOdl., str. I-7633, točka 51 in navedena sodna praksa); z dne 8. julija 2010 v združenih zadevah Sjöberg in Gerdin (C-447/08 in C-448/08, ZOdl., str. I-6921, točka 32) in z dne 4. oktobra 2011 v združenih zadevah Football Association Premier League in drugi (C-403/08 in C-429/08, ZOdl., str. I-9083, točka 85).

32 — Glej sodbi Carmen Media (navedena v opombi 19, točka 55 in naslednje) in TV10 (navedena v opombi 27, točka 17 in naslednje).

33 — Glej sodbe z dne 9. marca 2000 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-355/98, Recueil, str. I-1221, točke od 35 do 38); z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-171/02, Recueil, str. I-5645, točka 60) in z dne 17. marca 2011 v združenih zadevah Peñarroja Fa (C-372/09 in C-373/09, ZOdl., str. I-1785, točka 54).

34 — Sodba Peñarroja Fa (navedena v opombi 33 in navedena sodna praksa).

35 — Sodbe z dne 26. februarja 1991 v zadevi Komisija proti Italiji (C-180/89, Recueil, str. I-709, točka 20); z dne 5. decembra 2006 v združenih zadevah Cipolla in drugi (C-94/04 in C-202/04, ZOdl., str. I-11421, točka 64) ter z dne 12. septembra 2013 v zadevi Konstantinides (C-475/11, točka 51).

76. Poleg tega je Sodišče potrdilo, da je radijsko in televizijsko postajo države članice, ki ima sedež v drugi državi članici – z namenom, da bi tam opravljala storitve za ozemlje prve države – mogoče šteti za domačo radijsko oziroma televizijsko postajo, saj naj bi se s tem ukrepom preprečilo, da bi se subjekti s sedežem v drugi državi članici z uveljavljanjem svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, z zlorabo izognili obveznostim, ki izhajajo iz nacionalnih predpisov. [36]

77. Glede na to, da že sekundarna zakonodaja Unije ne ureja pristojnosti, člen 56 PDEU organom držav članic ne preprečuje, da izvajajo upravne postopke v zvezi s storitvami, ki se opravljajo iz druge države članice in za katere njihov ponudnik zagotavlja v zameno za plačilo pogojni dostop do radijskih in televizijskih programov oziroma programskega paketa.

3. Nujnost registracije in ustanovitve podružnice na Madžarskem

78. S tretjim vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, ali je združljivo s svobodo opravljanja storitev zahtevati registracijo dejavnosti na Madžarskem (točka (b)) ali celo ustanovitev podružnice (točka (c)). Najprej pa je treba preučiti dvome o dopustnosti tega vprašanja (točka (a)).

a) Dopustnost tretjega vprašanja

79. Madžarska in madžarski regulativni organ dvomita o dopustnosti tega vprašanja, ker se spor o glavni stvari ne nanaša na vprašanje registracije niti na ustanovitev podružnice. To vprašanje naj zato ne bi bilo odločilno za rešitev tega spora.

80. Vsaj vprašanje registracije se dejansko zdi predmet drugega spora, ki je privedel do drugega predloga za sprejetje predhodne odločbe z enakimi vprašanji. [37]

81. Vendarle je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Zavrnitev predloga nacionalnega sodišča v okviru postopka, določenega v členu 234 ES, je mogoča le, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Skupnosti ni povezana z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki so potrebni za to, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo uporabne odgovore. [38]

82. Po zahtevi Sodišča za pojasnilo v skladu s členom 101 Poslovnika je predložitveno sodišče navedlo tudi, da bi bil lahko odgovor na to vprašanje upošteven tudi za njegovo odločitev v postopku v glavni stvari.

83. Ker Sodišče ne more z gotovostjo izključiti, da lahko predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari odloči tudi o teh vidikih spora med družbo UPC DTH in regulativnim organom, ni mogoče reči, da vprašanje *očitno* nima zveze z resničnostjo ali predmetom spora o glavni stvari ali da je hipotetično. Zato je treba nanj odgovoriti. Poleg tega bo odgovor v tem postopku morda olajšal rešitev drugega, zgoraj navedenega predloga za predhodno odločanje.

36 — Sodba TV10 (navedena v opombi 27, točka 21).

37 — Zadeva C-563/13, UPC DTH (II).

38 — Sodbe z dne 15. decembra 1995 v zadevi Bosman (C-415/93, Recueil, str. I-4921, točka 61); z dne 7. oktobra 2010 v zadevi dos Santos Palhota in drugi (C-515/08, ZOdl., str. I-9133, točka 20) in z dne 30. maja 2013 v zadevi X (C-651/11, točki 20 in 21).

b) Obveznost registracije

84. Glede registracije sporne storitve v namembni državi članici že iz člena 3(2) in (3) Direktive o odobritvi izhaja, da se lahko od ponudnikov elektronskih komunikacijskih storitev zahteva, naj pred začetkom opravljanja dejavnosti v zadevni državi članici regulativnemu organu predložijo uradno obvestilo z nekaterimi informacijami.

85. Te informacije morajo v skladu s členom 3(3) Direktive o odobritvi zadostovati za vodenje evidence, od zadevnih podjetij pa se v skladu s členom 3(2), drugi stavek, ne zahteva, da pred uveljavljanjem pravic, ki izhajajo iz te odobritve, od nacionalnega regulativnega organa pridobijo izrecno odločbo ali drug upravni akt. V tretjem stavku je pojasnjeno, da lahko podjetje po uradnem obvestilu, če se to zahteva, začne opravljati dejavnost.

86. Z vidika registracije so nadaljnje zahteve, naslovljene na ponudnika elektronskih komunikacijskih storitev, že v skladu s členom 3 Direktive o odobritvi torej izključene. Zato jih tudi ni mogoče presojati glede na svobodo opravljanja storitev.

87. Zato je treba nacionalne predpise, ki zavezujejo podjetja s sedežem v drugih državah članicah, da se registrirajo pri nacionalnem organu, če ponujajo elektronske komunikacijske storitve domačim uporabnikom, oceniti izključno na podlagi člena 3 Direktive o odobritvi.

c) Nujnost ustanovitve podružnice

88. Pogoj, da mora podjetje ustanoviti stalno poslovno enoto ali hčerinsko družbo v državi članici, v kateri se opravlja storitev, je v neposrednem nasprotju s svobodo opravljanja storitev, ker v tej državi onemogoča opravljanje storitev podjetjem s sedežem v drugih državah članicah. Tak pogoj šteje za omejevanje svobode opravljanja storitev.[39]

89. Vendarle pa lajša učinkovit nadzor.[40] Z ustanovitvijo podružnice dobijo pristojni organi dostop do informacij, osebja in premoženja podjetja, ki opravlja storitve.

90. Kakor koli pa obveznost ustanovitve podružnice posebej močno omejuje svobodo opravljanja storitev. Do neke mere jo zanika,[41] njeno uresničevanje pa je praktično nemogoče. Zato je Sodišče praviloma ne zahteva. Po eni strani mora država članica gostiteljica namreč upoštevati enake obveznosti v državi izvora[42] in po drugi strani lahko od vsakega ponudnika storitev zahteva dokaz, da v državi izvora izpolnjuje zakonske pogoje za opravljanje zadevne storitve v državi prejemnici.[43]

91. Iz obravnavanega primera ni razvidno, da so nujne širše možnosti nadzora, da bi se ustanovila lokalna podružnica ali lokalno hčerinsko podjetje. Nasprotno, predpis o nadzoru vsebin televizijskih oddaj, torej Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah, izhaja iz tega, da se taka ustanovitev ne zahteva, zlasti ne za televizijske oddajnike.[44] Ob vsem spoštovanju pomena varstva potrošnikov se podjetjem, ki vsebine le prenašajo, ne bi smelo naložiti strožjih zahtev. Poleg tega bi bila obveznost ustanovitve vsaj v nasprotju s cilji poenostavljene odobritve elektronskih komunikacijskih storitev na podlagi NRO.

39 — Sodba z dne 21. januarja 2010 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-546/07, ZOdl., str. I-439, točka 39).

40 — Glej sodbo z dne 20. maja 1992 v zadevi Ramrath (C-106/91, Recueil, str. I-3351, točka 35).

41 — Glej sodbi z dne 4. decembra 1986 v zadevi Komisija proti Nemčiji (205/84, Recueil, str. 3755, točka 52) in z dne 6. junija 1996 v zadevi Komisija proti Italiji (C-101/94, Recueil, str. I-2691, točka 31). Glej tudi sodbo van Binsbergen (navedeno v opombi 27, točka 11).

42 — Sodba Komisija proti Nemčiji (navedena v opombi 41, točka 47) in sodba z dne 11. marca 2004 v zadevi Komisija proti Franciji (C-496/01, Recueil, str. I-2351, točka 71).

43 — Sodba Komisija proti Franciji (navedena v opombi 42, točki 70 in 72 ter naslednje).

44 — Primerjaj s členom 3 Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah in sodbo z dne 22. septembra 2011 v združenih zadevah Mesopotamia Broadcast in Roj TV (C-244/10 in C-245/10, ZOdl., str. I-8777, točki 35 in 36).

92. Člen 56 PDEU zato nasprotuje obveznosti, da se storitve, v okviru katerih ponudnik odplačno zagotavlja pogojni dostop do radijskih in televizijskih programov oziroma programskega paketa, ki se distribuira prek satelita, lahko ponuja samo prek podružnice v državi članici prejemnici te storitve ali prek v njej ustanovljenega neodvisnega pravnega subjekta.

V – Predlog

93. Zato Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

1. Storitve, v okviru katerih ponudnik storitev odplačno zagotavlja pogojni dostop do radijskih in televizijskih programov oziroma programskega paketa, ki se distribuira prek satelita, so elektronske komunikacijske storitve v smislu člena 2(c) Okvirne direktive, če prenašajo signale po elektronskih komunikacijskih omrežjih. Ponudnike teh storitev je zato treba šteti za ponudnike elektronskih komunikacijskih storitev.

2. Storitve, v okviru katerih ponudnik odplačno zagotavlja pogojni dostop do radijskih in televizijskih programov oziroma programskega paketa, ki se distribuira prek satelita, lahko zajemajo sisteme s pogojnim dostopom v smislu člena 2(ea) in (f) Okvirne direktive, vendar se zato kot celota ne smejo obravnavati kot taki sistemi.

3. Notranji predpisi, ki se nanašajo na storitve, ki se zagotavljajo iz Luksemburga na madžarskem ozemlju in v okviru katerih ponudnik odplačno zagotavlja pogojni dostop do radijskih in televizijskih programov oziroma programskega paketa, ki se distribuira prek satelita, so podrejeni svobodi opravljanja storitev v skladu s členom 56 PDEU, glede na to, da niso niti v novem pravnem okviru niti z drugimi določbami sekundarne zakonodaje izčrpno usklajeni.

4. Glede na to, da že sekundarna zakonodaja Unije ne ureja pristojnosti, člen 56 PDEU organom držav članic ne preprečuje, da izvajajo upravne postopke v zvezi s storitvami, ki se opravljajo iz druge države članice in za katere njihov ponudnik odplačno zagotavlja pogojni dostop do radijskih in televizijskih programov oziroma programskega paketa.

5. Nacionalne predpise, ki zavezujejo podjetja s sedežem v drugih državah članicah, da se registrirajo pri nacionalnem organu, če ponujajo elektronske komunikacijske storitve domačim uporabnikom, je treba oceniti izključno na podlagi člena 3 Direktive o odobritvi.

6. Člen 56 PDEU nasprotuje obveznosti, da se storitve, v okviru katerih ponudnik odplačno zagotavlja pogojni dostop do radijskih in televizijskih programov oziroma programskega paketa, ki se distribuira prek satelita, lahko ponuja samo prek podružnice v državi članici prejemnici te storitve ali prek v njej ustanovljenega neodvisnega pravnega subjekta.