

Predmet C-329/21

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

26. svibnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

18. svibnja 2021.

Tužitelj:

DIGI Communications NV

Tuženik:

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala

Predmet glavnog postupka

Upravna tužba u području komunikacija

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

U glavnom postupku postavlja se prethodno pitanje ima li tužitelj pravo žalbe predviđeno člankom 4. stavkom 1. Direktive 2002/21/EZ protiv odluke kojom se proglašava rezultat postupka dražbe ako se na njega ne odnosi navedena odluka. Cilj zahtjeva jest utvrditi je li tužitelj konkurent osoba na koje se odnosi odluka ili poduzeća obuhvaćenog njome.

Pravna osnova zahtjeva jest članak 267. UFEU-a.

Prethodna pitanja

„1.

1.1. Može li se konkurentom poduzeća na koja se odnosi odluka državnog regulatornog tijela, u smislu članka 4. stavka 1. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), smatrati poduzeće koje je registrirano, koje posluje u drugoj državi članici i koje samo ne pruža elektroničke komunikacijske usluge na tržištu na koje se odluka odnosi, ako je poduzeće pod njegovim izravnim nadzorom prisutno na mjerodavnom tržištu kao pružatelj usluga i natječe se na njemu s poduzećima na koja se odluka odnosi?

1.2. Kako bi se odgovorilo na pitanje 1.1., je li potrebno ispitati čini li matično društvo koje želi podnijeti žalbu gospodarsku cjelinu s poduzećem koje je pod njegovim nadzorom i koje je prisutno na mjerodavnom tržištu kao konkurent?

2.

2.1. Je li postupak dražbe koji provodi državno regulatorno tijelo u smislu članka 4. stavka 1. Okvirne direktive i članka 7. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) i koji se odnosi na prava korištenja frekvencija u prilog uvođenju 5G tehnologije i prava povezana s dodatnim bežičnim širokopojasnim uslugama, postupak za zaštitu tržišnog natjecanja? Treba li također tumačiti da je cilj odluke državnog regulatornog tijela kojom se proglašava rezultat navedenog postupka dražbe zaštita tržišnog natjecanja u tom smislu?

2.2. U slučaju potvrdnog odgovora Suda na pitanje 2.1., utječe li na cilj zaštite tržišnog natjecanja iz odluke činjenica da je državno regulatorno tijelo konačnom odlukom sadržanom u zasebnoj odluci odbilo prijavu ponude poduzeću koje podnosi pravni lijek, što je dovelo do toga da potonje poduzeće nije moglo sudjelovati u postupku dražbe te se stoga odluka kojom se utvrdio rezultat postupka na njega ne odnosi?

3.

3.1. Treba li članak 4. stavak 1. Okvirne direktive, u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, tumačiti na način da se pravo žalbe protiv odluke državnog regulatornog tijela isključivo dodjeljuje poduzeću:

- (a) na čiji položaj na tržištu odluka izravno i stvarno utječe, ili
- (b) u pogledu čijeg se položaja na tržištu dokaže da odluka vrlo vjerojatno može utjecati na njega; ili
- (c) na čiji položaj na tržištu odluka može izravno ili neizravno utjecati?

3.2. Dokazuje li se sâm utjecaj na koji se odnosi pitanje 3.1. činjenicom da je poduzeće dostavilo ponudu u postupku dražbe, odnosno da je željelo u njemu

sudjelovati, ali to nije postiglo jer nije ispunjavalo uvjete, ili pak sud od njega može zakonito zahtijevati da osim toga dokazima potkrijepi taj utjecaj?

4. S obzirom na odgovore na prvo, drugo i treće prethodno pitanje, treba li članak 4. stavak 1. Okvirne direktive, u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, tumačiti na način da poduzeće koje pruža elektroničke komunikacijske usluge, koje je obuhvaćeno odlukom državnog regulatornog tijela kojom se proglašava rezultat postupka dražbe za prava korištenja frekvencija u prilog uvođenju 5G tehnologije i prava povezanih s dodatnim bežičnim širokopojasnim uslugama te koje stoga ima pravo na žalbu, predstavlja poduzeće:

- koje ne obavlja gospodarsku djelatnost pružanja usluga na mjerodavnom tržištu, nego poduzeće pod njegovim izravnim nadzorom koje pruža elektroničke komunikacijske usluge na istom tržištu, i
- kojem je pravomoćnom i konačnom odlukom državnog regulatornog tijela odbijena registracija u postupak dražbe, prije nego što je donesena odluka kojom se proglašava rezultat pobijanog postupka dražbe, čime je isključeno iz daljnjeg sudjelovanja u postupku dražbe?”

Navedene odredbe prava Unije

- Članak 4. stavak 1. i članak 8. stavak 2. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva).
- Članak 7. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju).
- Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Navedene odredbe nacionalnog prava

A közigazgatási perrendtartásról 2017. évi I. törvény (Zakon br. I iz 2017. o upravnim sporovima)

„Članak 17. Ovlast za pokretanje postupka ima

- (a) osoba na čije pravo ili legitiman interes izravno utječe upravna aktivnost”.

Članak 88. [Odbijanje tužbe]

- (1.) Sud odbija tužbu ako se

[...]

- (b) ne može utvrditi nikakva izravna povreda tužiteljeva prava ili legitimnog interesa.”

Navedena sudska praksa

- Presuda od 21. veljače 2008., Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103).
- Presuda od 24. travnja 2018., Arcor (C-55/06, ECLI:EU:C:2008:244).
- Presuda od 22. siječnja 2015., T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24).
- Presuda od 19. svibnja 2009., Assitur (C-538/07, ECLI:EU:C:2009:317).
- Presuda od 17. svibnja 2018., Specializuotas transportas (C-531/16, ECLI:EU:C:2018:324).
- Presuda od 21. prosinca 2016., Akzo Nobel i Akzo Nobel Chemicals/Komisija (C-516/15 P, ECLI:EU:C:2016:1004).

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (Nacionalno tijelo za medije i komunikacije, u daljnjem tekstu: Tijelo) 18. srpnja 2019. pokrenulo je postupak dražbe za prava korištenja frekvencija u prilog uvođenju 5G tehnologije i prava povezanih s dodatnim bežičnim širokopojasnim uslugama (u daljnjem tekstu: postupak dražbe) te je objavilo dokumentaciju koja je sadržavala detaljna pravila tog postupka (u daljnjem tekstu: dokumentacija).
- 2 DIGI Communications NV (u daljnjem tekstu: tužitelj) trgovačko je holding društvo registrirano u Nizozemskoj koje u Mađarskoj nije registrirano kao pružatelj elektroničkih komunikacijskih usluga. Tužitelj je podnio prijavu za sudjelovanje u postupku dražbe, ali je Tijelo službeno proglasilo njegovu prijavu nevaljanom jer je tužitelj zloupotrijebio svoje pravo sudjelovanja u postupku dražbe, postupao na način da izbjegne postupak i pokušao prevariti Tijelo. Tijelo je smatralo da je tužitelj prijavu podnio samo zato što bi se, u slučaju da je društvo DIGI Távközlési és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság (u daljnjem tekstu: DIGI Kft.), poduzeće pod njegovim nadzorom koje je registrirano u Mađarskoj i koje pruža elektroničke komunikacijske usluge u toj zemlji, podnijelo svoju prijavu, na njega primijenilo pravilo o isključenju sadržano u dokumentaciji. Zbog toga je Tijelo konačnom odlukom odbilo registraciju tužitelja na dražbu i zaključilo da je tužitelj izgubio svoj status stranke u postupku dražbe. Tužitelj je tu odluku pobijao u sudskom postupku, ali je njegovu tužbu u prvom stupnju odbio sud koji je uputio zahtjev te u drugom stupnju, konačno, Kúria (Vrhovni sud, Mađarska).

- 3 Tužbom za poništenje odluke Tijela kojom se proglašava rezultat postupka dražbe, tužitelj je pokrenuo upravni postupak koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev kao glavni postupak.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 4 Tužitelj tvrdi da u skladu s člankom 4. stavkom 1. Okvirne direktive ima pravo podnijeti žalbu protiv odluke kojom se proglašava rezultat postupka dražbe. Prema njegovu mišljenju, stvarni je konkurent poduzećima koja su stekla prava korištenja frekvencija u postupku dražbe jer, s jedne strane, pripada grupi poduzetnika, zajedno s društvom DIGI Kft., koja je na tržištu prisutna kao pružatelj usluga, te je, s druge strane, želio sudjelovati u postupku dražbe kao mogući konkurent, na što ima pravo u skladu s temeljnim načelom slobode pružanja usluga. U svakom slučaju, prema njegovu mišljenju, status konkurenta nije uvjet za priznavanje statusa obuhvaćene stranke, s obzirom na to da je za to dovoljno da na njegov položaj na tržištu potencijalno utječe odluka Tijela. Tvrdi da na njegov izravni i legitimni gospodarski interes utječe činjenica da je Tijelo dovelo u pitanje njegovo sudjelovanje na dražbi na temelju nezakonite dokumentacije i u nezakonitom postupku. Osporava da je obvezan podnijeti dokaze da je navedeni interes ugrožen, s obzirom na to da plaćanje naknade za registraciju i podnošenje ponude dokazuju njegovu stvarnu namjeru za dobivanje frekvencija. Prema njegovu mišljenju, odbijanjem registracije i time što nema status stranke potpuno mu je onemogućeno ostvarivanje prava na djelotvoran pravni lijek. Zbog toga što nema status stranke, izgubio bi i pravo žalbe protiv odluke o okončanju postupka dražbe jer se, prema njegovu mišljenju, dokumentaciju može pobijati u sudskom postupku samo zajedno s odlukom kojom se proglašava završetak postupka.
- 5 Tijelo osporava tužiteljevu aktivnu procesnu legitimaciju jer je njegov status stranke prestao isključenjem iz postupka dražbe pa odluka i presuda u glavnom postupku ne mogu utjecati na njegov pravni položaj. Ističe da tužitelja njegova izjava da nema konkretne planove za ulazak na mađarsko tržište također isključuje iz tržišnog natjecanja. Osim toga, iz javnih isprava proizlazi da tužitelj nije ni prisutan na tržištu usluga u državi članici u kojoj ima poslovni nastan. Prema njegovu mišljenju, položaj društva DIGI Kft. na tržištu ne može se ocijeniti u tom pogledu.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 6 Budući da se u Okvirnoj direktivi ne definira pojam „[osoba] obuhvaćena odlukom”, potrebno ga je ispitati s obzirom na sudsku praksu Suda. U presudama Tele2 Telecommunication, Arcor i T-Mobile Austria, Sud je ispitao tri uvjeta za utvrđivanje je li poduzeće obuhvaćeno odlukom u smislu članka 4. stavka 1. Okvirne direktive i ima li pravo na žalbu protiv sporne odluke u odgovarajućem predmetu.

- 7 Ta su tri uvjeta, koji zahtijevaju dodatno tumačenje u postupku pred sudom koji je uputio zahtjev, kao prvo, da je predmetno poduzeće pružatelj elektroničkih komunikacijskih mreža ili usluga konkurent poduzeću ili poduzećima na koja se odnosi odluka Tijela; kao drugo, da je državno regulatorno tijelo donijelo odluku u okviru postupka čiji je cilj zaštita tržišnog natjecanja i, kao treće, da predmetna odluka utječe ili može utjecati na položaj prvog poduzeća na tržištu.
- 8 Prvim upućenim prethodnim pitanjem želi se razjasniti je li status konkurenta dokazan u situaciji u kojoj drugi član grupe poduzetnika pod nadzorom poduzeća koje želi podnijeti žalbu obavlja djelatnost pružatelja elektroničkih komunikacijskih usluga na mjerodavnom tržištu, ali sam tužitelj ne obavlja takvu djelatnost i infrastrukturom raspolaže samo preko mađarskog društva kćeri.
- 9 Također se postavlja i pitanje je li za utvrđivanje njegova statusa konkurenta potrebno ispitati u kojoj mjeri tužitelj i poduzeće pod njegovim nadzorom čine gospodarsku cjelinu. Načelo navedeno u točki 31. presude Assitur koju je donio Sud, u skladu s kojim grupe društava mogu imati različite oblike i ciljeve, ne isključujući mogućnost da kontrolirani poduzetnici imaju određenu autonomiju u oblikovanju svoje trgovinske politike i gospodarskih djelatnosti, kao i kriteriji ispitivanja utvrđeni u točkama 27. do 29. presude Specializuotas transportas navedenog Suda, po analogiji mogu biti relevantni za utvrđivanje prirode stvarnog i gospodarskog odnosa te odnosa nadzora između tužitelja i društva DIGI Kft.
- 10 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da se pitanja prava Unije o tržišnom natjecanju koja se pojavljuju u tužiteljevim tvrdnjama, i koja se odnose na sporazume koji ograničavaju tržišno natjecanje odnose na pripisivanje odgovornosti, ne mogu poslužiti kao temelj za općenitu tvrdnju da se grupu, čak i ako je s pravnog gledišta čini nekoliko različitih pravnih osoba, za potrebe prava tržišnog natjecanja može smatrati jednim „poduzećem”.
- 11 Suprotno tomu, cilj članka 4. stavka 1. Okvirne direktive, odnosno jamčenje prava društvu na koje se odnosi odluka državnog regulatornog tijela, treba razumjeti kao da se odnosi na tržište obuhvaćeno odlukom te se ne proširuje na cijelu grupu poduzetnika. Na Sudu je da odluči treba li poduzeće, kako bi se smatralo konkurentom u smislu članka 4. stavka 1. Okvirne direktive, biti izravno prisutno na tržištu ili je dovoljno da bude neizravno prisutno preko društva kćeri.
- 12 Sud koji je uputio zahtjev također dvoji u pogledu toga je li sama činjenica da je tužitelj podnio ponudu u postupku dražbe dovoljna da dokaže stvarnost svoje namjere ulaska na tržište. Budući da je društvo DIGI Kft. prisutno na tržištu kao pružatelj usluga i da je ulagalo u pokretanje 5G usluga, ne bi bilo razumno ponašanje na tržištu da tužitelj želi ući na tržište pružatelja usluga kao konkurent vlastitom društvu kćeri, s visokim troškovima ulaganja koje to podrazumijeva.
- 13 Uzimajući u obzir članak 8. stavak 2. Okvirne direktive i članak 7. stavak 1. točku (a) Direktive o ovlaštenju, sud koji je uputio zahtjev smatra da postupak javne nabave koji je pokrenut za dodjelu prava korištenja frekvencija, poput

spornog postupka dražbe u glavnom postupku, ispunjava uvjet da je državno regulatorno tijelo donijelo odluku u okviru postupka s ciljem zaštite tržišnog natjecanja. Postupak dražbe o kojem je riječ u glavnom postupku jest postupak javne nabave u pogledu kojeg Sud još nije protumačio članak 4. Okvirne direktive, zbog čega je nužno da Sud odgovori na drugo prethodno pitanje. Osim toga, glavni postupak također treba ispitati sa stajališta prikladnosti odluke Tijela za ostvarivanje cilja zaštite tržišnog natjecanja u pogledu tužitelja.

- 14 U okviru analize ranije sudske prakse Suda (presude Tele2 Telecommunication, Arcor i T-Mobile Austria) nije jasno je li minimalan potencijalni utjecaj na položaj poduzeća na tržištu dovoljan da ga se kvalificira kao poduzeće obuhvaćeno odlukom u smislu članka 4. stavka 1. Okvirne direktive ili je potrebno ispitati posebnosti konkretnog slučaja, uključujući konkretne učinke odluke na položaj na tržištu poduzeća koje je želi pobijati i vjerojatnost pojavljivanja tih učinaka. Trećim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev od Suda traži smjernice o stupnju dokaza koji može zahtijevati od tužitelja kako bi dokazao učinak odluke na njegov položaj na tržištu, u svrhu potkrepljivanja njegove aktivne procesne legitimacije.
- 15 U presudi Tele2 Telecommunication, Sud je pojasnio da prava stranaka u upravnom postupku nisu obuhvaćena područjem primjene Okvirne direktive. Iz toga proizlazi da postojanje ili prestanak tužiteljeva prava na to da bude stranka u upravnom postupku nije relevantno za pitanja upućena u ovom prethodnom postupku.
- 16 Što se tiče četvrtog prethodnog pitanja, sud koji je uputio zahtjev smatra da pravo na djelotvoran pravni lijek zajamčeno člankom 47. Povelje o temeljnim pravima može povrijediti i činjenica da subjekti mogu, čak i na nepošten način, otežavati ili spriječiti izvršenje odluka tijela pokretanjem sudskih postupaka u kojima nemaju nikakav stvarni izravni pravni interes, čime upravo smanjuju učinkovitost poštenog tržišnog natjecanja na tržištu. S obzirom na prethodno navedeno, tumačenje Suda je nužno kako bi se saznalo kako se najučinkovitije primjenjuje članak 4. stavak 1. Okvirne direktive u odnosu na pravo na djelotvoran pravni lijek zajamčeno člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, odvagivanjem interesa svih stranaka, odnosno stranaka na koje se odluka odnosi i poduzeća koje nastoji ostvariti svoje pravo žalbe.