

Vec C-329/21

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

26. máj 2021

Vnútroštátny súd:

Fővárosi Törvényszék

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

18. máj 2021

Žalobkyňa:

DIGI Communications NV

Žalovaný:

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala

Predmet konania vo veci samej

Správna žaloba v oblasti komunikácií.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

V konaní vo veci samej vzniká predbežná otázka, či žalobkyňa má právo na odvolanie podľa článku 4 ods. 1 smernice 2002/21/ES proti rozhodnutiu, ktorým sa vyhlasuje výsledok ponukového konania, ak nie je adresátom tohto rozhodnutia. Cieľom návrhu na začatie prejudiciálneho konania je zistiť, či žalobkyňa je konkurentom adresátov alebo podnikom dotknutým rozhodnutím.

Právnym základom návrhu na začatie prejudiciálneho konania je článok 267 ZFEÚ.

Prejudiciálne otázky

„1.

1.1 Možno podnik registrovaný a pôsobiaci v inom členskom štáte, ktorý sám neposkytuje elektronické komunikačné služby na trhu, ktorého sa rozhodnutie týka, považovať za konkurenta podnikov, ktorým je určené rozhodnutie národného regulačného orgánu v zmysle článku 4 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica), ak podnik, ktorý podlieha jeho priamej kontrole, pôsobí na relevantnom trhu ako poskytovateľ služieb a súťaží na ňom s podnikmi, ktorým je rozhodnutie určené?

1.2 Je pre odpoveď na otázku 1.1 potrebné preskúmať, či materská spoločnosť, ktorá chce podať odvolanie, tvorí hospodársku jednotku s podnikom, ktorý podlieha jej kontrole a pôsobí na relevantnom trhu ako konkurent?

2.

2.1 Predstavuje ponukové konanie uskutočnené národným regulačným orgánom v zmysle článku 4 ods. 1 rámcovej smernice a článku 7 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (smernica o povolení), ktoré sa týka práv na používanie frekvencií na podporu zavedenia 5G, ktoré súvisia s doplnkovými službami bezdrôtového širokopásmového pripojenia, konanie zamerané na ochranu hospodárskej súťaže? Má sa rozhodnutie národného regulačného orgánu, ktorým sa vyhlasuje výsledok uvedeného ponukového konania, tiež vykladať v tom zmysle, že jeho cieľom je v tomto smere ochrana hospodárskej súťaže?

2.2 V prípade kladnej odpovede Súdneho dvora na otázku 2.1, ovplyvňuje cieľ rozhodnutia, ktorým je ochrana hospodárskej súťaže, skutočnosť, že národný regulačný orgán konečným rozhodnutím, ktorý je súčasťou samostatného rozhodnutia, odmietol registráciu ponuky podniku, ktorý podáva žalobu, čo malo za následok, že tento podnik sa nemohol zúčastniť ponukového konania, a preto nebol adresátom rozhodnutia, ktorým sa určil výsledok konania?

3.

3.1 Má sa článok 4 ods. 1 rámcovej smernice v spojení s článkom 47 Charty základných práv vykladať v tom zmysle, že priznáva právo na odvolanie proti rozhodnutiu národného regulačného orgánu iba podniku:

- a) ktorého postavenie na trhu je rozhodnutím priamo a skutočne dotknuté, alebo
- b) v súvislosti s ktorého postavením na trhu sa preukáže, že je veľmi pravdepodobné, že môže byť rozhodnutím dotknuté; alebo
- c) ktorého postavenie na trhu môže byť rozhodnutím priamo alebo nepriamo dotknuté?

3.2 Je samotné ovplyvnenie uvedené v otázke 3.1 preukázané skutočnosťou, že podnik predložil ponuku do ponukového konania, to znamená, že sa ho chcel zúčastniť, ale nemohol tak urobiť z dôvodu nesplnenia požiadaviek, alebo môže súd od podniku oprávnene vyžadovať, aby toto ovplyvnenie preukázal aj prostredníctvom dôkazov?

4. S prihliadnutím na odpovede na prvú až tretiu prejudiciálnu otázku, má sa článok 4 ods. 1 rámcovej smernice v spojení s článkom 47 Charty základných práv vykladať v tom zmysle, že podnik poskytujúci elektronické komunikačné služby, ktorý je dotknutý rozhodnutím národného regulačného orgánu, ktorým sa vyhlasuje výsledok ponukového konania týkajúci sa práv na používanie frekvencií na podporu zavedenia 5G, ktoré súvisia s doplnkovými službami bezdrôtového širokopásmového pripojenia, a ktorý preto má právo na odvolanie, predstavuje podnik:

- ktorý nevykonáva hospodársku činnosť poskytovania služieb na relevantnom trhu, ale podnik, ktorý podlieha jeho priamej kontrole, poskytuje elektronické komunikačné služby na tom istom trhu a
- ktorému bol zamietnutý zápis do ponukového konania právoplatným a konečným rozhodnutím národného regulačného orgánu predtým, ako bolo vydané rozhodnutie, ktorým sa vyhlasuje výsledok napadnutého ponukového konania, čo ho vylúčilo z následnej účasti na ponukovom konaní?“

Uvedené ustanovenia práva Únie

- článok 4 ods. 1 a článok 8 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica).
- článok 7 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (smernica o povolení).
- článok 47 Charty základných práv Európskej únie.

Uvedené ustanovenia vnútroštátneho práva

Zákon č. I z roku 2017 o správnom súdnom poriadku

„§ 17 Právo začať konanie má

- a) osoba, ktorej právo alebo oprávnený záujem je priamo dotknutý administratívnou činnosťou“.

„§ 88 [Zamietnutie žaloby]

1. Súd žalobu zamietne, ak

...

- b) nemožno konštatovať žiadne priame porušenie práva alebo oprávneného záujmu žalobcu.“

Uvedená judikatúra

- rozsudok z 21. februára 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103).
- rozsudok z 24. apríla 2018, Arcor (C-55/06, ECLI:EU:C:2008:244).
- rozsudok z 22. januára 2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24).
- rozsudok z 19. mája 2009, Assitur (C-538/07, ECLI:EU:C:2009:317).
- rozsudok zo 17. mája 2018, Specializuotas transportas (C-531/16, ECLI:EU:C:2018:324).
- rozsudok z 21. decembra 2016, Akzo Nobel a Akzo Nobel Chemicals/Komisia (C-516/15 P, ECLI:EU:C:2016:1004).

Stručné zhrnutie skutkových okolností a konania vo veci samej

- 1 Dňa 18. júla 2019 Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (Národný úrad pre médiá a komunikáciu, Maďarsko; ďalej len „úrad“) vyhlásil ponukové konanie na udelenie práv na používanie frekvencií na podporu zavedenia 5G, ktoré súvisia s doplnkovými službami bezdrôtového širokopásmového pripojenia (ďalej len „ponukové konanie“) a zverejnil dokumentáciu, ktorá obsahovala podrobné pravidlá tohto konania (ďalej len „dokumentácia“).
- 2 DIGI Communications NV (ďalej len „žalobkyňa“) je holdingová obchodná spoločnosť registrovaná v Holandsku, ktorá nie je zapísaná v Maďarsku ako poskytovateľ elektronických komunikačných služieb. Žalobkyňa podala prihlášku s cieľom zúčastniť sa ponukového konania, avšak jej prihláška bola úradom formálne vyhlásená za neplatnú z dôvodu, že žalobkyňa zneužila svoje právo zúčastniť sa na ponukovom konaní, dopustila sa správania, ktorého cieľom bolo obísť konanie a pokúsila sa uviesť úrad do omylu. Úrad sa domnieval, že žalobkyňa podala svoju prihlášku len preto, že v prípade, ak by DIGI Távközlési és Szolgáltatató Korlátolt Felelősségű Társaság (ďalej len „DIGI Kft.“), ktorá je ovládanou spoločnosťou žalobkyne, registrovanou v Maďarsku a ktorá poskytuje elektronické komunikačné služby v tejto krajine, podala svoju prihlášku, vzťahovalo by sa na ňu pravidlo vylúčenia uvedené v dokumentácii. Z tohto dôvodu úrad odmietol vykonať zápis žalobkyne do ponukového konania konečným rozhodnutím a rozhodol, že žalobkyňa stratila svoje postavenie účastníka ponukového konania. Žalobkyňa napadla toto rozhodnutie na súde, avšak jej žalobu v konaní na prvom stupni zamietol vnútroštátny súd a v konaní na druhom stupni s konečnou platnosťou Kúria (Najvyšší súd, Maďarsko).
- 3 Žalobou o neplatnosť rozhodnutia úradu, ktorým sa vyhlasuje výsledok ponukového konania, žalobkyňa začala konanie vo veci správneho súdnictva pred vnútroštátnym súdom ako konanie vo veci samej.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 4 Žalobkyňa tvrdí, že podľa článku 4 ods. 1 rámcovej smernice je oprávnená podať odvolanie proti rozhodnutiu, ktorým sa vyhlasuje výsledok ponukového konania. Podľa jej názoru je skutočným konkurentom podnikov, ktoré získali práva na používanie frekvencií v rámci ponukového konania, keďže na jednej strane patrí do skupiny podnikov spolu s DIGI Kft, ktorá pôsobí na trhu ako poskytovateľ služieb a na druhej strane sa chcela zúčastniť ponukového konania ako potenciálny konkurent, na čo má podľa základnej zásady slobodného poskytovania služieb právo. V každom prípade podľa jej názoru postavenie konkurenta nie je podmienkou na priznanie postavenia dotknutej osoby, keďže na to postačuje, aby jej postavenie na trhu bolo potenciálne dotknuté rozhodnutím úradu. Tvrdí, že jej priamy a legitímny hospodársky záujem je ovplyvnený skutočnosťou, že úrad zmaril jej účasť na ponukovom konaní na základe nezákonnej dokumentácie a protiprávneho konania. Namieta proti tomu, že je

povinná predložiť dôkazy o tom, že uvedený záujem bol poškodený, keďže zaplatenie registračného poplatku a predloženie ponuky preukazujú jej skutočný úmysel získať frekvencie. Podľa jej názoru tým, že sa odmietol vykonať jej zápis a nemala postavenie účastníka konania, bol v plnom rozsahu znemožnený jej výkon práva na účinný prostriedok nápravy. Keďže nemá postavenie účastníka konania, stratila tiež svoje právo na odvolanie proti rozhodnutiu o ukončení ponukového konania, pretože podľa jej názoru možno dokumentáciu napadnúť len súdnou cestou spolu s rozhodnutím, ktorým sa vyhlasuje ukončenie konania.

- 5 Úrad spochybňuje aktívnu legitimáciu žalobkyne z dôvodu, že jej postavenie účastníka konania zaniklo vylúčením z ponukového konania, takže rozhodnutie a rozsudok v konaní vo veci samej nemôžu mať vplyv na jej právne postavenie. Zdôrazňuje, že vyhlásenie žalobkyne, že nemá konkrétne plány vstúpiť na maďarský trh, ju tiež vylučuje z toho, aby bola konkurentom. Okrem toho z verejných dokumentov vyplýva, že žalobkyňa ani nepôsobí na trhu so službami v členskom štáte, v ktorom má sídlo. Podľa jeho názoru nemožno v tomto ohľade posúdiť postavenie spoločnosti DIGI Kft na trhu.

Stručné zhrnutie dôvodov návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 6 Keďže rámcová smernica nedefinuje pojem „dotknutá osoba“, treba ho preskúmať s prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora. V rozsudkoch Tele2 Telecommunication, Arcor a T-Mobile Austria Súdny dvor skúmal tri podmienky s cieľom určiť, či ide o dotknutý podnik v zmysle článku 4 ods. 1 rámcovej smernice a či tento podnik mal právo podať odvolanie proti spornému rozhodnutiu v príslušnej veci.
- 7 Tieto tri podmienky, ktoré si vyžadujú ďalší výklad v rámci konania pred vnútroštátnym súdom, spočívajú v prvom rade v tom, aby dotknutý podnik bol podnikom poskytujúcim elektronické komunikačné siete alebo služby, ktorý je konkurentom podniku alebo podnikov, ktoré sú adresátmi rozhodnutia úradu; v druhom rade, aby národný regulačný orgán prijal rozhodnutie v rámci konania, ktorého cieľom je ochrana hospodárskej súťaže, a po tretie, aby dotknuté rozhodnutie malo vplyv alebo mohlo mať vplyv na postavenie prvého podniku na trhu.
- 8 Cieľom prvej položenej prejudiciálnej otázky je objasniť, či postavenie konkurenta je preukázané v situácii, keď iný člen skupiny podnikov, ktorý je ovládaný podnikom, ktorý chce podať odvolanie, vykonáva činnosť poskytovateľa elektronických komunikačných služieb na relevantnom trhu, pričom samotná žalobkyňa takúto činnosť nevykonáva a disponuje infraštruktúrou iba prostredníctvom svojej maďarskej dcérskej spoločnosti.
- 9 Okrem toho vzniká otázka, či na preukázanie postavenia konkurenta je potrebné preskúmať, v akom rozsahu žalobkyňa a podnik podliehajúci jej kontrole, tvoria hospodársku jednotku. Zásada uvedená v bode 31 rozsudku Súdneho dvora Assitur, podľa ktorej zoskupenia podnikov môžu mať rôzne formy a ciele,

a nevyhnutne teda nie je vylúčené, že ovládané podniky môžu mať určitú samostatnosť pri realizácii ich obchodnej politiky a hospodárskych činností, ako aj kritériá preskúmania uvedené v bodoch 27 až 29 rozsudku Súdneho dvora Specializuotas transportas, môžu byť analogicky relevantné na určenie povahy skutočného, ekonomického a kontrolného vzťahu medzi žalobkyňou a DIGI Kft.

- 10 Podľa vnútroštátneho súdu vzhľadom na to, že veci v oblasti práva hospodárskej súťaže Únie uvedené v tvrdeniach žalobkyne – ktoré sa vzťahujú na dohody obmedzujúce hospodársku súťaž – sa týkajú pripísania zodpovednosti, nemôžu slúžiť ako základ pre všeobecné tvrdenie, že aj keď sa z právneho hľadiska skupina skladá z viacerých samostatných právnických osôb, môže byť považovaná za jeden „podnik“ v zmysle práva hospodárskej súťaže.
- 11 Cieľ článku 4 ods. 1 rámcovej smernice, ktorým je zaručiť práva podniku dotknutého rozhodnutím národného regulačného orgánu, treba naopak chápať tak, že odkazuje na trh dotknutý rozhodnutím bez toho, aby sa vzťahoval na celú skupinu podnikov. Súdnemu dvoru prináleží rozhodnúť, či na to, aby sa podnik mohol považovať za konkurenta v zmysle článku 4 ods. 1 rámcovej smernice, musí pôsobiť na trhu priamo, alebo či postačuje, aby pôsobil nepriamo prostredníctvom dcérskej spoločnosti.
- 12 Vnútroštátny súd má tiež pochybnosti o tom, či samotná skutočnosť, že žalobkyňa predložila ponuku do ponukového konania, postačuje na preukázanie toho, že skutočne mala v úmysle vstúpiť na trh. Keďže spoločnosť DIGI Kft. pôsobí na trhu ako poskytovateľ služieb a uskutočnila investície na spustenie služieb 5G, nepredstavovalo by rozumné trhové správanie, ak by žalobkyňa chcela vstúpiť na trh poskytovateľov služieb ako konkurent svojej vlastnej dcérskej spoločnosti s vysokými investičnými nákladmi, ktoré to so sebou prináša.
- 13 Vzhľadom na článok 8 ods. 2 rámcovej smernice a článok 7 ods. 1 písm. a) smernice o povolení sa vnútroštátny súd domnieva, že verejné obstarávanie vyhlásené na účely udelenia práva na používanie frekvencií, akým je sporné ponukové konanie vo veci samej, spĺňa požiadavku, aby národný regulačný orgán prijal rozhodnutie v rámci konania zameraného na ochranu hospodárskej súťaže. Keďže ponukové konanie, o aké ide vo veci samej, je verejné obstarávanie, v súvislosti s ktorým Súdny dvor zatiaľ nepodal výklad článku 4 rámcovej smernice, je potrebné, aby Súdny dvor odpovedal na druhú prejudiciálnu otázku. Konanie vo veci samej treba okrem toho preskúmať aj z hľadiska primeranosti rozhodnutia úradu dosiahnuť cieľ ochrany hospodárskej súťaže vo vzťahu k žalobkyňi.
- 14 Pri analýze vyššie uvedenej judikatúry Súdneho dvora (rozsudky Tele2 Telecommunication, Arcor a T-Mobile Austria) nie je jasné, či minimálny potenciálny vplyv na postavenie podniku na trhu postačuje na jeho kvalifikáciu ako dotknutého podniku v zmysle článku 4 ods. 1 rámcovej smernice, alebo či je potrebné preskúmať osobitosti konkrétneho prípadu vrátane konkrétnych účinkov rozhodnutia na postavenie podniku na trhu, ktorý má v úmysle toto rozhodnutie

napadnúť, a pravdepodobnosti výskytu týchto účinkov. Svojou treťou prejudiciálnou otázkou vnútroštátny súd žiada Súdny dvor o usmernenie, pokiaľ ide o dôkazy, ktoré môže od žalobkyne vyžadovať na preukázanie účinku rozhodnutia na jej postavenie na trhu s cieľom založiť jej aktívnu legitimáciu.

- 15 V rozsudku Tele2 Telecommunication Súdny dvor objasnil, že práva účastníkov správneho konania nepatria do pôsobnosti rámcovej smernice. Z toho vyplýva, že existencia alebo zánik práva žalobkyne byť účastníkom správneho konania nie sú relevantné pre otázky položené v rámci tohto prejudiciálneho konania.
- 16 Pokiaľ ide o štvrtú prejudiciálnu otázku, vnútroštátny súd sa domnieva, že právo na účinný prostriedok nápravy zaručené článkom 47 Charty základných práv môže byť tiež porušené z dôvodu, že hospodárske subjekty môžu aj zneužívajúcim spôsobom sťažovať alebo brániť výkonu rozhodnutí úradu prostredníctvom podania žalôb, na ktorých nemajú žiaden skutočný priamy právny záujem, čím práve ohrozujú účinnosť spravodlivej hospodárskej súťaže na trhu. Vzhľadom na vyššie uvedené je výklad Súdneho dvora potrebný na to, aby bolo možné zistiť, ako čo najefektívnejšie uplatniť článok 4 ods. 1 rámcovej smernice s ohľadom na právo na účinný prostriedok nápravy zaručený článkom 47 Charty základných práv, pričom sa musia zväziť záujmy všetkých účastníkov konania, tak adresátov rozhodnutia, ako aj podniku, ktorý chce uplatniť svoje právo na odvolanie.