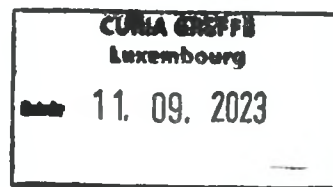




REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE



I U 1622/2021-15

C-562/23-1

SODNO TAJNIŠTVO
SODIŠČA EVROPSKE UNIJE
L-2925 Luxembourg

PREDLOG

ZA PREDHODNO ODLOČANJE

Pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije poteka upravni spor tožeče stranke: **T-2 d.o.o.**, Verovškova ulica 46a, Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška družba Čeferin, Pogačnik, Novak, Koščak in partnerji, o.p., d.o.o., Taborska cesta 13, Grosuplje, zoper toženo stranko: **AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA OMREŽJA IN STORITVE**, Stegne 7, Ljubljana, zaradi **radijskih frekvenc**.

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljale višje sodnice Irena Grm kot predsednica ter Irena Polak Remškar in Mojca Mlakar kot članici, prekinilo odločanje o tožbi in odločilo, da Sodišču Evropske unije (v nadaljevanju SEU) predlaga sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU).

Vpisano v vpisnik Sodišča	
Pod opravilno številko	1267018
Luksemburg, dne	11. 09. 2023
Faks. / el. pošta:	
Prejeto dne:	11.09.2023
	Sodni tajnik, po odredbi Matija Longar Administrator

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

1. Tožnik, družba T-2 d.o.o., je bil imetnik individualne pravice uporabe radijskih frekvenc: od 1935 MHz do 1950 MHz v paru z 2125 MHz do 2140 MHz ter od 1910 MHz do 1915 MHz, ki so mu bile za obdobje od 21. 9. 2006 do 21. 9. 2021 podeljene z odločbo št. 655294, in sicer za zagotavljanje javnih komunikacijskih storitev končnim uporabnikom (v nadaljevanju odločba o dodelitvi radijskih frekvenc oziroma ODRF). Tožnik je z vlogo z dne 20. 8. 2021 zaprosil za podaljšanje veljavnosti ODRF v delu, ki se nanaša na dupleksni par frekvenc od 1935 MHz do 1950 MHz in od 2125 MHz do 1950 MHz.

Postopek pred Agencijo za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije

2. Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju toženka) je z odločbo št. 38115-75/2021/5 z dne 1. 10. 2021 zahtevo za podaljšanje ODRF zavrnila z obrazložitvijo, da po Zakonu o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju ZEKom-1) veljavnosti ODRF za zagotavljanje komunikacijskih storitev končnim uporabnikom ni mogoče podaljšati nad 15 let. Po stališču toženke določbe člena 49. Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. 12. 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju Direktiva EECC), na katero se sklicuje tožnik, pri podaljšanju ni mogoče uporabiti, ker ni pravno popolna. Mestoma je odprta do te mere, da jo je treba napolniti s konkretnimi vsebinami, prav tako pa državam članicam pušča diskrecijsko pravico, kako jo prenesti v nacionalno zakonodajo. Republika Slovenija se je na primer odločila, da določbe člena 49(2) EECC v nov zakon sploh ne bo prenesla, ampak je že v izhodišču predvidela dvajsetletno obdobje trajanja pravic. Meni, da po členu 49 Direktive EECC avtomatično podaljšanje pravic uporabe spektra, kot ga predlaga tožnik, tudi ni predvideno. Poleg tega je podaljšanje trajanja uporabe individualnih pravic skladno s členom 49(3) Direktive EECC za zagotovitev 20-letne regulatorne predvidljivosti prvič predvideno šele z Direktivo EECC. To pa tudi pomeni, da morajo biti pogoji podaljšanja znani že ob podelitvi pravic uporabe radijskih frekvenc. Podelitev predmetnih radijskih frekvenc iz leta 2006 teh pogojev ni predvidevala.

Upravni spor

3. Tožnik je vložil tožbo, s katero želi doseči odpravo odločbe, s katero je toženka zavrnila njegovo vlogo za podaljšanje veljavnosti ODRF. V tožbi uveljavlja, da bi morala toženka v skladu s členom 49(2) Direktive EECC v primeru odločb o dodelitvah radijskih frekvenc, za katere je določena veljavnost 15 let, pred njihovim iztekom omogočiti njihovo podaljšanje za nadaljnje obdobje 5 let, saj ureditev v ZEKom-1 očitno nasprotuje Direktivi EECC. Določba člena 49(2) Direktive EECC je po njegovem prepričanju jasna, natančna in brezpogojna, zato



je neposredno uporabljiva in učinkovita. Njen namen je zagotoviti pravno varnost obstoječim imetnikom pravic ter vsaj 20-letno regulativno predvidljivost. Trdi, da je zato regulator, kadar so bile pravice dodeljene za 15 let, dolžan izvesti postopek obnovitve najmanj dve leti pred prenehanjem. Opozarja, da Direktiva EECC zavezuje Republiko Slovenijo že od dneva objave v Uradnem listu Evropske unije, tj. od decembra 2018. Poleg tega je mnenja, da Direktiva EECC ne omejuje uporabe člena 49(2) le na podaljšanje tistih individualnih pravic uporabe radijskih frekvenc, ki so bile dodeljene po začetku njene veljavnosti, temveč velja tudi za pravice, dodeljene pred njenim sprejemom, ki se v času do uveljavitve te direktive še niso iztekle. Toženka bi zato morala na podlagi te določbe EECC od 21. 12. 2020 dalje imetnikom pravic, ki so jim bile podeljene za obdobje, ki je krajše od 20 let, omogočiti njihovo 20-letno veljavnost. To velja tudi za tožnika, saj se je obdobje 15 let, za katero je pridobil sporne radijske frekvence, izteklo 21. 9. 2021, tako da njegova pravica v času uveljavitve Direktive EECC oziroma izteka roka za njeno implementacijo, še ni prenehala. Sodišču predlaga, da izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženki v ponovni postopek.

4. Toženka v odgovoru na tožbo vztraja, da je člen 49(2) Direktive EECC pogojen in da državam članicam pušča diskrecijsko pravico, saj ne predpisuje avtomatskega podaljšanja. Vztraja tudi, da je podaljšanje trajanja uporabe individualnih pravic za brezžične širokopasovne elektronske komunikacijske storitve predvideno za zagotovitev 20-letne regulatorne predvidljivosti le za tiste radijske frekvence, ki so podeljene od uveljavitve Direktive EECC dalje in navedene določbe ni mogoče uporabiti retroaktivno. Poudarja, da bi morali biti pogoji podaljšanja znani že ob podelitvi pravice uporabe radijskih frekvenc, torej na dan 9. 6. 2006, ko je bil v Uradnem listu RS objavljen javni razpis v zvezi s predmetnimi frekvencami. Ker navedeni javni razpis in kasneje ODRF možnosti podaljšanja nista predvidela, pa je glede na dikcijo člena 49 Direktive EECC predmetni ODRF nepodaljšljiv.

Upošteveno pravo

Pravo Evropske unije

5. V času, ko je toženka tožniku z ODRF podelila individualno pravico do uporabe radiofrekvenčnega spektra (v nadaljevanju RFS), je v pravu Unije to področje urejala Direktiva 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (v nadaljevanju Direktiva o odobritvi), ki je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 25. novembra 2009 o spremembi direktiv 2002/21/ES, 2002/19/ES in 2002/20/ES (v nadaljevanju Direktiva o spremembi Direktive o odobritvi). Relevantne določbe so navedene v nadaljevanju.
6. Člen 5 Direktive o odobritvi je določal:



1. Če je le mogoče, države članice ne pogojujejo uporabe radijskih frekvenc s podelitvijo individualnih pravic uporabe, zlasti kadar je tveganje škodljivega motenja zanemarljivo, temveč vključijo pogoje za uporabo takih radijskih frekvenc v splošno odobritev.

2. Če je treba podeliti individualne pravice uporabe za radijske frekvence in številke, države članice take pravice na zahtevo podelijo vsakemu podjetju, ki zagotavlja ali uporablja omrežja ali storitve na podlagi splošne odobritev, vendar ob upoštevanju določb členov 6, 7 in 11(1)(c) te direktive in vseh drugih predpisov, ki zagotavljajo učinkovito uporabo teh virov v skladu z Direktivo 2002/21/ES (Okvirna direktiva).

Take pravice uporabe se podeljujejo z odprtimi, transparentnimi in nediskriminacijskimi postopki, ne da bi to posegalo v posebna merila in postopke, ki so jih sprejele države članice za podelitev pravic uporabe radijskih frekvenc ponudnikom storitev radijskih ali televizijskih radiodifuzijskih vsebin, s čimer bi bili izpolnjeni cilji splošnega interesa v skladu z zakonodajo Skupnosti. Pri podeljevanju pravic uporabe države članice v skladu s členom 9 Direktive 2002/21/ES (Okvirna direktiva) opredelijo, ali in pod kakšnimi pogoji se lahko te pravice na pobudo imetnika pravice prenesejo za radijske frekvence. *Kadar države članice podelijo pravice uporabe za omejeno časovno obdobje, mora biti čas trajanja primeren za zadevno storitev.*

/.../

7. Člen 3 Direktive o spremembi Direktive o odobritvi je določal, da se člen 5(2) te direktive nadomesti z naslednjim:

2. Če je treba podeliti individualne pravice uporabe za radijske frekvence in številke, države članice take pravice na zahtevo podelijo vsakemu podjetju, ki zagotavlja ali uporablja omrežja ali storitve na podlagi splošne odobritev, vendar ob upoštevanju določb členov 6, 7 in 11(1)(c) te direktive in vseh drugih predpisov, ki zagotavljajo učinkovito uporabo teh virov v skladu z Okvirno direktivo.

Brez poseganja v posebna merila in postopke, ki jih države članice sprejmejo za podelitev pravic uporabe radijskih frekvenc ponudnikom storitev radijskih ali televizijskih radiodifuzijskih vsebin za izpolnjevanje ciljev splošnega interesa v skladu z zakonodajo Skupnosti, se pravice uporabe radijskih frekvenc in številke podeljujejo z odprtimi, objektivnimi, preglednimi, nediskriminatornimi in sorazmernimi postopki, v primeru radijskih frekvenc pa v skladu z določbami člena 9 Okvirne direktive. Izjema glede zahtev po odprtem postopku se lahko uporablja v primerih, kjer je podelitev posameznih pravic uporabe radijskih frekvenc ponudnikom storitev radijskih ali televizijskih radiodifuzijskih vsebin



potrebna za doseganje cilja splošnega interesa, kakor ga opredelijo države članice skladno z zakonodajo Skupnosti.

/.../

Kadar države članice podelijo pravice uporabe za določeno časovno obdobje, je trajanje za zadevno storitev primerno glede na želeni cilj, ob upoštevanju, da je potrebno ustrezno obdobje za amortizacijo naložb.

/.../

8. Člen 49 Direktive EECC, ki je bila uveljavljena, ko je ODRF še veljala, določa:

1. Kadar države članice odobrijo uporabo RFS prek individualnih pravic uporabe za določeno obdobje, zagotovijo, da je pravica uporabe *podeljena za obdobje, ki je primerno glede na cilje, zasledovane v skladu s členom 55(2), pri čemer se upošteva, da je treba zagotoviti konkurenco ter zlasti uspešno in učinkovito uporabo RFS in spodbujati inovacije ter učinkovite naložbe, med drugim z dopustitvijo ustreznega obdobja za amortizacijo naložb.*

2. Kadar države članice podelijo individualne pravice uporabe RFS, za katerega so bili s tehničnimi izvedbenimi ukrepi v skladu z Odločbo 676/2002/ES določeni harmonizirani pogoji, da se v določenem obdobju omogoči njegova uporaba za brezžične širokopasovne elektronske komunikacijske storitve (v nadaljnjem besedilu: brezžične širokopasovne storitve), *zagotovijo vsaj 20-letno regulativno predvidljivost za imetnike pravic glede pogojev vlaganja v infrastrukturo, ki je odvisna od uporabe takega RFS, ter pri tem upoštevajo zahteve iz odstavka 1 tega člena. Po potrebi se ta člen spremeni zaradi vsake spremembe pogojev, vezanih na te pravice uporabe, v skladu s členom 18.*

V ta namen države članice zagotovijo, da so pod pogoji, določenimi v tem odstavku, *take pravice veljavne vsaj 15 let, ter se, kadar je to potrebno zaradi skladnosti s prvim pododstavkom, to obdobje veljavnosti ustrezno podaljša.*

Države članice v okviru pogojev, določenih na podlagi člena 55(3) in (6), na pregleden način zagotovijo, *da imajo vse zainteresirane strani pred podelitvijo teh pravic dostop do splošnih meril za podaljšanje trajanja pravic uporabe. Taka splošna merila se nanašajo na:*

(a) potrebo po zagotovitvi uspešne in učinkovite uporabe zadevnega RFS, cilje iz točk (a) in (b) člena 45(2) ali potrebo po izpolnitvi ciljev v splošnem interesu glede zagotovitve zaščite življenja, javnega reda, javne varnosti ali obrambe in

(b) potrebo po zagotavljanju neizkrivljene konkurence.



Pristojni organ najpozneje dve leti pred potekom prvotne veljavnosti individualne pravice uporabe opravi objektivno in v prihodnost usmerjeno oceno splošnih meril, določenih za podaljšanje trajanja te pravice uporabe, v okviru točke (c) člena 45(2). *Pod pogojem, da pristojni organ ni uvedel ukrepov za uveljavljanje zaradi neizpolnjevanja pogojev za pravice uporabe v skladu s členom 30, podaljša trajanje pravice uporabe, razen če ugotovi, da tako podaljšanje ne bi bilo skladno s splošnimi merili, določenimi v točki (a) ali (b) tretjega pododstavka tega odstavka.*

Pristojni organ na podlagi te ocene uradno obvesti imetnika pravic, ali bo odobril podaljšanje trajanja pravice uporabe.

Če tako podaljšanje ni odobreno, pristojni organ uporabi člen 48 za podelitev pravic uporabe za zadevni specifični pas RFS.

Vsi ukrepi na podlagi tega odstavka morajo biti sorazmerni, nediskriminatorni, pregledni in obrazloženi.

Z odstopanjem od člena 23 imajo zainteresirane strani možnost, da izrazijo stališče o katerem koli osnutku ukrepa na podlagi tretjega in četrtega pododstavka tega odstavka v obdobju vsaj treh mesecev.

Ta odstavek ne posega v uporabo členov 19 in 30.

Države članice pri določanju pristojbin za pravice uporabe upoštevajo mehanizem, določen v tem odstavku.

3. Kadar je to ustrezno utemeljeno, lahko države članice odstopajo od odstavka 2 tega člena v naslednjih primerih:

(a) na omejenih geografskih območjih, na katerih izrazito primanjkuje možnosti za dostop do visokozmogljivih omrežij ali takega dostopa sploh ni in je to potrebno za izpolnitev ciljev iz člena 45(2);

(b) za specifične kratkoročne projekte;

(c) za poskusno uporabo;

(d) za uporabo RFS, ki je lahko v skladu s členom 45(4) in (5) na voljo skupaj z brezžičnimi širokopasovnimi storitvami, ali

(e) za alternativno uporabo RFS v skladu s členom 45(3).

4. Države članice lahko prilagodijo trajanje pravic uporabe iz tega člena, da zagotovijo sočasen iztek obdobja trajanja pravic v enem ali več pasovih.



9. Člen 50(1) Direktive EECC določa:

Nacionalni regulativni ali drugi pristojni organi sprejmejo odločitev o obnovitvi individualnih pravic uporabe harmoniziranega RFS pravočasno pred iztekom obdobja trajanja teh pravic, *razen kadar je bila možnost podaljšanja izrecno izključena ob dodelitvi*. Ti organi v ta namen ocenijo potrebo po taki obnovitvi na lastno pobudo ali na zahtevo imetnika pravic, vendar v tem primeru ne prej kot pet let pred iztekom obdobja trajanja zadevnih pravic. To ne vpliva na določbe o obnovitvi, ki se uporabljajo za obstoječe pravice.

10. Člen 124 Direktive EECC določa:

1. Države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo do 21. decembra 2020. Komisiji takoj sporočijo besedilo teh predpisov.

2. Države članice te predpise uporabljajo od 21. decembra 2020.

3. Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Vključijo tudi izjavo, da se v obstoječih zakonih in drugih predpisih sklicevanje na direktive, razveljavljene s to direktivo, šteje za sklicevanje na to direktivo. Način sklicevanja in obliko izjave določijo države članice.

/.../

Nacionalno pravo

11. 155. člen Ustave Republike Slovenije določa:

Zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj. Samo zakon lahko določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice.

12. V času izdaje predmetne ODRF oziroma dodelitve individualne pravice uporabe RFS tožniku je v Republiki Sloveniji veljal Zakon o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju ZEKom).¹

13. 50. člen ZEKom je določal:

(1) Odločbo o dodelitvi radijskih frekvenc izda agencija za *določen čas, in sicer največ za 15 let*, razen za dodelitev radijskih frekvenc, ki so namenjene zrakoplovni ali pomorski mobilni storitvi.

¹ Uradni list Republike Slovenije št. 43/04, 86/04-ZVOP-1, 129/06, 102/07-ZDRad, 110/09, 33/11.

/.../

14. 51. člen ZEKom je določal:

Veljavnost odločbe o dodelitvi radijskih frekvenc *se lahko na predlog njenega imetnika podaljša, če so izpolnjeni vsi pogoji*, ki so ob izteku njene veljavnosti predpisani za uporabo teh radijskih frekvenc.

15. V času prenehanja ODRF oziroma tožnikove individualne pravice uporabe RFS je veljal ZEKom-1², ki je 15. 1. 2013 nadomestil ZEKom, in se je uporabljal do 9. 11. 2022, saj je 10. 11. 2022 začel veljati ZEKom-2³, ki v nacionalni pravni red prenaša tudi Direktivo EECC.

16. ZEKom-1 je v prvem odstavku 53. člena določal:

Odločbo o dodelitvi radijskih frekvenc izda agencija za določen čas z upoštevanjem primernega obdobja, potrebnega za amortizacijo naložb, *vendar za največ 15 let*, razen za dodelitev radijskih frekvenc, ki so namenjene zrakoplovni ali pomorski mobilni storitvi.

/.../

17. in v 54. členu:

(1) Veljavnost odločbe o dodelitvi radijskih frekvenc, *razen odločb o dodelitvi radijskih frekvenc za zagotavljanje javnih komunikacijskih storitev končnim uporabnikom*, se lahko na predlog njenega imetnika podaljša, če so izpolnjeni vsi pogoji, ki so ob poteku njene veljavnosti predpisani za uporabo teh radijskih frekvenc, ter ob upoštevanju ciljev iz 194., 195., 196. in 197. člena tega zakona.

/.../

(5) V primeru podaljšanja agencija izda novo odločbo o dodelitvi radijskih frekvenc.

(6) Veljavnost odločbe o dodelitvi radijskih frekvenc, namenjenih za potrebe meritev, atestiranje in drugih preizkusov radijske opreme, in odločbe o dodelitvi radijskih frekvenc, namenjenih za prireditve, ni mogoče podaljšati.

18. Po 240. členu ZEKom-1 se lahko odločbe, izdane na podlagi ZEKom, spremenijo, razveljavijo ali prenehajo veljati pod pogoji in na način, kakor so določeni s tem zakonom.

2 Uradni list Republike Slovenije št. 109/12, 110/13, 40/14-ZIN-B, 54/14-odl.US, 81/15, 40/17, 30/19 – odl. US, 189/21-ZDU-1M.

3 Uradni list Republike Slovenije št. 130/22, 18/23-ZDU-10.



19. Prvi odstavek 307. člena ZEKom-2 pa določa, da se odločbe, ki so bile izdane na podlagi ZEKom-1 in so vezane na roke, ki se v času začetka veljavnosti tega zakona še niso iztekli, spremenijo, razveljavijo ali prenehajo veljati pod pogoji in na način, kakor so določeni s tem zakonom.

Vprašanja v zvezi s pravom EU

20. V obravnavani zadevi se zastavlja vprašanje, ali je treba zagotoviti polni učinek Direktive EECC tako, da se ODRF podaljša, oziroma ali pravila o trajanju individualnih pravic rabe RFS, določena v tej direktivi, veljajo le za tiste pravice, ki so bile podeljene po njeni uveljavitvi. V primeru, da temu ni tako, se zastavlja vprašanje, ali je treba zagotoviti polni učinek Direktive o odobritvi tako, da se presoja, ali je predmetno ODRF primerno podaljšati. Ključne pravno relevantne okoliščine so:
 1. toženka je izdala ODRF dne 21. 9. 2006 za obdobje 15 let, tj. do 21. 9. 2021;
 2. na dan podelitve pravice, tj. 21. 9. 2006, je v Evropski uniji veljala Direktiva o odobritvi, ki je določala, da mora biti čas trajanja pravice uporabe, kadar je dana za omejeno časovno obdobje, primeren za zadevno storitev, v Republiki Sloveniji pa je veljal ZEKom, ki je omogočal podaljšanje katerekoli ODRF nad 15 let, če so bili izpolnjeni vsi pogoji, ki so bili ob izteku njene veljavnosti predpisani za uporabo teh radijskih frekvenc;
 3. na dan 21. 9. 2021, ko je ODRF prenehala, je v Evropski uniji veljala Direktiva EECC, ki državam članicam izrecno ne nalaga, kako naj uredijo režim podaljšanja za individualne pravice do uporabe RFS, ki niso bile podeljene v času veljavnosti te direktive, ampak pred tem, ki pa v času njene uveljavitve še trajajo;
 4. na dan 21. 9. 2021 je bilo treba v Republiki Sloveniji uporabljati ZEKom -1, ki je v primeru individualne pravice uporabe RFS, podeljene zaradi zagotavljanja javnih komunikacijskih storitev končnim uporabnikom, izrecno izključil podaljšanje nad 15 let;
 5. Republika Slovenija v trenutku poteka veljavnosti ODRF (tj. 21. 9. 2021) v svoj pravni red še ni implementirala Direktive EECC, kar bi morala storiti do 20. 12. 2020.
21. Odločitev v obravnavani zadevi je tako v celoti odvisna od ugotovitve, ali sta člen 49(1) in 49(2) Direktive EECC neposredno uporabljiva, tako da je treba pravico po izteku 15 let trajanja praviloma podaljšati še za 5 let, in ugotovitve, ali se uporabljata (tudi) za tiste pravice individualne rabe RFS, ki so nastale pred uveljavitvijo Direktive EECC in do njene uveljavitve še niso prenehale, oziroma ali je morda za pravice, ki še trajajo, neposredno uporabljiv člen 5 Direktive o



odobritvi in je treba ob prenehanju ODRF presojeti primernost njenega časa trajanja oziroma ustrezno obdobje za amortizacijo naložb, ker ta določba nasprotuje nacionalni določbi, po kateri je podaljšanje nad 15 let ne glede na primernost časa trajanja oziroma amortizacijo naložb izključeno.

22. Po ustaljeni praksi SEU so lahko določbe direktiv neposredno učinkovite, če jih država članica ni pravočasno prenesla v svoj pravni red. Posameznik se lahko, če niso bili pravočasno sprejeti ukrepi za prenos, nasproti vsem nacionalnim predpisom, ki niso v skladu z direktivo, sklicuje na tiste določbe direktive, ki so brezpogojne, njihova izvršitev ni odvisna od nobenega akta institucij Unije ali držav članic, ter so dovolj natančne, da se nanjo lahko sklicuje upravičenec in jo uporabi sodišče, če določa obveznost z enopomenskimi izrazi.⁴
23. Ni sporno, da Republika Slovenija Direktive EECC ni pravočasno prenesla v svoj pravni red, saj je to storila šele z ZEKom-2, ki je bil sprejet 28.09.2022 in je stopil v veljavo 10.11.2022.
24. Upravnemu sodišču pa se zastavlja dvom v zvezi z brezpogojnostjo in natančnostjo določb člena 49(2), prvega, drugega, tretjega in četrtega pododstavka, Direktive EECC. Za odločitev v sporni zadevi je ključno vprašanje, kako razlagati pojem „regulativna predvidljivost za imetnike pravic“. Tožnik jo razlaga tako, da je treba pravico podeliti za obdobje 15 let, 20 letna predvidljivost pa se zagotovi na način, da jo je treba v skladu z zahtevami iz člena 49(1) direktive podaljšati še za 5 let, razen če tako podaljšanje ne bi bilo v skladu s splošnimi merili iz (a) ali (b) člena 49(2), pododstavek tri Direktive EECC, ali če je organ zoper imetnika uvedel ukrepe zaradi neizpolnjevanja pogojev pravice uporabe iz pododstavka štiri tega člena.
25. Po presoji sodišča je to nedvomno ena od možnih razlag, vendar ugotavlja, da so mogoče tudi druge. Tako ni jasno, ali je državam članicam prepuščeno, da določijo, pod kakšnimi pogoji bodo zagotovile 20 letno predvidljivost pravice, tj. pod kakšnimi pogoji bodo, če določijo, da je veljavnost te pravice 15 let⁵, zagotovile njeno 5-letno podaljšanje. Poleg tega se sodišče sprašuje tudi, ali je Direktiva dovolj natančna, da bi lahko nanjo oprlo svojo odločitev.
26. Vprašanje je torej, ali direktiva dopušča državam članicam, da določijo, katere pogoje bodo upoštevale pri podaljšanju pravice. Na to kaže predvsem tudi člen 49(2) Direktive EECC, tretji pododstavek, ki določa, da države članice že pred podelitvijo pravice zagotovijo vsem zainteresiranim dostop do splošnih meril za podaljšanje trajanja pravic uporabe, v nadaljevanju pa predstavi, na kaj se taka

4 Sodbe Sodišča EU z dne 4. decembra 1974 v zadevi *Van Duyn* (41/74, točka 12); *Ratti* (148/78, točke od 19 do 23) in *Becker* (8/81, točke od 17 do 25), *NE* (205/20, točke od 16 do 32); *Impact* (268/06, točke od 56 do 80), *Vodafone Espagna SA* (55/11, 57/11, 58/11, tč.36 do 39) in druge.

5 Republika Slovenija je z ZEKom-2 določila, da odločba o dodelitvi radijskih frekvenc za zagotavljanje brezžičnih širokopasovnih elektronskih komunikacijskih storitev velja 20 let. Agencija lahko prilagodi trajanje pravic uporabe iz le z namenom, da zagotovi sočasen iztek obdobja trajanja pravic v enem ali več radiofrekvenčnih pasov.



splošna merila lahko nanašajo. Če bi se namreč neposredno uporabljali pogoji iz Direktive EECC, zagotavljanje posebnega dostopa do teh meril ne bi bilo potrebno, saj se šteje, da so merila, če so vključena v že objavljen predpis, tistim, na katere so naslovljena, poznana oziroma bi morala biti poznana. Po drugi strani se sodišče sprašuje, ali že sama direktiva predpisuje splošne pogoje, ki jih je treba upoštevati pri podaljšanju (zagotavljanje konkurence, učinkovite rabe FRS, spodbujanje inovacij in naložb, vložena sredstva). Predvsem pa se zdi sodišču nejasno, ali lahko država po lastni presoji odloči, da je podaljšanje odvisno od višine izvršenih vlaganj v infrastrukturo, ali pa že sama direktiva zahteva, da je ta pogoj, torej amortizacija vloženi sredstev, bistven za podaljšanje, kajti ta vidik izpostavlja tako člen 49(1)⁶ kot člen 49(2)⁷, in kakšno je razmerje med različnimi merili, tj. katero merilo naj prevlada nad drugim oziroma ali je prepuščeno državam članicam, da to določijo (še) ob prenosu direktive. Zgolj primeroma se sodišče sprašuje, kako bi bilo treba neposredno uporabiti ta merila, če bi na primer konkurenca in smotrna uporaba FRS terjala, da do podaljšanja ne pride, vlaganja imetnika pravice pa po 15 letih še ne bi bila amortizirana.

27. Če bo SEU pritrdilno odgovorilo na vprašanje, ali imata člen 49(1) in 49(2) Direktive EECC neposredni učinek v vertikalnih pravnih razmerjih, Upravno sodišče nadalje sprašuje, ali Direktiva EECC zapoveduje 20-letno predvidljivost oziroma podaljšanje 15 let trajajoče pravice za še nadaljnjih 5 let (pod določenimi pogoji) tudi za tiste individualne pravice uporabe RFS, ki so bile podeljene pred uveljavitvijo Direktive EECC. V členu 124 Direktive EECC namreč prehodni režim za take pravice ni urejen, namena Direktive EECC za ta razmerja pa sodišče ne more razbrati niti iz njenih uvodnih določb. To, da se ne uporablja retroaktivno, bi smiselno izhajalo kvečjemu člena 49(2), iz tretjega pododstavka direktive, ki določa, da morajo biti merila za podaljšanje znana že pred podelitvijo pravic in iz četrtega pododstavka, po katerem se postopek podaljšanja začne najpozneje dve leti pred prenehanjem. Za pravice, ki se iztečejo prej kot dve leti po uveljavitvi Direktive EECC, namreč tega obdobja ni mogoče zagotoviti. Pri tem je treba pojasniti še, da prehodni režim ureja nacionalni predpis ZEKom-2, ki velja od 10. 11. 2022, vendar samo za tiste pravice, ki so ob njegovi uveljavitvi še vedno veljale. V predstavljenem sporu je pravica prenehala veljati pred uveljavitvijo ZEKom-2, ki pa ni bil uveljavljen v roku, določenem z Direktivo EECC. Če bi pravica v času uveljavitve ZEKom-2 še veljala, pa bi lahko prenehala le pod pogoji in na način, določen s tem zakonom, ki pa, kot je bilo že pojasnjeno, določa obdobje trajanja 20 let.
28. Upravno sodišče je seznanjeno s sodno prakso SEU, da je nacionalno sodišče pri uporabi notranjega prava dolžno to, kolikor je mogoče, razlagati v luči besedila in

⁶ S tekstom: ... med drugim z dopustitvijo ustreznega obdobja za amortizacijo naložb.

⁷ S tekstom: .. zagotovijo vsaj 20-letno regulativno predvidljivost za imetnike pravic glede pogojev vlaganja v infrastrukturo, ki je odvisna od uporabe takega RFS ter pri tem upoštevajo zahteve iz odstavka 1 tega člena.



namena zadevne direktive, da bi se dosegla v njej določen rezultat in skladnost s tretjim odstavkom 288. člena PDEU.⁸ Načelo skladne razlage zahteva, naj nacionalna sodišča naredijo vse v svoji pristojnosti, upoštevajoč pri tem celotno notranje pravo, in ob uporabi načinov razlage, ki jih notranje pravo priznava, da bi zagotovila polni učinek konkretne direktive in dosegla rešitev v skladu z njenim ciljem.⁹ Ker pa je obveznost razlage v skladu z direktivo omejena s splošnimi pravnimi načeli (zlasti z načelom pravne varnosti in s prepovedjo retroaktivnosti), ne more biti podlaga za razlago nacionalnega prava *contra legem*.¹⁰ Sodišče torej za sporno razmerje, ki je prenehalo pred ZEKom-2, ne more uporabiti ZEKom-2, saj v nacionalnem pravu ni določbe, ki bi tej določbi priznala retroaktivni učinek.¹¹ Kot že pojasnjeno, pa se (iz tega razloga še toliko bolj) sprašuje, ali lahko neposredno uporabi Direktivo EECC.

29. Poleg tega se sodišču zastavlja vprašanje, ali bi glede na določbo člena 50(1) direktive na odločitev o podaljšanju lahko vplivalo, če je bila možnost podaljšanja pravice z zakonom, ki je veljal v času izteka te pravice, izrecno izključena.
30. V primeru, da bo sodišče EU negativno odgovorilo na vprašanje, ali se Direktiva EECC uporablja za podaljšanje pravic individualne rabe RFS, ki so bile podeljene pred njeno uveljavitvijo, se Upravnemu sodišču zastavlja vprašanje, ali je treba morda enak učinek, kot ga zahteva Direktiva EECC zagotoviti na podlagi v času podelitve pravice veljavnega člena 5(3) Direktive o odobritvi, po katerem mora biti čas trajanja pravice *primeren* za zadevno storitev oziroma ob upoštevanju, *da je potrebno ustrezno obdobje za amortizacijo naložb*, kolikor je ta določba brezpogojna in jasna in ne terja sprejema nobenega akta institucij Unije ali držav članic. Upravno sodišče je namreč seznanjeno s prakso SEU, ki je v primeru C-205/20 odločilo, da ima neposredni učinek določba člena 20 Direktive 2014/67, po kateri morajo biti predvidene denarne kazni učinkovite, *sorazmerne* in odvračilne. Primernost in sorazmernost sta v luči nepogojnosti in jasnosti primerljiva pojma. Če je treba uporabiti navedene določbe Direktive o odobritvi oziroma Direktive o spremembi Direktive o odobritvi, pa se sodišču zastavlja vprašanje, katera merila se uporabijo za podaljšanje individualne pravice do uporabe FRS.
31. Odgovori na obravnavana vprašanja so po oceni Upravnega sodišča Republike Slovenije ključni za odločitev v sporni zadevi, v zvezi s temi vprašanji pa tudi še ni oblikovana praksa SEU.

Glede na navedeno Upravno sodišče sprašuje:

- 8 Sodbe Sodišča EU z dne 10. aprila 1984 v zadevi *Von Colson in Kamann* (14/83, točka 26); z dne 5. oktobra 2004 v zadevi *Pfeiffer in drugi* (od C-397/01 do C-403/01, točka 113) in z dne 4. julija 2006 v zadevi *Adeneler in drugi* (C-212/04, točka 108).
- 9 Sodbi Sodišča EU z dne 5. oktobra 2004 v zadevi *Pfeiffer in drugi* (od C-397/01 do C-403/01, točke 115, 116, 118 in 119) in z dne 4. julija 2006 v zadevi *Adeneler in drugi* (C-212/04, točka 111).
- 10 Sodbi Sodišča EU z dne 16. junija 2005 v zadevi *Pupino* (C-105/03, točki 44 in 47) in z dne 4. julija 2006 v zadevi *Adeneler in drugi* (C-212/04, točka 110).
- 11 Tak je tudi odgovor Sodišča EU pod tč.4 sodbe C-268/06.



1. Ali sta člena 49(1) in 49(2) Direktive EECC jasna, brezpogojna in dovolj natančna, da se lahko nanju sklicujejo posamezniki v postopku pred nacionalnim organom in nacionalnim sodiščem ?
2. Ali je treba člena 49(1) in 49(2) Direktive EECC uporabiti tudi za podaljšanje tistih individualnih pravic uporabe RFS, ki so bile podeljene pred uveljavitvijo Direktive EECC, in katera splošna merila se v tem primeru uporabljajo pri presoji, ali naj se individualna pravica podaljša ?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje negativen, Upravno sodišče sprašuje, ali je treba za presajo primerne dobe trajanja individualnih pravic uporabe RFS, ki so bile podeljene v času veljavnosti Direktive o odobritvi in s tem v zvezi možnostjo njihovega podaljšanja, uporabiti določbo člena 5(3) Direktive o odobritvi oziroma člena 5(2), četrtega pododstavka Direktive o spremembi direktive o odobritvi in ali je ta za ta namen dovolj jasna, brezpogojna in natančna, da se lahko na njeni podlagi presoja primernost trajanja individualne pravice do uporabe RFS ?
4. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pozitiven, katera merila je treba uporabiti za presajo primernosti trajanja individualne pravice do uporabe RFS oziroma obveznost njenega podaljšanja ?
5. Ali je v primeru, da je odgovor na prvo, drugo ali tretje vprašanje pozitiven, za odločitev o podaljšanju upoštevno, da je bila z nacionalnim predpisom, veljavnim v času prenehanja te pravice, možnost podaljšanja nad 15 let izrecno izključena ?

Ljubljana, 24. avgust 2023

Predsednica senata:
Irena Grm, l.r.