Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

16 април 2015 година*

„Преюдициално запитване — Електронни съобщителни мрежи и услуги — Директива 2002/21/ЕО — Членове 7 и 20 — Решаване на спорове между предприятия, предоставящи електронни съобщителни мрежи или услуги — Задължение за прилагане на процедурата по член 7, параграф 3 — Мярка, която би могла да засегне търговията между държавите членки — Директива 2002/19/ЕО — Член 5 — Правомощия и отговорности на националните регулаторни органи във връзка с достъпа и взаимосвързаността — Директива 2002/22/ЕО — Член 28 — Негеографски номера“

По дело C-3/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Sąd Najwyższy (Полша) с акт от 6 ноември 2013 г., постъпил в Съда на 3 януари 2014 г., в рамките на производство по дело

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Telefonia Dialog sp. z o.o.

срещу

T-Mobile Polska SA, по-рано Polska Telefonia Cyfrowa SA,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: M. Ilešič, председател на състава, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (докладчик) и C. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 януари 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, от M. Kołtoński и M. Chmielewska, radcowie prawni,

— за Telefonia Dialog sp. z o.o., от R. Duczek, radca prawny,

* Език на производството: полски.

— за T-Mobile Polska SA, от Ł. Dąbrowski, radca prawny,

— за полското правителство, от B. Majczyna и D. Lutostańska, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от J. Hottiaux, L. Nicolae и G. Braun, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 януари 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 6, член 7, параграф 3 и член 20 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195, наричана по-нататък „Рамковата директива“) и на член 28 от Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга) (ОВ L 108, стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 213).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (председател на Службата за електронни съобщения, наричан по-нататък „председателят на UKE“) и Telefonia Dialog sp. z o.o. (наричано по-нататък „Telefonia Dialog“), от една страна, и T-Mobile Polska SA, по-рано Polska Telefonia Cyfrowa SA (наричано по-нататък „T-Mobile Polska“), от друга, по повод на решение на председателя на UKE във връзка със спор между тези предприятия.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съгласно съображения 15, 32 и 38 от Рамковата директива:

„(15) Важно е националните регулаторни власти да се консултират с всички заинтересовани страни по предлаганите решения и да взимат предвид техните бележки преди взимането на окончателно решение. С оглед да гарантират, че решенията на национално ниво не противоречат на целите на единния пазар или на други цели от договора, националните регулаторни власти следва също така да уведомяват [Европейската] [к]омиси[я] и другите национални регулаторни власти за определени проекторешения, за да могат те да ги коментират. Уместно е националните регулаторни власти да се консултират със заинтересованите страни по всички проектомерки, които засягат търговията между държавите членки. Случаите, за които се прилагат процедурите, посочени в членове 6 и 7, са определени в настоящата директива и в Специфичните директиви. […]

[…]

(32) […] Намесата на национален регулиращ орган в разрешаването на спор между предприятия, осигуряващи електронни съобщителни мрежи или услуги в държава членка, следва да бъде насочена към гарантиране на спазване на задължения, произтичащи от настоящата директива или от Специфичните директиви.

[…]

(38) Мерките, които могат за засегнат търговията между държавите членки, са онези мерки, които могат да имат пряко или непряко, действително или потенциално влияние върху формата на търговия между държавите членки, по начин, по който това би могло да създаде бариера пред единния пазар. В тях се включват мерки, които имат значително влияние върху оператори или потребители в други държави членки, които включват, inter alia, мерки, които се отнасят за цените за потребители в други държави членки; мерки, които засягат възможността на едно предприятие, създадено в друга държава членка, да предостави електронни съобщителни услуги, и по-специално мерки, които засягат възможността да се предлагат транснационални услуги; и мерки, които засягат структурата на пазара или достъпа до него, като по този начин водят до последствия за предприятия в други държави членки“.

4 Член 2 от Рамковата директива предвижда:

„За целите на настоящата директива:

[…]

л) „Специфични директиви“ означава Директива 2002/20/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги („Директива за разрешение“) (ОВ L 108, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 183)], Директива 2002/19/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях (Директива за достъпа) (ОВ L 108, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 169)], Директива[та] [за универсалната услуга] и Директива 97/66/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 година относно обработката на личните данни и защитата на неприкосновеността на личния живот в телекомуникационния сектор (ОВ L 24, 1998 г., стр. 1)].

[…]“.

5 Член 6 от Рамковата директива е озаглавен „Механизъм за консултация и прозрачност“ и предвижда провеждането на национални консултационни процедури между националните регулаторни органи (наричани по-нататък „НРО“) и заинтересованите лица, когато НРО в съответствие с тази директива или Специфичните директиви възнамеряват да предприемат мерки, които имат значително влияние върху съответния пазар.

6 Член 7 от посочената директива е озаглавен „Консолидиране на вътрешния пазар на електронни съобщения“ и гласи:

„1. В изпълнение на задачите си по настоящата директива и Специфичните директиви, [НРО] в максимална степен отчитат целите, посочени в член 8, включително доколкото те се отнасят до функционирането на вътрешния пазар.

[…]

3. Освен консултацията, посочена в член 6, когато [НРО] възнамерява да предприеме дадена мярка, която:

а) попада в обхвата на членове 15 или 16 от настоящата директива, членове 5 или 8 от Директива[та] [за достъпа] или член 16 от Директива[та] [за универсалната услуга], и

б) би засегнала търговията между държавите членки,

той същевременно осигурява достъп до тази проектомярка на Комисията и на [НРО] в другите държави членки, заедно с мотивите, на които се основава мярката, в съответствие с член 5, параграф 3, и [...] информира Комисията и другите [НРО] за това. [...]

[...]“.

7 Член 8 от същата директива дефинира целите на политиката и регулаторните принципи, чието спазване трябва да гарантират НРО. Параграф 3 от този член гласи следното:

„[НРО] допринасят за развитието на вътрешния пазар чрез inter alia:

[...]

г) взаимно сътрудничество и сътрудничество с Комисията по прозрачен начин, за да бъде гарантирано развитието на последователна регулаторна практика и последователното прилагане на настоящата директива и на Специфичните директиви“.

8 Член 20 от Рамковата директива е озаглавен „Решаване на спорове между предприятия“ и предвижда:

„1. В случай на спор във връзка със задължения, възникващи съгласно настоящата директива или Специфичните директиви, между предприятия, предоставящи електронни съобщителни мрежи или услуги в една държава членка, съответният [НРО], по молба на някоя от страните и при спазване на разпоредбите на параграф 2, издава задължително решение за разрешаване на спора във възможно най-кратък срок и в срок от не повече от четири месеца [освен] при изключителни обстоятелства. [...]

[...]

3. При разрешаването на спор, [НРО] взема решения, насочени към постигането на целите, предвидени в член 8. Всички задължения, наложени на дадено предприятие от [НРО] при разрешаването на спор, съответстват на разпоредбите на настоящата директива или на Специфичните директиви.

[...]“.

9 Член 5 от Директивата за достъпа е озаглавен „Правомощия и отговорности на [НРО] във връзка с достъпа и взаимосвързаността“ и гласи:

„1. Действайки за постигане на целите, посочени в член 8 от [Рамковата директива], [НРО] насърчават и при необходимост гарантират в съответствие с разпоредбите на настоящата директива адекватен достъп и взаимосвързаност, както и оперативна съвместимост на услугите, като изпълняват своите отговорности по начин, който утвърждава ефективността и устойчивата конкуренция и осигурява максимална полза за крайните потребители.

[...]

4. По отношение на достъпа и взаимосвързаността държавите членки гарантират, че [НРО] са оправомощени да се намесват по собствена инициатива при необходимост или при липса на споразумение между предприятията по молба на някоя от страните, за да осигурят изпълнението на целите на политиката, предвидени в член 8 от [Рамковата директива] в съответствие с разпоредбите на настоящата директива и процедурите, предвидени в членове 6, 7, 20 и 21 от [Рамковата директива]“.

10 Член 2, буква е) от Директивата за универсалната услуга съдържа следното определение:

„негеографски номер“ означава номер от националния номерационен план, който не е географски номер. Това включва, inter alia, мобилни, безплатни, специални и други номера“.

11 Член 28 от тази директива е озаглавен „Негеографски номера“ и предвижда:

„Държавите членки гарантират, че крайните потребители от друг[и] държави членки имат достъп до негеографски номера на тяхната територия, когато това е технически и икономически възможно, освен в случаите, при които повиканият абонат, поради търговски съображения, е предпочел да ограничи достъпа на повикващите страни в определени географски райони“.

Полското право

12 Член 15 от Закона за далекосъобщенията (Ustawa Prawo telekomunikacyjne) от 16 юли 2004 г. (Dz. U., бр. 171, позиция 1800) в редакцията му, приложима към спора по главното производство (наричан по-нататък „Законът от 16 юли 2004 г.“), гласи:

„Преди да се произнесе в следните случаи:

[…]

2) налагане, отмяна, запазване или изменение на регулаторни задължения на далекосъобщително предприятие със или без значителна пазарна сила,

3) решения за достъп до далекосъобщителната мрежа по членове 28—30,

4) други, посочени в закона,

председателят на UKE провежда консултационна процедура и дава възможност на заинтересованите лица да представят писмените си становища по проекторешението в определен срок“.

13 Член 18 от Закона от 16 юли 2004 г. гласи следното:

„Ако решенията по член 15 могат да засегнат търговските отношения между държавите членки, едновременно с консултационната процедура председателят на UKE открива процедура по консолидиране и изпраща проекторешенията заедно с мотивите, на които те се основават, на [Комисията] и на [НРО] в другите държави членки“.

14 Член 27 от посочения закон предвижда:

„1. По писмена молба на всяка от страните по преговори за сключване на договор за достъп или служебно председателят на UKE може с решение да определи срок за приключване на преговорите, който не може да надхвърля 90 дни, считано от датата на подаване на молбата за сключване на договора за достъп.

2. Ако не са започнали преговори, отказан е достъпът до далекосъобщителната мрежа от страна на оператор, който е длъжен да предостави достъп, или в срока по параграф 1 не е сключен договор, всяка от страните може да поиска от председателя на UKE да издаде решение, с което да разреши спорните въпроси или да определи условията за сътрудничество.

[…]“.

15 Член 28 от същия закон гласи:

„1. Председателят на UKE издава решение за предоставяне на достъп до далекосъобщителната мрежа в срок от 90 дни, считано от датата на подаване на искането по член 27, параграф 2 […].

[…]

4. По уредените в него въпроси решението за предоставяне на достъп до далекосъобщителната мрежа заменя договора за достъп.

[…]

6. Председателят на UKE може да измени решението за достъп по искане на всяко от заинтересованите лица или служебно, когато това е оправдано с оглед на необходимостта да се гарантира защитата на интересите на крайните потребители, ефективната конкуренция или оперативната съвместимост на услугите.

7. Финансови претенции, основани на неизпълнение или лошо изпълнение на задълженията, които произтичат от решението за достъп до далекосъобщителната мрежа, се предявяват по съдебен ред.

[…]“.

16 Член 79, параграф 1 от Закона от 16 юли 2004 г. гласи:

„Операторът на публична далекосъобщителна мрежа осигурява на крайните потребители на неговата мрежа, както и на крайните потребители от други държави членки, когато това е технически и икономически изпълнимо, възможност за избиране на негеографски номера на територията на Република Полша, освен ако повиканият абонат е предпочел да ограничи достъпа на крайните потребители от определени географски райони“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

17 Telefonia Dialog и T-Mobile Polska са предприятия, които притежават публични електронни съобщителни мрежи и предоставят електронни съобщителни услуги в Полша. На 4 април 2000 г. тези предприятия сключват договор относно условията за сътрудничество и разплащане за достъпа на ползвателите на мрежата на T-Mobile Polska до „интелигентните“ мрежови услуги, предоставяни чрез мрежата на Telefonia Dialog (наричан по-нататък „договорът за сътрудничество“).

18 През 2006 г. Telefonia Dialog се обръща към T-Mobile Polska с искане за започване на преговори с оглед на сключването на допълнение към договора за сътрудничество. Тъй като двете предприятия не постигат съгласие, Telefonia Dialog подава искане до председателя на UKE да определи срок за приключването на новите преговори. Председателят на UKE определя краен срок 20 октомври 2006 г.

19 Тъй като преговорите не приключват в срока, определен от председателя на UKE, с писмо от 9 ноември 2006 г. Telefonia Dialog подава искане до председателя да издаде решение, с което да разреши спора му с T-Mobile Polska относно евентуалното изменение на договора за сътрудничество.

20 С решение от 19 декември 2008 г. на основание членове 28 и 79 от Закона от 16 юли 2004 г., с които се транспонират съответно член 5 от Директивата за достъпа и член 28 от Директивата за универсалната услуга, председателят на UKE решава спора, като налага на Telefonia Dialog задължението да предоставя услуги за терминиране на повиквания в своята мрежа на ползвателите на мрежата на T-Mobile Polska, а на T-Mobile Polska — задължението да гарантира на тези ползватели достъп до информационните услуги, предоставяни в мрежата на Telefonia Dialog. В решението си председателят на UKE определя и размера на съответно дължимите възнаграждения за тези услуги.

21 T-Mobile Polska обжалва решението на председателя на UKE пред Sąd Okręgowy w Warszawie (Варшавски окръжен съд, Полша). С решение от 21 март 2011 г. Sąd Okręgowy w Warszawie отменя това решение по съображението, че председателят на UKE не е провел процедурата по консолидиране, предвидена в член 18 от Закона от 16 юли 2004 г.

22 Председателят на UKE и Telefonia Dialog обжалват решението на Sąd Okręgowy w Warszawie пред Sąd Apelacyjny w Warszawie (Варшавски апелативен съд), който отхвърля жалбите им с решение от 1 февруари 2012 г. Тогава председателят на UKE и Telefonia Dialog подават касационни жалби срещу това решение пред Sąd Najwyższy (Върховният съд).

23 Sąd Najwyższy посочва, че спорът в главното производство е дали преди вземането на решение за изменение на договора за сътрудничество председателят на UKE е трябвало да проведе процедурата по член 7, параграф 3 от Рамковата директива.

24 В това отношение посоченият съд си задава първо въпроса дали член 7, параграф 3 от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че всяка мярка на НРО, взета въз основа на член 28 от Директивата за универсалната услуга във връзка с член 5 от Директивата за достъпа, трябва да се разглежда като мярка, която засяга търговията между държавите членки по смисъла на член 7, параграф 3 от Рамковата директива.

25 Sąd Najwyższy отбелязва, че в разглеждания в главното производство случай решението на председателя на UKE от 19 декември 2008 г. може би не засяга тази търговия, тъй като не се отнася до трансгранични далекосъобщителни услуги, не предвижда разграничение между ползвателите от други държави членки и крайните потребители от Полша по отношение на цените за свързване с негеографски номера и по отношение на принципите за разплащане, не определя цените, които крайните потребители от други държави членки, ползващи роуминг в мрежата на T-Mobile Polska, плащат на това предприятие за достъпа до услугите, предоставяни на ползвателите на мрежата на Telefonia Dialog, не определя и цените, по които T-Mobile Polska таксува операторите на ползватели от други държави членки за осъществените в мрежата му повиквания, а и освен това се отнася до услуги, предоставяни по принцип на полски език. Въпреки това, като отбелязва по същество, че член 28 от Директивата за универсалната услуга задължава държавите членки да гарантират, че крайните потребители от другите държави членки ще имат достъп до негеографски номера на тяхната територия, този съд изразява съмнения в това какъв следва да е отговорът на споменатия в точка 23 от настоящото решение въпрос.

26 Второ, Sąd Najwyższy си задава въпроса дали член 6, член 7, параграф 3 и член 20 от Рамковата директива трябва да се тълкуват в смисъл, че НРО винаги е длъжен да прилага процедурата по член 7, параграф 3 от тази директива, когато приема мярка за решаване на спор, която засяга търговията между държавите членки.

27 Трето, Sąd Najwyższy иска да установи дали, ако Съдът прецени, че член 6, член 7, параграф 3 и член 20 от Рамковата директива трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат прилагането на национална разпоредба, съгласно която е задължително спазването на процедура като предвидената в член 18 от Закона от 16 юли 2004 г., националната юрисдикция би била длъжна да остави тази разпоредба без приложение.

28 В това отношение Sąd Najwyższy отбелязва, че при утвърдителен отговор няма да е възможно в главното производство да се даде тълкуване на член 18 от Закона от 16 юли 2004 г., което да е в съответствие с правото на Съюза. Накрая, този съд изразява мнение, че член 6, член 7, параграф 3 и член 20 от Рамковата директива нямат хоризонтален директен ефект.

29 При тези обстоятелства Sąd Najwyższy решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 7, параграф 3 от Рамковата директива във връзка с член 28 от Директивата за универсалната услуга да се тълкува в смисъл, че всяка мярка, взета от НРО с цел изпълнение на задължението по член 28 от Директивата за универсалната услуга, засяга търговията между държавите членки, когато тази мярка може да осигури на крайните потребители от други държави членки достъп до негеографски номера на територията на тази държава членка?

2) Трябва ли член 7, параграф 3 във връзка с членове 6 и 20 от Рамковата директива да се тълкува в смисъл, че когато се произнася по спорове между предприятия, предоставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за да осигури изпълнение на задължението по член 28 от Директивата за универсалната услуга от страна на едно от тези предприятия, НРО не може да провежда процедура по консолидиране дори когато мярката засяга търговията между държавите членки, а националното право задължава НРО да провежда процедура по консолидиране винаги когато мярката може да засегне тази търговия?

3) При утвърдителен отговор на втория въпрос: трябва ли член 7, параграф 3 във връзка с членове 6 и 20 от Рамковата директива и във връзка с член 288 ДФЕС и член 4, параграф 3 ДЕС да се тълкува в смисъл, че националният съд е длъжен да не прилага разпоредбите на националното право, които изискват от НРО да провежда процедура по консолидиране винаги когато взетата от него мярка може да засегне търговията между държавите членки?“.

По преюдициалните въпроси

По втория въпрос

30 От акта за преюдициално запитване следва, че с втория въпрос, който следва да бъде разгледан най-напред, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали НРО е длъжен да прилага процедурата по член 7, параграф 3 от Рамковата директива при обстоятелства като разглежданите в главното производство.

31 В началото следва да се отбележи, че член 6 от Рамковата директива е без значение за отговора на този въпрос. Всъщност този член определя условията и реда за прилагане на процедура, която е различна от предвидената в член 7, параграф 3 от тази директива и с която се гарантира, че когато НРО възнамеряват да предприемат мерки със значително влияние върху съответния пазар, заинтересованите лица ще имат възможност да направят бележки по проектомерките в рамките на разумен срок.

32 При това положение следва да се приеме, че с втория въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 7, параграф 3 и член 20 от Рамковата директива трябва да се тълкуват в смисъл, че НРО е длъжен да прилага процедурата, предвидена в първата от тези разпоредби, когато за целите на решаването на спор между предприятия, предоставящи електронни съобщителни мрежи или услуги в една държава членка, НРО възнамерява да наложи задължения за осигуряване на достъп до негеографски номера в съответствие с член 28 от Директивата за универсалната услуга, а тези задължения биха могли да засегнат търговията между държавите членки.

33 Нито в член 7, параграф 3, нито в член 20 от Рамковата директива е посочено изрично, че НРО е длъжен да прилага процедурата, предвидена в първата от тези разпоредби, когато в рамките на предвидената във втората от тези разпоредби процедура за решаване на спорове между предприятия възнамерява да издаде задължително решение с оглед на решаването на спора.

34 При все това, на първо място, от член 7, параграф 3 от Рамковата директива следва, че задължението за прилагане на предвидената в този член процедура зависи не от вида на процедурата, в рамките на която НРО възнамерява да предприеме съответната мярка, а от самата цел на тази мярка и въздействието, което тя би могла да има за търговията между държавите членки.

35 Всъщност съгласно член 7, параграф 3 от Рамковата директива НРО на държавата членка е длъжен да предостави на Комисията и на НРО на другите държави членки проекта на мярката, която възнамерява да предприеме, когато тази мярка, от една страна, попада в обхвата на член 15 или 16 от Рамковата директива, на член 5 или 8 от Директивата за достъпа или на член 16 от Директивата за универсалната услуга, и от друга, би могла да засегне търговията между държавите членки.

36 На второ място, както е посочено в съображение 32 от Рамковата директива, намесата на НРО в разрешаването на спор между предприятия, осигуряващи електронни съобщителни мрежи или услуги в държава членка, следва да бъде насочена към гарантиране на спазването на задълженията, произтичащи от Рамковата директива или Специфичните директиви.

37 Що се отнася по-конкретно до задълженията, произтичащи от Директивата за достъпа, член 5, параграф 1 от тази директива възлага на НРО задачата да осигуряват адекватен достъп и взаимосвързаност, както и оперативна съвместимост на услугите.

38 Член 5, параграф 4 от Директивата за достъпа уточнява, че когато се намесва по молба на някое от заинтересованите лица при липса на споразумение между предприятията, НРО трябва да действа в съответствие с разпоредбите на тази директива и процедурите, предвидени в частност в членове 7 и 20 от Рамковата директива.

39 Мерките, които попадат в обхвата на член 5 от Директивата за достъпа, освен това са изрично упоменати в член 7, параграф 3, буква а) от Рамковата директива.

40 От всички тези съображения следва, че мерките, които НРО възнамерява да вземе в областта на достъпа и взаимосвързаността на основание на член 20 от Рамковата директива във връзка с член 5 от Директивата за достъпа при спор между предприятия, предоставящи електронни съобщителни мрежи или услуги в държава членка, трябва да се приемат при спазване на процедурата по член 7, параграф 3 от Рамковата директива, ако биха могли да засегнат търговията между държавите членки.

41 Същевременно мярка като разглежданата в главното производство, която е приета във връзка със спор между предприятия и е предназначена да гарантира достъпа до негеографски номера в съответствие с член 28 от Директивата за универсалната услуга, спада към задълженията, които

НРО може да налага на основание член 5 от Директивата за достъпа, за да осигури адекватен достъп и взаимосвързаност, както и оперативна съвместимост на услугите. Впрочем в настоящия случай, както личи от акта за преюдициално запитване, разглежданото в главното производство решение е взето именно на основание член 28 от Закона от 16 юли 2004 г., който транспонира член 5 от Директивата за достъпа, във връзка с член 79 от този закон, който транспонира член 28 от Директивата за универсалната услуга.

42 Оттук следва, че проект за мярка като разглежданата в главното производство трябва да се приема при спазване на процедурата по член 7, параграф 3 от Рамковата директива, ако мярката би могла да засегне търговията между държавите членки.

43 Това тълкуване освен това отговаря на целта на процедурата по член 7, параграф 3 от Рамковата директива, а именно целта да се гарантира, както следва от съображение 15 от тази директива, че решенията на национално ниво няма да противоречат на целите на единния пазар или на други цели на Договора за функционирането на ЕС.

44 Същото тълкуване се потвърждава и при прочита на член 7, параграф 1, член 8, параграф 3, буква г) и член 20, параграф 3 от Рамковата директива във връзка с член 5, параграфи 1 и 4 от Директивата за достъпа.

45 Всъщност следва да се напомни, че член 20, параграф 3 от Рамковата директива предвижда, че при разрешаването на спор НРО взема решения, насочени към постигането на целите, предвидени в член 8 от тази директива, и че член 7, параграф 1 от същата гласи, че в изпълнение на задачите си по тази директива и Специфичните директиви НРО в максимална степен отчитат тези цели, включително доколкото те се отнасят до функционирането на вътрешния пазар, а и че съгласно член 5, параграфи 1 и 4 от Директивата за достъпа по отношение на достъпа и взаимосвързаността намесата на НРО е насочена също към постигането на тези цели и осигуряването на изпълнението им. Същевременно съгласно член 8, параграф 3, буква г) от Рамковата директива НРО допринасят за развитието на вътрешния пазар по-специално чрез взаимно сътрудничество и сътрудничество с Комисията по прозрачен начин, за да бъде гарантирано развитието на последователна регулаторна практика и последователното прилагане на тази директива и на Специфичните директиви.

46 С оглед на всички изложени по-горе съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 7, параграф 3 и член 20 от Рамковата директива трябва да се тълкуват в смисъл, че НРО е длъжен да прилага процедурата, предвидена в първата от тези разпоредби, когато за целите на решаването на спор между предприятия, предоставящи електронни съобщителни мрежи или услуги в една държава членка, НРО възнамерява да наложи задължения за осигуряване на достъп до негеографски номера в съответствие с член 28 от Директивата за универсалната услуга, а тези задължения биха могли да засегнат търговията между държавите членки.

По първия въпрос

47 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 7, параграф 3 от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че всяка мярка, която НРО взема с цел да гарантира достъпа на крайните потребители до негеографски номера в съответствие с член 28 от Директивата за универсалната услуга, следва да се разглежда като засягаща търговията между държавите членки.

48 В това отношение председателят на UKE твърди, че разглежданото в главното производство решение не засяга съществено търговията между държавите членки. Полското правителство пък смята, че това решение не засяга „непременно“ търговията между тези държави. За сметка на това Telefonia Dialog, T-Mobile Polska и Комисията поддържат, че въпросното решение би могло да засегне тази търговия.

49 Нито Рамковата директива, нито Специфичните директиви съдържат дефиниция на понятието „засягане на търговията между държавите членки“ по смисъла на член 7, параграф 3, буква б) от Рамковата директива. Съображение 38 от тази директива обаче гласи, че мерките, които могат да засегнат търговията между държавите членки, са онези мерки, които могат да имат пряко или непряко, действително или потенциално влияние върху формата на търговия между държавите членки, по начин, по който това би могло да създаде бариера пред единния пазар.

50 Както отбелязва генералният адвокат в точки 61—64 от заключението си, дефиницията на понятието „засягане на търговията между държавите членки“ по смисъла на член 7, параграф 3, буква б) от Рамковата директива е аналогична на дефиницията на понятието „засягане на търговията между държавите членки“ по смисъла на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС и съответно трябва да се разбира в същия смисъл за целите на прилагането на член 7, параграф 3 от тази директива.

51 Съгласно постоянната съдебна практика по тези разпоредби обаче, за да може да засегне търговията между държавите членки, съответното решение, споразумение или практика трябва въз основа на съвкупност от фактически и правни обстоятелства да позволява с достатъчна степен на вероятност да се предвиди, че упражнява пряко или непряко, действително или потенциално въздействие върху търговските потоци между държавите членки, и то по начин, който поражда опасения, че може да възпрепятства осъществяването на единния пазар между държавите членки (решения Asnef-Equifax и Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, т. 34 и цитираната съдебна практика, Erste Group Bank и др./Комисия, C-125/07 P, C-133/07 P и C-137/07 P, EU:C:2009:576, т. 36, както и Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, т. 65).

52 В този контекст Съдът е постановил, че освен това трябва въздействието да не е незначително (в този смисъл вж. по-специално решения Béguelin Import, 22/71, EU:C:1971:113, т. 16, Manfredi и др., C-295/04—C-298/04, EU:C:2006:461, т. 42 и Erste Group Bank и др./Комисия, C-125/07 P, C-133/07 P и C-137/07 P, EU:C:2009:576, т. 36 и цитираната съдебна практика).

53 Съдът е пояснил, че въздействието, което дадено решение, споразумение или практика може да упражнява върху търговските потоци между държавите членки, по правило е резултат от общото действие на множество фактори, които поотделно невинаги са определящи (вж. в този смисъл решение Manfredi и др., C-295/04—C-298/04, EU:C:2006:461, т. 43), и че за да се провери дали даден картел засяга значително търговията между държавите членки, трябва този картел да се разгледа в неговия икономически и правен контекст (решение Asnef-Equifax и Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, т. 35), като се вземат предвид всички релевантни обстоятелства в конкретния случай (решение Ziegler/Комисия, C-439/11 P, EU:C:2013:513, т. 95). Въздействието се преценява в частност с оглед на естеството на въпросното споразумение или практика, естеството на съответните стоки или услуги и положението и значимостта на участниците в споразумението или практиката на пазара (вж. в този смисъл решение Javico, C-306/96, EU:C:1998:173, т. 17 и цитираната съдебна практика). В това отношение Съдът вече е постановил, че трансграничният характер на съответните услуги е релевантен фактор при преценката дали е налице засягане на търговията между държавите членки (решение Ziegler/Комисия, C-439/11 P, EU:C:2013:513, т. 94).

54 В областта на електронните съобщения съображение 38 от Рамковата директива указва, че мерките, които могат за засегнат търговията между държавите членки, включват мерките, които имат значително влияние върху операторите или потребителите в други държави членки, тоест в частност мерките, които се отразяват върху цените за потребители в други държави членки, мерките, които засягат възможността на едно предприятие, създадено в друга държава членка, да предоставя електронни съобщителни услуги, и по-специално мерките, които засягат възможността да се предлагат транснационални услуги, и накрая мерките, които засягат структурата на пазара или достъпа до него, като по този начин водят до последствия за предприятията в други държави членки.

55 Що се отнася до мярка, предназначена да гарантира достъпа на крайните потребители от други държави членки до негеографски номера в съответствие с член 28 от Директивата за универсалната услуга, следва да се отбележи, че по принцип предвид самия текст на този член подобна мярка поради естеството си има трансгранични последици в рамките на Европейския съюз.

56 Извън това, както следва от текста на преюдициалното запитване, разглежданото в главното производство решение, от една страна, дава възможност по-конкретно на крайните потребители от други държави членки, които пребивават в Полша и използват роуминг в мрежата на полски оператор, да се свързват с негеографски номера, и от друга страна, определя цените за съответните услуги и правилата за преразглеждане на тези цени.

57 Доколкото поради роуминга може да има транснационален аспект и да оказва отражение върху цените, заплащани от крайните потребители от други държави членки, подобно решение видимо би могло да засяга търговията между държавите членки по смисъла на член 7, параграф 3 от Рамковата директива.

58 Тъй като обаче това е въпрос на преценка на фактите, запитващата юрисдикция е компетентна да провери дали разглежданата в главното производство мярка би могла да засегне — и то не незначително — търговията между държавите членки, като упражнява пряко или непряко, действително или потенциално въздействие върху търговските потоци между тези държави. За тази цел посочената юрисдикция следва да вземе предвид в частност естеството на мярката и на съответните услуги, както и положението и значимостта на заинтересованите предприятия на пазара.

59 Предвид всички изложени съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 7, параграф 3 от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че мярката, която НРО взема с цел да гарантира достъпа на крайните потребители до негеографски номера в съответствие с член 28 от Директивата за универсалната услуга, засяга търговията между държавите членки по смисъла на упоменатата разпоредба, ако би могла да упражни — и то не незначително — пряко или непряко, действително или потенциално въздействие върху тази търговия, което запитващата юрисдикция следва да провери.

По третия въпрос

60 Предвид отговорите на първия и втория въпрос не е необходимо да се отговаря на третия.

По съдебните разноски

61 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) **Член 7, параграф 3 и член 20 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) трябва да се тълкуват в смисъл, че националният регулаторен орган е длъжен да прилага процедурата, предвидена в първата от тези разпоредби, когато за целите на решаването на спор между предприятия, предоставящи електронни съобщителни мрежи или услуги в една държава членка, той възнамерява да наложи задължения за осигуряване на достъп до негеографски номера в съответствие с член 28 от Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга), а тези задължения биха могли да засегнат търговията между държавите членки.**

2) **Член 7, параграф 3 от Директива 2002/21 трябва да се тълкува в смисъл, че мярката, която националният регулаторен орган взема с цел да гарантира достъпа на крайните потребители до негеографски номера в съответствие с член 28 от Директива 2002/22, засяга търговията между държавите членки по смисъла на упоменатата разпоредба, ако би могла да упражни — и то не незначително — пряко или непряко, действително или потенциално въздействие върху тази търговия, което запитващата юрисдикция следва да провери.**

Подписи