Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

16. april 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — direktiv 2002/21/EF — artikel 7 og 20 — bilæggelse af en tvist mellem virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester — forpligtelse til at iværksætte den i artikel 7, stk. 3, foreskrevne procedure — foranstaltning, der kan have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne — direktiv 2002/19/EF — artikel 5 — de nationale tilsynsmyndigheders beføjelser og ansvar i forbindelse med netadgang og samtrafik — direktiv 2002/22/EF — artikel 28 — ikke-geografiske numre«

I sag C-3/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sąd Najwyższy (Polen) ved afgørelse af 6. november 2013, indgået til Domstolen den 3. januar 2014, i sagen:

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Telefonia Dialog sp. z o.o.

mod

T-Mobile Polska SA, tidligere Polska Telefonia Cyfrowa SA,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (refererende dommer) og C.G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. januar 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ved radcowie prawni M. Kołtoński og M. Chmielewska

— Telefonia Dialog sp. z o.o. ved radca prawny R. Duczek

— T-Mobile Polska SA ved radca prawny Ł. Dąbrowski

* Processprog: polsk.

— den polske regering ved B. Majczyna og D. Lutostańska, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved J. Hottiaux og L. Nicolae samt ved G. Braun, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. januar 2015,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6, artikel 7, stk. 3, og artikel 20 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT L 108, s. 33, herefter »rammedirektivet«) og artikel 28 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet) (EFT L 108, s. 51, herefter »forsyningspligtdirektivet«).

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (formanden for tilsynsmyndigheden for elektronisk telekommunikation, herefter »formanden for UKE«) og Telefonia Dialog sp. z o.o. (herefter »Telefonia Dialog«) og på den anden side T-Mobile Polska SA, tidligere Polska Telefonia Cyfrowa SA (herefter »T-Mobile Polska«), vedrørende en beslutning truffet af formanden for UKE i forbindelse med en tvist mellem disse virksomheder.

Retsforskrifter

EU-retten

3 15., 32. og 38. betragtning til rammedirektivet har følgende ordlyd:

»(15) Det er vigtigt, at de nationale tilsynsmyndigheder hører alle interesserede parter om påtænkte afgørelser og tager hensyn til disses kommentarer, før de træffer endelig afgørelse. For at sikre, at afgørelser på nationalt plan ikke får negative følger for det indre marked eller for andre af traktatens målsætninger, bør de nationale tilsynsmyndigheder desuden underrette [Europa-]Kommissionen og andre nationale tilsynsmyndigheder om visse udkast til afgørelser, så disse får mulighed for at kommentere dem. Det er rimeligt, at de nationale tilsynsmyndigheder hører de interesserede parter om alle udkast til foranstaltninger med konsekvenser for handelen mellem medlemsstaterne. Det er i dette direktiv og i særdirektiverne fastsat, i hvilke tilfælde procedurerne i artikel 6 og 7 finder anvendelse. [...]

[...]

(32) [...] Når en national tilsynsmyndighed deltager i bilæggelsen af en tvist mellem virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester i en medlemsstat, bør den søge at sikre, at de forpligtelser, der følger af dette direktiv eller særdirektiverne, overholdes.

[...]

(38) Foranstaltninger, der kan få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, er foranstaltninger, som kan øve en direkte eller indirekte, faktisk eller potentiel indflydelse på handelsmønsteret mellem medlemsstaterne på en måde, der kan skabe en hindring for det indre

marked. Det kan være foranstaltninger, som har væsentlig indvirkning på udbydere eller brugere i andre medlemsstater, herunder foranstaltninger, der påvirker brugerprisen i andre medlemsstater, foranstaltninger, der påvirker de muligheder, en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat har for at levere en elektronisk kommunikationstjeneste, og navnlig foranstaltninger, som påvirker muligheden for at levere transnationale tjenester, samt foranstaltninger, der påvirker markedsstrukturen eller -adgangen og dermed får følger for virksomheder i andre medlemsstater.«

4 Rammedirektivets artikel 2 foreskriver:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

1) »særdirektiver«: [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EUT L 108, s. 21)], [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) (EFT L 108, s. 7)], [forsyningspligtdirektivet] og [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/66/EF af 15. december 1997 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred inden for telesektoren (EFT 1998 L 24, s. 1)]

[...]«

5 Rammedirektivets artikel 6 med overskriften »Høring og transparens« foreskriver, at der skal gennemføres nationale høringsprocedurer ved de nationale tilsynsmyndigheder for de interesserede parter, når tilsynsmyndighederne i medfør af dette direktiv eller af særdirektiverne agter at træffe foranstaltninger med væsentlige virkninger for det relevante marked.

6 Direktivets artikel 7 med overskriften »Konsolidering af det indre marked for elektronisk kommunikation« bestemmer:

»1. De nationale tilsynsmyndigheder tager under udførelsen af deres opgaver i medfør af dette direktiv og særdirektiverne størst muligt hensyn til målene i artikel 8, herunder i det omfang de vedrører det indre markeds funktion.

[...]

3. Ud over den i artikel 6 omhandlede høring skal en national tilsynsmyndighed, der agter at træffe en foranstaltning, som

a) er omfattet af artikel 15 eller 16 i dette direktiv, artikel 5 eller 8 i [adgangsdirektivet] [eller] artikel 16 i [forsyningspligtdirektivet] og

b) vil få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne,

samtidig og under iagttagelse af artikel 5, stk. 3, stille udkastet til foranstaltning samt begrundelsen herfor til rådighed for Kommissionen og de nationale tilsynsmyndigheder i andre medlemsstater og underrette Kommissionen og de andre nationale tilsynsmyndigheder herom. [...]«

7 Direktivets artikel 8 fastlægger de politiske mål og tilsynsprincipper, som de nationale tilsynsmyndigheder skal sikre overholdes. Artiklens stk. 3 har følgende ordlyd:

»De nationale tilsynsmyndigheder bidrager til udviklingen af det indre marked ved bl.a. at:

[...]

d) samarbejde indbyrdes og med Kommissionen på en transparent måde for at sikre udviklingen af en ensartet reguleringspraksis og en ensartet anvendelse af dette direktiv og særdirektiverne.«

8 Rammedirektivets artikel 20 med overskriften »Tvistbilæggelse mellem virksomheder« foreskriver:

»1. Opstår der en tvist mellem virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester i en medlemsstat i forbindelse med forpligtelser, der følger af dette direktiv eller særdirektiverne, træffer den pågældende nationale tilsynsmyndighed efter anmodning fra den ene eller den anden af parterne, med forbehold af bestemmelserne i stk. 2, en bindende afgørelse for at bilægge tvisten hurtigst muligt og under alle omstændigheder inden fire måneder, bortset fra helt ekstraordinære tilfælde. [...]

[...]

3. Ved bilæggelse af en tvist træffer den nationale tilsynsmyndighed afgørelser, der tilsigter at opfylde målene i artikel 8. Forpligtelser, som den nationale tilsynsmyndighed pålægger en virksomhed som led i bilæggelsen af en tvist, skal respektere bestemmelserne i dette direktiv eller i særdirektiverne.

[...]«

9 Adgangsdirektivets artikel 5 med overskriften »De nationale tilsynsmyndigheders beføjelser og ansvar i forbindelse med netadgang og samtrafik« bestemmer:

»1. De nationale tilsynsmyndigheder skal med henblik på at virkeliggøre målsætningerne i [rammedirektivets] artikel 8 […] tilskynde til og, når det er hensigtsmæssigt, sørge for, at der i henhold til bestemmelserne i dette direktiv etableres den fornødne adgang og samtrafik og sikres interoperabilitet mellem tjenesterne, samt varetage deres ansvar med henblik på at fremme effektiviteten og holdbar konkurrence samt skabe flest mulige fordele for slutbrugerne.

[...]

4. Hvad angår adgang og samtrafik sørger medlemsstaterne for, at den nationale tilsynsmyndighed kan gribe ind på eget initiativ, når det er begrundet, eller, såfremt virksomhederne ikke er nået frem til en aftale, på foranledning af en af de implicerede parter for at sikre de politiske målsætninger i [rammedirektivets] artikel 8 […], jf. bestemmelserne i nærværende direktiv og procedurerne i [rammedirektivets] artikel 6 og 7, 20 og 21 […].«

10 Forsyningspligtdirektivets artikel 2, litra f), indeholder følgende definition:

»»Ikke-geografiske numre«: et nummer fra den nationale nummerplan, som ikke er et geografisk nummer. Det omfatter bl.a. mobil-, frikalds- og overtakseringsnumre.«

11 Dette direktivs artikel 28 med overskriften »Ikke-geografiske numre« bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at slutbrugere fra andre medlemsstater, hvor det er teknisk og økonomisk muligt, kan kalde ikke-geografiske numre på deres område, medmindre den opkaldte abonnent af forretningsmæssige grunde har valgt at begrænse adgangen for opkald fra bestemte geografiske områder.«

Polsk ret

12 Artikel 15 i ustawa Prawo telekomunikacyjne (telekommunikationsloven) af 16. juli 2004 (Dz. U nr. 171, position 1800) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »loven af 16. juli 2004«), bestemmer:

»Inden formanden for UKE træffer afgørelse vedrørende følgende forhold:

[...]

2) pålæggelse, ophævelse, opretholdelse eller ændring af regulerende forpligtelser for telekommunikationsvirksomheder, som har en stærk markedsposition, eller som ikke har en sådan position

3) afgørelser om adgang til telekommunikation som omhandlet i artikel 28-30

4) i andre forhold, som er nævnt i loven,

gennemfører han en høringsprocedure og giver de berørte retssubjekter mulighed for skriftligt at fremsætte deres bemærkninger til udkastet til afgørelse inden for en bestemt frist.«

13 Artikel 18 i loven af 16. juli 2004 har følgende ordlyd:

»Har de i artikel 15 nævnte afgørelser indvirkning på handelsforholdet mellem medlemsstaterne, indleder formanden for UKE samtidig med høringsproceduren en konsolideringsprocedure og sender udkastet til afgørelsen samt begrundelsen herfor til […] Kommissionen og de nationale tilsynsmyndigheder i de øvrige medlemsstater.«

14 Den nævnte lovs artikel 27 bestemmer:

»1. Formanden for UKE kan efter skriftlig anmodning fra en af parterne i forhandlingerne om indgåelse af en adgangsaftale eller af egen drift ved afgørelse fastsætte en frist for afslutningen af forhandlingerne vedrørende den pågældende aftales indgåelse, idet fristen ikke må overstige 90 dage fra det tidspunkt, hvor anmodningen om indgåelse af en sådan aftale indgives.

2. Indledes der ikke forhandlinger eller afslås adgangen til telekommunikationsnettet af den institution, der tildeler adgang, eller er der ikke indgået en aftale inden for den i stk. 1 omhandlede frist, kan hver part anmode formanden for UKE om, at der træffes afgørelse vedrørende de omtvistede spørgsmål, eller at der fastsættes vilkår for samarbejdet.

[...]«

15 Samme lovs artikel 28 fastsætter:

»1. Formanden for UKE træffer en afgørelse om adgang til telekommunikationsnet inden 90 dage fra indgivelsen af den i artikel 27, stk. 2, nævnte anmodning.

[...]

4. Afgørelsen om tildeling af adgang erstatter den del af adgangsaftalen, som er dækket af afgørelsen.

[...]

6. Formanden for UKE kan ændre afgørelsen om adgang på anmodning fra en part eller af egen drift, hvis det er nødvendigt af hensyn til forbrugerbeskyttelsen, en effektiv konkurrence eller interoperabilitet mellem tjenesterne.

7. I tilfælde af finansielle krav som følge af en manglende eller fejlagtig gennemførelse af de forpligtelser, der følger af afgørelsen om adgang, skal sagen indbringes for retten.

[...]«

16 Artikel 79, stk. 1, i loven af 16. juli 2004 bestemmer:

»Operatøren af et offentligt telekommunikationsnet sikrer, hvor det er teknisk og økonomisk muligt, at slutbrugere af dennes net såvel som slutbrugere i andre medlemsstater har adgang til ikke-geografiske numre i Republikken Polen, medmindre den opkaldte abonnent har begrænset adgangen til opkald fra slutbrugere i bestemte geografiske områder.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17 T-Mobile Polska og Telefonia Dialog er virksomheder, der ejer elektroniske kommunikationsnetværk, der er tilgængelige for offentligheden, og som leverer elektroniske kommunikationstjenester i Polen. Den 4. april 2000 indgik disse virksomheder en kontrakt, der fastlagde fremgangsmåden for samarbejde og afregning for adgang for brugerne af T-Mobile Polskas netværk til tjenester fra et »intelligent netværk« via Telefonia Dialogs netværk (herefter »samarbejdskontrakten«).

18 I 2006 anmodede Telefonia Dialog T-Mobile Polska om at indlede forhandlinger med henblik på at indgå tillægskontrakt til samarbejdskontrakten. Da virksomhederne ikke nåede til enighed, anmodede Telefonia Dialog UKE's formand om at fastsætte en frist for afslutningen af nye forhandlinger. UKE's formand fastsatte denne frist til den 20. oktober 2006.

19 Da forhandlingerne ikke var afsluttede inden for den således af UKE's formand fastsatte frist, anmodede Telefonia Dialog ved skrivelse af 9. november 2006 UKE's formand om at træffe en afgørelse med henblik på at løse tvisten mellem T-Mobile Polska og Telefonia Dialog vedrørende den ændring, der eventuelt burde foretages af samarbejdsaftalen.

20 Ved afgørelse af 19. december 2008, som blev truffet på grundlag af artikel 28 og 79 i loven af 16. juli 2004, som gennemførte henholdsvis adgangsdirektivets artikel 5 og forsyningspligtdirektivets artikel 28, afgjorde UKE's formand tvisten, idet han pålagde Telefonia Dialog en forpligtelse til at levere telefontermineringstjenester via sit net til brugerne af T-Mobile Polskas net, og han pålagde T-Mobile Polska at sikre disse brugere adgang til de informationstjenester, der blev leveret via Telefonia Dialogs net. UKE's formand fastsatte i denne afgørelse ligeledes satserne for den betaling, der skulle ydes for disse tjenester.

21 T-Mobile Polska anlagde sag til prøvelse af UKE's formands afgørelse ved Sąd Okręgowy w Warszawie (byretten i Warszawa, Polen). Sąd Okręgowy w Warszawie annullerede ved dom af 21. marts 2011 denne afgørelse med den begrundelse, at UKE's formand ikke havde gennemført den i artikel 18 i loven af 16. juli 2004 foreskrevne konsolideringsprocedure.

22 UKE's formand og Telefonia Dialog iværksatte appel til prøvelse af den af Sąd Okręgowy afsagte dom ved Sąd Apelacyjny w Warszawie (appelretten i Warszawa), som forkastede disse appeller ved en dom af 1. februar 2012. UKE's formand og Telefonia Dialog iværksatte derefter hver en kassationsanke til prøvelse af denne dom ved Sąd Najwyższy (Højesteret).

23 Sąd Najwyższy har anført, at tvisten i hovedsagen vedrører spørgsmålet, om UKE's formand, før han traf en afgørelse, der ændrede samarbejdskontrakten, skulle have fulgt den i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, foreskrevne procedure.

24 Den forelæggende ret har i den henseende for det første adspurgt, om rammedirektivets artikel 7, stk. 3, skal fortolkes således, at en foranstaltning truffet af en national tilsynsmyndighed i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 28, sammenholdt med adgangsdirektivets artikel 5, altid skal anses for at have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i rammedirektivets artikel 7, stk. 3.

25 Sąd Najwyższy har anført, at UKE's formands afgørelse af 19. december 2008 ville kunne vise sig ikke at have en sådan indvirkning, idet den ikke vedrører internationale telekommunikationstjenester, ikke fastsætter forskellige satser for forbindelser til ikke-geografiske numre eller ændrer beregningsmetoden, alt efter om der er tale om slutbrugere af tjenesteydelserne fra Polen eller brugere fra andre medlemsstater, ikke fastsætter de satser, som slutbrugere fra andre medlemsstater, der benytter roaming-tjenester på T-Mobile Polskas net, betaler til dette selskab for at få adgang til tjenester, som leveres til brugerne af Telefonia Dialogs net, heller ikke fastsætter de faktiske satser mellem T-Mobile Polska og operatørerne for brugerne fra andre medlemsstater for forbindelsen til T-Mobile Polskas net, og endelig fordi den vedrører tjenester, der i princippet leveres på polsk. Imidlertid har denne ret, idet den i det væsentlige har anført, at forsyningspligtdirektivets artikel 28 pålægger medlemsstaterne at sikre, at slutbrugere fra andre medlemsstater kan kalde ikke-geografiske numre på deres område, udtrykt tvivl med hensyn til det svar, der bør gives på det i denne doms præmis 23 nævnte spørgsmål.

26 Sąd Najwyższy har for det andet rejst spørgsmålet, om rammedirektivets artikel 6, artikel 7, stk. 3, og artikel 20 skal fortolkes således, at den nationale tilsynsmyndighed altid er forpligtet til at iværksætte den i dette direktivs artikel 7, stk. 3, foreskrevne procedure, når den med henblik på at løse en tvist træffer en foranstaltning, der har indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

27 For det tredje har Sąd Najwyższy i tilfælde af, at Domstolen fastslår, at rammedirektivets artikel 6, artikel 7, stk. 3, og artikel 20 skal fortolkes således, at de er til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse, der kræver overholdelse af en procedure som den i artikel 18 i loven af 16. juli 2004 foreskrevne, rejst spørgsmålet, om den nationale retsinstans er forpligtet til at nægte at anvende denne bestemmelse.

28 Sąd Najwyższy har i den henseende bemærket, at det i tilfælde af et bekræftende svar ville være umuligt i hovedsagen at fortolke artikel 18 i loven af 16. juli 2004 på en måde, der er i overensstemmelse med EU-retten. Denne ret har endelig anført, at rammedirektivets artikel 6, artikel 7, stk. 3, og artikel 20 ikke har horisontal direkte virkning.

29 Under disse omstændigheder har Sąd Najwyższy besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal rammedirektivets artikel 7, stk. 3, sammenholdt med forsyningspligtdirektivets artikel 28, fortolkes således, at enhver foranstaltning, som træffes af de nationale tilsynsmyndigheder med henblik på opfyldelse af forpligtelsen i forsyningspligtdirektivets artikel 28, indvirker på samhandelen mellem medlemsstaterne, blot såfremt den pågældende foranstaltning kan give slutbrugere fra andre medlemsstater adgang til ikke-geografiske numre på deres område?

2) Skal rammedirektivets artikel 7, stk. 3, artikel 6 og 20 fortolkes således, at den nationale tilsynsmyndighed ikke må gennemføre en konsolideringsprocedure, når den træffer afgørelse i en tvist mellem virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, og denne tvist vedrører en af disse virksomheders opfyldelse af forpligtelsen i forsyningspligtdirektivets artikel 28, heller ikke selv om den pågældende foranstaltning får indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, og den nationale tilsynsmyndighed i henhold til national ret er forpligtet til altid at gennemføre en konsolideringsprocedure, når den pågældende foranstaltning kan få indvirkning på samhandelen?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende: Skal rammedirektivets artikel 7, stk. 3, artikel 6 og 20, sammenholdt med artikel 288 TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU, fortolkes således, at den nationale ret er forpligtet til ikke at anvende nationale bestemmelser, som pålægger den nationale tilsynsmyndighed altid at gennemføre en konsolideringsprocedure, når den har truffet en foranstaltning, som kan få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet spørgsmål

30 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret med sit andet spørgsmål, som skal undersøges først, nærmere bestemt ønsker oplyst, om en national tilsynsmyndighed er forpligtet til at iværksætte den i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, foreskrevne procedure under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende.

31 Det bemærkes indledningsvis, at rammedirektivets artikel 6 ikke er relevant ved besvarelsen af dette spørgsmål. Denne artikel fastsætter således betingelser og fremgangsmåder for iværksættelsen af en procedure, der adskiller sig fra den i dette direktivs artikel 7, stk. 3, foreskrevne, som består i, når de nationale tilsynsmyndigheder agter at træffe foranstaltninger med væsentlige virkninger for det relevante marked, at give de interesserede parter lejlighed til inden for en rimelig frist at fremsætte bemærkninger til udkastet til foranstaltninger.

32 Det må derfor antages, at den forelæggende ret med sit andet spørgsmål i det væsentlige søger oplyst, om rammedirektivets artikel 7, stk. 3, og artikel 20 skal fortolkes således, at den nationale tilsynsmyndighed er forpligtet til at iværksætte den i den første af disse bestemmelser foreskrevne procedure, når den for at bilægge en tvist mellem virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester i en medlemsstat, agter at pålægge forpligtelser med henblik på at sikre adgang til ikke-geografiske numre i overensstemmelse med forsyningspligtdirektivets artikel 28, og disse forpligtelser vil kunne have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

33 Det er hverken i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, eller artikel 20 udtrykkeligt anført, at den nationale tilsynsmyndighed er forpligtet til at iværksætte den i den første af disse bestemmelser foreskrevne procedure, når den i forbindelse med den i den anden af disse bestemmelser foreskrevne procedure for tvistbilæggelse mellem virksomheder agter at træffe en bindende afgørelse for at bilægge en tvist.

34 Det følger imidlertid for det første af rammedirektivets artikel 7, stk. 3, at forpligtelsen til at gennemføre den i denne artikel foreskrevne procedure ikke afhænger af karakteren af den procedure, i forbindelse med hvilken den nationale tilsynsmyndighed agter at træffe den omhandlede foranstaltning, men af selve genstanden for denne foranstaltning og den indvirkning, den vil kunne få på samhandelen mellem medlemsstaterne.

35 I henhold til rammedirektivets artikel 7, stk. 3, skal den nationale tilsynsmyndighed i en medlemsstat stille udkastet til en foranstaltning, som den agter at træffe, til rådighed for Kommissionen og de nationale tilsynsmyndigheder i de andre medlemsstater, når denne foranstaltning for det første er omfattet af rammedirektivets artikel 15 eller 16, adgangsdirektivets artikel 5 eller 8, eller forsyningspligtdirektivets artikel 16, og denne foranstaltning for det andet vil kunne få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

36 For det andet, som det fremgår af 32. betragtning til rammedirektivet, bør en national tilsynsmyndighed, når den deltager i bilæggelsen af en tvist mellem virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester i en medlemsstat, søge at sikre, at de forpligtelser, der følger af rammedirektivet eller særdirektiverne, overholdes.

37 Hvad mere præcist angår de forpligtelser, der følger af adgangsdirektivet, pålægger direktivets artikel 5, stk. 1, de nationale tilsynsmyndigheder at sikre den fornødne adgang og samtrafik og interoperabilitet mellem tjenesterne.

38 Adgangsdirektivets artikel 5, stk. 4, præciserer, at den nationale tilsynsmyndighed, når den griber ind på foranledning af en af de implicerede parter, idet virksomhederne ikke er nået frem til en aftale, skal overholde bestemmelserne i dette direktiv samt de bl.a. i rammedirektivets artikel 7 og 20 omhandlede procedurer.

39 De i adgangsdirektivets artikel 5 omhandlede foranstaltninger nævnes i øvrigt udtrykkeligt i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, litra a).

40 Det følger af alle disse forhold, at de foranstaltninger, som den nationale tilsynsmyndighed på grundlag af rammedirektivets artikel 20, sammenholdt med adgangsdirektivets artikel 5, agter at vedtage vedrørende netadgang og samtrafik i forbindelse med bilæggelsen af en tvist mellem virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester i en medlemsstat, skal underkastes den i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, omhandlede procedure, hvis den kan have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

41 En foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der vedtages i forbindelse med en tvist mellem virksomheder, og som tilsigter at sikre adgang til ikke-geografiske numre i overensstemmelse med forsyningspligtdirektivets artikel 28, henhører under de forpligtelser, som den nationale tilsynsmyndighed i henhold til adgangsdirektivets artikel 5 kan pålægge for at sikre netadgang og samtrafik og interoperabilitet mellem tjenesterne. I det foreliggende tilfælde er den i hovedsagen omtvistede afgørelse, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, i øvrigt blevet truffet i henhold til artikel 28 i loven af 16. juli 2004, som gennemførte adgangsdirektivets artikel 5, og denne lovs artikel 79, som gennemførte forsyningspligtdirektivets artikel 28.

42 Det følger heraf, at et udkast til en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede skal underkastes den i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, foreskrevne procedure, hvis den kan have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

43 En sådan fortolkning er derudover i overensstemmelse med det formål, som den i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, omhandlede procedure forfølger, hvilket formål, som det fremgår af 15. betragtning til dette direktiv, består i at sikre, at afgørelser på nationalt plan ikke får negative følger for det indre marked eller for andre af EUF-traktatens målsætninger.

44 Denne fortolkning bekræftes i øvrigt af en samlet læsning af rammedirektivets artikel 7, stk. 1, artikel 8, stk. 3, litra d), og artikel 20, stk. 3, og adgangsdirektivets artikel 5, stk. 1 og 4.

45 Det bemærkes således, at rammedirektivets artikel 20, stk. 3, foreskriver, at den nationale tilsynsmyndighed ved bilæggelse af en tvist træffer afgørelser, der tilsigter at opfylde målene i direktivets artikel 8, at direktivets artikel 7, stk. 1, bestemmer, at de nationale tilsynsmyndigheder under udførelsen af deres opgaver i medfør af direktivet og særdirektiverne tager størst muligt hensyn til disse mål, herunder i det omfang de vedrører det indre markeds funktion, og at det fremgår af adgangsdirektivets artikel 5, stk. 1 og 4, at de nationale tilsynsmyndigheders indgriben for så vidt angår netadgang og samtrafik ligeledes tilsigter at opnå disse samme formål og at sikre deres overholdelse. I henhold til rammedirektivets artikel 8, stk. 3, litra d), bidrager de nationale tilsynsmyndigheder således til udviklingen af det indre marked ved bl.a. at samarbejde indbyrdes og med Kommissionen på en transparent måde for at sikre udviklingen af en ensartet reguleringspraksis og en ensartet anvendelse af dette direktiv og særdirektiverne.

46 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at rammedirektivets artikel 7, stk. 3, og artikel 20 skal fortolkes således, at den nationale tilsynsmyndighed er forpligtet til at iværksætte den i den første af disse bestemmelser foreskrevne procedure, når den for at bilægge en tvist mellem virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester i en medlemsstat, agter at pålægge forpligtelser med henblik på at sikre adgang til ikke-geografiske numre som i overensstemmelse med forsyningspligtdirektivets artikel 28, og disse forpligtelser vil kunne have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

Det første spørgsmål

47 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammedirektivets artikel 7, stk. 3, skal fortolkes således, at enhver foranstaltning, der er truffet af en national tilsynsmyndighed med henblik på at sikre slutbrugere adgang til ikke-geografiske numre i overensstemmelse med forsyningspligtdirektivets artikel 28, skal anses for at have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

48 UKE's formand har i den henseende gjort gældende, at den i hovedsagen omtvistede afgørelse ikke har en betydelig indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne. Den polske regering har på sin side anført, at denne afgørelse ikke »nødvendigvis« har en indvirkning på samhandelen mellem disse stater. Telefonia Dialog, T-Mobile Polska og Kommissionen har til gengæld anført, at afgørelsen vil kunne have en sådan indvirkning.

49 Hverken rammedirektivet eller særdirektiverne indeholder en definition af begrebet »indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne« som omhandlet i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, litra b). Det anføres imidlertid i 38. betragtning til dette direktiv, at foranstaltninger, der kan få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, er foranstaltninger, som kan øve en direkte eller indirekte, faktisk eller potentiel indflydelse på handelsmønsteret mellem medlemsstaterne på en måde, der kan skabe en hindring for det indre marked.

50 Som generaladvokaten har anført i punkt 61-64 i forslaget til afgørelse, svarer definitionen af begrebet »indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne« som omhandlet i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, litra b), til definitionen af begrebet »påvirkning af handelen mellem medlemsstater« som omhandlet i artikel 101 TEUF og 102 TEUF, og det skal derfor gives den samme rækkevidde ved anvendelsen af dette direktivs artikel 7, stk. 3.

51 Ifølge fast retspraksis vedrørende disse artikler kan en vedtagelse, aftale eller samordnet praksis kun påvirke handelen mellem medlemsstater, såfremt det på grundlag af en flerhed af objektive retlige eller faktiske omstændigheder med tilstrækkelig sandsynlighed kan forudses, at den kan have en direkte eller indirekte, aktuel eller potentiel indflydelse på samhandelen mellem medlemsstaterne på en måde, der kan være til skade for virkeliggørelsen af målene for et indre marked mellem medlemsstaterne (domme Asnef-Equifax og Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734,

præmis 34 og den deri nævnte retspraksis, Erste Group Bank m.fl. mod Kommissionen, C-125/07 P, C-133/07 P og C-137/07 P, EU:C:2009:576, præmis 36, og Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, præmis 65).

52 Domstolen har i den sammenhæng fastslået, at denne indflydelse endvidere ikke må være ubetydelig (jf. bl.a. i denne retning domme Béguelin Import, 22/71, EU:C:1971:113, præmis 16, Manfredi m.fl., C-295/04 – C-298/04, EU:C:2006:461, præmis 42, og Erste Group Bank m.fl. mod Kommissionen, C-125/07 P, C-133/07 P og C-137/07 P, EU:C:2009:576, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

53 Domstolen har præciseret, at den påvirkning af handelsmønstrene mellem medlemsstater, som en vedtagelse, aftale eller praksis kan have, i almindelighed skyldes en kombination af flere faktorer, som hver for sig ikke nødvendigvis vil være afgørende (jf. i denne retning dom Manfredi m.fl., C-295/04 – C-298/04, EU:C:2006:461, præmis 43), og at et kartel med henblik på at fastlægge, hvorvidt det mærkbart påvirker samhandelen mellem medlemsstater, må bedømmes i dets relevante økonomiske og retlige sammenhæng (dom Asnef-Equifax og Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, præmis 35) under hensyntagen til samtlige de forhold, som er relevante for det konkrete tilfælde (dom Ziegler mod Kommissionen, C-439/11 P, EU:C:2013:513, præmis 95). Denne påvirkning må bl.a. vurderes under hensyntagen til karakteren af den omhandlede aftale eller praksis, karakteren af de berørte produkter eller tjenester og parternes stilling og betydning på markedet (jf. i denne retning dom Javico, C-306/96, EU:C:1998:173, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har i den henseende allerede fastslået, at den grænseoverskridende karakter af de berørte tjenester er et relevant forhold ved vurderingen af, om samhandelen mellem medlemsstaterne er påvirket (dom Ziegler mod Kommissionen, C-439/11 P, EU:C:2013:513, præmis 94).

54 Inden for området for elektronisk kommunikation er det i 38. betragtning til rammedirektivet anført, at foranstaltninger, der kan få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, omfatter foranstaltninger, som har væsentlig indvirkning på udbydere eller brugere i andre medlemsstater, herunder foranstaltninger, der påvirker brugerprisen i andre medlemsstater, foranstaltninger, der påvirker de muligheder, en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat har for at levere en elektronisk kommunikationstjeneste, og navnlig foranstaltninger, som påvirker muligheden for at levere transnationale tjenester, samt foranstaltninger, der påvirker markedsstrukturen eller -adgangen og dermed får følger for virksomheder i andre medlemsstater.

55 For så vidt angår foranstaltninger med henblik på at sikre slutbrugerne fra andre medlemsstater adgang til ikke-geografiske numre i overensstemmelse med forsyningspligtdirektivets artikel 28 bemærkes det, at henset til selve ordlyden af denne artikel, har en sådan foranstaltning i princippet efter sin karakter en grænseoverskridende virkning inden for Unionen.

56 Som det ligeledes fremgår af forelæggelsesafgørelsens ordlyd, giver den i hovedsagen omtvistede afgørelse for det første en slutbruger fra en anden medlemsstat, der opholder sig i Polen, og som benytter sig af roaming-tjenester på en polsk operatørs net, adgang til ikke-geografiske numre, og for det andet fastsætter den satser for de omhandlede tjenester samt fremgangsmåden for ændring af disse satser.

57 En sådan afgørelse synes, idet den i kraft af roaming-aspektet har et grænseoverskridende element og kan have konsekvenser for den pris, slutbrugerne i andre medlemsstater betaler, at kunne have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i rammedirektivets artikel 7, stk. 3.

58 For så vidt angår bedømmelsen af de faktiske omstændigheder påhviler det imidlertid den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede foranstaltning kun kan have indvirkning i ubetydelig grad på samhandelen mellem medlemsstaterne, idet den kan have en direkte eller indirekte, aktuel eller potentiel indflydelse på samhandelen mellem medlemsstaterne. Det

tilkommer i den henseende den forelæggende ret at tage hensyn til bl.a. karakteren af den omhandlede foranstaltning og de omhandlede tjenesteydelser og de berørte virksomheders stilling og betydning på markedet.

59 Henset til samtlige foregående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at rammedirektivets artikel 7, stk. 3, skal fortolkes således, at en foranstaltning, der er truffet af en national tilsynsmyndighed med henblik på at sikre slutbrugere adgang til ikke-geografiske numre i overensstemmelse med forsyningspligtdirektivets artikel 28, har indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i denne bestemmelse, hvis foranstaltningen på en anden måde end i ubetydelig grad kan have en direkte eller indirekte, aktuel eller potentiel indflydelse på denne samhandel, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Det tredje spørgsmål

60 Henset til besvarelsen af det første og det andet spørgsmål er det ufornødent at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

61 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Artikel 7, stk. 3, og artikel 20 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) skal fortolkes således, at den nationale tilsynsmyndighed er forpligtet til at iværksætte den i den første af disse bestemmelser foreskrevne procedure, når den for at bilægge en tvist mellem virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester i en medlemsstat, agter at pålægge forpligtelser med henblik på at sikre adgang til ikke-geografiske numre i overensstemmelse med artikel 28 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet), og disse forpligtelser vil kunne have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.**

2) **Artikel 7, stk. 3, i direktiv 2002/21 skal fortolkes således, at en foranstaltning, der er truffet af en national tilsynsmyndighed med henblik på at sikre slutbrugere adgang til ikke-geografiske numre som omhandlet i artikel 28 i direktiv 2002/22, har indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i denne bestemmelse, hvis foranstaltningen på en anden måde end i ubetydelig grad kan have en direkte eller indirekte, aktuel eller potentiel indflydelse på denne samhandel, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

Underskrifter