Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

16. travnja 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktiva 2002/21/EZ – Članci 7. i 20. – Rješavanje sporova među poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge – Obveza pokretanja postupka predviđenog u članku 7. stavku 3. – Mjere koje mogu utjecati na trgovinu među državama članicama – Direktiva 2002/19/EZ – Članak 5. – Ovlasti i odgovornosti državnih regulatornih tijela u vezi s pristupom i međusobnim povezivanjem – Direktiva 2002/22/EZ – Članak 28. – Nezemljopisni brojevi“

U predmetu C-3/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Sąd Najwyższy (Poljska), odlukom od 6. studenoga 2013., koju je Sud zaprimio 3. siječnja 2014., u postupku

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Telefonia Dialog sp. z o.o.

protiv

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

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (izvjestitelj) i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. siječnja 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, M. Kołtoński i M. Chmielewska, *radcowie prawni*,

— za Telefonia Dialog sp. z o.o., R. Duczek, *radca prawny*,

— za T-Mobile Polska SA, Ł. Dąbrowski, *radca prawny*,

— za poljsku vladu, B. Majczyna i D. Lutostańska, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: poljski

— za Europsku komisiju, J. Hottiaux i L. Nicolae, kao i G. Braun, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. siječnja 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6., članka 7. stavka 3. i članka 20. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL L 108, str. 33., SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25., u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva) te članka 28. Direktive 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi) (SL L 108, str. 51., SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 3.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (predsjednik Ureda za elektroničke komunikacije, u daljnjem tekstu: predsjednik UKE-a) i društva Telefonia Dialog sp. z o.o. (u daljnjem tekstu: Telefonia Dialog), s jedne strane, i društva T-Mobile Polska SA, prije Polska Telefonia Cyfrowa SA (u daljnjem tekstu: T-Mobile Polska), s druge strane, u vezi s odlukom predsjednika UKE-a u okviru spora među tim poduzećima.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Prema uvodnim izjavama 15., 32. i 38. Okvirne direktive:

„(15) Važno je da se državna regulatorna tijela konzultiraju sa svim zainteresiranim stranama o predloženoj odluci i da uzmu u obzir njihove primjedbe prije donošenja konačne odluke. Kako bi se osiguralo da odluke na nacionalnoj razini nemaju negativan učinak na jedinstveno tržište ili druge ciljeve iz Ugovora, državna regulatorna tijela također trebaju dostaviti nacrte odluka [Europskoj komisiji] i drugim državnim regulatornim tijelima dajući im mogućnost za primjedbe. Primjereno je da državna regulatorna tijela traže mišljenje svih zainteresiranih strana o svim prijedlozima mjera koje utječu na trgovinu među državama članicama. Slučajevi kod kojih se primjenjuju postupci iz članaka 6. i 7. definirani su u ovoj Direktivi i posebnim direktivama. […]

[…]

(32) […] U postupku rješavanja spora među poduzećima koj[a] pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge u državi članici, državno regulatorno tijelo treba nastojati osigurati poštovanje obveza iz ove Direktive i posebnih direktiva.

[…]

(38) Mjere koje bi mogle utjecati na trgovinu među državama članicama su mjere koje mogu imati utjecaj, izravni ili neizravni, stvarni ili mogući, na oblike trgovine među državama članicama i to na način kojim se mogu stvoriti prepreke jedinstvenom tržištu. One uključuju mjere koje imaju značajan učinak na operatore ili korisnike u drugim državama članicama, i obuhvaćaju, inter alia: mjere koje utječu na cijene za korisnike u drugim državama članicama; mjere koje utječu na

mogućnost poduzeća s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da pruža elektroničku komunikacijsku uslugu i posebno mjere koje utječu na mogućnost pružanja usluga na transnacionalnoj osnovi i mjere koje utječu na strukturu tržišta ili pristup tržištu, s posljedicama na poduzeća u državama članicama.“

4 Članak 2. Okvirne direktive predviđa:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

1) ‚Posebne direktive’ znači Direktiva 2002/20/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) (SL L 108, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 62.)], Direktiva 2002/19/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o pristupu i međusobnom povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme (Direktiva o pristupu) (SL L 108, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 38., str. 69.)], [Direktiva o univerzalnoj usluzi] i Direktiva 97/66/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području telekomunikacija (SL 1998, L 24, str. 1.)].

[…]“

5 Članak 6. Okvirne direktive, naslovljen „Savjetovanja i mehanizmi transparentnosti“, propisuje uspostavu postupka nacionalnog savjetovanja između državnih regulatornih tijela (u daljnjem tekstu: DRT) i zainteresiranih stranaka, kad DRT-ovi namjeravaju poduzeti mjere iz ove direktive ili posebnih direktiva koje imaju značajan utjecaj na mjerodavna tržišta.

6 Članak 7. navedene direktive, naslovljen „Jačanje unutarnjeg tržišta elektroničkih komunikacija“, propisuje:

„1. U obavljanju svojih zadaća slijedom ove Direktive i posebnih direktiva, [DRT-ovi] u najvećoj mjeri uzimaju u obzir ciljeve navedene u članku 8., a posebno u onom dijelu koji se tiče funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

[…]

3. Uz savjetovanja iz članka 6., u slučaju kad [DRT] namjerava poduzeti mjere koje:

(a) su obuhvaćene područjem primjene članka 15. ili članka 16. ove Direktive, članka 5. ili članka 8. [Direktive o pristupu] ili članka 16. [Direktive o univerzalnoj usluzi]; i

(b) bi utjecale na trgovinu među državama članicama,

ono istodobno čini dostupnim Komisiji i [DRT-ovima] drugih država članica nacrt te mjere kao i razloge na kojima se ta mjera zasniva, u skladu s člankom 5. stavkom 3. i o tome obavješćuje Komisiju i ostal[e] [DRT-ove]. […]

[…]“

7 Članak 8. iste direktive utvrđuje ciljeve politike i regulativna načela čije poštovanje moraju osigurati DRT-ovi. Stavak 3. tog članka glasi kako slijedi:

„[DRT-ovi] doprinose razvoju unutarnjeg tržišta, *inter alia*:

[…]

(d) međusobnom suradnjom i suradnjom s Komisijom, na transparentan način, [s ciljem osiguranja razvoja] dosljedne regulatorne prakse i dosljedne primjene ove Direktive i posebnih direktiva.“

8 Članak 20. Okvirne direktive, naslovljen „Rješavanje sporova među poduzećima“, propisuje:

„1. U slučajevima spora u vezi s obvezama iz ove Direktive ili posebnih direktiva među poduzećima koji pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge u državi članici, [DRT] na zahtjev bilo koje od stranaka, ne dovodeći u pitanje odredbe stavka 2., donosi obvezujuću odluku radi rješavanja spora u najkraćem mogućem roku a najkasnije u roku od četiri mjeseca osim u izuzetnim okolnostima. […]

[…]

3. Pri rješavanju spora [DRT] donosi odluke radi postizanja ciljeva navedenih u članku 8. Sve obveze koju [DRT] nametne poduzeću s ciljem rješavanja spora, sukladne su s odredbama ove Direktive i posebnih direktiva.

[…]“

9 Članak 5. Direktive o pristupu, naslovljen „Ovlasti i odgovornosti [DRT-ova] u vezi s pristupom i međusobnim povezivanjem“, propisuje:

„1. Djelujući u svrhu ostvarenja ciljeva propisanih u članku 8. [Okvirne direktive], [DRT-ovi] potiču i, ako je to potrebno, osiguravaju, u skladu s odredbama ove Direktive, odgovarajući pristup i međusobno povezivanje i interoperabilnost usluga, vršeći svoju odgovornost tako da promiču djelotvornost, održivo tržišno natjecanje, a krajnjim korisnicima pruže najveće pogodnosti.

[…]

4. S obzirom na pristup i međusobno povezivanje, države članice osiguravaju da [DRT] bude ovlašteno intervenirati na vlastitu inicijativu ako je to opravdano ili, ako ne postoji sporazum između poduzeća, na zahtjev bilo koje uključene stranke, kako bi se osigurali politički ciljevi članka 8. [Okvirne direktive], u skladu s odredbama ove Direktive i postupcima navedenim u člancima 6. i 7., 20. i 21. [Okvirne direktive].“

10 Članak 2. točka (f) Direktive o univerzalnoj usluzi sadrži sljedeću definiciju:

„‚nezemljopisni broj’ znači broj iz nacionalnog plana numeriranja koji nije zemljopisni broj. On uključuje, između ostalog, brojeve u pokretnoj elektroničkoj komunikacijskoj mreži, brojeve za usluge besplatnog poziva i brojeve za usluge s posebnom tarifom.“

11 Članak 28. te direktive, naslovljen „Nezemljopisni brojevi“, propisuje:

„Države članice osiguravaju mogućnost pristupa krajnjih korisnika iz drugih država članica nezemljopisnim brojevima na svom državnom području gdje god je to tehnički i gospodarski izvedivo, osim u slučaju kada je pozvani pretplatnik odabrao, iz tržišnih razloga, ograničiti pristup pozivateljima koji se nalaze na određenim zemljopisnim područjima.“

Poljsko pravo

12 U skladu s člankom 15. Zakona o telekomunikacijama (ustawa Prawo telekomunikacyjne) od 16. srpnja 2004. (Dz. U. br. 171, poz. 1800.), u verziji primjenjivoj na činjenice u postupku (u daljnjem tekstu: Zakon od 16. srpnja 2004.):

„Predsjednik UKE-a, prije donošenja:

[…]

2. odluke o nametanju, povlačenju, potvrđivanju ili izmjeni regulatornih obveza u pogledu telekomunikacijskog poduzeća sa značajnom tržišnom snagom ili bez nje,

3. odluke o pristupu telekomunikacijama navedene u člancima 28. do 30.,

4. odluke o drugim pitanjima navedenima u Zakonu,

provodi postupak savjetovanja koji zainteresiranim stranama omogućuje da u određenom roku podnesu u pisanom obliku svoja stajališta o nacrtu odluke.“

13 Članak 18. Zakona od 16. srpnja 2004. glasi kako slijedi:

„Ako odluka u smislu članka 15. može utjecati na trgovinu među državama članicama, predsjednik UKE-a pokreće, u isto vrijeme dok provodi postupak savjetovanja, postupak konsolidacije i prosljeđuje obrazložene nacrte odluke Komisiji […] i [DRT-ovima] drugih država članica.“

14 Članak 27. navedenog zakona propisuje:

„1. Predsjednik UKE-a može, odlukom po službenoj dužnosti ili na pisani zahtjev svake strane koja pregovara o ugovoru o pristupu, utvrditi rok završetka pregovora koji ne može biti dulji od 90 dana počevši od dana podnošenja zahtjeva za sklapanje takvog ugovora.

2. Ako pregovori nisu započeli, ako ustanova koja je dužna pružiti pristup uskrati pristup ili ako se ugovor ne sklopi u roku predviđenom u stavku 1., svaka od strana može tražiti od predsjednika UKE-a da donese odluku o spornim pitanjima ili utvrđivanju uvjeta suradnje.

[…]“

15 Članak 28. tog zakona navodi:

„1. Predsjednik UKE-a donosi svoju odluku o odobrenju pristupa u roku od 90 dana računajući od dana podnošenja zahtjeva iz članka 27. stavka 2. […]

[…]

4. Odluka o pristupu zamjenjuje dio ugovora o pristupu obuhvaćenog navedenom odlukom.

[…]

6. Odluku o pristupu može izmijeniti predsjednik UKE-a na zahtjev svake od dotičnih strana ili po službenoj dužnosti kada je to opravdano potrebom da se zajamči zaštita interesa krajnjih korisnika, učinkovito tržišno natjecanje ili međuoperabilnost usluga.

7. Sudovi su nadležni za slučajeve financijskih potraživanja zbog neizvršenja ili pogrešnog izvršenja obveza koje proizlaze iz odluke o pristupu.

[…]“

16 Članak 79. stavak 1. Zakona od 16. srpnja 2004. propisuje:

„Operator javne telefonske mreže osigurava mogućnost pristupa krajnjih korisnika svoje mreže i drugih država članica nezemljopisnim brojevima na poljskom državnom području gdje god je to tehnički i gospodarski izvedivo, osim u slučaju kada je pozvani pretplatnik ograničio pristup krajnjim korisnicima koji se nalaze na određenim zemljopisnim područjima.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

17 Društvo Telefonia Dialog i društvo T-Mobile Polska poduzeća su koja posjeduju elektroničke komunikacijske mreže otvorene javnosti i pružaju elektroničke komunikacijske usluge u Poljskoj. Ta su poduzeća 4. travnja 2000. sklopila ugovor o načinima suradnje i uređenja pristupa mrežnih korisnika društva T-Mobile Polska uslugama „inteligentne mreže“ koje pruža mreža društva Telefonia Dialog (u daljnjem tekstu: ugovor o suradnji).

18 Društvo Telefonia Dialog zatražilo je 2006. od društva T-Mobile Polska otvaranje pregovora radi sklapanja aneksa ugovora o suradnji. Kako ta poduzeća nisu postigla sporazum, društvo Telefonia Dialog je od predsjednika UKE-a zatražilo određivanje roka za dovršetak novih pregovora. Predsjednik UKE-a je kao rok odredio 20. listopada 2006.

19 Budući da pregovori nisu okončani do roka koji je odredio predsjednik UKE-a, društvo Telefonia Dialog zatražilo je od njega pismom od 9. studenoga 2006. donošenje odluke radi rješavanja spora s društvom T-Mobile Polska što se tiče moguće izmjene ugovora o suradnji.

20 Predsjednik UKE-a riješio je spor odlukom od 19. prosinca 2008., donesenoj na temelju članaka 28. i 79. Zakona od 16. srpnja 2004., koji prenose članak 5. Direktive o pristupu i članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, te je društvu Telefonia Dialog nametnuo obvezu pružanja usluga završavanja poziva mrežnih korisnika društva T-Mobile Polska u njegovoj mreži, a društvu T-Mobile Polska obvezu osiguranja pristupa tih korisnika informativnim uslugama mreže društva Telefonia Dialog. Predsjednik UKE-a je u toj odluci također odredio iznose plativih naknada za te usluge.

21 Društvo T-Mobile Polska podnijelo je tužbu protiv odluke predsjednika UKE-a pred Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalni sud u Varšavi, Poljska). Sąd Okręgowy w Warszawie je presudom od 21. ožujka 2011. poništio tu odluku jer predsjednik UKE-a nije poštovao postupak konsolidacije predviđen u članku 18. Zakona od 16. srpnja 2004.

22 Predsjednik UKE-a i društvo Telefonia Dialog uložili su žalbu protiv presude Sąd Okręgowy w Warszawie pred Sąd Apelacyjny w Warszawie (žalbeni sud u Varšavi) koji je odbio te žalbe presudom od 1. veljače 2012. Predsjednik UKE-a i društvo Telefonia Dialog uložili su kasacijske žalbe protiv te presude pred Sąd Najwyższy (vrhovni sud).

23 Sąd Najwyższy navodi da se spor u glavnom postupku odnosi na pitanje je li predsjednik UKE-a prije donošenja odluke o izmjeni ugovora o suradnji trebao slijediti postupak predviđen u članku 7. stavku 3. Okvirne direktive.

24 U tom pogledu taj sud pita, kao prvo, treba li članak 7. stavak 3. Okvirne direktive tumačiti u smislu da mjera koju DRT poduzme primjenom članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, u vezi s člankom 5. Direktive o pristupu, uvijek utječe na trgovinu među državama članicama u smislu članka 7. stavka 3. Okvirne direktive.

25 Sąd Najwyższy navodi da se u predmetu u glavnom postupku može doimati da odluka predsjednika UKE-a od 19. prosinca 2008. nema takav utjecaj jer se ne odnosi na međunarodne telekomunikacijske usluge, ne utvrđuje različite tarife za pozive prema nezemljopisnim brojevima i ne mijenja načine izračuna ovisno o tome koristi li te usluge poljski krajnji korisnik ili korisnik druge države članice, ne određuje cijenu koju krajnji korisnici iz drugih država članica u *roamingu* na mreži društva T-Mobile Polska plaćaju tom društvu za pristup uslugama koje korisnicima pruža mreža društva Telefonia Dialog, ne određuje ni postojeće tarife između društva T-Mobile Polska i korisničkih operatora iz drugih država članica za povezivanje na mrežu društva T-Mobile Polska i, naposljetku, odnosi se na usluge koje se načelno pružaju na poljskom jeziku. Međutim, navodeći da članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi u biti nameće državama članicama obvezu osiguranja mogućnosti pristupa krajnjih korisnika iz drugih država članica nezemljopisnim brojevima na njihovom državnom području, taj sud izražava sumnje u vezi s odgovorom na pitanje navedenim u točki 23. ove presude.

26 Kao drugo, Sąd Najwyższy postavlja pitanje treba li članak 6., članak 7. stavak 3. i članak 20. Okvirne direktive tumačiti u smislu da DRT uvijek mora provesti postupak predviđen u članku 7. stavku 3. te direktive kad radi rješavanja spora poduzima mjeru koja utječe na trgovinu među državama članicama.

27 Kao treće, Sąd Najwyższy postavlja pitanje je li, u slučaju kada bi Sud smatrao da članak 6., članak 7. stavak 3. i članak 20. Okvirne direktive treba tumačiti smislu da se oni protive primjeni nacionalne odredbe koja propisuje poštovanje postupka kao što je onaj predviđen u članku 18. Zakona od 16. srpnja 2004., nacionalni sud dužan odbiti primjenu te odredbe.

28 U tom pogledu Sąd Najwyższy primjećuje da bi, u slučaju potvrdnog odgovora, u predmetu u glavnom postupku bilo nemoguće članak 18. Zakona od 16. srpnja 2004. tumačiti usklađeno s pravom Unije. Naposljetku, taj sud smatra da članak 6., članak 7. stavak 3. i članak 20. Okvirne odluke ne bi imali horizontalni učinak.

29 U tim je okolnostima Sąd Najwyższy odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 7. stavak 3. Okvirne direktive u vezi s člankom 28. Direktive o univerzalnoj usluzi tumačiti tako da svaka mjera koju DRT poduzme za ispunjenje obveze koja proizlazi iz članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi utječe na trgovinu među državama članicama ako može omogućiti krajnjim korisnicima iz drugih država članica pristup nezemljopisnim brojevima na državnom području te države članice?

2. Treba li članak 7. stavak 3. u vezi s člancima 6. i 20. Okvirne direktive tumačiti tako da DRT ne smije provoditi konsolidacijski postupak kada odlučuje o sporu među poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge, a taj se spor odnosi na ispunjenje obveze jednoga od tih poduzetnika koja proizlazi iz članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, čak ni onda kad mjera utječe na trgovinu među državama članicama i unutarnje pravo obvezuje DRT da provede konsolidacijski postupak kad mjera može utjecati na tu trgovinu?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje: Treba li članak 7. stavak 3. u vezi s člankom 6. i 20. Okvirne direktive u vezi s člankom 288. UFEU-a i člankom 4. stavkom 3. UEU-a tumačiti tako da nacionalni sud ne smije primijeniti propise unutarnjeg prava koji DRT-u propisuju obvezu provođenja konsolidacijskog postupka kad mjera koju je poduzeo može utjecati na trgovinu među državama članicama?“

O prethodnim pitanjima

Drugo pitanje

30 Iz odluke o upućivanju zahtjeva proizlazi da svojim drugim pitanjem, koje valja ispitati kao prvo, sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li DRT dužan provesti postupak predviđen u članku 7. stavku 3. Okvirne direktive u okolnostima kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku.

31 Uvodno valja navesti da članak 6. Okvirne direktive nije relevantan za odgovor na to pitanje. Naime, taj članak određuje uvjete i načine provedbe postupka koji je različit od onog predviđenog u članku 7. stavku 3. te direktive, a sastoji se u davanju zainteresiranim strankama prilike da u razumnom roku daju svoje primjedbe na nacrt mjera kada DRT-ovi namjeravaju poduzeti mjere koje imaju značajan utjecaj na mjerodavna tržišta.

32 Stoga valja smatrati da svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 7. stavak 3. i članak 20. Okvirne direktive tumačiti u smislu da je DRT dužan provesti postupak predviđen u prvoj od tih odredaba kad, radi rješavanja spora među poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge u državi članici, taj DRT namjerava nametnuti obveze kojima je cilj osiguranje pristupa nezemljopisnim brojevima u skladu s člankom 28. Direktive o univerzalnoj usluzi i kad te obveze mogu utjecati na trgovinu među državama članicama.

33 Ni članak 7. stavak 3. Okvirne direktive ni članak 20. te direktive ne navode izrijekom da je DRT dužan provesti postupak predviđen u prvoj od tih odredaba kad, u okviru postupka rješavanja spora među poduzećima koji je predviđen u drugoj od tih odredaba, taj DRT namjerava donijeti obvezujuću odluku u cilju rješavanja spora.

34 Međutim, kao prvo, iz članka 7. stavka 3. Okvirne direktive proizlazi da obveza provođenja postupka predviđenog u tom članku ne zavisi od naravi postupka u okviru kojega DRT namjerava poduzeti predmetnu mjeru, nego o samom predmetu te mjere kao i o utjecaju koji ona može imati na trgovinu među državama članicama.

35 Naime, u skladu s člankom 7. stavkom 3. Okvirne direktive, DRT države članice dužan je učiniti dostupnim Komisiji i DRT-ovima drugih država članica nacrt mjere koju namjerava poduzeti kad je, s jedne strane, ta mjera obuhvaćena člancima 15. ili 16. Okvirne direktive, člancima 5. ili 8. Direktive o pristupu ili člankom 16. Direktive o jedinstvenoj usluzi i kad, s druge strane, navedena mjera može utjecati na trgovinu među državama članicama.

36 Kao drugo, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 32. Okvirne direktive, u postupku rješavanja spora među poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge u državi članici, DRT treba nastojati osigurati poštovanje obveza iz te Okvirne direktive i posebnih direktiva.

37 Kad je osobito riječ o obvezama koje proizlaze iz Direktive o pristupu, članak 5. stavak 1. te direktive povjerava DRT-ovima zadaću osiguranja odgovarajućeg pristupa i međusobnog povezivanja i interoperabilnost usluga.

38 Članak 5. stavak 4. Direktive o pristupu pobliže navodi da ako ne postoji sporazum između poduzeća, DRT intervenira na zahtjev bilo koje uključene stranke u skladu s odredbama te direktive i postupcima navedenima u člancima 7. i 20. Okvirne direktive.

39 Mjere iz članka 5. Direktive o pristupu su, uostalom, izričito navedene u članku 7. stavku 3. točki (a) Okvirne direktive.

40 Iz svih tih elemenata proizlazi da se na mjere koje DRT namjerava poduzeti na temelju povezanih odredaba članka 20. Okvirne direktive i članka 5. Direktive o pristupu, u području pristupa i međusobnog povezivanja u okviru spora među poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge u državi članici, treba primjenjivati postupak predviđen u članku 7. stavku 3. Okvirne direktive ako te mjere mogu utjecati na trgovinu među državama članicama.

41 Doista, mjera kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja je donesena u okviru spora među poduzećima i čiji je cilj osiguranje pristupa nezemljopisnim brojevima u skladu s člankom 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, obuhvaćena je obvezama koje DRT može nametnuti, na temelju članka 5. Direktive o pristupu, radi osiguranja odgovarajućeg pristupa i međusobnog povezivanja i interoperabilnosti usluga. U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz odluke o upućivanju zahtjeva, predmetna odluka u glavnom postupku donesena je primjenom članka 28. Zakona od 16. srpnja 2004., koji je prenio članak 5. Direktive o pristupu, i članka 79. tog zakona, koji je prenio članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi.

42 Iz toga slijedi da se na nacrt koji se odnosi na mjeru kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku treba primjenjivati postupak predviđen u članku 7. stavku 3. Okvirne direktive ako ta mjera može utjecati na trgovinu među državama članicama.

43 Uostalom, takvo je tumačenje usklađeno s ciljem postupka iz članka 7. stavka 3. Okvirne direktive koji se sastoji u tome, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 15. te direktive, da se osigura da odluke na nacionalnoj razini nemaju negativan učinak na jedinstveno tržište ili druge ciljeve iz UFEU-a.

44 Usto, to je isto tumačenje potvrđeno povezanim čitanjem članka 7. stavka 1., članka 8. stavka 3. točke (d) i članka 20. stavka 3. Okvirne direktive, kao i članka 5. stavaka 1. i 4. Direktive o pristupu.

45 Naime, valja podsjetiti da članak 20. stavak 3. Okvirne direktive predviđa da pri rješavanju spora DRT donosi odluke radi postizanja ciljeva navedenih u članku 8. te direktive, da članak 7. stavak 1. te direktive propisuje da u obavljanju svojih zadaća slijedom te direktive i posebnih direktiva DRT-ovi u najvećoj mjeri uzimaju u obzir te ciljeve, a posebno u onom dijelu koji se tiče funkcioniranja unutarnjeg tržišta, te da iz članka 5. stavaka 1. i 4. Direktive o pristupu proizlazi da se, što se tiče pristupa i međusobnog povezivanja, djelovanje DRT-a također odnosi na te iste ciljeve i osiguranje njihovog poštovanja. Doista, u skladu s člankom 8. stavkom 3. točkom (d) Okvirne direktive, DRT-ovi pridonose razvoju unutarnjeg tržišta, *inter alia*, međusobnom suradnjom i suradnjom s Komisijom, na transparentan način, s ciljem osiguranja razvoja dosljedne regulatorne prakse i dosljedne primjene te direktive i posebnih direktiva.

46 S obzirom na sveukupna prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 7. stavak 3. i članak 20. Okvirne direktive treba tumačiti u smislu da je DRT dužan provesti postupak predviđen u prvoj od tih odredaba kad, radi rješavanja spora među poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge u jednoj državi članici, taj DRT namjerava nametnuti obveze čiji je cilj osiguranje pristupa nezemljopisnim brojevima u skladu s člankom 28. Direktive o univerzalnoj usluzi i kad te obveze mogu utjecati na trgovinu među državama članicama.

Prvo pitanje

47 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 7. stavak 3. Okvirne direktive tumačiti u smislu da valja smatrati da svaka mjera koju DRT poduzme za osiguranje pristupa krajnjih korisnika nezemljopisnim brojevima u skladu s člankom 28. Direktive o univerzalnoj usluzi utječe na trgovinu među državama članicama.

48 U tom pogledu predsjednik UKE-a navodi da predmetna odluka u glavnom postupku ne utječe značajno na trgovinu među državama članicama. Poljska vlada smatra da ta odluka ne utječe „nužno“ na trgovinu među tim državama članicama. Nasuprot tome, društvo Telefonia Dialog, društvo T-Mobile Polska i Komisija navode da navedena odluka može imati takav utjecaj.

49 Ni Okvirna direktiva ni posebne direktive ne sadrže definiciju pojma „utjeca[j] na trgovinu među državama članicama“ u smislu članka 7. stavka 3. točke (b) Okvirne direktive. Međutim, uvodna izjava 38. te direktive navodi da su mjere koje bi mogle utjecati na trgovinu među državama članicama one mjere koje mogu imati utjecaj, izravan ili neizravan, stvaran ili moguć, na oblike trgovine među državama članicama i to na način kojim se mogu stvoriti prepreke jedinstvenom tržištu.

50 Kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točkama 61. do 64. svojeg mišljenja, definicija pojma „utjeca[j] na trgovinu među državama članicama“ u smislu članka 7. stavka 3. točke (b) Okvirne direktive analogna je definiciji pojma „utjeca[j] na trgovinu među državama članicama“ u smislu članaka 101. i 102. UFEU-a i treba dakle imati isti opseg u cilju primjene članka 7. stavka 3. te direktive.

51 Prema ustaljenoj praksi Suda u vezi s tim člancima, odluka, sporazum ili usklađeno djelovanje mogu utjecati na trgovinu između država članica ako se, na temelju zbroja objektivnih pravnih ili činjeničnih okolnosti s dostatnim stupnjem vjerojatnosti, može predvidjeti da oni neposredno ili posredno, stvarno ili potencijalno utječu na trgovinsku razmjenu među državama članicama i to na način koji bi mogao činiti prepreku za stvaranje jedinstvenog tržišta između država članica (presude Asnef-Equifax i Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, t. 34. i navedena sudska praksa; Erste Group Bank i dr./Komisija, C-125/07 P, C-133/07 P i C-137/07 P, EU:C:2009:576, t. 36., kao i Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, t. 65.).

52 U tom je kontekstu Sud presudio da taj utjecaj ne smije biti tek neznatan (vidjeti u tom smislu osobito presude Béguelin Import, 22/71, EU:C:1971:113, t. 16.; Manfredi i dr., C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, t. 42., kao i Erste Group Bank i dr./Komisija, C 125/07 P, C 133/07 P i C 137/07 P, EU:C:2009:576, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

53 Sud je pojasnio da utjecaj koji može imati odluka, sporazum ili usklađeno djelovanje na trgovinu među državama članicama općenito proizlazi iz skupa više čimbenika koji zasebno nisu nužno odlučujući (vidjeti u tom smislu presudu Manfredi i dr., C 295/04 do C 298/04, EU:C:2006:461, t. 43.) te da je radi provjere utječe li jedan zabranjeni sporazum značajno na trgovinu među državama članicama potrebno razmotriti taj sporazum u njegovom gospodarskom i pravnom kontekstu (presuda Asnef-Equifax i Administración del Estado, C 238/05, EU:C:2006:734, t. 35.), uzimajući u obzir sve relevantne elemente konkretnog slučaja (presuda Ziegler/Komisija, C-439/11 P, EU:C:2013:513, t. 95.). Taj utjecaj ocjenjuje se osobito s obzirom na narav predmetnog sporazuma ili usklađenog djelovanja, na narav dotičnih proizvoda ili usluga te na položaj i važnost stranaka na tržištu (vidjeti u tom smislu presudu Javico, C-306/96, EU:C:1998:173, t. 17. i navedenu sudsku praksu). U tom je smislu Sud već presudio da prekogranično obilježje dotičnih usluga jest relevantan element u svrhu ocjene postoji li utjecaj na trgovinu među državama članicama (presuda Ziegler/Komisija, C 439/11 P, EU:C:2013:513, t. 94.).

54 U području elektroničkih komunikacija, uvodna izjava 38. Okvirne direktive navodi da mjere koje mogu utjecati na trgovinu među državama članicama uključuju mjere koje imaju značajan učinak na operatore ili korisnike u drugim državama članicama i obuhvaćaju, *inter alia*, mjere koje utječu na cijene za korisnike u drugim državama članicama, mjere koje utječu na mogućnost poduzeća s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da pruža elektroničku komunikacijsku uslugu, posebno mjere koje utječu na mogućnost pružanja usluga na transnacionalnoj osnovi i mjere koje utječu na strukturu tržišta ili pristup tržištu, s posljedicama na poduzeća u državama članicama.

55 Kad je riječ o mjeri za osiguranje pristupa krajnjih korisnika iz drugih država članica nezemljopisnim brojevima u skladu s člankom 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, valja navesti da s obzirom na sâm tekst tog članka takva mjera po svojoj naravi načelno ima prekogranični učinak unutar Europske unije.

56 Uostalom, kao što to proizlazi iz teksta odluke o upućivanju zahtjeva, odluka o kojoj je riječ u glavnom postupku, s jedne strane, omogućuje krajnjem korisniku iz druge države članice koji boravi u Poljskoj i koristi *roaming* na mreži poljskog operatora da pristupi nezemljopisnim brojevima i, s druge strane, određuje tarife predmetnih usluga kao i načine izmjene tih tarifa.

57 Budući da zbog *roaminga* takva odluka ima transnacionalnu dimenziju i može utjecati na cijene koje plaćaju krajnji korisnici iz drugih država članica, ona može utjecati na trgovinu među državama članicama u smislu članka 7. stavka 3. Okvirne direktive.

58 Kad je riječ o ocjeni činjenica, tada je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri može li mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku značajno utjecati na trgovinu među državama članicama vršeći izravan ili neizravan, stvaran ili moguć utjecaj na trgovinu među tim državama članicama. Zbog toga je na njemu da uzme u obzir, među ostalim, narav te mjere i predmetnih usluga, kao i položaj i važnost dotičnih poduzeća na tržištu.

59 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 7. stavak 3. Okvirne direktive treba tumačiti u smislu da mjera koju DRT poduzme za osiguranje pristupa krajnjih korisnika nezemljopisnim brojevima u skladu s člankom 28. Direktive o univerzalnoj usluzi utječe na trgovinu među državama članicama u smislu te odredbe ako može značajno vršiti izravan ili neizravan, stvaran ili moguć utjecaj na tu trgovinu, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Treće pitanje

60 Uzevši u obzir odgovore na prvo i drugo pitanje, nije potrebno odgovoriti na treće pitanje.

Troškovi

61 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 7. stavak 3. i članak 20. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) treba tumačiti u smislu da je državno regulatorno tijelo dužno provesti postupak predviđen u prvoj od tih odredaba kad, radi rješavanja spora među poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge u jednoj državi članici, to državno regulatorno tijelo namjerava nametnuti obveze kojima je cilj osiguranje pristupa nezemljopisnim brojevima u skladu s člankom 28. Direktive 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi) i kad te obveze mogu utjecati na trgovinu među državama članicama.**

2. Članak 7. stavak 3. Direktive 2002/21 treba tumačiti u smislu da mjera koju državno regulatorno tijelo poduzme za osiguranje pristupa krajnjih korisnika nezemljopisnim brojevima u skladu s člankom 28. Direktive 2002/22 utječe na trgovinu među državama članicama u smislu te odredbe ako može značajno vršiti izravan ili neizravan, stvaran ili moguć utjecaj na tu trgovinu, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Potpisi