ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

16 april 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Elektronischecommunicatienetwerken en -diensten — Richtlijn 2002/21/EG — Artikelen 7 en 20 — Beslechting van geschillen tussen ondernemingen die elektronischecommunicatienetwerken of -diensten aanbieden — Verplichting de procedure van artikel 7, lid 3, ten uitvoer te leggen — Maatregel die van invloed kan zijn op de handel tussen de lidstaten — Richtlijn 2002/19/EG — Artikel 5 — Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de nationale regelgevende instanties met betrekking tot toegang en interconnectie — Richtlijn 2002/22/EG — Artikel 28 — Niet-geografische nummers”

In zaak C-3/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sąd Najwyższy (Polen) bij beslissing van 6 november 2013, ingekomen bij het Hof op 3 januari 2014, in de procedure

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Telefonia Dialog sp. z o.o.

tegen

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

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (rapporteur) en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 januari 2015,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, vertegenwoordigd door M. Kołtoński en M. Chmielewska, radcowie prawni,

— Telefonia Dialog sp. z o.o., vertegenwoordigd door R. Duczek, radca prawny,

* Procestaal: Pools.

— T-Mobile Polska SA, vertegenwoordigd door Ł. Dąbrowski, radca prawny,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en D. Lutostańska als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Hottiaux, L. Nicolae en G. Braun als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 januari 2015,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 6, 7, lid 3, en 20 van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB L 108, blz. 33; hierna: „kaderrichtlijn"), en van artikel 28 van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn) (PB L 108, blz. 51).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen de Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (directeur van de autoriteit voor elektronische communicatie; hierna: „directeur van de UKE") en Telefonia Dialog sp. z o.o. (hierna: „Telefonia Dialog"), enerzijds, en T-Mobile Polska SA, voorheen Polska Telefonia Cyfrowa SA (hierna: „T-Mobile Polska"), anderzijds, over een beslissing van de directeur van de UKE in het kader van een geschil tussen deze ondernemingen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 15, 32 en 38 van de kaderrichtlijn luiden:

„(15) Het is van belang dat de nationale regelgevende instanties alle betrokken partijen raadplegen over voorgestelde besluiten en rekening houden met hun opmerkingen voordat zij een definitief besluit nemen. Om ervoor te zorgen dat besluiten op nationaal niveau geen nadelig gevolg hebben voor de interne markt of andere doelstellingen van het Verdrag, moeten de nationale regelgevende instanties bepaalde ontwerpbesluiten eveneens meedelen aan de [Europese] Commissie en andere nationale regelgevende instanties. Het is passend dat de nationale regelgevende instanties de betrokken partijen raadplegen over alle ontwerpmaatregelen die van invloed zijn op de handel tussen de lidstaten. De gevallen waarin de procedures van de artikelen 6 en 7 gelden, zijn in de onderhavige richtlijn en in de bijzondere richtlijnen bepaald. [...]

[...]

(32) [...] Bij het optreden van een nationale regelgevende instantie in het beslechten van geschillen tussen ondernemingen die elektronischecommunicatienetwerken of -diensten aanbieden in een lidstaat, moet gezorgd worden voor overeenstemming met de verplichtingen krachtens deze richtlijn of de bijzondere richtlijnen.

[...]

(38) Maatregelen die van invloed kunnen zijn op de handel tussen de lidstaten zijn maatregelen die direct of indirect, feitelijk of in potentie, van invloed kunnen zijn op het handelspatroon tussen de lidstaten op een wijze die een belemmering kan vormen voor de interne markt. Het gaat om maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op aanbieders of gebruikers in andere lidstaten, waarbij het onder meer kan gaan om: maatregelen die de prijzen voor gebruikers in andere lidstaten beïnvloeden; maatregelen die gevolgen hebben voor de mogelijkheid van een onderneming in een andere lidstaat om een elektronische communicatiedienst te verlenen, in het bijzonder maatregelen die gevolgen hebben voor de mogelijkheid diensten te verlenen op transnationale basis; en maatregelen die gevolgen hebben voor de marktstructuur of de toegang tot de markt, met nadelige gevolgen voor ondernemingen in andere lidstaten."

4 Artikel 2 van de kaderrichtlijn bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

l) ‚bijzondere richtlijnen': richtlijn 2002/20/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn) (PB L 108, blz. 21)], richtlijn 2002/19/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecommunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (toegangsrichtlijn) (PB L 108, blz. 7)], [de universeledienstrichtlijn], richtlijn 97/66/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector (PB 1998, L 24, blz. 1)];

[...]"

5 Artikel 6 van de kaderrichtlijn, met het opschrift „Raadpleging en transparantie", bepaalt dat nationale procedures worden ingevoerd voor raadpleging van belanghebbenden door de nationale regelgevende instanties (hierna: „NRI's") wanneer NRI's voornemens zijn in overeenstemming met deze richtlijn of de bijzondere richtlijnen maatregelen te nemen die aanzienlijke gevolgen voor de relevante markt hebben.

6 Artikel 7 van deze richtlijn, „Consolidatie van de interne markt voor elektronische communicatie", bepaalt:

„1. De [NRI's] houden bij de uitvoering van de in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen omschreven taken zoveel mogelijk rekening met de doelstellingen van artikel 8, waaronder die welke verband houden met de werking van de interne markt.

[...]

3. Indien de [NRI], naast de raadpleging als bedoeld in artikel 6, voornemens is een maatregel te nemen die:

a) valt onder de artikelen 15 of 16 van de onderhavige richtlijn, de artikelen 5 of 8 van [de toegangsrichtlijn] of artikel 16 van [de universeledienstrichtlijn], en

b) van aanzienlijke invloed is op de handel tussen de lidstaten,

stelt zij [aan] de Commissie en de [NRI's] in de andere lidstaten [...] de ontwerpmaatregel, tezamen met de motivering voor de maatregel [ter beschikking], overeenkomstig artikel 5, lid 3, en stelt zij de Commissie en de andere [NRI's] daarvan in kennis. [...]

[...]”

7 Artikel 8 van deze richtlijn omschrijft de algemene doelstellingen en regelgevingsbeginselen waarvan de NRI’s de naleving moeten verzekeren. Lid 3 van dat artikel is als volgt verwoord:

„De [NRI’s] dragen bij aan de ontwikkeling van de interne markt, onder meer op de volgende wijze:

[...]

d) zij werken met elkaar en met de Commissie op transparante wijze samen om de ontwikkeling van een consistente regelgevende praktijk en de consistente toepassing van deze richtlijn en van de bijzondere richtlijnen te waarborgen.”

8 Artikel 20 van de kaderrichtlijn, met als opschrift „Beslechting van geschillen tussen ondernemingen”, bepaalt:

„1. Wanneer op een onder deze richtlijn of de bijzondere richtlijnen vallend gebied een geschil in verband met de verplichtingen ontstaat tussen ondernemingen die elektronischecommunicatienetwerken of -diensten aanbieden in een lidstaat, neemt de betrokken [NRI] op verzoek van een van beide partijen en zonder afbreuk te doen aan de bepalingen in lid 2, een bindend besluit om het geschil te beslechten, en wel zo spoedig mogelijk of in ieder geval binnen vier maanden, met uitzondering van uitzonderlijke omstandigheden. [...]

[...]

3. Bij het beslechten van een geschil laat de [NRI] zich leiden door het nastreven van de doelstellingen van artikel 8. De verplichtingen die de [NRI] aan een onderneming oplegt in het kader van het oplossen van een geschil moeten voldoen aan de bepalingen van deze richtlijn of van de bijzondere richtlijnen.

[...]”

9 Artikel 5 van de toegangsrichtlijn, met het opschrift „Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de [NRI’s] met betrekking tot toegang en interconnectie”, bepaalt:

„1. Met het oog op de doelstellingen van artikel 8 van [de kaderrichtlijn], bevorderen, en waar nodig waarborgen de [NRI’s] overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn passende toegang en interconnectie, alsook interoperabiliteit van diensten, en oefenen zij daarbij hun bevoegdheid uit op een wijze die bevorderlijk is voor efficiëntie en duurzame concurrentie en die de eindgebruikers het grootste voordeel biedt.

[...]

4. Wat toegang en interconnectie betreft, zorgen de lidstaten ervoor dat de [NRI] de bevoegdheid heeft op eigen initiatief, indien gerechtvaardigd, dan wel, bij gebreke van overeenstemming tussen ondernemingen, wanneer één van de betrokken partijen daarom verzoekt, in te grijpen ter waarborging van de beleidsdoelstellingen van artikel 8 van [de kaderrichtlijn], zulks overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn en volgens de procedures van de artikelen 6 en 7, 20 en 21 van [de kaderrichtlijn].”

10 Artikel 2, onder f), van de universeledienstrichtlijn bevat de volgende omschrijving:

„‚niet-geografisch nummer’: een nummer van het nationale nummerplan dat geen geografisch nummer is. Het betreft hier onder meer nummers voor mobiel, gratis nummers en betaalnummers.”

11 Artikel 28 van deze richtlijn, met het opschrift „Niet-geografische nummers", luidt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat eindgebruikers uit andere lidstaten voor zover technisch uitvoerbaar en economisch haalbaar, toegang tot niet-geografische nummers op hun grondgebied hebben, behalve wanneer een opgeroepen abonnee om commerciële redenen heeft besloten de toegang van oproepende gebruikers die zich in specifieke geografische gebieden bevinden, te beperken."

Pools recht

12 Artikel 15 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjne (telecommunicatiewet) van 16 juli 2004 (Dz. U. nr. 171, poz. 1800; hierna: „Ustawa Prawo telekomunikacyjne") luidt in de versie die op het hoofdgeding van toepassing is:

„Voordat de directeur van de UKE een besluit neemt betreffende:

[...]

2) het opleggen, intrekken, handhaven of wijzigen van regelgevingsverplichtingen jegens een telecommunicatieonderneming met of zonder een aanmerkelijke marktmacht,

3) de toegang tot een telecommunicatienetwerk, als bedoeld in de artikelen 28 tot en met 30,

4) andere, in de wet genoemde aangelegenheden,

houdt hij een raadplegingsprocedure en stelt hij de betrokken rechtssubjecten in de gelegenheid om binnen een bepaalde termijn schriftelijk hun zienswijzen op het ontwerpbesluit te geven."

13 Artikel 18 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjne luidt:

„Indien de in artikel 15 genoemde besluiten van invloed kunnen zijn op de handel tussen de lidstaten, leidt de directeur van de UKE tegelijk met de raadplegingsprocedure een consolidatieprocedure in en doet hij de ontwerpbesluiten met hun motivering aan de [...] Commissie en de [NRI's] van de andere lidstaten toekomen."

14 Artikel 27 van deze wet bepaalt:

„1. De directeur van de UKE kan ambtshalve of op schriftelijk verzoek van elk van de partijen bij onderhandelingen die zijn gericht op het sluiten van een toegangsovereenkomst, bij besluit een termijn vaststellen voor het sluiten van een overeenkomst, die niet langer mag zijn dan 90 dagen, te rekenen vanaf de indiening van het verzoek tot het sluiten van een dergelijke overeenkomst.

2. Indien geen onderhandelingen worden begonnen, de toegang wordt geweigerd door de instelling die deze moet verlenen, of geen overeenkomst wordt gesloten binnen de in lid 1 bedoelde termijn, kan elk van de partijen de directeur van de UKE verzoeken uitspraak te doen over de betwiste punten of de voorwaarden voor de samenwerking vast te stellen.

[...]"

15 Artikel 28 van deze wet bepaalt:

„1. De directeur van de UKE stelt zijn besluit inzake de verlening van toegang tot een telecommunicatienetwerk vast binnen een termijn van 90 dagen, te rekenen vanaf de indiening van het in artikel 27, lid 2, bedoelde verzoek [...]

[...]

4. Het besluit tot verlening van toegang tot een telecommunicatienetwerk vervangt het gedeelte van de toegangsovereenkomst dat door dit besluit wordt bestreken.

[...]

6. Het besluit tot verlening van toegang tot een telecommunicatienetwerk kan door de directeur van de UKE op verzoek van elk van de betrokken partijen of ambtshalve worden gewijzigd, wanneer de bescherming van de belangen van de eindgebruikers, een effectieve mededinging of de interoperabiliteit van de diensten dit verlangt.

7. Financiële vorderingen wegens niet-nakoming of gebrekkige nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het besluit tot verlening van toegang tot een telecommunicatienetwerk, worden ingesteld voor de rechter.

[...]"

16 Artikel 79, lid 1, van de Ustawa Prawo telekomunikacyjne bepaalt:

„De exploitant van een openbaar telefonienetwerk zorgt ervoor dat eindgebruikers van zijn netwerk en eindgebruikers uit andere lidstaten, voor zover technisch uitvoerbaar en economisch haalbaar, toegang tot niet-geografische nummers in de Republiek Polen hebben, behalve wanneer een opgeroepen abonnee heeft besloten de toegang van oproepende gebruikers die zich in specifieke geografische gebieden bevinden, te beperken."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

17 Telefonia Dialog en T-Mobile Polska zijn ondernemingen die openbare elektronischecommunicatienetwerken exploiteren en elektronischecommunicatiediensten aanbieden in Polen. Op 4 april 2000 hebben deze ondernemingen een overeenkomst gesloten omtrent de samenwerking en de facturering voor toegang van gebruikers van het netwerk van T-Mobile Polska tot intelligentenetwerkdiensten via het netwerk van Telefonia Dialog (hierna: „samenwerkingsovereenkomst").

18 In 2006 heeft Telefonia Dialog T-Mobile Polska verzocht in onderhandeling te treden over een aanvulling op de samenwerkingsovereenkomst. Toen deze ondernemingen niet tot overeenstemming kwamen, heeft Telefonia Dialog de directeur van de UKE verzocht een termijn te stellen voor de afronding van de nieuwe onderhandelingen. De directeur van de UKE heeft als termijn 20 oktober 2006 gesteld.

19 Omdat de onderhandelingen niet binnen de aldus door de directeur van de UKE gestelde termijn waren afgerond, heeft Telefonia Dialog bij schrijven van 9 november 2006 de directeur verzocht een beslissing te nemen om het geschil tussen haar en T-Mobile Polska over de eventuele wijziging van de samenwerkingsovereenkomst te beslechten.

20 Bij besluit van 19 december 2008, vastgesteld krachtens de artikelen 28 en 79 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjne, waarbij respectievelijk artikel 5 van de toegangsrichtlijn en artikel 28 van de universeledienstrichtlijn zijn omgezet, heeft de directeur van de UKE het geschil beslecht door Telefonia Dialog de verplichting op te leggen gespreksafgiftediensten in haar netwerk te leveren aan gebruikers van het netwerk van T-Mobile Polska, en T-Mobile Polska de verplichting om ervoor te

zorgen dat die gebruikers toegang hebben tot informatiediensten die via het netwerk van Telefonia Dialog worden aangeboden. In dit besluit heeft de directeur van de UKE tevens de vergoeding vastgesteld die voor deze diensten verschuldigd is.

21 T-Mobile Polska is bij de Sąd Okręgowy w Warszawie opgekomen tegen het besluit van de directeur van de UKE. Bij vonnis van 21 maart 2011 heeft de Sąd Okręgowy w Warszawie dit besluit nietig verklaard op grond dat de directeur van de UKE niet de consolidatieprocedure had toegepast die in artikel 18 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjne is neergelegd.

22 De directeur van de UKE en Telefonia Dialog hebben hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de Sąd Okręgowy w Warszawie bij de Sąd Apelacyjny w Warszawie, die deze hogere beroepen bij arrest van 1 februari 2012 heeft verworpen. De directeur van de UKE en Telefonia Dialog hebben elk voor zich beroep in cassatie tegen dit arrest ingesteld bij de Sąd Najwyższy.

23 De Sąd Najwyższy zet uiteen dat het in het hoofdgeding gaat om de vraag of de directeur van de UKE, alvorens te besluiten tot wijziging van de samenwerkingsovereenkomst, de procedure van artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn had moeten toepassen.

24 In dat verband vraagt deze rechter zich af, ten eerste, of artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een maatregel van een NRI krachtens artikel 28 van de universeledienstrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 5 van de toegangsrichtlijn, altijd moet worden beschouwd als een maatregel die van invloed is op de handel tussen de lidstaten in de zin van artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn.

25 De Sąd Najwyższy vermeldt dat het besluit van de directeur van de UKE van 19 december 2008 in het hoofdgeding kan worden gezien als een besluit zonder een dergelijke invloed, want het ziet niet op internationale telecommunicatiediensten, brengt geen verschil mee in tarief voor oproepen naar niet-geografische nummers noch uiteenlopende berekeningswijze voor diensten afgenomen door een eindgebruiker uit Polen of uit een andere lidstaat, stelt niet de prijs vast die eindgebruikers uit andere lidstaten die gebruikmaken van roamingdiensten in het netwerk van T-Mobile Polska haar betalen voor de toegang tot diensten aan gebruikers van het netwerk van Telefonia Dialog, stelt evenmin de tarieven vast die T-Mobile Polska en de exploitanten van gebruikers uit andere lidstaten hanteren voor verbinding met het netwerk van T-Mobile Polska, en ziet tot slot op diensten die in beginsel in het Pools worden aangeboden. Niettemin twijfelt deze rechter over het antwoord op de in punt 23 van dit arrest vermelde vraag. Hij verwijst in dat verband naar artikel 28 van de universeledienstrichtlijn, dat de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat eindgebruikers uit andere lidstaten onder bepaalde voorwaarden toegang tot niet-geografische nummers op hun grondgebied hebben.

26 Ten tweede vraagt de Sąd Najwyższy zich af of de artikelen 6, 7, lid 3, en 20 van de kaderrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat de NRI steeds gehouden is de procedure van artikel 7, lid 3, van de richtlijn toe te passen wanneer zij, om een geschil te beslechten, een maatregel neemt die van invloed is op de handel tussen de lidstaten.

27 Ten derde vraagt de Sąd Najwyższy zich af of, indien het Hof beslist dat de artikelen 6, 7, lid 3, en 20 van de kaderrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de toepassing van een nationale bepaling die verplicht een procedure als in artikel 18 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjne in acht te nemen, de nationale rechter gehouden is toepassing van deze bepaling te weigeren.

28 In dat verband is het volgens de Sąd Najwyższy in geval van een bevestigend antwoord niet mogelijk artikel 18 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjne in het hoofdgeding in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen. Tot slot is deze rechter van oordeel dat de artikelen 6, 7, lid 3, en 20 van de kaderrichtlijn geen horizontale rechtstreekse werking hebben.

29 Daarop heeft de Sąd Najwyższy de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 7, lid 3, van [de kaderrichtlijn] juncto artikel 28 van [de universeledienstrichtlijn] aldus worden uitgelegd dat elke maatregel die door een [NRI] wordt genomen krachtens de uit artikel 28 van [de universeledienstrichtlijn] voortvloeiende verplichting, van invloed is op de handel tussen de lidstaten zodra daarbij eindgebruikers uit andere lidstaten de toegang tot niet-geografische nummers op het grondgebied van deze lidstaat mogelijk kan worden gemaakt?

2) Moet artikel 7, lid 3, junctis de artikelen 6 en 20 van [de kaderrichtlijn] aldus worden uitgelegd dat een [NRI], als zij beslist over geschillen tussen ondernemingen die elektronischecommunicatienetwerken of -diensten aanbieden die betrekking hebben op de nakoming van de uit artikel 28 van [de universeledienstrichtlijn] voortvloeiende verplichting door een van deze ondernemingen, geen consolidatieprocedure mag houden, zelfs niet als de maatregel van invloed is op de handel tussen de lidstaten en het nationale recht de [NRI] verplicht steeds een consolidatieprocedure te houden als de maatregel daarop van invloed kan zijn?

3) Ingeval vraag 2 bevestigend wordt beantwoord: Moet artikel 7, lid 3, junctis de artikelen 6 en 20 van [de kaderrichtlijn], artikel 288 VWEU en artikel 4, lid 3, VEU aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter verplicht is de voorschriften van het nationale recht buiten toepassing te laten die de [NRI] verplichten steeds een consolidatieprocedure te houden als de door haar genomen maatregel van invloed kan zijn op de handel tussen de lidstaten?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Beantwoording van de tweede vraag

30 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter met zijn tweede vraag, die als eerste moet worden onderzocht, in wezen wenst te vernemen of een NRI gehouden is in omstandigheden als die van het hoofdgeding de procedure van artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn toe te passen.

31 Vooraf zij opgemerkt dat artikel 6 van de kaderrichtlijn niet van belang is voor het antwoord op deze vraag. In dat artikel zijn namelijk de voorwaarden en de uitvoeringswijze neergelegd van een andere procedure dan die van artikel 7, lid 3, van deze richtlijn, namelijk een procedure die belanghebbenden in staat stelt om binnen een redelijke termijn hun zienswijzen te geven op de ontwerpmaatregel wanneer de NRI’s voornemens zijn maatregelen te nemen die aanzienlijke gevolgen voor de relevante markt hebben.

32 Daarom moet ervan worden uitgegaan dat de verwijzende rechter met zijn tweede vraag in wezen wenst te vernemen of de artikelen 7, lid 3, en 20 van de kaderrichtlijn, aldus moeten worden uitgelegd dat de NRI gehouden is de procedure van artikel 7, lid 3, toe te passen indien zij voornemens is, ter beslechting van een geschil tussen ondernemingen die elektronischecommunicatienetwerken of -diensten in een lidstaat aanbieden, overeenkomstig artikel 28 van de universeledienstrichtlijn verplichtingen op te leggen om de toegang tot niet-geografische nummers te garanderen en deze verplichtingen van invloed kunnen zijn op de handel tussen de lidstaten.

33 Noch artikel 7, lid 3, noch artikel 20 van de kaderrichtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat een NRI gehouden is de procedure van artikel 7, lid 3, toe te passen indien zij voornemens is in het bestek van de procedure voor beslechting van geschillen tussen ondernemingen uit hoofde van artikel 20 een bindend besluit vast te stellen om een geschil te beslechten.

34 Evenwel vloeit ten eerste uit artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn voort dat de verplichting om de procedure van dat artikel toe te passen niet afhangt van de aard van de procedure in het kader waarvan de NRI voornemens is de maatregel te nemen, maar van het voorwerp van de maatregel en de invloed die hij kan hebben op de handel tussen de lidstaten.

35 Volgens artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn is de NRI van een lidstaat namelijk gehouden de Commissie en de NRI's in de andere lidstaten in kennis te stellen van een ontwerpmaatregel die zij voornemens is te nemen die, enerzijds, valt onder de artikelen 15 of 16 van de kaderrichtlijn, de artikelen 5 of 8 van de toegangsrichtlijn of artikel 16 van de universeledienstrichtlijn, en anderzijds, van invloed kan zijn op de handel tussen de lidstaten.

36 Ten tweede moet, zoals in overweging 32 van de kaderrichtlijn wordt verklaard, bij het optreden van een NRI in het beslechten van geschillen tussen ondernemingen die elektronischecommunicatienetwerken of -diensten aanbieden in een lidstaat, gezorgd worden voor overeenstemming met de verplichtingen krachtens de kaderrichtlijn of de bijzondere richtlijnen.

37 Met betrekking tot, meer in het bijzonder, de verplichtingen die voortvloeien uit de toegangsrichtlijn, vertrouwt artikel 5, lid 1, van deze richtlijn de NRI's de taak toe te zorgen voor passende toegang en interconnectie, alsook interoperabiliteit van diensten.

38 Artikel 5, lid 4, van de toegangsrichtlijn bepaalt voorts dat de NRI, als zij ingrijpt op verzoek van één van de betrokken partijen, bij gebreke van overeenstemming tussen ondernemingen, zich moet houden aan het bepaalde in deze richtlijn en de procedures van onder meer de artikelen 7 en 20 van de kaderrichtlijn.

39 De in artikel 5 van de toegangsrichtlijn bedoelde maatregelen worden overigens uitdrukkelijk genoemd in artikel 7, lid 3, onder a), van de kaderrichtlijn.

40 Uit deze gegevens als geheel vloeit voort dat de maatregelen die de NRI voornemens is vast te stellen op de grondslag van artikel 20 van de kaderrichtlijn juncto artikel 5 van de toegangsrichtlijn op het gebied van toegang en interconnectie in het kader van een geschil tussen ondernemingen die elektronischecommunicatienetwerken of -diensten aanbieden in een lidstaat, onderworpen moeten worden aan de procedure van artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn als zij van invloed kunnen zijn op de handel tussen de lidstaten.

41 Een maatregel als die in het hoofdgeding aan de orde, die is vastgesteld in een geschil tussen ondernemingen en bedoeld is om overeenkomstig artikel 28 van de universeledienstrichtlijn de toegang tot niet-geografische nummers te garanderen, maakt deel uit van de verplichtingen die een NRI uit hoofde van artikel 5 van de toegangsrichtlijn kan opleggen om te zorgen voor passende toegang en interconnectie, alsook interoperabiliteit van diensten. In casu is het litigieuze besluit vastgesteld krachtens artikel 28 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjne, waarbij artikel 5 van de toegangsrichtlijn is omgezet, en krachtens artikel 79 van deze wet, waarbij artikel 28 van de universeledienstrichtlijn is omgezet, zoals naar voren komt in de verwijzingsbeslissing.

42 Daaruit volgt dat een ontwerp voor een maatregel als in het hoofdgeding moet worden onderworpen aan de procedure van artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn als deze maatregel van invloed kan zijn op de handel tussen de lidstaten.

43 Deze uitlegging is overigens in overeenstemming met de doelstelling van de procedure van artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn, namelijk – zoals blijkt uit overweging 15 van deze richtlijn – ervoor te zorgen dat besluiten op nationaal niveau geen nadelig gevolg hebben voor de interne markt of andere doelstellingen van het VWEU.

44 Deze uitlegging wordt bovendien bevestigd door de artikelen 7, lid 1, 8 lid 3, onder d), en 20, lid 3, van de kaderrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 5, leden 1 en 4, van de toegangsrichtlijn.

45 Artikel 20, lid 3, van de kaderrichtlijn bepaalt namelijk dat de NRI zich bij het beslechten van een geschil laat leiden door het nastreven van de doelstellingen van artikel 8 van deze richtlijn; artikel 7, lid 1, van deze richtlijn bepaalt dat de NRI's bij de uitvoering van de in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen omschreven taken zoveel mogelijk rekening houden met deze doelstellingen, waaronder die welke verband houden met de werking van de interne markt; en uit artikel 5, leden 1 en 4, van de toegangsrichtlijn komt naar voren dat de ingreep van de NRI's er ook op ziet deze doelstellingen te verwezenlijken en te waarborgen, wat toegang en interconnectie betreft. Volgens artikel 8, lid 3, onder d), van de kaderrichtlijn dragen de NRI's bij tot de ontwikkeling van de interne markt, met name door met elkaar en met de Commissie op transparante wijze samen te werken om de ontwikkeling van een consistente regelgevende praktijk en de consistente toepassing van deze richtlijn en van de bijzondere richtlijnen te waarborgen.

46 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 7, lid 3, en 20 van de kaderrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat de NRI gehouden is de procedure van artikel 7, lid 3, toe te passen wanneer zij voornemens is, ter beslechting van een geschil tussen ondernemingen die elektronischecommunicatienetwerken of -diensten aanbieden in een lidstaat, verplichtingen op te leggen om de toegang tot niet-geografische nummers te garanderen overeenkomstig artikel 28 van de universeledienstrichtlijn en deze verplichtingen van invloed kunnen zijn op de handel tussen de lidstaten.

Beantwoording van de eerste vraag

47 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat elke maatregel die door een NRI wordt genomen om er overeenkomstig artikel 28 van de universeledienstrichtlijn voor te zorgen dat eindgebruikers toegang hebben tot niet-geografische nummers, van invloed is op de handel tussen de lidstaten.

48 In dat verband voert de directeur van de UKE aan dat het besluit dat in het hoofdgeding aan de orde is, niet van significante invloed is op de handel tussen de lidstaten. Op haar beurt meent de Poolse regering dat dit besluit niet „noodzakelijkerwijs" van invloed is op de handel tussen deze staten. Telefonia Dialog, T-Mobile Polska en de Commissie stellen daarentegen dat dit besluit wel een dergelijke invloed kan hebben.

49 Noch de kaderrichtlijn noch de bijzondere richtlijnen bevatten een omschrijving van het begrip „invloed [...] op de handel tussen de lidstaten" in de zin van artikel 7, lid 3, onder b), van de kaderrichtlijn. Overweging 38 van deze richtlijn verklaart echter dat die maatregelen van invloed kunnen zijn op de handel tussen de lidstaten die direct of indirect, feitelijk of in potentie, van invloed kunnen zijn op het handelspatroon tussen de lidstaten op een wijze die een belemmering kan vormen voor de interne markt.

50 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 61 tot en met 64 van zijn conclusie, is de omschrijving van het begrip „invloed op de handel tussen de lidstaten" in de zin van artikel 7, lid 3, onder b), van de kaderrichtlijn analoog aan die van het begrip ongunstige beïnvloeding van de handel tussen de lidstaten in de zin van de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU, en moet dat begrip voor de toepassing van artikel 7, lid 3, van deze richtlijn dezelfde strekking hebben.

51 Volgens vaste rechtspraak over deze artikelen kan van een ongunstige beïnvloeding van de handel tussen de lidstaten slechts sprake zijn indien besluiten, overeenkomsten of feitelijke gedragingen op grond van een samenstel van objectieve feitelijke en juridische gegevens met een voldoende mate van waarschijnlijkheid doen verwachten dat zij al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel,

invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten kunnen uitoefenen op zodanige wijze dat te vrezen valt dat zij de totstandkoming van een interne markt tussen de lidstaten kunnen belemmeren (arresten Asnef-Equifax en Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak; Erste Group Bank e.a./Commissie, C-125/07 P, C-133/07 P en C-137/07 P, EU:C:2009:576, punt 36, en Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, punt 65).

52 In die context heeft het Hof nader verklaard dat deze invloed voorts niet van geringe betekenis mag zijn (zie in die zin met name arresten Béguelin Import, 22/71, EU:C:1971:113, punt 16; Manfredi e.a., C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punt 42, en Erste Group Bank e.a./Commissie, C-125/07 P, C-133/07 P en C-137/07 P, EU:C:2009:576, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Het Hof heeft gepreciseerd dat de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten door besluiten, overeenkomsten of feitelijke gedragingen in de regel het gevolg is van een combinatie van verschillende factoren, die, elk afzonderlijk, niet per se beslissend hoeven te zijn (zie in die zin arrest Manfredi e.a., C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punt 43) en dat een mededingingsregeling, om te onderzoeken of zij de handel tussen lidstaten merkbaar ongunstig beïnvloedt, moet worden onderzocht in haar economische en juridische context (arrest Asnef-Equifax en Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, punt 35), rekening houdend met alle relevante elementen van het concrete geval (arrest Ziegler/Commissie, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punt 95). Die invloed wordt in het bijzonder beoordeeld met inachtneming van de aard van de litigieuze overeenkomst of gedraging, de aard van de producten waarop zij betrekking hebben en de positie en het belang van de marktpartijen (zie in die zin arrest Javico, C-306/96, EU:C:1998:173, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In dat verband heeft het Hof al geoordeeld dat het grensoverschrijdende karakter van de betrokken diensten een relevante factor is voor de beoordeling of de handel tussen de lidstaten ongunstig is beïnvloed (arrest Ziegler/Commissie, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punt 94).

54 Op het terrein van de elektronische communicatie geeft overweging 38 van de kaderrichtlijn aan dat het bij maatregelen die van invloed kunnen zijn op de handel tussen de lidstaten gaat om maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op aanbieders of gebruikers in andere lidstaten, dat wil zeggen onder meer maatregelen die de prijzen voor gebruikers in andere lidstaten beïnvloeden; maatregelen die gevolgen hebben voor de mogelijkheid van een onderneming in een andere lidstaat om een elektronischecommunicatiedienst te verlenen, in het bijzonder maatregelen die gevolgen hebben voor de mogelijkheid diensten te verlenen op transnationale basis; en maatregelen die gevolgen hebben voor de marktstructuur of de toegang tot de markt, met nadelige gevolgen voor ondernemingen in andere lidstaten.

55 Een maatregel die ervoor moet zorgen dat eindgebruikers uit andere lidstaten toegang hebben tot niet-geografische nummers overeenkomstig artikel 28 van de universeledienstrichtlijn, heeft, gelet op de bewoordingen van dat artikel, uit de aard der zaak in beginsel grensoverschrijdende gevolgen binnen de Europese Unie.

56 Zoals blijkt uit de bewoordingen van de verwijzingsbeslissing heeft een eindgebruiker uit een andere lidstaat die in Polen verblijft en gebruikmaakt van roaming in het netwerk van een Poolse exploitant dankzij het litigieuze besluit met name toegang tot niet-geografische nummers en worden bij dit besluit de tarieven vastgesteld voor de bewuste diensten en de modaliteiten voor de wijziging van deze tarieven.

57 Een dergelijk besluit heeft door de roaming een grensoverschrijdende dimensie en kan zijn weerslag hebben op de prijzen die eindgebruikers uit andere lidstaten betalen, zodat het van invloed kan zijn op de handel tussen de lidstaten in de zin van artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn.

58 Dat is een feitelijk oordeel en het is dus aan de verwijzende rechter na te gaan of de maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is, de handel tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden door al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, het handelsverkeer tussen deze staten te beïnvloeden, en

die invloed van meer dan geringe betekenis is. Daartoe moet hij met name rekening houden met de aard van deze maatregel en de betrokken diensten en de positie en het belang van de ondernemingen in kwestie op de markt.

59 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een maatregel die door een NRI wordt genomen om er overeenkomstig artikel 28 van de universeledienstrichtlijn voor te zorgen dat eindgebruikers toegang hebben tot niet-geografische nummers, van invloed is op de handel tussen de lidstaten in de zin van die bepaling als hij al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, invloed kan uitoefenen op de handel tussen de lidstaten die van meer dan geringe betekenis is, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan.

Beantwoording van de derde vraag

60 In het licht van de antwoorden op de eerste en de tweede vraag hoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

61 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **De artikelen 7, lid 3, en 20 van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) moeten aldus worden uitgelegd dat een nationale regelgevende instantie gehouden is de procedure van artikel 7, lid 3, toe te passen wanneer zij voornemens is bij de beslechting van een geschil tussen ondernemingen die elektronischecommunicatienetwerken of -diensten aanbieden in een lidstaat, verplichtingen op te leggen om de toegang tot niet-geografische nummers te garanderen overeenkomstig artikel 28 van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn) en deze verplichtingen van invloed kunnen zijn op de handel tussen de lidstaten.**

2) **Artikel 7, lid 3, van richtlijn 2002/21 moet aldus worden uitgelegd dat een maatregel die door een nationale regelgevende instantie wordt genomen om er overeenkomstig artikel 28 van richtlijn 2002/22 voor te zorgen dat eindgebruikers toegang hebben tot niet-geografische nummers, van invloed is op de handel tussen de lidstaten in de zin van die bepaling indien hij al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, invloed kan uitoefenen op de handel tussen de lidstaten die van meer dan geringe betekenis is, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan.**

ondertekeningen