Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 16 april 2015 *

”Begäran om förhandsavgörande — Elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster — Direktiv 2002/21/EG — Artiklarna 7 och 20 — Lösning av tvister mellan företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster — Skyldighet att inleda förfarandet i artikel 7.3 — Åtgärd som kan inverka på handeln mellan medlemsstater — Direktiv 2002/19/EG — Artikel 5 — Nationella regleringsmyndigheters befogenheter och ansvarsområden när det gäller tillträde och samtrafik — Direktiv 2002/22/EG — Artikel 28 — Icke-geografiska nummer”

I mål C-3/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Sąd Najwyższy (Polen) genom beslut av den 6 november 2013, som inkom till domstolen den 3 januari 2014, i målet

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Telefonia Dialog sp. z o.o.

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (referent) och C.G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 januari 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, genom M. Kołtoński och M. Chmielewska, radcowie prawni,

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

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

* Rättegångsspråk: polska.

— Polens regering, genom B. Majczyna och D. Lutostańska, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom J. Hottiaux, L. Nicolae och G. Braun, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 15 januari 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 6, 7.3 och 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, s. 33) (nedan kallat ramdirektivet) och av artikel 28 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) (EGT L 108, s. 51) (nedan kallat direktivet om samhällsomfattande tjänster).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (chefen för myndigheten för elektronisk kommunikation) (nedan kallad chefen för UKE) och Telefonia Dialog sp. z o.o. (nedan kallat Telefonia Dialog), å ena sidan, och T-Mobile Polska SA, tidigare Polska Telefonia Cyfrowa SA (nedan kallat T-Mobile Polska), å andra sidan, angående ett beslut som chefen för UKE fattat i samband med en tvist mellan dessa båda företag.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skälen 15, 32 och 38 i ramdirektivet har följande lydelse:

”(15) Det är viktigt att de nationella regleringsmyndigheterna rådgör med alla berörda parter när det gäller förslag till beslut och att de tar hänsyn till deras synpunkter innan ett slutgiltigt beslut fattas. För att nationella beslut inte skall få negativa effekter för den inre marknaden eller för andra mål som anges i fördraget, bör de nationella regleringsmyndigheterna också underrätta [Europeiska] kommissionen och andra nationella regleringsmyndigheter om utkast till vissa beslut för att ge dem möjlighet att yttra sig. De nationella regleringsmyndigheterna bör samråda med berörda parter om alla preliminära förslag till åtgärder som inverkar på handeln mellan medlemsstaterna. De fall där förfarandena i artiklarna 6 och 7 skall tillämpas definieras i detta direktiv och i särdirektiven …

…

(32) … När den nationella regleringsmyndigheten ingriper i lösningen av tvister mellan företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster i en medlemsstat, bör den sträva efter att säkerställa att de skyldigheter som uppstår genom detta direktiv eller särdirektiven uppfylls.

…

(38) Åtgärder som skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstater är åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, skulle kunna påverka handelsmönstren mellan medlemsstater på sådant sätt att det skulle kunna utgöra ett hinder för den inre marknaden. Det rör sig om åtgärder som har omfattande konsekvenser för operatörer eller användare i andra medlemsstater, bland annat åtgärder som påverkar priserna för användare i andra medlemsstater, åtgärder som inverkar på ett i en annan medlemsstat etablerat företags möjligheter att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster och, i synnerhet, åtgärder som inverkar på möjligheterna att tillhandahålla tjänster på gränsöverskridande basis samt åtgärder som påverkar marknadsstrukturen eller tillträdet till marknaden och som har konsekvenser för företag i andra medlemsstater.”

4 I artikel 2 i ramdirektivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

1) *särdirektiv*: [Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv) (EGT L 108, s. 21)], [Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv) (EGT L 108, s. 7) (nedan kallat tillträdesdirektivet)], … direktiv[et] om samhällsomfattande tjänster … och [Europaparlamentets och rådets direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet (EGT L 24, 1998, s. 1)].

…”

5 Artikel 6 i ramdirektivet, med rubriken ”Förfarande för samråd och insyn”, föreskriver att medlemsstaterna, när de nationella regleringsmyndigheterna avser att i enlighet med detta direktiv eller särdirektiv vidta åtgärder som har betydande inverkan på den relevanta marknaden, ska sätta igång samrådsförfaranden mellan de nationella regleringsmyndigheterna och de berörda parterna.

6 Artikel 7 i nämnda direktiv, med rubriken ”Stärkande av den inre marknaden för elektroniska kommunikationer”, har följande lydelse:

”1. De nationella regleringsmyndigheterna skall när de utför sina uppgifter enligt detta direktiv och särdirektiven ta så stor hänsyn som möjligt till de mål som fastställs i artikel 8, inbegripet i den mån de berör hur den inre marknaden fungerar.

…

3. Förutom det samrådsförfarande som avses i artikel 6 skall en nationell regleringsmyndighet, då den avser att vidta en åtgärd som

a) omfattas av artiklarna 15 eller 16 i detta direktiv, artiklarna 5 eller 8 i [tillträdesdirektivet] eller artikel 16 i [direktivet om samhällsomfattande tjänster], och

b) skulle påverka handeln mellan medlemsstaterna,

samtidigt göra förslaget till åtgärd tillgängligt för kommissionen och de nationella regleringsmyndigheterna i andra medlemsstater, liksom den motivering som åtgärden grundar sig på, i enlighet med artikel 5.3, och informera kommissionen och andra nationella regleringsmyndigheter om detta. …

…”

7 I artikel 8 i ramdirektivet definieras de allmänna mål och regleringsprinciper som regleringsmyndigheterna ska iaktta. Artikel 8.3 har följande lydelse:

”De nationella regleringsmyndigheterna skall bidra till utvecklingen av den inre marknaden bland annat genom att

…

d) samarbeta med varandra och med kommissionen på ett öppet sätt för att säkerställa att en enhetlig regleringspraxis utarbetas och att detta direktiv och särdirektiven tillämpas på ett konsekvent sätt.”

8 Artikel 20 i ramdirektivet, med rubriken ”Lösning av tvister mellan företag”, föreskriver följande:

”1. Om en tvist i samband med de skyldigheter som uppstår genom detta direktiv eller särdirektiven uppkommer mellan företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster i en medlemsstat, skall den berörda nationella regleringsmyndigheten på begäran av någon av parterna, och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i punkt 2, så snart som möjligt, dock senast inom fyra månader, utom i undantagsfall, fatta ett bindande beslut för att lösa tvisten. …

…

3. Den nationella regleringsmyndigheten skall vid lösande av tvisten fatta beslut som syftar till att uppnå målen i artikel 8. Alla eventuella skyldigheter som den nationella regleringsmyndigheten ålägger ett företag vid lösningen av en tvist skall stämma överens med bestämmelserna i det här direktivet eller särdirektiven.

…”

9 Artikel 5 i tillträdesdirektivet, med rubriken ”Nationella regleringsmyndigheters befogenheter och ansvarsområden när det gäller tillträde och samtrafik”, har följande lydelse:

”1. Nationella regleringsmyndigheter skall i enlighet med de mål som anges i artikel 8 i direktiv 2002/21/EG (ramdirektiv) främja och i förekommande fall säkerställa tillfredsställande tillträde och samtrafik samt samverkan mellan tjänster, i enlighet med bestämmelserna i det här direktivet, och de skall utöva sina skyldigheter på ett sätt som främjar effektivitet, hållbar konkurrens och största möjliga nytta för slutanvändarna.

…

4. När det gäller tillträde och samtrafik skall medlemsstaterna säkerställa att den nationella regleringsmyndigheten har befogenhet att ingripa på eget initiativ när detta är motiverat eller, om det saknas avtal mellan företag, på begäran av någon av de berörda parterna för att säkerställa de politiska mål som anges i artikel 8 i [ramdirektivet], i enlighet med bestämmelserna i det här direktivet och förfarandena i artiklarna 6, 7, 20 och 21 i [ramdirektivet].”

10 Artikel 2 f i direktivet om samhällsomfattande tjänster innehåller följande definition:

”*icke-geografiska nummer*: ett nummer i den nationella nummerplanen som inte är ett geografiskt nummer, omfattande bland annat mobiltelefonnummer, frisamtalsnummer och betalsamtalsnummer.”

11 I artikel 28 i detta direktiv, med rubriken ”Icke-geografiska nummer” föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att slutanvändare från andra medlemsstater har tillgång till icke-geografiska nummer inom deras territorier, om det är tekniskt och ekonomiskt genomförbart, utom där den uppringda abonnenten av kommersiella skäl har valt att begränsa tillträdet för uppringande från vissa geografiska områden.”

Polsk rätt

12 Artikel 15 i lagen om telekommunikationer (Ustawa Prawo telekomunikacyjne) av den 16 juli 2004 (Dz. U. nr 171, position 1800) i sin lydelse vid tidpunkten för det nationella målet (nedan kallad lagen av den 16 juli 2004), stadgade följande:

”Chefen för UKE ska, innan den fattar beslut om:

…

2) införande, hävande, upprätthållande samt ändring av regleringsskyldigheter gentemot ett telekommunikationsföretag som har ett betydande inflytande på marknaden eller ett sådant telekommunikationsföretag som inte har ett sådant inflytande,

3) tillträde till telekommunikationsnätet som avses i artiklarna 28–30,

4) andra frågor som anges i lagen,

genomföra ett samrådsförfarande som möjliggör för berörda parter att inom en viss tidsfrist skriftligen framföra sina synpunkter på förslaget till beslut.”

13 Artikel 18 i lagen av den 16 juli 2004 har följande lydelse:

”Om de beslut som avses i artikel 15 kan påverka handeln mellan medlemsstaterna ska chefen för UKE parallellt med samrådsförfarandet inleda ett konsolideringsförfarande genom att skicka förslaget till beslut samt motiveringen till detta till … kommissionen och de nationella regleringsmyndigheterna i andra medlemsstater.”

14 I artikel 27 i denna lag stadgas följande:

”1. Chefen för UKE får, antingen på eget initiativ eller på begäran av en av parterna i förhandlingar avseende avtal för tillträde till telekommunikationsnäten, genom beslut bestämma en tidsfrist för att slutföra förhandlingarna. Denna frist får inte överstiga 90 dagar räknat från att begäran om att sluta ett sådant avtal lämnades in.

2. Om förhandlingarna inte inleds, om tillträde vägras av den institution som har i uppdrag att besluta om tilldelning av tillträde eller om inget avtal sluts inom den tidsfrist som anges i punkt 1, kan vardera parten begära att chefen för UKE fattar ett beslut för att avgöra tvistiga frågor eller fastställa samarbetsvillkoren.

…”

15 I artikel 28 i denna lag anges följande:

”1. Chefen för UKE ska fatta beslut om eventuellt tillträde inom 90 dagar räknat från dagen för inlämnande av en sådan begäran som avses i artikel 27.2 …

…

4. Beslutet att bevilja tillträde ersätter den del av tillträdesavtalet som omfattas av nämnda beslut.

…

6. Chefen för UKE kan ändra avtalet på begäran av någon av de berörda parterna eller på eget initiativ när detta är motiverat av nödvändigheten att säkerställa slutanvändarnas intressen, intresset av en effektiv konkurrens eller samverkan mellan tjänsterna.

7. Eventuella krav på finansiell ersättning till följd av att de skyldigheter som följer av att tillträdesbeslutet inte har fullgjorts eller har fullgjorts på ett inkorrekt sätt, ska hänskjutas till domstol.

…”

16 Artikel 79.1 i lagen av den 16 juli 2004 har följande lydelse:

”En operatör som driver ett allmänt tillgängligt telenät är skyldig att säkerställa att slutanvändare av dess nät samt användare från andra medlemsstater, när detta är tekniskt och ekonomiskt genomförbart, har tillgång till icke-geografiska nummer på polskt territorium, under förutsättning att den uppringda abonnenten inte har begränsat samtal från slutanvändare från särskilda områden.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

17 Telefonia Dialog och T-Mobile Polska är företag som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät samt kommunikationstjänster i Polen. Den 4 april 2000 slöt dessa företag ett avtal med varandra om samarbete och reglering av tillträdet, för användare av T-Mobile Polskas nät, till de ”intelligenta nättjänster” som tillhandahålls med hjälp av Telefonia Dialogs nät (nedan kallat samarbetsavtalet).

18 Under år 2006 begärde Telefonia Dialog att få förhandla med T-Mobile Polska om införandet av en ändring av samarbetsavtalet. Eftersom företagen inte nådde fram till ett nytt avtal, bad Telefonia Dialog chefen för UKE att fastställa en frist för nya förhandlingar. Chefen för UKE satte denna frist till den 20 oktober 2006.

19 Eftersom förhandlingarna inte avslutats inom den frist som chefen för UKE fastställt, ansökte Telefonia Dialog, i skrivelse av den 9 november 2006, om att chefen för UKE skulle fatta ett beslut i syfte att lösa tvisten med T-Mobile Polska avseende den eventuella ändringen av samarbetsavtalet.

20 I beslut av den 19 december 2008, som fattades med stöd av artiklarna 28 och 79 i lagen av den 16 juli 2004, vilka införlivar artikel 5 i tillträdesdirektivet respektive artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, löste chefen för UKE tvisten genom att ålägga Telefonia Dialog att i sitt nät tillhandahålla T-Mobile Polskas användare termineringstjänster och T-Mobile Polska att säkerställa dessa användare tillgång till informationstjänster som tillhandahålls i Telefonia Dialogs nät. I detta beslut fastställdes också avgifterna för dessa tjänster.

21 T-Mobile Polska väckte talan mot chefen för UKE:s beslut vid Sąd Okręgowy w Warszawie (den regionala domstolen i Warszawa, Polen). I dom av den 21 mars 2011 ogiltigförklarade Sąd Okręgowy w Warszawie nämnda beslut med hänvisning till att chefen för UKE inte iakttagit kravet på samrådsförfarande enligt artikel 18 i lagen av den 16 juli 2004.

22 Chefen för UKE och Telefonia Dialog överklagade denna dom till Sąd Apelacyjny w Warszawie (appellationsdomstolen i Warszawa), som ogillade dessa överklaganden i dom av den 1 februari 2012. Chefen för UKE och Telefonia Dialog överklagade då var för sig det avgörandet till Sąd Najwyższy (högsta domstolen).

23 Sąd Najwyższy har uppgett att det nationella målet rör frågan huruvida chefen för UKE, före beslutet om att ändra samarbetsavtalet, borde ha inlett ett samrådsförfarande i enlighet med artikel 7.3 i ramdirektivet.

24 I detta avseende vill den hänskjutande domstolen för det första få klarhet i huruvida artikel 7.3 i ramdirektivet ska tolkas så, att en åtgärd som regleringsmyndigheterna vidtar i enlighet med artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, jämförd med artikel 5 i tillträdesdirektivet, alltid ska anses påverka handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 7.3 i ramdirektivet.

25 Sąd Najwyższy har härvid påpekat att det beslut som chefen för UKE fattade den 19 december 2008 inte nödvändigtvis måste ha en sådan inverkan, och detta av följande skäl: Beslutet avser inte åtgärden gränsöverskridande telekommunikationstjänster, det görs däri ingen åtskillnad beträffande priserna för samtal till icke-geografiska nummer eller avräkning beroende på om tjänsten används av en polsk användare eller av en användare från en annan medlemsstat, det innebär inte ett fastställande av de avgifter som slutanvändare från andra medlemsstater, som använder roamingtjänster i T-Mobile Polskas nät, ska betala till detta företag för tillgången till de tjänster som tillhandahålls användare genom Telefonia Dialogs nät, det fastställer inte heller de avgifter som T-Mobile Polska tillsammans med den inhemska operatören ska räkna av för slutanvändare från andra medlemsstater för samtal i dess nät, och slutligen avser beslutet tjänster som i princip enbart tillhandahålls på polska. Med hänsyn till att artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster emellertid kräver att medlemsstaterna ska se till att slutanvändarna i andra medlemsstater har tillgång till icke-geografiska nummer inom deras territorier, hyser den hänskjutande domstolen tvivel om hur den ovan i punkt 23 i denna dom redovisade frågan ska besvaras.

26 För det andra vill Sąd Najwyższy veta huruvida artiklarna 6, 7.3 och 20 i ramdirektivet ska tolkas så, att de nationella regleringsmyndigheterna alltid är skyldiga att inleda ett förfarande enligt artikel 7.3 i detta direktiv när de i syfte att lösa en tvist vidtar en åtgärd som påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

27 För det tredje och för det fall att domstolen skulle finna att artiklarna 6, 7.3 och 20 i ramdirektivet ska tolkas på så sätt att de utgör hinder mot tillämpningen av en nationell bestämmelse som kräver ett sådant förfarande som det i artikel 18 i lagen av den 16 juli 2004, vill Sąd Najwyższy få klarhet i om den nationella domstolen i så fall är skyldig att vägra tillämpningen av en sådan bestämmelse.

28 I detta avseende har Sąd Najwyższy gjort gällande att det i händelse av ett jakande svar på denna fråga är omöjligt att i det nationella målet tolka artikel 18 i lagen av den 16 juli 2004 i enlighet med unionsrätten. Den hänskjutande domstolen anser slutligen att artiklarna 6, 7.3 och 20 i ramdirektivet saknar horisontell direkt effekt.

29 Mot denna bakgrund beslutade Sąd Najwyższy att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska artikel 7.3 i ramdirektivet jämförd med artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster tolkas så, att varje åtgärd som den nationella regleringsmyndigheten vidtar för att fullgöra den skyldighet som följer av artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster påverkar handeln mellan medlemsstaterna, om enbart denna åtgärd kan säkerställa att slutanvändare från andra medlemsstater har tillgång till icke-geografiska nummer i den medlemsstaten?

2) Ska artikel 7.3 jämförd med artiklarna 6 och 20 i ramdirektivet tolkas så, att den nationella regleringsmyndigheten, när den avgör en tvist mellan företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster, i syfte att säkerställa att ett av dessa företag fullgör den skyldighet som följer av artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, inte får genomföra ett konsolideringsförfarande, även om åtgärden påverkar handeln mellan medlemsstaterna, och nationella regleringsmyndigheter enligt den nationella lagstiftningen är skyldiga att alltid genomföra ett konsolideringsförfarande när åtgärden kan ha en sådan inverkan på handeln?

3) Om den andra frågan besvaras jakande, ska artikel 7.3 jämförd med artikel 6 och artikel 20 i ramdirektivet jämförd med artikel 288 FEUF samt artikel 4.3 FEU då tolkas så, att den nationella domstolen är skyldig att underlåta att tillämpa de nationella bestämmelser enligt vilka den nationella regleringsmyndigheten alltid ska genomföra ett konsolideringsförfarande när den åtgärd som denna myndighet vidtar kan påverka handeln mellan medlemsstaterna?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den andra frågan

30 Det framgår av beslutet om hänskjutande att den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan, som ska besvaras först, för att få klarhet i huruvida de nationella regleringsmyndigheterna är skyldiga att inleda samrådsförfarandet enligt artikel 7.3 i ramdirektivet under sådana omständigheter som dem i det nationella målet.

31 Domstolen konstaterar inledningsvis att artikel 6 i ramdirektivet inte är relevant för att besvara denna fråga. I denna artikel fastställs nämligen förutsättningarna och metoderna för att inleda ett förfarande som skiljer sig från det som avses i artikel 7.3 i detta direktiv. Förfarandet enligt artikel 6 består nämligen i att ge de berörda parterna, när nationella regleringsmyndigheter avser att vidta åtgärder som har betydande inverkan på den relevanta marknaden, möjlighet att yttra sig om det preliminära förslaget till åtgärd inom en skälig tidsfrist.

32 Den hänskjutande domstolen ska därför anses ha ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 7.3 och 20 i ramdirektivet ska tolkas så, att den nationella regleringsmyndigheten är skyldig att inleda ett förfarande enligt den första av dessa artiklar när den, i syfte att lösa en tvist mellan företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster i en medlemsstat, avser att vidta åtgärder för att i enlighet med artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster säkerställa tillgång till icke-geografiska nummer, och dessa åtgärder kan inverka på den relevanta marknaden.

33 Varken artikel 7.3 eller artikel 20 i ramdirektivet anger uttryckligen att den nationella regleringsmyndigheten är skyldig att inleda det förfarande som avses i den första av dessa artiklar när den, inom ramen för det förfarande för att lösa tvister mellan företag som föreskrivs i den andra av dessa artiklar, avser att fatta ett bindande beslut i syfte att lösa en tvist.

34 För det första följer det av artikel 7.3 i ramdirektivet att skyldigheten att inleda det förfarande som föreskrivs däri emellertid inte beror på i samband med vilken typ av förfarande som den nationella regleringsmyndigheten avser att vidta den ifrågavarande åtgärden utan på själva föremålet för denna åtgärd och den inverkan denna skulle kunna få på handeln mellan medlemsstaterna.

35 Det följer nämligen av artikel 7.3 i ramdirektivet att den nationella regleringsmyndigheten är skyldig att göra förslaget till åtgärd tillgängligt för kommissionen och de nationella regleringsmyndigheterna i andra medlemsstater, när den avser att vidta en åtgärd som omfattas av artiklarna 15 eller 16 i ramdirektivet, artiklarna 5 eller 8 i tillträdesdirektivet eller artikel 16 i direktivet om samhällsomfattande tjänster och som skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna.

36 För det andra, och i likhet med vad som anges i skäl 32 i ramdirektivet, ska den nationella regleringsmyndigheten, när den ingriper i lösningen av tvister mellan företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster i en medlemsstat, sträva efter att säkerställa att de skyldigheter som uppstår genom detta direktiv eller särdirektiven uppfylls.

37 Vad närmare gäller de skyldigheter som följer av tillträdesdirektivet, framgår det av artikel 5.1 i det direktivet att de nationella regleringsmyndigheterna ska säkerställa tillfredsställande tillträde, samtrafik och samverkan mellan tjänster.

38 I artikel 5.4 i tillträdesdirektivet anges att den nationella regleringsmyndigheten, när den ingriper på begäran av någon av de berörda parterna och om det saknas avtal mellan företagen, måste rätta sig efter bestämmelserna i det direktivet och förfarandena i bland annat artiklarna 7 och 20 i ramdirektivet.

39 De åtgärder som omfattas av artikel 5 i tillträdesdirektivet anges för övrigt uttryckligen i artikel 7.3 a i ramdirektivet.

40 Av dessa omständigheter framgår att de åtgärder som den nationella regleringsmyndigheten avser att vidta med stöd av artikel 20 i ramdirektivet och artikel 5 i tillträdesdirektivet, vad gäller tillträde och samtrafik inom ramen för en tvist mellan företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster i en medlemsstat, ska underkastas det förfarande som föreskrivs i artikel 7.3 i ramdirektivet för det fall att åtgärderna kan inverka på handeln mellan medlemsstaterna.

41 En sådan åtgärd som den som är aktuell i det nationella målet och som vidtas i samband med en tvist mellan företag samt har som syfte att säkerställa tillgång till icke-geografiska nummer, i enlighet med artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, omfattas av de skyldigheter som den nationella regleringsmyndigheten kan ålägga, enligt artikel 5 i tillträdesdirektivet, för att säkerställa tillfredsställande tillträde, samtrafik och samverkan mellan tjänster. I förevarande fall, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, fattades det i det nationella målet aktuella beslutet med stöd av dels artikel 28 i lagen av den 16 juli 2004, genom vilken artikel 5 i tillträdesdirektivet införlivades, dels artikel 79 i den lagen, genom vilken artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster införlivades.

42 Av detta följer att ett förslag till en sådan åtgärd som den som är aktuell i det nationella målet ska underkastas förfarandet enligt artikel 7.3 i ramdirektivet om denna åtgärd kan inverka på handeln mellan medlemsstaterna.

43 En sådan tolkning är också förenlig med det mål som eftersträvas med förfarandet enligt artikel 7.3 i ramdirektivet, närmare bestämt, och såsom följer av skäl 15 i det direktivet, att nationella beslut inte ska få negativa effekter för den inre marknaden eller för andra mål som anges i EUF-fördraget.

44 Denna tolkning finner dessutom stöd i artiklarna 7.1, 8.3 d och 20.3 i ramdirektivet liksom i artikel 5.1 och 5.4 i tillträdesdirektivet.

45 Härvid erinrar domstolen nämligen om att det av artikel 20.3 i ramdirektivet följer att den nationella regleringsmyndigheten vid lösande av tvisten ska fatta beslut som syftar till att uppnå målen i artikel 8 i det direktivet, om att det av artikel 7.1 i ramdirektivet följer att de nationella regleringsmyndigheterna, när de utför sina uppgifter enligt nämnda direktiv och särdirektiven, ska ta så stor hänsyn som möjligt till dessa mål, inbegripet i den mån de berör hur den inre marknaden

fungerar, och om att det av artikel 5.1 och 5.4 i tillträdesdirektivet följer att den nationella regleringsmyndighetens ingripande, när det gäller tillträde och samtrafik, också har som syfte att uppnå dessa mål och att säkerställa att målet respekteras. Enligt artikel 8.3 d i ramdirektivet ska de nationella regleringsmyndigheterna bidra till utvecklingen av den inre marknaden bland annat genom att samarbeta med varandra och med kommissionen på ett öppet sätt för att säkerställa att en enhetlig regleringspraxis utarbetas och att detta direktiv och särdirektiven tillämpas på ett konsekvent sätt.

46 Med hänsyn till det ovanstående ska den andra frågan besvaras enligt följande: Artiklarna 7.3 och 20 i ramdirektivet ska tolkas så, att den nationella regleringsmyndigheten är skyldig att inleda det förfarande som föreskrivs i den första av dessa artiklar när den, i syfte att lösa en tvist mellan företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster i en enda medlemsstat, avser att vidta åtgärder för att i enlighet med artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster säkerställa tillgång till icke-geografiska nummer, och dessa åtgärder kan påverka handeln mellan medlemsstater.

Den första frågan

47 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 7.3 i ramdirektivet ska tolkas så, att varje åtgärd som den nationella regleringsmyndigheten vidtar för att i enlighet med artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster säkerställa att slutanvändare har tillgång till icke-geografiska nummer påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

48 I detta avseende har chefen för UKE gjort gällande att det beslut som är i fråga i det nationella målet inte har någon väsentlig inverkan på handeln mellan medlemsstaterna. Den polska regeringen, å sin sida, har angett att den anser att beslutet inte ”nödvändigtvis” påverkar handeln mellan dessa stater. Telefonia Dialog, T-Mobile Polska och kommissionen har anfört att nämnda beslut skulle kunna ha sådan inverkan.

49 Varken ramdirektivet eller särdirektiven innehåller någon definition av begreppet ”påverka handeln mellan medlemsstaterna” i den mening som avses i artikel 7.3 b i ramdirektivet. I skäl 38 i det direktivet anges emellertid att åtgärder som skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstater är åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, skulle kunna påverka handelsmönstren mellan medlemsstater på sådant sätt att det skulle kunna utgöra ett hinder för den inre marknaden.

50 Såsom generaladvokaten har gjort gällande i punkterna 61–64 i sitt förslag till avgörande, är begreppet ”påverka handeln mellan medlemsstaterna” i den mening som avses i artikel 7.3 b i ramdirektivet analogt med begreppet ”påverka handeln mellan medlemsstater”, i den mening som avses i artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF och ska följaktligen ha samma räckvidd vid tillämpningen av artikel 7.3 i ramdirektivet.

51 Av domstolens praxis följer att för att ett beslut, ett avtal eller ett samordnat förfarande ska anses kunna påverka handeln mellan medlemsstater, måste det med tillräcklig grad av sannolikhet, på grundval av en rad objektiva rättsliga eller faktiska omständigheter, kunna förutses att beslutet, avtalet eller det samordnade förfarandet direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt inverkar på handelsflödet mellan medlemsstater, på ett sådant sätt att det kan förmodas komma att hindra förverkligandet av en inre marknad mellan medlemsstaterna (dom Asnef-Equifax och Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, punkt 34 och där angiven rättspraxis, dom Erste Group Bank m.fl./kommissionen, C-125/07 P, C-133/07 P och C-137/07 P, EU:C:2009:576, punkt 36, och dom Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, punkt 65).

52 I detta sammanhang har domstolen slagit fast att denna inverkan inte heller får vara obetydlig (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Béguelin Import, 22/71, EU:C:1971:113, punkt 16, dom Manfredi m.fl., C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punkt 42, och dom Erste Group Bank m.fl./kommissionen, C-125/07 P, C–133/07 P och C–137/07 P, EU:C:2009:576, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

53 Domstolen har preciserat att den inverkan som ett beslut, ett avtal eller en praxis har på handeln mellan medlemsstaterna i allmänhet följer av flera faktorer i förening, som var för sig inte nödvändigtvis är avgörande (se, för ett liknande resonemang, dom Manfredi m.fl., C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punkt 43), och att det, för att fastställa huruvida ett samordnat förfarande märkbart påverkar handeln mellan medlemsstaterna, är nödvändigt att bedöma det i dess ekonomiska och rättsliga sammanhang (dom Asnef-Equifax och Administración del Estado, C–238/05, EU:C:2006:734, punkt 35), utifrån en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter i ärendet (dom Ziegler/kommissionen, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punkt 95). Denna inverkan ska bland annat bedömas med beaktande av det berörda avtalets eller den berörda praxisens natur, den typ av varor eller tjänster som är i fråga, eller avtalsparternas ställning och betydelse på den berörda produktmarknaden (se, för ett liknande resonemang, dom Javico, C-306/96, EU:C:1998:173, punkt 17 och där angiven rättspraxis). I detta avseende har domstolen slagit fast att de aktuella tjänsternas gränsöverskridande karaktär utgör en relevant omständighet vid bedömningen av huruvida handeln mellan medlemsstaterna påverkas (dom Ziegler/kommissionen, C–439/11 P, EU:C:2013:513, punkt 94).

54 På området för elektronisk kommunikation anges i skäl 38 i ramdirektivet att det i fråga om åtgärder som skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstater rör sig om åtgärder som har omfattande konsekvenser för operatörer eller användare i andra medlemsstater, bland annat åtgärder som påverkar priserna för användare i andra medlemsstater, åtgärder som inverkar på ett i en annan medlemsstat etablerat företags möjligheter att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster, i synnerhet åtgärder som inverkar på möjligheterna att tillhandahålla tjänster på gränsöverskridande basis, samt åtgärder som påverkar marknadsstrukturen eller tillträdet till marknaden och som har konsekvenser för företag i andra medlemsstater.

55 Domstolen konstaterar att en åtgärd som vidtas i syfte att tillförsäkra slutanvändare i andra medlemsstater tillgång till icke-geografiska nummer, i enlighet med artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, i princip och med avseende på själva lydelsen i nämnda artikel, till sin natur har en gränsöverskridande verkan inom unionen.

56 I likhet med vad som följer av beslutet om hänskjutande innebär det beslut varom fråga är i det nationella målet för det första att en slutanvändare från en annan medlemsstat som vistas i Polen och som använder roamingtjänster i en polsk operatörs nät kan få tillgång till icke-geografiska nummer. För det andra innebär beslutet ett fastställande av avgifterna för de ifrågavarande tjänsterna och av metoderna för att ändra dessa avgifter.

57 Ett sådant beslut verkar kunna påverka handeln mellan medlemsstater, i den mening som avses i artikel 7.3 i ramdirektivet, eftersom det på grund av roamingtjänsterna har en gränsöverskridande dimension och kan påverka priserna för slutanvändarna i andra medlemsstater.

58 Vad gäller bedömningen av de faktiska omständigheterna ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida den åtgärd som är aktuell i det nationella målet kan påverka handeln mellan medlemsstater på ett icke obetydligt sätt genom att den direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt inverkar på handelsflödet mellan dessa stater. I detta syfte ska den hänskjutande domstolen bland annat beakta åtgärdens natur, den typ av tjänster som är i fråga och de berörda företagens betydelse på marknaden.

59 Med hänsyn till det ovanstående ska den första frågan besvaras enligt följande: Artikel 7.3 i ramdirektivet ska tolkas så, att en åtgärd som vidtas av den nationella regleringsmyndigheten i syfte att garantera slutanvändare tillgång till icke-geografiska nummer i enlighet med artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska anses inverka på handeln mellan medlemsstaterna, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, om åtgärden direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan påverka denna handel på ett icke obetydligt sätt, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra.

Den tredje frågan

60 Med hänsyn till de svar som lämnats på den första och den andra frågan, saknas anledning att besvara den tredje frågan.

Rättegångskostnader

61 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) **Artiklarna 7.3 och 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) ska tolkas så, att den nationella regleringsmyndigheten är skyldig att inleda det förfarande som föreskrivs i den första av dessa artiklar när den, i syfte att lösa en tvist mellan företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster i en enda medlemsstat, avser att vidta åtgärder för att i enlighet med artikel 28 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) säkerställa tillgång till icke-geografiska nummer, och dessa åtgärder kan påverka handeln mellan medlemsstater.**

2) **Artikel 7.3 i direktiv 2002/21 ska tolkas så, att en åtgärd som vidtas av den nationella regleringsmyndigheten i syfte att garantera slutanvändare tillgång till icke-geografiska nummer i enlighet med artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska anses inverka på handeln mellan medlemsstaterna, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, om åtgärden direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan påverka denna handel på ett icke obetydligt sätt, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra.**

Underskrifter