Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

14. travnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktiva 2002/22/EZ – Članak 28. – Nezemljopisni brojevi – Mogućnost da krajnji korisnici koji borave u državi članici operatora imaju pristup uslugama koje se koriste nezemljopisnim brojevima – Direktiva 2002/19/EZ – Članci 5., 8. i 13. – Ovlasti i odgovornosti državnih regulatornih tijela u vezi s pristupom i međusobnim povezivanjem – Određivanje, izmjena ili ukidanje obveza – Određivanje obveze poduzećima koja nadziru pristup krajnjim korisnicima – Kontrola cijena – Poduzeće koje nema znatniju tržišnu snagu – Direktiva 2002/21/EZ – Rješavanje sporova među poduzećima – Odluka državnog regulatornog tijela o određivanju uvjeta suradnje i načina utvrđivanja cijene za usluge između poduzeća“

U predmetu C-397/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Sąd Najwyższy (Cour suprême, Poljska), odlukom od 15. svibnja 2014., koju je Sud zaprimio 20. kolovoza 2014., u postupku

Polkomtel Sp. z o.o.

protiv

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

uz sudjelovanje:

Orange Polska S.A., ranije Telekomunikacja Polska S.A.,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik drugog vijeća, C. Toader, A. Rosas, A. Prechal i E. Jarašiūnas (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Polkomtel sp. z o.o., M. Bieniek i E. Barembruch, *radcowie prawni*,

* Jezik postupka: poljski

— za Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, S. Szabliński, *radca prawny*,

— za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

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

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje 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.) kao i članka 5. stavka 1. i članka 8. stavka 3. Direktive 2002/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. (Direktiva o pristupu) (SL L 108, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 38., str. 69.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Polkomtela sp. z o.o. (u daljnjem tekstu: Polkomtel) i Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (predsjednik Ureda za elektroničke komunikacije, u daljnjem tekstu: predsjednik UKE-a) uz sudjelovanje društva Orange Polska S.A., ranije Telekomunikacja Polska S.A. (u daljnjem tekstu: Orange Polska), u vezi s odlukom predsjednika UKE-a u okviru spora među tim poduzećima koja se odnosi na uvjete suradnje i načina utvrđivanja cijena za usluge pristupa nezemljopisnim brojevima.

Pravni okvir

Pravo Unije

Novi regulatorni okvir koji se primjenjuje na elektroničke komunikacijske usluge

3 Novi regulatorni okvir koji se primjenjuje na elektroničke komunikacijske usluge sastoji se od 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), i uz nju posebnih direktiva, i to Direktive 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.), Direktive o pristupu, Direktive o univerzalnoj usluzi te Direktive 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.) .

– Okvirna direktiva

4 U članku 8. Okvirne direktive utvrđeni su opći ciljevi i regulativna načela čije poštovanje moraju osigurati državna regulatorna tijela (u daljnjem tekstu: DRT-ovi). Stavak 3. tog članka glasi kako slijedi:

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

[...]

(b) poticanjem stvaranja i razvitka transeuropskih mreža i interoperabilnosti paneuropskih usluga i povezanosti s kraja na kraj mreže;

[...]

4. [DRT-ovi] promiču interese građana Europske unije, *inter alia*:

[...]

(b) osiguravanjem visokog stupnja zaštite potrošača pri njihovim kontaktima s pružateljima usluga [...];

[...]”

5 U članku 20. stavku 3. Okvirne direktive, pod naslovom „Rješavanje sporova među poduzećima”, propisano je:

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

– Direktiva o pristupu

6 U članku 1. Okvirne direktive, pod naslovom „Rješavanje sporova među poduzećima”, propisano je:

„1. Unutar okvira utvrđenog u [Okvirnoj direktivi], ova Direktiva usklađuje način na koji države članice uređuju pristup i međusobno povezivanje elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme. Svrha je utemeljiti regulatorni okvir u skladu s unutarnjim tržišnim načelima za odnose između davatelja mreža i usluga iz kojega će proizaći održivo tržišno natjecanje, interoperabilnost usluga elektroničke komunikacije i potrošačke pogodnosti.

2. Ova Direktiva utemeljuje prava i obveze za operatore i za poduzeća koja traže međusobno povezivanje i/ili pristup njihovim mrežama ili pripadajućoj opremi. Ona postavlja ciljeve za [DRT-ove] u vezi s pristupom i međusobnim povezivanjem [...]”

7 U članku 5. te direktive, pod nazivom „Ovlasti i odgovornosti [DRT-ova] u vezi s pristupom i međusobnim povezivanjem”, propisano je:

„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.

Posebno, ne dovodeći u pitanje mjere koje se mogu poduzeti u vezi s poduzećima sa znatnijom tržišnom snagom u skladu s člankom 8., [DRT-ovi] posebno moraju biti u stanju nametnuti:

(a) u onoj mjeri u kojoj je to potrebno kako bi se osiguralo povezivanje s kraja-na-kraj, obveze za poduzeća koja nadziru pristup krajnjim korisnicima, uključujući u opravdanim slučajevima obvezu međusobnog povezivanja s drugim mrežama ako to već nije slučaj;

[...]

3. Obveze i uvjeti u skladu sa stavcima 1. i 2. trebaju biti objektivni, transparentni, proporcionalni i nediskriminirajući i provode se u skladu s postupcima navedenim u člancima 6. i 7. Okvirne direktive.

4. S obzirom na pristup i međusobno povezivanje, države članice osiguravaju da [DRT] bude ovlašten 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].”

8 Članak 8. Direktive o pristupu, naslovljen „Nametanje, izmjena ili povlačenje obveza”, propisuje:

„1. Države članice osiguravaju da su [DRT-ovi] ovlašteni za nametanje obveza iz članaka 9. do 13.

2. Ako je operator određen da ima znatniju tržišnu snagu na određenom tržištu kao rezultat analize tržišta provedene u skladu s člankom 16. [Okvirne direktive], [DRT], ako je potrebno, nameće obveze utvrđene u člancima od 9. do 13. ove Direktive.

3. Ne dovodeći u pitanje:

— [...]

— odredbe članaka 12. i 13. [Okvirne direktive], uvjet 7. u dijelu B Priloga [Direktivi o ovlaštenju] kao što je primijenjeno na temelju članka 6. stavka 1. te Direktive, člancima 27., 28. i 30. [Direktive o univerzalnoj usluzi] […] koja sadržava obveze za poduzeća koja nisu određena da imaju znatniju tržišnu snagu […]

[...]

[DRT-ovi] neće nametati obveze utvrđene u člancima od 9. do 13. za operatore koji nisu određeni u skladu sa stavkom 2.

[...]

4. Obveze nametnute u skladu s ovim člankom temelje se na naravi prepoznatog problema, objektivno i opravdano s obzirom na obveze predviđene u članku 8. [Okvirne direktive]. Te se obveze nameću samo nakon savjetovanja u skladu s člancima 6. i 7. te Direktive.

[...]”

9 U članku 13. Direktive o pristupu, pod naslovom „Obveze nadzora cijene i troškovnog računovodstva”, propisano je:

[DRT] može u skladu s odredbama članka 8. odrediti obveze u vezi s pokrivanjem troškova i nadzorom cijene, uključujući obveze za troškovnu usmjerenost cijena i obveze koje se odnose na sustave praćenja troškova, za pružanje određenih vrsta međusobnog povezivanja i/ili pristupa, u situacijama gdje analiza tržišta ukaže da nedostatak djelotvornog tržišnog natjecanja znači da određeni operator može zadržati pretjerano visoke cijene ili ih sniziti na štetu krajnjeg korisnika. [...]”

– Direktiva o univerzalnoj usluzi

10 U uvodnoj izjavi 38. Direktive o univerzalnoj usluzi se navodi:

Pristup krajnjih korisnika svim brojevnim resursima u [Uniji] važan je preduvjet jedinstvenog tržišta. On treba uključivati besplatne usluge, usluge s posebnom tarifom te druge nezemljopisne brojeve, osim u slučaju kada je pozvani pretplatnik odabrao, iz komercijalnih razloga, ograničavanje pristupa s određenih zemljopisnih područja. [...]”

11 U članku 1. te direktive, pod naslovom „Područje primjene i ciljevi”, predviđeno je osobito da je njezin cilj „osigurati dostupnost kvalitetnih javno dostupnih usluga diljem Zajednice putem djelotvornog tržišnog natjecanja i mogućnosti izbora te reagirati na okolnosti u kojima potrebe krajnjih korisnika nisu na zadovoljavajući način zadovoljene na tržištu”.

12 U članku 2. drugom podstavku točki (f) navedene direktive nalazi se sljedeća definicija:

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

13 U članku 28. iste direktive, pod naslovom „Nezemljopisni brojevi”, propisano je:

„Države članice osiguravaju mogućnost pristupa krajnjih korisnika iz drugih država članica nezemljopisnim brojevima na svojem 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.”

Direktiva 2009/136/EZ

14 Pod naslovom „Izmjene Direktive [‚o univerzalnoj usluzi’]”, u članku 1. točki 19. Direktive 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o izmjeni Direktive 2009/136/EZ, Direktive 2002/58/EZ o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u sektoru elektroničkih komunikacija

(Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za provedbu zakona o zaštiti potrošača (SL L 337, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 224.) predviđeno je:

„Članak 28. zamjenjuje se sljedećim:

‚Članak 28.

Pristup brojevima i uslugama

1. Države članice osiguravaju, gdje je to tehnički i ekonomski moguće, osim u slučajevima kada je nazvani pretplatnik odabrao zbog poslovnih razloga ograničiti pristup pozivateljima koji su locirani na posebnim zemljopisnim područjima, da odgovarajuća državna tijela poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da krajnji korisnici imaju sljedeće mogućnosti:

(a) pristup i korištenje usluga korištenjem nezemljopisnih brojeva unutar [Europske unije];

[...]'"

15 Sukladno članku 4. stavku 1. prvom podstavku Direktive 2009/136, države članice moraju donijeti i objaviti najkasnije do 25. svibnja 2011. sve zakone, propise i administrativne odredbe koji su neophodni za usklađivanje s ovom direktivom.

Poljsko pravo

16 U skladu s člankom 27. stavkom 2. Zakona o telekomunikacijama (ustawa Prawo telekomunikacyjne) od 16. srpnja 2004. (Dz. U. br. 171, poz. 1800.), u verziji koja je bila na snazi u vrijeme donošenja odluke predsjednika UKE-a (u daljnjem tekstu: Zakon od 16. srpnja 2004.):

„Ako pregovori nisu započeli, ako operator koji je dužan 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."

17 Članak 28. stavak 1. Zakona o telekomunikacijama glasi:

„Predsjednik UKE-a donosi odluku o odobrenju pristupa u roku od 90 dana računajući od dana podnošenja zahtjeva iz članka 27. stavka 2., uzimajući u obzir sljedeće kriterije:

1) interes korisnika telekomunikacijskih mreža;

2) obveze nametnute telekomunikacijskim poduzećima;

3) promicanje modernih telekomunikacijskih usluga;

4) narav postojećih spornih pitanja i praktičnu mogućnost provođenja rješenja, u pogledu tehničkih i ekonomskih aspekata pristupa telekomunikacijama, koja su predložila telekomunikacijska poduzeća, strane u pregovorima, a koja mogu predstavljati alternative;

5) potrebu da se osigura:
   a) cjelovitost mreža i interoperabilnost usluga,
   b) nediskriminirajuće uvjete pristupa telekomunikacijama,
   c) razvoj tržišnog natjecanja na tržištu telekomunikacijskih usluga;

6) značajna tržišna snaga telekomunikacijskih poduzeća čije su mreže međusobno povezane; [...]

[...]”

18 Članak 79. stavak 1. toga zakona predviđa:

„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

19 Društva Polkomtel i Orange Polska poduzeća su koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže dostupne javnosti i pružaju elektroničke komunikacijske usluge svojim pretplatnicima. Budući da društva Polkomtel i Orange Polska nisu postigli dogovor o načinima suradnje i utvrđivanja cijene pristupa mrežnih korisnika društva Polkomtel uslugama inteligentne mreže koje se pružaju u mreži društva Orange Polska uz uporabu nezemljopisnih brojeva, predsjedniku UKE-a podnesen je zahtjev za rješavanje spora.

20 Odlukom od 6. svibnja 2006. predsjednik UKE-a je riješio spor tako što je, među ostalim, naložio društvu Polkomtel da osigura svojim pretplatnicima pristup uslugama korištenjem nezemljopisnih brojeva koje se pružaju na mreži društva Orange Polska kao protučinidbu za plaćanja naknade od strane potonjeg društva.

21 Predsjednik UKE-a je u toj odluci također odredio način utvrđivanja cijene za taj pristup između tih poduzeća. Ocjenjujući da je za započinjanje poziva u mreži društva Polkomtel potrebna mrežna oprema istovjetna onoj koja je potrebna za završavanja poziva na navedenoj mreži, osobito je naknadu za to započinjanje poziva prema mreži društva Orange Polska utvrdio na točno određenoj razini upućivanjem na naknadu koja se plaća prema tarifi koja se primjenjuje na završavanje poziva na mreži društva Polkomtel.

22 Društvo Polkomtel pobijalo je odluku UKE-a od 6. svibnja 2009. pred Sądom Okręgowy (Regionalni sud). Presudom od 15. ožujka 2012. taj je sud odbio zahtjev za poništenje te odluke. Društvo Polkomtel je podnijelo žalbu protiv presude Sąda Okręgowy (Regionalni sud) pred Sądom Apelacyjny w Warszawie (Žalbeni sud u Varšavi) koji je odbio te žalbe presudom od 25. siječnja 2013. Društvo Polkomtel podnijelo je protiv te presude žalbu u kasacijskom postupku pred Sądom Najwyższy (Vrhovni sud).

23 Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) postavlja, kao prvo, pitanje vremenske i materijalne primjene prava Unije u glavnom postupku. S jedne strane, proizlazi da je odluka predsjednika UKE-a od 6. svibnja 2009. donesena prije nego je izmijenjen članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi Direktivom 2009/136 te, stoga, prije proteka roka za prenošenje potonje direktive u nacionalno pravo. S druge strane, tim je člankom 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, prema svojem prvotnom sadržaju, naloženo državama članicama da osiguravaju mogućnost pristupa krajnjih korisnika iz drugih država članica nezemljopisnim brojevima na svojem državnom području. Nacionalnim je propisom, koji se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku, predviđena obveza osiguravanja da svi krajnji korisnici budu u mogućnosti pristupiti nezemljopisnim brojevima na poljskom državnom području. Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku se stoga pita može li se tim propisom propisati veća obveza od one koja je predviđena u tom članku.

24 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev želi znati može li DRT, na temelju članka 5. stavka 1. Direktive o pristupu, naložiti operaterima obveze čiji je cilj provedba članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi. Taj sud izražava u tom pogledu dvojbe, osobito s obzirom na obvezu uvažavanja slobode poduzetništva zajamčene u članku 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i na postojanje, u ovom slučaju, eventualnog sukoba između te slobode i načela zaštite potrošača propisanog u članku 38. Povelje.

25 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev želi saznati može li DRT, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, propisati načine utvrđivanja cijene između operatora na temelju članka 8. stavka 3. Direktive o pristupu u smislu članka 5. stavka 1. te direktive i članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi. Taj sud naime smatra da se postavlja pitanje koje su granice intervencije DRT-ova u odnosu na utvrđenje cijena u okviru rješavanja spora između poduzeća koja nemaju znatniju tržišnu snagu. Taj sud postavlja također pitanje je li takva intervencija u skladu sa slobodom poduzetništva propisanom u članku 16. Povelje te se pita može li se ta intervencija opravdati ciljem osiguravanja zaštite potrošača zajamčenom u članku 38. Povelje.

26 U tim je okolnostima Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, u prvotnoj verziji, tumačiti na način da pristup nezemljopisnim brojevima ne treba osigurati samo krajnjim korisnicima iz drugih država članica, već i krajnjim korisnicima iz države članice operatora javne komunikacijske mreže, što ima za posljedicu da ispitivanje ispunjenja te obveze od strane DRT-a podliježe zahtjevima koji proizlaze iz načela djelotvornosti prava Unije te tumačenja nacionalnog prava u skladu s pravom Unije?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi u vezi s člankom 16. [Povelje], tumačiti na način da se radi ispunjenja obveze navedene u prvo navedenom propisu može primijeniti postupak predviđen u članku 5. stavku 1. Direktive [o pristupu]?

3. Treba li članak 8. stavak 3. Direktive [o pristupu], u vezi s člankom 28. Direktive [o univerzalnoj usluzi] i člankom 16. [Povelje] ili članak 8. stavak 3. Direktive [o pristupu], u vezi s člankom 5. stavkom 1. Direktive [o pristupu] i člankom 16. [Povelje], tumačiti na način da DRT-ovi – kako bi krajnjem korisniku domaćeg operatera javne komunikacijske mreže osigurali pristup uslugama koje se pružaju uz uporabu nezemljopisnih brojeva u mreži jednog drugog domaćeg operatera – mogu utvrditi načela obračuna naknade za uspostavljanje poziva između operatera, na način da primijene tarifu za okončavanje poziva koja je s obzirom na troškove utvrđena za jednog od operatera na temelju članka 13. Direktive [o pristupu], ako je operater tijekom neuspjelih pregovora vođenih u skladu s obvezom iz članka 4. Direktive [o pristupu] sam to predložio?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

27 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi tumačiti na način da država članica može predvidjeti da operator javnih komunikacijskih mreža mora osigurati pristup nezemljopisnim brojevima svim krajnjim korisnicima njegove mreže u toj državi, a ne samo onima iz drugih država članica.

28 To je pitanje postavljeno s obzirom na to da je u navedenom članku 28., u vrijeme donošenja odluke predsjednika UKE-a, bila predviđena samo obveza za države članice da osiguraju da konačni korisnici mogu pristupiti nezemljopisnim brojevima na njihovu državnom području, gdje je to tehnički i

ekonomski moguće, osim u slučajevima kada je nazvani pretplatnik zbog poslovnih razloga odabrao ograničiti pristup pozivateljima koji su locirani na posebnim zemljopisnim područjima, dok je u članku 28. stavku 1. točki (a) navedene direktive, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136, sada predviđeno da „države članice osiguravaju da [...] odgovarajuća državna tijela poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da krajnji korisnici imaju mogućnost pristupa i korištenja usluga korištenjem nezemljopisnih brojeva unutar [Unije] [...]”.

29 U tom pogledu, valja provjeriti krši li nacionalna odredba, poput one članka 79. stavka 1. Zakona o telekomunikacijama, koja u biti propisuje širu obvezu od one koja je predviđena u članku 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, ciljeve te direktive.

30 Valja navesti da je u uvodnoj izjavi 38. spomenute direktive navedeno na općenit način da je pristup krajnjih korisnika svim brojevnim resursima u Uniji, uključujući i nezemljopisne brojeve, važan preduvjet jedinstvenog tržišta.

31 Nadalje, iz članka 1. Direktive o univerzalnoj usluzi proizlazi da se, u okviru Okvirne direktive, Direktiva o univerzalnoj usluzi odnosi na osiguravanje pristupa mrežama elektroničkih komunikacija i usluga namijenjenih krajnjim korisnicima. Njezin je cilj osigurati dostupnost kvalitetnih javno dostupnih usluga diljem Unije putem djelotvornog tržišnog natjecanja i mogućnosti izbora.

32 U odnosu na ciljeve regulatornog okvira, u kojem se nalazi i Direktiva o univerzalnoj usluzi, Sud je u točki 29. presude Telekomunikacja Polska (C-522/08, EU:C:2010:135) naveo da iako su, prilikom izvršenja njihovih zadataka, DRT-ovi dužni, sukladno članku 8. stavku 4. točki (c) Okvirne direktive, voditi računa o interesima građana Unije, osiguravajući visoku razinu zaštite potrošača, Okvirnom direktivom i Direktivom o univerzalnoj usluzi nije predviđeno potpuno usklađivanje pitanja zaštite potrošača.

33 Nadalje, to što se korisnicima države članice jamči pristup nezemljopisnim brojevima, čak i u potpuno nacionalnoj situaciji, može pridonijeti nastanku unutarnjeg tržišta, kada krajnji korisnici pretplatnici operatera druge države članice primaju usluge uspostavljanja poziva na mreži operatera prve države članice, tijekom njihova boravka u drugoj državi članici, na temelju ugovora o roamingu zaključenog između tih operatera.

34 Iz toga slijedi da se članku 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, protumačenom sukladno ciljevima te direktive, ne protivi nacionalni propis, poput onog u glavnom postupku, kojim se predviđa obveza osiguranja pristupa nezemljopisnim brojevima na državnom području svim krajnjim korisnicima.

35 Imajući u vidu gornje navode, valja odgovoriti na prvo postavljeno pitanje tako da članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi treba tumačiti na način da država članica može predvidjeti da operator javnih komunikacijskih mreža mora osigurati pristup nezemljopisnim brojevima svim krajnjim korisnicima njegove mreže u toj državi, a ne samo krajnjim korisnicima drugih država članica.

Drugo i treće pitanje

Dopuštenost

36 Društvo Polkomtel tvrdi da treće pitanje nije dopušteno zato što to društvo, tijekom njihovih pregovora, nije istaknulo društvu Orange Polska prijedloge koje je spomenuo sud koji je uputio zahtjev i koji se odnose na načine utvrđivanja cijena predmetnih usluga uspostavljanja poziva. Stoga, treće pitanje sadržava navode koji ne odgovaraju činjenicama u glavnom postupku.

37 U tom pogledu, potrebno je podsjetiti da na temelju ustaljene sudske prakse pitanja koja se odnose na tumačenje prava Unije, koja postavlja nacionalni sudac u pravnom i činjeničnom kontekstu za čije je određivanje odgovoran te čiju točnost Sud nije dužan provjeravati, uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu koji je uputio nacionalni sudac samo ako je očito da traženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, kada je problem hipotetski ili kada Sud ne raspolaže potrebnim činjeničnim ni pravnim elementima za davanje korisnog odgovora na postavljena mu pitanja (presuda Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, t. 31. i navedena sudska praksa).

38 Navedena pretpostavka relevantnosti ne može se oboriti samom okolnošću da jedna od stranaka u glavnom postupku osporava određene činjenice čiju točnost Sud ne provjerava, a o kojima ovisi definicija predmeta dotičnog postupka (presuda Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, t. 32. i navedena sudska praksa).

39 U ovom slučaju, pitanje je li društvo Polkomtel iznijelo prijedloge u odnosu na načine utvrđivanja cijena između tog društva i društva Orange Polska za predmetne usluge uspostavljanja poziva je pitanje koje ulazi u činjenični okvir čije ispitivanje nije na Sudu.

40 Stoga se treće pitanje treba smatrati dopuštenim.

O meritumu

41 Svojim drugim i trećim pitanjem, koje valja zajedno ispitati, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 1. i članak 8. stavak 3. Direktive o pristupu, u vezi s člankom 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, tumačiti na način da je dopušteno DRT-u da, u okviru rješavanja spora između operatera, naloži obvezu da osigura krajnjim korisnicima pristup uslugama koje se pružaju uz uporabu nezemljopisnih brojeva u mreži jednog drugog operatera te da na temelju članka 13. Direktive o pristupu odredi načine utvrđivanja cijena između navedenih operatera za taj pristup, poput onog u glavnom postupku.

42 U tom pogledu, valja podsjetiti da se, u skladu s njezinim člankom 1. stavcima 1. i 2., Direktivom o pristupu, koja je sastavni dio okvira uspostavljenog Okvirnom direktivom, usklađuje način na koji države članice uređuju pristup i međusobno povezivanje elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme. Svrha Direktive o pristupu jest utemeljiti regulatorni okvir u skladu s unutarnjim tržišnim načelima za odnose između davatelja mreža i usluga iz kojega će proizići održivo tržišno natjecanje, interoperabilnost usluga elektroničke komunikacije i potrošačke pogodnosti. Tom su direktivom, među ostalim, definirani ciljevi zadani DRT-ovima u pogledu pristupa međusobnom povezivanju.

43 Člankom 5. Direktive o pristupu propisane su ovlasti i odgovornosti [DRT-a] u vezi s pristupom i međusobnim povezivanjem. U članku 5. stavku 1. iste direktive predviđeno je da, djelujući u svrhu ostvarenja ciljeva propisanih u članku 8. Okvirne direktive, [DRT-ovi] potiču i, ako je to potrebno, osiguravaju, u skladu s odredbama te direktive, odgovarajući pristup i međusobno povezivanje i interoperabilnost usluga, promičući djelotvornost, održivo tržišno natjecanje te pružajući krajnjim korisnicima najveće pogodnosti.

44 Sud je u tom pogledu već presudio da iz teksta članka 5. stavka 1. prvog podstavka Direktive o pristupu proizlazi da je zadaća DRT-a osigurati odgovarajući pristup i međusobno povezivanje i interoperabilnost usluga na načine koji nisu taksativno nabrojeni (vidjeti u odnosu na tu direktivu, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL L 337, str. 37.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.) presudu KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

45 U tom okviru, u skladu s člankom 5. stavkom 1. drugim podstavkom točkom (a) Direktive o pristupu, ne dovodeći u pitanje mjere koje se mogu poduzeti u vezi s poduzećima sa znatnijom tržišnom snagom u skladu s člankom 8., ta tijela moraju biti u stanju nametnuti „obveze za poduzeća koja nadziru pristup krajnjim korisnicima, uključujući u opravdanim slučajevima obvezu međusobnog povezivanja s drugim mrežama ako to već nije slučaj”, s isključivim ciljem osiguranja povezivanja s-kraja-na-kraj (vidjeti u odnosu na tu direktivu, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, presudu KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 37. i navedenu sudsku praksu)

46 U članku 5. stavku 4. Direktive o pristupu je precizirano da DRT-ovi, kada interveniraju na zahtjev uključene stranke, kako bi osigurali poštovanje ciljeva iz članka 8. Okvirne direktive, moraju djelovati u skladu s odredbama Direktive o pristupu i postupcima, koji su osobito uređeni u člancima 6., 7. i 20. Okvirne direktive.

47 Nadalje, sukladno članku 20. stavku 3. Okvirne direktive, prilikom provođenja postupka rješavanja spora između poduzeća predviđenog u tom članku, DRT-ovi postupaju kako bi ostvarili ciljeve iz članka 8. Okvirne direktive, u kojemu je, u njegovu stavku 3. točki (b), predviđeno da DRT-ovi doprinose razvoju unutarnjeg tržišta, osobito poticanjem interoperabilnosti paneuropskih usluga i povezanosti s kraja na kraj mreže.

48 Stoga tim se odredbama Okvirne direktive i Direktive o pristupu dopušta DRT-ovima da, u okviru spora između operatera, poduzmu mjere osiguranja odgovarajućeg pristupa i međusobnog povezivanja i interoperabilnosti usluga, kao što je odluka kojom se nalaže operaterima obveza da osiguraju krajnjim korisnicima pristup uslugama koje se pružaju uz uporabu nezemljopisnih brojeva u mreži jednog drugog operatera.

49 U odnosu na pitanje mogu li te mjere, kada su donesene na temelju članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, sadržavati tarifne obveze, valja navesti da, u skladu s člankom 8. stavkom 1. Direktive o pristupu, države članice moraju osigurati da DRT-ovi budu ovlašteni nametnuti obveze iz članaka od 9. do 13. te direktive i osobito obveze u vezi s nadzorom cijena na temelju njezina članka 13. navedene direktive. Na temelju članka 8. stavka 2. iste direktive, ako je za operatora utvrđeno da ima znatniju tržišnu snagu na određenom tržištu kao rezultat analize tržišta provedene u skladu s člankom 16. Okvirne direktive, DRT mu nameče navedene obveze (vidjeti u odnosu na Direktivu o univerzalnoj usluzi, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136, kao i na Okvirnu direktivu te Direktivu o pristupu, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, presudu KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 40.).

50 Na temelju članka 8. stavka 3. Direktive o pristupu, ne dovodeći u pitanje određene odredbe, među kojima članak 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, koji sadržava obveze za poduzeća koja nisu određena da imaju znatniju tržišnu snagu, DRT-ovi mogu nametnuti obveze u vezi s nadzorom cijena utvrđene, među ostalim, u članku 13. Direktive o pristupu samo za operatore koji su određeni da imaju znatniju tržišnu snagu u skladu s člankom 8. stavkom 2. te direktive (vidjeti u odnosu na Direktivu o pristupu, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, te na Direktivu o univerzalnoj usluzi, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136, presudu KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 41.).

51 Posljedično, članak 8. stavak 3. Direktive o pristupu treba tumačiti na način da, osim u okviru određenih odredaba i osobito članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, DRT-ovi ne mogu odrediti obveze u vezi s nadzorom cijena, poput onih iz članka 13. Direktive o pristupu, za operatore za koje nije utvrđeno da imaju znatniju tržišnu snagu. Stoga članku 8. stavku 3. Direktive o pristupu nije protivno da se, u okviru primjene članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, obveze u vezi s nadzorom cijena, poput onih iz članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu, nametnu operatorima koji nemaju znatniju tržišnu snagu, ako su uvjeti primjene tog članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi ispunjeni (vidjeti u tom smislu, u odnosu na Direktivu o pristupu, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, i na Direktivu o univerzalnoj usluzi, kako je izmijenjena Direktivom 2009/139, presudu KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 42.).

52 Iz toga slijedi da DRT-ovi mogu tarifne obveze usporedive s onima iz članka 13. stavka 1. Direktive o pristupu na temelju članka 28. Direktive o univerzalnoj usluzi odrediti za operatora koji nema znatniju tržišnu snagu, ali koji nadzire pristup krajnjim korisnicima, ako takva obveza predstavlja mjeru koja je nužna i proporcionalna kako bi se osiguralo da krajnji korisnici mogu imati pristup uslugama koje se koriste nezemljopisnim brojevima u Uniji (vidjeti u odnosu na Direktivu o pristupu, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, i na Direktivu o univerzalnoj usluzi, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136, presudu KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 43.).

53 Stoga DRT-ovi mogu, u okviru spora između operatera, naložiti tarifne obveze, poput načina utvrđivanja cijena između navedenih operatora za pristup krajnjim korisnicima uslugama koje se pružaju uz uporabu nezemljopisnih brojeva u mreži jednog od njih, ako su te obveze nužne i proporcionalne, što je na nacionalnom sudu da provjeri.

54 Usto treba istaknuti da članak 5. stavci 1. i 3. i članak 8. stavak 4. Direktive o pristupu predviđaju uvjete koje moraju zadovoljavati obveze što ih DRT-ovi nameću operatorima koji pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge u skladu s člankom 5. stavkom 1. i člankom 8. te direktive (vidjeti u odnosu na navedenu direktivu, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, presudu KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 45.).

55 Posebno, u članku 5. stavku 3. Direktive o pristupu predviđeno je da obveze i uvjeti nametnuti na temelju stavka 1. tog članka moraju biti objektivni, transparentni, proporcionalni i nediskriminirajući te da se moraju provoditi u skladu s postupcima iz članaka 6., i 7. Okvirne direktive (vidjeti, u odnosu na Direktivu o pristupu i na Okvirnu direktivu, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, presudu KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 46.).

56 Prema članku 8. stavku 4. Direktive o pristupu, u skladu s njime nametnute obveze temelje se na naravi prepoznatog problema, objektivno i opravdano s obzirom na obveze predviđene u članku 8. Okvirne direktive, i te se obveze nameću samo nakon savjetovanja u skladu s člancima 6. i 7. Okvirne direktive (vidjeti, u odnosu na Direktivu o pristupu i na Okvirnu direktivu kako su izmijenjene Direktivom 2009/140, presudu KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 47.).

57 Iz svega navedenog proizlazi da mjera, poput one o kojoj se raspravlja u glavnom postupku, koja je donesena sukladno članku 5. stavku 1. i članku 8. stavku 3. Direktive o pristupu, u vezi s člankom 28. Direktive o univerzalnoj usluzi kako bi se krajnjim korisnicima operatera osigurao pristup uslugama koje se pružaju uz uporabu nezemljopisnih brojeva u mreži drugog operatera, mora također udovoljiti uvjetima navedenim u točkama 52., 55. i 56. ove presude.

58 Budući da sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje može li DRT, koji je nadležan za spor između operatera, odrediti način utvrđivanja cijena temeljeći svoju odluku na tarifama za okončavanje poziva, koja je s obzirom na troškove utvrđena za jednog od njih, valja navesti da člankom 13. Direktive o pristupu nisu uređeni takvi slučajevi. Slijedom toga, na DRT-u je da propiše načine utvrđivanja cijena i pritom osigura poštovanje uvjeta iz članka 8. stavka 4. te direktive.

59 Budući da navedeni sud, u odnosu na slobodu poduzetništva zajamčenom u članku 16. Povelje, postavlja također pitanje može li DRT donijeti odluku, poput one u glavnom postupku, koja bi zamijenila ugovor između odnosnih operatera, valja navesti da se Povelja, koja je stupila na snagu 1. prosinca 2009., ne primjenjuje *ratione temporis* na slučaj u glavnom postupku, jer je odluka predsjednika UKE-a donesena 6. svibnja 2009.

60 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi, sloboda obavljanja profesionalne djelatnosti je, kao što je to uostalom i pravo vlasništva, sastavni dio općih načela prava Unije. Ta načela nisu apsolutni prerogativi, ali ih treba uzeti u obzir s obzirom na njihovu ulogu u društvu. Posljedično, pravo obavljanja gospodarske djelatnosti kao i ostvarivanje prava vlasništva, mogu se ograničiti, pod pretpostavkom da ta ograničenja doista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje Unija slijedi i ne predstavljaju, u

odnosu na zadani cilj, nerazmjeran i nedopustiv zahvat koji bi mogao ugroziti samu bit tako zajamčenih prava (vidjeti u tom smislu presudu Di Lenardo i Dilexport, C-37/02 i C-38/02, EU:C:2004:443, t. 82. i navedenu sudsku praksu).

61 Međutim, nije sporno da je odluka predsjednika UKE-a od 6. svibnja 2009. donesena na temelju nacionalnog zakona kojime se prenosi Direktiva o univerzalnoj usluzi i Direktiva o pristupu te odgovara cilju od općeg interesa koji stoga Unija priznaje, a to je da se krajnjim korisnicima Unije omogući pristup uslugama koje se pružaju uz uporabu nezemljopisnih brojeva. Slijedom toga, tom se odlukom ne krši sloboda poduzetništva, pod uvjetom da su, kao što je to već navedeno u točki 55. i 56. ove presude, obveze naložene u okviru rješavanja spora između odnosnih operatera bile nužne i proporcionalne, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

62 Imajući u vidu gornje navode, valja odgovoriti na drugo i treće pitanje tako da članak 5. stavak 1. i članak 8. stavak 3. Direktive o pristupu, u vezi s člankom 28. Direktive o univerzalnoj usluzi, treba tumačiti na način da je dopušteno DRT-u da, u okviru rješavanja spora između operatera, naloži obvezu da se krajnjim korisnicima osigura pristup uslugama koje se pružaju uz uporabu nezemljopisnih brojeva u mreži jednog drugog operatera te da, na temelju članka 13. Direktive o pristupu, odredi načine utvrđivanja cijena između navedenih operatera za taj pristup, poput onog o kojemu se raspravlja u glavnom postupku, pod uvjetom da su obveze objektivne, transparentne, proporcionalne i nediskriminirajuće, utemeljene na naravi prepoznatog problema i opravdane s obzirom na ciljeve iz članka 8. Okvirne direktive te, ako je to slučaj, da su poštovani postupci predviđeni člancima 6. i 7. Okvirne direktive, što je na nacionalnom sudu da provjeri.

Troškovi

63 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 (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 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) treba tumačiti na način da država članica može predvidjeti da operator javnih elektroničkih komunikacijskih mreža mora osigurati pristup nezemljopisnim brojevima svim krajnjim korisnicima njegove mreže u toj državi, a ne samo krajnjim korisnicima drugih država članica.**

2. **Članak 5. stavak 1. i članak 8. stavak 3. Direktive 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), u vezi s člankom 28. Direktive 2002/22, treba tumačiti na način da je dopušteno državnom regulatornom tijelu da, u okviru rješavanja spora između operatora, naloži obvezu da se krajnjim korisnicima osigura pristup uslugama koje se pružaju uz uporabu nezemljopisnih brojeva u mreži jednog drugog operatera te da, na temelju članka 13. Direktive o 2002/19, odredi načine utvrđivanja cijena između navedenih operatera za taj pristup, poput onog o kojemu se raspravlja u glavnom postupku, pod uvjetom da su obveze objektivne, transparentne, proporcionalne i nediskriminirajuće, utemeljene na naravi prepoznatog problema i opravdane s obzirom na ciljeve iz članka 8. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) te, ako je to slučaj, da su poštovani postupci predviđeni člancima 6. i 7. potonje direktive, što je na nacionalnom sudu da provjeri.**

Potpisi