Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 14. aprila 2016*

„Predhodno odločanje — Elektronska komunikacijska omrežja in storitve — Direktiva 2002/22/ES — Člen 28 — Negeografske številke — Dostop končnih uporabnikov, ki prebivajo v državi članici operaterja, do storitev, za katere se uporabljajo negeografske številke — Direktiva 2002/19/ES — Členi 5, 8 in 13 — Pristojnosti in odgovornosti nacionalnih regulativnih organov glede dostopa in medmrežnega povezovanja — Naložitev, sprememba ali preklic obveznosti — Naložitev obveznosti za podjetja, ki nadzorujejo dostop do končnih uporabnikov — Cenovni nadzor — Podjetje, ki nima pomembne tržne moči — Direktiva 2002/21/ES — Reševanje sporov med podjetji — Odločba nacionalnega regulativnega organa o določitvi pogojev sodelovanja in metode določanja cen za storitve med podjetjema“

V zadevi C-397/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče, Poljska) z odločbo z dne 15. maja 2014, ki je prispela na Sodišče 20. avgusta 2014, v postopku

Polkomtel sp. z o.o.

proti

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

ob udeležbi

Orange Polska S.A., nekdanja Telekomunikacja Polska S.A.,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik drugega senata, C. Toader, sodnica, A. Rosas, sodnik, A. Prechal, sodnica, in E. Jarašiūnas (poročevalec), sodnik,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

* Jezik postopka: poljščina

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

— za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

— za Evropsko komisijo J. Hottiaux in L. Nicolae, agentki,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 28 Direktive 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 367), ter členov 5(1) in 8(3) Direktive 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (Direktiva o dostopu) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 323).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Polkomtel sp. z o.o. (v nadaljevanju: Polkomtel) in Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (predsednik urada za elektronske komunikacije, v nadaljevanju: predsednik UKE), ob udeležbi družbe Orange Polska S.A., nekdanje Telekomunikacja Polska S.A. (v nadaljevanju: Orange Polska), zaradi odločbe, ki jo je predsednik UKE sprejel v okviru spora med tema podjetjema glede pogojev sodelovanja in metode določanja cen za storitve dostopa do negeografskih številk.

Pravni okvir

Pravo Unije

Novi regulativni okvir za elektronske komunikacijske storitve

3 Novi regulativni okvir za elektronske komunikacijske storitve sestavljajo Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349) in spremljajoče posebne direktive, to so Direktiva 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337), Direktiva 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (Direktiva o dostopu) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 323), Direktiva o univerzalnih storitvah in Direktiva 97/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti v telekomunikacijskem sektorju (UL 1998, L 24, str. 1).

– Okvirna direktiva

4 Člen 8 Okvirne direktive opredeljuje politične cilje in regulativna načela, katerih spoštovanje morajo zagotoviti nacionalni regulativni organi (v nadaljevanju: NRO). Odstavka 3 in 4 tega člena določata:

„3. „[NRO] prispevajo k razvoju notranjega trga med drugim tako, da:

[…]

(b) spodbujajo graditev in razvoj vseevropskih omrežij, medobratovalnost vseevropskih storitev ter povezljivost med koncema;

[…]

4. [NRO] podpirajo interese državljanov Evropske unije med drugim tako, da:

[…]

(b) poskrbijo za visoko raven varstva porabnikov pri njihovem poslovanju z dobavitelji […];

[…]“

5 Člen 20 Okvirne direktive, naslovljen „Reševanje sporov med podjetji“, v odstavku 3 določa:

„[NRO] pri reševanju spora sprejema odločbe, namenjene doseganju ciljev iz člena 8. Vse obveznosti, ki jih lahko nacionalni regulativni organ naloži podjetju pri reševanju spora, morajo biti v skladu z določbami te direktive in posebnih direktiv.“

– Direktiva o dostopu

6 Člen 1 Direktive o dostopu, naslovljen „Področje uporabe in cilji“, določa:

„1. V okviru, določenem z [Okvirno direktivo], ta direktiva usklajuje način, s katerim države članice urejajo dostop do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter njihovo medomrežno povezovanje. Cilj je, da se v skladu z načeli notranjega trga vzpostavi regulativni okvir za odnose med obratovalci omrežij in ponudniki storitev, ki bo omogočil trajnostno konkurenco, medobratovalnost elektronskih komunikacijskih storitev in koristi za potrošnike.

2. Ta direktiva določa pravice in obveznosti za obratovalce in podjetja, ki zaprosijo za medomrežno povezovanje in/ali dostop do svojih omrežij ali pripadajočih naprav. Navaja tudi cilje za [NRO] v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem […]“

7 Člen 5 navedene direktive, naslovljen „Pooblastila in odgovornosti [NRO] v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem“, določa:

„1. [NRO] pri izpolnjevanju ciljev iz člena 8 [Okvirne direktive] spodbujajo in, kjer je primerno, zagotovijo primeren dostop in medomrežno povezovanje ter medobratovalnost storitev v skladu z določbami te direktive, svojo dolžnost pa izvajajo na način, ki pospešuje učinkovitost, trajnostno konkurenco in prinaša končnim uporabnikom največje možne koristi.

Nacionalni regulativni organi lahko brez poseganja v ukrepe, ki utegnejo biti sprejeti v skladu s členom 8 v zvezi s podjetji s pomembno tržno močjo, naložijo zlasti:

(a) obveznosti za podjetja, ki nadzorujejo dostop do končnih uporabnikov, v utemeljenih primerih vključno z obveznostjo medomrežnega povezovanja svojih omrežij, če to še ni bilo storjeno, v obsegu, ki je potreben za zagotovitev povezljivosti med obema koncema;

[…]

3. Obveznosti in pogoji, naloženi v skladu z odstavkoma 1 in 2, morajo biti objektivni, pregledni, sorazmerni in nediskriminacijski, izvajati pa se morajo v skladu s postopki iz členov 6 in 7 [Okvirne direktive].

4. Države članice v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem zagotovijo, da je [NRO] v utemeljenih primerih pooblaščen za posredovanje na lastno pobudo ali pa na zahtevo katerekoli udeležene stranke, če med podjetji ni soglasja, da bi zavarovale politične cilje člena 8 [Okvirne direktive] v skladu z določbami te direktive in postopki iz členov 6 in 7, 20 in 21 [Okvirne direktive].“

8 Člen 8 Direktive o dostopu z naslovom „Naložitev, sprememba ali preklic obveznosti“ določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so [NRO] pooblaščeni za naložitev obveznosti, ki so opredeljene v členih 9 do 13.

2. Če je obratovalec na podlagi analize trga, ki je bila opravljena v skladu s členom 16 [Okvirne direktive], določen kot obratovalec s pomembno tržno močjo na določenem trgu, mu nacionalni regulativni organi naložijo, kot je to primerno, obveznosti iz členov 9 do 13 te direktive.

3. Brez poseganja v:

— […]

— določbe členov 12 in 13 [Okvirne direktive], Pogoj 7 v Delu B Priloge k [Direktivi o odobritvi], kot se uporablja na podlagi člena 6(1) te direktive, člene 27, 28 in 30 [Direktive o univerzalnih storitvah] […], ki vsebuje[jo] obveznosti za podjetja, z izjemo tistih, ki se štejejo za podjetja s pomembno tržno močjo, […]

[…]

[NRO] obratovalcem, ki niso bili določeni v skladu z odstavkom 2, ne naložijo obveznosti, določenih v členih 9 do 13.

[…]

4. Obveznosti, naložene v skladu s tem členom, morajo temeljiti na naravi ugotovljenega problema, biti sorazmerne in utemeljene glede na cilje, ki so določeni v členu 8 [Okvirne direktive]. Take obveznosti se naložijo samo po posvetovanju v skladu s členoma 6 in 7 prej omenjene direktive.

[…]“

9 Člen 13(1) Direktive o dostopu, naslovljen „Obveznost cenovnega nadzora in stroškovnega računovodstva“, določa:

„[NRO] lahko v primerih, kadar analiza trga pokaže, da pomanjkanje učinkovite konkurence pomeni, da utegne zadevni operater zadržati cene na previsoki ravni ali uporabiti razkorak cen v škodo končnih uporabnikov, v skladu z določbami člena 8 naloži obveznosti v zvezi s pokrivanjem stroškov in cenovnim nadzorom, vključno z obveznostmi za stroškovno naravnanost cen in obveznostmi glede sistemov stroškovnega računovodstva, da se zagotovijo določene vrste medomrežnega povezovanja in/ali dostopa. […]“

– Direktiva o univerzalnih storitvah

10 V uvodni izjavi 38 Direktive o univerzalnih storitvah je navedeno:

„Dostop končnih uporabnikov do vseh številskih virov v [Uniji] je temeljni predpogoj za enotni trg. Vključuje naj številke brezplačnih telefonskih klicev, številke premijskih storitev in druge negeografske številke, razen kadar se klicani naročnik odloči, da bo iz komercialnih razlogov omejil dostop iz nekaterih geografskih območij. […]“

11 Člen 1 te direktive, naslovljen „Področje uporabe in cilji“, med drugim določa, da je njen „cilj […] v celotni [Uniji] zagotoviti razpoložljivost zelo kakovostnih javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro ter obravnavati okoliščine, v katerih potrebe končnih uporabnikov na trgu niso [zadovoljivo] izpolnjene […]“.

12 Člen 2, drugi odstavek, točka (f), navedene direktive vsebuje to opredelitev:

„‚negeografska številka‘ pomeni številko iz državnega načrta oštevilčenja, ki ni geografska številka. Med drugim vključuje številke mobilnih telefonov, številke brezplačnih telefonskih klicev in številke premijskih storitev.“

13 Člen 28 te direktive, naslovljen „Negeografske številke“, določa:

„Države članice zagotovijo, da lahko končni uporabniki iz drugih držav članic dobijo dostop do negeografskih številk na njihovem ozemlju, kadar je to tehnično in ekonomsko izvedljivo, razen kadar se poklicani naročnik iz komercialnih razlogov odloči za omejitev dostopa kličočih strank iz posebnih geografskih območij.“

Direktiva 2009/136/ES

14 Člen 1 Direktive 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o spremembah Direktive 2002/22/ES, Direktive 2002/58/ES o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij in Uredbe (ES) št. 2006/2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov (UL L 337, str. 11), v točki 19 določa:

„člen 28 se nadomesti z naslednjim:

‚Člen 28

Dostop do številk in storitev

1. Kjer je to tehnično in gospodarsko izvedljivo in razen v primerih, ko se je klicani naročnik zaradi poslovnih razlogov odločil omejiti dostop kličočih, ki se nahajajo na določenem geografskem območju, države članice zagotovijo, da ustrezni [pristojni] nacionalni organi sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da imajo končni uporabniki možnost dostopa:

(a) do storitev in njihove uporabe z uporabo negeografskih številk na ozemlju [Unije], […]

[…]‘“

15 V skladu s členom 4(1), prvi pododstavek, Direktive 2009/136 so morale države članice do 25. maja 2011 sprejeti in objaviti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo.

Poljsko pravo

16 Člen 27(2) zakona o telekomunikacijah (ustawa Prawo telekomunikacyjne) z dne 16. julija 2004 (Dz. U št. 171, točka 1800) v različici, ki je veljala ob sprejetju odločbe predsednika UKE z dne 6. maja 2009 (v nadaljevanju: zakon o telekomunikacijah), določa:

„Če ne pride do pogajanj, če subjekt, ki je dolžan dodeliti dostop, zavrne dostop do telekomunikacijskega omrežja, ali če v roku, navedenem v prvem odstavku, ni sklenjen dogovor, se lahko katera koli stranka obrne na predsednika UKE z zahtevo, da sprejme odločbo o spornih vprašanjih ali o določitvi pogojev za sodelovanje.“

17 Člen 28(1) zakona o telekomunikacijah določa:

„Predsednik UKE sprejme odločbo o dodelitvi dostopa v roku 90 dni od dneva vložitve zahtevka iz člena 27(2) in pri tem upošteva ta merila:

1) interes uporabnikov telekomunikacijskih omrežij;

2) obveznosti telekomunikacijskih podjetij;

3) spodbujanje modernih telekomunikacijskih storitev;

4) naravo obstoječih spornih vprašanj in praktično možnost, da se glede na tehnični in ekonomski vidik dostopa do telekomunikacij izvedejo rešitve, ki so jih predlagala telekomunikacijska podjetja, stranke pogajanj, ali rešitve, ki bi lahko bile nadomestne;

5) potrebo po zagotavljanju:
   a) celovitosti omrežja in medobratovalnosti storitev,
   b) nediskriminatornih pogojev za dostop do telekomunikacij,
   c) razvoja konkurenčnega trga telekomunikacijskih storitev;

6) tržno moč telekomunikacijskih podjetij, katerih omrežja so med seboj povezana;

[…]“

18 Člen 79(1) tega zakona določa:

„Operater javnega telefonskega omrežja zagotovi, da lahko imajo končni uporabniki njegovega omrežja ter končni uporabniki iz drugih držav članic dostop do negeografskih številk na poljskem ozemlju, kadar je tak dostop tehnično in ekonomsko izvedljiv, razen če je klicani naročnik omejil klice končnih uporabnikov z določenih geografskih območij.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

19 Družbi Polkomtel in Orange Polska ponujata javno dostopna elektronska komunikacijska omrežja in elektronske komunikacijske storitve svojim naročnikom. Ker družbi Polkomtel in Orange Polska nista dosegli sporazuma o metodi sodelovanja in določanja cen za storitve dostopa uporabnikov omrežja družbe Polkomtel do storitev pametnega omrežja, ki se ponujajo prek omrežja družbe Orange Polska z uporabo negeografskih številk, je predsednik UKE prejel zahtevo, naj odloči o sporu.

20 Predsednik UKE je z odločbo z dne 6. maja 2009 ta spor razrešil tako, da je družbi Polkomtel naložil obveznost, da svojim naročnikom zagotovi dostop do storitev, za katere se uporabljajo negeografske številke, ki se ponujajo v omrežju družbe Orange Polska, s tem da za to plača nadomestilo zadnjenavedeni družbi.

21 Predsednik UKE je v tej odločbi določil tudi metodo določanja cen med tema podjetjema za ta dostop. Ker je menil, da vzpostavitev klica iz omrežja družbe Polkomtel zahteva omrežne zmogljivosti, ki so primerljive zmogljivostim, ki so potrebne za zaključevanje klica v navedenem omrežju, je nadomestilo za to vzpostavitev klica v omrežje družbe Orange Polska določil v višini, ki je vezana na ceno, ki velja za zaključevanje klica v omrežju družbe Polkomtel.

22 Družba Polkomtel je odločbo predsednika UKE z dne 6. maja 2009 izpodbijala pri Sąd Okręgowy (deželno sodišče). Navedeno sodišče je s sodbo z dne 15. marca 2012 zavrnilo predlog za razglasitev ničnosti te odločbe. Družba Polkomtel je zoper sodbo Sąd Okręgowy (deželno sodišče) vložila pritožbo pri Sąd Apelacyjny w Warszawie (pritožbeno sodišče v Varšavi), ki je navedeno pritožbo zavrnilo s sodbo z dne 25. januarja 2013. Družba Polkomtel je zato pri Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) zoper to sodbo vložila kasacijsko pritožbo.

23 Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) se sprašuje, prvič, o časovnem in stvarnem področju uporabe prava Unije v postopku v glavni stvari. Po eni strani poudarja, da je bila odločba predsednika UKE z dne 6. maja 2009 sprejeta pred spremembo člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah z Direktivo 2009/136 in torej pred iztekom roka za prenos zadnjenavedene direktive v nacionalno pravo. Po drugi strani je člen 28 Direktive o univerzalnih storitvah v prvotni različici zavezoval države članice, naj zagotovijo, da končni uporabniki iz drugih držav članic pod določenimi pogoji dobijo dostop do negeografskih številk na njihovem ozemlju. Nacionalna ureditev, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari, pa je določala obveznost, da se vsem končnim uporabnikom zagotovi dostop do negeografskih številk na poljskem ozemlju. Predložitveno sodišče se zato sprašuje, ali lahko ta ureditev nalaga obveznost, ki je širša od tiste, določene v navedenem členu.

24 Drugič, predložitveno sodišče želi izvedeti, ali lahko NRO na podlagi člena 5(1) Direktive o dostopu operaterjem naloži obveznosti za izvajanje člena 28 Direktive o univerzalni storitvi. V zvezi s tem dvomi zlasti zaradi obveznosti upoštevanja svobode gospodarske pobude, določene v členu 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), in navzkrižja, do katerega bi lahko prišlo v obravnavanem primeru med to svobodo in načelom varstva potrošnikov, določenim v členu 38 Listine.

25 Tretjič, predložitveno sodišče želi izvedeti, ali lahko NRO v okoliščinah, kakršne so podane v postopku v glavni stvari, določi metodo določanja cen med operaterji na podlagi člena 8(3) Direktive o dostopu v povezavi s členom 5(1) te direktive in členom 28 Direktive o univerzalnih storitvah. Meni namreč, da se postavlja vprašanje, kje so meje ukrepanja NRO v zvezi z določanjem cen v okviru razreševanja spora med podjetjema, ki nimata pomembne tržne moči. Sprašuje se tudi o skladnosti takega ukrepanja s svobodo gospodarske pobude, določeno v členu 16 Listine, in ali je mogoče to ukrepanje upravičiti s ciljem varstva potrošnikov, ki ga zagotavlja člen 38 Listine.

26 Sąd Najwyższyj (vrhovno sodišče) je v teh okoliščinah prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 28 [Direktive o univerzalnih storitvah] v prvotni različici razlagati tako, da dostopa do negeografskih številk ni treba omogočiti samo končnim uporabnikom iz drugih držav članic, ampak tudi končnim uporabnikom iz države članice vsakokratnega operaterja javnega komunikacijskega omrežja, zaradi česar za preverjanje izpolnjevanja te obveznosti s strani [NRO] veljajo zahteve, ki izhajajo iz načel učinkovitosti prava Unije in razlage nacionalnega prava v skladu s pravom Unije?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je treba člen 28 [Direktive o univerzalnih storitvah] v povezavi s členom 16 [Listine] razlagati tako, da je mogoče za izpolnitev obveznosti iz prvonavedene določbe uporabiti postopek, ki je določen v členu 5(1) [Direktive o dostopu]?

3. Ali je treba člen 8(3) [Direktive o dostopu] v povezavi s členom 28 [Direktive o univerzalnih storitvah] in členom 16 [Listine] ali člen 8(3) [Direktive o dostopu] v povezavi s členom 5(1) [Direktive o dostopu] in členom 16 [Listine] razlagati tako, da lahko [NRO], da bi za končne uporabnike domačega operaterja javnega komunikacijskega omrežja zagotovil dostop do storitev, ki se opravljajo pod negeografskimi številkami v omrežju drugega domačega operaterja, določi metodo obračunavanja med operaterji za vzpostavitev klica tako, da uporabi tarife za zaključevanje klica, ki so bile za enega izmed operaterjev na podlagi člena 13 [Direktive o dostopu] določene stroškovno naravnano, kadar je operater uporabo take tarife predlagal med neuspešnimi pogajanji, ki so potekala za izpolnitev obveznosti iz člena 4 [Direktive o dostopu]?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

27 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 28 Direktive o univerzalnih storitvah razlagati tako, da lahko država članica določi, da mora operater javnega elektronskega komunikacijskega omrežja poskrbeti za to, da se dostop do negeografskih številk zagotovi vsem končnim uporabnikom njegovega omrežja v tej državi, in ne le končnim uporabnikom iz drugih držav članic.

28 To vprašanje je posledica okoliščine, da je navedeni člen 28 ob sprejetju odločbe predsednika UKE določal le obveznost držav članic, da zagotovijo, da lahko končni uporabniki iz drugih držav članic dobijo dostop do negeografskih številk na njihovem ozemlju, kadar je to tehnično in ekonomsko

izvedljivo, razen kadar se poklicani naročnik iz komercialnih razlogov odloči za omejitev dostopa kličočih strank iz posebnih geografskih območij, medtem ko člen 28 navedene direktive, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136, odslej v odstavku 1, točka (a), določa, da „države članice zagotovijo, da ustrezni [pristojni] nacionalni organi sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da imajo končni uporabniki možnost dostopa do storitev in njihove uporabe z uporabo negeografskih številk na ozemlju [Unije]“.

29 V zvezi s tem je treba preučiti, ali nacionalna določba, kot je člen 79(1) zakona o telekomunikacijah, ki v bistvu vsebuje obveznost, ki je širša od tiste iz člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah, ne posega v cilje, ki jim sledi ta direktiva.

30 Ugotoviti je treba, da je v uvodni izjavi 38 navedene direktive na splošno navedeno, da je dostop končnih uporabnikov do vseh številskih virov v Uniji, vključno z negeografskimi številkami, temeljni pogoj za enotni trg.

31 Poleg tega iz člena 1 Direktive o univerzalnih storitvah izhaja, da ta direktiva v okviru Okvirne direktive obravnava zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev za končne uporabnike. Njen cilj je v celotni Uniji zagotoviti razpoložljivost zelo kakovostnih javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro.

32 Kar zadeva cilje regulativnega okvira, v kateri spada Direktiva o univerzalnih storitvah, je Sodišče v točki 29 sodbe Telekomunikacja Polska (C-522/08, EU:C:2010:135) ugotovilo, da čeprav so NRO na podlagi člena 8(4)(b) Okvirne direktive pri izvajanju svojih nalog dolžni podpirati interese državljanov Unije z zagotavljanjem visoke ravni varstva potrošnikov, Okvirna direktiva in Direktiva o univerzalnih storitvah ne določata popolne usklajenosti vseh vidikov varstva potrošnikov.

33 Poleg tega lahko zagotavljanje dostopa do negeografskih številk uporabnikom ene države članice, tudi v povsem nacionalnem položaju, prispeva h gradnji notranjega trga, saj končni uporabniki, ki so naročniki operaterja iz druge države članice, med bivanjem v prvi državi članici uporabijo storitve vzpostavitve klica v omrežju operaterja iz te države zaradi pogodbe o mobilnem gostovanju, sklenjene med tema operaterjema.

34 Iz tega izhaja, da člen 28 Direktive o univerzalnih storitvah, ki se razlaga ob upoštevanju ciljev te direktive, ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki določa obveznost, da se dostop do negeografskih številk na nacionalnem ozemlju zagotovi vsem končnim uporabnikom.

35 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na prvo postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 28 Direktive o univerzalnih storitvah razlagati tako, da lahko država članica določi, da mora operater javnega elektronskega komunikacijskega omrežja poskrbeti za to, da se dostop do negeografskih številk zagotovi vsem končnim uporabnikom njegovega omrežja v tej državi, in ne le končnim uporabnikom iz drugih držav članic.

Drugo in tretje vprašanje

Dopustnost

36 Družba Polkomtel trdi, da tretje vprašanje ni dopustno, saj naj družbi Orange Polska med njunimi pogajanji ne bi podala predlogov glede metode določanja cen za zadevne storitve vzpostavitve klica, ki jih je omenilo predložitveno sodišče. Tako naj bi se tretje vprašanje nanašalo na okoliščine, ki nimajo nič skupnega z dejanskim stanjem v postopku v glavni stvari.

37 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odkloni odločanje o predlogu nacionalnega sodišča samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, točka 31 in navedena sodna praksa).

38 Navedene domneve upoštevnosti ni mogoče zavrniti zgolj na podlagi okoliščine, da ena od strank iz postopka v glavni stvari izpodbija posamezna dejstva, katerih pravilnosti Sodišče ne preverja in od katerih je odvisna opredelitev predmeta tega spora (sodba Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, točka 32 in navedena sodna praksa).

39 V obravnavanem primeru je vprašanje, ali je družba Polkomtel podala predloge glede metode določanja cen med njo in družbo Orange Polska za storitve vzpostavitve klica, dejansko vprašanje, ki ga Sodišče ne preizkuša.

40 Zato je treba tretje vprašanje šteti za dopustno.

Vsebinska presoja

41 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člena 5(1) in 8(3) Direktive o dostopu v povezavi s členom 28 Direktive o univerzalnih storitvah razlagati tako, da NRO omogočata, da v okviru reševanja spora med operaterjema enemu od njiju naloži obveznost zagotovitve dostopa do storitev, za katere se uporabljajo negeografske številke, ki se ponujajo v omrežju drugega operaterja, končnim uporabnikom, in da na podlagi člena 13 Direktive o dostopu določi metodo določanja cen med navedenima operaterjema za ta dostop, kakršna je ta v postopku v glavni stvari.

42 V zvezi s tem je treba poudariti, da Direktiva o dostopu – ki spada v okvir, določen z Okvirno direktivo – v skladu z njenim členom 1(1) in (2) usklajuje način, s katerim države članice urejajo dostop do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter njihovo medomrežno povezovanje. Cilj Direktive o dostopu je, da se v skladu z načeli notranjega trga vzpostavi regulativni okvir za odnose med ponudniki omrežij in ponudniki storitev, ki bo omogočil trajnostno konkurenco, medobratovalnost elektronskih komunikacijskih storitev in koristi za potrošnike. Ta direktiva določa zlasti cilje za NRO v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem.

43 Člen 5 navedene direktive se nanaša na pooblastila in odgovornosti NRO v zvezi z dostopom in medomrežnim povezovanjem. Člen 5(1) te direktive določa, da NRO pri izpolnjevanju ciljev iz člena 8 Okvirne direktive spodbujajo in, kjer je primerno, zagotovijo primeren dostop in medomrežno povezovanje ter medobratovalnost storitev v skladu z določbami te direktive, svojo dolžnost pa izvajajo na način, ki pospešuje učinkovitost, trajnostno konkurenco in prinaša končnim uporabnikom največje mogoče koristi.

44 Sodišče je v zvezi s tem že presodilo, da je iz besedila člena 5(1), prvi pododstavek, Direktive o dostopu razvidno, da imajo NRO nalogo, da s sredstvi, ki niso našteta izčrpno, zagotovijo primeren dostop in primerno medomrežno povezovanje ter medobratovalnost storitev (glej v zvezi s to direktivo, kakor je bila spremenjena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2009/140/ES z dne 25. novembra 2009 (UL L 337, str. 37), sodbo KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 36 in navedena sodna praksa).

45 Pri tem morajo navedeni organi imeti v skladu s členom 5(1), drugi pododstavek, točka (a), Direktive o dostopu možnost, da – neodvisno od ukrepov, ki se na podlagi člena 8 te direktive lahko sprejmejo glede podjetij s pomembno tržno močjo – naložijo „obveznosti za podjetja, ki nadzorujejo dostop do končnih uporabnikov, v utemeljenih primerih vključno z obveznostjo medomrežnega povezovanja svojih omrežij“, in sicer le s ciljem zagotoviti povezljivost med obema koncema (glej v zvezi s to direktivo, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, sodbo KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 37 in navedena sodna praksa).

46 Člen 5(4) Direktive o dostopu pa določa, da morajo NRO, kadar posredujejo na zahtevo zadevnih strank, da bi zavarovali cilje člena 8 Okvirne direktive, ravnati v skladu z določbami Direktive o dostopu in po postopkih iz členov 6, 7 in 20 Okvirne direktive.

47 Poleg tega v skladu s členom 20(3) Okvirne direktive NRO pri izvajanju postopka reševanja sporov med podjetji, določenega v tem členu, vodi doseganje ciljev iz člena 8 Okvirne direktive, ki v odstavku 3(b) določa, da NRO prispevajo k razvoju notranjega trga med drugim tako, da spodbujajo medobratovalnost vseevropskih storitev ter povezljivost med obema koncema.

48 Tako te določbe Okvirne direktive in Direktive o dostopu NRO omogočajo, da v okviru spora med operaterjema sprejmejo ukrepe, ki so namenjeni zagotavljanju ustreznega dostopa in medomrežnega povezovanja ter medobratovalnosti storitev, kot je odločba, s katero je operaterju naložena obveznost, da končnim uporabnikom zagotovi dostop do storitev, za katere se uporabljajo negeografske številke, ki se ponujajo v omrežju drugega operaterja.

49 Glede vprašanja, ali lahko ti ukrepi, če so sprejeti na podlagi člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah, vsebujejo obveznosti glede določanja cen, je treba navesti, da morajo države članice v skladu s členom 8(1) Direktive o dostopu zagotoviti, da so nacionalni regulativni organi pooblaščeni za naložitev obveznosti, ki so opredeljene v členih od 9 do 13 te direktive, med drugim obveznosti v zvezi s cenovnim nadzorom na podlagi člena 13 navedene direktive. Člen 8(2) iste direktive določa, da če je operater na podlagi analize trga, ki je bila opravljena v skladu s členom 16 Okvirne direktive, določen kot operater s pomembno tržno močjo na določenem trgu, mu NRO naložijo navedene obveznosti (glej v zvezi z Direktivo o univerzalnih storitvah, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136, in v zvezi z Okvirno direktivo in Direktivo o dostopu, kakor sta bili spremenjeni z Direktivo 2009/140, sodbo KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 40).

50 V skladu s členom 8(3) Direktive o dostopu brez poseganja v nekatere določbe – med katerimi je člen 28 Direktive o univerzalnih storitvah – ki vsebujejo obveznosti za podjetja, z izjemo tistih, ki se štejejo za podjetja s pomembno tržno močjo, lahko NRO obveznosti v zvezi s cenovnim nadzorom, ki so določene zlasti v členu 13 Direktive o dostopu, naložijo le operaterjem, ki so določeni kot operaterji s pomembno močjo v skladu s členom 8(2) iste direktive (glej v zvezi z Direktivo o dostopu, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, in v zvezi z Direktivo o univerzalnih storitvah, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136, sodbo KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 41).

51 Zato je treba člen 8(3) Direktive o dostopu razlagati tako, da razen v okviru nekaterih določb in posebej člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah NRO obveznosti glede cenovnega nadzora, kakršne so v členu 13 Direktive o dostopu, ne morejo naložiti operaterjem, ki nimajo pomembne moči na posameznem trgu. Tako člen 8(3) Direktive o dostopu ne nasprotuje temu, da se v okviru uporabe člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah operaterju, ki nima pomembne moči na posameznem trgu, naložijo obveznosti glede cenovnega nadzora, kakršne so v členu 13(1) Direktive o dostopu, če so izpolnjeni pogoji za uporabo tega člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah (glej v zvezi z Direktivo o dostopu, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, in v zvezi z Direktivo o univerzalnih storitvah, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136, sodbo KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 42).

52 Iz navedenega izhaja, da NRO cenovne obveznosti, primerljive s tistimi iz člena 13(1) Direktive o dostopu, na podlagi člena 28 Direktive o univerzalnih storitvah lahko naložijo operaterju, ki nima pomembne tržne moči, vendar ki nadzoruje dostop do končnih uporabnikov, če take obveznosti pomenijo potreben in sorazmeren ukrep za zagotovitev, da imajo končni uporabniki dostop do storitev z uporabo negeografskih številk v Uniji (glej v zvezi z Direktivo o dostopu, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, in v zvezi z Direktivo o univerzalnih storitvah, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136, sodbo KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 43).

53 Tako lahko NRO v sporu med operaterjema med drugim naložijo cenovne obveznosti, kot je metoda določanja cen med tema operaterjema za dostop končnih uporabnikov do storitev, za katere se uporabljajo negeografske številke, ki se ponujajo v omrežju enega od njiju, če so te obveznosti potrebne in sorazmerne, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

54 Poleg tega je treba poudariti, da člena 5(1) in (3) ter 8(4) Direktive o dostopu določata pogoje za obveznosti, ki jih NRO naložijo operaterjem, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in storitve v skladu s členoma 5(1) in 8 te direktive (glej v zvezi z navedeno direktivo, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, sodbo KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 45).

55 Natančneje, člen 5(3) Direktive o dostopu določa, da morajo biti obveznosti in pogoji, naloženi med drugim v skladu z odstavkom 1, objektivni, pregledni, sorazmerni in nediskriminatorni, izvajati pa se morajo v skladu s postopki iz členov 6 in 7 Okvirne direktive (glej v zvezi z Direktivo o dostopu in Okvirno direktivo, kakor sta bili spremenjeni z Direktivo 2009/140, sodbo KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 46).

56 V skladu s členom 8(4) Direktive o dostopu morajo obveznosti, naložene v skladu s tem členom, temeljiti na naravi ugotovljenega problema, biti sorazmerne in utemeljene glede na cilje, ki so določeni v členu 8 Okvirne direktive, ter se lahko naložijo samo po posvetovanju v skladu s členoma 6 in 7 Okvirne direktive (glej v zvezi z Direktivo o dostopu in Okvirno direktivo, kakor sta bili spremenjeni z Direktivo 2009/140, sodbo KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 47).

57 Iz zgoraj navedenega izhaja, da mora ukrep, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, sprejet v skladu s členoma 5(1) in 8(3) Direktive o dostopu, v povezavi s členom 28 Direktive o univerzalni storitvi, zato, da bi se končnim uporabnikom nekega operaterja zagotovil dostop do storitev, za katere se uporabljajo negeografske številke, ki se ponujajo v omrežju drugega operaterja, izpolnjevati tudi pogoje, na katere je opozorjeno v točkah 52, 55 in 56 te sodbe.

58 Ker se predložitveno sodišče sprašuje o možnosti, da NRO, ki odloča o sporu med operaterjema, določi metodo določanja cen, pri čemer se opre na cene zaključevanja klica, ki jih je eden od njiju določil glede na stroške, je treba opozoriti, da člen 13 Direktive o dostopu te metode ne ureja. Zato morajo to metodo določiti NRO, pri čemer morajo zagotoviti, da ta izpolnjuje pogoje iz člena 8(4) te direktive.

59 Ker se navedeno sodišče ob upoštevanju svobode gospodarske pobude, zagotovljene s členom 16 Listine, sprašuje tudi, ali lahko NRO sprejme odločbo, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki bi nadomestila pogodbo med zadevnima operaterjema, je treba navesti, da se Listina, ki je začela veljati 1. decembra 2009, *ratione temporis* ne uporablja za položaj iz postopka v glavni stvari, saj je bila odločba predsednika UKE sprejeta 6. maja 2009.

60 Vendar sta v skladu z ustaljeno sodno prakso svobodno opravljanje poklicne dejavnosti kot tudi lastninska pravica del splošnih načel prava Unije. Ta načela pa ne pomenijo absolutnih pravic, temveč jih je treba upoštevati glede na njihovo vlogo v družbi. Zato je pravico do svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti in lastninsko pravico mogoče omejiti, če te omejitve dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih želi doseči Unija, in če ob upoštevanju želenega cilja ne pomenijo

nesorazmernega in nedopustnega posredovanja, ki bi posegalo v bistvo tako zagotovljenih pravic (glej v tem smislu sodbo Di Lenardo in Dilexport, C-37/02 in C-38/02, EU:C:2004:443, točka 82 in navedena sodna praksa).

61 Ni pa sporno, da je bila odločba predsednika UKE z dne 6. maja 2009 sprejeta na podlagi nacionalnega zakona, s katerim sta bili med drugim preneseni direktivi o univerzalnih storitvah in o dostopu, in sledi cilju, ki ga je tako priznala Unija, in sicer cilju dostopa končnih uporabnikov v Uniji do storitev, za katere se uporabljajo negeografske številke. Zato s to odločbo svoboda gospodarske pobude ni kršena, če – kot je že bilo navedeno v točkah 55 in 56 te sodbe – so bile obveznosti, naložene v okviru reševanja spora med zadevnima operaterjema, potrebne in sorazmerne, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

62 Glede na vse zgornje ugotovitve je treba na drugo in tretje postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člena 5(1) in 8(3) Direktive o dostopu v povezavi s členom 28 Direktive o univerzalnih storitvah razlagati tako, da NRO omogočata, da v okviru reševanja spora med operaterjema enemu od njiju naloži obveznost zagotovitve dostopa do storitev, za katere se uporabljajo negeografske številke, ki se ponujajo v omrežju drugega operaterja, končnim uporabnikom, in da na podlagi člena 13 Direktive o dostopu določi metodo določanja cen med navedenima operaterjema za ta dostop, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, če sta ti obveznosti objektivni, pregledni, sorazmerni, nediskriminatorni, temeljita na naravi ugotovljenega problema in sta utemeljeni glede na cilje, ki so določeni v členu 8 Okvirne direktive, ter če so bili po potrebi spoštovani postopki iz členov 6 in 7 zadnjenavedene direktive, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

Stroški

63 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Člen 28 Direktive 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah) je treba razlagati tako, da lahko država članica določi, da mora operater javnega elektronskega komunikacijskega omrežja poskrbeti za to, da se dostop do negeografskih številk zagotovi vsem končnim uporabnikom njegovega omrežja v tej državi, in ne le končnim uporabnikom iz drugih držav članic.**

2. **Člena 5(1) in 8(3) Direktive 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (Direktiva o dostopu) v povezavi s členom 28 Direktive 2002/22 je treba razlagati tako, da nacionalnemu regulativnemu organu omogočata, da v okviru reševanja spora med operaterjema enemu od njiju naloži obveznost zagotovitve dostopa do storitev, za katere se uporabljajo negeografske številke, ki se ponujajo v omrežju drugega operaterja, končnim uporabnikom, in da na podlagi člena 13 Direktive o dostopu določi metodo določanja cen med navedenima operaterjema za ta dostop, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, če sta ti obveznosti objektivni, pregledni, sorazmerni, nediskriminatorni, temeljita na naravi ugotovljenega problema in sta utemeljeni glede na cilje, ki so določeni v členu 8 Okvirne direktive, ter če so bili po potrebi spoštovani postopki iz členov 6 in 7 zadnjenavedene direktive, kar mora preveriti nacionalno sodišče.**

Podpisi