Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 april 2016 *

”Begäran om förhandsavgörande — Elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster — Direktiv 2002/22/EG — Artikel 28 — Icke-geografiska nummer — Tillgång till tjänster via icke-geografiska nummer för slutanvändare som är bosatta i den medlemsstat där operatören har sitt säte — Direktiv 2002/19/EG — Artiklarna 5, 8 och 13 — Nationella regleringsmyndigheters befogenheter och ansvarsområden när det gäller tillträde och samtrafik — Införande, ändring eller upphävande av skyldigheter — Införande av skyldigheter för företag som kontrollerar tillträde till slutanvändarna — Priskontroll — Företag utan betydande inflytande på marknaden — Direktiv 2002/21/EG — Lösning av tvister mellan företag — Beslut av den nationella regleringsmyndigheten genom vilket samarbetsvillkoren och reglerna för prissättning av tjänster mellan företag fastställs”

I mål C-397/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) genom beslut av den 15 maj 2014, som inkom till domstolen den 20 augusti 2014, i målet

Polkomtel sp. z o.o.

mot

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

ytterligare deltagare i rättegången:

Orange Polska S.A., tidigare Telekomunikacja Polska S.A.,

meddelarDOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen M. Ilešič samt domarna C. Toader, A. Rosas, A. Prechal och M. E. Jarašiūnas (referent),

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Polkomtel sp. z o.o., genom M. Bieniek och E. Barembruch, radcowie prawni,

* * Rättegångsspråk: polska.

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

— Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom J. Hottiaux och L. Nicolae, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen 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), samt artiklarna 5.1 och 8.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektivet) (EGT L 108, s. 7).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Polkomtel sp. z o.o. (nedan kallat Polkomtel) och Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (chefen för myndigheten för elektronisk kommunikation) (nedan kallad chefen för UKE) (ytterligare deltagare i rättegången: Orange Polska S.A., tidigare Telekomunikacja Polska S.A. (nedan kallat Orange Polska)). Målet rör ett beslut som chefen för UKE antog inom ramen för en tvist mellan dessa båda företag avseende samarbetsvillkoren och reglerna för prissättning av tjänsterna för tillgång till icke-geografiska nummer.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Det nya regelverket för elektroniska kommunikationstjänster

3 Det nya regelverket för elektroniska kommunikationstjänster består av 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 anslutande särdirektiv, det vill säga 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), tillträdesdirektivet, direktivet om samhällsomfattande tjänster och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (EGT L 24, 1998, s. 1).

– Ramdirektivet

4 I artikel 8 i ramdirektivet definieras de allmänna mål och regleringsprinciper vars efterlevnad de nationella regleringsmyndigheterna ska säkerställa. Artikel 8.3 och 8.4 har följande lydelse:

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

...

b) främja inrättande och utveckling av transeuropeiska nät och samverkan mellan alleuropeiska tjänster och uppkoppling mellan slutanvändare,

...

4. De nationella regleringsmyndigheterna skall främja de intressen som medborgarna i Europeiska unionen har, genom att bland annat

...

b) säkerställa ett gott skydd för konsumenter i deras förhållande till leverantörer ...

...”

5 I artikel 20 i ramdirektivet, med rubriken ”Lösning av tvister mellan företag”, föreskrivs följande:

”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.”

– Tillträdesdirektivet

6 I artikel 1 i tillträdesdirektivet, som har rubriken ”Tillämpningsområde och syfte”, föreskrivs följande:

”1. Inom den ram som fastställs i [ramdirektivet] harmoniseras genom detta direktiv det sätt på vilket medlemsstaterna reglerar tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter. Syftet är att i enlighet med den inre marknadens principer upprätta ett regelverk för förhållandet mellan leverantörer av nät och tjänster, vilket skall leda till hållbar konkurrens och samverkan mellan elektroniska kommunikationstjänster samt gynna konsumenterna.

2. I detta direktiv fastställs rättigheter och skyldigheter för operatörer och för företag som önskar samtrafik och/eller tillträde till deras nät eller tillhörande faciliteter. Vidare uppställs mål för de nationella regleringsmyndigheterna när det gäller tillträde och samtrafik ...”

7 I artikel 5 i detta direktiv, som har rubriken ”Nationella regleringsmyndigheters befogenheter och ansvarsområden när det gäller tillträde och samtrafik”, föreskrivs följande:

”1. Nationella regleringsmyndigheter skall i enlighet med de mål som anges i artikel 8 i [ramdirektivet] 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.

I synnerhet skall följande gälla, utan att det påverkar tillämpningen av åtgärder som kan vidtas i enlighet med artikel 8 när det gäller företag med betydande inflytande på marknaden:

a) De nationella regleringsmyndigheterna skall, i den utsträckning som är nödvändig för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra, kunna införa skyldigheter för företag som kontrollerar tillträde till slutanvändarna, bland annat när detta är motiverat [av] skyldigheten att bedriva samtrafik mellan deras nät om detta inte redan sker.

...

3. Skyldigheter och villkor som införs i enlighet med punkterna 1 och 2 skall vara objektiva, öppet redovisade, proportionella och icke-diskriminerande samt tillämpas i enlighet med förfarandena i artiklarna 6 och 7 i [ramdirektivet].

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].”

8 I artikel 8 i tillträdesdirektivet, som har rubriken ”Införande, ändring eller upphävande av skyldigheter”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna har befogenhet att införa de skyldigheter som anges i artiklarna 9–13.

2. Om en operatör efter en marknadsanalys som utförts i enlighet med artikel 16 i [ramdirektivet] anges ha ett betydande inflytande på en viss marknad, skall de nationella regleringsmyndigheterna införa de skyldigheter som anges i artiklarna 9–13 i det här direktivet, om detta är lämpligt.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av

— ...

— de bestämmelser i artiklarna 12 och 13 i [ramdirektivet], villkor 7 i del B i bilagan till [auktorisationsdirektivet], som tillämpas enligt artikel 6.1 i det direktivet, artiklarna 27, 28 och 30 i [direktivet om samhällsomfattande tjänster] … som innehåller skyldigheter för andra företag än sådana som anges ha ett betydande inflytande på marknaden ...

...

får de nationella regleringsmyndigheterna inte införa de skyldigheter som anges i artiklarna 9–13 för operatörer som inte anges i enlighet med punkt 2.

...

4. Skyldigheter i enlighet med denna artikel skall grundas på det fastställda problemets art, vara proportionella och motiverade mot bakgrund av målen i artikel 8 i [ramdirektivet]. Sådana skyldigheter skall endast införas efter samråd i enlighet med artiklarna 6 och 7 i det direktivet.

...”

9 Artikel 13.1 i tillträdesdirektivet, som har rubriken ”Skyldigheter i samband med priskontroll och kostnadsredovisning”, har följande lydelse:

”En nationell regleringsmyndighet får i enlighet med artikel 8 införa skyldigheter som rör kostnadstäckning och priskontroller, inbegripet skyldighet att tillämpa kostnadsorienterad prissättning och kostnadsredovisningssystem, för vissa specifika typer av samtrafik och/eller tillträde, om en marknadsanalys visar att en brist på effektiv konkurrens innebär att den berörda operatören kan ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar slutanvändarna. ...”

– Direktivet om samhällsomfattande tjänster

10 I skäl 38 i direktivet om samhällsomfattande tjänster anges följande:

”Tillgång för slutanvändare till alla nummerresurser i [unionen] är en nödvändig förutsättning för den inre marknaden. Detta bör inbegripa gratisnummer, betalsamtal samt andra icke-geografiska nummer, utom där den uppringda abonnenten av kommersiella skäl har valt att begränsa tillgången för uppringande från vissa geografiska områden. …”

11 I artikel 1 i detta direktiv, som har rubriken ”Tillämpningsområde och mål”, föreskrivs bland annat att ”målet är att genom effektiv konkurrens och valmöjligheter säkerställa att det i hela unionen finns tillgång till allmänt tillgängliga tjänster av god kvalitet och hantera situationer där slutanvändares behov inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av marknaden”.

12 Artikel 2 andra stycket f i nämnda direktiv 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.”

13 I artikel 28 i samma direktiv, som har 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.”

Direktiv 2009/136/EG

14 I punkt 19 i artikel 1, som har rubriken ”Ändringar av [direktivet om samhällsomfattande tjänster]", i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 om ändring av direktiv 2002/22, direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen (EUT L 337, s. 11), föreskrivs följande:

”Artikel 28 ska ersättas med följande:

’Artikel 28

Tillträde till nummer och tjänster

1. Medlemsstaterna ska, 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, se till att berörda nationella myndigheter vidtar alla nödvändiga åtgärder för att se till att slutanvändare har

a) tillgång till och kan använda tjänster, via icke-geografiska nummer inom [unionen], …

…’”

15 I enlighet med artikel 4.1 första stycket i direktiv 2009/136 ska medlemsstaterna senast den 25 maj 2011 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv.

Polsk rätt

16 I artikel 27.2 i lagen om telekommunikation (Ustawa Prawo telekomunikacyjne) av den 16 juli 2004 (Dz. U. nr 171, position 1800), i den lydelse som var i kraft när chefen för UKE antog sitt beslut av den 6 maj 2009 (nedan kallad lagen om telekommunikation), föreskrivs följande:

”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.”

17 Artikel 28.1 i lagen om telekommunikation har följande lydelse:

”Chefen för UKE beslutar om eventuellt tillträde inom 90 dagar räknat från dagen för inlämnande av en sådan begäran som avses i artikel 27.2 med beaktande av följande kriterier:

1) Telekommunikationsnätanvändarnas intressen.

2) Telekommunikationsföretagens skyldigheter.

3) Främjandet av moderna telekommunikationstjänster.

4) De föreliggande tvistiga frågornas karaktär samt möjligheten att praktiskt genomföra lösningar avseende de tekniska och ekonomiska aspekterna av tillträdet till telekommunikationer. Detta gäller såväl lösningar som har föreslagits av de telekommunikationsföretag som är parter i förhandlingen som potentiella alternativa lösningar.

5) Behovet av att säkerställa
   a) nätverkets integritet samt samverkan mellan tjänsterna,
   b) icke-diskriminerande villkor för tillträde till telekommunikationer,
   c) utvecklingen av en konkurrenskraftig marknad för telekommunikationstjänster,

6) Marknadsställningen för de telekommunikationsföretag vars nät är sammankopplade,

…”

18 I artikel 79.1 i denna lag föreskrivs följande:

”En operatör som driver ett allmänt tillgängligt telenät är skyldig att säkerställa att slutanvändare av dess nät samt slutanvändare 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 tillgången för slutanvändare från särskilda geografiska områden.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

19 Polkomtel och Orange Polska tillhandahåller sina abonnenter allmänt tillgängliga telekommunikationsnät och telekommunikationstjänster. När Polkomtel och Orange Polska inte lyckades enas om samarbetsvillkoren och reglerna för prissättning av tillgången, via icke-geografiska nummer, för användarna av Polkomtels nät till intelligenta nättjänster som tillhandahålls via Orange Polskas nät, ombads chefen för UKE att avgöra tvisten.

20 Chefen för UKE avgjorde tvisten genom beslut av den 6 maj 2009. I detta beslut fastställdes bland annat att Polkomtel var skyldigt att garantera sina abonnenter tillgång till tjänster via icke-geografiska nummer som tillhandahålls via Orange Polskas nät mot att den sistnämnda betalade ersättning härför.

21 I beslutet fastställde chefen för UKE också reglerna för prissättning mellan företagen för denna tillgång. UKE:s chef bedömde att samtalsorigineringen från Polkomtels nät krävde nätresurser motsvarande de resurser som krävs för samtalsterminering på nämnda nät och fastställde därför bland annat att avgiften för denna samtalsoriginering till Orange Polskas nät skulle ligga på en viss nivå med hänvisning till nivån på den taxa som tillämpades för samtalsterminering på Polkomtels nät.

22 Polkomtel överklagade detta beslut till Sąd Okręgowy (regional domstol). Genom dom av den 15 mars 2012 avslog denna domstol yrkandet om att beslutet skulle upphävas. Polkomtel överklagade Sąd Okręgowys dom till Sąd Apelacyjny w Warszawie (appellationsdomstol i Warszawa) som avslog överklagandet genom dom av den 25 januari 2013. Polkomtel överklagade den sistnämnda domen till Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).

23 Enligt Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) framstår det, för det första, som oklart hur unionsrätten ska tillämpas i tidsmässigt och materiellt hänseende i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen har anfört att det beslut som chefen för UKE antog den 6 maj 2009 antogs innan artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ändrades genom direktiv 2009/136, och därmed innan fristen för införlivande av det sistnämnda direktivet med nationell rätt löpte ut. Vidare ålägger nämnda artikel 28, i sin ursprungliga lydelse, medlemsstaterna att säkerställa att slutanvändare från andra medlemsstater har tillgång till icke-geografiska nummer inom deras territorier. De nationella bestämmelser som är tillämpliga på de faktiska omständigheterna i det nationella målet föreskriver en skyldighet att säkerställa att alla slutanvändare har tillgång till icke-geografiska nummer på polskt territorium. Den hänskjutande domstolen frågar sig följaktligen om de sistnämnda bestämmelserna kan föreskriva en mer långtgående skyldighet än den som föreskrivs i nämnda artikel.

24 För det andra önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en nationell regleringsmyndighet är behörig att, med stöd av artikel 5.1 i tillträdesdirektivet, införa skyldigheter för operatörer vilka syftar till att genomföra artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Den hänskjutande domstolen är tveksam härtill bland annat med anledning av skyldigheten att beakta den näringsfrihet som föreskrivs i artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan om de grundläggande rättigheterna) och förekomsten, i föreliggande fall, av en eventuell konflikt mellan näringsfriheten och principen om konsumentskydd i artikel 38 i nämnda stadga.

25 För det tredje önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en nationell regleringsmyndighet, under sådana omständigheter som de i det nationella målet, är behörig att fastställa reglerna för prissättning mellan operatörer med stöd av artikel 8.3 i tillträdesdirektivet, jämförd med artikel 5.1 i detta direktiv och artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Enligt nämnda domstol uppkommer här frågan om vilka begränsningar som gäller för nationella regleringsmyndigheter när de fastställer priser i samband med att de löser tvister mellan företag som saknar betydande inflytande på marknaden. Vidare frågar sig nämnda domstol om ett sådant fastställande är förenligt med näringsfriheten i artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och undrar huruvida det kan motiveras med beaktande av målet att säkerställa det konsumentskydd som föreskrivs i artikel 38 i stadgan.

26 Mot denna bakgrund beslutade Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen.

”1) Ska artikel 28 i direktivet [om samhällsomfattande tjänster], i dess ursprungliga lydelse, tolkas så, att inte enbart slutanvändare från andra medlemsstater ska säkerställas tillgång till icke-geografiska nummer, utan även slutanvändare i den medlemsstat där en operatör av allmänna

kommunikationsnät har sitt säte, vilket innebär att den nationella regleringsmyndighetens prövning av huruvida denna skyldighet har fullgjorts måste ske i enlighet med de krav som följer av den unionsrättsliga effektivitetsprincipen och av principen om direktivkonform tolkning av nationell rätt?

2. Om svaret på fråga 1 är jakande, ska då artikel 28 i direktivet [om samhällsomfattande tjänster], jämförd med artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att det förfarande som föreskrivs i artikel 5.1 i [tillträdesdirektivet] kan användas för att fullgöra den skyldighet som avses i den förstnämnda av dessa bestämmelser?

3. Ska artikel 8.3 i [tillträdesdirektivet], jämförd med artikel 28 i direktivet [om samhällsomfattande tjänster] och artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, eller artikel 8.3 i [tillträdesdirektivet], jämförd med artikel 5.1 i [tillträdesdirektivet] och artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att den nationella regleringsmyndigheten – i syfte att säkerställa att slutanvändare av ett allmänt kommunikationsnät som tillhandahålls av en nationell operatör ges tillgång till tjänster som tillhandahålls via icke-geografiska nummer i en annan nationell operatörs nät – kan fastställa regler för betalning mellan operatörer för samtalsoriginering genom att basera sig på kostnadsorienterade termineringstaxor som fastställts för en av dessa operatörer på grundval av artikel 13 i [tillträdesdirektivet], när operatören, under förhandlingar som inleddes i syfte att fullgöra den skyldighet som avses i artikel 4 i [tillträdesdirektivet] men som strandat, har föreslagit att nämnda taxor ska tillämpas?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

27 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska tolkas så, att en medlemsstat kan föreskriva att en operatör som driver ett allmänt tillgängligt nät för elektronisk kommunikation är skyldig att säkerställa att alla slutanvändare av dess nät i denna stat, och inte enbart slutanvändare från andra medlemsstater, har tillgång till icke-geografiska nummer.

28 Den hänskjutande domstolens fråga föranleds av den omständigheten att nämnda artikel 28, vid den tidpunkt då chefen för UKE antog sitt beslut, bara föreskrev en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att slutanvändare från andra medlemsstater hade tillgång till icke-geografiska nummer inom deras territorier, om det var tekniskt och ekonomiskt genomförbart, utom där den uppringda abonnenten av kommersiella skäl hade valt att begränsa tillträdet för uppringande från vissa geografiska områden, samtidigt som artikel 28.1 a i nämnda direktiv, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2009/136, numera föreskriver att ”[m]edlemsstaterna ska … se till att berörda nationella myndigheter vidtar alla nödvändiga åtgärder för att se till att slutanvändare har tillgång till och kan använda tjänster, via icke-geografiska nummer inom [unionen]”.

29 Det ska därför undersökas huruvida en nationell bestämmelse som artikel 79.1 i lagen om telekommunikation, vilken i sak föreskriver en mer långtgående skyldighet än den som föreskrivs i artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, inte äventyrar de mål som eftersträvas med detta direktiv.

30 Det ska noteras att det i skäl 38 i nämnda direktiv allmänt anges att tillgång för slutanvändare till alla nummerresurser i unionen är en nödvändig förutsättning för den inre marknaden och att detta bör inbegripa icke-geografiska nummer.

31 Det framgår dessutom av artikel 1 i direktivet om samhällsomfattande tjänster att detta direktiv, inom ramen för ramdirektivet, avser tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster till slutanvändare. Målet är att genom effektiv konkurrens och valmöjligheter säkerställa att det i hela unionen finns tillgång till allmänt tillgängliga tjänster av god kvalitet.

32 Vad avser målen med det regelverk som direktivet om samhällsomfattande tjänster ingår i har EU-domstolen, i punkt 29 i domen Telekomunikacja Polska (C-522/08, EU:C:2010:135), fastställt att de nationella regleringsmyndigheterna när de utför sina uppgifter visserligen ska främja de intressen som medborgarna i unionen har, genom att säkerställa ett gott skydd för konsumenter enligt artikel 8.4 b i ramdirektivet. Inte desto mindre är det så att det i ramdirektivet och direktivet om samhällsomfattande tjänster inte föreskrivs någon fullständig harmonisering av de aspekter som rör konsumentskyddet.

33 Den omständigheten att användare i en medlemsstat garanteras tillgång till icke-geografiska nummer kan för övrigt, även i en helt inhemsk situation, bidra till förverkligandet av den inre marknaden, eftersom slutanvändare som har abonnemang hos en operatör i en annan medlemsstat använder tjänsterna för samtalsoriginering på nätet tillhörande en operatör i den första medlemsstaten när de uppehåller sig i denna, på grundval av ett mobilavtal mellan dessa båda operatörer.

34 Av detta följer att artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, tolkad mot bakgrund av direktivets mål, inte utgör hinder för nationella bestämmelser – såsom de som är aktuella i det nationella målet – som föreskriver en skyldighet att säkerställa tillgång till icke-geografiska nummer på det nationella territoriet för alla slutanvändare.

35 Med beaktande av samtliga överväganden ovan ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska tolkas så, att en medlemsstat kan föreskriva att en operatör som driver ett allmänt tillgängligt nät för elektronisk kommunikation är skyldig att säkerställa att alla slutanvändare av dess nät i denna stat, och inte enbart användare från andra medlemsstater, har tillgång till icke-geografiska nummer.

Den andra och den tredje frågan

Huruvida frågorna kan tas upp till sakprövning

36 Polkomtel har anfört att den tredje frågan inte kan tas upp till sakprövning eftersom företaget, vid förhandlingarna med Orange Polska, inte framställde de förslag som den hänskjutande domstolen nämner rörande reglerna för prissättning av de beaktade tjänsterna för samtalsoriginering. Den tredje frågan avser sålunda omständigheter som inte har med de faktiska omständigheterna i det nationella målet att göra.

37 Enligt EU-domstolens fasta praxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

38 Den nämnda presumtionen att frågorna är relevanta kan inte brytas endast genom att en av parterna i det nationella målet har bestritt vissa faktiska omständigheter vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva och som är avgörande för hur saken i nämnda mål ska bestämmas (dom Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

39 Frågan huruvida Polkomtel framställt förslag rörande reglerna för prissättningen mellan Polkomtel och Orange Polska av de beaktade tjänsterna för samtalsoriginering utgör en fråga avseende de faktiska omständigheterna, vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva.

40 Den tredje frågan kan följaktligen prövas i sak.

Prövning i sak

41 EU-domstolen kommer att pröva den andra och den tredje frågan gemensamt. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida artiklarna 5.1 och 8.3 i tillträdesdirektivet, jämförda med artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, ska tolkas så, att en nationell regleringsmyndighet, i samband med att den löser en tvist mellan två operatörer, kan införa en skyldighet för den ena operatören att säkerställa tillträde för slutanvändare till tjänster via icke-geografiska nummer vilka tillhandahålls på den andra operatörens nät samt, på grundval av artikel 13 i tillträdesdirektivet, fastställa sådana regler för prissättningen mellan dessa operatörer för detta tillträde som de som är aktuella i det nationella målet.

42 Enligt artikel 1.1 och 1.2 i tillträdesdirektivet harmoniserar det direktivet, inom den ram som fastställs i ramdirektivet, det sätt på vilket medlemsstaterna reglerar tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter. Syftet med tillträdesdirektivet är att i enlighet med den inre marknadens principer upprätta ett regelverk för förhållandet mellan leverantörer av nät och tjänster, vilket ska leda till hållbar konkurrens och samverkan mellan elektroniska kommunikationstjänster samt gynna konsumenterna. I detta direktiv uppställs bland annat mål för de nationella regleringsmyndigheterna när det gäller tillträde och samtrafik.

43 Artikel 5 i nämnda direktiv rör de nationella regleringsmyndigheternas befogenheter och ansvarsområden när det gäller tillträde och samtrafik. I artikel 5.1 i direktivet föreskrivs att de nationella regleringsmyndigheterna i enlighet med de mål som anges i artikel 8 i ramdirektivet ska främja och i förekommande fall säkerställa tillfredsställande tillträde och samtrafik samt samverkan mellan tjänster, i enlighet med bestämmelserna i det här direktivet, och de ska utöva sina skyldigheter på ett sätt som främjar effektivitet, hållbar konkurrens och största möjliga nytta för slutanvändarna.

44 EU-domstolen har redan slagit fast att det följer av lydelsen av artikel 5.1 första stycket i tillträdesdirektivet att de nationella regleringsmyndigheterna har till uppgift att säkerställa tillfredsställande tillträde och samtrafik samt samverkansförmåga mellan tjänster genom åtgärder som inte uppräknas på ett uttömmande sätt (se, vad avser detta direktiv, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, s. 37), dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

45 I detta sammanhang ska nämnda myndigheter, enligt artikel 5.1 andra stycket a i tillträdesdirektivet, utan att det påverkar tillämpningen av åtgärder som kan vidtas i enlighet med artikel 8 i direktivet när det gäller företag med betydande inflytande på marknaden, kunna införa ”skyldigheter för företag som kontrollerar tillträde till slutanvändarna, bland annat när detta är motiverat [av] skyldigheten att bedriva samtrafik mellan deras nät”, enbart i syfte att säkerställa uppkoppling mellan slutanvändare (se, vad avser detta direktiv, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

46 I artikel 5.4 i tillträdesdirektivet preciseras att de nationella regleringsmyndigheterna, när de ingriper på begäran av någon av de berörda parterna för att säkerställa de mål som anges i artikel 8 i ramdirektivet, ska agera i enlighet med bestämmelserna i tillträdesdirektivet och förfarandena i, i synnerhet, artiklarna 6, 7 och 20 i ramdirektivet.

47 Dessutom ska de nationella regleringsmyndigheterna, enligt artikel 20.3 i ramdirektivet, vid genomförandet av det förfarande för att lösa tvister mellan företag som föreskrivs i denna artikel, göra detta med syftet att uppnå målen i artikel 8 i ramdirektivet. I artikel 8.3 b i ramdirektivet föreskrivs att de nationella regleringsmyndigheterna ska bidra till utvecklingen av den inre marknaden bland annat genom att främja samverkan mellan alleuropeiska tjänster och uppkoppling mellan slutanvändare.

48 Dessa bestämmelser i ramdirektivet och i tillträdesdirektivet gör det sålunda möjligt för de nationella regleringsmyndigheterna att, inom ramen för en tvist mellan operatörer, vidta åtgärder vilka syftar till att säkerställa tillfredsställande tillträde och samtrafik samt samverkan mellan tjänster, till exempel i form av ett beslut som ålägger en operatör att säkerställa tillgång för slutanvändare till tjänster via icke-geografiska nummer som tillhandahålls via en annan operatörs nät.

49 Vad avser frågan huruvida sådana åtgärder, när de antas med stöd av artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, kan omfatta skyldigheter som har att göra med priser, ska följande noteras. Enligt artikel 8.1 i tillträdesdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna har befogenhet att införa de skyldigheter som anges i artiklarna 9–13 i detta direktiv, däribland skyldigheterna i samband med priskontroll enligt artikel 13 däri. Enligt artikel 8.2 i samma direktiv ska de nationella regleringsmyndigheterna införa nämnda skyldigheter för en operatör när det, efter en marknadsanalys som utförts i enlighet med artikel 16 i ramdirektivet, har fastställts att nämnda operatör har ett betydande inflytande på en viss marknad (se, vad avser direktivet om samhällsomfattande tjänster, i dess lydelse enligt direktiv 2009/136, samt vad avser ramdirektivet och tillträdesdirektivet, i deras lydelse enligt direktiv 2009/140, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 40).

50 Enligt artikel 8.3 i tillträdesdirektivet får – utan att det påverkar tillämpningen av vissa bestämmelser, däribland artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, som medför skyldigheter för andra företag än de som angetts ha ett betydande inflytande på marknaden – de nationella regleringsmyndigheterna införa de skyldigheter avseende priskontroll som anges bland annat i artikel 13 i tillträdesdirektivet endast för operatörer som anges ha ett betydande inflytande i enlighet med artikel 8.2 i samma direktiv (se, vad avser tillträdesdirektivet, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140, och vad avser direktivet om samhällsomfattande tjänster, i dess lydelse enligt direktiv 2009/136, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 41).

51 Artikel 8.3 i tillträdesdirektivet ska följaktligen tolkas så, att de nationella regleringsmyndigheterna inte får införa skyldigheter avseende priskontroll såsom dem som avses i artikel 13 i tillträdesdirektivet för operatörer som inte har ett betydande inflytande på den givna marknaden, utom när vissa bestämmelser, bland annat artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, är tillämpliga. Artikel 8.3 i tillträdesdirektivet utgör sålunda inte något hinder för att de nationella regleringsmyndigheterna, när de tillämpar artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, inför skyldigheter avseende priskontroll såsom dem som avses i artikel 13.1 i tillträdesdirektivet för operatörer som inte har ett betydande inflytande på den givna marknaden, under förutsättning att villkoren för att tillämpa nämnda artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster är uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, vad avser tillträdesdirektivet, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140, och vad avser direktivet om samhällsomfattande tjänster, i dess lydelse enligt direktiv 2009/136, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 42).

52 Av detta följer att de nationella regleringsmyndigheterna, med stöd av artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, får införa skyldigheter avseende priser som är jämförbara med dem som avses i artikel 13.1 i tillträdesdirektivet för en operatör som inte har ett betydande inflytande på

marknaden, men som kontrollerar tillträdet till slutanvändarna, om sådana skyldigheter utgör nödvändiga och proportionerliga åtgärder för att säkerställa att slutanvändarna kan få tillgång till tjänster via icke-geografiska nummer inom unionen (se, vad avser tillträdesdirektivet, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140, och vad avser direktivet om samhällsomfattande tjänster, i dess lydelse enligt direktiv 2009/136, dom KPN, C- 85/14, EU:C:2015:610, punkt 43).

53 De nationella regleringsmyndigheterna kan följaktligen bland annat, i samband med en tvist mellan operatörer, införa skyldigheter avseende priser, såsom reglerna för prissättning, mellan nämnda operatörer, av slutanvändarnas tillgång till tjänster via icke-geografiska nummer på någon av operatörernas nät, under förutsättning att sådana skyldigheter är nödvändiga och proportionerliga, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

54 Det ska för övrigt noteras att artiklarna 5.1, 5.3 och 8.4 i tillträdesdirektivet anger de villkor som ska vara uppfyllda av de skyldigheter som de nationella regleringsmyndigheterna inför för operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster enligt artiklarna 5.1 och 8 i det direktivet (se, vad avser nämnda direktiv, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 45).

55 I artikel 5.3 i tillträdesdirektivet föreskrivs särskilt att skyldigheter och villkor som införs bland annat i enlighet med punkt 1 ska vara objektiva, öppet redovisade, proportionella och icke-diskriminerande samt tillämpas i enlighet med förfarandena i artiklarna 6 och 7 i ramdirektivet (se, vad avser tillträdesdirektivet och ramdirektivet, i deras lydelse enligt direktiv 2009/140, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 46).

56 Enligt artikel 8.4 i tillträdesdirektivet ska skyldigheter i enlighet med denna artikel grundas på det fastställda problemets art, vara proportionella och motiverade mot bakgrund av målen i artikel 8 i ramdirektivet, och de ska endast införas efter samråd i enlighet med artiklarna 6 och 7 i ramdirektivet (se, vad avser tillträdesdirektivet och ramdirektivet, i deras lydelse enligt direktiv 2009/140, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 47).

57 Av det ovan anförda följer att en åtgärd, som den i det nationella målet, vilken vidtogs i enlighet med artiklarna 5.1 och 8.3 i tillträdesdirektivet, jämförda med artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, i syfte att säkerställa att en operatörs slutanvändare ges tillgång till tjänster via icke-geografiska nummer vilka tillhandahålls via en annan nationell operatörs nät, även måste uppfylla de villkor som det erinrats om i punkterna 52, 55 och 56 ovan.

58 Den hänskjutande domstolen frågar sig huruvida en nationell regleringsmyndighet, vid vilken en tvist mellan operatörer anhängiggjorts, får fastställa regler för prissättning genom att basera sig på kostnadsorienterade termineringstaxor vilka fastställts för en av dessa operatörer. EU-domstolen noterar härvid att artikel 13 i tillträdesdirektivet inte innehåller några sådana regler. Det ankommer följaktligen på de nationella regleringsmyndigheterna att fastställa dessa regler och att se till att de uppfyller villkoren i artikel 8.4 i detta direktiv.

59 Den hänskjutande domstolen frågar sig också huruvida en nationell regleringsmyndighet, med beaktande av den näringsfrihet som föreskrivs i artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, kan anta ett beslut, som det här aktuella, vilket ersätter ett avtal mellan de berörda operatörerna. I denna del noterar EU-domstolen att nämnda stadga, vilken trädde i kraft den 1 december 2009, inte är tillämplig i tiden (*ratione temporis*) på situationen i det nationella målet, då chefen för UKE antog sitt beslut den 6 maj 2009.

60 Enligt fast rättspraxis ingår emellertid rätten att idka näring eller utöva ett yrke, liksom för övrigt rätten till egendom, bland de allmänna principerna i unionsrätten. Dessa principer framstår emellertid inte som absoluta rättigheter, utan ska beaktas i förhållande till deras funktion i samhället. Följaktligen kan rätten att idka näring eller utöva ett yrke, liksom rätten till egendom, begränsas på det villkoret att

begränsningarna verkligen svarar mot ändamål av allmänintresse som unionen strävar efter och att de i förhållande till det eftersträvade målet inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande som skadar själva kärnan i de sålunda garanterade rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom Di Lenardo och Dilexport, C-37/02 och C-38/02, EU:C:2004:443, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

61 Det är emellertid klarlagt att det beslut som chefen för UKE antog den 6 maj 2009 antogs med stöd av en nationell lag vilken bland annat införlivade direktivet om samhällsomfattande tjänster och tillträdesdirektivet och att beslutet svarar mot ett ändamål av allmänintresse som erkänts av unionen, nämligen tillgång för slutanvändare i unionen till tjänster via icke-geografiska nummer. Detta beslut åsidosätter således inte näringsfriheten, under förutsättning att de skyldigheter som infördes i samband med att chefen för UKE löste tvisten mellan de berörda operatörerna var, såsom redan angetts i punkterna 55 och 56 ovan, nödvändiga och proportionella, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

62 Med beaktande av samtliga överväganden ovan ska den andra och den tredje frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 5.1 och 8.3 i tillträdesdirektivet, jämförda med artikel 28 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, ska tolkas så, att en nationell regleringsmyndighet, i samband med att den löser en tvist mellan två operatörer, kan införa en skyldighet för den ena operatören att säkerställa tillträde för slutanvändare till tjänster via icke-geografiska nummer vilka tillhandahålls på den andra operatörens nät samt, på grundval av artikel 13 i tillträdesdirektivet, fastställa sådana regler för prissättningen mellan dessa operatörer för detta tillträde som de som är aktuella i det nationella målet, under förutsättning att dessa skyldigheter är objektiva, öppet redovisade, proportionella och icke-diskriminerande och att de grundas på det fastställda problemets art och är motiverade mot bakgrund av de mål som anges i artikel 8 i ramdirektivet samt att de i förekommande fall tillämpas i enlighet med förfarandena i artiklarna 6 och 7 i ramdirektivet, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

Rättegångskostnader

63 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 (andra avdelningen) följande:

1) 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) ska tolkas så, att en medlemsstat kan föreskriva att en operatör som driver ett allmänt tillgängligt nät för elektronisk kommunikation är skyldig att säkerställa att alla slutanvändare av dess nät i denna stat, och inte enbart användare från andra medlemsstater, har tillgång till icke-geografiska nummer.

2) Artiklarna 5.1 och 8.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv), jämförda med artikel 28 i direktiv 2002/22, ska tolkas så, att en nationell regleringsmyndighet, i samband med att den löser en tvist mellan två operatörer, kan införa en skyldighet för den ena operatören att säkerställa tillträdet för slutanvändare till tjänster via icke-geografiska nummer vilka tillhandahålls på den andra operatörens nät samt, på grundval av artikel 13 i direktiv 2002/19, fastställa sådana regler för prissättningen mellan dessa operatörer för detta tillträde som de som är aktuella i det nationella målet, under förutsättning att dessa skyldigheter är objektiva, öppet redovisade, proportionella och

icke-diskriminerande och att de grundas på det fastställda problemets art och är motiverade mot bakgrund av de mål som anges i artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), samt att de i förekommande fall tillämpas i enlighet med förfarandena i artiklarna 6 och 7 i ramdirektivet, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

Underskrifter