Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

17. september 2015 *

»Præjudiciel forelæggelse — elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — forsyningspligt og brugerrettigheder — direktiv 2002/22/EF — artikel 28 — adgang til numre og tjenester — ikke-geografiske numre — direktiv 2002/19/EF — artikel 5, 8 og 13 — de nationale tilsynsmyndigheders beføjelser — priskontrol — transittjenester i forbindelse med opkald — national lovgivning, der pålægger udbydere af transittjenester i forbindelse med telefonopkald ikke at anvende højere takster for opkald til ikke-geografiske numre end for opkald til geografiske numre — virksomhed uden stærk position på markedet — kompetent national myndighed«

I sag C-85/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (administrativ appelret for økonomiske anliggender) (Nederlandene) ved afgørelse af 12. februar 2014, indgået til Domstolen den 18. februar 2014, i sagen:

KPN BV

mod

Autoriteit Consument en Markt (ACM),

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (refererende dommer) og C.G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. marts 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

— KPN BV ved advocaten L. Mensink, T. van der Vijver og C. Schillemans

— den nederlandske regering ved M. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato A. De Stefano

* Processprog: nederlandsk.

— Europa-Kommissionen ved F. Wilman, G. Braun og L. Nicolae, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. april 2015,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 28, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet) (EFT L 108, s. 51), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25. november 2009 (EUT L 337, s. 11, herefter »forsyningspligtdirektivet«).

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem KPN BV (herefter »KPN«) og Autoriteit Consument en Markt (ACM) (den nederlandske styrelse for forbrugere og markeder) vedrørende et pålæg ledsaget af en bøde om, at KPN skulle nedsætte sine takster for transittjenester i forbindelse med opkald til ikke-geografiske numre.

Retsforskrifter

EU-retten

De nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester

3 De nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester (herefter »de nye rammebestemmelser«), består af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT L 108, s. 33), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009 (EUT L 337, s. 37, herefter »rammedirektivet«), og de særdirektiver, der er knyttet hertil, nemlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT L 108, s. 21), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) (EFT L 108, s. 7), forsyningspligtdirektivet og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT L 201, s. 37).

– Rammedirektivet

4 Rammedirektivets artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

g) [n]ational forvaltningsmyndighed: den eller de instanser, der af en medlemsstat har fået til opgave at varetage de tilsynsopgaver, der pålægges i dette direktiv og i særdirektiverne

[…]

l) [s]ærdirektiver: [tilladelsesdirektivet], [adgangsdirektivet], [forsyningspligtdirektivet] og direktiv 2002/58 […]

[…]«

5 Rammedirektivets artikel 6 med overskriften »Høring og transparens« foreskriver, at der skal gennemføres nationale høringsprocedurer ved de nationale tilsynsmyndigheder for de interesserede parter, når de nationale tilsynsmyndigheder i medfør af dette direktiv eller af særdirektiverne agter at træffe foranstaltninger med væsentlige virkninger for det relevante marked.

6 Direktivets artikel 7 med overskriften »Konsolidering af det indre marked for elektronisk kommunikation« foreskriver bl.a. en pligt for en medlemsstats tilsynsmyndigheder til over for Europa-Kommissionen og tilsynsmyndighederne i de øvrige medlemsstater at stille udkastet til den foranstaltning, som de agter at træffe i de tilfælde, der er omhandlet i artiklens stk. 3, til rådighed. Direktivets artikel 7a fastsætter procedurer for ensartet anvendelse af afhjælpende foranstaltninger, som bl.a. vedrører indførelse, ændring eller ophævelse af diverse pligter for operatørerne.

7 Rammedirektivets artikel 8 definerer de politiske mål og tilsynsprincipper, som de nationale tilsynsmyndigheder skal sikre iagttaget under udførelsen af deres tilsynsopgaver, der er omhandlet i dette direktiv og i særdirektiverne.

8 Direktivets artikel 16 fastsætter bestemmelser vedrørende gennemførelsen af markedsanalyseproceduren.

– Forsyningspligtdirektivet

9 I henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 2, litra d) og f) forstås ved:

»d) »[G]eografisk nummer«: et nummer fra den nationale telefonnummerplan, hvor en del af talstrukturen indeholder en geografisk information, der anvendes til at dirigere opkald til nettermineringspunktets (NTP) fysiske placering.

[…]

f) »Ikke-geografiske numre«: et nummer fra den nationale nummerplan, som ikke er et geografisk nummer. Det omfatter bl.a. mobil-, frikalds- og overtakseringsnumre.«

10 Direktivets artikel 28, stk. 1, med overskriften »Mulighed for at kalde numre og benytte tjenester« bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at de relevante nationale myndigheder, hvor det er teknisk og økonomisk muligt, og bortset fra de tilfælde, hvor den opkaldte abonnent af kommercielle grunde har valgt at begrænse adgangen for parter, som foretager opkald fra bestemte geografiske områder, træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at slutbrugerne kan:

a) få forbindelse med og benytte tjenester, der bruger ikke-geografiske numre inden for [Den Europæiske Union], og

b) forbindelse med alle numre, der udbydes i [EU], uanset hvilken teknologi og hvilket udstyr operatøren anvender, herunder numrene i medlemsstaternes nationale nummerplaner, numrene i [det europæiske telefonnummerområde, herefter »ETNS«] og de internationale frikaldsnumre (UIFN).

[…]«

– Adgangsdirektivet

11 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) (EFT L 108, s. 7), som ændret ved direktiv 2009/140 (herefter »adgangsdirektivet«), bestemmer:

»1. Inden for rammerne af [rammedirektivet] fastlægges der i nærværende direktiv harmoniserede regler for, hvordan medlemsstaterne kan regulere adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter. Formålet er med udgangspunkt i principperne for det indre marked at opstille et regelsæt for forholdene mellem leverandører af net og tjenester med henblik på at skabe holdbar konkurrence, interoperabilitet mellem elektroniske kommunikationstjenester og fordele for forbrugerne.

2. Direktivet fastlægger rettigheder og pligter for udbydere og for virksomheder, der anmoder om samtrafik og/eller adgang til deres net eller tilhørende faciliteter. Der opstilles målsætninger for de nationale tilsynsmyndigheder med hensyn til adgang og samtrafik og fastsættes procedurer, der sikrer, at de forpligtelser, der fastlægges af de nationale tilsynsmyndigheder, revurderes og om nødvendigt trækkes tilbage, så snart de tilsigtede mål er nået. Slutbrugernes adgang er ikke omfattet af dette direktiv.«

12 Adgangsdirektivets artikel 5 med overskriften »De nationale tilsynsmyndigheders beføjelser og ansvar i forbindelse med netadgang og samtrafik« bestemmer:

»1. De nationale tilsynsmyndigheder skal med henblik på at virkeliggøre målsætningerne i artikel 8 i [rammedirektivet] tilskynde til og, når det er hensigtsmæssigt, sørge for, at der i henhold til bestemmelserne i dette direktiv etableres den fornødne adgang og samtrafik og sikres interoperabilitet mellem tjenesterne, samt varetage deres ansvar med henblik på at fremme effektivitet, holdbar konkurrence, effektive investeringer og innovation samt skabe flest mulige fordele for slutbrugerne.

Med forbehold af de foranstaltninger, der kan træffes vedrørende virksomheder med stærk markedsposition i henhold til artikel 8, skal de nationale tilsynsmyndigheder navnlig:

a) i det omfang, det er nødvendigt for at sikre end-to-end-forbindelse, kunne indføre forpligtelser for virksomheder, der kontrollerer adgangen til slutbrugere, herunder i begrundede tilfælde pligt til sammenkoble deres net, hvis det ikke allerede er sket

ab) i begrundede tilfælde og i det omfang, det er nødvendigt, kunne forpligte de virksomheder, der kontrollerer adgangen til slutbrugerne, til at gøre deres tjenester interoperable

[…]

2. Forpligtelser og betingelser, der indføres i overensstemmelse med stk. 1, skal være objektive, transparente, forholdsmæssige og ikke-diskriminerende og skal gennemføres efter procedurerne i artikel 6, 7 og 7a i [rammedirektivet].

3. Hvad angår adgang og samtrafik, jf. stk. 1, sørger medlemsstaterne for, at den nationale tilsynsmyndighed kan gribe ind på eget initiativ, når det er begrundet i hensynet til at sikre de politiske målsætninger i artikel 8 i [rammedirektivet], jf. bestemmelserne i nærværende direktiv og procedurerne i artikel 6 og 7, 20 og 21 i [rammedirektivet].«

13 Adgangsdirektivets artikel 8 med overskriften »Fastlæggelse, ændring eller tilbagetrækning af forpligtelser« bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder har beføjelse til at pålægge de forpligtelser, der er beskrevet i artikel 9-13a.

2. Såfremt det som resultat af en markedsanalyse, der er foretaget ifølge artikel 16 i [rammedirektivet], fastslås, at en udbyder har en stærk markedsposition på et bestemt marked, pålægger de nationale tilsynsmyndigheder forpligtelserne i artikel 9-13 i nærværende direktiv i fornødent omfang.

3. Med forbehold af

[…]

— bestemmelserne i artikel 12 og 13 i [rammedirektivet] betingelse 7 i afdeling B i bilaget til [tilladelsesdirektivet] som anvendt i medfør af artikel 6, stk. 1, i dette direktiv, og i artikel 27, 28 og 30 i [forsyningspligtdirektivet] […], der også indeholder forpligtelser for andre virksomheder end dem, for hvilke det er fastslået, at de har en stærk markedsposition […]

[…]

kan nationale tilsynsmyndigheder ikke pålægge udbydere, der ikke er blevet udpeget i henhold til stk. 2, de forpligtelser, der er nævnt i artikel 9-13.

[…]

4. Forpligtelser, der pålægges i henhold til denne artikel, skal tage udgangspunkt i det konkrete problem, være forholdsmæssige og berettigede i lyset af de målsætninger, der er fastlagt i artikel 8 i [rammedirektivet]. Sådanne forpligtelser kan kun pålægges efter høring i overensstemmelse med artikel 6 og 7 i nævnte direktiv.

[…]«

14 Adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, med overskriften »Forpligtelser vedrørende priskontrol og omkostningsregnskaber« bestemmer følgende:

»De nationale tilsynsmyndigheder kan i medfør af bestemmelserne i artikel 8 pålægge forpligtelser vedrørende omkostningsdækning og priskontrol, herunder forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser og udarbejdelse af omkostningsregnskabssystemer i forbindelse med udbud af bestemte former for samtrafik og/eller adgang, såfremt en markedsanalyse viser, at den pågældende udbyder som følge af en utilstrækkelig konkurrence vil kunne opretholde sine priser på et unaturligt højt niveau eller opretholde en prisklemme til skade for slutbrugerne. […]«

Direktiv 2009/136

15 46. betragtning til direktiv 2009/136 lyder:

»Et enhedsmarked indebærer, at slutbrugerne kan få forbindelse med alle numre i andre medlemsstaters nationale nummerplaner og benytte tjenester, der bruger ikke-geografiske numre inden for Fællesskabet, herunder bl.a. frikalds- og overtakseringsnumre. […] Der bør ikke lægges hindringer i vejen for opkald på tværs af grænserne til numre og benyttelse af de dertil knyttede

tjenester, undtagen i objektivt velbegrundede tilfælde, som f.eks. når det er nødvendigt for at bekæmpe svig eller misbrug […], hvor nummeret er defineret som rent nationalt […], eller hvor det ikke er teknisk eller økonomisk muligt […]«

Nederlandsk ret

16 Artikel 65 i Telecommunicatiewe (telekommunikationsloven, herefter »Tw«), som gennemførte forsyningspligtdirektivets artikel 28 i national ret, bestemmer:

»1. Udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet eller offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester, som herved kontrollerer adgangen til slutbrugerne, skal sikre, at alle slutbrugere, der befinder sig i Den Europæiske Union, har adgang til alle:

a. numre, der er tildelt i Den Europæiske Union fra en national nummerplan

b. numre fra [ETNS] og

c. numre, der er tildelt af [Den Internationale Telekommunikationsunion (ITU)]

og kan gøre brug af tjenester ved anvendelse af de i litra a)-c) omhandlede numre, medmindre dette ikke er teknisk og økonomisk gennemførligt, eller en abonnent har besluttet at begrænse adgangen for opkald fra brugere, der befinder sig i bestemte geografiske områder.

2. Ved eller i henhold til bekendtgørelse kan der fastsættes nærmere regler til sikring af den i stk. 1 omhandlede forpligtelse. Disse regler kan bl.a. vedrøre gebyrer for adgangen til de i stk. 1 omhandlede numre.

3. De i stk. 2 omhandlede regler kan være forskellige for de kategorier af udbydere, der er fastsat i disse regler, herunder de udbydere, der er omhandlet i stk. 1. Der kan i disse regler overdrages opgaver og tildeles beføjelser til [ACM].«

17 Besluit Interoperabiliteit (afgørelse om interoperabilitet, herefter »BI«) blev vedtaget på grundlag af Tw. BI's artikel 5 har i den affattelse, der trådte i kraft den 1. juli 2013, følgende ordlyd:

»1. En udbyder af offentligt tilgængelige telefonitjenester eller en af denne afgørelse omfattet udbyder af offentlige elektroniske kommunikationstjenester, som herved kontrollerer adgangen for slutbrugere, skal sikre, at slutbrugere kan gøre brug af tjenester ved anvendelse af ikke-geografiske numre inden for den Europæiske Union.

2. Den i stk. 1 nævnte forpligtelse indebærer under alle omstændigheder, at de i stk. 1 omhandlede udbydere af offentligt tilgængelige telefonitjenester og af offentlige elektroniske kommunikationsnet for opkald til et nummer fra serien 0800, 084, 085, 087, 088, 0900, 0906, 0909, 116, 14 eller 18 anvender et gebyr eller en anden form for vederlag, der kan sammenlignes med de gebyrer og andre former for vederlag, som disse udbydere anvender for opkald til geografiske numre, og at de kun anvender herfra afvigende gebyrer eller vederlag, når dette er nødvendigt for at dække de ekstra omkostninger, der er forbundet med opkaldene til disse ikke-geografiske numre.

3. Der kan ved ministeriel bekendtgørelse fastsættes nærmere regler vedrørende den i stk. 1 omhandlede forpligtelse.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 KPN leverer transittjenester i forbindelse med opkald til ikke-geografiske numre i Nederlandene, som udgør ca. 20% af selskabets trafik til disse numre.

19 Efter at ACM havde konstateret, at KPN i strid med BI's artikel 5 anvendte højere takster for transittjenester i forbindelse med opkald til ikke-geografiske numre end for tilsvarende tjenester i forbindelse med geografiske numre, og at denne forskel ikke var begrundet i ekstra omkostninger, udstedte den i sin egenskab af national tilsynsmyndighed ved en afgørelse af 18. oktober 2013 et pålæg til KPN om, at selskabet skulle justere sine takster, og at det ellers ville ifalde dagbøder på 25 000 EUR og maksimalt 5 mio. EUR.

20 KPN har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse for College van Beroep voor het bedrijfsleven.

21 Til støtte for søgsmålet har KPN bl.a. gjort gældende, at BI's artikel 5 ikke er i overensstemmelse med de nye rammebestemmelser, som kun tillader priskontrol i forhold til operatører, der har en stærk position på markedet, og kun efter at der er foretaget en markedsanalyse. Tilsvarende er KPN af den opfattelse, at selskabet i sin egenskab af udbyder af transittjenester i forbindelse med opkald ikke henhører under BI's artikel 5. Selskabet har imidlertid gjort gældende, at ACM's afgørelse er uforholdsmæssig og støttet på en utilstrækkelig begrundelse, for så vidt som denne myndighed med urette fandt, at BI's artikel 5 skal fortolkes således, at de ekstra omkostninger, der er forbundet med levering af transittjenester i forbindelse med opkald, ikke kunne være højere end dem, der er støttet på en rent omkostningsbaseret vurdering. I denne forbindelse har KPN gjort gældende, at taksten for de transittjenester i forbindelse med opkald, som selskabet udbyder, har ringe indvirkning på den samlede takst, og at prisen for transittjenester i forbindelse med opkald til ikke-geografiske numre er rimelig.

22 ACM har begrundet sin afgørelse med, at reglen om ensartethed i priserne for transittjenester i forbindelse med opkald er støttet på forsyningspligtdirektivets artikel 28, som pålægger medlemsstaterne at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at slutbrugerne frit kan få forbindelse med tjenester, der bruger ikke-geografiske numre, og som således gør det muligt at bekæmpe hindringer for denne adgang, der er en følge af anvendelsen af for høje priser.

23 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt BI's artikel 5 er forenelig med EU-retten, henset til, at denne artikel er støttet på Tw's artikel 6.5, som gennemfører forsyningspligtdirektivets artikel 28. Retten har i denne forbindelse rejst spørgsmålet, om den omstændighed, at BI's artikel 5 ikke foreskriver, at der skal foretages en markedsundersøgelse forud for vedtagelsen af en takstregulering, er forenelig med forsyningspligtdirektivets artikel 28.

24 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at ordene »alle nødvendige foranstaltninger«, som er indeholdt i forsyningspligtdirektivets artikel 28, indikerer, at vedtagelsen af en takstregulering principielt er tilladt. Idet retten har anført, at det i 46. betragtning til direktiv 2009/136 antydes, at formålet med forsyningspligtdirektivets artikel 28 kun er at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre den grænseoverskridende telefontrafik mellem medlemsstaterne, rejses ifølge den forelæggende ret det spørgsmål, om den pågældende artikel kan fortolkes således, at de relevante nationale myndigheder, når det er teknisk muligt at foretage grænseoverskridende opkald til ikke-geografiske numre, kan træffe foranstaltninger med henblik på fjernelse af de hindringer, som taksterne udgør.

25 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den omstændighed, at takster anses for en hindring for adgangen til tjenester, der bruger ikke-geografiske numre, kan være afhængig af, i hvor høj grad disse takster overstiger de takster, der anvendes ved opkald til geografiske numre.

26 Retten har i denne forbindelse anført for det første, at taksterne for transittjenester i forbindelse med opkald til ikke-geografiske numre kan være så høje, at de kan indebære, at slutbrugerne afstår fra at benytte disse tjenester. For det andet kan det ifølge retten lægges til grund, at enhver forhøjelse af prisen for transittjenester i forbindelse med opkald til ikke-geografiske numre indebærer en vis nedgang i efterspørgslen af de pågældende tjenester. Ifølge den pågældende ret kan anvendelsen af højere takster for adgang til transittjenester i forbindelse med opkald til ikke-geografiske numre end for geografiske numre have en marginal virkning. Den forelæggende ret har rejst spørgsmålet, om det i sidstnævnte tilfælde kan hævdes, at slutbrugerne ikke har adgang til de tjenester, der anvender ikke-geografiske numre. Den har endvidere anført, at ACM's afgørelse kun vedrører de takster, der er faktureret af KPN for transittjenester i forbindelse med opkald til ikke-geografiske numre, som udgør ca. 20% af selskabets trafik til disse numre.

27 Endvidere har den forelæggende ret rejst spørgsmålet, om forsyningspligtdirektivets artikel 28, stk. 1, giver mulighed for, at en takstregulering indføres af en anden myndighed end den nationale tilsynsmyndighed, der udøver den kompetence, som er omhandlet i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, og at denne sidstnævnte myndighed er enekompetent til at anvende denne regulering.

28 På denne baggrund har College van Beroep voor het bedrijfsleven besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det efter forsyningspligtdirektivets artikel 28 tilladt, at der pålægges en takstregulering, uden at det af en markedsanalyse er fremgået, at en part har en stærk markedsposition med hensyn til den regulerede tjeneste, mens det uden videre er teknisk muligt at foretage grænseoverskridende opkald til ikke-geografiske numre, og den eneste hindring for adgang til disse numre består i, at der anvendes takster, hvorefter et opkald til et ikke-geografisk nummer er dyrere end et opkald til et geografisk nummer?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, [opstår] følgende to spørgsmål:

a) Gælder beføjelsen til takstregulering også, såfremt højere takster kun har en begrænset virkning på mængden af opkald til ikke-geografiske numre?

b) I hvilket omfang kan de nationale retter stadigt afgøre, om en i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 28 nødvendig takstregulering ikke er uforholdsmæssigt bebyrdende for transitudbyderen i forhold til de formål, der forfølges hermed?

3) Lader forsyningspligtdirektivets artikel 28, stk. 1, den mulighed stå åben, at de i denne bestemmelse omhandlede foranstaltninger udfærdiges af en anden myndighed end [den nationale tilsynsmyndighed], som udøver den i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, nævnte beføjelse, og at denne sidstnævnte myndighed er enekompetent til at anvende reguleringen?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første og det andet spørgsmål

29 Med det første og det andet spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at den gør det muligt for en kompetent national myndighed at pålægge en takstforpligtelse, såsom den i hovedsagen omhandlede, i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 28 for at fjerne en hindring for opkald til ikke-geografiske numre inden for EU, som ikke er af teknisk karakter, men som følger af anvendte takster, uden at der er foretaget en markedsanalyse, der godtgør, at den omhandlede virksomhed har en stærk position på markedet. I bekræftende fald har den forelæggende ret rejst spørgsmålet, om en sådan forpligtelse kan

pålægges, såfremt taksternes indvirkning på mængden af opkald til ikke-geografiske numre er begrænset, og om den nationale ret råder over et skøn med hensyn til spørgsmålet, om en sådan forpligtelse udgør en uforholdsmæssig byrde for udbyderen af transittjenester i forbindelse med opkald.

30 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den i hovedsagen omhandlede takstforpligtelse blev pålagt KPN, som leverer transittjenester i forbindelse med opkald til ikke-geografiske numre. Disse tjenester består i at dirigere opkald fra netværket fra en udbyder af elektroniske kommunikationstjenesters netværk til en anden udbyders netværk ved hjælp af et intermediært netværk, der tilhører den virksomhed, som leverer de pågældende transittjenester. Denne forpligtelse blev pålagt for at sikre en ensartethed i priserne for transittjenester i forbindelse med opkald til ikke-geografiske numre og priserne for samme tjenester til geografiske numre og for at nå det mål, der er omhandlet i forsyningspligtdirektivets artikel 28.

31 I denne forbindelse bemærkes, at forsyningspligtdirektivets artikel 28, stk. 1, litra a), bestemmer, at medlemsstaterne sikrer, at de relevante nationale myndigheder, hvor det er teknisk og økonomisk muligt, og bortset fra de tilfælde, hvor den opkaldte abonnent af kommercielle grunde har valgt at begrænse adgangen for parter, som foretager opkald fra bestemte geografiske områder, træffer alle nødvendige foranstaltninger til sikring navnlig af, at slutbrugerne har adgang til de tjenester, der bruger ikke-geografiske numre inden for EU.

32 Hverken artikel 28, stk. 1, litra a), i forsyningspligtdirektivet eller nogen anden bestemmelse i samme direktiv præciserer, hvad der skal forstås ved »alle nødvendige foranstaltninger« eller karakteren af disse foranstaltninger, eller om de nationale tilsynsmyndigheder har kompetence til at træffe sådanne foranstaltninger, således at det spørgsmål opstår, om en takstforpligtelse, såsom den i hovedsagen omhandlede, kan pålægges med henblik på at nå det mål, der er omhandlet i denne artikel. Under disse omstændigheder skal det undersøges, om rammedirektivet og de øvrige særdirektiver, der udgør harmoniserede rammer for regulering af net og -tjenester, indeholder angivelser, der gør det muligt at besvare dette spørgsmål.

33 Ifølge Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, præmis 32).

34 I denne forbindelse bemærkes, at det følger af adgangsdirektivets artikel 1, stk. 1 og 2, at der inden for rammerne af rammedirektivet fastlægges harmoniserede regler for, hvordan medlemsstaterne kan regulere adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter. Formålet med dette direktiv er med udgangspunkt i principperne for det indre marked at opstille et regelsæt for forholdene mellem leverandører af net og tjenester med henblik på at skabe holdbar konkurrence, interoperabilitet mellem elektroniske kommunikationstjenester og fordele for forbrugerne. Adgangsdirektivet opstiller målsætninger for de nationale tilsynsmyndigheder med hensyn til adgang og samtrafik.

35 Adgangsdirektivets artikel 5, stk. 1, første afsnit, omhandler de nationale tilsynsmyndigheders beføjelser og ansvar i forbindelse med netadgang og samtrafik. Det fremgår af bestemmelsen, at disse myndigheder med henblik på at virkeliggøre målsætningerne i rammedirektivets artikel 8 skal tilskynde til og, når det er hensigtsmæssigt, sørge for, at der etableres den fornødne adgang og samtrafik og sikres interoperabilitet mellem tjenesterne, samtidig med at de skal fremme den økonomiske effektivitet, fremme en holdbar konkurrence samt skabe flest mulige fordele for slutbrugerne (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Polen, C-227/07, EU:C:2008:620, præmis 64).

36 Det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at det fremgår af ordlyden af artikel 5, stk. 1, første afsnit, i adgangsdirektivet, at de nationale tilsynsmyndigheder har til opgave at sørge for, at der etableres den fornødne adgang og samtrafik og sikres interoperabilitet mellem tjenesterne med midler, som ikke er udtømmende opremset (jf. i denne retning dom TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, præmis 58).

37 I denne forbindelse skal de nævnte myndigheder i overensstemmelse med direktivets artikel 5, stk. 1, andet afsnit, litra a), med forbehold af de foranstaltninger, der kan træffes vedrørende virksomheder med stærk markedsposition i henhold til direktivets artikel 8 kunne indføre »forpligtelser for virksomheder, der kontrollerer adgangen til slutbrugere, herunder i begrundede tilfælde pligt til at sammenkoble deres net«, med det ene formål at sikre end-to-end forbindelse (jf. i denne retning dom TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, præmis 59).

38 Adgangsdirektivets artikel 5, stk. 3, vedrører ligeledes adgang og samtrafik og foreskriver, at der skal tildeles de nationale tilsynsmyndigheder en beføjelse til selvstændig indgriben, idet den bestemmer, at de pågældende myndigheder bl.a. kan gribe ind på eget initiativ for at sikre målsætningerne i rammedirektivets artikel 8, jf. adgangsdirektivets bestemmelser og de procedurer, der navnlig er omhandlet i rammedirektivets artikel 6 og 7.

39 Disse bestemmelser i rammedirektivet og adgangsdirektivet gør det således muligt for de nationale tilsynsmyndigheder at træffe foranstaltninger over for en virksomhed, der ikke har en stærk markedsposition, men som kontrollerer adgangen til slutbrugere (jf. i denne retning dom TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, præmis 62).

40 Ifølge adgangsdirektivets artikel 8 skal medlemsstaterne sikre, at de nationale tilsynsmyndigheder har beføjelse til at pålægge de forpligtelser, der er beskrevet i direktivets artikel 9-13a og bl.a. de forpligtelser vedrørende priskontrol i henhold til det pågældende direktivs artikel 13. Det følger af samme direktivs artikel 8, stk. 2, at såfremt det som resultat af en markedsanalyse, der er foretaget ifølge rammedirektivets artikel 16, fastslås, at en udbyder har en stærk markedsposition på et bestemt marked, pålægger de nationale tilsynsmyndigheder de pågældende forpligtelser.

41 I henhold til adgangsdirektivets artikel 8, stk. 3, og med forbehold af visse bestemmelser, herunder forsyningspligtdirektivets artikel 28, som pålægger forpligtelser for andre virksomheder end dem, der er udpeget til at have en stærk position på markedet, kan de nationale tilsynsmyndigheder kun pålægge de forpligtelser vedrørende priskontrol, der bl.a. er defineret i adgangsdirektivets artikel 13, over for de operatører, der er udpeget til at have en stærk markedsposition i henhold til samme direktivs artikel 8, stk. 2.

42 Følgelig og som anført af generaladvokaten i punkt 47 i forslaget til afgørelse skal adgangsdirektivets artikel 8, stk. 3, fortolkes således, at de nationale tilsynsmyndigheder kun må pålægge operatører, der ikke har en stærk position på det konkrete marked, forpligtelser vedrørende priskontrol såsom dem, der er omhandlet i adgangsdirektivets artikel 13, i medfør af visse bestemmelser og navnlig forsyningspligtdirektivets artikel 28. Adgangsdirektivets artikel 8, stk. 3, er således ikke til hinder for, at forpligtelser vedrørende priskontrol såsom dem, der er omhandlet i direktivets artikel 13, stk. 1, pålægges en operatør, der ikke har en stærk markedsposition i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 28, for så vidt som betingelserne for anvendelse af denne bestemmelse er opfyldt.

43 Det følger heraf, at de nationale tilsynsmyndigheder kan pålægge takstforpligtelser svarende til dem, der er omhandlet i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 28 over for operatører, der ikke har en stærk position på det konkrete marked, men som kontrollerer adgangen for slutbrugere, såfremt en sådan forpligtelse udgør en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning til at sikre, at slutbrugerne har adgang til tjenester, der bruger

ikke-geografiske numre inden for EU, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve på baggrund af samtlige relevante omstændigheder og navnlig virkningen af de omhandlede takster på slutbrugernes adgang til de pågældende tjenester.

44 En sådan fortolkning er i øvrigt i overensstemmelse med det formål, der forfølges med forsyningspligtdirektivets artikel 28, som bl.a. består i at sikre adgang til tjenester, der bruger ikke-geografiske numre inden for EU, samt forsyningspligtdirektivets formål, som med udgangspunkt i principperne for det indre marked er at opstille et regelsæt for forholdene mellem leverandører af net og tjenester med henblik på at skabe holdbar konkurrence, interoperabilitet mellem elektroniske kommunikationstjenester og fordele for forbrugerne.

45 Det bemærkes endvidere, at adgangsdirektivets artikel 5, stk. 1 og 2, og artikel 8, stk. 4, fastsætter de betingelser, som de forpligtelser, som de nationale tilsynsmyndigheder pålægger de operatører, der udbyder elektroniske kommunikationsnet og -tjenester i henhold til direktivets artikel 5, stk. 1, og artikel 8, skal opfylde.

46 Adgangsdirektivets artikel 5, stk. 2, bestemmer således, at de forpligtelser og betingelser, der indføres i overensstemmelse med stk. 1, skal være objektive, transparente, forholdsmæssige og ikke-diskriminerende og skal gennemføres efter procedurerne i rammedirektivets artikel 6, 7 og 7a.

47 Ifølge adgangsdirektivets artikel 8, stk. 4, skal de forpligtelser, der pålægges i henhold til denne artikel, tage udgangspunkt i det konkrete problem, være forholdsmæssige og begrundede i lyset af de målsætninger, der er fastlagt i rammedirektivets artikel 8, og de kan kun pålægges efter høring i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 6 og 7.

48 Det følger af samtlige disse oplysninger, at en takstforpligtelse som den i hovedsagen omhandlede, der indføres i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 28, ligeledes skal opfylde de betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 43, 46 og 47, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

49 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det andet forelagte spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at den giver en kompetent national myndighed mulighed for at pålægge en takstforpligtelse, såsom den i hovedsagen omhandlede, i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 28 for at fjerne en hindring for opkald til ikke-geografiske numre inden for EU, som ikke er af teknisk karakter, men som følger af anvendte takster, uden at der er foretaget en markedsanalyse, der godtgør, at den omhandlede virksomhed har en stærk position på markedet, såfremt en sådan forpligtelse udgør en nødvendig foranstaltning til sikring af, at slutbrugerne har adgang til de tjenester, der bruger ikke-geografiske numre inden for EU. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om denne bestemmelse er opfyldt, og om takstforpligtelsen er objektiv, gennemsigtig, forholdsmæssig, støttet på problemets karakter og begrundet i de formål, der er opregnet i rammedirektivets artikel 8, og at procedurerne i rammedirektivets artikel 6, 7 og 7a er iagttaget.

Om det tredje spørgsmål

50 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at en medlemsstat kan foreskrive, at en takstforpligtelse i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 28, såsom den i hovedsagen omhandlede, pålægges af en anden national myndighed end den nationale tilsynsmyndighed, som generelt har ansvaret for at anvende de nye rammebestemmelser.

51 Forsyningspligtdirektivets artikel 28 bestemmer, at de foranstaltninger, den omfatter, træffes af de »relevante nationale myndigheder«. Begrebet »relevante nationale myndigheder« er imidlertid hverken defineret i rammedirektivet eller i forsyningspligtdirektivet.

52 Det skal imidlertid i denne forbindelse bemærkes, at rammedirektivets artikel 2, litra g), definerer en national tilsynsmyndighed som den eller de instanser, der af en medlemsstat har fået til opgave at varetage de tilsynsopgaver, der pålægges i dette direktiv og i de særdirektiver, der er omhandlet i direktivets artikel 2, litra l). Denne definition finder i henhold til forsyningspligtdirektivet artikel 2, stk. 1, anvendelse i forbindelse med dette direktiv, som udgør et af de særdirektiver, der er omtalt i rammedirektivets artikel 2, litra l).

53 Selv om medlemsstaterne ifølge Domstolens praksis har adgang til at vælge de fremgangsmåder og midler, der skal sikre direktivets gennemførelse, berører denne adgang ikke forpligtelsen for hver medlemsstat, som direktivet retter sig til, til at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål (jf. dom Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, præmis 24, og Base m.fl., C-389/08, EU:C:2010:584, præmis 26).

54 Endvidere har Domstolen allerede fastslået, at medlemsstaterne i henhold til rammedirektivets artikel 3 navnlig skal sikre, at alle opgaver, de nationale tilsynsmyndigheder har fået pålagt, varetages af et kompetent organ, garantere de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed, idet de sikrer, at de er retligt adskilt fra og funktionelt uafhængige af alle organisationer, der udbyder elektroniske kommunikationsnet, elektronisk kommunikationsudstyr eller elektroniske kommunikationstjenester, og sikre, at de nationale tilsynsmyndigheder udøver deres beføjelser upartisk og transparent. I overensstemmelse med samme direktivs artikel 4 skal disse myndigheders afgørelser endvidere effektivt kunne påklages til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter (jf. dom Base m.fl., C-389/08, EU:C:2010:584, præmis 29).

55 I henhold til rammedirektivets artikel 3, stk. 2, 4 og 6, skal medlemsstaterne ikke blot garantere de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed, idet de sikrer, at de er retligt adskilt fra og funktionelt uafhængige af alle organisationer, der udbyder elektroniske kommunikationsnet, elektronisk kommunikationsudstyr eller elektroniske kommunikationstjenester, men skal endvidere på en let tilgængelig måde offentliggøre, hvilke opgaver der udføres i henhold til de nye rammebestemmelser af de pågældende myndigheder, navnlig hvor disse opgaver er fordelt på flere organer, og meddele Kommissionen navnene på de myndigheder, der har fået tildelt opgaver, samt disses respektive ansvarsområder (jf. i denne retning dom Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, præmis 25, og UPC Nederland, C-518/11, EU:C:2013:709, præmis 52).

56 Selv når sådanne tildelinger blot henhører delvist under en anden national myndighed end den nationale tilsynsmyndighed, der generelt har ansvaret for at anvende de nye rammebestemmelser, påhviler det derfor hver medlemsstat at sikre, at denne anden myndighed hverken direkte eller indirekte involveret i »reguleringsopgaver« i rammedirektivets forstand (jf. i denne retning dom Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, præmis 26).

57 Det følger heraf, at EU-retten giver mulighed for, at en medlemsstat tildeler opgaver, der følger af anvendelsen af de nye rammebestemmelser, til flere instanser med forbehold for, at hver enkelt af disse instanser ved udøvelsen af deres funktioner opfylder de betingelser vedrørende kompetence, uafhængighed, upartiskhed og gennemsigtighed, som følger af rammedirektivet, og at de afgørelser, som hver enkelt af disse instanser træffer inden for rammerne af disse funktioner, effektivt kan påklages til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om den nationale tilsynsmyndighed, der har vedtaget den i hovedsagen omhandlede takstregulering, opfylder samtlige disse betingelser.

58 På baggrund af det ovenstående skal det tredje forelagte spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at en medlemsstat kan foreskrive, at en takstforpligtelse i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 28, såsom den i hovedsagen omhandlede, pålægges af en anden national myndighed end den nationale tilsynsmyndighed, der generelt har til opgave at anvende de nye rammebestemmelser, med forbehold for, at denne myndighed opfylder de betingelser vedrørende

kompetence, uafhængighed, upartiskhed og gennemsigtighed, som er fastsat i rammedirektivet, og at de afgørelser, den træffer, effektivt kan påklages til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagens omkostninger

59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) **EU-retten skal fortolkes således, at den giver en kompetent national myndighed mulighed for at pålægge en takstforpligtelse, såsom den i hovedsagen omhandlede, i henhold til artikel 28 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25. november 2009, for at fjerne en hindring for opkald til ikke-geografiske numre inden for Den Europæiske Union, som ikke er af teknisk karakter, men som følger af anvendte takster, uden at der er foretaget en markedsanalyse, der godtgør, at den omhandlede virksomhed har en stærk position på markedet, såfremt en sådan forpligtelse udgør en nødvendig foranstaltning til sikring af, at slutbrugerne har adgang til de tjenester, der bruger ikke-geografiske numre inden for EU.**

   Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om denne bestemmelse er opfyldt, og om takstforpligtelsen er objektiv, gennemsigtig, forholdsmæssig, støttet på problemets karakter og begrundet i de formål, der er opregnet i artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009, og at procedurerne i artikel 6, 7 og 7a i direktiv 2002/21, som ændret ved direktiv 2009/140, er iagttaget.

2) **EU-retten skal fortolkes således, at en medlemsstat kan foreskrive, at en takstforpligtelse i henhold til artikel 28 i direktiv 2002/22, som ændret ved direktiv 2009/136, såsom den i hovedsagen omhandlede, pålægges af en anden national myndighed end den nationale tilsynsmyndighed, der generelt har til opgave at anvende EU's rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, med forbehold for, at denne myndighed opfylder de betingelser vedrørende kompetence, uafhængighed, upartiskhed og gennemsigtighed, som er fastsat i direktiv 2002/21, som ændret ved direktiv 2009/140, og at de afgørelser, den træffer, effektivt kan påklages til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

Underskrifter