DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

6. marts 2008 *

I sag C-82/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunal Supremo (Spanien) ved afgørelse af 23. januar 2007, indgået til Domstolen den 15. februar 2007, i sagen:

Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

mod

Administración del Estado,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne L. Bay Larsen, K. Schiemann, P. Kūris (refererende dommer) og C. Toader,

* Processprog: spansk.

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ved procurador F. Ramos Cea og abogado M. Sánchez Blanco

— den spanske regering ved M. Muñoz Pérez, som befuldmægtiget

— den belgiske regering først ved A. Hubert, derefter ved C. Pochet, som befuldmægtigede

— den græske regering ved S. Spyropoulos, I. Pouli og S. Trekli, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili

— den nederlandske regering ved C. Wissels og M. de Grave, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Vidal Puig, som befuldmægtiget,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 2, og artikel 10, stk. 1, i 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, herefter »rammedirektivet«), sammenholdt med ellevte betragtning hertil.

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag anlagt af Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (herefter »CMT«) med påstand om hel eller delvis annullation af kongeligt dekret 2296/2004 om godkendelse af bekendtgørelsen om markeder for elektronisk kommunikation, adgang til nettene og nummerering (Real Decreto

2296/2004 por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración) af 10. december 2004 (BOE nr. 341 af 30.12.2004, s. 42372) samt af visse afsnit i den nationale telefonnummerplan, der udgør bilag til nævnte kongelige dekret, idet de er i strid med lov nr. 32/2003 om telekommunikation (Ley General 32/2003 de Telecomunicaciones) af 3. november 2003 (BOE nr. 264 af 4.11.2003, s. 38890, herefter »LGT«), hvorved rammedirektivet er gennemført i national ret.

Fællesskabsbestemmelser

3 Det anføres i ellevte betragtning til rammedirektivet:

»I overensstemmelse med princippet om adskillelse af regulerings- og driftsopgaver bør medlemsstaterne, for at sikre de nationale tilsynsmyndigheders uvildige afgørelser, garantere disses uafhængighed. Dette krav om uafhængighed berører hverken medlemsstaternes institutionelle autonomi og forfatningsmæssige forpligtelser eller princippet om neutralitet i forhold til de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne, jf. traktatens artikel 295. De nationale tilsynsmyndigheder bør råde over de nødvendige personale- og ekspertressourcer samt økonomiske midler til at udføre deres opgaver.«

4 Det anføres i direktivets tyvende betragtning:

»For at virksomhederne kan konkurrere i den elektroniske kommunikationssektor, er det afgørende, at der stilles nummerressourcer til rådighed på grundlag af

transparente, objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Alle elementer i de nationale nummerplaner bør forvaltes af de nationale tilsynsmyndigheder, herunder de koder, der anvendes i netadressering […]«

5 I rammedirektivets artikel 2, litra g), defineres »national tilsynsmyndighed« som »den eller de instanser, der af en medlemsstat har fået til opgave at varetage de tilsynsopgaver, der pålægges i direktivet og i særdirektiverne«.

6 I henhold til direktivets artikel 2, litra m), defineres »udbud af et elektronisk kommunikationsnet« som etablering, drift, styring eller tilrådighedstillelse af et sådant net.

7 Rammedirektivets artikel 3 med overskriften »Nationale tilsynsmyndigheder« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at alle opgaver, de nationale tilsynsmyndigheder får pålagt i dette direktiv og i særdirektiverne, varetages af et kompetent organ.

2. Medlemsstaterne garanterer 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. Medlemsstater, som bevarer ejerskab til eller kontrol over virksomheder, der stiller elektroniske kommunikationsnet og/eller -tjenester til rådighed, sikrer, at der er reel strukturel adskillelse mellem myndighedernes tilsynsfunktion og aktiviteter, der er knyttet til ejerskab eller kontrol.

3. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder udøver deres beføjelser upartisk og transparent.

4. Medlemsstaterne offentliggør, hvilke opgaver der udføres af de nationale tilsynsmyndigheder, på en let tilgængelig måde, navnlig hvor disse opgaver er fordelt på flere organer. Medlemsstaterne sikrer, at der, hvor det er relevant, foregår høringer og samarbejdes om spørgsmål af fælles interesse mellem disse myndigheder indbyrdes samt mellem disse myndigheder og nationale myndigheder med ansvar for gennemførelse af konkurrencelovgivningen og nationale myndigheder med ansvar for gennemførelse af forbrugerlovgivningen. Hvis mere end én myndighed har beføjelser til at tage sig af sådanne spørgsmål, sikrer medlemsstaterne, at disse myndigheder offentliggør deres respektive opgaver i en let tilgængelig form.

[…]

6. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen, hvilke nationale tilsynsmyndigheder der har fået tildelt opgaver i henhold til dette direktiv og særdirektiverne samt disses respektive ansvarsområder.«

8 Rammedirektivets artikel 10, stk. 1, med overskriften »Numre, navne og adresser« bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder styrer tildelingen af alle nationale nummerressourcer og disponeringen af de nationale nummerplaner.

Medlemsstaterne sikrer, at der stilles tilstrækkelig mange numre og nummerserier til rådighed for alle offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester. De nationale tilsynsmyndigheder fastlægger objektive, transparente og ikke-diskriminerende procedurer for tildeling af nationale nummerressourcer.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 CMT anlagde den 9. december 2005 sag ved Tribunal Supremo med påstand om annullation af artikel 27, stk. 1 og 3, artikel 28, stk. 2, artikel 34, 36 og 38, artikel 40, stk. 1 og 3, artikel 49 og 55 i kongeligt dekret 2296/2004 og afsnit 5.4 og 10.1 i den nationale telefonnummerplan, der udgør et bilag til det kongelige dekret, idet de er i strid med bestemmelserne i LGT.

10 CMT har gjort gældende, at bestemmelserne ikke overholder kompetencefordelingen med hensyn til forvaltningen af de nummerressourcer, som er nævnt i LGT's artikel 16 og 48. Den residualkompetence, der er tillagt ministeriet for industri, turisme og handel på området, og som er fastsat ved de hidtidige lovbestemmelser og LGT's bestemmelser, er blevet præciseret i et sådant omfang ved bestemmelserne i kongeligt dekret 2296/2004, at CMT's funktioner er blevet indskrænket til en beføjelse til blot at udføre de beslutninger, som ministeriet vedtager. CMT har endvidere anført, at det kongelige dekret overskrider LGT's grænser og dermed indebærer en tilsidesættelse af legalitetsprincippet, princippet om retsreglernes rangfølge, retssikkerhedsprincippet og bestemmelserne i rammedirektivets artikel 10, stk. 1.

11 Ved dom af 23. januar 2007 har Tribunal Supremo besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Forpligter artikel 3, stk. 2, og artikel 10, stk. 1, i [rammedirektivet], sammenholdt med direktivets ellevte betragtning, medlemsstaterne til at tildele henholdsvis »regulerings-« og »driftsopgaverne« i forbindelse med tildeling af nationale nummerressourcer og forvaltning af de nationale nummerplaner til forskellige myndigheder?

2) Kan en medlemsstat, som ved gennemførelsen i national ret af [rammedirektivet] har givet en bestemt myndighed beføjelse til at tildele nationale nummerressourcer og forvalte de nationale nummerplaner, samtidig indskrænke denne myndigheds beføjelser på området ved at tildele dem til andre myndigheder eller til selve statsadministrationen, således at flere myndigheder i realiteten kommer til at dele forvaltningen af nummerressourcerne?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

12 Det skal indledningsvis fastslås, at ifølge rammedirektivets første betragtning vedtoges det nye regelsæt for telekommunikation, dvs. følgende rammedirektiver, 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 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet

og -tjenester (forsyningspligtdirektivet) (EFT L 108, s. 51), 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), selv om det hidtidige regelsæt for telekommunikation havde gjort det muligt at skabe gode vilkår for reel konkurrence i telesektoren i overgangsfasen fra monopolmarked til et marked med fuld konkurrence.

13 Det er på denne baggrund, at rammedirektivets ellevte betragtning, hvorefter medlemsstaterne i overensstemmelse med princippet om adskillelse af reguleringsog driftsopgaver, for at sikre de nationale tilsynsmyndigheders (herefter »tilsynsmyndighederne«) uvildige afgørelser, bør garantere disses uafhængighed, skal vurderes.

14 Rammedirektivets artikel 3, stk. 2, fastlægger de nærmere regler, som skal garantere tilsynsmyndighedernes 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. Hvis medlemsstaten bevarer ejerskab til eller kontrol over virksomheder, der stiller elektroniske kommunikationsnet og/eller -tjenester til rådighed, skal den navnlig sikre, at der er reel strukturel adskillelse mellem myndighedernes tilsynsfunktion og aktiviteter, der er knyttet til ejerskab eller kontrol.

15 Hvad angår tildelingen af nationale nummerressourcer og disponeringen af de nationale nummerplaner bemærkes indledningsvis, at disse opgaver ikke er en del af de opgaver, der udføres af de enheder, som skal sikre udbud af kommunikationsnet

og/eller -tjenester, således som disse er defineret i rammedirektivets artikel 2, litra m). Sådanne opgaver kan derfor ikke anses for »driftsopgaver« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets ellevte betragtning, men derimod for »reguleringsopgaver«.

16 Den forelæggende ret ønsker i øvrigt oplyst, om rammedirektivet giver medlemsstaterne mulighed for at tildele henholdsvis reguleringsopgaver og opgaver vedrørende nationale nummerressourcer og nationale nummerplaner til forskellige tilsynsmyndigheder.

17 Det følger i denne henseende af artikel 10, stk. 1, sammenholdt med rammedirektivets artikel 3, stk. 2, at medlemsstaterne skal overlade det til en eller flere tilsynsmyndigheder at styre tildelingen af alle nationale nummerressourcer og disponeringen af de nationale nummerplaner, at tilsynsmyndighederne skal være retligt adskilt fra og funktionelt uafhængige af alle organisationer, der udbyder elektroniske kommunikationsnet, elektronisk kommunikationsudstyr og elektroniske kommunikationstjenester, og at de medlemsstater, som bevarer ejerskab til eller kontrol over virksomheder, der stiller elektroniske kommunikationsnet og/eller -tjenester til rådighed, skal sikre, at der er reel strukturel adskillelse mellem på den ene side aktiviteter, der er knyttet til sådanne virksomheders ejerskab og kontrol, og på den anden side reguleringsopgaver, herunder de aktiviteter, som vedrører tildeling af nationale nummerressourcer og disponering af de nationale nummerplaner.

18 Denne konstatering bekræftes både af rammedirektivets ellevte betragtning, som pålægger medlemsstaterne at garantere tilsynsmyndighedernes uafhængighed, og samme direktivs artikel 3, stk. 4, hvorefter medlemsstaterne har pligt til at offentliggøre, hvilke opgaver der udføres af tilsynsmyndighederne, navnlig hvor disse opgaver er fordelt på flere organer.

19 Dertil kommer, at definitionen på en »national tilsynsmyndighed« i direktivets artikel 2, litra g), åbner mulighed for at tildele opgaver til flere tilsynsmyndigheder.

20 Det bemærkes imidlertid, at ingen af rammedirektivets bestemmelser foreskriver, at den tilsynsmyndighed, som har fået beføjelse til at tildele nationale nummerressourcer og forvalte de nationale nummerplaner, skal være adskilt fra eller uafhængig af de andre tilsynsmyndigheder, navnlig ikke de tilsynsmyndigheder, som er ansvarlige for vedtagelsen af den nationale nummerplan eller procedurerne for kontrol eller forvaltning af denne plan.

21 Set i lyset af de foregående betragtninger må det første forelagte spørgsmål besvares med, at rammedirektivets artikel 3, stk. 2 og 4, og artikel 10, stk. 1, sammenholdt med rammedirektivets ellevte betragtning, skal fortolkes således, at tildelingen af nationale nummerressourcer og disponeringen af de nationale nummerplaner skal anses for reguleringsopgaver. Medlemsstaterne har ikke pligt til at tildele disse forskellige opgaver til forskellige tilsynsmyndigheder.

Det andet spørgsmål

22 Den forelæggende ret ønsker med det andet spørgsmål oplyst, om en medlemsstat kan tildele de reguleringsopgaver, som er nævnt i rammedirektivets artikel 10, stk. 1, til forskellige tilsynsmyndigheder.

23 Det fremgår klart af indholdet af rammedirektivets artikel 2, litra g), og artikel 10, stk. 1, at flere tilsynsmyndigheder kan styre tildelingen af de nationale nummerressourcer og disponeringen af de nationale nummerplaner.

24 Selv om medlemsstaterne har institutionel selvbestemmelsesret ved organiseringen og struktureringen af deres tilsynsmyndigheder, jf. rammedirektivets artikel 2, litra g), kan denne ret imidlertid kun udøves under fuld hensyntagen til de formål og forpligtelser, som er fastsat deri.

25 I henhold til nævnte direktivs artikel 3, stk. 2, 4 og 6, skal medlemsstaterne således ikke blot garantere, at tilsynsmyndighederne er funktionelt uafhængige af alle organisationer, der udbyder elektroniske kommunikationsnet, elektronisk kommunikationsudstyr eller elektroniske kommunikationstjenester. Medlemsstaterne skal endvidere offentliggøre, på en let tilgængelig måde, hvilke opgaver der udføres af de nationale tilsynsmyndigheder, og meddele Kommissionen navnene på de nationale tilsynsmyndigheder, der har fået tildelt opgaver, samt disses respektive ansvarsområder.

26 Selv når sådanne tildelinger blot henhører delvist under ministerielle myndigheder, påhviler det derfor hver medlemsstat at sikre, at disse myndigheder hverken direkte eller indirekte udfører »reguleringsopgaver« i rammedirektivets forstand.

27 Det følger af ovenstående, at det andet spørgsmål skal besvares med, at rammedirektivets artikel 10, stk. 1, og artikel 3, stk. 2, 4 og 6, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at beføjelsen til at tildele nationale nummerressourcer og forvalte nationale nummerplaner samtidig tildeles flere forskellige, uafhængige tilsynsmyndigheder, såfremt tildelingen af opgaver offentliggøres på en let tilgængelig måde og meddeles Kommissionen.

Sagens omkostninger

28 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende 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 (Anden Afdeling) for ret:

1) Artikel 3, stk. 2 og 4, og artikel 10, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet), sammenholdt med rammedirektivets ellevte betragtning, skal fortolkes således, at tildelingen af nationale nummerressourcer og disponeringen af de nationale nummerplaner skal anses for reguleringsopgaver. Medlemsstaterne har ikke pligt til at tildele disse forskellige opgaver til forskellige nationale tilsynsmyndigheder.

2) Artikel 10, stk. 1, og artikel 3, stk. 2, 4 og 6, i direktiv 2002/21 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at beføjelsen til at tildele nationale nummerressourcer og forvalte nationale nummerplaner samtidig tildeles flere forskellige, uafhængige tilsynsmyndigheder, såfremt tildelingen af opgaver offentliggøres på en let tilgængelig måde og meddeles Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

Underskrifter