Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PAOLO MENGOZZI
της 28ης Απριλίου 2016[1]

Υπόθεση C-28/15

Koninklijke KPN NV,
KPN BV,
T-Mobile Netherlands BV,
Vodafone Libertel BV,
Tele2 Nederland BV,
Ziggo BV,
Ziggo Services BV, πρώην UPC Nederland BV,
Ziggo Zakelijk Services BV, πρώην UPC Business BV,
κατά
Autoriteit Consument en Markt (ACM)
[αίτηση του College van Beroep voor het bedrijfsleven
(διοικητικό εφετείο σε οικονομικές υποθέσεις, Κάτω Χώρες)

για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή — Κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών — Οδηγία 2002/19/ΕΚ — Άρθρα 8 και 13 — Οδηγία 2002/21/ΕΚ — Άρθρα 4, 8 και 19 — Σύσταση 2009/396/ΕΚ — Νομικό περιεχόμενο — Έλεγχος των τιμών και υποχρεώσεις σχετικές με το σύστημα καταλογισμού του κόστους — Τιμές των υπηρεσιών τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών — Υποχρεώσεις επιβαλλόμενες από εθνική ρυθμιστική αρχή (ΕΡΑ) σε φορείς εκμεταλλεύσεως που έχουν σημαντική ισχύ στην αγορά — Έκταση του δικαστικού ελέγχου των οικονομικής φύσεως εκτιμήσεων ΕΡΑ»

I – Εισαγωγή

1. Μπορεί, και με βάση ποιου είδους εκτιμήσεις, εθνικό δικαστήριο που έχει επιληφθεί προσφυγής κατά αποφάσεως μιας εθνικής ρυθμιστικής αρχής (ΕΡΑ) η οποία καθορίζει ανώτατα όρια τιμολογήσεως για τις υπηρεσίες τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών, οι οποίες παρέχονται από φορείς εκμεταλλεύσεως που εντοπίζονται ως έχοντες σημαντική ισχύ στην αγορά, να εκδώσει απόφαση μη σύμφωνη με σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής την οποία εφάρμοσε αυτή η ΕΡΑ; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, μπορεί το εθνικό αυτό δικαστήριο, μεταξύ άλλων, να ελέγξει τον σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας χαρακτήρα του τιμολογιακού μέτρου που επιβλήθηκε από την ΕΡΑ υπό το πρίσμα των σκοπών που επιδιώκονται με το κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών και μπορεί να απαιτήσει από την ΕΡΑ να αποδείξει επαρκώς ότι το εν λόγω τιμολογιακό μέτρο καθιστά όντως δυνατή την πραγματοποίηση των επιδιωκόμενων σκοπών;

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2. Αυτό είναι, κατ' ουσίαν, το αντικείμενο των δύο ερωτημάτων που υποβάλλει το College van Beroep voor het bedrijfsleven (διοικητικό εφετείο σε οικονομικές υποθέσεις, Κάτω Χώρες) στο πλαίσιο της ερμηνείας του άρθρου 4, παράγραφος 1, και του άρθρου 8 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών] [2], όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009 [3] (οδηγία-πλαίσιο), καθώς και των άρθρων 8 και 13 της οδηγίας 2002/19/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφείς ευκολίες, καθώς και με τη διασύνδεσή τους [4], όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140 (οδηγία για την πρόσβαση).

3. Τα ζητήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ διαφόρων ολλανδικών φορέων εκμεταλλεύσεως τηλεπικοινωνιών, στους οποίους περιλαμβάνεται η Koninklijke KPN NV, και της Autoritiet Consument en Markt (ACM) (αρχή για την προστασία των καταναλωτών και της αγοράς, Κάτω Χώρες) με αντικείμενο την απόφαση αυτής της αρχής να καθορίσει ανώτατα όρια τιμολογήσεως για τις υπηρεσίες τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών, οι οποίες παρέχονται από τους εν λόγω φορείς εκμεταλλεύσεως, στηριζόμενη σε ένα πρότυπο υπολογισμού του κόστους που περιγράφεται και προκρίνεται με τη σύσταση 2009/396/ΕΚ της Επιτροπής, της 7ης Μαΐου 2009, σχετικά με την κανονιστική ρύθμιση των τελών τερματισμού σταθερών και κινητών επικοινωνιών στην ΕΕ (στο εξής σύσταση 2009/396) [5].

II – Το νομικό πλαίσιο

Α - *Το ενωσιακό δίκαιο*

1. Η οδηγία-πλαίσιο

4. Το άρθρο 4 της οδηγίας-πλαίσιο, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα προσφυγής», προβλέπει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν για την ύπαρξη αποτελεσματικών μηχανισμών σε εθνικό επίπεδο, βάσει των οποίων κάθε χρήστης ή επιχείρηση που παρέχει δίκτυα ή/και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών έχει, όταν θίγεται από απόφαση εθνικής ρυθμιστικής αρχής, δικαίωμα προσφυγής κατά της αποφάσεως ενώπιον οργάνου προσφυγής ανεξάρτητου από τους διαδίκους. Το εν λόγω όργανο προσφυγής, το οποίο μπορεί να είναι δικαστήριο, διαθέτει την απαιτούμενη εμπειρία για την αποτελεσματική εκτέλεση των καθηκόντων του. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της υπόθεσης και ότι υπάρχει αποτελεσματικός μηχανισμός προσφυγής.

[...]»

5. Το άρθρο 7 της οδηγίας-πλαίσιο προβλέπει τα εξής:

«[…]

2 — ΕΕ 2002, L 108, σ. 33.
3 — ΕΕ 2009, L 337, σ. 37.
4 — ΕΕ 2002, L 108, σ. 7.
5 — ΕΕ 2009, L 124, σ. 67.

3. […] όταν [ΕΡΑ] προτίθεται να λάβει μέτρο το οποίο:

α) εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 15 ή του άρθρου 16 της παρούσας οδηγίας ή του άρθρου 5 ή του άρθρου 8 της [οδηγίας για την πρόσβαση]

β) είναι πιθανόν να επηρεάσει τις εμπορικές συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών,

καθιστά το σχέδιο μέτρου προσβάσιμο στην Επιτροπή, στον [Φορέα Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (BEREC)] [6] και τις [ΕΡΑ] άλλων κρατών μελών, ταυτοχρόνως, μαζί με την αιτιολόγηση στην οποία στηρίζεται το μέτρο […]. Οι [ΕΡΑ], ο BEREC και η Επιτροπή μπορούν εντός μηνός να διαβιβάσουν τα σχόλιά τους στην ενδιαφερόμενη [ΕΡΑ].

[…]

7. Η ενδιαφερόμενη [ΕΡΑ] λαμβάνει ιδιαιτέρως υπόψη της τα σχόλια των άλλων [ΕΡΑ], του BEREC και της Επιτροπής […].

[…]»

6. Το άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιο, το οποίο φέρει τον τίτλο «Στόχοι πολιτικής και κανονιστικές αρχές», ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι, κατά την άσκηση των κανονιστικών καθηκόντων που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία και τις ειδικές οδηγίες, οι [ΕΡΑ] λαμβάνουν κάθε εύλογο μέτρο που στοχεύει στην επίτευξη των στόχων των παραγράφων 2, 3 και 4. Τα εν λόγω μέτρα είναι ανάλογα προς τους στόχους αυτούς.

[...]

2. Οι [ΕΡΑ] προάγουν τον ανταγωνισμό στην παροχή δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφών ευκολιών και υπηρεσιών, μεταξύ άλλων:

α) μεριμνώντας ώστε οι χρήστες [...] να αποκομίζουν το μέγιστο όφελος όσον αφορά την επιλογή, την τιμή και την ποιότητα·

β) εξασφαλίζοντας ότι δεν υφίσταται στρέβλωση ούτε περιορισμός του ανταγωνισμού στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών […]·

[…]

3. Οι [ΕΡΑ] συμβάλλουν στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς μέσω, μεταξύ άλλων:

[…]

δ) της συνεργασίας μεταξύ τους και με την Επιτροπή, καθώς και με τον BEREC κατά διαφανή τρόπο, ώστε να εξασφαλίζονται η ανάπτυξη μιας συνεπούς κανονιστικής πρακτικής και η συνεπής εφαρμογή της παρούσας οδηγίας και των ειδικών οδηγιών [7].

4. Οι [ΕΡΑ] προάγουν τα συμφέροντα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης […]».

6 — Το όργανο αυτό συστάθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1211/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009 (ΕΕ 2009, L 337, σ. 1).

7 — Η έκφραση «ειδικές οδηγίες» αναφέρεται ιδίως στην οδηγία για την πρόσβαση.

7. Το άρθρο 16 της οδηγίας-πλαίσιο, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διαδικασία ανάλυσης της αγοράς», προβλέπει τα εξής:

«[...]

2. Όταν [ΕΡΑ], δυνάμει […] του άρθρου 8 της [οδηγίας για την πρόσβαση], πρέπει να καθορίσει εάν θα επιβληθούν, θα διατηρηθούν, θα τροποποιηθούν ή θα αρθούν υποχρεώσεις επιχειρήσεων, καθορίζει, με βάση την ανάλυση αγοράς κατά την παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου, κατά πόσον μια σχετική αγορά είναι όντως ανταγωνιστική.

3. Όταν μια [ΕΡΑ] συμπεραίνει ότι η αγορά είναι όντως ανταγωνιστική, δεν επιβάλλει ούτε διατηρεί καμία από τις ειδικές κανονιστικές υποχρεώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 2 […]

4. Εφόσον [ΕΡΑ] διαπιστώσει ότι μια συγκεκριμένη αγορά δεν είναι όντως ανταγωνιστική, εντοπίζει επιχειρήσεις οι οποίες μεμονωμένα ή από κοινού με άλλες έχουν σημαντική ισχύ στην εν λόγω αγορά σύμφωνα με το άρθρο 14 και επιβάλλει τις ενδεδειγμένες ειδικές κανονιστικές υποχρεώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου ή διατηρεί ή τροποποιεί τις εν λόγω υποχρεώσεις, εφόσον αυτές υφίστανται ήδη.

[…]»

8. Το άρθρο 19 της οδηγίας-πλαίσιο, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διαδικασίες εναρμόνισης», ορίζει τα εξής:

«1. [...] εφόσον η Επιτροπή διαπιστώσει ότι η ύπαρξη αποκλίσεων κατά την υλοποίηση, εκ μέρους των [ΕΡΑ], των κανονιστικών καθηκόντων που προσδιορίζονται στην παρούσα οδηγία και στις ειδικές οδηγίες ενδέχεται να αποτελέσει φραγμό στην εσωτερική αγορά, η Επιτροπή, λαμβάνοντας ιδιαιτέρως υπόψη της τη γνώμη του BEREC, μπορεί να εκδώσει σύσταση ή απόφαση για την εναρμονισμένη εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας οδηγίας και των ειδικών οδηγιών με σκοπό την προαγωγή της επίτευξης των στόχων του άρθρου 8.

2. […]

Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι ΕΡΑ να λαμβάνουν ιδιαιτέρως υπόψη τους τις εν λόγω συστάσεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Εφόσον μια [ΕΡΑ] επιλέγει να μην ακολουθήσει μια σύσταση, ενημερώνει σχετικά την Επιτροπή, αιτιολογώντας τη θέση της.

[...]»

2. Η οδηγία για την πρόσβαση

9. Το άρθρο 8 της οδηγίας για την πρόσβαση, το οποίο φέρει τον τίτλο «Επιβολή, τροποποίηση ή άρση υποχρεώσεων», προβλέπει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι [ΕΚΑ] να έχουν εξουσία επιβολής των υποχρεώσεων, που προσδιορίζονται στα άρθρα 9 έως 13α.

2. Εφόσον, έπειτα από ανάλυση της αγοράς η οποία πραγματοποιείται σύμφωνα με το άρθρο 16 της [οδηγίας-πλαίσιο], ο φορέας εκμετάλλευσης ορίζεται ως έχων σημαντική ισχύ στη συγκεκριμένη αγορά, οι [ΕΡΑ] επιβάλλουν, κατά περίπτωση, τις υποχρεώσεις οι οποίες αναφέρονται στα άρθρα 9 [έως] 13 της παρούσας οδηγίας.

[…]

4. Οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται σύμφωνα με το παρόν άρθρο, έχουν ως βάση τη φύση του προβλήματος που εντοπίστηκε, είναι αναλογικές και δικαιολογημένες, υπό το πρίσμα των στόχων που ορίζει το άρθρο 8 της [οδηγίας-πλαίσιο]. Οι υποχρεώσεις αυτές επιβάλλονται μόνο κατόπιν διαβουλεύσεως, σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας αυτής.

[...]»

10. Το άρθρο 13 της οδηγίας για την πρόσβαση, το οποίο φέρει τον τίτλο «Υποχρεώσεις ελέγχου τιμών και κοστολόγησης», ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Η [ΕΡΑ] δύναται, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8, να επιβάλλει υποχρεώσεις σχετικά με την ανάκτηση κόστους και ελέγχους τιμών, που περιλαμβάνουν υποχρέωση καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος και υποχρέωση όσον αφορά τα συστήματα κοστολόγησης, για την παροχή ειδικών τύπων διασύνδεσης ή/και πρόσβασης, σε περιπτώσεις όπου η ανάλυση της αγοράς καταδεικνύει ότι η έλλειψη πραγματικού ανταγωνισμού σημαίνει ότι ο ενδιαφερόμενος φορέας εκμετάλλευσης μπορεί να διατηρεί τις τιμές σε υπερβολικά υψηλά επίπεδα ή να συμπιέζει τις τιμές, εις βάρος των τελικών χρηστών. Για να ενθαρρύνουν τις επενδύσεις από τον φορέα εκμετάλλευσης μεταξύ άλλων στα δίκτυα νεώτερης γενεάς, οι [ΕΡΑ] λαμβάνουν υπόψη την επένδυση του φορέα εκμετάλλευσης και του επιτρέπουν έναν εύλογο συντελεστή απόδοσης επί του επαρκούς επενδυμένου κεφαλαίου, συνυπολογίζοντας οιουσδήποτε κινδύνους ενέχει ενδεχομένως ένα συγκεκριμένο επενδυτικό σχέδιο δικτύου.

2. Οι [ΕΡΑ] εξασφαλίζουν ότι κάθε επιβαλλόμενος μηχανισμός ανάκτησης κόστους ή μέθοδος τιμολόγησης προάγει την οικονομική απόδοση και τον βιώσιμο ανταγωνισμό και μεγιστοποιεί το όφελος για τους καταναλωτές. Εν προκειμένω, οι [ΕΚΑ] δύνανται επίσης να λαμβάνουν υπόψη τις διαθέσιμες τιμές σε συγκρίσιμες ανταγωνιστικές αγορές.

3. Όταν ένας φορέας εκμετάλλευσης έχει υποχρέωση καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος, ο ενδιαφερόμενος φορέας εκμετάλλευσης φέρει το βάρος της απόδειξης ότι τα τέλη υπολογίζονται βάσει του κόστους, λαμβανομένου υπόψη ενός εύλογου συντελεστή απόδοσης της επένδυσης. Για τον υπολογισμό του κόστους αποτελεσματικής παροχής υπηρεσιών, οι [ΕΚΑ] μπορούν να χρησιμοποιούν λογιστικές μεθόδους ανεξάρτητες από εκείνες που χρησιμοποιεί η επιχείρηση. Οι [ΕΡΑ] δύνανται να απαιτούν από τον φορέα εκμετάλλευσης να αιτιολογεί πλήρως τις τιμές που επιβάλλει και, κατά περίπτωση, δύνανται να απαιτούν προσαρμογή των τιμών».

3. Η σύσταση 2009/396

11. Η αιτιολογική σκέψη 1 της συστάσεως 2009/396 αναφέρει τα εξής:

«[...] κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης των περισσότερων από 850 σχεδίων μέτρων που έχουν κοινοποιηθεί δυνάμει του άρθρου 7 της [οδηγίας-πλαίσιο], προέκυψε ότι [...] υφίστανται ανακολουθίες κατά την κανονιστική ρύθμιση των τελών τερματισμού φωνητικών κλήσεων.»

12. Η αιτιολογική σκέψη 3 της συστάσεως 2009/396 διευκρινίζει τα εξής:

«Σημαντικές αποκλίσεις στη ρυθμιστική αντιμετώπιση των τελών τερματισμού σταθερών και κινητών προκαλούν θεμελιώδεις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού [...]»

13. Η αιτιολογική σκέψη 4 της ίδιας συστάσεως ορίζει τα εξής:

«Η υφιστάμενη έλλειψη εναρμόνισης στην εφαρμογή αρχών λογιστικής κόστους σε αγορές τερματισμού φανερώνει την ανάγκη για κοινή προσέγγιση, η οποία θα παρέχει μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου και τα κατάλληλα κίνητρα για δυνητικούς επενδυτές, ενώ θα μειώσει επίσης το ρυθμιστικό φόρτο για τους υπάρχοντες φορείς εκμετάλλευσης που δραστηριοποιούνται σήμερα σε διάφορα κράτη μέλη.[…]»

14. Η αιτιολογική σκέψη 7 της συστάσεως 2009/396 διευκρινίζει τα εξής:

«[…] Το σύστημα χρέωσης στην ΕΕ βασίζεται στο σύστημα χρέωσης δικτύου καλούντος, που σημαίνει ότι το τέλος τερματισμού καθορίζεται από το δίκτυο του [καλούμενου] και καταβάλλεται από το δίκτυο του καλούντος. Ο καλούμενος δεν χρεώνεται για την υπηρεσία αυτή και γενικά δεν έχει κίνητρο να αντιδράσει στο τέλος τερματισμού που καθορίζει ο πάροχος του δικτύου του. Στο πλαίσιο αυτό, η υπερβολική τιμολόγηση είναι το κύριο μέλημα των [ΕΡΑ]. Οι υψηλές τιμές τερματισμού τελικά ανακτώνται μέσω υψηλότερων τελών κλήσεων για τους τελικούς χρήστες. Λαμβανομένου υπόψη του αμφίδρομου χαρακτήρα των αγορών τερματισμού, είναι δυνατόν να προκύψουν περαιτέρω προβλήματα ανταγωνισμού, όπως διεπιδοτήσεις μεταξύ φορέων εκμετάλλευσης. Αυτά τα δυνητικά προβλήματα ανταγωνισμού είναι κοινά στις αγορές τερματισμού, τόσο σταθερών όσο και κινητών. Ως εκ τούτου, υπό το φως της ικανότητας και των κινήτρων των φορέων εκμετάλλευσης τερματισμού να αυξήσουν τις τιμές σημαντικά πάνω από το κόστος, η κοστοστρέφεια θεωρείται η καταλληλότερη μεσοπρόθεσμη αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού. […] Λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της αγοράς τερματισμού κλήσεων και τα συναφή μελήματα ανταγωνισμού και διανομής, η Επιτροπή έχει προ πολλού αναγνωρίσει ότι ο καθορισμός κοινής προσέγγισης, βασισμένης σε αποδοτικό πρότυπο κόστους και στην εφαρμογή συμμετρικών τελών τερματισμού, θα προαγάγει την αποτελεσματικότητα, τον αειφόρο ανταγωνισμό και θα μεγιστοποιήσει τα οφέλη των καταναλωτών από άποψη τιμών και προσφοράς υπηρεσιών.»

15. Η αιτιολογική σκέψη 13 της συστάσεως 2009/396 προβλέπει τα εξής:

«Λαμβάνοντας υπόψη τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά των αγορών τερματισμού κλήσεων, το κόστος των υπηρεσιών τερματισμού πρέπει να υπολογίζεται με βάση το μελλοντικό μακροπρόθεσμο οριακό κόστος (LRIC). […] Τα μοντέλα LRIC περιλαμβάνουν μόνο τις δαπάνες εκείνες που οφείλονται σε ορισμένη πρόσθετη παροχή. Μια προσέγγιση οριακού κόστος, η οποία λαμβάνει υπόψη μόνο αποδοτικές δαπάνες που δεν θα προέκυπταν, εάν η υπηρεσία που συνεπάγεται την πρόσθετη παροχή δεν παρεχόταν πλέον (δηλαδή κόστος που θα μπορούσε να αποφευχθεί), προωθεί την αποδοτική παραγωγή και κατανάλωση, ελαχιστοποιώντας [τις] δυνητικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Όσο απομακρύνονται τα τέλη τερματισμού από το οριακό κόστος τόσο μεγαλύτερες είναι οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ σταθερών και κινητών αγορών ή/και μεταξύ φορέων με ασύμμετρα μερίδια αγοράς και ροές κυκλοφορίας. Είναι δικαιολογημένη επομένως η εφαρμογή μιας γνήσιας μεθόδου LRIC, κατά την οποία η σχετική πρόσθετη παροχή είναι η υπηρεσία τερματισμού κλήσεων χονδρικής που περιλαμβάνει μόνο το κόστος που θα μπορούσε να αποφευχθεί […]»

16. Τα σημεία 1 και 2 της συστάσεως 2009/396 έχουν ως εξής:«1. Κατά την επιβολή υποχρεώσεων ελέγχου τιμών και κοστολόγησης, σύμφωνα με το άρθρο 13 της [οδηγίας-πλαίσιο] σχετικά με τους φορείς εκμετάλλευσης που ορίζονται από τις [ΕΡΑ] ως διαθέτοντες σημαντική ισχύ στην αγορά στις αγορές φωνητικών κλήσεων χονδρικής σε μεμονωμένα δημόσια τηλεφωνικά δίκτυα (στο εξής «αγορές

τερματισμού σταθερών και κινητών»), έπειτα από ανάλυση αγοράς που διεξάγεται σύμφωνα με το άρθρο 16 της [οδηγίας- πλαίσιο], οι ΕΡΑ πρέπει να καθορίζουν τέλη τερματισμού με βάση τις δαπάνες ενός αποδοτικού φορέα εκμετάλλευσης. Τούτο συνεπάγεται ότι θα είναι επίσης συμμετρικά. Οι ΕΡΑ πρέπει εν προκειμένω να προχωρήσουν με τον τρόπο που ορίζεται παρακάτω.

2. Συνιστάται η αξιολόγηση των αποδοτικών δαπανών να βασίζεται σε τρέχον κόστος και στη χρήση προσέγγισης από τα κάτω προς τα επάνω με μοντέλα μακροπρόθεσμου οριακού κόστους (LRIC) ως σχετική μέθοδο κόστους.»

17. Δεν αμφισβητείται ότι η μέθοδος που προκρίνει η Επιτροπή με τη σύσταση 2009/396/ΕΚ είναι η αποκαλούμενη «BULRIC (bottom-up long-run incremental costs) strict» η οποία συνίσταται, ουσιαστικά, στο να λαμβάνεται υπόψη μόνο το οριακό κόστος προσφοράς της οικείας υπηρεσίας, δεδομένου ότι η υπηρεσία τερματισμού κλήσεων στη χονδρική αγορά θεωρείται ως σχετική πρόσθετη παροχή, η οποία περιλαμβάνει μόνο το κόστος που μπορεί να αποφευχθεί, ήτοι το κόστος που μπορεί να αποφεύγεται όταν δεν παρέχεται πλέον πρόσθετη παροχή. Επομένως, το αναπόφευκτο κόστος, όπως οι κοινές δαπάνες (που δεν καταλογίζονται ευθέως στην παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας) και οι συναφείς δαπάνες (που μπορούν να καταλογισθούν ευθέως σε πλέον της μίας υπηρεσίας), δεν λαμβάνεται υπόψη κατ' αυτή τη μέθοδο υπολογισμού του κόστους.

Β - *Το ολλανδικό δίκαιο*

18. Το άρθρο 1.3, παράγραφος 1, του Telecommunicatiewet (νόμου περί τηλεπικοινωνιών), ως ίσχυε κατά τον χρόνο των περιστατικών της κύριας δίκης (στο εξής: νόμος περί τηλεπικοινωνιών), ορίζει τα εξής:

«1. Η [ACM] μεριμνά, ώστε οι αποφάσεις της να συμβάλλουν στην πραγματοποίηση των στόχων, στους οποίους αναφέρεται το άρθρο 8, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας-πλαίσιο, εν πάση περιπτώσει μέσω:

a. της προαγωγής του ανταγωνισμού στην προμήθεια των δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, στην παροχή των υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή των συναφών ευκολιών, μεταξύ άλλων, στηρίζοντας τις αποτελεσματικές επενδύσεις στον τομέα των υποδομών και των καινοτομιών,

b. της αναπτύξεως της εσωτερικής αγοράς,

c. της στηρίξεως των συμφερόντων των τελικών χρηστών από απόψεως επιλογών, τιμών και ποιότητας.»

19. Το άρθρο 1.3, παράγραφος 2, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών προβλέπει ότι, κατά την άσκηση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων της, η ACM οφείλει να λαμβάνει ιδιαιτέρως υπόψη τις συστάσεις της Επιτροπής, στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 19, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο. Αν η ACM δεν εφαρμόσει μια σύσταση, οφείλει να ενημερώσει σχετικώς την Επιτροπή, αιτιολογώντας την απόφασή της.

20. Ο νόμος αυτός προβλέπει, στο άρθρο του 6a.1, ότι η ACM, ως ΕΡΑ, οφείλει να ορίσει τις σχετικές αγορές στον τομέα των ηλεκτρονικών τηλεπικοινωνιών. Προς τούτο, η ACM οφείλει, σύμφωνα με το άρθρο 6a.1, παράγραφος 5, αυτού του νόμου, να καθορίσει κατά πόσον η αγορά για την οποία πρόκειται είναι ή όχι όντως ανταγωνιστική. Αν αυτό δεν συμβαίνει, η ACM οφείλει, δυνάμει του άρθρου 6a.2 του εν λόγω νόμου, να καθορίσει κατά πόσον μία ή περισσότερες επιχειρήσεις έχουν σημαντική ισχύ στην αγορά, καθώς και τις ενδεδειγμένες υποχρεώσεις που πρέπει να τους επιβληθούν.

21. Το άρθρο 6a.2, παράγραφος 3, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών προσθέτει ότι μια κατά την παράγραφο 1 υποχρέωση είναι ενδεδειγμένη, όταν στηρίζεται στη φύση του προβλήματος που διαπιστώνεται στη σχετική αγορά και είναι αναλογική και δικαιολογημένη σε σχέση με τους σκοπούς του άρθρου 1.3.

22. Το άρθρο 6a.7 αυτού του νόμου προβλέπει τα εξής:

«1. Σύμφωνα με το άρθρο 6a.2, παράγραφος 1, η [ACM] μπορεί, για τις μορφές προσβάσεως που οφείλει να καθορίσει, να επιβάλει μια υποχρέωση ως προς τη συγκράτηση των τιμών που υπολογίζονται κατά τα ανωτέρω ή ως προς τον υπολογισμό του κόστους, όταν η ανάλυση της αγοράς καταδεικνύει ότι ελλείψει πραγματικού ανταγωνισμού ο οικείος φορέας εκμεταλλεύσεως μπορεί να διατηρεί τις τιμές σε υπερβολικά υψηλά επίπεδα ή να συμπιέζει τα περιθώρια, εις βάρος, τόσο στη μία όσο και στην άλλη περίπτωση, των τελικών χρηστών. Η [ACM] μπορεί να συνδέει με την υποχρέωση τους αναγκαίους για την ορθή εκτέλεσή της κανόνες.

2. Μια κατά την παράγραφο 1 υποχρέωση μπορεί να προβλέπει την εξάρτηση της προσβάσεως από ένα τέλος προσβάσεως προσδιοριζόμενο με γνώμονα το κόστος ή από την εφαρμογή ενός συστήματος υπολογισμού που καθορίζεται ή εγκρίνεται από την [ACM].

3. Όταν η [ACM] έχει επιβάλει σε μια επιχείρηση υποχρέωση προσδιορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος, η επιχείρηση αυτή αποδεικνύει ότι οι τιμές της έχουν όντως προσδιορισθεί με γνώμονα το κόστος.

4. Με επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 1, δεύτερη περίοδος, η [ACM] μπορεί να εξαρτά την υποχρέωση εφαρμογής ενός συστήματος κοστολογήσεως από μέτρα που αφορούν την παρουσίαση των αποτελεσμάτων της εφαρμογής του συστήματος από την επιχείρηση που υπέχει την υποχρέωση [...]»

III – Τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

23. Στο πλαίσιο διαδικασίας που προηγήθηκε της διαδικασίας της κύριας δίκης, η Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) (ανεξάρτητη αρχή ταχυδρομικών και τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, Κάτω Χώρες, νυν ACM, ως ΕΡΑ στον τομέα των τηλεπικοινωνιών στις Κάτω Χώρες) επέβαλε, με απόφαση της 7ης Ιουλίου 2010, κατόπιν αναλύσεως της σχετικής αγοράς, στους φορείς εκμεταλλεύσεως που παρέχουν υπηρεσίες τερματισμού σταθερών και κινητών κλήσεων εντός των Κάτω Χωρών τιμολογιακά μέτρα σύμφωνα με το πρότυπο υπολογισμού κόστους που αποκαλείται BULRIC strict. Στις 31 Αυγούστου 2011 το College van Beroep voor het bedrijfsleven (διοικητικό εφετείο σε οικονομικές υποθέσεις) ακύρωσε την απόφαση αυτή για τον λόγο, μεταξύ άλλων, ότι έπρεπε να είχε εφαρμοσθεί ένα άλλο πρότυπο, ήτοι το πρότυπο BULRIC plus, που καθιστά επίσης δυνατή τη λήψη υπόψη, μάλιστα δε την απόδοση, των συναφών δαπανών (των δαπανών που μπορούν να καταλογίζονται ευθέως σε πλέον της μίας υπηρεσίες) και των κοινών δαπανών (των δαπανών που δεν καταλογίζονται ευθέως σε παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας) [8].

24. Στη συνέχεια, δεδομένου ότι η ACM διαπίστωσε ότι στη χονδρική αγορά των υπηρεσιών τερματισμού κλήσεων υφίστατο κίνδυνος εφαρμογής υπερβολικά υψηλών τιμών, εξέδωσε, στις 5 Αυγούστου 2013, μια απόφαση (την προσβαλλόμενη στην κύρια δίκη), με την οποία καθόρισε τα ανώτατα όρια τιμολογήσεως για την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών. Οι τιμές αυτές καθορίσθηκαν σύμφωνα με το πρότυπο «BULRIC strict», κατ' εφαρμογή των διατάξεων του νόμου περί

8 — Το ζήτημα αν οι δύο αυτές κατηγορίες δαπανών μπορούν ή όχι να ανακτηθούν από τους οικείους φορείς εκμεταλλεύσεως στο πλαίσιο της εφαρμογής του προτύπου «BULRIC strict» αποτελεί αντικείμενο αντιπαραθέσεως μεταξύ των διαδίκων και εξετάζεται, εν μέρει, στα σημεία 88 έως 91 των παρουσών προτάσεων.

τηλεπικοινωνιών που συνιστούν μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των άρθρων 8 και 13 της οδηγίας για την πρόσβαση και της συστάσεως 2009/396. Η ACM έκρινε ότι το πρότυπο αυτό ήταν το ενδεδειγμένο για τον καθορισμό των τιμών τερματισμού κλήσεων με γνώμονα το κόστος και ότι, σύμφωνα με αυτή τη σύσταση, ήταν το μόνο σύμφωνο προς το ενωσιακό δίκαιο πρότυπο καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος. Θεώρησε ότι ένα τιμολογιακό μέτρο με βάση αυτό το πρότυπο υπολογισμού αποτρέπει τον κίνδυνο υπερβολικά υψηλών τιμών και συμπιέσεως των τιμών, ενώ ταυτόχρονα ευνοεί τον ανταγωνισμό, την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς και τα συμφέροντα των τελικών χρηστών.

25. Η Koninklijke KPN, KPN BV, η T-Mobile Netherlands BV και η Vodafone Libertel BV, που είναι φορείς εκμεταλλεύσεως οι οποίοι παρέχουν, μεταξύ άλλων, υπηρεσίες τερματισμού κλήσεων κινητών, άσκησαν προσφυγή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου με αίτημα την ακύρωση της αποφάσεως της ACM της 5ης Αυγούστου 2013, της οποίας η εκτέλεση ανεστάλη, κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, με διάταξη της 27ης Αυγούστου 2013.

26. Στο πλαίσιο της προσφυγής ακυρώσεως, που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, οι Koninklijke KPN, KPN, T-Mobile Netherlands και Vodafone Libertel υποστηρίζουν ότι μια τιμολογιακή υποχρέωση που καθορίζεται σύμφωνα με το πρότυπο «BULRIC strict» είναι αντίθετη προς το άρθρο 6a.2, παράγραφος 3, και το άρθρο 6a.7, παράγραφος 2, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών, τα οποία προβλέπουν, αντιστοίχως, ότι μια τιμή πρέπει να καθορίζεται με γνώμονα το κόστος και ότι μια υποχρέωση που επιβάλλεται από την ACM πρέπει να είναι η ενδεδειγμένη.

27. Οι ανωτέρω προσθέτουν ότι όλες οι διαβεβαιώσεις της ACM για τα αναμενόμενα θετικά αποτελέσματα από την εφαρμογή του προτύπου «BULRIC strict» στη διάρθρωση των τιμών δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την επιβολή τιμολογιακών υποχρεώσεων όπως των επίμαχων στην κύρια δίκη. Κατά τους εν λόγω φορείς εκμεταλλεύσεως, οι τιμές που καθορίσθηκαν σύμφωνα με αυτό το πρότυπο έχουν ως αποτέλεσμα οι τιμές τερματισμού κλήσεων να είναι χαμηλότερες από αυτές που θα επιτυγχάνονταν σε μια ανταγωνιστική αγορά. Συνεπώς, η σύσταση 2009/396 δεν είναι σύμφωνη προς το άρθρο 13 της οδηγίας για την πρόσβαση.

28. Το αιτούν δικαστήριο, εξάλλου, τονίζει ότι η διατύπωση του άρθρου 6a.7, παράγραφος 2, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών δεν μπορεί να στηρίξει το επιχείρημα κατά το οποίο μπορεί να επιβληθεί μια μορφή τιμολογιακής ρυθμίσεως που να βαίνει πέραν μιας ρυθμίσεως των τιμών η οποία μπορεί ήδη να θεωρηθεί ότι έχει ως γνώμονα το κόστος.

29. Εκτιμά πάντως ότι μια πιο αυστηρή τιμολογιακή ρύθμιση μπορεί να επιτρέπεται, αν αυτή είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας και δικαιολογημένη, λαμβανομένης υπόψη της φύσεως του προβλήματος που διαπιστώνεται στη σχετική αγορά, και αν επιδιώκει τους σκοπούς που καθορίζονται στο άρθρο 8, παράγραφοι 2 έως 4, της οδηγίας-πλαίσιο. Σε αυτή την περίπτωση, η ACM οφείλει, κατά το αιτούν δικαστήριο, να εξετάσει αν το οικείο τιμολογιακό μέτρο είναι ενδεδειγμένο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και αν δεν βαίνει πέραν αυτού που είναι αναγκαίο προς τούτο. Επιπλέον, οφείλει να διευκρινίσει τους λόγους της αποφάσεώς του και να προβεί σε στάθμιση όλων των σχετικών συμφερόντων.

30. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται εντούτοις, πρώτον, ως προς τα συμφέροντα που μπορούν ή πρέπει να σταθμισθούν, καθώς και ως προς τη βαρύτητα που μπορεί ή πρέπει να αποδοθεί σε κάθε ένα από αυτά τα συμφέροντα κατά την ανάλυση που θα πρέπει να πραγματοποιηθεί πριν από την επιβολή τιμολογιακών υποχρεώσεων. Δεύτερον, διερωτάται ως προς τη σημασία που πρέπει να αποδοθεί, στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης, στο γεγονός ότι η Επιτροπή, με τη σύσταση 2009/39, προέκρινε το πρότυπο «BULRIC strict» για τη λήψη ενός ενδεδειγμένου τιμολογιακού μέτρου στη χονδρική αγορά υπηρεσιών τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών.

31. Υπ' αυτές ακριβώς τις συνθήκες, το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο, σε συνδυασμό με τα άρθρα 8 και 13 της οδηγίας [για την πρόσβαση], να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το εθνικό δικαστήριο, σε διαφορά σχετικά με τη νομιμότητα της επιβολής από την [ΕΡΑ] κοστοστρεφούς τιμής στη χονδρική αγορά για τον τερματισμό κλήσεων, κατ' αρχήν δύναται να εκδώσει απόφαση μη σύμφωνη με τη σύσταση [2009/396/ΕΚ], όπου [η μέθοδος "BULRIC strict"] συνιστάται ως κατάλληλο μέτρο σχετικά με τις τιμές στις αγορές τερματισμού κλήσεων, εφόσον, κατά την κρίση του, αυτό υπαγορεύεται από τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί και/ή από εκτιμήσεις εθνικού και διεθνούς δικαίου;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, σε ποια έκταση δύναται το εθνικό δικαστήριο, κατά την εξέταση ενός μέτρου σχετικά με τις τιμές το οποίο είναι κοστοστρεφές:

   α) να εξετάσει, υπό το πρίσμα του άρθρου 8, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαίσιο, το επιχείρημα της ΕΡΑ ότι ευνοείται η ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς, λαμβανομένου υπόψη του βαθμού στον οποίο επηρεάζεται πραγματικά η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς;

   β) να εξετάσει, υπό το πρίσμα των πολιτικών σκοπών και των κανονιστικών αρχών του άρθρου 8 της οδηγίας-πλαίσιο και του άρθρου 13 της οδηγίας [για την πρόσβαση], αν το μέτρο σχετικά με τις τιμές:

      i) είναι αναλογικό·

      ii) είναι κατάλληλο·

      iii) εφαρμόζεται αναλογικά και είναι δικαιολογημένο;

   γ) να απαιτήσει από την ΕΡΑ να αποδείξει επαρκώς ότι:

      i) ο κατά το άρθρο 8, παράγραφος 2, της οδηγίας-πλαίσιο πολιτικός σκοπός προαγωγής, από τις ΕΡΑ, του ανταγωνισμού στην παροχή δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών επιτυγχάνεται πραγματικά και οι χρήστες όντως αποκομίζουν το μέγιστο όφελος όσον αφορά την επιλογή, την τιμή και την ποιότητα·

      ii) ο κατά το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαίσιο πολιτικός σκοπός συμβολής στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς επιτυγχάνεται πραγματικά· και

      iii) ο κατά το άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας-πλαίσιο πολιτικός σκοπός προωθήσεως των συμφερόντων των πολιτών της Ένωσης επιτυγχάνεται πραγματικά;

   δ) υπό το πρίσμα του άρθρου 16, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαίσιο, καθώς και του άρθρου 8, παράγραφοι 2 και 4, της οδηγίας [για την πρόσβαση], να λάβει υπόψη, για να καθορίσει αν το μέτρο σχετικά με τις τιμές είναι κατάλληλο, ότι το εν λόγω μέτρο επιβλήθηκε σε μια αγορά όπου οι υπαγόμενες στη ρύθμιση επιχειρήσεις έχουν σημαντική ισχύ, αλλά υπό την επιλεγείσα μορφή ["BULRIC strict"] αποβλέπει στην προώθηση, σε άλλη αγορά η οποία δεν υπόκειται σε ρύθμιση, ενός από τους σκοπούς της οδηγίας-πλαίσιο, δηλαδή των συμφερόντων των τελικών χρηστών;»

IV – Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

32. Τα ερωτήματα αυτά αποτέλεσαν το αντικείμενο γραπτών παρατηρήσεων εκ μέρους των προσφευγόντων της κύριας δίκης, των Tele2 Nederland BV, Ziggo BV, Ziggo Services BV και Ziggo Zakelijk Services BV, παρεμβαινουσών στην κύρια δίκη [9], της Ολλανδικής, της Ιταλικής, της Πολωνικής και της Φινλανδικής Κυβερνήσεως, καθώς και της Επιτροπής. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 16ης Μαρτίου 2016, οι εν λόγω μετέχοντες στη διαδικασία ανέπτυξαν προφορικώς τις παρατηρήσεις τους, με εξαίρεση την Tele2 Nederland και την Ιταλική και την Πολωνική Κυβέρνηση οι οποίες δεν εκπροσωπήθηκαν.

V – Ανάλυση

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

33. Η οδηγία-πλαίσιο θεσπίζει ένα εναρμονισμένο πλαίσιο για τη ρύθμιση των υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, των δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, καθώς και των συναφών ευκολιών και συναφών υπηρεσιών. Η οδηγία αυτή καθορίζει τα καθήκοντα των ΕΡΑ και θεσπίζει σύνολο διαδικασιών για την εξασφάλιση της εναρμονισμένης εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου σε ολόκληρη την Ένωση [10].

34. Η οδηγία-πλαίσιο αναθέτει στις ΕΡΑ συγκεκριμένα καθήκοντα ρυθμίσεως των αγορών των ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

35. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οι ΕΡΑ οφείλουν να λαμβάνουν ιδιαιτέρως υπόψη τους σκοπούς του άρθρου 8 της οδηγίας- πλαίσιο. Σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, εναπόκειται στα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν ότι οι ΕΡΑ λαμβάνουν κάθε εύλογο μέτρο που στοχεύει στην επίτευξη των στόχων του εν λόγω άρθρου. Η τελευταία αυτή διάταξη διευκρινίζει επίσης ότι τα μέτρα που λαμβάνουν οι ΕΡΑ πρέπει να είναι ανάλογα προς τους στόχους αυτούς.

36. Δυνάμει των διατάξεων της οδηγίας-πλαίσιο, οι ΕΡΑ οφείλουν, σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή, να καθορίζουν τις συναφείς αγορές στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και εκτιμούν αν οι αγορές αυτές είναι όντως ανταγωνιστικές [11]. Αν μια αγορά δεν είναι όντως ανταγωνιστική, η οικεία ΕΡΑ μπορεί να επιβάλει κανονιστικές υποχρεώσεις ex ante στις επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ σ' αυτή την αγορά.

37. Όταν μια ΕΡΑ επιβάλλει τέτοιες υποχρεώσεις, οφείλει να λαμβάνει υπόψη τους σκοπούς που εξαγγέλλονται στο άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιο, καθόσον οι εκ των προτέρων κανονιστικές υποχρεώσεις πρέπει να είναι αναλογικές και δικαιολογημένες βάσει των εν λόγω σκοπών [12].

38. Σύμφωνα με το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση, αυτές οι εκ των προτέρων κανονιστικές υποχρεώσεις μπορούν να περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, υποχρεώσεις καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος και υποχρεώσεις όσον αφορά τα συστήματα κοστολογήσεως για την παροχή ειδικών τύπων διασυνδέσεως ή/και προσβάσεως, σε περιπτώσεις όπου η ανάλυση της αγοράς καταδεικνύει ότι η έλλειψη πραγματικού ανταγωνισμού σημαίνει ότι ο ή οι

9 — Οι τέσσερις αυτοί διάδικοι άσκησαν προσφυγές κατά της αποφάσεως της ACM, οι οποίες αφορούν σημεία που δεν έχουν σχέση ούτε με την αιτία της διαφοράς της κύριας δίκης ούτε με τα προδικαστικά ερωτήματα. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος των Ziggo, Ziggo Services και Ziggo Zakelijk Services τόνισε ότι οι εν λόγω εταιρίες είναι κατ' εξοχήν αυτές που εξοφλούν τα τιμολόγια τερματισμού κλήσεων στις Κάτω Χώρες.

10 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-424/07, EU:C:2009:749, σκέψη 53).

11 — Άρθρα 15 και 16 της οδηγίας-πλαίσιο.

12 — Βλ. άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας για την πρόσβαση και απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-424/07, EU:C:2009:749, σκέψη 60).

ενδιαφερόμενοι φορείς εκμεταλλεύσεως μπορούν να διατηρούν τις τιμές σε υπερβολικά υψηλά επίπεδα ή να συμπιέζουν τις τιμές, εις βάρος των τελικών χρηστών. Το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για την πρόσβαση απαιτεί κάθε επιβαλλόμενος μηχανισμός ανάκτησης κόστους ή μέθοδος τιμολόγησης να προάγει την οικονομική απόδοση και τον βιώσιμο ανταγωνισμό, και να μεγιστοποιεί το όφελος για τους καταναλωτές.

39. Στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης, δεν αμφισβητείται ότι η ACM επέβαλε εκ των προτέρων τιμολογιακές υποχρεώσεις, κατά την έννοια του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση [13], στους φορείς εκμεταλλεύσεως που η αρχή αυτή εντόπισε ως έχοντες σημαντική ισχύ στη χονδρική αγορά του τερματισμού κλήσεων στις Κάτω Χώρες, υπό τη μορφή ανωτάτων ορίων τιμών με γνώμονα το κόστος, με βάση το πρότυπο υπολογισμού του κόστους που προκρίνει η Επιτροπή με τη σύσταση 2009/396, ήτοι το αποκαλούμενο πρότυπο «BULRIC strict». Εξάλλου, είναι σημαντικό να διευκρινιστεί ότι το αιτούν δικαστήριο δεν ερωτά το Δικαστήριο ως προς το κύρος αυτής της συστάσεως, σε αντίθεση προς αυτό που φαίνεται να του πρότειναν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης [14].

40. Ομοίως, στην υπόθεση της κύριας δίκης δεν αμφισβητείται ότι η επιβολή εκ των προτέρων τιμολογιακών υποχρεώσεων, βάσει καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος, δικαιολογείται υπό το πρίσμα του μη ανταγωνιστικού χαρακτήρα και των ιδιομορφιών της χονδρικής αγοράς τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών, όπως αυτό τονίσθηκε με την αιτιολογική σκέψη 7 της συστάσεως 2009/396, η οποία παρατίθεται στο σημείο 14 των παρουσών προτάσεων.

41. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται πάντως, κατ' ουσίαν, αν τα τιμολογιακά μέτρα που επέλεξε η ACM με βάση το πρότυπο υπολογισμού του κόστους «BULRIC strict», που προκρίνει η σύσταση 2009/396, είναι υπερβολικά και αν, όπως υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, ένα ανώτατο όριο τιμών στηριζόμενο σε ένα κάπως διαφορετικό πρότυπο υπολογισμού του κόστους, ήτοι στο αποκαλούμενο πρότυπο «BULRIC plus», που καθιστά δυνατό στους οικείους φορείς εκμεταλλεύσεως να ανακτούν τις αναπόφευκτες δαπάνες, όπως είναι οι κοινές δαπάνες και οι συναφείς δαπάνες [15], στη σχετική αγορά, θα ήταν επαρκές, διότι ένα τιμολογιακό μέτρο με βάση αυτό το πρότυπο θα ανταποκρινόταν ήδη στις απαιτήσεις του καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος.

42. Συγκεκριμένα, όπως αυτό προκύπτει από τη δικογραφία, η εφαρμογή του προτύπου υπολογισμού του κόστους «BULRIC strict» έχει ως αποτέλεσμα τον καθορισμό ενός ανωτάτου ορίου τιμών για τον τερματισμό κλήσεων κινητών σε 1,019 ευρώ ανά λεπτό, ενώ θα ήταν 1,861 ευρώ ανά λεπτό κατ' εφαρμογή του προτύπου «BULRIC plus». Όσον αφορά τον τερματισμό κλήσεων σταθερών, το ανώτατο όριο τιμών είναι 0,108 ευρώ ανά λεπτό κατ' εφαρμογή του προτύπου «BULRIC strict» έναντι 0,302 ευρώ ανά λεπτό κατά το πρότυπο «BULRIC plus».

43. Και στις δύο περιπτώσεις, είναι προφανές, η εφαρμογή του προτύπου «BULRIC plus» θα επέτρεπε επομένως στους οικείους φορείς εκμεταλλεύσεως να καθορίζουν τις τιμές τους τερματισμού κλήσεων σε υψηλότερο επίπεδο από αυτό το οποίο προκύπτει από την εφαρμογή του προτύπου «BULRIC strict» που επέλεξε η ACM σύμφωνα με τη σύσταση 2009/396.

44. Κατόπιν διευκρινίσεως του οικονομικού διακυβεύματος της υποθέσεως της κύριας δίκης, τα υποβληθέντα από το αιτούν δικαστήριο ερωτήματα μπορούν να αναλυθούν σε δύο σκέλη, ως ακολούθως: αφενός, μπορεί εθνικό δικαστήριο, και με βάση ποιου είδους εκτιμήσεις, να παρεκκλίνει από σύσταση της Επιτροπής την οποία εφάρμοσε μια ΕΡΑ; Αφετέρου, και σε περίπτωση καταφατικής

13 — Σε κάθε περίπτωση, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η χορήγηση από μια ΕΡΑ εγκρίσεως τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας περιλαμβάνεται στις «υποχρεώσεις σχετικά με [...] ελέγχους τιμών [...], που αφορούν την παροχή ειδικών τύπων διασύνδεσης ή/και πρόσβασης», κατά την έννοια του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση, βλ. απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2016, Vodafone (C-395/14, EU:C:2016:9, σκέψεις 42 και 43).

14 — Βλ. σημείο 27 των παρουσών προτάσεων.

15 — Βλ., ως προς τις δαπάνες αυτές, σημεία 17 και 23 των παρουσών προτάσεων.

απαντήσεως, μπορεί αυτό το εθνικό δικαστήριο, μεταξύ άλλων, να ελέγξει τον αναλογικό χαρακτήρα του τιμολογιακού μέτρου που επέβαλε η ΕΡΑ υπό το πρίσμα των σκοπών που επιδιώκει η οδηγία για την πρόσβαση και μπορεί να απαιτήσει από την ΕΡΑ να αποδείξει επαρκώς ότι το εν λόγω τιμολογιακό μέτρο καθιστά πράγματι δυνατή την υλοποίηση των επιδιωκόμενων σκοπών;

Β - *Επί της εκτάσεως του δικαστικού ελέγχου, επί της δεσμευτικής ισχύος της συστάσεως 2009/396 και επί των εκτιμήσεων που καθιστούν δυνατό στο εθνικό δικαστήριο να παρεκκλίνει από αυτή*

45. Στο πλαίσιο εντός του οποίου το αιτούν δικαστήριο χρησιμοποιεί την έκφραση «εκδώσει απόφαση μη σύμφωνη με τη σύσταση» στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, είναι μάλλον σαφές ότι εξετάζει το ενδεχόμενο να αντικαταστήσει το πρότυπο υπολογισμού «BULRIC strict», που προκρίνει η Επιτροπή στη σύστασή της 2009/396 και το οποίο εφάρμοσε η ACM με την προσβαλλόμενη ενώπιον του εν λόγω δικαστηρίου απόφαση, με το πρότυπο «BULRIC plus», όπως το δικαστήριο αυτό έπραξε και κατά το παρελθόν [16] και όπως το ζητούν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης. Πράγματι, φαίνεται ότι το αιτούν δικαστήριο είναι διατεθειμένο να δεχθεί ότι τιμές καθοριζόμενες σύμφωνα με το πρότυπο «BULRIC plus» ανταποκρίνονται ήδη στις απαιτήσεις που αφορούν τον καθορισμό των εν λόγω τιμών με γνώμονα το κόστος, κατά την έννοια, μεταξύ άλλων, του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση.

46. Μολονότι φαίνεται να αποτελεί αντικείμενο αμφισβητήσεως [17], η αρμοδιότητα αυτή του αιτούντος δικαστηρίου να υποκαταστήσει με τη δική του εκτίμηση των οικονομικών και λογιστικών δεδομένων την εκτίμηση των ίδιων δεδομένων από την ACM με βάση τη σύσταση 2009/396, φθάνοντας μέχρι του σημείου, όπως φαίνεται, να επιβάλει ένα πρότυπο υπολογισμού του κόστους των φορέων εκμεταλλεύσεως, αντί ενός άλλου, ούτε προβλέπεται ούτε απαγορεύεται ρητώς από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο, του οποίου την ερμηνεία ζητεί το αιτούν δικαστήριο με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα.

47. Πράγματι, το άρθρο αυτό περιορίζεται, γενικώς, να αναφέρει ότι, στο πλαίσιο προσφυγών κατά των αποφάσεων των ΕΡΑ, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι «λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της υποθέσεως και ότι υπάρχει πραγματικός μηχανισμός προσφυγής» [18].

48. Συνάγεται επομένως ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο δεν εναρμονίζει τους εθνικούς κανόνες και τις εθνικές πρακτικές που αφορούν τις εφαρμοστέες ένδικες διαδικασίες, ούτε εξάλλου και την έκταση του ελέγχου που ασκεί ο εθνικός δικαστής επί των αποφάσεων των ΕΡΑ. Από τη διατύπωση του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο μπορεί το πολύ να συναχθεί ότι η διάταξη αυτή θέτει ένα όριο κάτω από το οποίο τα κράτη μέλη θεωρείται ότι δεν διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών προσφυγής, γεγονός που σημαίνει ότι ο έλεγχος που ασκεί το αρμόδιο επί της προσφυγής όργανο αποκλείεται να είναι απλώς και μόνο τυπικός. Εξάλλου, όπως θα αναλύσω λεπτομερέστερα στο πλαίσιο της απαντήσεως που πρέπει να δοθεί στο δεύτερο

16 — Βλ. το σημείο 23 των παρουσών προτάσεων. Σημειωτέον ότι, κατά τον χρόνο της πρώτης υποθέσεως, η προθεσμία για την εφαρμογή τιμολογήσεως με βάση το πρότυπο «BULRIC strict», που προκρίνει η σύσταση 2009/396, δεν είχε παρέλθει.

17 — Μολονότι, με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η Ολλανδική Κυβέρνηση εξέθεσε ότι, σε περίπτωση όπως αυτή της υποθέσεως της κύριας δίκης, δεν αποτελεί έργο του Ολλανδού δικαστή να επιβάλει στην ACM ένα τιμολογιακό μέτρο που θεωρεί ενδεδειγμένο, πάντως, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, η ίδια αυτή κυβέρνηση εξέθεσε ότι ο έλεγχος του Ολλανδού δικαστή είναι πολύ προωθημένος ή πολύ αυστηρός, εγγίζοντας τα όρια ενός ελέγχου πλήρους δικαιοδοσίας. Ορισμένοι από τους διαδίκους της κύριας δίκης υποστήριξαν επίσης την τελευταία αυτή ερμηνεία όσον αφορά την έκταση του δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων της ACM.

18 — Σε κάθε περίπτωση, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο αποτελεί έκφραση της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, δυνάμει της οποίας εναπόκειται στα δικαστήρια των κρατών μελών να διασφαλίζουν την ένδικη προστασία των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης: βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, σκέψη 33).

προδικαστικό ερώτημα[19], οι διατάξεις της οδηγίας-πλαίσιο και της οδηγίας για την πρόσβαση απαιτούν το περιεχόμενο του ελέγχου που ασκείται επί των αποφάσεων των ΕΡΑ, οι οποίες επιβάλλουν κανονιστικές υποχρεώσεις ex ante, να περιλαμβάνει την εξέταση της αναλογικότητας των εν λόγω αποφάσεων προς τους σκοπούς που επιδιώκονται με την οδηγία-πλαίσιο.

49. Ωστόσο, σε αντίθεση προς όσα υποστήριξε, κατ' ουσίαν, η Ιταλική Κυβέρνηση με τις γραπτές παρατηρήσεις της, ούτε το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο ούτε γενικότερα το ενωσιακό δίκαιο επιβάλλουν σε εθνικό δικαστήριο, σε περίπτωση όπως αυτή της υπό κρίση υποθέσεως, να αρκεστεί απλώς σε έναν περιορισμένο έλεγχο των περίπλοκων οικονομικών εκτιμήσεων στις οποίες προέβη μια ΕΡΑ, όπως είναι ο έλεγχος της πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως.

50. Τονίζω εξάλλου ότι ανάλογο επιχείρημα απορρίφθηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση της 24ης Απριλίου 2008, Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, σκέψεις 163 έως 169). Πράγματι, σ' αυτή την υπόθεση –η οποία εντασσόταν στο ρυθμιστικό πλαίσιο των τηλεπικοινωνιών που ίσχυε πριν την έκδοση της οδηγίας-πλαίσιο και της οδηγίας για την πρόσβαση, αλλά διατηρεί πλήρως τη σημασία της ως προς το σημείο αυτό–, το Δικαστήριο έκρινε, σε σχέση με την έκταση του δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων μιας ΕΡΑ που αφορούσαν τα τιμολόγια για πρόσβαση στον τοπικό βρόχο φορέων εκμεταλλεύσεως τηλεπικοινωνιών που έχουν σημαντική ισχύ στην αγορά, περιλαμβανομένων των εκτιμήσεων αυτής της ΕΡΑ για το κόστος που έπρεπε να λαμβάνεται υπόψη, τον υπολογισμό του και τη λογιστική του δικαιολόγηση, ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν προβλέπει κανένα κανόνα σύμφωνα με τον οποίο τα κράτη μέλη πρέπει να προβλέπουν τη θέσπιση ενός συγκεκριμένου τρόπου ελέγχου όσον αφορά τις εν λόγω αποφάσεις, απορρίπτοντας ρητώς το επιχείρημα που προέβαλε ένας εκ των μετεχόντων στη διαδικασία, ότι ο έλεγχος αυτός πρέπει να είναι οριακός, αν όχι περιορισμένος.

51. Από τα ανωτέρω έπεται ότι, ελλείψει τέτοιων κανόνων στο ενωσιακό δίκαιο, εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να θεσπίσει τους δικονομικούς κανόνες ασκήσεως των ενδίκων βοηθημάτων που αποσκοπούν στην κατοχύρωση της προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία οι ιδιώτες αντλούν από το ενωσιακό δίκαιο, τηρουμένων των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας[20].

52. Επομένως, το γεγονός ότι το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι έχει την εξουσία να ελέγχει σε ιδιαιτέρως μεγάλη έκταση τις αποφάσεις της ΑCM, καθώς και, ενδεχομένως, να υποκαθιστά με τις δικές του εκτιμήσεις αυτές στις οποίες προβαίνει η εν λόγω αρχή με βάση τη σύσταση 2009/396, ουδόλως απαγορεύεται από το ενωσιακό δίκαιο, εφόσον τηρούνται οι δύο προαναφερθείσες αρχές. Θα επανέλθω και σ' αυτή την πτυχή της υπό κρίση υποθέσεως, υπό το πρίσμα ειδικότερα της τηρήσεως της αρχής της αποτελεσματικότητας, στο πλαίσιο της απαντήσεως που πρέπει να δοθεί στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα[21].

53. Γεγονός παραμένει πάντως ότι, κατά την άσκηση αυτής της αρμοδιότητας, ένα εθνικό δικαστήριο οφείλει να ενεργεί με άκρα σύνεση, όταν εξετάζει το ενδεχόμενο να παρεκκλίνει από τις εκτιμήσεις οικονομικής και λογιστικής φύσεως που υποβάλλονται στον έλεγχό του και οι οποίες στηρίζονται σε σύσταση της Επιτροπής, όπως η σύσταση 2009/396.

54. Δεν υπάρχει βεβαίως καμία σχεδόν αμφιβολία ότι ένα εθνικό δικαστήριο, επιλαμβανόμενο προσφυγής κατά αποφάσεως μιας ΕΡΑ που εφαρμόζει τη σύσταση 2009/396, δεν δεσμεύεται από τις εκτιμήσεις που περιέχονται σ' αυτήν.

19 — Βλ. σημεία 80 και 81 των παρουσών προτάσεων.

20 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, μεταξύ άλλων, απόφαση της 24ης Απριλίου 2008, Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, σκέψη 166 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

21 — Βλ. σημεία 92 έως 97 των παρουσών προτάσεων.

55. Πράγματι, όπως παραδέχονται όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία, μια τέτοια σύσταση, σύμφωνα με το άρθρο 288 ΣΛΕΕ, στερείται δεσμευτικών νομικών αποτελεσμάτων, πράγμα που επιβεβαιώνει το άρθρο 19, παράγραφος 2, της οδηγίας-πλαίσιο, καθόσον απαιτεί μεν να λαμβάνουν οι ΕΡΑ υπόψη στο μέγιστο δυνατό βαθμό τις συστάσεις της Επιτροπής που εκδίδονται βάσει του άρθρου 19, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο, πλην όμως ρητώς τους επιτρέπει να παρεκκλίνουν από αυτές, υπό την επιφύλαξη ότι ενημερώνουν την Επιτροπή, αιτιολογώντας τη θέση τους [22].

56. Εν προκειμένω, το γεγονός ότι η ACM, με την έκδοση της προσβαλλόμενης ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου αποφάσεως, εφάρμοσε τη σύσταση 2009/396 στο πλαίσιο της κύριας δίκης, δεν μεταβάλλει τη νομική φύση αυτής ως συστάσεως. Κατά συνέπεια, εθνικό δικαστήριο, επιλαμβανόμενο προσφυγής κατά αποφάσεως μιας ΕΡΑ που συνιστά εφαρμογή μιας τέτοιας συστάσεως, δεν δεσμεύεται από τις εκτιμήσεις που περιέχονται σ' αυτή.

57. Παρά ταύτα, όπως το Δικαστήριο αναγνώρισε σε πολλές περιπτώσεις, μολονότι οι συστάσεις δεν αποσκοπούν στην παραγωγή δεσμευτικών αποτελεσμάτων, δεν στερούνται παντός νομικού αποτελέσματος. Επομένως, και τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να τις λαμβάνουν υπόψη για την επίλυση των διαφορών που υποβάλλονται στην κρίση τους, ιδίως όταν οι συστάσεις αυτές φωτίζουν την ερμηνεία εθνικών διατάξεων που έχουν θεσπιστεί με σκοπό την εφαρμογή των εν λόγω συστάσεων, ή ακόμη όταν οι συστάσεις έχουν ως αντικείμενο τη συμπλήρωση ενωσιακών διατάξεων δεσμευτικού χαρακτήρα [23].

58. Η νομολογία αυτή εφαρμόζεται πλήρως στη σύσταση 2009/396.

59. Ειδικότερα, σε αντίθεση προς ό,τι υποστήριξαν οι Koninklijke KPN και KPN με τις παρατηρήσεις τους, η σύσταση αυτή έχει, κατά την άποψή μου, ως σκοπό τη συμπλήρωση των διατάξεων του κανονιστικού πλαισίου που εφαρμόζεται στις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Πράγματι, εκδοθείσα επί τη βάσει του άρθρου 19, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο, μετά τη διαπίστωση από την Επιτροπή αποκλίσεων και ανακολουθιών στην άσκηση των κανονιστικών καθηκόντων των ΕΡΑ αναφορικά με τον καθορισμό των τιμών τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών στη Ένωση, η σύσταση 2009/396 αποσκοπεί στη διασφάλιση της εναρμονισμένης εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας-πλαίσιο και της οδηγίας για την πρόσβαση. Ακριβέστερα, προκρίνοντας το πρότυπο «BULRIC strict», η σύσταση 2009/396 προσδιορίζει το πρότυπο υπολογισμού στο οποίο οι ΕΡΑ καλούνται να στηρίζονται για τον καθορισμό των χονδρικών τιμών τερματισμού κλήσεων των φορέων εκμεταλλεύσεως που χαρακτηρίζονται ως διαθέτοντες σημαντική ισχύ στην αγορά, όταν επιβάλλουν σ' αυτούς υποχρεώσεις ελέγχου των τιμών και ιδίως υποχρεώσεις που αφορούν τον καθορισμό των τιμών με γνώμονα το κόστος, σύμφωνα με το άρθρο 13 της οδηγίας για την πρόσβαση [24].

60. Επομένως, στο πλαίσιο της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί, που αφορά τον χαρακτήρα ως ενδεδειγμένου του καθορισμού ανωτάτων ορίων τιμολογήσεως που επιβλήθηκαν από την ACM στις προσφεύγουσες της κύριας δίκης στο πλαίσιο της χονδρικής αγοράς τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών, με βάση το πρότυπο υπολογισμού του κόστους «BULRIC strict» που προκρίνει η σύσταση 2009/396, το αιτούν δικαστήριο οφείλει να λάβει δεόντως υπόψη την εν λόγω σύσταση.

22 — Βλ. επίσης, υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2008, Επιτροπή κατά Λιθουανίας (C-274/07, EU:C:2008:497, σκέψη 50).

23 — Βλ., μεταξύ άλλων, υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451, σκέψη 41), της 18ης Μαρτίου 2010, Alassini κ.λπ. (C-317/08 έως C-320/08, EU:C:2010:146, σκέψη 40) και της 24ης Απριλίου 2008, Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, σκέψη 94).

24 — Βλ., ειδικότερα, αιτιολογική σκέψη 21 και σημείο 1 της συστάσεως 2009/396. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν η εν λόγω σύσταση δεν αποσκοπούσε στη συμπλήρωση των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, πάντως αυτή δεν θα μπορούσε να αγνοείται από τα εθνικά δικαστήρια. Πράγματι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η υποχρέωση που αυτά υπέχουν να λαμβάνουν υπόψη τις συστάσεις είναι υποχρέωση γενικής φύσεως, «ιδίως» όταν οι συστάσεις αυτές έχουν ως σκοπό τη συμπλήρωση των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου που έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

61. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να αγνοήσει ότι η σύσταση 2009/396 εκδόθηκε πράγματι κατόπιν της διαπιστώσεως σημαντικών αποκλίσεων και ανακολουθιών μεταξύ των ΕΡΑ σε ενωσιακό επίπεδο όσον αφορά τον καθορισμό των τιμών τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών οι οποίες, κατά την αιτιολογική σκέψη 7 της συστάσεως αυτής, προκάλεσαν, μεταξύ άλλων, σοβαρές στρεβλώσεις ανταγωνισμού.

62. Το πρότυπο υπολογισμού του κόστους «BULRIC strict», που προκρίνει η Επιτροπή με αυτή τη σύσταση ορίσθηκε επομένως με σκοπό να τεθεί τέλος σε αυτές τις αποκλίσεις και στρεβλώσεις εντός της Ένωσης, που, κατά τη σύσταση, αποβαίνουν εις βάρος του αποτελεσματικού ανταγωνισμού και των τελικών καταναλωτών.

63. Η πρόσκληση που απευθύνεται στις ΕΡΑ με τη σύσταση 2009/396 είναι επομένως να ενεργούν έτσι, ώστε να συγκλίνουν οι τιμολογιακές υποχρεώσεις που επιβάλλουν με βάση το πρότυπο «BULRIC strict», προκειμένου να εξασφαλίζεται η επίτευξη αποτελεσματικού ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς, προς όφελος, εξίσου, των τελικών χρηστών και των καταναλωτών[25].

64. Στο πλαίσιο αυτό, κατά την άσκηση του δικαστικού ελέγχου αποφάσεως μιας ΕΡΑ που εφαρμόζει τη σύσταση 2009/396 στη σχετική αγορά, το εθνικό δικαστήριο θα πρέπει να ενεργεί με περίσκεψη και σύνεση, όταν προτίθεται να απομακρυνθεί από το πρότυπο υπολογισμού του κόστους που προκρίνεται με τη συγκεκριμένη σύσταση, όπως αυτό εφαρμόσθηκε από την εν λόγω ΕΡΑ.

65. Πράγματι, αφενός, καθόσον ουδόλως τίθεται υπό αμφισβήτηση το κύρος αυτής της συστάσεως, το πρότυπο υπολογισμού του κόστους που η Επιτροπή προτείνει με αυτή πρέπει να θεωρείται ότι αποτελεί ενδεδειγμένο μέτρο προς αποφυγή των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, περιλαμβανομένων των σταυροειδών επιδοτήσεων, και προσπορισμό μέγιστου οφέλους στου τελικούς καταναλωτές. Σε τελική ανάλυση, αυτή φαίνεται πράγματι να είναι η προκείμενη πρόταση της συλλογιστικής του αιτούντος δικαστηρίου, όπως καταδεικνύει η διατύπωση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος.

66. Αφετέρου, πρέπει να εξασφαλίζεται ότι οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού σε ενωσιακό επίπεδο, που επισημαίνονται με τη σύσταση 2009/396 και τις οποίες η σύσταση αυτή θέλει να εξαλείψει ή να περιορίσει με την εφαρμογή του προτύπου υπολογισμού του κόστους «BULRIC strict», δεν θα επανεισάγονται από τα εθνικά δικαστήρια ή, τουλάχιστον, ότι τα δικαστήρια αυτά θα μπορούν να στηρίζονται μόνο σε σοβαρούς λόγους για να παρεκκλίνουν από το πρότυπο που προκρίνεται σε ενωσιακό επίπεδο και εφαρμόζεται από μια ΕΡΑ.

67. Ως προς τις συγκεκριμένες ακριβώς εκτιμήσεις που θα του επέτρεπαν να απομακρυνθεί από τη σύσταση 2009/396, όπως αυτή εφαρμόσθηκε από την ACM, διερωτάται επίσης το αιτούν δικαστήριο με το πρώτο προδικαστικό ερώτημά του. Στο πλαίσιο αυτό, επικαλείται ως τέτοιους λόγους «γενικώς» τα «πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί και/ή […] εκτιμήσεις εθνικού και διεθνούς δικαίου».

68. Οι εκτιμήσεις «διεθνούς δικαίου» ουδόλως διευκρινίζονται από το αιτούν δικαστήριο και οφείλω να παραδεχθώ ότι δεν γνωρίζω σε ποιους κανόνες ή σε ποιες πράξεις αυτό αναφέρεται. Δεν είναι επομένως δυνατή η διατύπωση κρίσεως επί ενός τέτοιου λόγου.

25 — Ο σκοπός αυτός φαίνεται σήμερα να έχει επιτευχθεί εν μέρει, καθόσον η Επιτροπή, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τόνισε ότι το πρότυπο «BULRIC strict» εφαρμόζεται σε 24 από τα 28 κράτη μέλη. Εκτός από την περίπτωση του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, μόνον η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Κυπριακή Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Φινλανδίας δεν εφαρμόζουν μεθόδους υπολογισμού του κόστους με βάση αυτό το πρότυπο. Ομοίως κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή πρόσθεσε ότι η περίπτωση της Κυπριακής Δημοκρατίας δικαιολογείται με βάση το σημείο 12 της συστάσεως 2009/396, που επιτρέπει στις ΕΡΑ με περιορισμένους πόρους να εφαρμόζουν, υπό ορισμένους όρους, μια εναλλακτική μεθοδολογία.

69. Οι εκτιμήσεις που στηρίζονται στο εθνικό δίκαιο μπορούν σαφώς να προσδιοριστούν πιο εύκολα. Παρά ταύτα, το να στηριχθεί κανείς, όπως φαίνεται να προτίθεται να πράξει το αιτούν δικαστήριο, αποκλειστικά σε αυτές τις εκτιμήσεις προκειμένου να παρεκκλίνει από το πρότυπο υπολογισμού του κόστους «BULRIC strict» που εφάρμοσε η ACM στην παρούσα υπόθεση μου προκαλεί αμηχανία, λαμβανομένου υπόψη του νομικού πλαισίου της υποθέσεως.

70. Αν αντιλαμβάνομαι σωστά τη διάρθρωση του συλλογισμού του, το αιτούν δικαστήριο συνάγει από το άρθρο 6a.2, παράγραφος 3, και το άρθρο 6a.7, παράγραφος 2, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών –τα οποία παρέχουν, κατ' ουσίαν, στην ACM τη δυνατότητα να επιβάλει μια τιμολογιακή υποχρέωση υπό τη μορφή καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος, σε περίπτωση που μια τέτοια υποχρέωση έχει ως βάση τη φύση του προβλήματος που εντοπίστηκε και είναι αναλογική και δικαιολογημένη υπό το πρίσμα των στόχων που ορίζει το άρθρο 1.3 του ίδιου νόμου– ότι μια μορφή τιμολογιακής ρυθμίσεως (ήτοι αυτή που στηρίζεται στο πρότυπο «BULRIC strict») που βαίνει πέραν μιας ρυθμίσεως η οποία μπορεί ήδη να θεωρηθεί ότι λαμβάνει ως γνώμονα το κόστος (υπονοείται αυτή που στηρίζεται στο πρότυπο «BULRIC plus») δεν μπορεί να επιβληθεί.

71. Ανεξαρτήτως των αξιολογικών εκτιμήσεων όσον αφορά τα δύο πρότυπα υπολογισμού του κόστους, πρέπει να τονισθεί, όπως επισήμανε και η Ολλανδική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι οι διατάξεις εθνικού δικαίου στις οποίες αναφέρεται το αιτούν δικαστήριο συνιστούν μεταφορά, συχνά με πανομοιότυπη διατύπωση, στο εσωτερικό δίκαιο των διατάξεων της οδηγίας-πλαίσιο και της οδηγίας για την πρόσβαση. Στο πλαίσιο αυτό, όπως εκθέτει το ίδιο το αιτούν δικαστήριο, το άρθρο 1.3 του νόμου περί τηλεπικοινωνιών μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο το άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιο, καθορίζοντας τους γενικούς στόχους του κανονιστικού πλαισίου των ηλεκτρονικών υπηρεσιών στην επίτευξη των οποίων οφείλουν να συμβάλλουν οι ΕΡΑ. Επιπλέον, το άρθρο 6a.2, παράγραφος 3, αυτού του νόμου επαναλαμβάνει το άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας για την πρόσβαση, ιδίως όσον αφορά την αναγκαιότητα επιβολής από τις ΕΡΑ αναλογικών εκ των προτέρων κανονιστικών υποχρεώσεων, ενώ το άρθρο 6a.7, παράγραφος 2, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο το άρθρο 13, παράγραφος 1, της ίδιας αυτής οδηγίας για την πρόσβαση όσον αφορά την απαίτηση καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος.

72. Υπό τις συνθήκες αυτές, και μολονότι αναγνωρίζω ότι στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να ερμηνεύσει το εθνικό του δίκαιο, πάντως δυσκολεύομαι να δεχθώ ότι το εσωτερικό δίκαιο, όπως αυτό παρατέθηκε από το εν λόγω δικαστήριο, ήτοι όπως απορρέει από το ενωσιακό δίκαιο, θα επέβαλε, ως εκ της διατυπώσεώς του και αυτό καθεαυτό, παρέκκλιση από το πρότυπο υπολογισμού που προκρίνεται από την Επιτροπή και το οποίο αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στη συμπλήρωση και διευκρίνιση των διατάξεων του άρθρου 13 της οδηγίας για την πρόσβαση όσον αφορά το τι θα πρέπει να νοείται με την επιβολή τιμολογιακών υποχρεώσεων με γνώμονα το κόστος.

73. Ασφαλώς, αυτό δεν σημαίνει, όπως ορθώς υπογράμμισαν η Γερμανική, η Φινλανδική και η Πολωνική Κυβέρνηση, ότι υφίσταται ένα μόνο θεωρητικό πρότυπο υπολογισμού, ικανό να προσδιορίσει τις απαιτήσεις σχετικά με τον καθορισμό των τιμών με γνώμονα το κόστος οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση.

74. Αυτό σημαίνει απλώς ότι, λαμβανομένου υπόψη του πλαισίου της παρούσας υποθέσεως, οι αμιγώς εσωτερικού δικαίου νομικοί λόγοι δεν μπορούν, κατά τη γνώμη μου, αυτοί καθεαυτούς, να επιβάλουν παρέκκλιση από το πρότυπο υπολογισμού του κόστους που προκρίνεται με τη σύσταση 2009/396 και εφαρμόσθηκε από την ACM με την προσβαλλόμενη ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου απόφαση.

75. Αντιθέτως, όπως υποστήριξαν ουσιαστικά η Tele2 Nederland, η Ziggo, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή και όπως παραδέχθηκε η T-Mobile Netherlands, εκτιμήσεις που σχετίζονται με τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως της κύριας δίκης, ιδίως με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ολλανδικής αγοράς, είναι αυτές που, κατά τη γνώμη μου, θα μπορούσαν να οδηγήσουν το αιτούν δικαστήριο στο να παρεκκλίνει από το πρότυπο υπολογισμού του κόστους που εφάρμοσε η ACM με βάση τη σύσταση 2009/396.

76. Αυτό θα πρέπει, κατά την άποψή μου, να είναι το περιεχόμενο της απαντήσεως που πρέπει να δοθεί στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα.

77. Πάντως, δεν είναι δυνατό να εξετασθεί λεπτομερέστερα αυτή η πτυχή της υποθέσεως της κύριας δίκης. Πράγματι, το αιτούν δικαστήριο ουδόλως διευκρίνισε τις πραγματικές και/ή ιδιάζουσες περιστάσεις της υποθέσεως της κύριας δίκης που θα μπορούσαν να το οδηγήσουν να παρεκκλίνει από τις εκτιμήσεις που περιλαμβάνονται στη σύσταση 2009/396 και εφαρμόσθηκαν από την ACM με την απόφαση της οποίας η νομιμότητα αμφισβητήθηκε ενώπιόν του.

78. Συνεπώς, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση: το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο έχει την έννοια ότι το εθνικό δικαστήριο, σε διαφορά σχετική με τη νομιμότητα μιας εκ των προτέρων κανονιστικής υποχρεώσεως, που λαμβάνει τη μορφή καθορισμού ανωτάτου ορίου τιμών με γνώμονα το κόστος επιβαλλόμενου από ΕΡΑ στη μη ανταγωνιστική χονδρική αγορά των υπηρεσιών κλήσεως σταθερών και κινητών, κατ' εφαρμογή της συστάσεως 2009/396/ΕΚ που προκρίνει το πρότυπο υπολογισμού του κόστους «BULRIC strict» ως ενδεδειγμένο μέτρο ρυθμίσεως των τιμών στην εν λόγω αγορά, μπορεί να εκδώσει απόφαση μη σύμφωνη με μια τέτοια σύσταση εκδοθείσα σύμφωνα με το άρθρο 19, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο, όταν το εθνικό αυτό δικαστήριο εκτιμά ότι λόγοι που σχετίζονται με τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως της κύριας δίκης, ιδίως με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της αγοράς του οικείου κράτους μέλους, το επιβάλλουν.

Γ - *Επί του περιεχομένου του δικαστικού ελέγχου και επί του απαιτούμενου επιπέδου αποδείξεως από την ΕΡΑ όσον αφορά την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκονται με την οδηγία-πλαίσιο και με την οδηγία για την πρόσβαση*

79. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, που υποδιαιρείται σε μερικότερα ερωτήματα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αφενός, αν το περιεχόμενο του ασκούμενου επί της αποφάσεως της ACM ελέγχου μπορεί να περιλαμβάνει τον έλεγχο της αναλογικότητας της τιμολογιακής υποχρεώσεως που επιβάλλεται από την εν λόγω αρχή υπό το πρίσμα των σκοπών και κανονιστικών αρχών που ορίζει η οδηγία-πλαίσιο και η οδηγία για την πρόσβαση, περιλαμβανομένης της εξετάσεως της περιπτώσεως κατά την οποία το τιμολογιακό μέτρο επιβάλλεται σε μη ανταγωνιστική αγορά, τείνει όμως στην προαγωγή του σκοπού που συνίσταται στο να ευνοούνται οι τελικοί καταναλωτές σε μια ανταγωνιστική αγορά [δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, στοιχεία β) και δ)]. Αφετέρου, διερωτάται ως προς το ζήτημα, κατά πρώτον, αν ο έλεγχος που καλείται να ασκήσει επί της αποφάσεως της ACM μπορεί να λάβει υπόψη τον βαθμό στον οποίο επηρεάζεται *πραγματικά* η εσωτερική λειτουργία από το τιμολογιακό μέτρο που επέβαλε η αρχή αυτή και, κατά δεύτερον, αν μπορεί να υποχρεώσει την ACM να αποδείξει επαρκώς ότι με το εν λόγω μέτρο επιτυγχάνονται *πραγματικά* τρεις από τους σκοπούς που απαριθμούνται στο άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιο [δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, στοιχεία α) και γ)].

80. Ως προς το πρώτο μέρος του δεύτερου ερωτήματος, συμμερίζομαι τη γνώμη όλων των μετεχόντων στη διαδικασία κατά την οποία εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να ελέγχουν την αναλογικότητα ενός τιμολογιακού μέτρου, όπως αυτό που εφάρμοσε η ACM στην υπόθεση της κύριας δίκης.

81. Όπως υπενθύμισαν οι περισσότεροι από τους μετέχοντες στη διαδικασία, από το άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας για την πρόσβαση προκύπτει σαφώς ότι οι επιβαλλόμενες από τις ΕΡΑ υποχρεώσεις, μεταξύ των οποίων οι προβλεπόμενες από το άρθρο 13 της εν λόγω οδηγίας που αφορούν τον καθορισμό των τιμών με γνώμονα το κόστος, πρέπει να στηρίζονται στη φύση του προβλήματος που εντοπίστηκε και να είναι αναλογικές και δικαιολογημένες υπό το πρίσμα των σκοπών που ορίζει το άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιο[26]. Μια τέτοια όμως αρμοδιότητα των ΕΡΑ δεν μπορεί να εκφεύγει του δικαστικού ελέγχου που αφορά «τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της υπόθεσης»,

26 — Βλ. επίσης, υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 19ης Ιουνίου 2014, TDC (C-556/12, EU:C:2014:2009, σκέψη 44).

ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο. Επομένως, όπως υποστήριξαν ιδίως η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή και όπως προκύπτει, ειδικότερα, από την πρόσφατη απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, σκέψεις 43, 47 και 49), τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να εξασφαλίζουν ότι οι ΕΡΑ τηρούν όλες τις απαιτήσεις που απορρέουν από τα άρθρα 8 και 13 της οδηγίας για την πρόσβαση, περιλαμβανομένης της μέριμνας να εξακριβώνουν αν η επιβληθείσα από μια ΕΡΑ τιμολογιακή υποχρέωση είναι αναλογική και δικαιολογημένη υπό το πρίσμα των σκοπών που εξαγγέλλονται στο άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιο[27].

82. Το γεγονός ότι ένα τέτοιο τιμολογιακό μέτρο στηρίζεται σε μια σύσταση της Επιτροπής, όπως η σύσταση 2009/396, δεν μεταβάλλει την ανάλυση αυτή. Με άλλα λόγια, η ύπαρξη απλώς και μόνο μιας τέτοιας συστάσεως δεν στερεί το εθνικό δικαστήριο από την αρμοδιότητά του να ελέγχει την αναλογικότητα ενός τιμολογιακού μέτρου, που θεσπίσθηκε από μια ΕΡΑ, προς τους σκοπούς που εξαγγέλλονται στο άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιο.

83. Γεγονός παραμένει πάντως, όπως προαναφέρθηκε, ότι μια τέτοια σύσταση πρέπει να λαμβάνεται δεόντως υπόψη από το εθνικό δικαστήριο. Το πρότυπο «BULRIC strict» που η εν λόγω σύσταση, της οποίας το κύρος δεν αμφισβητήθηκε, προκρίνει και στο οποίο η ACM στήριξε την ανάλυσή της και την απόφασή της, πρέπει, κατά την άποψή μου, να θεωρηθεί ότι τηρεί την αρχή της αναλογικότητας υπό το πρίσμα των σκοπών που εξαγγέλλονται στο άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιο.

84. Στο πλαίσιο αυτό, εκτιμώ ότι η εξέταση της αναλογικότητας του τιμολογιακού μέτρου προς τους σκοπούς που εξαγγέλλονται στο άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιο θα πρέπει να οδηγήσει το αιτούν δικαστήριο, κατ' εφαρμογή των εθνικών κανόνων που αφορούν τις δικονομικές λεπτομέρειες για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων, περιλαμβανομένων των σχετικών με το βάρος αποδείξεως, να ελέγξει, αφενός, αν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης προσκόμισαν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία, ικανά να ανατρέψουν το προαναφερθέν τεκμήριο υπό τις περιστάσεις της υποθέσεως της κύριας δίκης, λαμβανομένων, ενδεχομένως, υπόψη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της ολλανδικής αγοράς, και, αφετέρου, αν οι διευκρινίσεις που παρέσχε η ACM προκειμένου να αποκλείσει την εφαρμογή του προτύπου «BULRIC plus», την οποία ζητούν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, στηρίζονται επαρκώς κατά νόμο.

85. Εξάλλου, οι διατάξεις της οδηγίας-πλαίσιο και της οδηγίας για την πρόσβαση δεν αντιτίθενται στην εξέταση από το εθνικό δικαστήριο, στο πλαίσιο του ελέγχου της αναλογικότητας του τιμολογιακού μέτρου που θέσπισε η ACM, του γεγονότος ότι το μέτρο αυτό επιβλήθηκε στη (μη ανταγωνιστική) χονδρική αγορά των υπηρεσιών τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών, τείνει όμως στην προαγωγή του στόχου που συνίσταται στο να ευνοούνται οι τελικοί χρήστες και οι καταναλωτές στην αγορά ή στις αγορές επόμενου σταδίου, που είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό.

86. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 2, στοιχείο α', και του άρθρου 4 της οδηγίας-πλαίσιο, οι ΕΡΑ οφείλουν, προάγοντας τον ανταγωνισμό, να εξασφαλίζουν ότι οι χρήστες αποκομίζουν το μέγιστο όφελος όσον αφορά, μεταξύ άλλων, την τιμή και να προάγουν τα συμφέροντα των πολιτών της Ένωσης, ενώ, κατά το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας για την πρόσβαση, οι ίδιες αυτές ΕΡΑ, όταν επιβάλλουν μηχανισμούς ανάκτησης κόστους, οφείλουν επίσης να εξασφαλίζουν ότι μεγιστοποιείται το όφελος για τους καταναλωτές. Συνεπώς, όπως ορθώς επισήμαναν η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις τους, οι ΕΡΑ πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το συμφέρον όλων των τελικών χρηστών, ανεξαρτήτως της αγοράς στην οποία επιβάλλονται οι εκ των προτέρων υποχρεώσεις. Η εκτίμηση αυτή εκ μέρους των ΕΡΑ των συμφερόντων των τελικών χρηστών και των καταναλωτών δεν εκφεύγει του δικαστικού ελέγχου.

27 — Βλ. επίσης, ως προς την πρόσκληση που απευθύνει το Δικαστήριο προς εθνικό δικαστήριο να εξετάσει την αναλογικότητα της υποχρεώσεως που επιβλήθηκε από ΕΡΑ σε φορέα εκμεταλλεύσεως με σημαντική ισχύ στη σχετική αγορά να εγκαταστήσει μια ειδική σύνδεση μεταξύ του σημείου διανομής του δικτύου προσβάσεως και του τερματικού στον χώρο του τελικού χρήστη, απόφαση της 19ης Ιουνίου 2014, TDC (C-556/12, EU:C:2014:2009, σκέψη 47).

87. Εξάλλου, καθόσον, εξ ορισμού, οι τελικοί χρήστες και οι καταναλωτές δεν είναι παρόντες στη χονδρική αγορά των υπηρεσιών τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών, είναι σημαντικό τα συμφέροντά τους να μπορούν να λαμβάνονται υπόψη και να αξιολογούνται κατά την εξέταση του αποτελέσματος στη λιανική αγορά το οποίο επιδιώκει να έχει το τιμολογιακό μέτρο που επιβάλλει η ΕΡΑ στη χονδρική αγορά.

88. Εξετάζοντας το υποβληθέν ερώτημα υπό διαφορετική οπτική γωνία, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης υποστήριξαν, κατ' ουσίαν, με τις γραπτές παρατηρήσεις τους, ότι μια ΕΡΑ, όπως η ACM, είναι αναρμόδια να καθορίζει εκ των προτέρων ex ante σε μια ανταγωνιστική αγορά, όπως είναι η λιανική αγορά τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών, πράγμα στο οποίο καταλήγει, εντούτοις, η εφαρμογή του προτύπου «BULRIC strict».

89. Είναι αληθές ότι το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαίσιο απαγορεύει στις ΕΡΑ να επιβάλλουν ή να διατηρούν οποιαδήποτε από τις τιμολογιακές υποχρεώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 8 της οδηγίας για την πρόσβαση, όταν καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι μια αγορά είναι όντως ανταγωνιστική. Μια ΕΡΑ δεν μπορεί, επομένως, να επιβάλει εκ των προτέρων τιμολογιακή υποχρέωση σε μια αγορά που είναι ανοικτή στον ανταγωνισμό, σε επόμενο στάδιο της χονδρικής αγοράς τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών.

90. Όπως παραδέχεται, μεταξύ άλλων, η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η επιβολή μιας τιμολογιακής μεθόδου με γνώμονα το κόστος, στηριζόμενης στο πρότυπο «BULRIC strict», αποτελεί εμπόδιο στην ανάκτηση από τους οικείους φορείς εκμεταλλεύσεως του αναπόφευκτου κόστους στη (μη ανταγωνιστική) χονδρική αγορά τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών. Υπογραμμίζει επίσης ότι η εφαρμογή μιας τέτοιας μεθόδου που στηρίζεται σε ένα τέτοιο πρότυπο δεν εμποδίζει, πάντως, τους οικείους φορείς εκμεταλλεύσεως να ανακτούν αυτό το κόστος σε άλλες αγορές ανοικτές στον ανταγωνισμό, πράγμα που, κατ' αυτήν, είναι πιο ευνοϊκό από την άποψη τόσο του ανταγωνισμού όσο και των τελικών καταναλωτών.

91. Με άλλα λόγια, μια τιμολογιακή μέθοδος που στηρίζεται στο πρότυπο «BULRIC strict» δεν έχει ως αντικείμενο την επιβολή εκ των προτέρων τιμολογιακών υποχρεώσεων στις ανταγωνιστικές αγορές. Επομένως, όπως επιβεβαίωσε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι οικείοι φορείς εκμεταλλεύσεως παραμένουν ελεύθεροι να ανακτούν όλο ή μέρος του αναπόφευκτου κόστους τους σε ορισμένες ή σε περισσότερες από αυτές τις αγορές, ανάλογα, μεταξύ άλλων, με την εμπορική στρατηγική τους και/ή με μια πιο ορθή οικονομική εκτίμηση αυτού του κόστους στις εν λόγω αγορές.

92. Ως προς το δεύτερο μέρος του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος, δηλαδή ως προς το ζήτημα αν το αιτούν δικαστήριο μπορεί να λάβει υπόψη, στο πλαίσιο του ελέγχου της αποφάσεως της ACM, τον βαθμό στον οποίο επηρεάζεται *πραγματικά* η εσωτερική λειτουργία από το τιμολογιακό μέτρο που επέβαλε η εν λόγω αρχή και αν μπορεί να απαιτήσει από την ACM να αποδείξει επαρκώς ότι με το εν λόγω μέτρο επιτυγχάνονται *πραγματικά* τρεις από τους σκοπούς που απαριθμούνται στο άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιο, εκτιμώ ότι σε αυτό πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση.

93. Συγκεκριμένα, πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο προβλέπει ότι οι ΕΡΑ, κατά την άσκηση των ρυθμιστικών καθηκόντων τους που ορίζονται στην οδηγία-πλαίσιο καθώς και, μεταξύ άλλων, στην οδηγία για την πρόσβαση, οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα εύλογα (και αναλογικά) μέτρα *για* την επίτευξη των σκοπών που ορίζονται στο άρθρο αυτό, οι οποίοι συνίστανται στην *προαγωγή* του ανταγωνισμού στην παροχή δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, στη *συμβολή* στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς και στην *προαγωγή* των συμφερόντων των πολιτών της Ένωσης [28].

28 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 19ης Ιουνίου 2014, TDC (C-556/12, EU:C:2014:2009, σκέψη 39) (η υπογράμμιση δική μου).

94. Για την επίτευξη των σκοπών που εκτίθενται στο άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιο, το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση διευκρινίζει ότι οι ΕΡΑ οφείλουν, μεταξύ άλλων, να ασκούν τις αρμοδιότητές τους *κατά τρόπο ο οποίος εξασφαλίζει* οικονομική απόδοση, βιώσιμο ανταγωνισμό, αποδοτική επένδυση και καινοτομία, και *παρέχει* το μέγιστο όφελος στους τελικούς χρήστες [29].

95. Οι εκ των προτέρων υποχρεώσεις που μπορούν να επιβάλλουν οι ΕΡΑ, μεταξύ των οποίων οι υποχρεώσεις τιμολογιακής φύσεως, όπως αυτές της υποθέσεως της κύριας δίκης, πρέπει επομένως να *αποσκοπούν* στην επίτευξη των σκοπών που εξαγγέλλονται στο άρθρο 8 της οδηγίας-πλαίσιο.

96. Αντιθέτως, δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να απαιτείται μια ΕΡΑ να αποδεικνύει ότι οι εν λόγω υποχρεώσεις επιτυγχάνουν πράγματι αυτούς τους στόχους ή το εθνικό δικαστήριο να ελέγχει τη νομιμότητα τέτοιων υποχρεώσεων ανάλογα με την επιρροή που ασκούν στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς [30].

97. Όπως υπογράμμισαν ιδίως η Ziggo και η Ολλανδική Κυβέρνηση, η επιβολή ενός τέτοιου βάρους αποδείξεως σε μια ΕΡΑ δεν θα ελάμβανε υπόψη το γεγονός ότι η θέσπιση εκ των προτέρων κανονιστικών υποχρεώσεων στηρίζεται σε μια ανάλυση των προοπτικών της εξελίξεως της αγοράς, η οποία λαμβάνει ως σημείο αναφοράς, προς αντιμετώπιση των προβλημάτων που διαπιστώνονται, τη συμπεριφορά και/ή το κόστος ενός αποτελεσματικού φορέα εκμεταλλεύσεως. Πρόκειται, επομένως, για μέτρα προσανατολισμένα στο μέλλον, ως προς τα οποία, εξ ορισμού, δεν μπορεί να απαιτείται η απόδειξη ότι επιτυγχάνουν όντως τους σκοπούς οι οποίοι εξαγγέλλονται στο άρθρο 8 της οδηγίας πλαίσιο. Αν μια ΕΡΑ αναγκαζόταν να προσκομίσει μια τέτοια απόδειξη, θα συμμεριζόμουν τότε την άποψη της Επιτροπής ότι θα θιγόταν η αποτελεσματικότητα των διατάξεων της οδηγίας-πλαίσιο και της οδηγίας για την πρόσβαση. Πράγματι, σε μια τέτοια περίπτωση η κατάληξη θα ήταν να απαιτείται από μια ΕΡΑ να προσκομίσει μια απόδειξη που είναι αδύνατο ή εξαιρετικά δύσκολο να προσκομίσει.

VI – Πρόταση

98. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα που υπέβαλε το College van Beroep voor het bedrijfsleven (διοικητικό εφετείο σε οικονομικές υποθέσεις, Κάτω Χώρες) ως εξής:

«1. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009, έχει την έννοια ότι το εθνικό δικαστήριο, σε διαφορά σχετική με τη νομιμότητα μιας εκ των προτέρων κανονιστικής υποχρεώσεως, που λαμβάνει τη μορφή καθορισμού ανωτάτου ορίου τιμών με γνώμονα το κόστος, επιβαλλόμενου από εθνική ρυθμιστική αρχή στη μη ανταγωνιστική χονδρική αγορά των υπηρεσιών κλήσεως σταθερών και κινητών, κατ' εφαρμογή της συστάσεως 2009/396/ΕΚ της Επιτροπής, της 7ης Μαΐου 2009, σχετικά με την κανονιστική ρύθμιση των τελών τερματισμού σταθερών και κινητών επικοινωνιών στην ΕΕ, που προκρίνει ένα πρότυπο υπολογισμού του

29 — Βλ. απόφαση της 19ης Ιουνίου 2014, TDC (C-556/12, EU:C:2014:2009, σκέψη 40) (η υπογράμμιση δική μου).

30 — Σε κάθε περίπτωση, υπενθυμίζω ότι, στο πλαίσιο της ερμηνείας της εκφράσεως «επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών», που προβλέπεται από το άρθρο 7, παράγραφος 3, στοιχείο β', της οδηγίας-πλαίσιο, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι μέτρο θεσπιζόμενο από ΕΡΑ αντιστοιχεί στην έννοια αυτής της εκφράσεως εάν είναι ικανό να ασκήσει επιρροή, άμεση ή έμμεση, πραγματική ή *δυνητική*, στο εμπόριο αυτό: βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 16ης Απριλίου 2015, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej και Telefonia Dialog (C-3/14, EU:C:2015:232, σκέψη 59) και της 14ης Ιανουαρίου 2016, Vodafone (C-395/14, EU:C:2016:9, σκέψη 55) (η υπογράμμιση δική μου). Με τη σκέψη 56 της τελευταίας αυτής αποφάσεως, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι από τις εκτιμήσεις και τις παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιόν του προκύπτει ότι τα τέλη τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας έχουν επίπτωση στις τιμές που οι χρήστες άλλων κρατών μελών οφείλουν να καταβάλουν οσάκις καλούν πελάτες του οικείου φορέα εκμεταλλεύσεως σε συγκεκριμένο κράτος μέλος, καθότι τα τέλη αυτά μετακυλίονται στο τιμολόγιο κλήσεων του τελικού χρήστη.

κόστους, αποκαλούμενο «bottom-up long-run incremental costs (BULRIC) strict», ως ενδεδειγμένο μέτρο ρυθμίσεως των τιμών στην εν λόγω αγορά, μπορεί να εκδώσει απόφαση μη σύμφωνη με μια τέτοια σύσταση που εκδόθηκε σύμφωνα με το άρθρο 19, παράγραφος 1, της οδηγίας 2002/21, όπως έχει τροποποιηθεί, όταν το εθνικό αυτό δικαστήριο εκτιμά ότι λόγοι που σχετίζονται με τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως της κύριας δίκης, ιδίως με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της αγοράς του οικείου κράτους μέλους, το επιβάλλουν.

2. Στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου μιας εκ των προτέρων κανονιστικής υποχρεώσεως τιμολογιακής φύσεως, που λαμβάνει ως γνώμονα το κόστος, όπως η επιβληθείσα από την εθνική ρυθμιστική αρχή στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης, το εθνικό δικαστήριο μπορεί να εξετάσει την αναλογικότητα αυτής της υποχρεώσεως υπό το πρίσμα των πολιτικών σκοπών και των κανονιστικών αρχών που καθορίζονται στο άρθρο 8 της οδηγίας 2002/21, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140, και στο άρθρο 13 της οδηγίας 2002/19/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφείς ευκολίες, καθώς και με τη διασύνδεσή τους (οδηγία για την πρόσβαση), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140. Η εκτίμηση της αναλογικότητας της εκ των προτέρων κανονιστικής αυτής υποχρεώσεως μπορεί να λαμβάνει υπόψη τους σκοπούς προαγωγής των συμφερόντων των τελικών χρηστών και των καταναλωτών στις, ανοικτές στον ανταγωνισμό, λιανικές αγορές που βρίσκονται σε επόμενο στάδιο της χονδρικής αγοράς τερματισμού κλήσεων σταθερών και κινητών στην οποία επιβλήθηκε αυτή η υποχρέωση.

3. Στο πλαίσιο της εκτιμήσεως της αναλογικότητας μιας εκ των προτέρων κανονιστικής υποχρεώσεως τιμολογιακής φύσεως, που λαμβάνει ως γνώμονα το κόστος, όπως είναι η επιβληθείσα από την εθνική ρυθμιστική αρχή στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης, δεν μπορεί να απαιτείται από αυτή την αρχή να αποδεικνύει τον βαθμό στον οποίο μια τέτοια εκ των προτέρων κανονιστική υποχρέωση θίγει πράγματι τους σκοπούς που εξαγγέλλονται στο άρθρο 8 της οδηγίας 2002/21, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140, και/ή επηρεάζει πραγματικά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.»