Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
YVES BOT
της 16ης Απριλίου 2015[1]

Υπόθεση C-85/14

KPN BV
κατά
Autoriteit Consument en Markt (ACM)

[αίτηση του College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Κάτω Χώρες) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή — Δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών — Οδηγία 2002/22/ΕΚ — Άρθρο 28 — Συμφέροντα και δικαιώματα των τελικών χρηστών — Πρόσβαση στους μη γεωγραφικούς αριθμούς και στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν τους αριθμούς αυτούς — Εθνική ρύθμιση επιβάλλουσα στους παρόχους υπηρεσιών διαβιβάσεως τηλεφωνικών κλήσεων να μην εφαρμόζουν για τις κλήσεις προς μη γεωγραφικούς αριθμούς υψηλότερες τιμές σε σχέση με τις κλήσεις προς γεωγραφικούς αριθμούς — Κατάσταση διασυνοριακής προσβάσεως — Έλεγχος αναλογικότητας του αναγκαίου μέτρου από τον εθνικό δικαστή — Έννοια των “αρμόδιων εθνικών αρχών”»

1. Στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, η ύπαρξη ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, ότι, κατ’ αρχήν, όλα τα φυσικά πρόσωπα μπορούν να έχουν πρόσβαση σε όλους τους γεωγραφικούς και μη γεωγραφικούς αριθμούς εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και στις υπηρεσίες που προσφέρονται μέσω των μη γεωγραφικών αριθμών.

2. Εντός του νέου κανονιστικού πλαισίου που έχει εφαρμογή στις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (στο εξής: ΝΚΠ)[2], το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία έχει ως σκοπό τη διασφάλιση της προσβάσεως αυτής στους αριθμούς και στις υπηρεσίες.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Το ΝΚΠ αποτελείται από την οδηγία 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία-πλαίσιο) (ΕΕ L 108, σ. 33), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009 (ΕΕ L 337, σ. 37, στο εξής: οδηγία-πλαίσιο), καθώς και από τέσσερις ειδικές οδηγίες που τη συνοδεύουν, την οδηγία 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) (ΕΕ L 108, σ. 7), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140 (στο εξής: οδηγία για την πρόσβαση)· την οδηγία 2002/20/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την αδειοδότηση), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140 (στο εξής: οδηγία για την αδειοδότηση)· την οδηγία 2002/22/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία καθολικής υπηρεσίας) (ΕΕ L 108, σ. 51), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/136/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009 (ΕΕ L 337, σ. 11, στο εξής: οδηγία για την καθολική υπηρεσία), και την οδηγία 2002/58/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Ιουλίου 2002, σχετικά με την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την προστασία της ιδιωτικής ζωής στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την προστασία ιδιωτικής ζωής στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες) (ΕΕ L 201, σ. 37), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/136 (στο εξής: οδηγία 2002/58).

3. Πράγματι, το εν λόγω άρθρο 28, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο IV της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία[3], ορίζει, στην παράγραφό του 1, ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι αρμόδιες εθνικές αρχές να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου οι τελικοί χρήστες[4] να έχουν πρόσβαση στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν μη γεωγραφικούς αριθμούς εντός της Ένωσης και σε όλους τους αριθμούς που παρέχονται εντός της Ένωσης.

4. Κατά το άρθρο 2, στοιχεία δ′ και στ′, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, μη γεωγραφικός αριθμός, οριζόμενος κατ' αντιδιαστολή με τον γεωγραφικό αριθμό[5], είναι ένας αριθμός ο οποίος περιλαμβάνεται στο εθνικό σχέδιο αριθμοδοτήσεως και η ακολουθία των ψηφίων του οποίου δεν περιέχει καμιά από τις γεωγραφικές ενδείξεις που χρησιμοποιούνται για τη δρομολόγηση των κλήσεων προς τον φυσικό τόπο του σημείου τερματισμού του δικτύου. Πρόκειται ιδίως για αριθμούς κινητής τηλεφωνίας, ατελών κλήσεων και πρόσθετου τέλους.

5. Με την παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το Δικαστήριο καλείται, για πρώτη φορά, να διευκρινίσει το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενο του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

6. Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της KPN BV (στο εξής: KPN), του ιστορικού τηλεπικοινωνιακού φορέα στις Κάτω Χώρες, και της Autoriteit Consument en Markt (ACM) (αρχής προστασίας των καταναλωτών και των αγορών), ενεργούσας ως εθνικής κανονιστικής αρχής (στο εξής: ΕΚΑ), λόγω παραβάσεως από την KPN της εθνικής νομοθεσίας για τη μεταφορά του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

7. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών μετέφερε το εν λόγω άρθρο 28 στο εθνικό δίκαιο με το άρθρο 6.5 του νόμου περί τηλεπικοινωνιών (Telecommunicatiewet), το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα θεσπίσεως λεπτομερέστερων κανόνων με ή με βάση γενικό διοικητικό μέτρο[6], προκειμένου να διασφαλιστεί η υποχρέωση προσβάσεως στους γεωγραφικούς και μη γεωγραφικούς αριθμούς, καθώς και στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν τους τελευταίους.

8. Η Ολλανδική Κυβέρνηση άσκησε τη δυνατότητα αυτή θεσπίζοντας το άρθρο 5 του διατάγματος για τη διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών δημόσιων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, την πρόσβαση στον χώρο ευρωπαϊκής τηλεφωνικής αριθμοδοτήσεως και τη διασυνοριακή πρόσβαση στους μη γεωγραφικούς αριθμούς (Besluit houdende regels met betrekking tot interoperabiliteit van openbare elektronische communicatiediensten, toegang tot de Europese telefoonnummeringsruimte en landsgrensoverschrijdende teogang tot niet-geografische nummers – Besluit Interoperabiliteit) (στο εξής: εθνικό τιμολογιακό μέτρο). Το μέτρο αυτό, μετά από τροποποίηση την 1η Ιουλίου 2013, έχει ως σκοπό να διασφαλίσει πρόσβαση στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν τους μη γεωγραφικούς αριθμούς, απαγορεύοντας στους φορείς εκμεταλλεύσεως δικτύου ή στους παρόχους προσβάσιμων από το κοινό υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών να χρεώνουν, για τις κλήσεις προς μη γεωγραφικούς αριθμούς, υψηλότερες τιμές από εκείνες που χρεώνουν για τις κλήσεις προς γεωγραφικούς αριθμούς.

3 — Η οδηγία για την καθολική υπηρεσία αποτελείται από τρεις πολύ διαφορετικούς πυλώνες, δηλαδή το κεφάλαιο ΙΙ σχετικά με την οργάνωση της καθολικής υπηρεσίας, το κεφάλαιο ΙΙΙ σχετικά με τις υποχρεώσεις που μπορούν να επιβληθούν στους φορείς εκμεταλλεύσεως που κατέχουν ισχυρή θέση στις αγορές λιανικής και το κεφάλαιο IV για την ενισχυμένη προστασία των τελικών χρηστών, το οποίο διέπει τα συμφέροντα και τα δικαιώματά τους.

4 — Κατά το άρθρο 2, στοιχείο η′, της οδηγίας-πλαίσιο, «χρήστης» είναι «κάθε φυσικό πρόσωπο ή νομική οντότητα που χρησιμοποιεί ή ζητά διαθέσιμη στο κοινό υπηρεσία ηλεκτρονικών επικοινωνιών». Ο «τελικός χρήστης» ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο ιδ′, της ίδιας οδηγίας ως ο «χρήστης που δεν παρέχει δημόσια δίκτυα επικοινωνιών ή υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών διαθέσιμες στο κοινό».

5 — Κατά το άρθρο 2, στοιχείο δ′, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, «γεωγραφικός αριθμός» είναι «αριθμός ο οποίος περιλαμβάνεται στο εθνικό σχέδιο αριθμοδότησης, μέρος της ακολουθίας των ψηφίων του οποίου έχει γεωγραφική σημασία και χρησιμοποιείται για τη δρομολόγηση κλήσεων προς τον φυσικό τόπο του σημείου τερματισμού δικτύου (ΣΤΔ)».

6 — Από τις γραπτές παρατηρήσεις της KPN προκύπτει ότι γενικό διοικητικό μέτρο είναι απόφαση της κυβερνήσεως περιέχουσα ένα υποχρεωτικό γενικό μέτρο που δεν χρήζει εγκρίσεως του Κοινοβουλίου. Κατ' αρχήν, ένα γενικό διοικητικό μέτρο πρέπει να στηρίζεται σε αρμοδιότητα που παρασχέθηκε εντός συγκεκριμένου τομέα. Πρόκειται για την περίπτωση του επίμαχου στην κύρια δίκη γενικού διοικητικού μέτρου.

9. Από τα έγγραφα της δικογραφίας προκύπτει ότι το εθνικό τιμολογιακό μέτρο έχει εφαρμογή σε όλους τους παρόχους που παρεμβαίνουν κατά την κλήση προς μη γεωγραφικό αριθμό, περιλαμβανομένων των παρόχων υπηρεσιών διαβιβάσεως κλήσεων[7], όπως είναι η KPN στις Κάτω Χώρες.

10. Επιτρέπει το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία τη θέσπιση ενός τέτοιου μέτρου κατά των παρόχων υπηρεσιών διαβιβάσεως κλήσεων; Αυτό είναι στην ουσία το βασικό ερώτημα στο οποίο καλείται να απαντήσει το Δικαστήριο.

11. Κατά την KPN και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση, κυρίως, για τρεις λόγους. Πρώτον, το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία δεν μπορεί να διέπει τις σχέσεις μεταξύ των παρόχων (αγορά χονδρικής). Έχει εφαρμογή μόνο στις σχέσεις μεταξύ των παρόχων και των ιδιωτών (αγορά λιανικής). Δεύτερον, το ΝΚΠ επιτρέπει τη θέσπιση του εθνικού τιμολογιακού μέτρου μόνο μετά από ανάλυση της αγοράς από την ΕΚΑ κατά παρόχου έχοντος σημαντική ισχύ στη σχετική αγορά και όχι, όπως εν προκειμένω, κατά όλων των παρόχων. Τρίτον, μόνον η ΕΚΑ, και όχι η Ολλανδική Κυβέρνηση, είναι η αρμόδια εθνική αρχή για την επιβολή ενός τέτοιου μέτρου.

12. Με τις τωρινές προτάσεις μου, θα εξηγήσω τους λόγους για τους οποίους θεωρώ ότι στο εν λόγω ερώτημα πρέπει, αντιθέτως, να δοθεί καταφατική απάντηση. Κατ' εμέ, το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στη θέσπιση τιμολογιακού μέτρου, όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, από άλλη αρχή εκτός της ΕΚΑ, χωρίς να έχει προκύψει από ανάλυση της αγοράς ότι φορέας εκμεταλλεύσεως έχει σημαντική ισχύ στην αγορά, αρκεί το μέτρο αυτό να είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων που οι τελικοί χρήστες αντλούν από το εν λόγω άρθρο 28, πράγμα που στον εθνικό δικαστή απόκειται να εξακριβώσει.

I – **Το νομικό πλαίσιο**

Α - *Η νομοθεσία της Ένωσης*

1. Η οδηγία για την πρόσβαση

13. Κατά το άρθρο 8 της οδηγίας για την πρόσβαση:

«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 [ΕΚΑ] επιβάλλουν, κατά περίπτωση, τις υποχρεώσεις οι οποίες αναφέρονται στα άρθρα 9, 10, 11, 12 και 13 της παρούσας οδηγίας.

3. Με την επιφύλαξη:

— των διατάξεων του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 2, και του άρθρου 6,

7 — Οι υπηρεσίες διαβιβάσεως κλήσεων συνίστανται, για έναν φορέα εκμεταλλεύσεως, στο να διαβιβάζει μέσω του δικτύου του κλήση η οποία δεν πραγματοποιήθηκε από το εν λόγω δίκτυο ούτε κατευθύνεται προς αυτό.

— των διατάξεων των άρθρων 12 και 13 της [οδηγίας-πλαίσιο], του όρου 7 του μέρους Β του παραρτήματος της [οδηγίας για την αδειοδότηση], όπως εφαρμόζεται βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, καθώς και των άρθρων 27, 28 και 30 της [οδηγίας για την καθολική υπηρεσία] και των συναφών διατάξεων της οδηγίας [2002/58], οι οποίες περιέχουν υποχρεώσεις για επιχειρήσεις εκτός από εκείνες οι οποίες έχουν οριστεί ως έχουσες σημαντική ισχύ στην αγορά· ή

— της ανάγκης συμμόρφωσης με διεθνείς υποχρεώσεις,

οι [ΕΚΑ] δεν επιβάλλουν τις υποχρεώσεις των άρθρων 9 έως 13 σε φορείς εκμετάλλευσης οι οποίοι δεν έχουν οριστεί σύμφωνα με την παράγραφο 2.

[...]»

14. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση ορίζει τα εξής:

«Η [ΕΚΑ] 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 και/ή 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. [...]»

2. Η οδηγία για την καθολική υπηρεσία

15. Το άρθρο 17, παράγραφος 1, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι [ΕΚΑ] επιβάλλουν κατάλληλες κανονιστικές υποχρεώσεις στις επιχειρήσεις οι οποίες έχουν προσδιοριστεί ως έχουσες σημαντική ισχύ σε μια συγκεκριμένη λιανική αγορά σύμφωνα με το άρθρο 14 της [οδηγίας-πλαίσιο] όταν:

α) ως αποτέλεσμα ανάλυσης αγοράς, που διεξάγεται σύμφωνα με το άρθρο 16 της [οδηγίας-πλαίσιο] μια [ΕΚΑ] κρίνει ότι μια συγκεκριμένη λιανική αγορά, η οποία προσδιορίζεται σύμφωνα με το άρθρο 15 της εν λόγω οδηγίας, δεν είναι επαρκώς ανταγωνιστική και

β) η [ΕΚΑ] καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται δυνάμει των άρθρων 9 έως 13 της [οδηγίας για την πρόσβαση] δεν έχουν ως αποτέλεσμα την επίτευξη των στόχων του άρθρου 8 της [οδηγίας-πλαίσιο]».

16. Το άρθρο 28, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία ορίζει:

«Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι όπου είναι τεχνικά και οικονομικά εφικτό, και εκτός της περιπτώσεως κατά την οποία καλούμενος συνδρομητής έχει επιλέξει για εμπορικούς λόγους να περιορίσει την πρόσβαση από καλούντες που βρίσκονται σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές, οι αρμόδιες εθνικές αρχές λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσουν ότι οι τελικοί χρήστες μπορούν:

α) να έχουν πρόσβαση και να χρησιμοποιούν υπηρεσίες χρησιμοποιώντας μη γεωγραφικούς αριθμούς εντός της Κοινότητας [...]».

Β - *Το ολλανδικό δίκαιο*

17. Το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, υπενθυμίζω, μεταφέρθηκε στο ολλανδικό δίκαιο με το άρθρο 6.5 του νόμου περί τηλεπικοινωνιών. Το τελευταίο άρθρο ορίζει:

«1. Οι πάροχοι προσβάσιμων από το κοινό δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή προσβάσιμων από το κοινό υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, οι οποίοι παράλληλα ελέγχουν την πρόσβαση στους τελικούς χρήστες, διασφαλίζουν ότι οι τελικοί χρήστες που βρίσκονται εντός της […] Ένωσης έχουν πρόσβαση σε όλους:

a) τους αριθμούς από εθνικό σχέδιο αριθμοδοτήσεως που έχουν χορηγηθεί εντός της […] Ένωσης,

b) τους αριθμούς του ευρωπαϊκού χώρου τηλεφωνικής αριθμοδοτήσεως και

c) τους αριθμούς που έχουν χορηγηθεί από την [Internationale Unie voor Telecommunicatie],

και μπορούν να χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες χρησιμοποιώντας τους υπό στοιχεία a έως c αριθμούς, εκτός αν αυτό είναι τεχνικώς ή οικονομικώς ανέφικτο, ή αν καλούμενος συνδρομητής έχει επιλέξει να περιορίσει την πρόσβαση από καλούντες χρήστες που βρίσκονται σε συγκεκριμένες γεωγραφικές ζώνες.

2. Με ή με βάση γενικό διοικητικό μέτρο μπορούν να θεσπιστούν λεπτομερέστεροι κανόνες για τη διασφάλιση της υποχρεώσεως που προβλέπεται από την παράγραφο 1. Οι κανόνες αυτοί δύνανται να αφορούν, μεταξύ άλλων, τα τέλη για την πρόσβαση στους αριθμούς που αναφέρει η παράγραφος 1.

3. Οι κανόνες που αναφέρει η παράγραφος 2 μπορούν να είναι διαφορετικοί για ορισμένες κατηγορίες παρόχων οι οποίες καθορίζονται από τους κανόνες αυτούς, όπως οι κατά την παράγραφο 1 πάροχοι. Με τους κανόνες αυτούς, είναι δυνατή η μεταφορά καθηκόντων και αρμοδιοτήτων στην [ACM]».

18. Η δυνατότητα θεσπίσεως λεπτομερέστερων κανόνων ασκήθηκε με τη θέσπιση του εθνικού τιμολογιακού μέτρου, το οποίο ορίζει, από 1ης Ιουλίου 2013, τα εξής:

«1. Ο φορέας παροχής προσβάσιμων από το κοινό τηλεφωνικών υπηρεσιών ή ο εμπλεκόμενος στις υπηρεσίες αυτές πάροχος προσβάσιμων από το κοινό δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ο οποίος παράλληλα ελέγχει την πρόσβαση στους τελικούς χρήστες, διασφαλίζει ότι οι τελικοί χρήστες μπορούν να χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες με χρήση μη γεωγραφικών αριθμών εντός της Ένωσης […].

2. Η υποχρέωση που προβλέπεται από την παράγραφο 1 συνεπάγεται, σε κάθε περίπτωση, ότι οι κατά την παράγραφο 1 πάροχοι προσβάσιμων από το κοινό τηλεφωνικών υπηρεσιών και προσβάσιμων από το κοινό δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών εφαρμόζουν, για τις κλήσεις προς αριθμούς από την ακολουθία 0800, 084, 085, 087, 088, 0900, 0906, 0909, 116, 14 ή 18, τιμές ή άλλα τέλη που μπορούν να συγκριθούν με τις τιμές ή τα άλλα τέλη που οι πάροχοι αυτοί εφαρμόζουν για τις κλήσεις προς γεωγραφικούς αριθμούς, και ότι εφαρμόζουν ειδικές τιμές ή ειδικά τέλη μόνον αν τούτο είναι αναγκαίο για την κάλυψη του πρόσθετου κόστους που συνδέεται με τις κλήσεις προς αυτούς τους μη γεωγραφικούς αριθμούς. [...]

[...]»

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

19. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η KPN παρέχει υπηρεσίες διαβιβάσεως κλήσεων προς μη γεωγραφικούς αριθμούς στις Κάτω Χώρες.

20. Η ACM, έχοντας διαπιστώσει ότι η KPN, κατά παράβαση του εθνικού τιμολογιακού μέτρου, εφάρμοζε για τις υπηρεσίες διαβιβάσεως κλήσεων προς μη γεωγραφικούς αριθμούς υψηλότερες τιμές σε σχέση με τις ίδιες υπηρεσίες προς γεωγραφικούς αριθμούς και ότι η διαφορά αυτή δεν δικαιολογούνταν από το πρόσθετο κόστος, διέταξε, με απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2013, την KPN να προσαρμόσει τις τιμές της με απειλή ημερήσιας χρηματικής ποινής 25 000 ευρώ, με ανώτατο όριο τα 5 εκατομμύρια ευρώ.

21. Η KPN άσκησε κατά της εν λόγω αποφάσεως προσφυγή ενώπιον του College van Beroep voor het Bedrijfsleven (διοικητικού δικαστηρίου αρμόδιου για υποθέσεις οικονομικής φύσεως, Κάτω Χώρες).

22. Στη δίκη επί της προσφυγής, η KPN υποστήριξε, μεταξύ άλλων, ότι το εθνικό τιμολογιακό μέτρο δεν συνάδει με το ΝΚΠ, και ειδικότερα με το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

23. Στο πλαίσιο της προσφυγής της οποίας επελήφθη, το αιτούν δικαστήριο αντιμετώπισε ζητήματα σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενο του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία. Έχοντας αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία του άρθρου αυτού, το College van Beroep voor het Bedrijfsleven αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να θέσει στο Δικαστήριο τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Επιτρέπει το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία την επιβολή τιμολογιακής ρυθμίσεως, χωρίς να έχει προκύψει από ανάλυση της αγοράς ότι φορέας εκμεταλλεύσεως έχει, όσον αφορά τη ρυθμιζόμενη υπηρεσία, σημαντική ισχύ στην αγορά, ενώ η διασυνοριακή σύνδεση με μη γεωγραφικούς τηλεφωνικούς αριθμούς είναι τεχνικώς εφικτή και το μόνο εμπόδιο για την πρόσβαση στους αριθμούς αυτούς οφείλεται στην εφαρμογή τιμών με τις οποίες η κλήση προς μη γεωγραφικό αριθμό είναι πιο ακριβή από την κλήση προς γεωγραφικό αριθμό;

2) Αν η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι καταφατική, για το [αιτούν δικαστήριο] ανακύπτουν τα ακόλουθα δύο ερωτήματα:

α) Ισχύει η αρμοδιότητα τιμολογιακής ρυθμίσεως επίσης όταν η επίδραση των υψηλότερων τιμών στον όγκο των κλήσεων προς μη γεωγραφικούς αριθμούς είναι περιορισμένη;

β) Σε ποιο μέτρο εξακολουθεί ο εθνικός δικαστής να έχει περιθώριο να κρίνει αν ένα βάσει του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία αναγκαίο τιμολογιακό μέτρο δεν είναι υπερβολικά επαχθές για τον φορέα διαβιβάσεως, λαμβανομένων υπόψη των επιδιωκόμενων με αυτό σκοπών;

3) Αφήνει το άρθρο 28, παράγραφος 1, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία ανοικτή τη δυνατότητα να θεσπιστούν τα κατά τη διάταξη αυτή μέτρα από άλλη αρχή εκτός της [ΕΚΑ], ασκούσα την αρμοδιότητα που προβλέπεται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση, και να είναι η τελευταία αρχή αρμόδια μόνο για την εφαρμογή τους;»

III – **Η ανάλυσή μου**

Α - *Επί του πρώτου ερωτήματος*

24. Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά στην ουσία το Δικαστήριο αν το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία παρέχει νομική βάση για την επιβολή τιμολογιακής υποχρεώσεως όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, χωρίς να έχει προκύψει από ανάλυση της σχετικής αγοράς ότι φορέας εκμεταλλεύσεως έχει σημαντική ισχύ στην αγορά αυτή και όταν το εμπόδιο για την πρόσβαση στους μη γεωγραφικούς αριθμούς και στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν τους

αριθμούς αυτούς δεν είναι τεχνικής αλλά τιμολογιακής φύσεως [8].

25. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται επίσης αν το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία αφορά μόνο τις καταστάσεις διασυνοριακής προσβάσεως και τα τεχνικά εμπόδια.

26. Θα εξηγήσω πρώτα τους λόγους για τους οποίους θεωρώ ότι το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία επιτρέπει την επιβολή τιμολογιακής υποχρεώσεως, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, πριν δείξω ότι το εν λόγω άρθρο 28 δεν περιορίζεται στις καταστάσεις διασυνοριακής προσβάσεως και έχει εφαρμογή στα τεχνικά και στα μη τεχνικά εμπόδια.

1. Επί της δυνατότητας επιβολής τιμολογιακής υποχρεώσεως βάσει του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία

27. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η KPN υποστηρίζει ότι το ΝΚΠ επιτρέπει τη θέσπιση τιμολογιακού μέτρου μόνο μετά από ανάλυση της αγοράς εκ μέρους της ΕΚΑ από την οποία προκύπτει ότι φορέας εκμεταλλεύσεως έχει σημαντική ισχύ στην επίμαχη στην κύρια δίκη αγορά.

28. Η Επιτροπή υποστηρίζει, με τις γραπτές παρατηρήσεις της, ότι το ΝΚΠ σκοπίμως και ρητώς διακρίνει μεταξύ της ρυθμίσεως των σχετικών πτυχών στην αγορά λιανικής και αυτής στην αγορά χονδρικής. Ενώ η πρώτη εμπίπτει στην οδηγία για την καθολική υπηρεσία, η δεύτερη διέπεται από την οδηγία για την πρόσβαση. Έτσι, κατά την Επιτροπή, το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως νομική βάση προκειμένου να ληφθεί τιμολογιακό μέτρο κατά παρόχων υπηρεσιών διαβιβάσεως κλήσεων οι οποίοι δραστηριοποιούνται στην αγορά χονδρικής.

29. Δεν συμμερίζομαι την επιχειρηματολογία αυτή, η οποία, κατ' εμέ, συνιστά εσφαλμένη ερμηνεία του ΝΚΠ.

30. Κατά πάγια νομολογία, για την ερμηνεία διατάξεως του δικαίου της Ένωσης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όχι μόνο το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιό της και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αυτή αποτελεί μέρος [9].

31. Στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης, μια τέτοια εξέταση πρέπει να λάβει υπόψη την όλη οικονομία και τον σκοπό όχι μόνον της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία αλλά και των άλλων οδηγιών οι οποίες συνθέτουν, μαζί της, το ΝΚΠ, και ιδίως της οδηγίας για την πρόσβαση.

32. Διαπιστώνω, ευθύς εξαρχής, ότι το γράμμα του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία δεν δίνει κανένα συγκεκριμένο στοιχείο όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του άρθρου αυτού.

33. Υπενθυμίζω ότι, βάσει του εν λόγω άρθρου 28, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι αρμόδιες εθνικές αρχές να λαμβάνουν «όλα τα αναγκαία μέτρα» προκειμένου οι τελικοί χρήστες να έχουν, μεταξύ άλλων, πρόσβαση στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν μη γεωγραφικούς αριθμούς εντός της Ένωσης.

34. Λαμβάνοντας υπόψη ότι χρησιμοποιούνται όροι με άκρως ευρύ περιεχόμενο, δηλαδή οι όροι «όλα τα αναγκαία μέτρα», εκτιμώ ότι το εν λόγω άρθρο 28 δεν αποκλείει εκ των προτέρων την επιβολή τιμολογιακής υποχρεώσεως όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, στο μέτρο που η υποχρέωση αυτή διασφαλίζει την πρόσβαση των τελικών χρηστών στους μη γεωγραφικούς αριθμούς και στις υπηρεσίες που προσφέρονται μέσω των αριθμών αυτών.

8 — Υπενθυμίζω ότι από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι το εμπόδιο αυτό συνίσταται στην εφαρμογή υψηλότερων τιμών για την υπηρεσία διαβιβάσεως κλήσεων προς μη γεωγραφικούς αριθμούς απ' ό,τι για την υπηρεσία διαβιβάσεως κλήσεων προς γεωγραφικούς αριθμούς.

9 — Βλ. αποφάσεις Sturgeon κ.λπ. (C-402/07 και C-432/07, EU:C:2009:716, σκέψη 41 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) και T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, σκέψη 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

35. Η λύση αυτή επιβεβαιώνεται από εξέταση της οδηγίας για την πρόσβαση, και ειδικότερα του άρθρου της 8, το οποίο αφορά την επιβολή, την τροποποίηση ή την κατάργηση των υποχρεώσεων.

36. Πράγματι, από την ανάγνωση του άρθρου 8, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας για την πρόσβαση προκύπτει ότι, κατ' αρχήν, τιμολογιακή υποχρέωση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη δεν δύναται να επιβληθεί εις βάρος φορέων εκμεταλλεύσεως που δεν έχουν χαρακτηριστεί ως έχοντες σημαντική ισχύ στη σχετική αγορά [10], πλην ορισμένων περιπτώσεων, οι οποίες απαριθμούνται περιοριστικά και στις οποίες περιλαμβάνεται το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

37. Θα αναλύσω διαδοχικά τις δύο αυτές παραγράφους, πράγμα που θα μου δώσει τη δυνατότητα να δείξω ότι τιμολογιακή υποχρέωση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη δύναται να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

38. Κατά το άρθρο 8, παράγραφος 2, της οδηγίας για την πρόσβαση, οι τιμολογιακές υποχρεώσεις που προβλέπονται από το άρθρο 13 της ίδιας οδηγίας [11] πρέπει να επιβάλλονται από τις ΕΚΑ μόνον όταν δεν υπάρχει αποτελεσματικός ανταγωνισμός, δηλαδή στις αγορές στις οποίες δραστηριοποιούνται ένας ή περισσότεροι φορείς εκμεταλλεύσεως που έχουν σημαντική ισχύ [12]. Η επιβολή τέτοιων υποχρεώσεων έχει ως σκοπό να εμποδίσει τον ισχυρό φορέα εκμεταλλεύσεως να διατηρήσει τις τιμές σε υπερβολικά υψηλό επίπεδο, ή να τις συμπιέσει, εις βάρος των τελικών καταναλωτών [13], και, κατά συνέπεια, καθιστά δυνατή την αποκατάσταση πραγματικού ανταγωνισμού στη συγκεκριμένη αγορά.

39. Πάντως, από τα έγγραφα της δικογραφίας προκύπτει ότι, εν προκειμένω, η ACM θεώρησε ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη αγορά υπηρεσιών διαβιβάσεως κλήσεων είναι πράγματι ανταγωνιστική και ότι ουδείς φορέας εκμεταλλεύσεως έχει σημαντική ισχύ στην αγορά αυτή [14]. Εξάλλου, το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώθηκε από το College van Beroep voor het Bedrijfsleven [15].

40. Επιπλέον, διαπιστώνω ότι, από το 2007, η αγορά των υπηρεσιών διαβιβάσεως κλήσεων στο δημόσιο δίκτυο σταθερής τηλεφωνίας δεν ανήκει πλέον στις αγορές που η Επιτροπή απαριθμεί στο παράρτημα της συστάσεώς της για τις σχετικές αγορές [16], των οποίων τα χαρακτηριστικά θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την ex ante εφαρμογή κανονιστικής υποχρεώσεως εις βάρος φορέων εκμεταλλεύσεως που έχουν χαρακτηριστεί ως ισχυροί στην αγορά αυτή.

10 — Κατά το άρθρο 14, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαίσιο, «[μ]ια επιχείρηση θεωρείται ότι κατέχει σημαντική ισχύ στην αγορά εφόσον, είτε ατομικά είτε σε συνεργασία με άλλες επιχειρήσεις, ευρίσκεται σε θέση ισοδύναμη προς δεσπόζουσα θέση, ήτοι σε θέση οικονομικής ισχύος που της επιτρέπει να συμπεριφέρεται, σε σημαντικό βαθμό, ανεξάρτητα από τους ανταγωνιστές, τους πελάτες και, τελικά, τους καταναλωτές».

11 — Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση, «[η] [ΕΚΑ] δύναται [...] 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 και/ή πρόσβασης».

12 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας-πλαίσιο.

13 — Βλ. άρθρο 13 της οδηγίας για την πρόσβαση.

14 — Βλ. επίσης παρατηρήσεις της Επιτροπής της 30ής Οκτωβρίου 2008 προς το Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαίσιο, σε απάντηση στο σχέδιό του αποφάσεως για την αγορά υπηρεσιών διαβιβάσεως στο δημόσιο τηλεφωνικό δίκτυο των Κάτω Χωρών (υπόθεση NL/2008/0800). Οι παρατηρήσεις αυτές είναι διαθέσιμες στη διαδικτυακή διεύθυνση https://circabc.europa.eu/sd/a/df6e1540-38c6-4595-a101-265a5cc500a7/NL-2008-0800%20Acte_en%20CORR.pdf.

15 — Βλ. απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BV2285).

16 — Σύσταση 2007/879/ΕΚ της Επιτροπής, της 11ης Δεκεμβρίου 2007, για τις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών που επιδέχονται εκ των προτέρων ρύθμιση σύμφωνα με την οδηγία 2002/21 (ΕΕ L 344, σ. 65).

41. Ελλείψει σχετικής αγοράς που να μνημονεύεται από την Επιτροπή στην εν λόγω σύσταση και ελλείψει ισχυρού φορέα εκμεταλλεύσεως στην επίμαχη στην κύρια δίκη αγορά των υπηρεσιών διαβιβάσεως κλήσεων, η ACM δεν είχε εν προκειμένω την αρμοδιότητα να επιβάλει τιμολογιακή υποχρέωση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, βάσει του άρθρου 13 της οδηγίας για την πρόσβαση [17].

42. Εκτιμώ ότι το ίδιο συμπέρασμα επιβάλλεται όσον αφορά το άρθρο 17 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, το οποίο επιγράφεται «Ρυθμιστικοί έλεγχοι των λιανικών υπηρεσιών» [18].

43. Πράγματι, από το άρθρο 17 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία προκύπτει ότι, όπως προβλέπεται στο πλαίσιο του άρθρου 13 της οδηγίας για την πρόσβαση, οι τιμολογιακές υποχρεώσεις [19] μπορούν να επιβάλλονται μόνον στην περίπτωση που η συγκεκριμένη αγορά λιανικής δεν βρίσκεται σε κατάσταση πραγματικού ανταγωνισμού.

44. Κατά την KPN, υπό τις συνθήκες αυτές, η ACM δεν μπορούσε να επιβάλει τιμολογιακή υποχρέωση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, στους παρόχους που δραστηριοποιούνται στην αγορά των υπηρεσιών διαβιβάσεως κλήσεων.

45. Δεν μπορώ να συμμεριστώ το συμπέρασμα αυτό, το οποίο δεν λαμβάνει υπόψη το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας για την πρόσβαση.

46. Πράγματι, η διάταξη αυτή ορίζει ότι, «με την επιφύλαξη» των διατάξεων των άρθρων 27, 28 και 30 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, τα οποία επιβάλλουν υποχρεώσεις σε «επιχειρήσεις εκτός από εκείνες οι οποίες έχουν οριστεί ως έχουσες σημαντική ισχύ στην αγορά», οι ΕΚΑ δεν επιβάλλουν τις υποχρεώσεις που ορίζονται από τα άρθρα 9 έως 13 της οδηγίας για την πρόσβαση στους φορείς εκμεταλλεύσεως που δεν έχουν χαρακτηριστεί σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας.

47. Κατ' εμέ, το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας για την πρόσβαση πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, με εξαίρεση τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται στο πλαίσιο ορισμένων διατάξεων, και μεταξύ άλλων του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, οι ΕΚΑ δεν επιβάλλουν τιμολογιακές υποχρεώσεις, συγκρίσιμες με τις προβλεπόμενες από το άρθρο 13 της οδηγίας για την πρόσβαση, στους φορείς εκμεταλλεύσεως που δεν έχουν σημαντική ισχύ στη συγκεκριμένη αγορά. Με άλλα λόγια, το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία επιτρέπει την επιβολή τιμολογιακών υποχρεώσεων συγκρίσιμων με εκείνες του άρθρου 13 της οδηγίας για την πρόσβαση, και τούτο κατά φορέων εκμεταλλεύσεως που δεν έχουν σημαντική ισχύ στην ίδια αγορά.

17 — Κατά το σημείο 17 των κατευθυντηρίων γραμμών της Επιτροπής για την ανάλυση αγοράς και την εκτίμηση της σημαντικής ισχύος στην αγορά βάσει του κοινοτικού πλαισίου κανονιστικών ρυθμίσεων για τα δίκτυα και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (ΕΕ 2002, C 165, σ. 6, στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής), «[ο]ι εν λόγω κανονιστικές υποχρεώσεις πρέπει να επιβάλλονται μόνο στις αγορές εκείνες ηλεκτρονικών επικοινωνιών των οποίων τα χαρακτηριστικά δικαιολογούν ειδική τομεακή ρύθμιση και στις οποίες οι σχετικές αρμόδιες ΕΡΑ έχουν καταλήξει ότι ένας ή περισσότεροι φορείς κατέχουν [σημαντική ισχύ στην αγορά]» (βλ. επίσης άρθρο 15, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαίσιο).

18 — Υπενθυμίζω ότι το εν λόγω άρθρο 17 αφορά τις υπηρεσίες λιανικής, ενώ οι επίμαχες στην κύρια δίκη υπηρεσίες διαβιβάσεως κλήσεων προς μη γεωγραφικούς αριθμούς αφορούν την αγορά χονδρικής, οπότε το άρθρο 17 δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω.

19 — Κατά το άρθρο 17, παράγραφος 2, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, «[ο]ι υποχρεώσεις [...] μπορούν να περιλαμβάνουν την υποχρέωση των προσδιοριζόμενων επιχειρήσεων να μην χρεώνουν υπερβολικές τιμές [ή] να μην παρεμποδίζουν την είσοδο νεοεισερχόμενων στην αγορά [...]». Επιπλέον, η ίδια παράγραφος 2 ορίζει ότι «[ο]ι [ΕΚΑ] μπορούν να επιβάλλουν στις επιχειρήσεις αυτές κατάλληλα μέτρα περιορισμού των τιμών λιανικής, μέτρα για τον έλεγχο των επιμέρους τιμολογίων ή μέτρα για προσανατολισμό των τιμολογίων στο κόστος ή των τιμών σε συγκρίσιμες αγορές, προκειμένου να προστατεύουν τα συμφέροντα των τελικών χρηστών και παράλληλα να προωθούν τον πραγματικό ανταγωνισμό».

48. Η ανάλυσή μου επιρρωννύεται από τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής, οι οποίες αναφέρουν, στο σημείο 111, ότι, «[β]άσει του ρυθμιστικού πλαισίου, οι υποχρεώσεις [που προβλέπονται από τα άρθρα 9 έως 13 της οδηγίας για την πρόσβαση και από το άρθρο 17 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία] επιβάλλονται μόνο σε επιχειρήσεις που έχουν οριστεί ως διαθέτουσες σημαντική ισχύ σε σχετική αγορά, *εκτός ορισμένων περιπτώσεων που απαριθμούνται στο τμήμα 4.3*» [20].

49. Το εν λόγω τμήμα 4.3 των κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής παραπέμπει στις περιπτώσεις που αναφέρει το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας για την πρόσβαση. Στις περιπτώσεις αυτές περιλαμβάνεται, όπως προανέφερα, το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

50. Από τα πιο πάνω προκύπτει ότι τιμολογιακή υποχρέωση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη δύναται να αποτελεί «μέτρο» το οποίο μπορεί να ληφθεί κατά όλων των φορέων εκμεταλλεύσεως που δεν έχουν ισχύ στη σχετική αγορά, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

51. Το συμπέρασμα αυτό αντικατοπτρίζει, κατ' εμέ, τη βούληση του νομοθέτη της Ένωσης να διασφαλίσει τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των τελικών χρηστών σε κάθε περίπτωση, ακόμη και όταν, παρά την ύπαρξη αποτελεσματικού ανταγωνισμού στη συγκεκριμένη αγορά, δεν μπορούν να διασφαλιστούν τα δικαιώματα που οι χρήστες αντλούν από μια ενοποιημένη και ανταγωνιστική αγορά στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών [21].

52. Το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, το οποίο περιλαμβάνεται στο επιγραφόμενο «Συμφέροντα και δικαιώματα τελικού χρήστη» κεφάλαιο IV της οδηγίας αυτής, προφανώς έχει σκοπό να διασφαλίσει τα δικαιώματα και τα συμφέροντα που οι τελικοί χρήστες αντλούν από μια ενοποιημένη και ανταγωνιστική αγορά στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Έτσι, το εν λόγω άρθρο 28 αποτελεί, κατ' εμέ, προσήκουσα νομική βάση για την επιβολή τιμολογιακής υποχρεώσεως όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη.

53. Επιπλέον, πρέπει να πρόκειται για μέτρο «αναγκαίο» για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων που οι τελικοί χρήστες αντλούν από το εν λόγω άρθρο 28, δηλαδή για πρόσβαση στους μη γεωγραφικούς αριθμούς και στις υπηρεσίες που προσφέρονται μέσω των αριθμών αυτών. Κατ' εμέ, ο αναγκαίος χαρακτήρας του εθνικού μέτρου συνεπάγεται επίσης ότι κανένα άλλο μέτρο λιγότερο περιοριστικό για τους συγκεκριμένους φορείς εκμεταλλεύσεως δεν θα μπορούσε να διασφαλίσει τα δικαιώματα αυτά.

54. Συναφώς, σημειώνω ότι από τις γραπτές παρατηρήσεις της Ολλανδικής Κυβερνήσεως προκύπτει ότι η θέσπιση του εθνικού τιμολογιακού μέτρου είχε ως σκοπό να δώσει τέλος σε σειρά εμπορικών πρακτικών αντίθετων προς τον σκοπό του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία [22]. Λόγω των πρακτικών αυτών, οι τιμές για τους τελικούς χρήστες ήσαν υψηλές και αδιαφανείς, ενώ μεγάλες ομάδες τελικών χρηστών δεν μπορούσαν πλέον να καλέσουν ορισμένο σύνολο μη γεωγραφικών αριθμών. Στην πράξη, η πρόσβαση στους μη γεωγραφικούς αριθμούς ήταν περιορισμένη και, κατά συνέπεια, εμποδιζόταν η πρόσβαση σε ορισμένες υπηρεσίες.

20 — Η υπογράμμιση δική μου.

21 — Βλ. σ. 86 του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, διαθέσιμου στην αγγλική γλώσσα [SEC(2007) 1472], εισαγωγικό κείμενο του τίτλου IV ο οποίος επιγράφεται «Connecting with citizens».

22 — Η εν λόγω κυβέρνηση αναφέρει ως ανεπιθύμητες εμπορικές πρακτικές, ιδίως, τις κλήσεις από κινητά τηλέφωνα προς αριθμούς 0900, στις οποίες εφαρμοζόταν σταθερή αύξηση 25 έως 35 λεπτών του ευρώ ανά λεπτό στην τιμή μεταφοράς (διαβιβάσεως)· το φαινόμενο οι πάροχοι κινητής τηλεφωνίας να εφαρμόζουν επίσης χρέωση 25 λεπτών του ευρώ ανά λεπτό για τις κλήσεις αριθμών 0800, καίτοι αυτές καθ' εαυτές οι σχετικές υπηρεσίες πληροφοριών παρέχονται δωρεάν, γεγονός που είχε ως συνέπεια ορισμένοι πάροχοι υπηρεσιών συνδεδεμένων με τους εν λόγω αριθμούς 0800 να μη δέχονται κλήση των αριθμών αυτών από κινητά δίκτυα· ακόμη, όσον αφορά τις κλήσεις των αριθμών 14 (υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα), 088 (αριθμοί επιχειρήσεων) και 116 (ευρωπαϊκές εναρμονισμένες υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα), το γεγονός ότι, κατά κανόνα, ο τελικός χρήστης αποδίδει τις διαφορετικές τιμές διακινήσεως για αυτούς τους μη γεωγραφικούς αριθμούς στους κατόχους των αριθμών αυτών χρησιμοποιείται από τους παρόχους για να χρεώνουν μεγάλες προσαυξήσεις στις τιμές διακινήσεως.

55. Ομοίως, η ACM συνήγαγε ότι η χρέωση υψηλών τιμών αποτελούσε εμπόδιο για την πρόσβαση στους αριθμούς και στις υπηρεσίες που διασφαλίζονται από το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

56. Η KPN αναγνωρίζει ότι οι τιμές μπορούν να καθοριστούν σε τόσο υψηλό επίπεδο ώστε να καθιστούν εκ των πραγμάτων αδύνατη την πρόσβαση στους μη γεωγραφικούς αριθμούς. Πάντως, κατ' αυτήν, τούτο δεν συνέβαινε στις Κάτω Χώρες.

57. Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω, είμαι της γνώμης ότι το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία επιτρέπει τη θέσπιση τιμολογιακής υποχρεώσεως, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, στο μέτρο που η τιμολογιακή αυτή υποχρέωση είναι «αναγκαία» για τη διασφάλιση της προσβάσεως στους μη γεωγραφικούς αριθμούς και στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν τους αριθμούς αυτούς. Δεδομένου ότι η εκτίμηση αυτή αποτελεί πραγματικό ζήτημα, θεωρώ ότι στον εθνικό δικαστή απόκειται να προβεί στην εν λόγω εξέταση in concreto.

58. Τέλος, σε αντίθεση με την Επιτροπή, εκτιμώ ότι το γεγονός ότι το εθνικό τιμολογιακό μέτρο σκοπό έχει τη ρύθμιση μιας σχέσεως στο επίπεδο της αγοράς χονδρικής ουδόλως επηρεάζει τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία στην περίπτωση που η σχέση αυτή θα μπορούσε εκ των πραγμάτων να εμποδίσει τη διασφαλιζόμενη από το εν λόγω άρθρο 28 πρόσβαση των τελικών χρηστών στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν μη γεωγραφικούς αριθμούς.

59. Συναφώς, διαπιστώνω ότι από τις γραπτές παρατηρήσεις της Ολλανδικής Κυβερνήσεως και από τις διευκρινίσεις που αυτή παρέσχε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει ότι οι υψηλές τιμές που εφάρμοζαν μεταξύ τους οι φορείς εκμεταλλεύσεως δικτύων και οι πάροχοι υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών μετακυλίονταν, εν τέλει, στον τελικό χρήστη.

60. Πράγματι, κατά την εν λόγω κυβέρνηση, στην κλήση μη γεωγραφικών αριθμών εμπλέκεται αλυσίδα παρόχων οι οποίοι συνεργάζονται για την πραγματοποίηση της τηλεφωνικής συνδιαλέξεως. Στην αλυσίδα αυτή, κάθε πάροχος, περιλαμβανομένου του παρόχου της υπηρεσίας διαβιβάσεως κλήσεων, μετακυλίει σε άλλον πάροχο την τιμή που χρέωσε για την υπηρεσία του. Στη συνέχεια, οι υψηλές αυτές τιμές ενός ή περισσότερων παρόχων στην αλυσίδα μετακυλίονται στον τελικό χρήστη.

61. Τα στοιχεία αυτά που ανακοίνωσε η Ολλανδική Κυβέρνηση, στα οποία επίσης η Επιτροπή στηρίχθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αποδεικνύουν ότι οι πρακτικές που εφαρμόζουν μεταξύ τους οι πάροχοι στην αγορά χονδρικής έχουν επιπτώσεις στους τελικούς χρήστες στην αγορά λιανικής. Πάντως, κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, πρόκειται για εκείνες ακριβώς τις πρακτικές που είχαν περιορίσει την πρόσβαση στους μη γεωγραφικούς αριθμούς και στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν τους αριθμούς αυτούς.

62. Έτσι, εκτιμώ, όπως η Ολλανδική Κυβέρνηση, ότι τέτοιες πρακτικές οι οποίες εφαρμόζονταν από τους φορείς εκμεταλλεύσεως δικτύων και τους παρόχους υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών στο επίπεδο της αγοράς χονδρικής δύνανται να περιορίσουν τη διασφαλιζόμενη από το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία πρόσβαση των τελικών χρηστών στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν μη γεωγραφικούς αριθμούς.

63. Λαμβανομένων υπόψη όλων των στοιχείων αυτών, θεωρώ ότι το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στην επιβολή τιμολογιακής υποχρεώσεως, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, χωρίς να έχει προκύψει από ανάλυση της αγοράς ότι φορέας εκμεταλλεύσεως έχει σημαντική ισχύ στην αγορά αυτή, αρκεί η τιμολογιακή υποχρέωση να είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί η πρόσβαση των τελικών χρηστών στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν τους μη γεωγραφικούς αριθμούς, πράγμα που στον εθνικό δικαστή απόκειται να εξακριβώσει.

2. Επί των καταστάσεων διασυνοριακής προσβάσεως και της φύσεως των εμποδίων

64. Στο πλαίσιο του πρώτου ερωτήματός του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά επίσης αν το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τιμολογιακή υποχρέωση μπορεί να επιβληθεί μόνο σε περίπτωση τεχνικού εμποδίου στη διασυνοριακή πρόσβαση στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν μη γεωγραφικούς αριθμούς.

65. Όσον αφορά, πρώτον, το ζήτημα της διασυνοριακής προσβάσεως, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η αιτιολογική σκέψη 46 της οδηγίας 2009/136 υποδηλώνει ότι το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία έχει ως σκοπό μόνο τη θέσπιση όλων των αναγκαίων μέτρων προκειμένου να διασφαλιστεί η «διασυνοριακή» τηλεφωνική επικοινωνία μεταξύ των κρατών μελών.

66. Κατ' εμέ, το γράμμα και το ιστορικό της θεσπίσεως του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία δείχνουν ότι το άρθρο αυτό πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, πλέον, αφορά γενικά την ευρωπαϊκή ενιαία αγορά στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, χωρίς η εφαρμογή του να περιορίζεται στις καταστάσεις διασυνοριακής προσβάσεως.

67. Διαπιστώνω, ευθύς εξαρχής, ότι η διασυνοριακή διάσταση απέρρεε σαφώς από το κείμενο του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, στην αρχική του μορφή.

68. Πράγματι, εκείνο το άρθρο 28 όριζε ότι «[τ]α κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι τελικοί χρήστες *από άλλα κράτη μέλη* μπορούν να έχουν πρόσβαση σε μη γεωγραφικούς αριθμούς εντός της επικράτειάς τους, εφόσον είναι τεχνικώς και οικονομικώς εφικτό [...]» [23].

69. Μετά την τροποποίησή του με την οδηγία 2009/136, το άρθρο 28, παράγραφος 1, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία ορίζει πλέον ότι τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι, εφόσον είναι τεχνικώς και οικονομικώς εφικτό, οι αρμόδιες εθνικές αρχές λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν ότι οι τελικοί χρήστες έχουν πρόσβαση στις υπηρεσίες οι οποίες χρησιμοποιούν μη γεωγραφικούς αριθμούς εντός της Ένωσης, και ότι χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες αυτές.

70. Έτσι, ο περιορισμός «από άλλα κράτη μέλη» δεν περιλαμβάνεται πλέον στη διάταξη αυτή, η οποία στο εξής προβλέπει πρόσβαση για όλους τους τελικούς χρήστες στους αριθμούς και τις υπηρεσίες «εντός της [Ένωσης]».

71. Εφόσον οι τελικοί χρήστες, και όχι πλέον οι τελικοί χρήστες από άλλα κράτη μέλη, πρέπει να έχουν πρόσβαση στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν μη γεωγραφικούς αριθμούς εντός της Ένωσης, η πρόσβαση αυτή θα πρέπει, κατ' εμέ, να διασφαλίζεται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές σε όλους τους τελικούς χρήστες, ανεξαρτήτως της γεωγραφικής τους θέσεως. Κατά συνέπεια, η πρόσβαση θα πρέπει να διασφαλίζεται επίσης στους τελικούς χρήστες που είναι εγκατεστημένοι στο κράτος μέλος του φορέα εκμεταλλεύσεως του δικτύου και/ή του παρόχου της υπηρεσίας ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

72. Η τροποποίηση αυτή υπαγορεύθηκε, κατ' εμέ, από τον σκοπό ολοκληρώσεως της ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Πράγματι, κατά την αιτιολογική σκέψη 38 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, «[η] πρόσβαση των τελικών χρηστών σε όλους τους πόρους αριθμοδότησης της Κοινότητας αποτελεί ζωτική προϋπόθεση για μια ενιαία αγορά. Η πρόσβαση αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει τους δωρεάν αριθμούς, τους αριθμούς πρόσθετου τέλους και άλλους μη γεωγραφικούς αριθμούς».

23 — Η υπογράμμιση δική μου.

73. Επιπλέον, εκτιμώ ότι θα ήταν παράδοξο να θεωρηθεί ότι το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία διασφαλίζει στον τελικό χρήστη πρόσβαση στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν μη γεωγραφικούς αριθμούς σε άλλα κράτη μέλη, αλλά δεν διασφαλίζει τέτοια πρόσβαση στους μη γεωγραφικούς αριθμούς και στις προσφερόμενες υπηρεσίες εντός του δικού του κράτους μέλους.

74. Δεύτερον, όσον αφορά το ζήτημα της φύσεως του εμποδίου, θεωρώ ότι από το γράμμα του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία ουδόλως προκύπτει ότι μόνο τεχνικά εμπόδια καθιστούν δυνατή τη λήψη αναγκαίου μέτρου από τις αρμόδιες εθνικές αρχές.

75. Κατ' εμέ, οποιοδήποτε εμπόδιο στην πρόσβαση στους μη γεωγραφικούς αριθμούς και στις υπηρεσίες που τους χρησιμοποιούν, το οποίο θα περιόριζε την άσκηση από τους τελικούς χρήστες των δικαιωμάτων που αντλούν από το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, δύναται να αποτελέσει λόγο για την επιβολή μιας αναγκαίας τιμολογιακής υποχρεώσεως, εκτός από τις περιπτώσεις όπου το εμπόδιο δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους.

76. Η αιτιολογική σκέψη 46 της οδηγίας 2009/136 επιρρωννύει την ανάλυσή μου.

77. Πράγματι, κατά την εν λόγω αιτιολογική σκέψη 46, «[η] διασυνοριακή πρόσβαση στους πόρους αριθμοδότησης και στις συνδεδεμένες υπηρεσίες *δεν πρέπει να παρεμποδίζεται εκτός από αντικειμενικά αιτιολογημένες περιπτώσεις*, για παράδειγμα την καταπολέμηση της απάτης ή κατάχρησης […], όταν ο αριθμός έχει οριστεί ότι έχει μόνο εθνικό πεδίο εφαρμογής […] ή όταν είναι οικονομικά ή τεχνικά ανέφικτο» [24].

78. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι τεχνικώς ήταν δυνατή η κλήση των μη γεωγραφικών αριθμών και ότι δεν έγινε επίκληση κανενός από τους άλλους αντικειμενικούς δικαιολογητικούς λόγους. Ελλείψει αντικειμενικής δικαιολογήσεως του τιμολογιακού εμποδίου, το τελευταίο πρέπει να θεωρηθεί παράνομο, σύμφωνα με το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

79. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στην επιβολή τιμολογιακής υποχρεώσεως, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, χωρίς να έχει προκύψει από ανάλυση της αγοράς ότι φορέας εκμεταλλεύσεως έχει σημαντική ισχύ στην αγορά αυτή και όταν το εμπόδιο στην πρόσβαση στους μη γεωγραφικούς αριθμούς δεν είναι τεχνικής φύσεως, αρκεί η τιμολογιακή υποχρέωση να είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί η πρόσβαση των τελικών χρηστών στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν τους αριθμούς αυτούς, πράγμα που στον εθνικό δικαστή απόκειται να εξακριβώσει.

Β - *Επί του δευτέρου ερωτήματος σχετικά με τα εμπόδια με περιορισμένη επίδραση και τον έλεγχο της αναλογικότητας των αναγκαίων μέτρων από τον εθνικό δικαστή*

80. Το δεύτερο ερώτημα έχει δύο σκέλη.

81. Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο αν το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντιτίθεται στη θέσπιση τιμολογιακού μέτρου, όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, στην περίπτωση που είναι περιορισμένη η επίδραση των υψηλότερων τιμών στον όγκο των κλήσεων προς μη γεωγραφικούς αριθμούς.

82. Δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς την εξουσία εκτιμήσεως που ο εθνικός δικαστής έχει για να εξακριβώσει αν ένα αναγκαίο, σύμφωνα με το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, τιμολογιακό μέτρο συνιστά υπερβολικό βάρος για τον πάροχο, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών που επιδιώκονται με το μέτρο αυτό.

24 — Η υπογράμμιση δική μου.

83. Όσον αφορά το πρώτο σκέλος αυτού του δεύτερου ερωτήματος, διαπιστώνω, όπως η Ολλανδική Κυβέρνηση, ότι το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία δεν προβλέπει εξαίρεση για εμπόδια de minimis.

84. Όλως αντιθέτως και όπως ήδη μπόρεσα να διαπιστώσω, η πρόσβαση στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν μη γεωγραφικούς αριθμούς, κατ' αρχήν, δεν πρέπει να εμποδίζεται βάσει του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία [25].

85. Υπενθυμίζω επίσης ότι η εν λόγω πρόσβαση των τελικών χρηστών σε όλους τους υπάρχοντες στην Ένωση πόρους αριθμοδοτήσεως αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση για μια ενιαία αγορά και πρέπει να αφορά τους αριθμούς ατελών κλήσεων, τους αριθμούς πρόσθετου τέλους και άλλους μη γεωγραφικούς αριθμούς [26].

86. Κατ' εμέ, από τα πιο πάνω προκύπτει ότι κάθε εμπόδιο, περιλαμβανομένου ενός περιορισμένου εμποδίου για την πρόσβαση στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν μη γεωγραφικούς αριθμούς, είναι αντίθετο προς τους σκοπούς που επιδιώκει ο νομοθέτης της Ένωσης, δηλαδή την πραγμάτωση ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς και, κατά συνέπεια, τη διασφάλιση των δικαιωμάτων που οι τελικοί χρήστες αντλούν εντεύθεν, οπότε πρέπει να θεωρείται απαγορευμένο. Εκτιμώ ότι κάθε αντίθετη ερμηνεία θα έθιγε την αποτελεσματικότητα του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

87. Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος του δεύτερου ερωτήματος, θεωρώ, όπως η KPN και η Ολλανδική Κυβέρνηση, ότι ο εθνικός δικαστής είναι αρμόδιος να εκτιμήσει αν η εφαρμογή μιας τιμολογιακής υποχρεώσεως συνεπάγεται, σε μια δεδομένη κατάσταση, υπερβολικό βάρος για τον συγκεκριμένο φορέα εκμεταλλεύσεως. Πράγματι, κατ' εμέ, η εξέταση αυτή αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του ελέγχου του αναλογικού χαρακτήρα μιας τέτοιας υποχρεώσεως από τον εθνικό δικαστή.

88. Ο εθνικός δικαστής θα πρέπει τότε να αναλύσει αν οι σκοποί που επιδιώκονται με το τιμολογιακό μέτρο των αρμόδιων εθνικών αρχών συνάδουν με τον σκοπό που εξαγγέλλεται στο άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, δηλαδή την πρόσβαση στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν μη γεωγραφικούς αριθμούς και τη χρήση των υπηρεσιών αυτών.

89. Αν οι σκοποί αυτοί συνάδουν με εκείνον που εξαγγέλλεται στη ρύθμιση της Ένωσης, στη συνέχεια στον εθνικό δικαστή θα απόκειται να προβεί σε έλεγχο της καταλληλότητας, της αναγκαιότητας και της stricto sensu αναλογικότητας του μέτρου. Πρώτον, ο εθνικός δικαστής θα εκτιμήσει αν το ληφθέν αυτό μέτρο είναι αντικειμενικά κατάλληλο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών. Δεύτερον, θα καθορίσει αν, για την επίτευξη των σκοπών αυτών, υπάρχουν μέσα λιγότερο περιοριστικά για τον συγκεκριμένο φορέα εκμεταλλεύσεως. Τρίτον, η αναλογικότητα, με τη στενή έννοια του όρου, προϋποθέτει στάθμιση των εμπλεκόμενων συμφερόντων [27].

90. Ακριβώς στο πλαίσιο αυτού του ελέγχου αναλογικότητας, ο εθνικός δικαστής θα πρέπει τότε να καθορίσει αν οι αρμόδιες εθνικές αρχές στάθμισαν προσηκόντως τη βαρύτητα του τιμολογιακού μέτρου, για τον συγκεκριμένο φορέα εκμεταλλεύσεως, με γνώμονα τα εντεύθεν πλεονεκτήματα για τους τελικούς χρήστες, προκειμένου να εκτιμήσει αν το εν λόγω μέτρο πρέπει να θεωρηθεί υπερβολικό βάρος για τον φορέα αυτόν [28].

25 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 46 της οδηγίας 2009/136.

26 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 38 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

27 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση TDC (C-556/12, EU:C:2014:17, σκέψεις 41 και 42).

28 — Αυτόθι (σημεία 43 και 44).

91. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στη θέσπιση τιμολογιακού μέτρου, όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, στην περίπτωση που είναι περιορισμένη η επίδραση των υψηλότερων τιμών στον όγκο των κλήσεων προς μη γεωγραφικούς αριθμούς. Στον εθνικό δικαστή απόκειται να εκτιμήσει, στο πλαίσιο του ελέγχου της αναλογικότητας του αναγκαίου μέτρου κατά το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, αν η επιβολή τιμολογιακού μέτρου, όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, συνεπάγεται υπερβολικό βάρος για τον συγκεκριμένο φορέα εκμεταλλεύσεως.

Γ - *Επί του τρίτου ερωτήματος σχετικά με την ερμηνεία του όρου «αρμόδιες εθνικές αρχές» που περιέχεται στο άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία*

92. Με το τρίτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά στην ουσία το Δικαστήριο αν το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα κατά το εν λόγω άρθρο 28 αναγκαία μέτρα μπορούν να ληφθούν από άλλη αρχή, εκτός της ΕΚΑ, ασκούσα την αρμοδιότητα που προβλέπεται από το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση.

93. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η KPN υποστηρίζει ότι, βάσει του ΝΚΠ, και ειδικότερα του άρθρου 13 της οδηγίας για την πρόσβαση, μόνο μια ΕΚΑ είναι αρμόδια να επιβάλει τιμολογιακό μέτρο όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη. Πάντως, κατά την KPN, η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν μπορεί να θεωρηθεί ΕΚΑ, επειδή, αφενός, ουδέποτε της ανατέθηκε η σχετική αρμοδιότητα και, αφετέρου, δεν πληροί τις απαιτούμενες εξ απόψεως ανεξαρτησίας προϋποθέσεις που αναφέρει η αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας-πλαίσιο [29] και ούτε έχει τη διακριτική ευχέρεια που μια ΕΚΑ έχει, βάσει του άρθρου 13 της οδηγίας για την πρόσβαση, για τη θέσπιση ρυθμίσεως μετά από ανάλυση της αγοράς.

94. Σε αντίθεση με την KPN, η Ολλανδική και η Ιταλική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή προτείνουν να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία επιτρέπει τη θέσπιση των προβλεπόμενων από αυτό αναγκαίων μέτρων από άλλη αρχή εκτός της ΕΚΑ.

95. Πριν προβώ στην ανάλυση του τρίτου αυτού ερωτήματος, θεωρώ χρήσιμες δύο προκαταρκτικές παρατηρήσεις.

96. Πρώτον, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση, ως νομοθετικό όργανο, θέσπισε το εθνικό τιμολογιακό μέτρο και στη συνέχεια η ACM, ως ΕΚΑ, προέβη στην εφαρμογή του εκδίδοντας διαταγή εις βάρος της KPN.

97. Έτσι, υπό το πρίσμα της καταστάσεως αυτής, αντιλαμβάνομαι ότι το αιτούν δικαστήριο ζητεί στην ουσία να διευκρινιστεί αν το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στη θέσπιση τιμολογιακού μέτρου, όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, από την Ολλανδική Κυβέρνηση, θεωρούμενη ως «άλλη» αρχή εκτός της ΕΚΑ.

98. Δεύτερον, όπως διευκρίνισα κατά την εξέταση του πρώτου ερωτήματος, είμαι της γνώμης ότι, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τιμολογιακή υποχρέωση συγκρίσιμη με εκείνη που θα μπορούσε να επιβληθεί από μια ΕΚΑ βάσει του άρθρου 13 της οδηγίας για την πρόσβαση δύναται να επιβληθεί στο πλαίσιο του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία.

29 — Η εν λόγω αιτιολογική σκέψη 11 εκθέτει ότι, «[σ]ύμφωνα με την αρχή του διαχωρισμού κανονιστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εγγυώνται την ανεξαρτησία της ή των [ΕΚΑ], ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η αμεροληψία των αποφάσεών τους. Αυτή η απαίτηση ανεξαρτησίας εφαρμόζεται με την επιφύλαξη της θεσμικής αυτονομίας και των συνταγματικών υποχρεώσεων των κρατών μελών».

99. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι τα ρυθμιστικά καθήκοντα που οι ΕΚΑ έχουν βάσει του άρθρου 13 της οδηγίας για την πρόσβαση τελούν υπό την προϋπόθεση ότι υπάρχουν ένας ή περισσότεροι φορείς εκμεταλλεύσεως με σημαντική ισχύ στη σχετική αγορά. Πράγματι, η παρέμβαση των ΕΚΑ κατέστη αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί ότι ο εν λόγω φορέας ή φορείς δεν θα μπορούν να χρησιμοποιούν την ισχύ τους στην αγορά για να περιορίσουν ή να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό στην αγορά αυτή ή για να χρησιμοποιούν την ισχύ αυτή σε παρακείμενες αγορές. Έτσι, πρόκειται για μια ex ante ρύθμιση θεσπιζόμενη από μια ΕΚΑ εις βάρος ενός ή περισσότερων ισχυρών φορέων εκμεταλλεύσεως στη σχετική αγορά.

100. Πάντως, οι τιμολογιακές υποχρεώσεις που μπορούν να επιβληθούν από τις αρμόδιες εθνικές αρχές στο πλαίσιο του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία δεν εξαρτώνται από ανάλυση της αγοράς από την οποία να προκύπτει ότι ένας ή περισσότεροι φορείς εκμεταλλεύσεως έχουν σημαντική ισχύ στη σχετική αγορά. Πρέπει να είναι αναγκαίες για να διασφαλιστούν τα δικαιώματα που οι τελικοί χρήστες αντλούν από την ευρωπαϊκή ενιαία αγορά, και μεταξύ άλλων το δικαίωμα προσβάσεως των τελικών χρηστών στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν μη γεωγραφικούς αριθμούς. Πρόκειται για τιμολογιακές υποχρεώσεις οι οποίες επιβάλλονται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές εις βάρος όλων των φορέων εκμεταλλεύσεως που δεν είναι ισχυροί στην αγορά.

101. Έτσι, μολονότι μπορούν να επιβληθούν βάσει του άρθρου 13 της οδηγίας για την πρόσβαση, καθώς και των άρθρων 17 και 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, οι συγκρίσιμες τιμολογιακές υποχρεώσεις έχουν διαφορετικό σκοπό και επιβάλλονται σε διαφορετικές κατηγορίες φορέων εκμεταλλεύσεως[30].

102. Λαμβάνοντας υπόψη ακριβώς αυτά τα στοιχεία θα εξετάσω το τρίτο ερώτημα.

103. Για να δοθεί χρήσιμη απάντηση στο τρίτο αυτό ερώτημα, επιβάλλεται ερμηνεία του όρου «αρμόδιες εθνικές αρχές», όπως αυτός περιλαμβάνεται στο άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία. Πρέπει ο όρος αυτός να ερμηνευθεί ως αφορών τις ΕΚΑ κατ' αποκλεισμό οποιασδήποτε άλλης εθνικής αρχής;

104. Διαπιστώνω, ευθύς εξαρχής, ότι στο ΝΚΠ δεν υπάρχει ορισμός του όρου αυτού, σε αντίθεση με τις ΕΚΑ, οι οποίες ορίζονται στο άρθρο 2, στοιχείο ζ', της οδηγίας-πλαίσιο. Βάσει της τελευταίας διατάξεως, αποτελούν ΕΚΑ ο φορέας ή οι φορείς στους οποίους ένα κράτος μέλος έχει αναθέσει οποιαδήποτε από τα κανονιστικά καθήκοντα που προβλέπονται από την οδηγία-πλαίσιο και τις ειδικές οδηγίες. Σημειώνω ότι ο ορισμός αυτός έχει εφαρμογή για τους σκοπούς των ειδικών οδηγιών, και μεταξύ αυτών της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία[31].

105. Από τον εν λόγω ορισμό προκύπτει ότι η ΕΚΑ είναι αρμόδια εθνική αρχή. Πάντως, είμαι της γνώμης ότι οι κατά το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία αρμόδιες εθνικές αρχές δεν μπορούν να περιοριστούν μόνο στις ΕΚΑ, και τούτο για διάφορους λόγους.

106. Πρώτον, διαπιστώνω ότι ο νομοθέτης της Ένωσης φαίνεται να επέλεξε με συγκεκριμένο τρόπο τον όρο «αρμόδιες εθνικές αρχές» αντί του όρου «ΕΚΑ». Πράγματι, ο όρος αυτός επελέγη μόνο κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας που οδήγησε στην τροποποίηση του κανονιστικού πλαισίου το 2009.

30 — Η αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία υπενθυμίζει αυτή τη διάκριση μεταξύ δύο κατηγοριών φορέων εκμεταλλεύσεως. Ειδικότερα, εκθέτει ότι «[σ]ε μια ανταγωνιστική αγορά, ορισμένες υποχρεώσεις θα πρέπει να ισχύουν για όλες τις επιχειρήσεις παροχής διαθέσιμων στο κοινό τηλεφωνικών υπηρεσιών σε σταθερές θέσεις και άλλες θα πρέπει να ισχύουν μόνο για τις επιχειρήσεις που έχουν σημαντική ισχύ στην αγορά ή έχουν ορισθεί ως φορείς εκμετάλλευσης καθολικής υπηρεσίας».

31 — Το άρθρο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία ορίζει ότι, «[γ]ια τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, εφαρμόζονται οι ορισμοί που αναφέρονται στο άρθρο 2 της [οδηγίας-πλαίσιο]».

107. Έτσι, τόσο η πρόταση οδηγίας της Επιτροπής[32] όσο και η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μετά από πρώτη ανάγνωση[33] αναφέρονταν ακόμη στις ΕΚΑ. Το γεγονός ότι το τελικό κείμενο ρητώς αναγνωρίζει εξουσία στις «αρμόδιες εθνικές αρχές» μαρτυρεί a priori τη βούληση του νομοθέτη της Ένωσης να μην αναφερθεί μόνο στις ΕΚΑ, αλλά να επιλέξει ευρύτερη έννοια.

108. Δεύτερον, από το γράμμα του άρθρου 28 της οδηγίας για την πρόσβαση προκύπτει ότι ο όρος αυτός δεν μπορεί να περιοριστεί μόνο στις ΕΚΑ. Πράγματι, το εν λόγω άρθρο 28 δεν αναγνωρίζει καμία ιδιαίτερη αρμοδιότητα και δεν επιβάλλει καμία ειδική υποχρέωση στις ΕΚΑ, σε αντίθεση με άλλες διατάξεις της εν λόγω οδηγίας. Επιβάλλει υποχρεώσεις στα κράτη μέλη, αυτά καθ' εαυτά, καθώς και στις «αρμόδιες εθνικές αρχές».

109. Τρίτον, παρατηρώ ότι το Δικαστήριο είχε ήδη τη δυνατότητα να αποφανθεί επί του ζητήματος αν μια εθνική αρχή εκτός από την ΕΚΑ μπορούσε να παρέμβει ως ΕΚΑ ή παραπλεύρως αυτής προκειμένου να ασκήσει καθήκοντα που ρητώς ανατέθηκαν από το ΝΚΠ στην ΕΚΑ.

110. Έτσι, στην απόφασή του Base κ.λπ.[34], το Δικαστήριο έκρινε ότι «η οδηγία [για την καθολική υπηρεσία] κατ' αρχήν δεν απαγορεύει να επέμβει ο εθνικός νομοθέτης ως [ΕΚΑ] υπό την έννοια της οδηγίας-πλαίσιο, αρκεί, κατά την επιτέλεση της λειτουργίας αυτής, να πληροί τις προϋποθέσεις αρμοδιότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και διαφάνειας που προβλέπουν οι εν λόγω οδηγίες και αρκεί οι αποφάσεις που λαμβάνει στο πλαίσιο της λειτουργίας αυτής να μπορούν να γίνουν το αντικείμενο αποτελεσματικών προσφυγών των ενδιαφερομένων μερών σε ανεξάρτητο όργανο»[35].

111. Ομοίως, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η οδηγία-πλαίσιο δεν αντιτίθεται να αναθέτει κράτος μέλος σε χωριστούς οργανισμούς, στη συγκεκριμένη περίπτωση στην ΕΚΑ και σε υπουργείο, τις αρμοδιότητες που η οδηγία αυτή αναθέτει στις ΕΚΑ, αρκεί το κράτος μέλος να διασφαλίζει τη λειτουργική ανεξαρτησία των κανονιστικών αυτών αρχών έναντι των φορέων εκμεταλλεύσεως δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, να δημοσιοποιεί με προσβάσιμο τρόπο τα καθήκοντα των εν λόγω κανονιστικών αρχών και να τα γνωστοποιεί αμελλητί στην Επιτροπή[36].

112. Τέλος, διαπιστώνω ότι το Δικαστήριο, στην απόφασή του Επιτροπή κατά Γερμανίας[37], έκρινε ότι, για να είναι σύμφωνη με τις οδηγίες, η παρέμβαση του νομοθετικού οργάνου δεν δύναται να περιορίζει ούτε να αφαιρεί καθήκοντα που ρητώς ανατέθηκαν στην ΕΚΑ από τις οδηγίες[38]. Ο εθνικός νομοθέτης δεν μπορεί να αποκλείσει τις ΕΚΑ από τον ορισμό και την ανάλυση νέων αγορών, επειδή έτσι θα στερούσε από τους οργανισμούς αυτούς εξουσίες που ρητώς τους ανατέθηκαν από τις οδηγίες[39]. Έτσι, και τούτο απορρέει επίσης από πιο πρόσφατη νομολογία, εθνική ρύθμιση δεν μπορεί να σφετεριστεί τις εξουσίες που οι ΕΚΑ αντλούν ευθέως από τις διατάξεις του ΝΚΠ[40].

113. Για την υπόθεση της κύριας δίκης που μας απασχολεί, δύο διδάγματα μπορούν, κατ' εμέ, να αντληθούν από τις νομολογιακές αυτές λύσεις.

32 — Βλ. σ. 32 της προτάσεως οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/22, της οδηγίας 2002/58 και του κανονισμού (ΕΚ) 2006/2004 για τη συνεργασία όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών [COM(2007) 698 τελικό].

33 — Βλ. σ. 46 της θέσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκδόθηκε μετά από πρώτη ανάγνωση στις 24 Σεπτεμβρίου 2008 ενόψει της θεσπίσεως της οδηγίας 2008/.../ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/22, της οδηγίας 2002/58 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 σχετικά με τη συνεργασία για την προστασία των καταναλωτών [έγγραφο P6_TC1-COD(2007) 248, ΕΕ 2010, C 8E, σ. 360].

34 — C-389/08, EU:C:2010:584.

35 — Σκέψη 30.

36 — Βλ. απόφαση Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, σκέψεις 24 έως 26).

37 — C-424/07, EU:C:2009:749.

38 — Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση Base κ.λπ. (C-389/08, EU:C:2010:360, σημείο 46).

39 — Αυτόθι (σημείο 41). Βλ., επίσης, απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-424/07, EU:C:2009:749, σκέψεις 74 έως 78).

40 — Βλ. απόφαση Deutsche Telekom (C-543/09, EU:C:2011:279, σκέψη 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

114. Πρώτον, διαπιστώνω ότι το Δικαστήριο δεν αποκλείει ότι, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, μια άλλη αρχή εκτός της ΕΚΑ, δηλαδή ένα νομοθετικό όργανο ή ένα υπουργείο, μπορεί να παρέμβει ως ΕΚΑ ή παραπλεύρως αυτής, σύμφωνα με το ΝΚΠ.

115. Στο μέτρο που τέτοιες εθνικές αρχές, ενεργώντας ως ΕΚΑ, μπορούν να ασκούν, υπό τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις, καθήκοντα που από το ΝΚΠ έχουν ανατεθεί σε ΕΚΑ, είμαι της γνώμης ότι, κατά μείζονα λόγο, οι εθνικές αυτές αρχές θα πρέπει να μπορούν να επεμβαίνουν στην περίπτωση που το ΝΚΠ ρητώς αναθέτει την κανονιστική αρμοδιότητα σε «αρμόδιες εθνικές αρχές».

116. Δεύτερον, θεωρώ όμως ότι, αν οι κατά το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία αρμόδιες εθνικές αρχές επιβάλουν τιμολογιακή υποχρέωση συγκρίσιμη με εκείνη που μπορούν να επιβάλουν οι ΕΚΑ, σύμφωνα με το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση και με το άρθρο 17, παράγραφος 1, της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, και παρά το ότι μια τέτοια υποχρέωση έχει διαφορετικούς σκοπούς, οι εν λόγω αρμόδιες εθνικές αρχές θα πρέπει να ικανοποιούν τις ίδιες απαιτήσεις με εκείνες που το ΝΚΠ τάσσει στις ΕΚΑ, και ιδίως την απαίτηση λειτουργικής ανεξαρτησίας έναντι των φορέων εκμεταλλεύσεως[41]. Ομοίως, οι αποφάσεις που λαμβάνονται από τις εν λόγω αρμόδιες εθνικές αρχές θα πρέπει να μπορούν να γίνουν το αντικείμενο αποτελεσματικής προσφυγής ενώπιον οργάνου ανεξάρτητου από τα ενδιαφερόμενα μέρη[42].

117. Επομένως, μολονότι τα κράτη μέλη έχουν συναφώς θεσμική αυτονομία όσον αφορά την οργάνωση και διάρθρωση των κατά το άρθρο 28, στοιχείο ζ', της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία αρμόδιων εθνικών αρχών, παρά ταύτα η αυτονομία αυτή μπορεί να ασκηθεί μόνον εφόσον τηρούνται οι σκοποί και οι υποχρεώσεις που θέτει το ΝΚΠ[43].

118. Κατά συνέπεια, στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης, στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να εκτιμήσει in concreto αν η Ολλανδική Κυβέρνηση, έχοντας ενεργήσει ως αρμόδια εθνική αρχή σύμφωνα με το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία, ικανοποίησε τις απαιτήσεις αρμοδιότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και διαφάνειας που τάσσει το ΝΚΠ.

119. Συναφώς, σημειώνω ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ολλανδική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προέβη στην ιδιωτικοποίηση της KPN. Μολονότι το πληροφοριακό αυτό στοιχείο τείνει να αποδείξει ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση μπορεί να θεωρηθεί ως νομικώς και λειτουργικώς ανεξάρτητη σε σχέση με την εταιρία αυτή, παρά ταύτα, κατά τη γνώμη μου, δεν είναι αρκετό για να συναγάγω ότι η εν λόγω αρμόδια εθνική αρχή ικανοποίησε τις προαναφερθείσες απαιτήσεις. Στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να προβεί σε μια τέτοια εκτίμηση, υπό το πρίσμα όλων των στοιχείων που διαθέτει στο πλαίσιο της υποθέσεως αυτής.

120. Επιπλέον, για να συμπληρώσω την ανάλυσή μου, εκτιμώ ότι επίσης στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να εξακριβώσει αν η ACM, ως ΕΚΑ διασφαλίζουσα την εφαρμογή του εθνικού τιμολογιακού μέτρου που θέσπισε η Ολλανδική Κυβέρνηση, ικανοποίησε τις προαναφερθείσες απαιτήσεις του ΝΚΠ. Μια τέτοια εξέταση συνεπάγεται, αυτή τη φορά, να καθοριστεί ιδίως αν η ΕΚΑ έμεινε ανεπηρέαστη από κάθε εξωτερική επέμβαση ή πολιτική πίεση ικανή να θέσει σε κίνδυνο την αμεροληψία της κατά την εκτίμηση των ζητημάτων που της τέθηκαν[44].

41 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 11 και άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας-πλαίσιο.

42 — Βλ. άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιο.

43 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, απόφαση Base κ.λπ. (C-389/08, EU:C:2010:584, σκέψη 26 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

44 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας 2009/140 και, στο ίδιο πνεύμα, άρθρο 3α της οδηγίας-πλαίσιο.

121. Λαμβανομένων υπόψη όλων αυτών των στοιχείων, είμαι της γνώμης ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση μπορούσε να θεσπίσει τιμολογιακό μέτρο όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, αρκεί η παρέμβαση αυτή να απέβλεπε στη διασφάλιση του σκοπού του άρθρου 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία και να ικανοποιούνταν οι απαιτήσεις αρμοδιότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και διαφάνειας, πράγμα που στον εθνικό δικαστή απόκειται να εκτιμήσει.

122. Κατά συνέπεια, το άρθρο 28 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τιμολογιακό μέτρο, όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, δύναται να θεσπιστεί από άλλη αρχή εκτός της ΕΚΑ ασκούσα την αρμοδιότητα που προβλέπεται από το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση, αρκεί συναφώς να ικανοποιούνται οι απαιτήσεις ικανότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και διαφάνειας, πράγμα που στον εθνικό δικαστή απόκειται να εξακριβώσει.

IV – **Πρόταση**

123. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο College van Beroep voor het Bedrijfsleven ως εξής:

1) Το άρθρο 28 της οδηγίας 2002/22/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγίας για την καθολική υπηρεσία), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/136/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στην επιβολή τιμολογιακής υποχρεώσεως όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, χωρίς να έχει προκύψει από ανάλυση της αγοράς ότι φορέας εκμεταλλεύσεως έχει σημαντική ισχύ στην αγορά αυτή και όταν το εμπόδιο στην πρόσβαση στους μη γεωγραφικούς αριθμούς δεν είναι τεχνικής φύσεως, υπό την προϋπόθεση ότι η τιμολογιακή υποχρέωση είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί η πρόσβαση των τελικών χρηστών στις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν τους εν λόγω αριθμούς, πράγμα που στον εθνικό δικαστή απόκειται να εξακριβώσει.

2) α) Το άρθρο 28 της οδηγίας 2002/22, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/136, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στη θέσπιση τιμολογιακού μέτρου όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη στην περίπτωση που είναι περιορισμένη η επίδραση των υψηλότερων χρεώσεων στον όγκο των κλήσεων προς μη γεωγραφικούς αριθμούς.

   β) Στον εθνικό δικαστή απόκειται να εκτιμήσει, στο πλαίσιο του ελέγχου αναλογικότητας του αναγκαίου μέτρου κατά το άρθρο 28 της οδηγίας 2002/22, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/136, αν η επιβολή τιμολογιακού μέτρου, όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, συνεπάγεται υπερβολικό βάρος για τον συγκεκριμένο φορέα εκμεταλλεύσεως.

3) Το άρθρο 28 της οδηγίας 2002/22, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/136, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τιμολογιακό μέτρο όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη μπορεί να ληφθεί από άλλη αρχή εκτός της εθνικής κανονιστικής αρχής, ασκούσα την αρμοδιότητα που προβλέπεται από το άρθρο 13, παράγραφος 1, 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 (οδηγίας για την πρόσβαση), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009, αρκεί να ικανοποιούνται οι απαιτήσεις αρμοδιότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και διαφάνειας, πράγμα που στον εθνικό δικαστή απόκειται να εξακριβώσει.