Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
YVES BOT IŠVADA,
pateikta 2015 m. balandžio 16 d.[1]

Byla C-85/14

KPN BV
prieš
Autoriteit Consument en Markt (ACM)

(College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Nyderlandai) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Elektroninių ryšių tinklai ir paslaugos — Direktyva 2002/22/EB — 28 straipsnis — Galutinių paslaugų gavėjų interesai ir teisės — Galimybė naudotis negeografiniais numeriais ir paslaugomis skambinant šiais numeriais — Nacionalinės teisės nuostatos, kuriomis telefono skambučių persiuntimo paslaugų teikėjai įpareigojami netaikyti didesnių tarifų, kai skambinama negeografiniais numeriais, nei taikomi tada, kai skambinama geografiniais numeriais — Tarpvalstybinės prieigos atvejis — Nacionalinio teismo atliekamas būtinos priemonės proporcingumo tikrinimas — Kompetentingų nacionalinių institucijų sąvoka“

1. Tai, kad yra bendroji Europos elektroninių ryšių rinka, visų pirma reiškia, jog visi fiziniai asmenys gali turėti galimybę naudotis visais geografiniais ir negeografiniais numeriais Europos Sąjungoje ir paslaugomis, siūlomomis skambinant negeografiniais numeriais.

2. Pagal naują elektroninių ryšių paslaugų reguliavimo sistemą (toliau – NRS)[2] Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsniu siekiama užtikrinti tokią galimybę naudotis numeriais ir paslaugomis.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — NRS sudaro 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) (OL L 108, p. 33; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 349), iš dalies pakeista 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/140/EB (OL L 337, p. 37, toliau – Pagrindų direktyva), ir priimtos keturios specialiosios direktyvos, t. y. 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo ir prieigos prie jų (Prieigos direktyva) (OL L 108, p. 7; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 323), iš dalies pakeista Direktyva 2009/140 (toliau – Prieigos direktyva); 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (Leidimų direktyva) (OL L 108, p. 21; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 337), iš dalies pakeista Direktyva 2009/140 (toliau – Leidimų direktyva); 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/22/EB dėl universaliųjų paslaugų ir paslaugų gavėjų teisių, susijusių su elektroninių ryšių tinklais ir paslaugomis (Universaliųjų paslaugų direktyva) (OL L 108, p. 51; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 367), iš dalies pakeista 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/136/EB (OL L 337, p. 11, toliau – Universaliųjų paslaugų direktyva), ir 2002 m. liepos 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/58/EB dėl asmens duomenų tvarkymo ir privatumo apsaugos elektroninių ryšių sektoriuje (Direktyva dėl privatumo ir elektroninių ryšių) (OL L 201, p. 37; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 514), iš dalies pakeista Direktyva 2009/136 (toliau – Direktyva 2002/58).

3. Iš esmės šio 28 straipsnio, esančio Universaliųjų paslaugų direktyvos [3] IV skyriuje, 1 dalyje numatyta, jog valstybės narės užtikrina, kad kompetentingos nacionalinės institucijos imtųsi visų būtinų priemonių siekdamos užtikrinti, kad galutiniai paslaugų gavėjai [4] galėtų naudotis paslaugomis skambindami negeografiniais numeriais Sąjungoje ir visais Sąjungoje suteiktais numeriais.

4. Pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 2 straipsnio d ir f punktus negeografinio numerio sąvoka, kuri apibrėžiama priešpriešinant geografinio numerio sąvokai [5], – tai nacionalinio telefono ryšio numeracijos plano numeris, kurio struktūroje nėra jokios geografinės nuorodos, naudojamos skambučiams į fizinę tinklo galinio taško vietą nukreipti. Tai, be kita ko, gali būti judriojo telefono ryšio, nemokami ir didesnio tarifo numeriai.

5. Šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo pirmą kartą prašoma patikslinti Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnio taikymo sritį ir reikšmę.

6. Šis prašymas pateiktas nagrinėjant buvusio Nyderlandų telekomunikacijų operatoriaus KPN BV (toliau – KPN) ir *Autoriteit Consument en Markt* (ACM) (Vartotojų ir rinkų institucija, toliau – ACM), veikiančios kaip nacionalinės reguliavimo institucijos (toliau – NRI), ginčą dėl KPN padaryto nacionalinės teisės nuostatų, kuriomis perkeliamas Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis, pažeidimo.

7. Nyderlandų Karalystė šį 28 straipsnį perkėlė į nacionalinę teisę Telekomunikacijų įstatymo (*Telecommunicatiewet*) 6.5 straipsniu, kuriame numatyta galimybė bendrajame administraciniame akte arba remiantis šiuo aktu [6] patvirtinti išsamesnes taisykles, kad būtų užtikrintas įpareigojimas suteikti galimybę naudotis geografiniais ir negeografiniais numeriais ir paslaugomis skambinant šiais numeriais.

8. Nyderlandų vyriausybė pasinaudojo šia galimybe ir priėmė Nutarimo dėl viešųjų elektroninių ryšių sąveikos, prieigos prie Europos telefonijos numeracijos erdvės ir tarpvalstybinės prieigos prie negeografinių numerių (*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*) (toliau – nacionalinė tarifų priemonė) 5 straipsnį. Šia priemone, 2013 m. liepos 1 d. padarius pakeitimus, siekiama užtikrinti galimybę naudotis paslaugomis skambinant negeografiniais numeriais, tinklo arba viešai prieinamų elektroninių ryšių paslaugų teikėjams draudžiant taikyti didesnius tarifus, kai skambinama negeografiniais numeriais, nei jų taikomi tada, kai skambinama geografiniais numeriais.

9. Iš bylos dokumentų matyti, kad nacionalinė tarifų priemonė taikoma visiems paslaugų teikėjams, dalyvaujantiems skambinant negeografiniu numeriu, įskaitant skambučių persiuntimo paslaugų teikėjus [7], kaip antai Nyderlanduose – KPN.

3 — Universaliųjų paslaugų direktyvą sudaro trys labai skirtingi ramsčiai, t. y. II skyrius, susijęs su universaliosios paslaugos organizavimu, III skyrius, susijęs su įpareigojimais, kurie gali būti nustatyti didelę įtaką mažmeninėse rinkose turintiems operatoriams, ir IV skyrius, susijęs su sustiprinta galutinių paslaugų gavėjų apsauga reglamentuojant jų interesus ir teises.

4 — Pagrindų direktyvos 2 straipsnio h punkte apibrėžta, kad „paslaugų gavėjas“ – tai „juridinis ar fizinis asmuo, kuris naudoja ar pareiškia norą naudoti viešai prieinamas elektroninių ryšių paslaugas“. „Galutinis paslaugų gavėjas“ yra apibrėžtas tos pačios direktyvos 2 straipsnio n punkte kaip „paslaugų gavėjas, neteikiantis viešųjų ryšių tinklų ar viešai prieinamų elektroninių ryšių paslaugų“.

5 — Universaliųjų paslaugų direktyvos 2 straipsnio d punkte apibrėžta, kad „geografinis numeris“ – „nacionalinio telefono ryšio numeracijos plano numeris, kurio tam tikroje skaitmeninėje struktūroje yra geografinė nuoroda, naudojama skambučiams į fizinę tinklo galinio taško (NTP) vietą nukreipti“.

6 — Iš KPN pastabų raštu matyti, kad bendrasis administracinis aktas – tai vyriausybės priimamas sprendimas, kuriuo nustatoma bendroji privaloma priemonė, kuriai nereikia Parlamento patvirtinimo. Iš esmės bendrasis administracinis aktas turi būti grindžiamas konkrečioje srityje suteikta kompetencija. Taip yra kalbant apie bendrąjį administracinį aktą pagrindinėje byloje.

7 — Skambučių persiuntimo paslaugos – tai operatoriaus į savo tinklą perimamas skambutis, kuris nėra nei pradedamas, nei baigiamas šiame tinkle.

10. Ar pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį leidžiama patvirtinti tokią priemonę, taikomą skambučių persiuntimo paslaugų teikėjams? Toks iš esmės yra pagrindinis klausimas, į kurį Teisingumo Teismo prašoma atsakyti.

11. KPN ir Europos Komisijos teigimu, į šį klausimą turi būti atsakyta neigiamai iš principo dėl trijų priežasčių. Pirma, Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsniu negali būti reguliuojami paslaugų teikėjų tarpusavio santykiai (didmeninė rinka). Jis taikomas tik paslaugų teikėjų ir privačių asmenų tarpusavio santykiams (mažmeninė rinka). Antra, pagal NRS nacionalinę tarifų priemonę galima patvirtinti tik NRI atlikus rinkos analizę dėl didelę įtaką nagrinėjamoje rinkoje turinčio operatoriaus, o ne, kaip nagrinėjamu atveju, dėl visų paslaugų teikėjų. Trečia, tik NRI, o ne Nyderlandų vyriausybė yra nacionalinė institucija, kompetentinga nustatyti tokią priemonę.

12. Šioje išvadoje paaiškinsiu priežastis, dėl kurių manau, kad atsakymas į šį klausimą, atvirkščiai, turi būti teigiamas. Manau, jog Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį tuo atveju, kai atlikta rinkos analizė neparodo, jog tam tikras operatorius turi didelę įtaką rinkoje, tokią tarifų priemonę, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, leidžiama patvirtinti kitokiai nei NRI institucijai, jei ši priemonė yra būtina – tai patikrinti turi nacionalinis teismas – siekiant galutiniams paslaugų gavėjams užtikrinti šiuo 28 straipsniu suteiktas teises.

I – **Teisinis pagrindas**

A – *Sąjungos teisės aktai*

1. Prieigos direktyva

13. Prieigos direktyvos 8 straipsnis išdėstytas taip:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad [NRI] turėtų įgaliojimus nustatyti 9–13a straipsniuose nurodytus įpareigojimus.

2. Kai, atlikus rinkos analizę pagal [Pagrindų direktyvos] 16 straipsnį, nustatoma, kad operatorius turi didelę įtaką tam tikroje rinkoje, [NRI] atitinkamai skiria šios direktyvos 9–13 straipsniuose nurodytus įpareigojimus.

3. Nepažeisdamos:

— 5 straipsnio 1 dalies ir 6 straipsnio nuostatų,

— [Pagrindų direktyvos] 12 ir 13 straipsnių nuostatų, [Leidimų direktyvos] priedo B dalies 7 sąlygos, taikomos pagal tos direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, [Universaliųjų paslaugų direktyvos] 27, 28 ir 30 straipsnių ir [Direktyvos 2002/58] atitinkamų nuostatų, kur nurodyti įpareigojimai įmonėms, neturinčioms didelės įtakos rinkoje, arba

— poreikio laikytis tarptautinių įsipareigojimų,

[NRI] neskiria 9–13 straipsniuose minėtų įpareigojimų operatoriams, kurie nėra nurodyti pagal šio straipsnio 2 dalį.

<...>“

14. Prieigos direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„[NRI] pagal 8 straipsnio nuostatas gali nustatyti įpareigojimus, susijusius su sąnaudų padengimu ir kainų kontrole, įskaitant reikalavimus, kad kainos būtų pagrįstos sąnaudomis, ir reikalavimus dėl sąnaudų apskaitos sistemų, reikalavimus, susijusius su konkrečia sujungimo ir (arba) panaudos rūšimi, kai rinkos analizė rodo, kad veiksmingos konkurencijos nebuvimas reiškia, jog atitinkamas operatorius gali išlaikyti pernelyg dideles kainas ar daryti kainų spaudimą, tuo darant žalą galutiniams paslaugų gavėjams. <...>“

2. Universaliųjų paslaugų direktyva

15. Universaliųjų paslaugų direktyvos 17 straipsnio 1 dalis suformuluota taip:

„Valstybės narės užtikrina, kad ūkio subjektams, kurie pagal [Pagrindų direktyvos] 14 straipsnį nustatyti kaip turintys didelę įtaką tam tikroje mažmeninėje rinkoje, [NRI] institucijos taikytų atitinkamus reguliavimo įpareigojimus:

a) kai atlikusi rinkos tyrimą pagal [Pagrindų direktyvos] 16 straipsnį nacionalinė reguliavimo institucija nusprendžia, kad tam tikroje mažmeninėje rinkoje, nustatytoje pagal tos Direktyvos 15 straipsnį, konkurencija nėra veiksminga; ir

b) kai [NRI] padaro išvadą, kad pagal [Prieigos direktyvos] 9, 10, 11, 12 ir 13 straipsnius nustatyti įpareigojimai nepadės pasiekti [Pagrindų direktyvos] 8 straipsnyje nustatytų tikslų.“

16. Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnio 1 dalies a punkte numatyta:

„Valstybės narės užtikrina, kad atitinkamos [kompetentingos] nacionalinės institucijos, kiek tai techniniu ir ekonominiu požiūriu įmanoma, išskyrus atvejus, kai abonentas, kuriam skambina [skambinama], dėl komercinių priežasčių yra apribojęs skambučius iš tam tikrų geografinių vietovių, imtųsi visų būtinų priemonių siekdamos užtikrinti, kad galutiniai paslaugų gavėjai:

a) galėtų užsisakyti ir naudotis paslaugomis skambinant [užsisakyti paslaugas ir naudotis jomis skambindami] negeografiniais numeriais Bendrijoje <...>“

B – *Nyderlandų teisė*

17. Primintina, kad Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis į Nyderlandų teisę buvo perkeltas Telekomunikacijų įstatymo 6.5 straipsniu. Šiame straipsnyje nustatyta:

„1. Viešai prieinamų elektroninių ryšių tinklų ar paslaugų teikėjai, kurie šiuo atžvilgiu kontroliuoja galutinių paslaugų gavėjų prieigą prie paslaugų, turi užtikrinti, kad galutiniai paslaugų gavėjai <...> Sąjungoje galėtų paskambinti visais

a) <...> Sąjungoje teikiamais nacionalinio numeracijos plano numeriais,

b) Europos telefonijos numeracijos erdvės numeriais ir

c) [Tarptautinės telekomunikacijų sąjungos] teikiamais numeriais

ir naudotis paslaugomis skambindami a–c punktuose nurodytais numeriais, išskyrus atvejus, kai tai techniniu ir ekonominiu požiūriu neįmanoma arba abonentas, kuriam skambinama, dėl komercinių priežasčių yra apribojęs skambučius iš tam tikrų geografinių vietovių.

2. Bendruoju administraciniu aktu arba remiantis tokiu aktu gali būti priimamos išsamesnės taisyklės 1 dalyje nurodyto įpareigojimo laikymuisi užtikrinti. Šios taisyklės gali būti, be kita ko, susijusios su mokesčiais, mokėtinais už galimybę paskambinti 1 dalyje nurodytais numeriais.

3. 2 dalyje nurodytos taisyklės gali būti skirtingos, atsižvelgiant į jose apibrėžtinas skirtingas 1 dalyje nurodytų teikėjų kategorijas. Pagal šias taisykles [ACM] gali būti pavestos tam tikros užduotys arba suteikti tam tikri įgaliojimai.“

18. Galimybe nustatyti išsamesnes taisykles buvo pasinaudota patvirtinus nacionalinę tarifų priemonę, kurioje nuo 2013 m. liepos 1 d. numatyta:

„1. Viešai prieinamų telefono ryšio paslaugų arba su jomis susijęs viešai prieinamų elektroninių ryšių tinklų teikėjas, kuris šiuo atžvilgiu kontroliuoja galutinių paslaugų gavėjų prieigą prie paslaugų, turi užtikrinti, kad galutiniai paslaugų gavėjai galėtų naudotis paslaugomis skambindami negeografiniais numeriais <...> Sąjungoje.

2. 1 dalyje nurodytas įpareigojimas bet kuriuo atveju reiškia, kad už skambučius 0800, 084, 085, 087, 088, 0900, 0906, 0909, 116, 14 arba 18 numerių serijomis viešai prieinamų telefono ryšio paslaugų ir viešai prieinamų elektroninių ryšių tinklų teikėjai, nurodyti šio straipsnio 1 dalyje, privalo taikyti tarifus ar kitus mokesčius, kurie yra panašūs į tarifus ir kitus mokesčius, kuriuos už skambučius geografiniais numeriais taiko šie teikėjai, ir kad jie gali taikyti kitokius tarifus ar mokesčius tik tuomet, jei tai būtina siekiant padengti papildomas sąnaudas, susijusias su skambučiais šiais negeografiniais numeriais. <...>

<...>“

II – **Faktinės aplinkybės pagrindinėje byloje ir prejudiciniai klausimai**

19. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad KPN teikia skambučių persiuntimo paslaugas skambinant negeografiniais numeriais Nyderlanduose.

20. ACM, konstatavusi, kad KPN, pažeisdama nacionalinę tarifų priemonę, skambinant negeografiniais numeriais taikė didesnius tarifus skambučių persiuntimo paslaugoms nei toms pačioms paslaugoms skambinant geografiniais numeriais ir kad šis skirtumas nebuvo pagrįstas papildomomis sąnaudomis, 2013 m. spalio 18 d. sprendimu priėmė KPN skirtą nurodymą sulyginti tarifus, už kurio nesilaikymą buvo numatyta periodinė 25 000 EUR už dieną bauda, kurios maksimalus dydis – 5 mln. EUR.

21. KPN pateikė apeliacinį skundą dėl šio nurodymo *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* (Administracinis teismas, nagrinėjantis komercines bylas apeliacine tvarka, Nyderlandai).

22. Apeliaciniame procese KPN, be kita ko, nurodė, kad nacionalinė tarifų priemonė neatitinka NRS ir konkrečiai Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnio.

23. Nagrinėjant gautą skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kilo klausimų dėl Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnio taikymo srities ir reikšmės. Turėdamas abejonių dėl jo aiškinimo, *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį leidžiama reguliuoti tarifus, neatlikus rinkos analizės, parodančios, kad operatorius reguliuojamų paslaugų atžvilgiu turi didelę įtaką rinkoje, o galimybė tarpvalstybiniu mastu skambinti pasirinktais negeografiniais telefono numeriais lengvai įgyvendinama techniniu požiūriu ir kad vienintelė kliūtis naudotis šiais numeriais yra tai, jog taikomi tarifai, dėl kurių skambinti negeografiniu numeriu yra brangiau nei skambinti geografiniu numeriu?

2. Jei atsakymas į pirmąjį klausimą būtų teigiamas, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pateikia tokius du klausimus:

a) ar teisė reguliuoti tarifus taikoma ir tuomet, kai didesni tarifai daro tik ribotą poveikį skambučių negeografiniais numeriais skaičiui;

b) kokiu mastu nacionalinis teismas turi diskreciją įvertinti, ar pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį būtina tarifų priemonė nėra pernelyg didelė našta skambučių persiuntimo paslaugų teikėjui, atsižvelgiant į ja siektinus tikslus?

3. Ar pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnio 1 dalį paliekama galimybė, kad šioje nuostatoje nurodytas priemones nustatytų kita valdžios institucija, o ne Prieigos direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje nurodytą kompetenciją turinti [NRI], ir kad ši pastaroji institucija vienintelė turėtų kompetenciją taikyti šias priemones?“

III – **Vertinimas**

A – *Dėl pirmojo klausimo*

24. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės nori sužinoti, ar Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis suteikia teisinį pagrindą skirti tokį įpareigojimą dėl tarifų, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, tuo atveju, jei atlikta rinkos analizė neparodo, jog operatorius turi didelę įtaką šioje rinkoje, ir jei kliūtis galimybei naudotis negeografiniais numeriais ir paslaugomis skambinant šiais numeriais yra kitokio pobūdžio nei techninė kliūtis, t. y. tarifinė [8].

25. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat siekia išsiaiškinti, ar Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis skirtas tik su tarpvalstybine prieiga susijusiems atvejams ir techninėms kliūtims.

26. Iš pradžių paaiškinsiu priežastis, dėl kurių manau, kad Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsniu leidžiama skirti tokį įpareigojimą dėl tarifų, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, o paskui parodysiu, kad į šio 28 straipsnio taikymo sritį patenka ne tik tarpvalstybinės prieigos atvejai ir kad šis straipsnis yra taikomas techninėms ir netechninėms kliūtims.

1. Dėl galimybės skirti įpareigojimą dėl tarifų pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį

27. Pastabose raštu KPN teigia, kad pagal NRS tarifų priemonę leidžiama tvirtinti tik tada, kai NRI atlikta rinkos analizė parodo, jog yra operatorius, turintis didelę įtaką pagrindinėje byloje nagrinėjamoje rinkoje.

28. Savo ruožtu Komisija pastabose raštu teigia, kad pagal NRS sąmoningai ir aiškiai yra atskirtas mažmeninės rinkos lygio ir didmeninės rinkos lygio aspektų reguliavimas. Pirmajam taikoma Universaliųjų paslaugų direktyva, o antrasis yra reguliuojamas Prieigos direktyva. Todėl, Komisijos teigimu, Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis negali būti teisinis pagrindas tvirtinant tarifų priemonę didmeninėje rinkoje veikiantiems skambučių persiuntimo paslaugų teikėjams.

29. Negaliu pritarti tokiems argumentams, kurie, mano nuomone, grindžiami klaidingu NRS supratimu.

8 — Primintina, jog iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad šią kliūtį sudaro didesni skambučių persiuntimo skambinant negeografiniais numeriais paslaugos tarifai nei paslaugos tarifai skambinant geografiniais numeriais.

30. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką aiškinant Sąjungos teisės nuostatą reikia atsižvelgti ne tik į jos formuluotę, bet ir į teisės akto, kurio dalis ji yra, sistemą ir tikslus [9].

31. Pagrindinės bylos aplinkybėmis toks nagrinėjimas reiškia, kad turi būti atsižvelgta ne tik į Universaliųjų paslaugų direktyvos, bet ir į kitų direktyvų, kurios kartu su ja sudaro NRS, visų pirma Prieigos direktyvos, bendrą struktūrą ir tikslą.

32. Visų pirma konstatuotina, kad Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnyje nėra jokios tikslios nuorodos dėl jo taikymo srities.

33. Primintina, kad pagal šį 28 straipsnį valstybės narės užtikrina, kad kompetentingos nacionalinės institucijos imtųsi „visų būtinų priemonių“ siekdamos užtikrinti, kad galutiniai paslaugų gavėjai galėtų naudotis paslaugomis Sąjungoje skambindami negeografiniais numeriais.

34. Kadangi pavartota frazė, t. y. „vis[os] būtin[os] priemon[ės]“, yra itin plati, manau, kad minėtu 28 straipsniu *a priori* nėra atmetama galimybė skirti tokį įpareigojimą dėl tarifų, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, jei šis įpareigojimas leidžia užtikrinti galutiniams paslaugos gavėjams galimybę naudotis negeografiniais numeriais ir skambinant šiais numeriais siūlomomis paslaugomis.

35. Tokią išvadą patvirtina Prieigos direktyvos ir konkrečiau – jos 8 straipsnio, susijusio su įpareigojimų nustatymu, keitimu ar panaikinimu, nagrinėjimas.

36. Iš tiesų, iš Prieigos direktyvos 8 straipsnio 2 ir 3 dalių matyti, kad iš esmės toks įpareigojimas dėl tarifų, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, negali būti nustatytas operatoriams, kurie nebuvo nurodyti kaip turintys didelę įtaką atitinkamoje rinkoje [10], „išskyrus tam tikrus atvejus“, kurie išsamiai jose išvardyti ir tarp kurių yra Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis.

37. Nuosekliai išnagrinėsiu šias dvi dalis – tai leis parodyti, kad toks įpareigojimas dėl tarifų, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, gali patekti į Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnio taikymo sritį.

38. Pagal Prieigos direktyvos 8 straipsnio 2 dalį įpareigojimus dėl tarifų, nurodytus tos pačios direktyvos 13 straipsnyje [11], NRI turi skirti tik nesant veiksmingos konkurencijos, t. y. rinkose, kuriose veikia vienas arba keli didelę įtaką turintys operatoriai [12]. Tokiais įpareigojimais siekiama neleisti didelę įtaką turinčiam operatoriui išlaikyti pernelyg aukšto lygio kainų arba daryti spaudimo kainoms galutinių paslaugų gavėjų nenaudai [13] ir atitinkamai leidžiama atkurti tikrąją konkurenciją tam tikroje rinkoje.

39. Iš bylos dokumentų matyti, jog šiuo atveju ACM nusprendė, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamoje skambučių persiuntimo paslaugų rinkoje buvo veiksminga konkurencija ir joks operatorius neturėjo didelės įtakos [14]. Be to, šią išvadą taip pat patvirtino *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* [15].

9 — Žr. sprendimus *Sturgeon ir kt.* (C-402/07 ir C-432/07, EU:C:2009:716, 41 punktas ir nurodyta teismo praktika) ir *T-Mobile Austria* (C-282/13, EU:C:2015:24, 32 punktas ir nurodyta teismo praktika).

10 — Pagrindų direktyvos 14 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje nustatyta: „Laikoma, kad įmonė turi didelę įtaką rinkoje, jei jos vienos ar bendrai su kitomis įmonėmis padėtis prilygsta dominuojančiai, tai yra ji turi ekonominę galią, kuri jai leidžia būti gana dideliu mastu nepriklausomai nuo konkurentų, klientų ar galų gale nuo vartotojų.“

11 — Prieigos direktyvos 13 straipsnio 1 dalis suformuluota taip: „[NRI] <...> gali nustatyti įpareigojimus, susijusius su sąnaudų padengimu ir kainų kontrole, įskaitant reikalavimus, kad kainos būtų pagrįstos sąnaudomis, ir reikalavimus dėl sąnaudų apskaitos sistemų, reikalavimus, susijusius su konkrečiu sujungimo ir (arba) panaudos rūšimi <...>“

12 — Žr. Pagrindų direktyvos 27 konstatuojamąją dalį.

13 — Žr. Prieigos direktyvos 13 straipsnį.

14 — Taip pat žr. 2008 m. spalio 30 d. Komisijos pastabas, pateiktas *Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit* (OPTA) pagal Pagrindų direktyvos 7 straipsnio 3 dalį atsakant į jos sprendimo, susijusio su skambučių persiuntimo paslaugų viešame telefono ryšio tinkle rinka, projektą (byla NL/2008/0800). Šias pastabas galima rasti adresu *https://circabc.europa.eu/sd/a/df6e1540-38c6-4595-a101-265a5cc500a7/NL-2008-0800%20Acte_en%20CORR.pdf*.

15 — Žr. 2012 m. vasario 1 d. sprendimą (ECLI:NL:CBB:2012:BV2285).

40. Be to, konstatuotina, kad nuo 2007 m. skambučių viešajame fiksuotojo ryšio telefono tinkle persiuntimo paslaugų rinka nebėra nurodyta Komisijos rekomendacijoje dėl atitinkamų rinkų [16], kurių požymiai gali pateisinti tam tikro reguliavimo įpareigojimo *ex ante* taikymą operatoriams, dėl kurių nustatoma, kad jie turi didelę įtaką šioje rinkoje.

41. Kadangi Komisija šioje rekomendacijoje nenurodė atitinkamos rinkos ir nebuvo nustatyta operatoriaus, turinčio didelę įtaką pagrindinėje byloje nagrinėjamoje skambučių persiuntimo paslaugų rinkoje, buvimo, ACM šiuo atveju neturėjo kompetencijos remdamasi Prieigos direktyvos 13 straipsniu skirti tokio reguliavimo įpareigojimo, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje [17].

42. Manau, kad tokia pati išvada darytina dėl Universaliųjų paslaugų direktyvos 17 straipsnio „Mažmeninių paslaugų reguliavimas“ [18].

43. Iš tiesų, iš Universaliųjų paslaugų direktyvos 17 straipsnio, kaip ir iš to, kas nurodyta Prieigos direktyvos 13 straipsnyje, matyti, kad įpareigojimai dėl tarifų [19] gali būti nustatyti tik tuo atveju, jei atitinkamoje mažmeninėje rinkoje nėra tikros konkurencijos.

44. KPN teigimu, šiomis aplinkybėmis ACM negalėjo nustatyti tokio įpareigojimo dėl tarifų, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, skambučių persiuntimo paslaugų rinkoje veikiantiems teikėjams.

45. Negaliu pritarti tokiai išvadai, kuria neatsižvelgiama į Prieigos direktyvos 8 straipsnio 3 dalį.

46. Iš tiesų, šioje nuostatoje numatyta, kad, „nepažeisdamos“ Universaliųjų paslaugų direktyvos 27, 28 ir 30 straipsnių nuostatų, kuriose nurodyti įpareigojimai „įmonėms, neturinčioms didelės įtakos rinkoje“, NRI neskiria Prieigos direktyvos 9–13 straipsniuose minėtų įpareigojimų operatoriams, kurie nėra nurodyti pastarosios direktyvos 8 straipsnio 2 dalyje.

47. Manau, jog Prieigos direktyvos 8 straipsnio 3 dalį reikia aiškinti taip, kad, „išskyrus“ tam tikras nuostatas, be kita ko, Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį, NRI panašių į nurodytuosius Prieigos direktyvos 13 straipsnyje įpareigojimų dėl tarifų neskiria operatoriams, neturintiems didelės įtakos tam tikroje rinkoje. Kitaip tariant, pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį leidžiama skirti panašius į nurodytuosius Prieigos direktyvos 13 straipsnyje įpareigojimus ir leidžiama juos skirti operatoriams, neturintiems didelės įtakos toje pačioje rinkoje.

48. Mano vertinimą patvirtina Komisijos gairės, kurių 111 punkte numatyta, kad „[p]agal [NRS] <...> įpareigojimai[, numatyti Prieigos direktyvos 9–13 straipsniuose ir Universaliųjų paslaugų direktyvos 17 straipsnyje,] turi būti skirti tik įmonėms, kurios nurodytos kaip turinčios didelę įtaką atitinkamoje rinkoje, *išskyrus tam tikrus apibrėžtus atvejus, išvardytus šių gairių 4.3 skirsnyje*“ [20].

16 — 2007 m. gruodžio 17 d. Komisijos rekomendacija 2007/879/EB dėl elektroninių ryšių sektoriaus atitinkamų produktų ir paslaugų rinkų, kurioms gali būti taikomas *ex ante* reguliavimas pagal Direktyvą 2002/21 (OL L 344, p. 65).

17 — Komisijos rinkos analizės ir didelės įtakos rinkoje įvertinimo remiantis Bendrijos teisės aktais dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų gairių (OL C 165, 2002, p. 6, toliau – Komisijos gairės) 17 punkte nustatyta, kad „[t]okios reguliavimo prievolės turėtų būti taikomos tik toms elektroninių ryšių rinkoms, kuriose gali būti požymių, pateisinančių konkrečiam sektoriui taikomas reguliavimo priemones, ir kuriose atitinkamos NRI nustato, kad vienas ar keli operatoriai turi didelę įtaką rinkai“ (taip pat žr. Pagrindų direktyvos 15 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą).

18 — Primintina, kad šis 17 punktas susijęs su mažmeninėmis paslaugomis, o skambučių persiuntimo skambinant negeografiniais numeriais paslaugos, nagrinėjamos pagrindinėje byloje, yra teikiamos didmeninėje rinkoje, todėl minėtas 17 punktas nagrinėjamu atveju netaikytinas.

19 — Universaliųjų paslaugų direktyvos 17 straipsnio 2 dalyje nustatyta, jog „[t]ai gali būti reikalavimai, kad įvardytos įmonės netaikytų per didelių kainų [arba] netrukdytų kitoms įmonėms įeiti į rinką“. Be to, toje pačioje 2 dalyje numatyta, kad „[NRI], siekdamos apsaugoti galutinių paslaugų gavėjų interesus ir skatinti tikrą konkurenciją, tokioms įmonėms gali nustatyti aukščiausią mažmeninių kainų ribą, kontroliuoti atskirus tarifus, taikyti priemones, kuriomis tarifai pagrindžiami sąnaudomis arba kainomis palyginamose rinkose“.

20 — Išskirta mano.

49. Šiame Komisijos gairių 4.3 skirsnyje daroma nuoroda į Prieigos direktyvos 8 straipsnio 3 dalyje nurodytus atvejus. Tarp šių atvejų, kaip jau buvo pažymėta, yra Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis.

50. Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad toks įpareigojimas dėl tarifų, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, gali būti „priemonė“, kuri pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį gali būti patvirtinta visiems didelės įtakos rinkoje neturintiems operatoriams.

51. Manau, kad tokia išvada atitinka Sąjungos teisės aktų leidėjo siekį užtikrinti galutinių paslaugų gavėjų teises ir interesus visais atvejais, įskaitant atvejus, kai, nepaisant veiksmingos konkurencijos buvimo tam tikroje rinkoje, nėra užtikrinta teisių, kurias paslaugų gavėjams suteikia integruota ir konkurencinga elektroninių ryšių rinka, garantija [21].

52. Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsniu, esančiu jos IV skyriuje „Galutinių paslaugų gavėjų interesai ir teisės“, aiškiai siekiama tikslo užtikrinti galutinių paslaugų gavėjų teises ir interesus, kurie jiems atsiranda esant integruotai ir konkurencingai elektroninių ryšių rinkai. Todėl manau, kad šis 28 straipsnis yra tinkamas teisinis pagrindas patvirtinti tokį įpareigojimą dėl tarifų, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje.

53. Priemonė taip pat turi būti „būtina“ siekiant užtikrinti galutinių paslaugų gavėjų teises, kurios jiems suteiktos pagal minėtą 28 straipsnį, t. y. galimybę naudotis negeografiniais numeriais ir skambinant šiais numeriais siūlomomis paslaugomis. Manau, jog nacionalinės priemonės būtinumas taip pat reiškia, kad šių teisių negali užtikrinti jokia kita priemonė, mažiau įpareigojanti atitinkamus operatorius.

54. Šiuo klausimu pažymėtina, jog iš Nyderlandų vyriausybės pastabų raštu matyti, kad tvirtinant nacionalinę tarifų priemonę buvo siekiama nutraukti dažnai taikomą komercinę praktiką, prieštaraujančią Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnio tikslui [22]. Dėl šios praktikos galutiniams paslaugų naudotojams buvo taikomi dideli ir neskaidrūs tarifai, o didelės galutinių paslaugų gavėjų grupės nebegalėjo skambinti tam tikru kiekiu negeografinių numerių. Tokiomis aplinkybėmis galimybė naudotis negeografiniais numeriais buvo apribota ir todėl buvo sudaryta kliūtis galimybei naudotis tam tikromis paslaugomis.

55. Be to, ACM padarė išvadą, kad didelių tarifų taikymas yra kliūtis pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį užtikrinamai galimybei naudotis numeriais ir paslaugomis.

56. Savo ruožtu KPN pripažįsta, jog gali būti nustatyti tokio aukšto lygio tarifai, kad galimybe naudotis negeografiniais numeriais *de facto* taptų neįmanoma. Tačiau, jos teigimu, Nyderlanduose taip nebuvo.

57. Atsižvelgdamas į visus išdėstytus argumentus, manau, kad pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį leidžiama skirti tokį įpareigojimą dėl tarifų, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, jei šis įpareigojimas dėl tarifų yra „būtinas“ siekiant užtikrinti galimybę naudotis negeografiniais numeriais ir paslaugomis skambinant šiais numeriais. Kadangi toks vertinimas yra fakto klausimas, manau, jog šį nagrinėjimą *in concreto* turi atlikti nacionalinis teismas.

21 — Žr. Komisijos tarnybų darbinio dokumento anglų k. (SEC(2007) 1472) IV skyriaus įžangą „Connecting with citizens“, p. 86.

22 — Ši vyriausybė kaip nepageidautiną komercinę praktiką nurodo, be kita ko, skambučius iš judriojo telefono ryšio numeriais 0900, kuriems buvo taikomas persiuntimo (tranzito) tarifo 25–35 euro centų už minutę standartinis padidinimas, judriojo telefono ryšio operatorius, kurie taip pat taiko 25 euro centų už minutę tarifą skambučiams 0800 numeriais, nors pačios informacijos paslaugos yra teikiamos nemokamai, todėl kai kurie paslaugų teikėjai, susieti su šiais 0800 numeriais, padarė taip, kad šiais numeriais nebūtų įmanoma prisiskambinti iš judriojo ryšio tinklų, arba, kalbant apie numerius 14 (socialinio pobūdžio paslaugos), 088 (įmonių numeriai) ir 116 (Europos suderintos socialinio pobūdžio paslaugos), aplinkybę, jog tuo, kad paprastai galutinis paslaugų gavėjas išimtinius srauto tarifus, taikomus šiems negeografiniams numeriams, sieja su pačių numerių dalimi, paslaugų teikėjai pasinaudoja taikydami gerokai didesnius srauto tarifus.

58. Galiausiai, kitaip nei Komisija, manau, jog tai, kad nacionaline tarifų priemone siekiama sureguliuoti tam tikrą santykį didmeninės rinkos lygmeniu, neturi jokio poveikio galimybei taikyti Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį tuo atveju, kai šis santykis *de facto* gali būti kliūtis galutinių paslaugų gavėjų galimybei naudotis paslaugomis skambinant negeografiniais numeriais.

59. Šiuo atžvilgiu darau išvadą, kad iš Nyderlandų vyriausybės pastabų raštu ir šios vyriausybės per posėdį pateiktos patikslintos informacijos matyti, kad elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų teikėjų taikyti didesni tarifai galiausiai perkeliami galutiniam paslaugų gavėjui.

60. Iš tiesų, kaip teigia minėta vyriausybė, skambinant negeografiniais numeriais, atsiranda tiekėjų, bendradarbiaujančių tarpusavyje, kad būtų įmanomas telefoninis pokalbis, grandinė. Šioje grandinėje kiekvienas tiekėjas, įskaitant skambučių persiuntimo paslaugos teikėją, perkelia tarifą, taikomą už savo paslaugą, teikiamą kitam paslaugų teikėjui. Tuomet šie vieno ar kelių grandinę sudarančių paslaugų teikėjų tarifai perkeliami galutiniam paslaugų gavėjui.

61. Ši Nyderlandų vyriausybės pateikta informacija, kuria per posėdį taip pat rėmėsi Komisija, rodo, kad veikla, kurią paslaugų teikėjai vykdo tarpusavyje didmeninėje rinkoje, paveikia galutinius paslaugų gavėjus, esančius mažmeninėje rinkoje. Tačiau, Nyderlandų vyriausybės teigimu, būtent ši veikla ribojo galimybę naudoti negeografinius numerius ir gauti paslaugas, kurias teikiant naudojami šie numeriai.

62. Taigi, kaip ir Nyderlandų vyriausybė, manau, kad tokia veikla, kurią elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų teikėjai vykdė didmeninėje rinkoje, gali kliudyti galutiniams paslaugų gavėjams gauti paslaugas, kurias teikiant yra naudojami negeografiniai numeriai, užtikrinami Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsniu.

63. Atsižvelgdamas į visa tai, manau, jog Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį tuo atveju, kai atlikta rinkos analizė neparodo, jog tam tikras operatorius turi didelę įtaką šioje rinkoje, tokį įpareigojimą dėl tarifų, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, leidžiama patvirtinti, jei tas įpareigojimas yra būtinas siekiant užtikrinti galutiniams paslaugų gavėjams galimybę naudotis paslaugomis skambinant negeografiniais numeriais, o tai patikrinti turi nacionalinis teismas.

2. Tarpvalstybinės prieigos atvejai ir kliūčių pobūdis

64. Savo pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat nori išsiaiškinti, ar Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis taip pat turi būti aiškinamas taip, kad įpareigojimas dėl tarifų turi būti skirtas tik tuomet, kai yra „techninė kliūtis“ „tarpvalstybinei prieigai“ prie paslaugų skambinant negeografiniais numeriais.

65. Pirma, dėl klausimo, susijusio su tarpvalstybine prieiga, iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, jog šį prašymą pateikęs teismas mano, kad Direktyvos 2009/136 46 konstatuojamoji dalis leidžia daryti išvadą, jog Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis taikomas tik tuomet, kai patvirtintos visos priemonės, būtinos „tarpvalstybiniam“ skambučių srautui tarp valstybių narių užtikrinti.

66. Mano nuomone, Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnio formulavimas ir genezė rodo, jog jis turi būti aiškinamas kaip apimantis apskritai Europos bendrąją elektroninių ryšių rinką ir nėra taikytinas tik tarpvalstybinės prieigos atvejams.

67. Visų pirma konstatuotina, kad tarpvalstybinis aspektas aiškiai matyti iš pradinės Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnio redakcijos.

68. Iš tiesų, šiame 28 straipsnyje buvo numatyta, jog „[v]alstybės narės užtikrina, kad galutiniai paslaugų gavėjai *iš kitų valstybių narių* galėtų pasiekti negeografinius numerius savo teritorijoje, kur tai techniškai ir ekonomiškai įmanoma“ [23].

69. Direktyva 2009/136 padarius pakeitimų, Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnio 1 dalyje dabar nustatyta, jog valstybės narės užtikrina, kad kompetentingos nacionalinės institucijos, kiek tai techniniu ir ekonominiu požiūriu įmanoma, imtųsi visų būtinų priemonių siekdamos užtikrinti, kad galutiniai paslaugų gavėjai galėtų užsisakyti paslaugas ir naudotis jomis skambindami negeografiniais numeriais Sąjungoje.

70. Taigi, šioje nuostatoje nebėra patikslinimo dėl „kitų valstybių narių“ – dabar visiems galutiniams paslaugų gavėjams joje numatyta galimybė „[Sąjungoje]“ naudotis numeriais ir paslaugomis.

71. Kadangi galutiniai paslaugų gavėjai, o nebe galutiniai paslaugų gavėjai iš kitų valstybių narių turi turėti galimybę naudotis paslaugomis Sąjungoje skambindami negeografiniais numeriais, mano nuomone, tokia galimybė turi būti užtikrinta visiems galutiniams paslaugų gavėjams, kad ir kur jie geografiškai yra. Todėl galimybė naudotis minėtomis paslaugomis turi būti užtikrinta galutiniams paslaugų gavėjams, esantiems tinklo ir (arba) elektroninių ryšių paslaugos operatoriaus valstybėje.

72. Manau, šis pakeitimas atitinka tikslą užbaigti Europos bendrosios elektroninių ryšių rinkos kūrimą. Iš tiesų, pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 38 konstatuojamąją dalį „[g]alutinių paslaugų gavėjų prieiga prie visų numeracijos išteklių Bendrijoje – bendrajai rinkai gyvybingai svarbi prielaida. Čia turėtų įeiti nemokamas telefonas, padidintas mokestis ir kiti negeografiniai numeriai <...>“

73. Be to, mano nuomone, būtų paradoksalu manyti, kad Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsniu galutiniam paslaugų gavėjui būtų užtikrinta galimybė naudotis paslaugomis skambinant negeografiniais numeriais kitose valstybėse narėse, bet nebūtų užtikrinta tokia galimybė naudotis negeografiniais numeriais ir siūlomomis paslaugomis savo valstybėje narėje.

74. Antra, dėl kliūties pobūdžio manau, jog iš Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnio formuluotės visiškai nematyti, kad tik techninių kliūčių buvimas leidžia kompetentingoms nacionalinėms institucijoms patvirtinti būtiną priemonę.

75. Manau, kad bet kokia kliūtis galimybei naudotis negeografiniais numeriais ir paslaugomis skambinant šiais numeriais, kuri trukdytų galutiniams paslaugų gavėjams naudotis pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį jiems suteiktomis teisėmis, gali pagrįsti būtino įpareigojimo dėl tarifų patvirtinimą, išskyrus atvejus, kai kliūtis yra pagrįsta objektyviomis priežastimis.

76. Mano vertinimą patvirtina Direktyvos 2009/136 46 konstatuojamoji dalis.

77. Iš tiesų, 46 konstatuojamojoje dalyje išdėstyta, kad „[*n*]*eturėtų būti užkertamas kelias* galimybei naudotis numeracijos ištekliais ir susijusiomis paslaugomis tarpvalstybiniu mastu, *išskyrus objektyviai pagrįstais atvejais*, pavyzdžiui, kai tai būtina kovojant su sukčiavimu ar neteisėtu naudojimu <...> kai apibrėžiama, kad telefono ryšio numeris yra tik nacionalinis <...> arba kai tai techniniu ar ekonominiu požiūriu yra neįmanoma“ [24].

78. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad techniškai buvo galima skambinti negeografiniais numeriais ir kad nebuvo nurodyta jokio kito objektyvaus pagrindimo. Nesant objektyvaus tarifinės kliūties pagrindimo, ši kliūtis pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį turi būti laikoma neteisėta.

23 — Išskirta mano.

24 — Išskirta mano.

79. Todėl manau, jog Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį tuo atveju, kai atlikta rinkos analizė neparodo, jog operatorius turi didelę įtaką šioje rinkoje, ir jei kliūtis galimybei naudotis negeografiniais numeriais nėra techninio pobūdžio, leidžiama skirti tokį įpareigojimą dėl tarifų, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, jei šis įpareigojimas dėl tarifų būtinas – tai patikrinti turi nacionalinis teismas – siekiant užtikrinti galutiniams paslaugų gavėjams galimybę naudotis paslaugomis skambinant šiais numeriais.

B – *Dėl antrojo klausimo, susijusio su riboto poveikio kliūtimis ir nacionalinio teismo atliekamu būtinų priemonių proporcingumo tikrinimu*

80. Antrąjį klausimą sudaro dvi dalys.

81. Pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo klausia, ar Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį neleidžiama patvirtinti tokios tarifų priemonės, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, tuo atveju, kai didesni tarifai daro tik ribotą poveikį skambučių negeografiniais numeriais skaičiui.

82. Antra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia apie nacionalinio teismo diskreciją tikrinant, ar pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį būtina priemonė nėra pernelyg didelė našta paslaugų teikėjui, atsižvelgiant į šia priemone siektinus tikslus.

83. Dėl antrojo klausimo pirmosios dalies, kaip ir Nyderlandų vyriausybė, konstatuoju, kad Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnyje nėra numatyta *de minimis* kliūtims taikoma išimtis.

84. Atvirkščiai, kaip jau buvo galima konstatuoti, galimybei naudotis paslaugomis skambinant negeografiniais numeriais pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį iš esmės neturi būti sudaroma kliūčių [25].

85. Taip pat primintina, kad galutinių paslaugų gavėjų prieiga prie visų numeracijos išteklių Sąjungoje yra bendrajai rinkai gyvybiškai svarbi prielaida ir turi apimti nemokamus ir didesnio tarifo numerius ir kitus negeografinius numerius [26].

86. Manau, iš to, kas išdėstyta, matyti, jog bet kokia kliūtis, įskaitant riboto poveikio kliūtį galimybei naudotis paslaugomis skambinant negeografiniais numeriais, prieštarauja Sąjungos teisės aktų leidėjo siekiamam tikslui sukurti Europos bendrąją rinką ir atitinkamai užtikrinti galutiniams paslaugų naudotojams joje suteiktas teises ir turi būti laikoma draudžiama. Manau, kad bet kokiu priešingu aiškinimu būtų pakenkta Universaliųjų paslaugų direktyvos veiksmingumui.

87. Dėl antrojo klausimo antros dalies, kaip ir KPN ir Nyderlandų vyriausybė, manau, kad nacionalinis teismas turi kompetenciją vertinti, ar įpareigojimo dėl tarifų taikymas konkrečioje situacijoje atitinkamam operatoriui yra pernelyg didelė našta. Iš esmės, mano nuomone, šis nagrinėjimas yra sudedamoji tokio įpareigojimo proporcingumo tikrinimo, kurį atlieka nacionalinis teismas, dalis.

88. Taigi nacionalinis teismas turi ištirti, ar kompetentingų nacionalinių institucijų patvirtinta tarifų priemone siekiami tikslai atitinka Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnyje nustatytą tikslą – suteikti galimybę užsisakyti paslaugas ir jomis naudotis skambinant negeografiniais numeriais.

25 — Žr. Direktyvos 2009/136 46 konstatuojamąją dalį.

26 — Žr. Universaliųjų paslaugų direktyvos 38 konstatuojamąją dalį.

89. Jei šie tikslai sutampa su Sąjungos teisės aktuose numatytais tikslais, paskui nacionalinis teismas turi patikrinti priemonės tinkamumą, reikalingumą ir proporcingumą *stricto sensu*. Pirma, nacionalinis teismas vertina, ar skirtoji priemonė objektyviai tinkama numatytiems tikslams siekti. Antra, jis tikrina, ar minėtiems tikslams siekti nėra kitų priemonių, mažiau įpareigojančių atitinkamą operatorių. Trečia, proporcingumas tiesiogine prasme vertinamas lyginant esamus interesus [27].

90. Būtent atlikdamas šį proporcingumo tikrinimą nacionalinis teismas turi nustatyti, ar kompetentingos nacionalinės institucijos tinkamai palygino tarifų priemonės naštą atitinkamam operatoriui ir jos teikiamą naudą galutiniams paslaugų gavėjams, kad įvertintų, ar ši priemonė turi būti laikoma pernelyg didele našta atitinkamam operatoriui [28].

91. Todėl manau, jog Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį leidžiama patvirtinti tokią tarifų priemonę, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, tuo atveju, jei didesni tarifai turi tik ribotą poveikį skambučių negeografiniais numeriais skaičiui. Nacionalinis teismas, atlikdamas pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį patvirtintos būtinos priemonės proporcingumo tikrinimą, turi patikrinti, ar nustatant tokią tarifų priemonę, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, atitinkamam operatoriui užkraunama per didelė našta.

C – *Dėl trečiojo klausimo, susijusio su Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnyje pavartotos sąvokos „atitinkamos [kompetentingos] nacionalinės institucijos“ aiškinimu*

92. Trečiuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo prašo išaiškinti, ar Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad šiame 28 straipsnyje nurodytas būtinas priemones gali patvirtinti kitokia nei NRI institucija, įgyvendindama Prieigos direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje nurodytą kompetenciją.

93. Pastabose raštu KPN teigia, kad pagal NRS ir konkrečiau – pagal Prieigos direktyvos 13 straipsnį tik NRI turi kompetenciją nustatyti tokią tarifų priemonę, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje. Tačiau, KPN teigimu, Nyderlandų vyriausybė negali būti laikoma NRI, nes, pirma, ši funkcija niekada nebuvo jai pavesta, antra, ji neatitinka Pagrindų direktyvos 11 konstatuojamojoje dalyje nurodytų nepriklausomumo sąlygų [29] ir neturi diskrecijos, kurią pagal Prieigos direktyvos 13 straipsnį turi NRI tam, kad, atlikusi rinkos analizę, patvirtintų tam tikras reguliavimo nuostatas.

94. Priešingai nei KPN, Nyderlandų, Italijos vyriausybės ir Komisija siūlo atsakyti, kad pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį leidžiama jame nurodytas būtinas priemones patvirtinti kitokiai institucijai nei NRI.

95. Prieš pradedant nagrinėti trečiąjį klausimą man atrodo naudinga pateikti dvi išankstines pastabas.

96. Pirma, iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad Nyderlandų vyriausybė, kaip teisės aktų leidybos institucija, patvirtino nacionalinę tarifų priemonę, o paskui ACM, kaip NRI, ėmėsi ją įgyvendinti ir skyrė nurodymą KPN.

97. Taigi, atsižvelgdamas į šią situaciją, suprantu, jog prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės nori sužinoti, ar Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį Nyderlandų vyriausybei, kuri laikoma kitokia institucija nei NRI, leidžiama patvirtinti tokią tarifų priemonę, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje.

27 — Šiuo klausimu žr. generalinio advokato P. Cruz Villalón išvadą byloje *TDC* (C-556/12, EU:C:2014:17, 41 ir 42 punktai).

28 — Ten pat (43 ir 44 punktai).

29 — Šioje 11 konstatuojamojoje dalyje numatyta, jog „[p]agal reguliavimo ir veiklos funkcijų atskyrimo principą valstybės narės turėtų garantuoti nacionalinės reguliavimo institucijos ar institucijų nepriklausomumą, kad užtikrintų jų sprendimų nešališkumą. Šis nepriklausomumo reikalavimas nepažeidžia institucijų autonomijos ir valstybių narių konstitucinių įsipareigojimų <...>“

98. Antra, kaip buvo pažymėta nagrinėjant pirmąjį klausimą, manau, kad tam tikromis sąlygomis tarifų priemonė, panaši į tą, kurią NRI gali skirti pagal Prieigos direktyvos 13 straipsnį, gali būti skirta pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį.

99. Šiuo atžvilgiu primintina, kad pagal Prieigos direktyvos 13 straipsnį NRI pavestų reguliavimo užduočių įgyvendinimas priklauso nuo to, ar yra vienas arba keli operatoriai, turintys didelę įtaką atitinkamoje rinkoje. Įsikišti NRI iš tikrųjų tampa būtina, siekiant užtikrinti, kad šis operatorius arba šie operatoriai negalėtų nei pasinaudoti savo įtaka rinkoje ir apriboti arba iškraipyti konkurencijos atitinkamoje rinkoje, nei pasinaudoti šia įtaka gretimose rinkose. Taigi tai yra reguliavimo nuostatos, NRI *ex ante* patvirtintos vienam arba keliems operatoriams, turintiems didelę įtaką rinkoje.

100. Įpareigojimai dėl tarifų, kuriuos kompetentingos nacionalinės institucijos gali skirti remdamosi Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsniu, nepriklauso nuo rinkos analizės, parodančios, kad vienas arba keli operatoriai turi didelę įtaką atitinkamoje rinkoje. Jos turi būti būtinos, kad būtų užtikrintos galutinių paslaugų gavėjų teisės, kurios jiems suteikiamos Europos bendrojoje rinkoje, ir, be kita ko, galutinių paslaugų gavėjų teisė turėti galimybę naudotis paslaugomis skambinant negeografiniais numeriais. Tai yra įpareigojimai dėl tarifų, kompetentingų nacionalinių institucijų skirti visiems operatoriams, kurie neturi didelės įtakos rinkoje.

101. Taigi, nors panašūs įpareigojimai dėl tarifų gali būti nustatyti pagal Prieigos direktyvos 13 straipsnį ir Universaliųjų paslaugų direktyvos 17 ir 28 straipsnius, jais siekiama skirtingų tikslų ir jie nustatomi skirtingoms operatorių kategorijoms [30].

102. Atsižvelgdamas būtent į šiuos elementus, išnagrinėsiu trečiąjį klausimą.

103. Tam, kad į trečiąjį klausimą būtų pateiktas naudingas atsakymas, reikia išaiškinti frazę „atitinkamos [kompetentingos] nacionalinės institucijos“, pavartotą Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnyje. Ar šią frazę reikia aiškinti taip, kad ja daroma nuoroda tik į NRI ir atmetama bet kokia kita nacionalinė institucija?

104. Visų pirma konstatuotina, kad NRS ši frazė nėra apibrėžta, kitaip nei NRI, kurios yra apibrėžtos Pagrindų direktyvos 2 straipsnio g punkte. Pagal pastarąją nuostatą NRI – institucija ar institucijos, kurioms valstybė narė pavedė bet kurias reguliavimo užduotis, skiriamas pagal šią direktyvą ir specialiąsias direktyvas. Pažymėtina, kad ši nuostata taikytina kalbant apie specialiąsias direktyvas, be kita ko, Universaliųjų paslaugų direktyvą [31].

105. Iš šios apibrėžties matyti, kad NRI – tai kompetentinga nacionalinė institucija. Vis dėlto manau, kad Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnyje nurodytos kompetentingos nacionalinės institucijos negali būti vien NRI, ir taip yra dėl kelių priežasčių.

106. Pirma, konstatuotina, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, atrodo, specialiai pasirinko frazę „atitinkamos [kompetentingos] nacionalinės institucijos“, o ne „NRI“. Iš tiesų ši frazė buvo patvirtinta tik vykstant teisės aktų priėmimo procedūrai, po kurios 2009 m. reglamentuojamosios nuostatos buvo iš dalies pakeistos.

30 — Universaliųjų paslaugų direktyvos 5 konstatuojamojoje dalyje primenamas šis dviejų operatorių kategorijų skirtumas. Iš esmės joje numatyta, kad „[r]inkoje, kur vyksta konkurencija, tam tikri įpareigojimai turėtų būti taikomi visoms įmonėms, teikiančioms viešai prieinamas telefono ryšio paslaugas fiksuotose vietose, o kiti įpareigojimai turėtų būti taikomi tik įmonėms, turinčioms didelę įtaką rinkoje ar paskirtoms universaliųjų paslaugų operatoriais“.

31 — Universaliųjų paslaugų direktyvos 2 straipsnio pirmoje pastraipoje nustatyta, kad „[š]ioje direktyvoje vartojamos sąvokos, pateiktos [Pagrindų d]irektyvos 2 straipsnyje“.

107. Pavyzdžiui, tiek Komisijos direktyvos pasiūlyme [32], tiek Europos Parlamento pozicijoje, patvirtintoje per pirmąjį svarstymą [33], dar buvo numatytos „NRI“. Tai, kad galutiniame tekste kompetencija aiškiai suteikta „atitinkamoms [kompetentingoms] nacionalinėms institucijoms“, *a priori* rodo, kad Sąjungos teisės aktų leidėjo valia buvo numatyti ne tik NRI, bet pasirinkti platesnę sąvoką.

108. Antra, iš Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnio formuluotės matyti, kad ši frazė negali reikšti tik NRI. Iš tiesų, pagal 28 straipsnį NRI nesuteikiama jokia ypatinga kompetencija arba joks specialus įpareigojimas, kitaip nei kitose minėtos direktyvos nuostatose. Jame nustatomi įpareigojimai pačioms valstybėms narėms ir „atitinkamoms [kompetentingoms] nacionalinėms institucijoms“.

109. Trečia, pažymėtina, kad Teisingumo Teismas jau turėjo progą pareikšti nuomonę dėl to, ar kitokia nei NRI nacionalinė institucija galėjo vietoj NRI arba kartu su ja vykdyti užduotis, kurios pagal NRS buvo aiškiai pavestos NRI.

110. Pavyzdžiui, savo Sprendime *Base ir kt.* [34] jis konstatavo, kad „pati [Universaliųjų paslaugų direktyva] iš principo nedraudžia nacionaliniam įstatymų leidėjui veikti kaip [NRI] Pagrindų direktyvos prasme, jeigu vykdydamas šią funkciją jis atitinka šiose direktyvose įtvirtintus kompetencijos, nepriklausomumo, nešališkumo ir skaidrumo reikalavimus ir jei sprendimus, kuriuos jis priima vykdydamas šią funkciją, galima veiksmingai apskųsti apeliacinei, nepriklausomai nuo suinteresuotųjų šalių institucijai“ [35].

111. Teisingumo Teismas taip pat yra nusprendęs, jog Pagrindų direktyva neprieštarauja tam, kad valstybė narė skirtingoms institucijoms, šiuo atveju – NRI ir ministerijų institucijoms, pavestų funkcijas, kurios pagal šią direktyvą patikėtos NRI, jei valstybė narė užtikrina šių reguliavimo institucijų funkcinį nepriklausomumą nuo elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų operatorių, o minėtų reguliavimo institucijų vykdytinos užduotys skelbiamos lengvai prieinama forma ir apie jas nedelsiant pranešama Komisijai [36].

112. Galiausiai konstatuotina, kad Teisingumo Teismas Sprendime *Komisija / Vokietija* [37] yra nurodęs, jog tam, kad teisės aktų leidėjo įsikišimas atitiktų direktyvas, jis neturi nei riboti, nei naikinti funkcijų, kurios pagal direktyvas aiškiai pavestos NRI [38]. Nacionalinės teisės aktų leidėjas negali atmesti NRI dalyvavimo apibrėžiant naujas rinkas ir jas tiriant, nes taip jis atimtų iš jų direktyvomis aiškiai suteiktus įgaliojimus [39]. Taigi ir iš vėlesnių sprendimų matyti, kad pagal nacionalinės teisės nuostatas negali būti pasisavinta NRI kompetencija, tiesiogiai kylanti iš NRS nuostatų [40].

113. Kiek tai susiję su nagrinėjama pagrindine byla, manau, kad iš šių teismo sprendimų galima daryti dvi išvadas.

114. Pirma, konstatuotina, kad Teisingumo Teismas neatmeta, jog tam tikromis sąlygomis kitokia nei NRI institucija, t. y. teisės aktų leidėjas arba ministerijos institucija, pagal NRS gali veikti kaip NRI arba kartu su ja.

32 — Žr. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, iš dalies keičiančios Direktyvą 2002/22, Direktyvą 2002/58 ir Reglamentą (EB) Nr. 2006/2004 dėl bendradarbiavimo vartotojų apsaugos srityje, pasiūlymą (COM(2007) 698 galutinis), p. 32.

33 — Žr. Europos Parlamento pozicijos, patvirtintos per pirmąjį svarstymą 2008 m. rugsėjo 24 d. siekiant priimti Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/.../EB, iš dalies keičiančią Direktyvą 2002/22, Direktyvą 2002/58 ir Reglamentą (EB) Nr. 2006/2004 dėl bendradarbiavimo vartotojų apsaugos srityje, pasiūlymą (dokumentas P6_TC1-COD(2007) 248, OL C 8E, 2010, p. 360), p. 46.

34 — C-389/08, EU:C:2010:584.

35 — 30 punktas.

36 — Žr. Sprendimą *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (C-82/07, EU:C:2008:143, 24–26 punktai).

37 — C-424/07, EU:C:2009:749.

38 — Žr. generalinio advokato P. Cruz Villalón išvadą byloje *Base ir kt.* (C-389/08, EU:C:2010:360, 46 punktas).

39 — Ten pat (41 punktas). Taip pat žr. Sprendimą *Komisija / Vokietija* (C-424/07, EU:C:2009:749, 74–78 punktai).

40 — Žr. Sprendimą *Deutsche Telekom* (C-543/09, EU:C:2011:279, 43 punktas ir nurodyta teismo praktika).

115. Kadangi tokios nacionalinės institucijos, veikiančios kaip NRI, laikydamosi minėtų sąlygų, gali vykdyti užduotis, kurios pagal NRS yra pavestos NRI, manau, kad *a fortiori* šios nacionalinės institucijos turi turėti galimybę įsikišti tuo atveju, kai pagal NRS reguliavimo funkcija yra aiškiai pavesta „atitinkamoms [kompetentingoms] nacionalinėms institucijoms“.

116. Antra, vis dėlto manau, kad jei Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnyje nurodytos kompetentingos nacionalinės institucijos skiria įpareigojimą dėl tarifų, panašų į tą, kurį pagal Prieigos direktyvos 13 straipsnio 1 dalį ir Universaliųjų paslaugų direktyvos 17 straipsnio 1 dalį gali patvirtinti NRI, nors tokiu įpareigojimu siekiama kitokių tikslų, šios nacionalinės kompetentingos institucijos turi laikytis tų pačių reikalavimų, kurie pagal NRS yra nustatyti NRI, be kita ko, reikalavimo joms būti funkciškai nepriklausomoms nuo operatorių [41]. Be to, turi būti galimybė veiksmingai apskųsti šių nacionalinių kompetentingų institucijų sprendimus nuo suinteresuotųjų šalių nepriklausomai institucijai [42].

117. Darytina išvada, kad nors nustatydamos savo kompetentingų nacionalinių institucijų, kaip jos suprantamos pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį, organizaciją ir struktūrą valstybės narės šioje srityje turi institucinę autonomiją, ja gali būti naudojamasi tik visiškai laikantis NRS nustatytų tikslų ir pareigų [43].

118. Todėl nagrinėdamas pagrindinę bylą nacionalinis teismas turėtų *in concreto* įvertinti, ar Nyderlandų vyriausybė, pagal Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnį veikianti kaip kompetentinga nacionalinė institucija, atitinka pagal NRS numatytus kompetencijos, nepriklausomumo, nešališkumo ir skaidrumo reikalavimus.

119. Šiuo aspektu pažymėtina, jog Nyderlandų vyriausybė per posėdį patikslino, kad pagrindinės bylos aplinkybių laikotarpiu Nyderlandų Karalystė pradėjo KNP privatizavimą. Nors šia informacija siekiama įrodyti, kad Nyderlandų vyriausybė gali būti laikoma teisiniu ir funkciniu požiūriu nepriklausoma nuo šios bendrovės, manau, jos nepakanka padaryti išvadai, kad ši kompetentinga nacionalinė institucija laikosi minėtų reikalavimų. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atsižvelgdamas į visą savo turimą informaciją, turės atlikti tokį vertinimą.

120. Be to, baigdamas savo vertinimą noriu pažymėti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat turės patikrinti, ar ACM, kaip NRI, užtikrinanti Nyderlandų vyriausybės patvirtintos nacionalinės tarifų priemonės taikymą, savo ruožtu laikosi pagal NRS numatytų reikalavimų. Toks nagrinėjimas šiuo atveju reiškia, kad reikia nustatyti, be kita ko, ar į NRI užduotis nėra kišamasi iš išorės ir ar nėra daromas politinis spaudimas, dėl kurio būtų pakenkta institucijai pateiktų klausimų vertinimo nešališkumui [44].

121. Atsižvelgdamas į visus šiuos aspektus, manau, kad Nyderlandų vyriausybė galėjo patvirtinti tokią tarifų priemonę, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, jei šiuo įsikišimu buvo siekiama užtikrinti Universaliųjų paslaugų direktyvos siekiamą tikslą ir jei laikomasi – tai patikrinti turi nacionalinis teismas – kompetencijos, nepriklausomumo, nešališkumo ir skaidrumo reikalavimų.

122. Todėl Universaliųjų paslaugų direktyvos 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį leidžiama tokią tarifų priemonę, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, patvirtinti kitokiai institucijai, o ne Prieigos direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje nurodytą kompetenciją įgyvendinančiai NRI, jei laikomasi – tai patikrinti turi nacionalinis teismas – kompetencijos, nepriklausomumo, nešališkumo ir skaidrumo reikalavimų.

41 — Žr. Pagrindų direktyvos 11 konstatuojamąją dalį ir 3 straipsnio 2 dalį.

42 — Žr. Pagrindų direktyvos 4 straipsnio 1 dalį.

43 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Base ir kt.* (C-389/08, EU:C:2010:584, 26 punktas ir nurodyta teismo praktika).

44 — Žr. Direktyvos 2009/140 13 konstatuojamąją dalį ir taip pat šiuo klausimu – Pagrindų direktyvos 3a straipsnį.

IV – **Išvada**

123. Atsižvelgdamas į išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui į *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* klausimus atsakyti taip:

1. 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/22/EB dėl universaliųjų paslaugų ir paslaugų gavėjų teisių, susijusių su elektroninių ryšių tinklais ir paslaugomis (Universaliųjų paslaugų direktyva), iš dalies pakeistos 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/136/EB, 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį tuo atveju, kai atlikta rinkos analizė neparodo, jog tam tikras operatorius turi didelę įtaką šioje rinkoje, ir jei kliūtis galimybei naudotis negeografiniais numeriais nėra techninio pobūdžio, leidžiama patvirtinti tokį įpareigojimą dėl tarifų, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, jei šis įpareigojimas būtinas – tai patikrinti turi nacionalinis teismas – siekiant užtikrinti galutiniams paslaugų gavėjams galimybę naudotis paslaugomis skambinant šiais numeriais.

2. a) Direktyvos 2002/22, iš dalies pakeistos Direktyva 2009/136, 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį leidžiama patvirtinti tokią tarifų priemonę, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, tuo atveju, jei didesni tarifai turi tik ribotą poveikį skambučių negeografiniais numeriais skaičiui.

   b) Nacionalinis teismas, atlikdamas pagal Direktyvos 2002/22, iš dalies pakeistos Direktyva 2009/136, 28 straipsnį patvirtintos būtinos priemonės proporcingumo tikrinimą, turi patikrinti, ar nustatant tokią tarifų priemonę, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, atitinkamam operatoriui užkraunama per didelė našta.

3. Direktyvos 2002/22, iš dalies pakeistos Direktyva 2009/136, 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį leidžiama tokią tarifų priemonę, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, patvirtinti kitokiai institucijai, o ne nacionalinei reguliavimo institucijai, įgyvendinančiai 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo ir prieigos prie jų (Prieigos direktyva), iš dalies pakeistos 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/140/EB, 13 straipsnio 1 dalyje nurodytą kompetenciją, jei laikomasi – tai patikrinti turi nacionalinis teismas – kompetencijos, nepriklausomumo, nešališkumo ir skaidrumo reikalavimų.