Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. april 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — direktiv 2002/22/EF — artikel 28 — ikke-geografiske numre — adgang for slutbrugere, der har bopæl i udbyderens medlemsstat, til at benytte tjenester, der bruger ikke-geografiske numre — direktiv 2002/19/EF — artikel 5, 8 og 13 — nationale tilsynsmyndigheders beføjelser og ansvar i forbindelse med netadgang og samtrafik — fastlæggelse, ændring eller tilbagetrækning af forpligtelser — indførsel af forpligtelser for virksomheder, der kontrollerer adgangen til slutbrugere — priskontrol — virksomhed, der ikke har en stærk markedsposition — direktiv 2002/21/EF — tvistbilæggelse mellem virksomheder — national tilsynsmyndigheds afgørelse, der fastlægger samarbejdsvilkårene og retningslinjer for taksering af tjenesteydelser mellem virksomheder«

I sag C-397/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) ved afgørelse af 15. maj 2014, indgået til Domstolen den 20. august 2014, i sagen:

Polkomtel sp. z o.o.

mod

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

procesdeltagere:

Orange Polska S.A., tidligere Telekomunikacja Polska S.A.,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, M. Ilešič, og dommerne C. Toader, A. Rosas, A. Prechal og E. Jarašiūnas (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: polsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— Polkomtel sp. z o.o. ved radcowie prawni M. Bieniek og E. Barembruch

— Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ved radca prawny S. Szabliński

— den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved J. Hottiaux og L. Nicolae, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 28 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet) (EFT L 108, s. 51), samt artikel 5, stk. 1, og artikel 8, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) (EFT L 108, s. 7).

2 Anmodningen er blevet fremsat i en tvist mellem Polkomtel sp. z o.o. (herefter »Polkomtel«) og Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (formanden for kontoret for elektronisk kommunikation, herefter »formanden for UKE«) med Orange Polska S.A., tidligere Telekomunikacja Polska S.A. (herefter »Orange Polska«), som procesdeltager, vedrørende en afgørelse truffet af formanden for UKE inden for rammerne af en tvist mellem disse virksomheder om samarbejdsvilkår og retningslinjer for taksering af tjenester for adgang til ikke-geografiske numre.

Retsforskrifter

EU-retten

De nye rammebestemmelser, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester

3 De nye rammebestemmelser, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester, består af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT L 108, s. 33, herefter »rammedirektivet«), og de særdirektiver, der er knyttet hertil, nemlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT L 108, s. 21), adgangsdirektivet, forsyningspligtdirektivet samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/66/EF af 15. december 1997 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred inden for telesektoren (EFT 1998, L 24, s. 1).

– Rammedirektivet

4 Rammedirektivets artikel 8 definerer de politiske mål og tilsynsprincipper, som de nationale tilsynsmyndigheder skal sikre overholdelsen af. Artiklens stk. 3 og 4 har følgende ordlyd:

»3. De nationale tilsynsmyndigheder bidrager til udviklingen af det indre marked ved bl.a. at:

[...]

b) anspore til etablering og udvikling af transeuropæiske net og paneuropæiske tjenester interoperabilitet samt end-to-end-forbindelse

[...]

4. De nationale tilsynsmyndigheder fremmer Den Europæiske Unions borgeres interesser ved bl.a. at:

[...]

b) sikre forbrugerne et højt beskyttelsesniveau i deres kontakt med leverandørerne [...]

[...]«

5 Rammedirektivets artikel 20 med overskriften »Tvistbilæggelse mellem virksomheder« bestemmer i stk. 3:

»Ved bilæggelse af en tvist træffer den nationale tilsynsmyndighed afgørelser, der tilsigter at opfylde målene i artikel 8. Forpligtelser, som den nationale tilsynsmyndighed pålægger en virksomhed som led i bilæggelsen af en tvist, skal respektere bestemmelserne i dette direktiv eller i særdirektiverne.«

– Adgangsdirektivet

6 Direktivets artikel 1 med overskriften »Anvendelsesområde og formål« fastsætter:

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

2. Direktivet fastlægger rettigheder og pligter for udbydere og for virksomheder, der anmoder om samtrafik og/eller adgang til deres net eller tilhørende faciliteter. Der opstilles målsætninger for de nationale tilsynsmyndigheder med hensyn til adgang og samtrafik […]«

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

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

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

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

[...]

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

4. Hvad angår adgang og samtrafik sørger medlemsstaterne for, at den nationale tilsynsmyndighed kan gribe ind på eget initiativ, når det er begrundet, eller, såfremt virksomhederne ikke er nået frem til en aftale, på foranledning af en af de implicerede parter for at sikre de politiske målsætninger i [rammedirektivets] artikel 8 […], jf. bestemmelserne i nærværende direktiv og procedurerne i [rammedirektivets] artikel 6 og 7, 20 og 21 […]«

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

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

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

3. Med forbehold af

— [...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]«

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

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

– Forsyningspligtdirektivet

10 I 38. betragtning til forsyningspligtdirektivet hedder det:

»Slutbrugeres adgang til alle nummerressourcer i [Unionen] er en afgørende forudsætning for et indre marked. Det bør omfatte frikalds- og overtakseringsnumre samt andre ikke-geografiske numre bortset fra de tilfælde, hvor den opkaldte abonnent af kommercielle grunde har valgt at begrænse adgangen fra bestemte geografiske områder. [...]«

11 Direktivets artikel 1 med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« bestemmer bl.a., at dets »[formål] er, gennem reel konkurrence og reelle valgmuligheder, at sikre, at tjenester af høj kvalitet er offentligt tilgængelige i hele [Unionen], samt at tage højde for de tilfælde, hvor slutbrugernes behov ikke opfyldes tilfredsstillende af markedet«.

12 Direktivets artikel 2, andet afsnit, litra f), indeholder følgende definition:

»»ikke-geografisk nummer«: et nummer fra den nationale telefonnummerplan, som ikke er et geografisk nummer. Det omfatter bl.a. mobil-, frikalds- og overtakseringsnumre«.

13 Samme direktivs artikel 28 med overskriften »Ikke-geografiske numre« bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at slutbrugere fra andre medlemsstater, hvor det er teknisk og økonomisk muligt kan kalde ikke-geografiske numre på deres område, medmindre den opkaldte abonnent af forretningsmæssige grunde har valgt at begrænse adgangen for opkald fra bestemte geografiske områder.«

Direktiv 2009/136/EF

14 Med overskriften »Ændringer til [forsyningspligtdirektivet]« bestemmer artikel 1, punkt 19), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25. november 2009 om ændring af direktiv 2002/22, direktiv 2002/58/EF om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i

den elektroniske kommunikationssektor og forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse (EUT L 337, s. 11):

»Artikel 28 affattes således:

»Artikel 28

Mulighed for at kalde numre og benytte tjenester

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

a) få forbindelse med og benytte tjenester, der bruger ikke-geografiske numre inden for [Unionen] […]

[...]«»

15 I henhold til artikel 4, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2009/136 skulle medlemsstaterne vedtage og offentliggøre de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv senest den 25. maj 2011.

Polsk ret

16 I henhold til artikel 27, stk. 2, i telekommunikationsloven (ustawa Prawo telekomunikacyjne) af 16. juli 2004 (Dz. U. nr. 171, pos. 1800) i den affattelse, der var gældende, da formanden for UKE's afgørelse af 6. maj 2009 blev truffet (herefter »telekommunikationsloven«), gælder:

»Indledes der ikke forhandlinger, eller afslås adgangen til telekommunikationsnettet af den institution, der tildeler adgang, eller er der ikke indgået en aftale inden for den i stk. 1 omhandlede frist, kan hver part anmode formanden for UKE om, at der træffes afgørelse vedrørende de omtvistede spørgsmål, eller at der fastsættes vilkår for samarbejdet.«

17 Telekommunikationslovens artikel 28, stk. 1, i har følgende ordlyd:

»Formanden for UKE træffer beslutning vedrørende tildeling af adgang inden for en frist på 90 dage regnet fra indgivelsen af den i artikel 27, stk. 2, omhandlede anmodning, idet han skal afveje følgende kriterier:

1) telekommunikationsnettenes brugeres interesse

2) de forpligtelser, der er pålagt telekommunikationsvirksomhederne

3) fremme af moderne telekommunikationstjenester

4) karakteren af de foreliggende omtvistede spørgsmål og den praktiske gennemførlighed både af de løsninger vedrørende de tekniske og økonomiske aspekter af adgangen til telekommunikation, der er foreslået af telekommunikationsvirksomhederne, som er parter i forhandlingerne, og af mulige alternative løsninger.

5) behovet for at sikre:
   a) tjenesternes integritet og interoperabilitet

b) ikke-diskriminerende betingelser for adgang til telekommunikation
c) udviklingen af et marked for telekommunikationstjenester med fri konkurrence

6) markedspositionen for telekommunikationsvirksomheder med sammenkoblede net

[...]«

18 Artikel 79, stk. 1, i denne lov bestemmer:

»Operatøren af et offentligt telekommunikationsnet sikrer, hvor det er teknisk og økonomisk muligt, at slutbrugere af dennes net såvel som slutbrugere i andre medlemsstater kan kalde ikke-geografiske numre i Republikken Polen, medmindre den opkaldte abonnent har begrænset adgangen til opkald fra slutbrugere i bestemte geografiske områder.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19 Polkomtel og Orange Polska udbyder offentlige elektroniske kommunikationsnet og elektroniske kommunikationstjenester til deres abonnenter. Idet Polkomtel og Orange Polska ikke nåede frem til en aftale om fastsættelse af fremgangsmåden for samarbejde og taksering af tjenester i forbindelse med adgang for brugerne af Polkomtels netværk til tjenester fra et intelligent netværk via Orange Polskas netværk, der bruger ikke-geografiske numre, blev der indgivet en anmodning om tvistbilæggelse til formanden for UKE.

20 Ved afgørelse af 6. maj 2009 bilagde formanden for UKE denne tvist, idet han bl.a. pålagde Polkomtel pligt til at sikre sine abonnenter adgang til tjenester, der bruger ikke-geografiske numre, der udbydes på Orange Polskas net mod betaling af vederlag fra sidstnævnte.

21 I denne afgørelse fastlagde formanden for UKE ligeledes retningslinjer for taksering af denne adgang mellem virksomhederne. Idet formanden vurderede, at opkaldsetableringen fra Polkomtels net krævede netværksressourcer, der svarede til dem, der kræves for opkaldsterminering på Polkomtels net, fastsætte han bl.a. vederlaget for denne opkaldsetablering til Orange Polskas net til et niveau, der var fastlagt under henvisning til niveauet for den takst, der blev anvendt for opkaldsterminering på Polkomtels net.

22 Sagsøgeren anlagde sag til prøvelse af formanden for UKE's afgørelse af 6. maj 2009 ved Sąd Okręgowy (regional domstol). Ved dom af 15. marts 2012 frifandt Sąd Okręgowy (regional domstol) sagsøgte. Polkomtel iværksatte appel af Sąd Okręgowys (regional domstol) dom, ved Sąd Apelacyjny w Warszawie (appelretten i Warszawa), der forkastede den nævnte appel ved dom af 25. januar 2013. Polkomtel iværksatte derefter en kassationsappel til anfægtelse af denne dom ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).

23 Sąd Najwyższy (øverste domstol) er for det første i tvivl om EU-rettens tidsmæssige og materielle anvendelsesområde i hovedsagen. Den har på den ene side anført, at formanden for UKE's afgørelse af 6. maj 2009 blev vedtaget inden ændringen af forsyningspligtdirektivets artikel 28 ved direktiv 2009/136 og følgelig inden udløbet af fristen for gennemførelsen af forsyningspligtdirektivet i national lovgivning. På den anden side pålagde forsyningsdirektivets artikel 28 i sin oprindelige affattelse medlemsstaterne at sikre, at slutbrugere fra andre medlemsstater kunne kalde ikke-geografiske numre på deres område. Den nationale lovgivning, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, fastlagde for sit vedkommende forpligtelsen til at sikre, at alle slutbrugere kunne kalde ikke-geografiske numre på det polske område. Den forelæggende ret har derfor rejst spørgsmålet, om denne lovgivning kunne fastsætte en pligt, der er mere vidtgående end den, der er fastlagt i den nævnte artikel.

24 Den forelæggende ret ønsker for det andet oplyst, om en national tilsynsmyndighed har beføjelse til i henhold til adgangsdirektivets artikel 5, stk. 1, at pålægge operatørerne forpligtelser med henblik på at gennemføre forsyningspligtdirektivets artikel 28. Den er i tvivl herom på grund af bl.a. pligten til at tage hensyn til friheden til at oprette og drive egen virksomhed som fastsat i artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og fordi der i det foreliggende tilfælde består en eventuel konflikt mellem denne frihed og princippet om forbrugerbeskyttelse som fastsat i chartrets artikel 38.

25 For det tredje ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt en national tilsynsmyndighed har beføjelse til under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede at fastlægge retningslinjer for taksering mellem operatørerne på grundlag af adgangsdirektivets artikel 8, stk. 3, sammenholdt med dette direktivs artikel 5, stk. 1, og forsyningspligtdirektivets artikel 28. Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at der opstår spørgsmål om, hvad grænserne for de nationale tilsynsmyndigheders indgriben er for så vidt angår fastsættelse af priser i forbindelse med bilæggelsen af en tvist mellem virksomheder, der ikke har en stærk markedsposition. Den forelæggende ret er ligeledes i tvivl om, hvorvidt et sådant indgreb er i overensstemmelse med friheden til at oprette og drive egen virksomhed som fastsat i chartrets artikel 16, og om dette indgreb kan retfærdiggøres med hensynet til at sikre beskyttelsen af forbrugerne som sikret i chartrets artikel 38.

26 Under disse omstændigheder har Sąd Najwyższy (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal [forsyningspligtdirektivets] artikel 28 i sin oprindelige affattelse fortolkes således, at adgangen til ikke-geografiske numre ikke blot skal sikres for slutbrugerne fra andre medlemsstater, men også for slutbrugerne fra den medlemsstat, hvor en udbyder af et offentligt kommunikationsnet er etableret, således at den nationale tilsynsmyndigheds kontrol med opfyldelsen af denne forpligtelse er undergivet de krav, der følger af principperne om EU-rettens effektivitet og overensstemmende fortolkning af national ret?

2) Hvis spørgsmål 1 besvares bekræftende: Skal [forsyningspligtdirektivets] artikel 28, sammenholdt med [chartrets] artikel 16, fortolkes således, at der med henblik på opfyldelsen af den i førstnævnte bestemmelse indeholdte forpligtelse kan anvendes den procedure, der er fastsat for de nationale tilsynsmyndigheder i [adgangsdirektivets] artikel 5, stk. 1?

3) Skal [adgangsdirektivets] artikel 8, stk. 3, sammenholdt med [forsyningspligtdirektivets] artikel 28 og [chartrets] artikel 16 eller [adgangsdirektivets] artikel 8, stk. 3, sammenholdt med [adgangsdirektivets] artikel 5, stk. 1, og [chartrets] artikel 16, fortolkes således, at den nationale tilsynsmyndighed, for at sikre slutbrugerne hos en indenlandsk udbyder af et offentligt kommunikationsnet adgang til de tjenester, der udbydes under ikke-geografiske numre i en anden indenlandsk udbyders net, kan fastsætte principperne for afregningen mellem udbyderne vedrørende opkaldsetablering ved at anvende de omkostningsbaserede takster for opkaldsterminering, som er blevet fastsat for en af udbyderne på grundlag af [adgangsdirektivets] artikel 13, når udbyderen har foreslået en sådan takst anvendt under de forhandlinger, der er blevet ført med henblik på at opfylde forpligtelsen i henhold til [adgangsdirektivets] artikel 4, og sådanne forhandlinger ikke har ført til nogen aftale?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

27 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forsyningspligtdirektivets artikel 28 skal fortolkes således, at en medlemsstat kan bestemme, at en operatør af et offentligt elektronisk kommunikationsnet skal sikre, at adgangen til ikke-geografiske numre er sikret for alle slutbrugere af operatørens net i den pågældende medlemsstat og ikke blot for slutbrugere fra andre medlemsstater.

28 Dette spørgsmål udspringer af den omstændighed, at den nævnte artikel 28 på tidspunktet for vedtagelsen af formanden for UKE's afgørelse alene fastlagde, at medlemsstaterne skulle sikre, at slutbrugere fra andre medlemsstater, hvor det var teknisk og økonomisk muligt, kunne kalde ikke-geografiske numre på deres område, medmindre den opkaldte abonnent af forretningsmæssige grunde havde valgt at begrænse adgangen for opkald fra bestemte geografiske områder, hvorimod artikel 28 i det nævnte direktiv, som ændret ved direktiv 2009/136, nu i stk. 1, litra a), bestemmer, at »[m]edlemsstaterne sikrer, at de relevante nationale myndigheder […] træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at slutbrugerne kan […] få forbindelse med og benytte tjenester, der bruger ikke-geografiske numre inden for EU«.

29 I denne henseende må det undersøges, om en national bestemmelse som telekommunikationslovens artikel 79, stk. 1, der i det væsentlige indeholder en videregående forpligtelse i forhold til den, der er indeholdt i forsyningspligtdirektivets artikel 28, ikke skader de formål, som direktivet forfølger.

30 Det skal bemærkes, at det i 38. betragtning til det nævnte direktiv generelt er anført, at slutbrugeres adgang til alle nummerressourcer i EU, herunder ikke-geografiske numre, er en afgørende forudsætning for et indre marked.

31 Det følger derudover af forsyningspligtdirektivets artikel 1, at forsyningspligtdirektivet inden for rammerne af rammedirektivet vedrører udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester til slutbrugere. Formålet er, gennem reel konkurrence og reelle valgmuligheder, at sikre, at tjenester af høj kvalitet er offentligt tilgængelige i hele EU.

32 Hvad angår målsætningen for det regelsæt, som forsyningspligtdirektivet udgør en del af, har Domstolen i præmis 29 i dom Telekomunikacja Polska (C-522/08, EU:C:2010:135) udtalt, at selv om de nationale tilsynsmyndigheder i udførelsen af deres opgaver i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 8, stk. 4, litra b), er forpligtet til at varetage Unionens borgeres interesser ved at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, fastsætter rammedirektivet og forsyningspligtdirektivet ikke en fuldstændig harmonisering af forhold vedrørende forbrugerbeskyttelse.

33 I øvrigt kan den omstændighed, at brugerne i en medlemsstat sikres adgang til ikke-geografiske numre – selv inden for rammerne af en rent national situation – bidrage til gennemførelsen af det indre marked, eftersom de slutbrugere, som er abonnenter hos en udbyder fra en anden medlemsstat, anvender tjenester til etablering af opkald på et net tilhørende en operatør i den førstnævnte medlemsstat under deres ophold i denne medlemsstat som følge af en mellem disse operatører indgået roamingkontrakt.

34 Heraf følger, at forsyningspligtdirektivets artikel 28 fortolket i lyset af dettes formål ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der fastlægger en pligt til at sikre adgang til ikke-geografiske numre på det nationale område til alle slutbrugere.

35 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at forsyningspligtdirektivets artikel 28 skal fortolkes således, at en medlemsstat kan bestemme, at en operatør af et offentligt elektronisk kommunikationsnet skal sikre, at adgangen til ikke-geografiske numre er sikret for alle slutbrugere af operatørens net i den pågældende medlemsstat og ikke blot for slutbrugere fra andre medlemsstater.

Det andet og det tredje spørgsmål

Formaliteten

36 Polkomtel har gjort gældende, at det tredje spørgsmål må afvises, fordi Polkomtel ikke under deres forhandlinger har fremsat de forslag til Orange Polska, som den forelæggende ret har henvist til vedrørende retningslinjer for taksering af de pågældende opkaldsetableringstjenester. Det tredje spørgsmål vedrører således forhold, der ikke er relateret til de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

37 Det bemærkes herved, at ifølge Domstolens faste praksis er der formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

38 Denne formodning for spørgsmålets relevans kan ikke tilbagevises alene ved, at en af parterne i hovedsagen har bestridt visse faktiske omstændigheder, som det ikke tilkommer Domstolen at vurdere rigtigheden af, og som er afgørende for fastlæggelsen af tvistens genstand (dom Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

39 I denne sag udgør spørgsmålet om, hvorvidt Polkomtel fremsatte forslag i forhold til retningslinjer for taksering mellem Polkomtel og Orange Polska af de pågældende opkaldsetableringstjenester, et spørgsmål, der vedrører de faktiske omstændigheder, som det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve.

40 Følgelig skal det tredje spørgsmål antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

41 Med det andet og det tredje spørgsmål, som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt adgangsdirektivets artikel 5, stk. 1, og artikel 8, stk. 3, sammenholdt med forsyningspligtdirektivets artikel 28, skal fortolkes således, at de gør det muligt for en national tilsynsmyndighed i forbindelse med bilæggelsen af en tvist mellem to operatører at pålægge den ene operatør en forpligtelse til at sikre slutbrugerne adgang til tjenester, der bruger ikke-geografiske numre, der udbydes på den anden operatørs net, og på grundlag af adgangsdirektivets artikel 13 at fastsætte sådanne retningslinjer for taksering af denne adgang imellem de nævnte operatører som de i hovedsagen omhandlede.

42 I denne forbindelse skal der mindes om, at det følger af adgangsdirektivets artikel 1, stk. 1 og 2, at der inden for rammerne af rammedirektivet fastlægges harmoniserede regler for, hvordan medlemsstaterne kan regulere adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter.

Formålet med adgangsdirektivet er med udgangspunkt i principperne for det indre marked at opstille et regelsæt for forholdene mellem leverandører af net og tjenester med henblik på at skabe holdbar konkurrence, interoperabilitet mellem elektroniske kommunikationstjenester og fordele for forbrugerne. Direktivet opstiller bl.a. målsætninger for de nationale tilsynsmyndigheder med hensyn til adgang og samtrafik.

43 Adgangsdirektivets artikel 5 omhandler de nationale tilsynsmyndigheders beføjelser og ansvar i forbindelse med netadgang og samtrafik. Artikel 5, stk. 1, i samme direktiv fastslår, at de nationale tilsynsmyndigheder med henblik på at virkeliggøre målsætningerne i rammedirektivets artikel 8 skal tilskynde til og, når det er hensigtsmæssigt, sørge for, at der i henhold til bestemmelserne i direktivet etableres den fornødne adgang og samtrafik og sikres interoperabilitet mellem tjenesterne, samtidig med at de varetager deres ansvar med henblik på at fremme effektiviteten og holdbar konkurrence samt skaber flest mulige fordele for slutbrugerne.

44 Domstolen har i denne henseende allerede fastslået, at det fremgår af ordlyden af adgangsdirektivets artikel 5, stk. 1, første afsnit, at de nationale tilsynsmyndigheder har til opgave at sørge for, at der etableres den fornødne adgang og samtrafik og sikres interoperabilitet mellem tjenesterne med midler, som ikke er udtømmende opremset (jf. vedrørende dette direktiv, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25.11.2009 (EUT L 337, s. 37), dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

45 I denne forbindelse skal de nævnte myndigheder i overensstemmelse med adgangsdirektivets artikel 5, stk. 1, andet afsnit, litra a), med forbehold af de foranstaltninger, der kan træffes vedrørende virksomheder med stærk markedsposition i henhold til direktivets artikel 8, kunne indføre »forpligtelser for virksomheder, der kontrollerer adgangen til slutbrugere, herunder i begrundede tilfælde pligt til at sammenkoble deres net«, med det ene formål at sikre end-to-end forbindelse (jf. vedrørende dette direktiv, som ændret ved direktiv 2009/140, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

46 I adgangsdirektivets artikel 5, stk. 4, præciseres det, at de nationale tilsynsmyndigheder, når disse griber ind på foranledning af de implicerede parter for at sikre målsætningerne i rammedirektivets artikel 8, skal overholde bestemmelserne i adgangsdirektivet såvel som de procedurer, der navnlig er indeholdt i rammedirektivets artikel 6, 7 og 20.

47 I medfør af rammedirektivets artikel 20, stk. 3 skal de nationale tilsynsmyndigheder desuden i forbindelse med gennemførelsen af proceduren for bilæggelse af tvister mellem virksomheder i denne artikel træffe afgørelser, der tilsigter at opfylde målene i rammedirektivets artikel 8, der i stk. 3, litra b), bestemmer, at de nationale tilsynsmyndigheder bidrager til udviklingen af det indre marked ved bl.a. at anspore til etablering af paneuropæiske tjenester interoperabilitet samt end-to-end-forbindelse.

48 Således gør disse bestemmelser i rammedirektivet og adgangsdirektivet det muligt for nationale tilsynsmyndigheder i forbindelse med en tvist mellem operatører at træffe foranstaltninger med henblik på at sikre den fornødne adgang og samtrafik såvel som interoperabilitet mellem tjenester såsom en afgørelse, der pålægger en operatør en pligt til at sikre slutbrugerne adgang til tjenester, der bruger ikke-geografiske numre, som udbydes på en anden operatørs net.

49 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt sådanne foranstaltninger, når de er vedtaget i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 28, kan indeholde takstforpligtelser, skal det bemærkes, at medlemsstaterne ifølge adgangsdirektivets artikel 8 skal sikre, at de nationale tilsynsmyndigheder har beføjelse til at pålægge de forpligtelser, der er beskrevet i direktivets artikel 9-13, og bl.a. de forpligtelser, der vedrører priskontrol i henhold til det pågældende direktivs artikel 13. Det følger af samme direktivs artikel 8, stk. 2, at såfremt det som resultat af en markedsanalyse, der er foretaget ifølge rammedirektivets artikel 16, fastslås, at en udbyder har en stærk markedsposition på et bestemt

marked, pålægger de nationale tilsynsmyndigheder denne udbyder de pågældende forpligtelser (jf. vedrørende forsyningspligtdirektivet, som ændret ved direktiv 2009/136, samt rammedirektivet og adgangsdirektivet, som ændret ved direktiv 2009/140, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 40).

50 I henhold til adgangsdirektivets artikel 8, stk. 3, og med forbehold af visse bestemmelser, herunder forsyningspligtdirektivets artikel 28, som pålægger forpligtelser for andre virksomheder end dem, der er udpeget som havende en stærk position på markedet, kan de nationale tilsynsmyndigheder kun pålægge de forpligtelser vedrørende priskontrol, der bl.a. er defineret i adgangsdirektivets artikel 13, på de operatører, der er udpeget som havende en stærk markedsposition i henhold til samme direktivs artikel 8, stk. 2 (jf. vedrørende adgangsdirektivet, som ændret ved direktiv 2009/140, og forsyningspligtdirektivet, som ændret ved direktiv 2009/136, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 41).

51 Følgelig skal adgangsdirektivets artikel 8, stk. 3, fortolkes således, at de nationale tilsynsmyndigheder ikke må pålægge operatører, der ikke er udpeget som havende en stærk position på et bestemt marked, forpligtelser vedrørende priskontrol såsom dem, der er omhandlet i adgangsdirektivets artikel 13, med undtagelse af tilfælde, hvor visse bestemmelser, og navnlig forsyningspligtdirektivets artikel 28, finder anvendelse. Adgangsdirektivets artikel 8, stk. 3, er således ikke til hinder for, at forpligtelser vedrørende priskontrol såsom dem, der er omhandlet i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, i forbindelse med anvendelsen af forsyningspligtdirektivets artikel 28 pålægges en operatør, der ikke har en stærk markedsposition på et bestemt marked, for så vidt som betingelserne for anvendelse af denne artikel 28 i forsyningspligtdirektivet er opfyldt (jf. i denne retning vedrørende adgangsdirektivet, som ændret ved direktiv 2009/140, og forsyningspligtdirektivet, som ændret ved direktiv 2009/136, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 42).

52 Det følger heraf, at de nationale tilsynsmyndigheder i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 28 kan pålægge takstforpligtelser, der kan sammenlignes med dem, som er omhandlet i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, på en operatør, der ikke har en stærk markedsposition, men som kontrollerer adgangen for slutbrugere, såfremt sådanne forpligtelser udgør nødvendige og forholdsmæssige foranstaltninger til at sikre, at slutbrugerne har adgang til tjenester, der bruger ikke-geografiske numre inden for EU (jf. vedrørende adgangsdirektivet, som ændret ved direktiv 2009/140, og forsyningspligtdirektivet, som ændret ved direktiv 2009/136, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 43).

53 Således kan de nationale tilsynsmyndigheder, bl.a. i forbindelse med en tvist mellem operatører, pålægge takstforpligtelser såsom retningslinjer for taksering imellem de nævnte operatører med hensyn til slutbrugernes adgang til tjenester, der bruger ikke-geografiske numre, som udbydes på den ene af operatørernes net, såfremt sådanne forpligtelser er nødvendige og forholdsmæssige, hvilket det tilkommer den nationale ret at undersøge.

54 Det bemærkes endvidere, at adgangsdirektivets artikel 5, stk. 1 og 3, og artikel 8, stk. 4, fastsætter de betingelser, som de forpligtelser, som de nationale tilsynsmyndigheder pålægger de operatører, der udbyder elektroniske kommunikationsnet og -tjenester i henhold til direktivets artikel 5, stk. 1, og artikel 8, skal opfylde (jf. vedrørende det nævnte direktiv, som ændret ved direktiv 2009/140, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 45).

55 Navnlig bestemmer adgangsdirektivets artikel 5, stk. 3, at de forpligtelser og betingelser, der bl.a. indføres i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, skal være objektive, transparente, forholdsmæssige og ikke-diskriminerende og gennemføres efter procedurerne i rammedirektivets artikel 6 og 7 (jf. vedrørende adgangsdirektivet og rammedirektivet, som ændret ved direktiv 2009/140, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 46).

56 Ifølge adgangsdirektivets artikel 8, stk. 4, skal de forpligtelser, der pålægges i henhold til denne artikel, tage udgangspunkt i det konkrete problem, være forholdsmæssige og begrundede i lyset af de målsætninger, der er fastlagt i rammedirektivets artikel 8, og de kan kun pålægges efter høring i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 6 og 7 (jf. vedrørende adgangsdirektivet og rammedirektivet, som ændret ved direktiv 2009/140, dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 47).

57 Det følger af det ovenstående, at en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der er vedtaget i overensstemmelse med adgangsdirektivets artikel 5, stk. 1, og artikel 8, stk. 3, sammenholdt med forsyningspligtdirektivets artikel 28 med henblik på at sikre en operatørs slutbrugere adgang til tjenester, der bruger ikke-geografiske numre, der udbydes på den anden operatørs net, ligeledes skal opfylde de i denne doms præmis 52, 55 og 56 anførte betingelser.

58 Idet den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt en national tilsynsmyndighed, der skal afgøre en tvist mellem to operatører, har mulighed for at fastsætte retningslinjer for taksering ved at tage udgangspunkt i de takster for opkaldstermineringstjenester, der er blevet fastsat for den ene af operatørerne på grundlag af omkostningerne, skal det bemærkes, at adgangsdirektivets artikel 13 ikke regulerer sådanne retningslinjer. Det tilkommer derfor de nationale tilsynsmyndigheder at fastlægge disse retningslinjer på en sådan måde, at de opfylder betingelserne i direktivets artikel 8, stk. 4.

59 Idet den forelæggende ret med hensyn til friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er sikret ved chartrets artikel 16, også er i tvivl om, hvorvidt en national tilsynsmyndighed har mulighed for at træffe en afgørelse som den i hovedsagen omhandlede, der ville erstatte en kontrakt mellem de pågældende operatører, skal det bemærkes, at chartret, der trådte i kraft den 1. december 2009, ikke tidsmæssig finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation, idet formanden for UKE's afgørelse blev truffet den 6. maj 2009.

60 Som det dog fremgår af fast retspraksis, er såvel princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed som princippet om ret til fri erhvervsudøvelse et led i de almindelige EU-retlige grundsætninger. De nævnte rettigheder er imidlertid ikke absolutte rettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse kan derfor underlægges begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, som Unionen forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af den beskyttede rettighed (jf. i denne retning dom Di Lenardo og Dilexport, C-37/02 og C-38/02, EU:C:2004:443, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

61 Det er imidlertid ubestridt, at formanden for UKE's afgørelse af 6. maj 2009 blev truffet på grundlag af en national lov, der bl.a. gennemfører forsyningspligtdirektivet og adgangsdirektivet og svarer til et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen – dvs. adgangen for slutbrugere i EU til tjenester, der bruger ikke-geografiske numre. Følgelig tilsidesætter denne afgørelse ikke friheden til at oprette og drive egen virksomhed, forudsat – som det allerede er anført i denne doms præmis 55 og 56 – at de forpligtelser, der blev pålagt i forbindelse med bilæggelsen af tvisten mellem de pågældende operatører, var nødvendige og proportionale, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.

62 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at adgangsdirektivets artikel 5, stk. 1, og artikel 8, stk. 3, sammenholdt med forsyningspligtdirektivets artikel 28, skal fortolkes således, at de gør det muligt for en national tilsynsmyndighed i forbindelse med bilæggelsen af en tvist mellem to operatører at pålægge den ene operatør en forpligtelse til at sikre slutbrugerne adgang til tjenester, der bruger ikke-geografiske numre, der udbydes på den anden operatørs net, og på grundlag af adgangsdirektivets artikel 13 at fastsætte sådanne retningslinjer for taksering af denne adgang imellem de nævnte operatører, som de i hovedsagen omhandlede, for så vidt som disse forpligtelser er objektive, transparente, forholdsmæssige,

ikke-diskriminerende, tager udgangspunkt i det konkrete problem og er berettigede i lyset af de målsætninger, der er fastlagt i rammedirektivets artikel 8, og hvor procedurerne i sidstnævnte direktivs artikel 6 og 7 i givet fald er blevet overholdt, hvilket det tilkommer den nationale ret at undersøge.

Sagens omkostninger

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

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

1) **Artikel 28 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet) skal fortolkes således, at en medlemsstat kan bestemme, at en operatør af et offentligt elektronisk kommunikationsnet skal sikre, at adgangen til ikke-geografiske numre er sikret for alle slutbrugere af operatørens net i den pågældende medlemsstat og ikke blot for slutbrugere fra andre medlemsstater.**

2) **Artikel 5, stk. 1, og artikel 8, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet), sammenholdt med artikel 28 i direktiv 2002/22, skal fortolkes således, at de gør det muligt for en national tilsynsmyndighed i forbindelse med bilæggelsen af en tvist mellem to operatører at pålægge den ene operatør en forpligtelse til at sikre slutbrugerne adgang til tjenester, der bruger ikke-geografiske numre, som udbydes på den anden operatørs net, og på grundlag af artikel 13 i direktiv 2002/19 at fastsætte sådanne retningslinjer for taksering af denne adgang imellem de nævnte operatører, som de i hovedsagen omhandlede, for så vidt som disse forpligtelser er objektive, transparente, forholdsmæssige, ikke-diskriminerende, tager udgangspunkt i det konkrete problem og er berettigede i lyset af de målsætninger, der er fastlagt i artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet), og hvor procedurerne i sidstnævnte direktivs artikel 6 og 7 i givet fald er blevet overholdt, hvilket det tilkommer den nationale ret at undersøge.**

Underskrifter