FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 23 mars 2006[1] [1]

I — Inledning

1. Just i en tid då Europeiska unionen i det offentliga samtalet ibland nästan klichéartat associeras med en politisk process som är avskild och fjärran från medborgarna och har föga relevans för de enskilda individerna, bör man också peka på de fördelar och förbättringar som Europeiska unionen som integrationsprojekt i många hänseenden helt konkret medfört för den enskilde unionsmedborgaren.

2. Ett bra exempel på en sådan "framgångshistoria" är utan tvekan gemenskapens politik på telekommunikationsområdet, där man sedan 1980-talet stegvis har avreglerat de nationella marknaderna och harmoniserat regleringarna av telekommunikationen, vilket i allmänhet har lett till ökad konkurrens och därmed påtagligt lägre priser respektive telefonavgifter, ett större utbud av produkter och en bättre service.

3. I förevarande mål har Cour d'appel de Bruxelles (nionde avdelningen) hänskjutit frågor till domstolen om tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) [2] och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv). [3]

4. Dessa frågor gäller så kallad nummerportabilitet, det vill säga möjligheten för en användare, i detta fall av mobiltelefoner, att vid byte av nätoperatör behålla sina tidigare telefonnummer eller ta med sig dem till det nya nätet. Särskilt på en praktiskt taget mättad marknad som mobiltelefonimarknaden (i varje fall i vissa medlemsstater) är portabilitet av avgörande betydelse för en effektiv konkurrens, eftersom den gör användaren mer benägen att byta operatör och eftersom, i motsatt fall, användaren kan

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 108, s. 51.

3 — EGT L 108, s. 33.

avhållas från att välja en ny operatör om det inte finns någon möjlighet till nummeröverföring eller på grund av kostnaderna för denna.

5. Dessa tolkningsfrågor har ställts inom ramen för ett förfarande vid Cour d'appel de Bruxelles, i vilket den belgiska mobiloperatören Mobistar i enlighet med ramdirektivet har överklagat ett beslut av en nationell regleringsmyndighet, nämligen det beslut som fattades av styrelsen för Institut belge des services postaux et des télécommunications (nedan kallat IBPT) den 16 september 2003 om installationskostnaderna för varje överfört mobiltelefonnummer under perioden den 1 oktober 2004 till den 2 oktober 2005 (nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

6. Vad den hänskjutande domstolen egentligen vill veta är om en medlemsstat, eller, i det konkreta fallet, en nationell regleringsmyndighet, har rätt att i förväg reglera kostnaderna för installation av nummerportabilitet på så sätt att ett högsta pris fastställs för mobiloperatörerna när det gäller installationskostnaderna för nummeröverföring per ledning eller nummer på grundval av "de teoretiska kostnaderna för en effektiv mobiloperatör". Vidare rör det sig om en processuell aspekt, nämligen frågan om i vilken utsträckning det av gemenskapsrätten framgår att det finns krav när det gäller upplysningar — särskilt konfidentiella upplysningar — som den nationella domstolen måste kunna ha tillgång till, för att kunna avgöra om överklagandet av det ifrågasatta beslutet är välgrundat.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrättsliga bestämmelser*

1. Tidigare regelverk

7. Av tidigare tillämpliga bestämmelser skall i detta fall nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv 97/33/EG av den 30 juni 1997 om samtrafik inom telekommunikation i syfte att säkerställa samhällsomfattande tjänster och samverkan genom tillämpning av principerna om tillhandahållande av öppna nät (ONP),[4] i dess lydelse enligt direktiv 98/61/EG[5] (nedan kallat direktiv 97/33), som upphävdes genom ramdirektivet, med verkan från och med den 25 juli 2003.

4 — EGT L 199, s. 32.

5 — Europaparlamentets och rådets direktiv 98/61/EG av den 24 september 1998 om ändring av direktiv 97/33/EG med avseende på nummerportabilitet mellan operatörer och förval av nätoperatörer (EGT L 268, s. 37).

8. I artikel 1 i direktiv 97/33 fastslås ett regelverk för att säkerställa samtrafik mellan telenät, särskilt samverkan mellan tjänster inom Europeiska gemenskapen och samhällsomfattande tjänster i en miljö med öppna, konkurrensutsatta marknader.

9. Med begreppet "samtrafik" avses enligt artikel 2 i direktivet "den fysiska och logiska sammankopplingen av telenät som används av samma eller en annan organisation för att göra det möjligt för en organisations användare att kommunicera med samma eller en annan organisations användare eller att få tillgång till tjänster som erbjuds av en annan organisation".

10. I artikel 7 i direktiv 97/33 fastställs principerna för samtrafikavgifter och kostnadsredovisningssystem. Dessutom ingår i bilaga IV till detta direktiv en "förteckning över komponenter i avgifterna för samtrafik". Denna bilaga lyder i utdrag:

"Samtrafikavgifter får innefatta en rimlig andel, i enlighet med proportionalitetsprincipen, av de gemensamma och allmänna kostnaderna, de kostnader, som uppstår genom att tillhandahålla lika tillträde och nummerportabilitet, samt kostnaderna för att tillgodose väsentliga krav (vidmakthållande av nätets integritet, nätsäkerhet i nödsituationer, samverkan mellan olika tjänster och dataskydd)."

11. Artikel 12.5 i direktiv 97/33 har följande lydelse:

"De nationella regleringsmyndigheterna skall uppmuntra ett så tidigt införande som möjligt av nummerportabilitetstjänsten mellan operatörer, vilket gör det möjligt för de abonnenter som så önskar att behålla sitt eller sina nummer inom det fasta allmänt tillgängliga telefonnätet och inom ISDN oavsett vilken organisation som tillhandahåller tjänsten, såvitt avser geografiska nummer på en given plats och såvitt avser andra nummer än geografiska vid varje plats, och se till att denna utrustning är tillgänglig senast den 1 januari 2000 eller i de länder som har beviljats en ytterligare övergångsperiod, så snart som möjligt därefter, men senast två år efter annan senare tidpunkt som fastställs för fullständig avreglering av taltelefonitjänster.

För att säkerställa att de avgifter som debiteras konsumenterna är rimliga skall de nationella regleringsmyndigheterna se till att prissättningen för den samtrafik som avser tillhandahållandet av denna tjänst är rimlig."

2. Det nya regelverket för telekommunikationen

12. Den 7 mars 2002 utfärdade Europaparlamentet och Europeiska unionens råd det nya enhetliga regelverket för alla överföringsnät och överföringstjänster i form av fyra direktiv, nämligen utöver ramdirektivet och direktivet om samhällsomfattande tjänster, direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv) [6] och direktiv 2002/20/EG om auktorisation av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv). [7]

a) Direktivet om samhällsomfattande tjänster

13. Enligt artikel 1 avser direktivet om samhällsomfattande tjänster tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster till slutanvändare. Det syftar till att säkerställa att det i hela gemenskapen finns tillgång till allmänt tillgängliga tjänster av god kvalitet genom en effektiv konkurrens och valmöjligheter och reglerar samtidigt de situationer där slutanvändares behov inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av marknaden.

14. Artikel 30 i direktivet innehåller bestämmelser om nummerportabilitet:

"1. Medlemsstaterna skall säkerställa att alla abonnenter på allmänt tillgängliga telefonitjänster, inbegripet mobila tjänster, som kräver detta kan behålla sina nummer oberoende av vilket företag som tillhandahåller tjänsten

a) om det gäller ett geografiskt nummer, på en viss plats, och

b) om det gäller icke-geografiska nummer, på vilken plats som helst.

Denna punkt gäller inte nummerportabilitet mellan nät som tillhandahåller tjänster i en fast anslutningspunkt och mobilnät.

2. De nationella regleringsmyndigheterna skall säkerställa att man följer kostnadsorien-

6 — EGT L 108, s. 7.
7 — EGT L 108, s. 21.

teringsprincipen vid prissättningen för samtrafik i samband med tillhandahållande av nummerportabilitet och att eventuella direkta avgifter för abonnenter inte hämmar användningen av denna facilitet.

3. De nationella regleringsmyndigheterna får inte belägga nummerportabilitet med slutkundstaxor som snedvrider konkurrensen, till exempel genom att införa särskilda eller gemensamma slutkundstaxor."

b) Ramdirektivet

15. Artikel 4 i ramdirektivet innehåller bestämmelser om överklagande av den nationella regleringsmyndighetens beslut:

"1. Medlemsstaterna skall säkerställa att det på nationell nivå finns fungerande system enligt vilka varje användare eller företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och/eller kommunikationstjänster, som berörs av ett beslut av en nationell regleringsmyndighet, har rätt att överklaga beslutet till en instans som är oberoende av de inblandade parterna. Denna instans, som kan vara en domstol, skall ha tillgång till den kompetens som är nödvändig för att den skall kunna utföra sina uppgifter. Medlemsstaterna skall säkerställa att vederbörlig hänsyn tas till ärendet i sak och att det finns ett effektivt förfarande för överklagande. I väntan på utgången av ett sådant överklagande skall den nationella regleringsmyndighetens beslut fortsätta att gälla, såvida inte överklagandeinstansen beslutar annorlunda.

2. Om den instans som avses i punkt 1 inte har domstolskaraktär, skall den alltid lämna en skriftlig motivering till sitt beslut. I sådana fall skall dess beslut dessutom kunna prövas av en sådan domstol i en medlemsstat som avses i artikel 234 i fördraget."

B — *Nationella bestämmelser*

16. De närmare bestämmelserna om mobilnummerportabilitet i Belgien återfinns i den kungliga förordningen av den 23 september 2002 om nummerportabilitet för slutanvändare av allmänt tillgängliga mobila telekommunikationstjänster (nedan kallad den kungliga förordningen).

17. Bland annat innehåller den kungliga förordningen bestämmelser om hur de kostnader skall bäras som operatörerna ådrar sig i samband med överföringen av mobiltelefonnumren, varvid åtskillnad görs mellan

fyra slags kostnader: de kostnader som uppstår för installationen av portabiliteten, installationskostnader per tjänst eller nummer (nedan kallade installationskostnader), kostnader i samband med den centrala referensdatabasen och trafikkostnader i samband med nummerportabiliteten (nedan kallade trafikkostnader).

18. När det gäller installationskostnaderna definieras dessa enligt artikel 18 i den kungliga förordningen på följande sätt:

"... den icke återkommande merkostnad som orsakas av överföringen av ett eller flera mobilnummer, utöver de kostnader som hör samman med överlämnandet av ett eller flera mobilnummer utan nummerportabilitet till en annan operatör eller tillhandahållare av mobila tjänster, eller för att avbryta tillhandahållandet av tjänsten".

19. Enligt artikel 19 i den kungliga förordningen "fastställs installationskostnaderna per linje eller per nummer ... av Institutet på grundval av en effektiv operatörs teoretiska kostnader. De belopp som därvid fastställs av Institutet för att täcka installationskostnaderna per linje eller per nummer ... är kostnadsorienterade."

20. Av begäran om förhandsavgörande framgår det att endast sådana kostnader som uppkommer för den mobiloperatör från vilken ett mobilnummer överförs (nedan kallad den avlämnande operatören) ingår i installationskostnaderna. Den avlämnande operatören kan debitera den mobiloperatör till vilken mobilnumret överförs (nedan kallad den mottagande operatören) för installationskostnaderna till det högsta belopp som fastställts av IBPT, varvid det rör sig om ett maximalt belopp för det av IBPT fastställda täckningsbeloppet, så att mobiloperatörerna också sinsemellan kan komma överens om ett lägre belopp. Å andra sidan kan då en avlämnande operatör också i princip begära det av IBPT fastställda täckningsbeloppet, även om hans faktiska installationskostnader är lägre.

21. Enligt artikel 11 i den kungliga förordningen får den avlämnande operatören däremot inte begära någon ersättning från den slutanvändare som överför sitt nummer. Däremot har den mobiloperatör till vilken ett mobilnummer överförs (nedan kallad mottagande operatör) rätt att begära ersättning av en slutanvändare på i princip högst 15 euro för nummeröverföringen.

22. Med trafikkostnader avses slutligen, enligt artikel 18 i den kungliga förordningen, "de ytterligare kostnader som orsakas på telenätet av samtalen till de överförda numren jämfört med samtal till nummer som inte har överförts". För dessa trafikkostnader skall den avlämnande operatören proportionellt ersättas av den operatör från vars nät samtalet sker och som debiterar slutanvändaren för samtalet.

III — Bakgrunden, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

23. Bolagen Belgacom Mobile, Mobistar och Base tillhandahåller mobiltjänster i Belgien. Belgacom Mobile, som är ett dotterbolag till Belgacom, driver ett mobiltelefonnät under namnet Proximus. Det har verkat på mobiltelefonimarknaden sedan år 1994 och har haft ett legalt monopol där under ungefär två år. Bolagets marknadsandel överstiger obestridligen 50 procent (59 procent räknat på avkastningen) och över 70 procent inom segmentet mobil telekommunikation för affärskunder.

24. Mobistar verkar sedan augusti 1996 på denna marknad och är den näst största tillhandahållaren av mobil telekommunikation.

25. Base inträdde på marknaden först år 1998. Bolaget uppskattar sin marknadsandel till ungefär 14 procent, vilket motsvarar cirka 1 105 000 slutanvändare.

26. Institutet (IBPT) har i sitt ifrågasatta beslut av den 13 september 2003 och efter att ha hört de belgiska mobiloperatörerna Base, Mobistar och Belgacom, i enlighet med artikel 19 i den kungliga förordningen fastställt beloppen för täckning av installationskostnaderna per varje med framgång överfört mobilnummer för perioden den 1 oktober 2002 till den 1 oktober 2005 i enlighet med konceptet "en effektiv mobiloperatörs teoretiska kostnader" i den kungliga förordningen till 3,86 euro för en enkel installation och 23,41 euro för en komplex installation.

27. Mobistar har överklagat IBPT:s beslut till den hänskjutande domstolen, i vilket också IBPT, Belgacom och Base är parter. Mobistar har i överklagandet gjort gällande att installationskostnaderna enligt det ifrågasatta beslutet är för höga och inte motsvarar en effektiv mobiloperatörs teoretiska kostnader i den mening som avses i artikel 19 i den kungliga förordningen. Base delar i huvudsak Mobistars uppfattning men vänder sig framför allt emot beräkningsmetoden i sig, enligt vilken installationskostnaderna bestäms med ledning av en effektiv mobiloperatörs teoretiska kostnader. Enligt det bolagets åsikt borde installationskostnaderna fastställas i enlighet med mobiloperatörens faktiska kostnader. Därför borde också den kungliga förordningen anses vara lagstridig, eftersom den står i strid med artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

28. Belgacom anser däremot att det fastställda beloppet för täckning av installationskostnaderna är för lågt och har likaså yrkat på att det ifrågasatta beslutet skall ogiltigförklaras. Belgacom är emellertid liksom IBPT av den åsikten att artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte avser installationskostnaderna utan enbart trafikkostnaderna i samband med nummerporteringen och att den därför inte är tillämplig på installationskostnaderna.

29. Den hänskjutande domstolen har prima facie fastställt att det saknas en rättslig grund för det ifrågasatta beslutet. Den utgår först och främst ifrån att det inte framgår av det nya regelverket att medlemsstaterna har rätt att inskränka samtliga operatörers förhandlingsfrihet genom att föreskriva en kostnadsorienteringsskyldighet eller utfärda bestämmelser, enligt vilka ett gemensamt pris fastställs för en tjänst som en operatör tillhandahåller en annan. Domstolen anser att det som Base har anfört är välgrundat, nämligen att artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte bara gäller priserna för avslutande av samtal utan alla kostnader som orsakats av nummerportabiliteten. Enligt den hänskjutande domstolen kan man inte av denna bestämmelse sluta sig till att det skulle vara gemenskapslagstiftarens vilja att anförtro de nationella myndigheterna uppgiften att, i stället för operatörerna, i förväg fastställa installationskostnaderna genom en allmän och abstrakt bestämmelse. Den kungliga förordningen stod därför, oavsett beräkningsmetod, i strid med direktivet om samhällsomfattande tjänster.

30. Om den rättsliga grunden för det ifrågasatta beslutet inte står i strid med gemenskapsrätten, måste den hänskjutande domstolen bland annat pröva om IBPT gjort en felbedömning när den fastställde de maximala beloppen och utarbetade kostnadsmodellen. Den nationella domstolen hänvisar till att den inte har haft tillgång till alla de upplysningar som IBPT har fått från operatörerna och till att IBPT härvidlag har hävdat att det har tystnadsplikt.

31. Mot denna bakgrund har Cour d'appel de Bruxelles genom beslut av den 14 oktober 2004, som inkom till domstolens kansli den 19 oktober 2004, i det mål som anhängiggjorts vid den begärt ett förhandsavgörande av Europeiska gemenskapernas domstol när det gäller följande frågor:

Om nummerportabilitetstjänsten enligt artikel 30 i direktiv 2002/22/EG (direktiv om samhällsomfattande tjänster)

1. Avser artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, enligt vilken de nationella regleringsmyndigheterna skall säkerställa att priserna för samtrafiken i samband med nummerportabiliteten är kostnadsorienterade, endast kostnaderna för trafiken till det överförda numret eller avser den också prissättningen för de kostnader som uppkommer för operatörerna i samband med genomförandet av nummeröverföringen för de abonnenter som så önskar?

2. Om artikel 30.2 i direktivet endast avser kostnaderna för samtrafiken i samband med trafiken till det överförda numret, skall artikeln då tolkas så, att

   a) den ger operatörerna frihet att komma överens om de kommersi-

ella villkoren för denna tjänst och att den förhindrar medlemsstaterna från att i förväg ställa upp kommersiella villkor när det gäller tjänster i samband med en begäran om överföring för de företag som måste erbjuda nummerportabilitetstjänsten?

b) medlemsstaterna inte är förhindrade att i förväg ställa upp kommersiella villkor när det gäller tjänsten i fråga för de operatörer vilka som sådana har skaffat sig ett betydande inflytande på en viss bestämd marknad?

3. Om artikel 30.2 i direktivet skall tolkas så, att samtliga operatörer därmed är skyldiga att betala ersättning för nummeröverföringen, i enlighet med dessa belopp, skall den då tolkas så, att den utgör ett hinder för följande åtgärder:

a) En nationell reglering enligt vilken en viss bestämd beräkningsmetod är föreskriven för att fastställa kostnaderna?

b) En nationell bestämmelse enligt vilken uppdelningen av kostnaderna mellan operatörerna är fastställd i förväg?

c) En nationell bestämmelse enligt vilken de nationella regleringsmyndigheterna har befogenhet att, för samtliga operatörer och för en bestämd period, i förväg fastställa det högsta beloppet för de avgifter som den avlämnande operatören får begära av den mottagande operatören?

d) En nationell bestämmelse vilken ger den avlämnande operatören rätt att begära de priser som har fastställts av den nationella regleringsmyndigheten och enligt vilken han befrias från skyldigheten att bevisa att de priser som han begär överensstämmer med hans egna kostnader?

Om rätten att överklaga enligt artikel 4 i direktiv 2002/21/EG (ramdirektivet)

Skall artikel 4 i ramdirektivet tolkas så, att den behöriga instans som har att besluta om ett överklagande skall ha tillgång till samtliga upplysningar som fordras för att saken i målet skall kunna prövas i vederbörlig ordning, däri inbegripet sådana konfidentiella upplysningar som har legat till grund för det beslut som fattats av den nationella regleringsmyndigheten och som är föremål för överklagandet?

IV — Besvarande av tolkningsfrågorna

om IBPT genom det ifrågasatta beslutet har gjort en felaktig bedömning genom att använda sig av en teoretisk kostnadsmodell för beräkningen av beloppen.

A — *Om tolkningen av artikel 30 i direktivet om samhällsomfattande tjänster (den första, andra och tredje tolkningsfrågan)*

34. Den första frågan gäller i huvudsak om artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster också omfattar installationskostnaderna för portabiliteten eller enbart trafikkostnaderna.

1. Föremålet för tolkningsfrågorna och vad parterna i huvudsak anfört

35. Den andra frågan ställs för det fall att den första skulle besvaras nekande och gäller i huvudsak om artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ändå skulle stå i strid med en i förväg fastställd reglering av installationskostnaderna för nummerportabiliteten eller om det enligt den i varje fall är tillåtet med en sådan reglering när det gäller operatörer med ett betydande inflytande på marknaden.

32. Först skall tvisteföremålet i målet vid den nationella domstolen närmare diskuteras, i den mån denna med de första tre frågorna, som i sig består av flera delfrågor, har vänt sig till domstolen för en tolkning av artikel 30 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

36. Den tredje frågan har uppenbarligen ställts för det fall att den första frågan skulle besvaras jakande och att artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster gäller installationskostnaderna för samtliga operatörer. I de olika delpunkterna under denna fråga tar den hänskjutande domstolen upp de olika kännetecknen för det ifrågasatta beslutet respektive den rättsliga grunden för det och den däri tillämpade metoden och vill därvid veta om dessa kännetecken eller metoder är förenliga med artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

33. Dessa tre tolkningsfrågor gäller, såsom framgår av begäran om förhandsavgörande, frågan om lagenligheten av det ifrågasatta beslutets rättsliga grund, alltså direkt den kungliga förordningen, medan den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde tolkningsfrågan för det fall att den rättsliga grunden för det ifrågasatta beslutet, mot bakgrund av domstolens svar, skulle anses vara lagenlig och det därför skall överprövas

37. Den hänskjutande domstolen vill därför genom de första tre tolkningsfrågorna, som i det följande kommer att prövas tillsammans, framför allt få veta om artikel 30 i direktivet om samhällsomfattande tjänster utgör ett hinder för en nationell reglering (nedan också kallad den omtvistade regleringen), enligt vilken den (maximala) nivån på beloppen för täckning av installationskostnaderna i samband med portabiliteten skall fastställas i förväg för varje mobiloperatör på grundval av en teoretisk modell för vad som gäller för en effektiv operatör på den berörda marknaden. [8]

38. Mobistar, Belgacom Mobile, Base, IBPT, kommissionen och regeringarna i Förenade kungariket, Litauen, Italien och Cypern har inlämnat yttranden i denna fråga. Dessa yttranden kan i princip sammanfattas på följande sätt.

39. Mobistar anser att artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster enbart avser trafikkostnaderna och inte installationskostnaderna för portabiliteten, men att artikel 30 i direktivet som helhet betraktad inte utgör något hinder för en nationell reglering som den här omtvistade.

40. Belgacom delar i huvudsak denna åsikt och hänvisar bland annat till att direktivet om samhällsomfattande tjänster inte syftar till en fullständig harmonisering av bestämmelserna om portabilitet och härvidlag endast innehåller minimikrav för medlemsstaterna.

41. Också IBPT, kommissionen och den litauiska och cypriotiska regeringen är av den uppfattningen att artikel 30.2 endast omfattar trafikkostnaderna och detta genomgående med argumentet att genomförandet av önskemål om överföring och därmed installationskostnaderna inte kan omfattas av begreppet "samtrafik". Så när som på den cypriotiska regeringen är dessa parter när allt kommer omkring — men med olika tonvikt — eniga om att en medlemsstat får besluta om en sådan bestämmelse om portabilitet som den här omtvistade. Den cypriotiska regeringen har däremot med hänvisning till artikel 10.1 i ramdirektivet kommit till slutsatsen att medlemsstaterna enligt artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte har rätt att i förväg förelägga operatörerna kommersiella villkor för portabilitetstjänsten. De har härvidlag endast befogenheter att tillgripa åtgärder i efterhand.

42. Base, den italienska regeringen och regeringen i Förenade kungariket har å andra sidan anfört att artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster omfattar både trafikkostnaderna och installationskostnaderna för nummerportabiliteten. Enligt de båda nämnda regeringarnas uppfattning får enligt denna bestämmelse medlemsstaterna

8 — Därvid utgår den hänskjutande domstolen från att artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster är tillämplig på installationskostnaderna och att den kungliga förordningen, oavsett vilken bedömningsmetod som har använts, står i strid med denna bestämmelse genom att de nationella myndigheterna har anförtrotts uppgiften att generellt och i förväg fastställa installationskostnaderna. Den kungliga förordningen står också i strid med direktivet om samhällsomfattande tjänster i så måtto att den för de nationella regleringsmyndigheterna föreskriver en viss bestämd metod för kostnadsberäkningen. Den hänskjutande domstolen utgår därför från att det omtvistade beslutet saknar rättslig grund.

för samtliga operatörer i förväg fatta sådana beslut som den här omtvistade regleringen. Base gör dock gällande att installationskostnaderna enligt artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster måste fastställas på grundval av den avlämnande operatörens vid tillfället faktiska kostnader och inte på grundval av en teoretisk modell om en effektiv operatör på den berörda marknaden.

direktivet om samhällsomfattande tjänster har att se till att de är kostnadsorienterade. Det andra är att ingående diskutera om det är tillåtet för de nationella regleringsmyndigheterna att göra detta genom att i förväg fastställa de högsta priser som skall gälla för samtliga operatörer med ledning av en teoretisk kostnadsmodell.

45. Det skall framför allt slås fast att det i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte närmare definieras vad som avses med "priser för samtrafiken i samband med nummerportabilitet", i den mening som avses i artikel 30.2.

2. Bedömning

43. Det kan inledningsvis påpekas att domstolen — i samband med ett förfarande om lagenligheten av ett beslut som fattats av den nationella regleringsmyndigheten — med de tre första tolkningsfrågorna ombetts bedöma om en medlemsstat enligt artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster är förhindrad att föreskriva att den nationella regleringsmyndigheten i förväg och med ledning av en teoretisk kostnadsmodell fastställer ett för samtliga operatörer högsta belopp som en avlämnande operatör får begära av en mottagande operatör för täckande av installationskostnaderna för nummeröverföring per ledning eller nummer.

46. Flera parter har anfört att denna bestämmelse i sak enbart omfattar trafikkostnaderna för överförda nummer. Deras resonemang grundas framför allt på att installationen av nummeröverföringen, som utgör en administrativ åtgärd respektive en åtgärd för överföring av information om data — som är något annat än telefontrafik till det överförda numret — inte innebär eller förutsätter någon samtrafik i meningen en "fysisk och logisk sammankoppling av allmänna kommunikationsnät", såsom den definieras i direktiv 97/33 och i tillträdesdirektivet.

44. Jag kommer — liksom flertalet parter i målet — att huvudsakligen ta ställning till denna fråga i två steg. Det första är att undersöka om installationskostnaderna hör till de priser som de nationella regleringsmyndigheterna i enlighet med artikel 30.2 i

47. Bortsett ifrån att begreppet samtrafik såsom det definieras i artikel 2 b i tillträdesdirektivet eller i artikel 2.1 a i direktiv 97/33 inte nödvändigtvis måste ha samma innebörd när det gäller direktivet om samhällsomfattande tjänster som i dessa

direktiv, anser jag att denna snäva tolkning av begreppet samtrafik och den tekniska överföringen inte är övertygande.

48. Det kan, såsom Belgacom har anfört, visserligen vara riktigt att nummeröverföringen i princip är tänkbar tekniskt sett också utan "en fysisk eller logisk förbindelse" mellan den avlämnande och den mottagande operatörens nät, samtidigt som telefontrafik till ett överfört nummer i varje fall kräver en sådan förbindelse. Denna skillnad förefaller dock något konstruerad och måste såtillvida sättas i sitt sammanhang som portabiliteten är meningsfull endast i en telekommunikationsmiljö där de olika näten mellan vilka portabilitet är möjlig samtrafikeras så att kommunikation över nätverksgränserna är möjlig. Dessutom är installationen av överföringen, alltså den administrativa bearbetningen och den tekniska utrustningen för överföringen genom den avlämnade operatören en förutsättning för att det över huvud taget skall kunna upprättas en förbindelse till det avlämnade numret i den mottagande operatörens nät. Såtillvida talar enligt min uppfattning ingenting emot att installationen av överföringen eller telefontrafiken respektive vidarekopplingen av samtal till den mottagande operatörens nät kan sammanfattas under begreppet "samtrafik i samband med nummerportabilitet".

49. Mot en sådan tolkning kan man dock vidare invända att ersättningarna för samtrafiken enligt bilaga IV till direktiv 97/33 bland annat också kan innefatta en rimlig andel av de kostnader som uppkommer genom tillhandahållandet av nummerportabiliteten. Detta visar att genomförandet av portabiliteten inte utgör någon samtrafiktjänst, eftersom detta särskilda påpekande annars skulle ha varit överflödigt.

50. Det nämnda påpekandet om kostnaderna för tillhandahållandet av portabilitet i bilaga IV till direktiv 97/33 bekräftar enligt min mening tvärtom det allmänna sambandet mellan tillhandahållandet av överföringen och samtrafiken, eftersom de kostnader som uppkommer genom tillhandahållandet av portabiliteten och samtrafiken anges som ett exempel i förteckningen över "komponenter i avgifterna för samtrafik". Dessutom hör enligt punkt 1 a i bilaga VII till samma direktiv kraven när det gäller nummerportabilitet till de områden i "förhandlingsramen om avtal om samtrafik", för vilka den nationella regleringsmyndigheten kan ställa upp villkor i förväg.

51. Framför allt talar dock en tolkning av artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster i sitt sammanhang respektive mot bakgrund av sitt syfte och ändamål för att denna bestämmelse utöver trafikkostnaderna även omfattar installationskostnaderna.

52. Till grund för gemenskapens regelverk för telekommunikationer, till vilken direktivet om samhällsomfattande tjänster hör, ligger nämligen bland annat syftet att säkerställa en effektiv konkurrens på detta område. [9] I skäl 40 i direktivet om samhällsomfattande tjänster betecknas nummerportabiliteten konkret som "viktig för att underlätta konsumentens val och effektiv konkurrens i en konkurrensutsatt miljö på telekommunikationsområdet".

53. Som redan har antytts i denna del har nummerportabiliteten närmare bestämt betydelse när det gäller två aspekter som utgör olika sidor av samma mynt. Den ena gäller en effektiv konkurrens mellan de mobiloperatörer som främjas av portabiliteten, eftersom den underlättar för användarna att byta mellan operatörer — genom att nackdelen med ett nummerbyte bortfaller — och därmed undanröjer ett hinder för operatörerna i konkurrensen om mobilanvändarna. Den andra gäller användarens eget intresse av att så obehindrat som möjligt kunna byta mellan olika operatörer och behålla sitt tidigare nummer och därmed ha en ökad valmöjlighet. Det senare som snarast är en "konsumentaspekt" betonas i direktivet om samhällsomfattande tjänster genom att nummerportabiliteten regleras i kapitel IV om "slutanvändarnas intressen och rättigheter".

9 — Se bland annat artikel 8 i ramdirektivet.

54. Alltför höga installationskostnader för portabiliteten utgör uppenbarligen en belastning för en operatör som vill skaffa sig nya kunder och kan därför försvåra inträdet på marknaden för en ny operatör. I den mån den mottagande operatören överlåter installationskostnaderna på slutanvändaren — något som han om inte direkt så i varje fall indirekt måste göra när det gäller sin allmänna taxestruktur — kan dessa kostnader för portabiliteten avhålla användaren från möjligheten att utnyttja nummerportering och byta till det nya nätet.

55. Därigenom kan möjligheten till nummeröverföring "neutralisera telefonnummerfaktorn", inte som kriterium för valet av operatör till förmån för sådana sakliga konkurrenskriterier som kvalitet och pris, utan telefonnumret blir snarare på grund av kostnaderna för nummeröverföringen ett hinder för mobilkundens benägenhet att byta och för en effektiv konkurrens mellan mobiloperatörerna. Att det enligt direktivet om samhällsomfattande tjänster gäller att förhindra att det verkar hämmande på konsumenternas intresse av att utnyttja nummerportabilitetstjänsten framgår för övrigt av den andra delen av meningen i artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster när det gäller eventuella indirekta avgifter för denna tjänst.

56. I detta sammanhang skall det vidare beaktas att de operatörer som redan är etablerade på marknaden respektive de operatörer som har ett betydande inflytande på marknaden — varvid det ofta rör sig om

företag som före avregleringen förfogade över exklusiva rättigheter — och som nu förfogar över en bredare kundmarknad, är mera intresserade av att knyta till sig sina slutanvändare och inte i samma utsträckning som en uppåtsträvande konkurrent är hänvisade till kunder som vill byta operatör. För dessa etablerade operatörer gäller att ju fler slutanvändare de redan har, desto mer kommer de i fråga som avlämnande operatörer. De har därför ett naturligt intresse av att installationskostnaderna blir så höga som möjligt. Genom att räkna av alltför höga installationskostnader kan de avlämnande operatörerna avskräcka sina kunder från att byta operatör respektive själva skaffa sig en viss kompensation för en förlust av kunder om ett byte sker.

57. Mot bakgrund härav strider därför en tolkning, enligt vilken installationskostnaderna inte omfattas av kostnadsorienteringsprincipen enligt artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, mot direktivets syfte och ändamål och inskränker avsevärt dess praktiska verkan när det gäller tillhandahållandet av portabilitet.

58. Det är inte heller lätt att förstå varför, såsom flertalet parter har påpekat, trafikkostnaderna snarare än installationskostnaderna skulle omfattas av artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, i synnerhet som just installationskostnaderna direkt (i Belgien får den mottagande operatören kräva upp till 15 euro av slutanvändaren för nummeröverföringen) eller åtminstone indirekt skulle bäras av den slutanvändare som utnyttjar möjligheten till portabilitet. Däremot debiterar den avlämnande operatören den operatör från vars nät samtalet till det överförda numret sker för trafikkostnaderna, i sista hand alltså den person som ringer upp.

59. Medan det i fråga om trafikkostnaderna alltså rör sig om kostnader som den slutanvändare som utnyttjar möjligheten till portabilitet inte behöver bära, avser installationskostnaderna sådana kostnader som den mottagande operatören direkt eller indirekt övervältrar på konsumenten.

60. Det är enligt min mening dock realistiskt sett de kostnader som en användare själv måste bära som snarare är utslagsgivande för ett beslut om att byta operatör än eventuella merkostnader för den person som ringer upp.

61. Om man betraktar det på detta sätt spelar installationskostnaderna egentligen till och med en större roll än trafikkostnaderna när det gäller användarens möjlighet att utnyttja nummeröverföringstjänsten respektive när det gäller "deras hämmande verkan" på vederbörande. Detta gäller inte minst ett system med "direct routing", som det i Belgien, i vilket samtalen förmedlas direkt från de belgiska näten till de överförda numren, så att, vilket framgår av hand-

lingarna, trafikkostnader över huvud taget endast uppstår för samtal till överförda nummer som sker från utlandet.

62. Också ur denna synvinkel förefaller det bara vara konsekvent att de nationella regleringsmyndigheterna är skyldiga att i enlighet med artikel 30.2 säkerställa att priserna i samband med nummerportabiliteten är kostnadsorienterade, både när det gäller trafikkostnaderna och installationskostnaderna.

63. Det som härnäst skall diskuteras är om det är tillåtet för de nationella regleringsmyndigheterna att se till att installationskostnaderna är kostnadsorienterade genom att i förväg fastställa högsta priser för samtliga operatörer med ledning av en teoretisk kostnadsmodell. Enligt begäran om förhandsavgörande och det som parterna har anfört rör det sig här i huvudsak om två aspekter. Å ena sidan vilka personer som kostnadsorienteringsprincipen skall tillämpas på (ratione personae) när det gäller portabiliteten enligt artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster och frågan om det är förbjudet för medlemsstaterna att ge den nationella regleringsmyndigheten befogenhet att i förväg ställa villkor eller ålägga skyldigheter för samtliga operatörer när det gäller kostnaderna i samband med portabiliteten, eller eventuell bara för operatörer med ett betydande inflytande på marknaden. Å andra sidan rör det sig om huruvida regleringsmetoden i sig, nämligen fastställandet av ett högsta pris med ledning av en teoretisk modell om en effektiv operatör på den berörda marknaden, överensstämmer med gemenskapsrätten.

64. Som också framgår av min redogörelse ovan avser nummerportabiliteten i direktivet om samhällsomfattande tjänster en rättighet för konsumenten respektive slutanvändaren, som denne, såsom det uttryckligen framgår i skäl 40 i direktivet, måste kunna utnyttja oberoende av vilket företag som tillhandahåller tjänsten — alltså oberoende av om det är den avlämnande eller den mottagande operatören. I det avseendet görs i de tre punkterna i artikel 30 ingen som helst åtskillnad mellan företag som har eller inte har ett betydande inflytande på marknaden.

65. I beaktande härav skall det fastställas att skyldigheten till kostnadsorientering gäller generellt för "priserna för samtrafik i samband med nummerportabiliteten", i förevarande fall också för installationskostnaderna, och detta oberoende av om det är operatörer med eller utan ett betydande marknadsinflytande som begär dem.

66. Man får dock inte förbise att den hänskjutande domstolen har ställt frågan om de nationella regleringsmyndigheternas befogenheter mot bakgrund av att det i det nya regelverket för telekommunikationer — för övrigt också i det gamla — i princip finns

ett företräde för företagens frihet att på affärsmässiga grunder mellan sig komma överens om villkoren för telekommunikationstjänster framför de nationella regleringsmyndigheternas reglering och i förväg fastställda skyldigheter, vilkas befogenheter att ställa upp villkor i förväg för företag med ett betydande marknadsinflytande är begränsade.[10] Bland annat bör, enligt skäl 14 i tillträdesdirektivet, "denna uppsättning av möjliga skyldigheter ... bibehållas men för att undvika överreglering bör det också fastställas att det rör sig om de mest omfattande skyldigheter som kan tillämpas för företag", vad gäller de skyldigheter för företag med ett betydande marknadsinflytande som har fastställts i direktiv 97/33.

67. Nummerportabiliteten regleras i artikel 30 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Denna hör enligt artikel 8.3 i tillträdesdirektivet uttryckligen inte till de områden, inom vilka de nationella regleringsmyndigheterna är förhindrade att för andra operatörer än sådana som har ett betydande inflytande på marknaden införa de skyldigheter som anges i artiklarna 9–13 i tillträdesdirektivet, såsom bland annat kommissionen, Mobistar, Base, Belgacom och IBPT har anfört.

68. Enligt min mening stödjer detta åsikten att en nationell regleringsmyndighet har rätt att för portabiliteten konkret och i förväg ange skyldigheter i fråga om kostnadsorientering när det gäller priserna i samband med portabiliteten också för de operatörer som inte har ett betydande inflytande på marknaden i enlighet med direktivet om samhällsomfattande tjänster. Telekommunikationsområdet är ett överreglerat område. Genom det nya regelverket, till vilket direktivet om samhällsomfattande tjänster hör, har man försökt lösa detta problem. Det förefaller mig vara av vikt att det genom den omtvistade regleringen inte föreskrivs att de nationella regleringsmyndigheterna skall fastställa ett fast pris för installationskostnaderna utan endast ett högsta belopp, så att möjligheten för de operatörer som mellan sig fritt kommer överens om nivån på installationskostnaderna inte helt och hållet inskränks utan så att det härvidlag enbart sätts en gräns för detta förhandlingsutrymme (enligt ovan).

69. I övrigt skall det fastställas att medlemsstaternas skyldigheter när det gäller nummerportabiliteten enligt artikel 30 i direktivet om samhällsomfattande tjänster är mycket klart avgränsade.

70. Enligt artikel 30.1 skall medlemsstaterna säkerställa nummerportabilitet generellt för alla abonnenter på allmänt tillgängliga telefonitjänster, inbegripet mobila tjänster, oberoende av vilket företag som tillhandahåller tjänsten. I punkt 2 i denna artikel konkretiseras denna skyldighet genom att de nationella regleringsmyndigheterna skall säker-

10 — Se skäl 13 i tillträdesdirektivet och skäl 27 i ramdirektivet.

ställa att priserna för nummerportabiliteten följer kostnadsorienteringsprincipen — alltså också vad gäller installationskostnaderna — så att eventuella direkta avgifter inte hämmar konsumenten. I punkt 3 ingår slutligen såtillvida en "negativ" riktlinje för de nationella regleringsmyndigheterna, då dessa inte får förelägga slutkundstaxor för nummeröverföringen som snedvrider konkurrensen genom att till exempel införa särskilda eller gemensamma slutkundstaxor.

71. Enligt direktivet om samhällsomfattande tjänster har medlemsstaterna alltså en avsevärd handlingsfrihet vad gäller hur de uppfyller sina skyldigheter i samband med tillhandahållandet av nummerportabilitet.

72. Vad konkret gäller regleringen av installationskostnaderna innehåller artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ingenting som tyder på att fastställandet av ett högsta belopp i förväg med ledning av en teoretisk modell för en effektiv operatör på den berörda marknaden skulle stå i strid med denna bestämmelse respektive utgöra något adekvat sätt för att se till att de installationskostnader som en avlämnande operatör får begära av en mottagande operatör är kostnadsorienterade.

73. Den tolkning enligt vilken priserna för samtrafiken i samband med nummerportabiliteten i enlighet med direktivet om samhällsomfattande tjänster skall regleras, inte på grundval av de faktiska individuella kostnaderna för operatören i fråga utan i förväg med ledning av en teoretisk kostnadsmodell, har slutligen också stöd i skäl 42, enligt vilket de nationella regleringsmyndigheterna i enlighet med artikel 30.2 även får beakta de priser som erbjuds på jämförbara marknader.

74. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar de första tre tolkningsfrågorna så, att artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte hindrar en medlemsstat från att föreskriva att de nationella regleringsmyndigheterna, med ledning av en teoretisk modell för en effektiv operatör och när det gäller samtliga operatörer, fastställer ett maximalt belopp som en avlämnande operatör får begära för att täcka installationskostnaderna för nummeröverföringen per ledning och nummer av en mottagande operatör.

B — *Om tolkningen av artikel 4 i ramdirektivet (den fjärde tolkningsfrågan)*

1. Föremålet för tolkningsfrågan och vad parterna i huvudsak har anfört

75. Som framgår av begäran om förhandsavgörande förfogar den hänskjutande dom-

stolen inte över alla de uppgifter (sifferuppgifter) som IBPT har fått från operatörerna och på grundval av vilka IBPT har fastställt de teoretiska kostnaderna för en effektiv mobiloperatör. I det ursprungliga förfarandet har IBPT gjort gällande att det har tystnadsplikt enligt lagen av den 17 januari 2003 om dess ställning.

76. Mot bakgrund härav vill den hänskjutande domstolen få veta om den enligt artikel 4 i ramdirektivet måste kunna ha tillgång till samtliga nödvändiga upplysningar för att pröva om ett överklagande är välgrundat, i den mening som avses i denna bestämmelse, inbegripet sådana upplysningar som är konfidentiella enligt nationella eller gemenskapsrättsliga bestämmelser om affärshemligheter.

77. Parterna [11] är eniga om att den överklagandeinstans som enligt artikel 4 i ramdirektivet har att pröva överklagandet av ett beslut av de nationella regleringsmyndigheterna måste kunna ha tillgång till samtliga upplysningar för att kunna besluta om överklagandet är välgrundat, däri inbegripet sådana upplysningar som är konfidentiella. Skyddet för konfidentiella upplysningar och affärshemligheter måste dock garanteras, och den berörda domstolen skall inom ramen för den nationella förvaltningslagstiftningen se till att de behandlas i enlighet med kraven på ett effektivt rättsskydd och rätt till försvar för parterna i förfarandet. Bland annat har parterna hänvisat till möjligheten att begränsa tillgången till sådana upplysningar som skall behandlas som konfidentiella i förhållande till parterna i förfarandet.

78. IBPT har därvid förklarat att det visserligen med tanke på sina skyldigheter att bevara sekretessen har varit återhållsamt i fråga om att överlämna de berörda upplysningarna till domstolen men att det inte skulle motsätta sig en uppmaning eller ett förordnande från domstolen i ärendet.

2. Bedömning

79. Enligt artikel 4 i ramdirektivet skall, vilket också framgår av det tolfte skälet i direktivet, varje part som berörs av ett beslut av en nationell regleringsmyndighet ha rätt att överklaga beslutet till en oberoende överklagandeinstans.

80. Artikel 5 i ramdirektivet innehåller bestämmelser om tillhandahållande av information till de nationella regleringsmyndigheterna och kommissionen, men den innehåller i detta avseende inte någon uttrycklig bestämmelse när det gäller överklagandeinstanser — i detta fall den hänskjutande domstolen — som dessa kan åberopa enligt nationell lagstiftning vid överprövning av de

11 — Den litauiska regeringen har inte lämnat något yttrande i denna fråga.

nationella regleringsmyndigheternas beslut. Garantin för rätten till ett effektivt rättsskydd i förhållande till de nationella regleringsmyndigheternas beslut förutsätter, såsom parterna har anfört om gällande lagstiftning i detta avseende, att överklagandeinstansen — liksom de nationella regleringsmyndigheterna enligt artikel 5.1 och kommissionen enligt artikel 5.2 i direktivet — i princip skall ha tillgång till alla de upplysningar som fordras för att kunna besluta om ett överklagande är välgrundat.

81. När det gäller tillhandahållandet av sådan information som skall betraktas som konfidentiell enligt bestämmelserna i gemenskapsrätten och i de enskilda medlemsstaterna om affärshemligheter, föreskrivs det i artikel 5.3 i ramdirektivet att kommissionen och de berörda nationella regleringsmyndigheterna skall säkerställa denna sekretess. Dessutom skall medlemsstaterna enligt artikel 5.4 i ramdirektivet vid offentliggörandet av information bland annat följa gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning om bevarande av affärshemligheter.

82. Enligt dessa bestämmelser har sekretessen när det gäller information alltså inte till följd att denna inte skulle kunna göras tillgänglig för de nationella regleringsmyndigheterna eller kommissionen. Dessa har snarare att "säkerställa denna sekretess".

83. Denna bestämmelse kan enligt min mening också avse förfarandet vid de nationella överklagandeinstanserna. Dessa måste alltså kunna ha tillgång till den information som fordras för att kunna utföra sina uppgifter att garantera ett verksamt rättsskydd när det gäller de nationella regleringsmyndigheternas beslut, också vad gäller sådan information som enligt gemenskapens eller den enskilda medlemsstatens bestämmelser skall betraktas som konfidentiell. Under alla omständigheter måste de kunna garantera sekretessen.

84. En nationell reglering som utgör ett hinder för en nationell överklagandeinstans att få tillgång till de konfidentiella upplysningar från en nationell regleringsmyndighet som fordras för att fatta beslut om ett överklagande skulle därför inte vara förenlig med rätten till ett effektivt rättsskydd i enlighet med artikel 4 i ramdirektivet.

85. Dessutom står enligt min mening nationella bestämmelser med detta innehåll som reglerar förfarandena enligt artikel 4 i ramdirektivet vid en nationell överklagandeinstans, även om fastställandet av dessa förfaranden i princip är en sak för den nationella lagstiftningen i en enskild medlemsstat, också i strid med effektivitetsprincipen i så måtto att ett faktiskt och effektivt rättsskydd gentemot de nationella regle-

ringsmyndigheternas beslut därigenom blir praktiskt taget omöjligt eller i allra högsta grad försvåras. [12]

86. Den nationella överklagandeinstansen — i detta fall den hänskjutande domstolen — skulle i så fall inte kunna tillämpa nationella bestämmelser om sekretess respektive nationella förvaltningsregler, i den mån dessa förhindrar tillhandahållandet av sådan konfidentiell information som fordras för att saken i målet skall kunna prövas i vederbörlig ordning. [13]

87. En sådan konflikt torde dock ändå inte komma att ställas på sin spets i det ursprungliga förfarandet, eftersom — vilket framgår av handlingarna — IBPT respektive dess styrelsemedlemmar enligt artikel 23 i lagen av den 17 januari 2003 om IBPT:s ställning, vilken IBPT i första hand har åberopat vid den hänskjutande domstolen, enligt tidigare allmänna principer är förpliktat att bevara affärshemligheter gentemot tredje man och att sekretessen gäller för de upplysningar som företagen har lämnat, utan att särskilt gå in på frågan om att tillhandahålla upplysningarna i fråga till överklagandeinstansen. IBPT har också förklarat sig berett att vilja efterkomma ett förordnande av den hänskjutande domstolen om att överlämna de konfidentiella upplysningarna i fråga.

88. I övrigt åligger det som flertalet parter har anfört överklagandeinstansen — i detta fall alltså den hänskjutande domstolen — att inom ramen för dess förfarande tillgripa lämpliga åtgärder för att jämka samman kraven på ett effektivt rättsskydd respektive intresset av att saken i målet skall kunna prövas i vederbörlig ordning med bevarandet av affärshemligheter. [14]

89. I ett fall som detta kan den hänskjutande domstolen till exempel förordna om att alla de upplysningar skall framläggas som fordras för att domstolen skall kunna pröva överklagandet av den nationella regleringsmyndighetens beslut och i förekommande fall behandla dessa upplysningar konfidentiellt också i förhållande till parterna, i den mån detta är absolut nödvändigt för skyddet av konfidentiella upplysningar och med rimlig hänsyn till parternas rätt till försvar.

12 — Se bland annat dom av den 10 april 2003 i mål C-276/01, Steffensen (REG 2003, s. I-3735), punkt 60, och dom av den 20 september 2001 i mål C-453/99, Courage och Crehan (REG 2001, s. I-6297), punkt 29, och dom av den 24 september 2002 i mål C-255/00, Grundig Italiana (REG 2002, s. I-8003), punkt 33.

13 — Se bland annat dom av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck (REG 1995, s. I-4599), punkterna 13 och 21.

14 — Se för skyddet av konfidentiella upplysningar bland annat dom av den 11 december 1985 i mål 110/84, Hillegom (REG 1985, s. I-3947), punkt 33, och dom av den 29 oktober 1980 i de förenade målen 209/78–215/78 och 218/78, Heintz van Landewyk (REG 1980, s. 3125; svensk specialutgåva, volym 5, s. 345), punkt 46, och förstainstansrättens dom av den 18 september 1996 i mål T-353/94, Postbank NV mot kommissionen (REG 1996, s. II-921), punkt 69.

90. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar den fjärde tolkningsfrågan så, att artikel 4 i ramdirektivet (direktiv 2002/21/EG) skall tolkas så, att den instans som har givits behörighet att pröva ett överklagande skall ha tillgång till alla upplysningar som fordras för att överklagandet skall kunna prövas i vederbörlig ordning, däri inbegripet de konfidentiella upplysningar som har legat till grund för det beslut som den nationella regleringsmyndigheten har fattat och som är föremål för talan. Det åligger överklagandeinstansen att genom lämpliga åtgärder säkerställa att de berörda upplysningarna behandlas konfidentiellt vid det förfarande som anhängiggjorts vid den.

V — Förslag till avgörande

91. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna enligt följande:

1. Artikel 30.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster (direktiv 2002/22/EG) hindrar inte en medlemsstat från att föreskriva att den nationella regleringsmyndigheten i förväg, med ledning av en teoretisk modell för en effektiv operatör och i förhållande till samtliga operatörer, fastställer ett maximalt belopp som en avlämnande operatör får begära av en mottagande operatör för att täcka installationskostnaderna för överföringen per ledning eller nummer.

2. Artikel 4 i ramdirektivet (direktiv 2002/21/EG) skall tolkas så, att den instans som har givits behörighet att pröva ett överklagande skall ha tillgång till alla upplysningar som fordras för att överklagandet skall kunna prövas i vederbörlig ordning, däri inbegripet de konfidentiella upplysningar som har legat till grund för det beslut som den nationella regleringsmyndigheten har fattat och som är föremål för talan. Det åligger överklagandeinstansen att genom lämpliga åtgärder säkerställa att de berörda upplysningarna behandlas konfidentiellt vid det förfarande som anhängiggjorts vid den.