



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

30. april 2014 *

»Telekommunikationssektoren — elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — fri udveksling af tjenesteydelser — artikel 56 TEUF — direktiv 2002/21/EF — grænseoverskridende udbud af en radio- og fjernsynsprogrampakke — adgangsstyring — nationale tilsynsmyndigheders kompetence — registrering — etableringspligt«

I sag C-475/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Fővárosi Törvényszék (Ungarn) ved afgørelse af 27. september 2012, indgået til Domstolen den 22. oktober 2012, i sagen:

UPC DTH Sàrl

mod

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne J.L. da Cruz Vilaça (refererende dommer), G. Arestis, J.-C. Bonichot og A. Arabadjiev,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. november 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

- UPC DTH Sàrl ved ügyvédek G. Ormai, D. Petrányi, Z. Okányi, P. Szilas og E. Csapó
- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese ved N. Beke, som befuldmægtiget, bistået af ügyvéd G. Molnár-Bíró
- den ungarske regering ved K. Szíjjártó, Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved M. Jacobs og T. Materne, som befuldmægtigede

* Processprog: ungarsk.

— den tjekkiske regering ved M. Smolek og T. Müller, som befuldmægtigede

— den litauiske regering ved D. Kriauciūnas og D. Stepanienė, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved M. Bulterman og C. Wissels, som befuldmægtigede

— den rumænske regering ved R.-H. Radu, R.-I. Munteanu og I. Bara- Buşilă, som befuldmægtigede

— den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved G. Braun, L. Nicolae og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. januar 2014, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, litra c) og f), i 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), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009 (EUT L 37, s. 37, herefter »rammedirektivet«), og artikel 56 TEUF.
- 2 Anmodningen er indgivet inden for rammerne af en tvist mellem UPC DTH Sàrl (herefter »UPC«), der er et selskab efter luxembourgsk ret, og Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese (underdirektøren for den nationale kommunikationsmyndighed, herefter »NMHH«) vedrørende en procedure til overvågning af det ungarske marked for elektronisk kommunikation rettet mod UPC.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/84/EF af 20. november 1998 om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester (EFT L 320, s. 54) bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at tilnærme medlemsstaternes lovgivning vedrørende foranstaltninger mod ulovlige anordninger, der giver uautoriseret adgang til beskyttede tjenester.«

De nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester

- 4 De nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester, består af rammedirektivet og fire andre særdirektiver, som ledsager dette, herunder 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), som ændret ved direktiv 2009/140 (herefter »tilladelsesdirektivet«), 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), som ændret ved direktiv 2009/140 (herefter »adgangsdirektivet«), og 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), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EF af 25. november 2009 (EUT L 337, s.11, herefter »forsyningspligtdirektivet«).

– Rammedirektivet

- 5 Syvende betragtning til rammedirektivet har følgende ordlyd:

»Bestemmelserne i nærværende direktiv og særdirektiverne er med forbehold af de enkelte medlemsstaters mulighed for at træffe nødvendige foranstaltninger til sikring af deres væsentlige sikkerhedsinteresser, beskyttelse af ordre public og den offentlige sikkerhed samt til skabelse af de rette betingelser for efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger, herunder også de nationale tilsynsmyndigheders indførelse af specifikke og forholdsmæssigt afpassede forpligtelser for udbydere af elektroniske kommunikationstjenester.«

- 6 Direktivets artikel 1, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Dette direktiv fastlægger harmoniserede rammer for regulering af elektroniske kommunikationstjenester, elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter og tjenester [...] Det fastsætter de nationale tilsynsmyndigheders opgaver og opstiller en række procedurer, der skal sikre, at rammebestemmelserne anvendes ensartet i hele Fællesskabet.

[...]

3. Dette direktiv og særdirektiverne berører ikke foranstaltninger, der er truffet på fællesskabsplan og på nationalt plan i henhold til EF-lovgivning for at forfølge mål af almen interesse, navnlig for så vidt angår regulering af indhold og politikken på det audiovisuelle område.«

- 7 Rammedirektivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »elektronisk kommunikationsnet«: transmissionssystemer [...], som gør det muligt at overføre signaler ved hjælp af trådforbindelse [...] eller andre elektromagnetiske midler, herunder satellitnet, [...]

[...]

- c) »elektronisk kommunikationstjeneste«: en tjeneste, som normalt ydes mod betaling, og som udelukkende eller overvejende består i overføring af signaler via elektroniske kommunikationsnet, herunder telekommunikationstjenester og transmissionstjenester på net, der anvendes til radio og tv-spredning, men ikke tjenester, der består i tilrådighedsstillelse af eller udøvelse af redaktionel kontrol over indhold fremført via elektroniske kommunikationsnet og -tjenester; begrebet omfatter ikke informationssamfundets tjenester som defineret i artikel 1 i direktiv 98/34/EF, og som ikke udelukkende eller overvejende består i overføring af signaler via elektroniske kommunikationsnet

[...]

- ea) »tilknyttede tjenester«: tjenester i tilknytning til et elektronisk kommunikationsnet og/eller en elektronisk kommunikationstjeneste, som muliggør udbud af tjenester via dette net og/eller denne tjeneste og/eller støtter denne eller har mulighed for at gøre dette og bl.a. omfatter [...] adgangsstyringssystemer [...]

f) »adgangsstyringssystem«: teknisk foranstaltning og/eller ordning, der gør adgang til en krypteret radio- eller fjernsynstjeneste i klar form betinget af abonnement eller en anden form for forudgående tilladelse

[...]

k) »abonnent«: en fysisk eller juridisk person, som har indgået en aftale med en udbyder af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester om levering af sådanne tjenester

[...]«

- 8 Det fremgår af rammedirektivets artikel 8, stk. 1, at medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder træffer alle rimelige foranstaltninger med henblik på at fremme konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationsnet, bidrage til udviklingen af det indre marked og fremme Den Europæiske Unions borgeres interesser, og at disse foranstaltninger står i et rimeligt forhold til disse mål.

– Tilladelsesdirektivet

- 9 15. betragtning til dette direktiv har følgende ordlyd:

»De vilkår, som kan knyttes til generelle tilladelser og særlige brugsrettigheder, bør begrænses til det strengt nødvendige for at sikre overholdelsen af krav og forpligtelser i henhold til fællesskabsretten og den nationale lovgivning i overensstemmelse med fællesskabsretten.«

- 10 Tilladelsesdirektivets artikel 3, der har overskriften »Generelle tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester«, bestemmer i stk. 2 og 3:

»2. Udbud af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester kan med forbehold af de særlige forpligtelser, der er omhandlet i artikel 6, stk. 2, eller brugsrettigheder omhandlet i artikel 5, kun gøres betinget af en generel tilladelse. Der kan stilles krav om, at den pågældende virksomhed skal anmelde aktiviteten, men ikke om, at den skal indhente en udtrykkelig afgørelse eller anden administrativ handling fra den nationale tilsynsmyndigheds side, inden den udøver de rettigheder, tilladelsen indebærer. Efter anmeldelse, når en sådan kræves, kan en virksomhed påbegynde sin aktivitet, om nødvendigt med forbehold af bestemmelserne om brugsrettigheder i artikel 5, 6, 7.

Virksomheder, der leverer grænseoverskridende elektroniske kommunikationstjenester til virksomheder, der er etableret i flere medlemsstater, pålægges højst at indgive én anmeldelse pr. berørt medlemsstat.

3. Den i stk. 2 omhandlede anmeldelsesprocedure må højst kræve, at en juridisk eller fysisk person afgiver erklæring til den nationale tilsynsmyndighed om, at førstnævnte har til hensigt at begynde at udbyde elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, og indgiver de minimumsoplysninger, som tilsynsmyndigheden skal bruge for at kunne føre register eller fortegnelse over udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. Disse oplysninger skal begrænses til det strengt nødvendige til identifikation af udbyderen, som f.eks. virksomhedens registreringsnumre, og dennes kontaktpersoner, udbyderens adresse, en kort beskrivelse af nettet eller tjenesten samt en skønnet startdato for aktiviteten.«

- 11 Tilladelsesdirektivets artikel 6 med overskriften »Vilkår knyttet til den generelle tilladelse og brugsretten til radiofrekvenser og numre samt særlige forpligtelser« bestemmer i stk. 1 og 3:

»1. Den generelle tilladelse til udbud af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester samt brugsretten til radiofrekvenser og numre kan kun underlægges de i bilaget anførte vilkår. Sådanne vilkår skal være ikke-diskriminerende, forholdsmæssigt afpassede og transparente [...].

[...]

3. Den generelle tilladelse må kun indeholde vilkår, der er specifikke for den pågældende sektor og er anført i bilagets del A, og må ikke indeholde vilkår, som allerede gælder for virksomhederne i medfør af anden national lovgivning.«

- 12 Tilladelsesdirektivets artikel 11, stk. 1, er affattet som følger:

»Med forbehold af oplysninger og indberetningskrav i henhold til anden national lovgivning end den generelle tilladelse kan de nationale tilsynsmyndigheder kun stille krav om, at virksomhederne fremlægger oplysninger i forbindelse med den generelle tilladelse [...], som er forholdsmæssigt afpasset, og som der er et objektivt grundlag for [...]«

- 13 Punkt 8 i del A i bilaget til tilladelsesdirektivet nævner de regler om forbrugerbeskyttelse, som gælder specifikt for den elektroniske kommunikationssektor.

– Adgangsdirektivet

- 14 Adgangsdirektivets artikel 9, stk. 1, bestemmer:

»De nationale tilsynsmyndigheder kan i medfør af bestemmelserne i artikel 8 pålægge forpligtelser vedrørende transparens i forbindelse med samtrafik og/eller adgang, og kræve, at udbydere skal offentliggøre bestemte oplysninger, som f.eks. regnskabsoplysninger, tekniske specifikationer, netkarakteristika, betingelser og vilkår for levering og anvendelse [...]«

– Direktiv 2009/140

- 15 Femte betragtning til direktiv 2009/140 har følgende ordlyd:

»Målet er gradvis at mindske mængden af forhåndsregulerende sektorspecifikke bestemmelser, efterhånden som konkurrencen på markederne udvikler sig, og i sidste instans at lade den elektroniske kommunikation blive styret udelukkende gennem konkurrencelovgivningen. Da markederne for elektronisk kommunikation har udvist stærk konkurrencedynamik de seneste år, er det meget vigtigt, at forhåndsregulerede forpligtelser kun benyttes, hvor der ikke er effektiv og bæredygtig konkurrence.«

Ungarsk ret

- 16 De nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester, blev gennemført i ungarsk ret bl.a. ved lov nr. C af 2003 om elektronisk kommunikation (Az elektronikus hírközlésről szóló törvény, *Magyar Közlöny* 2003/136 (XI.27)).

17 Denne lovs artikel 1 bestemmer:

»(1) Denne lov finder anvendelse på:

- a) alle aktiviteter i form af elektronisk kommunikation, der finder sted på Republikken Ungarns område, eller som er rettet mod dette område, samt alle aktiviteter, i forbindelse med hvilke der udsendes et radiofrekvenssignal
- b) enhver fysisk eller juridisk person samt ethvert andet organ, der ikke er en juridisk person, og dets ledelse, der leverer den tjeneste eller udøver den aktivitet, som er omhandlet i litra a), eller en tilknyttet aktivitet.

[...]«

18 Ifølge nævnte lovs artikel 10, litra m), behandler den nationale tilsynsmyndighed bl.a. administrative spørgsmål forbundet med anmeldelse af elektroniske kommunikationstjenester, håndtering af identifikatorer, føring af registre som foreskrevet i lovgivningen, beskyttelse mod støjsending og overvågning af markedet.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 19 UPC er et handelsselskab, der er registreret i Luxembourg, og som fra Luxembourg udbyder programpakker, der indeholder radio- og fjernsynsprogramtjenester, der er underlagt adgangsstyring, og som er tilgængelige via satellit, til abonnenter, der er bosat i andre medlemsstater, bl.a. i Ungarn.
- 20 Da UPC ikke er ejer af satellitinfrastrukturen, benytter selskabet sig af andres tjenester. UPC har desuden intet redaktionelt ansvar med hensyn til programmerne. Den pris, som brugerne af tjenesten faktureres, omfatter både transmissionsomkostningerne og gebyrer, der betales til radiofonier og kollektive rettighedsforvaltere i forbindelse med offentliggørelsen af programindholdet.
- 21 I Ungarn er NMHH den kompetente nationale myndighed på området for elektroniske kommunikationstjenester.
- 22 I forbindelse med en omstrukturering af UPC's aktiviteter i denne medlemsstat førte selskabet fra foråret 2010 drøftelser med forgængerer til NMHH vedrørende bl.a. pligten for en udbyder af elektroniske kommunikationstjenester til af den kompetente nationale tilsynsmyndighed at være registreret på det område, hvor udbyderen har til hensigt at udbyde sådanne tjenester.
- 23 Den 8. oktober 2010 oplyste UPC NMHH om, at selskabet havde indgivet en anmodning om udtalelse til de myndigheder, som på grundlag af selskabets hjemsted var kompetente, dvs. Institut luxembourgeois de régulation (herefter »ILR«), med henblik på en præcisering af selskabets juridiske situation. ILR afgav en udtalelse, hvoraf fremgik, at de luxembourgske myndigheder havde stedlig kompetence hvad angår de af UPC udbudte tjenester, og at den af selskabet udbudte tjeneste i henhold til luxembourgsk ret ikke var en elektronisk kommunikationstjeneste.
- 24 Ved en afgørelse af 21. oktober 2010 indledte NMHH som myndighed i første instans en procedure til overvågning af markedet over for UPC. Inden for rammerne af denne procedure pålagde NMHH UPC at fremlægge dokumenter vedrørende selskabets kontraktforhold til en af dets abonnenter.
- 25 UPC nægtede bl.a. under henvisning til udtalelsen fra ILR at udlevere de anmodede oplysninger og anmodede NMHH om at afslutte proceduren til overvågning af markedet på grund af manglende international og materiel kompetence. NMHH pålagde derefter ved en afgørelse af 10. december 2010

UPC en bøde på 300 000 HUF under henvisning til, at sidstnævnte ikke havde udleveret de anmodede oplysninger. UPC indbragte denne afgørelse for underdirektøren for NMHH, der som myndighed i anden instans ikke gav selskabet medhold.

- 26 UPC indbragte derefter denne afgørelse for den forelæggende ret med henblik på en domstolsprøvelse heraf, idet selskabet påberåbte sig en tilsidesættelse af national ret. Fővárosi Törvényszék annullerede nævnte afgørelse af processuelle grunde og pålagde direktøren for NMHH at behandle sagen på ny.
- 27 I forbindelse med denne fornyede behandling erklærede underdirektøren for NMHH sig internationalt og materielt kompetent og forkastede på ny den af UPC indbragte klage over afgørelsen i første instans, idet den pålagte bøde blev nedsat til 100 000 HUF.
- 28 UPC anlagde derefter sag ved den forelæggende ret med påstand om annulation af denne afgørelse og afgørelsen truffet i første instans.
- 29 Ifølge Fővárosi Törvényszék forudsætter afgørelsen af den tvist, som er indbragt for den, at der gives en besvarelse af navnlig spørgsmålene vedrørende de ungarske og de luxembourgske myndigheders materielle og stedlige kompetence og af spørgsmålet, om den af UPC udbudte tjeneste er forenelig med EU-retten.
- 30 Under disse omstændigheder har Fővárosi Törvényszék besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal [rammedirektivets artikel 2, litra c),] fortolkes således, at en tjeneste, hvorved leverandøren af den pågældende tjeneste mod betaling leverer en adgangsstyret programpakke, som både indeholder radio- og fjernsynsprogramtjenester, og som transmitteres via satellit, skal anses for en elektronisk kommunikationstjeneste?
 - 2) Skal [EUF-traktaten] fortolkes således, at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne finder anvendelse på den i første spørgsmål beskrevne tjeneste, når der er tale om en tjeneste, der leveres fra Luxembourg til det ungarske område?
 - 3) Skal [EUF-traktaten] fortolkes således, at for så vidt angår den i første spørgsmål beskrevne tjeneste har destinationslandet, som tjenesten er rettet mod, ret til at begrænse udbuddet af denne type tjenester ved at indføre regler om, at [udbyderen af] tjenesten har pligt til at registrere sig i den pågældende medlemsstat og etablere sig som filial eller selvstændig juridisk enhed, samt ved at insistere på, at denne type tjenester kun må ydes efter forudgående etablering af en filial eller en selvstændig juridisk enhed?
 - 4) Skal [EUF-traktaten] fortolkes således, at administrative sager vedrørende de i første spørgsmål beskrevne tjenester skal behandles af den administrative myndighed i den medlemsstat, som har jurisdiktion på grundlag af det sted, hvor tjenesten [leveres], uanset i hvilken medlemsstat den tjenesteydende virksomhed opererer eller er registreret?
 - 5) Skal [rammedirektivets artikel 2, litra c),] fortolkes således, at den i første spørgsmål beskrevne tjeneste skal anses for en elektronisk kommunikationstjeneste, eller skal den pågældende tjeneste derimod anses for en adgangsstyringstjeneste, som leveres ved hjælp af det adgangsstyringssystem, der er defineret i rammedirektivets artikel 2, litra f)?
 - 6) Skal de relevante bestemmelser på baggrund af ovenstående fortolkes således, at den i første spørgsmål beskrevne tjenesteyder skal anses for udbyder af elektroniske kommunikationstjenester i henhold til fællesskabslovgivningen?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 31 Indledningsvis bemærkes, at de præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt Domstolen, kan inddeles i to forskellige grupper ud fra de bestemmelser i EU-retten, som der anmodes om en fortolkning af.
- 32 Mens den første gruppe således vedrører fortolkningen af rammedirektivet med henblik på at fastlægge arten og indholdet af den aktivitet, der udøves af UPC (det første, det femte og det sjette spørgsmål), omhandler den anden gruppe anvendelsen af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF på de i hovedsagen omhandlede tjenester (det andet til det fjerde spørgsmål).

Fortolkning af rammedirektivet

- 33 Med det første, det femte og det sjette spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en tjeneste, der består i mod betaling at udbyde en adgangsstyret programpakke, som indeholder radio- og fjernsynsprogramtjenester, og som transmitteres via satellit, er omfattet af begrebet »elektronisk kommunikationstjeneste« som omhandlet i rammedirektivets artikel 2, litra c), eller om den skal anses for et adgangsstyringssystem som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra f). Den forelæggende ret ønsker også oplyst, om en udbyder af sådanne tjenester skal anses for en udbyder af elektroniske kommunikationstjenester, henset til de nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester.
- 34 Domstolen har i dom UPC Nederland (C-518/11, EU:C:2013:709) behandlet et spørgsmål, som svarer til den forelæggende rets første spørgsmål.
- 35 UPC Nederland-sagen vedrørte en tjeneste i form af udbud af en radio- og fjernsynsprogrampakke via kabel, som dette selskab tilbød beboerne i en nederlandsk kommune.
- 36 Domstolen anførte i nævnte dom, at rammedirektivet foretager en klar sondring mellem fremstilling af indhold, hvor der foreligger et redaktionelt ansvar, og overførsel af indhold, hvor der ikke foreligger noget redaktionelt ansvar. Domstolen præciserede, at indholdet og dets overførsel henhører under forskellige ordninger, der har forskellige mål (jf. dom UPC Nederland, EU:C:2013:709, præmis 41).
- 37 Domstolen fremhævede også, at selv om UPC Nederland BV's kunder tegner et abonnement med henblik på at få adgang til den basispakke via kabel, som dette selskab udbyder, indebærer dette ikke, at dette selskabs virksomhed, der består i spredning af programmer, der er produceret af indholdsudgiverne, i det foreliggende tilfælde radio- og tv-kanalerne, ved at overføre disse programmer til tilslutningspunktet til dets kabelnet på abonnenternes bopæle, skal udelukkes fra begrebet »elektronisk kommunikationstjeneste« som omhandlet i rammedirektivets artikel 2, litra c) (jf. dom UPC Nederland, EU:C:2013:709, præmis 43).
- 38 Domstolen konkluderede på baggrund af disse betragtninger, at udbud af en basispakke via kabel henhører under begrebet elektronisk kommunikationstjeneste og dermed under det materielle anvendelsesområde for de nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester, for så vidt som denne tjeneste omfatter overføring af signaler via kabel-tv-net (jf. dom UPC Nederland, EU:C:2013:709, præmis 44).
- 39 Domstolen præciserede endvidere, at den omstændighed, at de transmissionsomkostninger, der lægges over på abonnenterne, inkluderer betalingen til radio- og tv-kanalerne og vederlaget til de kollektive rettighedsorganisationer for offentliggørelse af beskyttede værker, ikke kan være til hinder for, at den

tjenesteydelse, der leveres af UPC Nederland BV, kvalificeres som en »elektronisk kommunikationstjeneste« som omhandlet i de nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester (jf. dom UPC Nederland, EU:C:2013:709, præmis 46).

- 40 Ligesom UPC Nederland BV, og således som det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, fremstiller UPC ikke selv de radio- og fjernsynsprogrammer, som det transmitterer, og det har ikke noget redaktionelt ansvar for indholdet af disse. Desuden omfatter et abonnement på den af UPC udbudte tjeneste ikke blot transmissionsomkostningerne, men også de gebyrer, der betales til radiofonier og kollektive rettighedsforvaltere i forbindelse med offentliggørelsen af indholdet af de transmitterede programmer.
- 41 Som det fremgår af rammedirektivets artikel 2, litra a) og c), er den omstændighed, at overføringen af signaler via elektroniske kommunikationsnet sker via kabel eller ved hjælp af satellitnet, på ingen måde afgørende for fortolkningen af begrebet »elektronisk kommunikationstjeneste« som omhandlet i denne bestemmelse.
- 42 UPC har imidlertid gjort gældende, at selskabet ikke udbyder en elektronisk kommunikationstjeneste som omhandlet i rammedirektivets artikel 2, litra c), eftersom det ikke transmitterer noget signal og ikke er indehaver af noget elektronisk kommunikationsnet, dvs. satellitinfrastruktur. Selskabet anvender med henblik herpå tjenester og udstyr, som tilhører tredjemænd.
- 43 Det bemærkes herved, at den omstændighed, at signalet transmitteres via en infrastruktur, som ikke tilhører UPC, ikke er relevant for kvalificeringen af tjenestens art. Af betydning er i denne forbindelse alene den omstændighed, at UPC over for slutbrugene har ansvaret for, at det signal, der sikrer, at de sidstnævnte leveres den tjeneste, som de abonnerer på, transmitteres.
- 44 Enhver anden fortolkning ville indskrænke anvendelsesområdet for de nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester, betydeligt og mindske den effektive virkning af de bestemmelser, som de indeholder, og følgelig bringe opfyldelsen af de formål, som disse rammer forfølger, i fare. Da formålet med de nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester, er at etablere et regulært indre marked for elektronisk kommunikation, hvor denne kommunikation i sidste instans udelukkende styres gennem konkurrencelovgivningen, således som det fremgår af femte betragtning til direktiv 2009/140, vil disse rammer nemlig miste en stor del af sin berettigelse, hvis aktiviteter, der udøves af en virksomhed som UPC, udelukkes fra deres anvendelsesområde med den begrundelse, at virksomheden ikke er indehaver af den satellitinfrastruktur, som muliggør transmissionen af signaler (jf. i denne retning dom UPC Nederland, EU:C:2013:709, præmis 45).
- 45 Selv om Domstolens fortolkning i UPC Nederland-dommen kan give et svar på spørgsmålet om, hvorledes den af UPC udbudte tjeneste skal kvalificeres i henhold til de nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester, skal det imidlertid bemærkes, at nævnte tjeneste er underlagt en adgangsstyring, idet UPC's abonnenter udelukkende har adgang til programmer, som transmitteres via satellit, efter dekryptering.
- 46 Dette har ledt den forelæggende ret til at rejse spørgsmålet, om den af UPC udbudte tjeneste skal anses for et »adgangsstyringssystem« som omhandlet i rammedirektivets artikel 2, litra f), og ikke for en elektronisk kommunikationstjeneste som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra c).
- 47 Som generaladvokaten har anført i punkt 43 i forslaget til afgørelse, synes denne tvivl fra den forelæggende rets side at være baseret på den antagelse, at en elektronisk kommunikationstjeneste og et adgangsstyringssystem udelukker hinanden.
- 48 En sådan antagelse er imidlertid fejlagtig.

- 49 Det bemærkes således, at rammedirektivets artikel 2, litra f), definerer et »adgangsstyringssystem« som omhandlet i denne bestemmelse som en »teknisk foranstaltning og/eller ordning, der gør adgang til en krypteret radio- eller fjernsynstjeneste i klar form betinget af abonnement eller en anden form for forudgående tilladelse«.
- 50 Det følger af denne bestemmelse, at et adgangsstyringssystem udgør en fremgangsmåde for adgang til en radio- eller fjernsynstjeneste og forudsætter iværksættelse af en teknisk indretning, hvis formål er at begrænse adgangen til en sådan tjeneste til personer, der har tegnet et abonnement hos udbyderen heraf. Et adgangsstyringssystem gør det imidlertid ikke i sig selv muligt at få adgang til radio- eller fjernsynstjenesten. En sådan adgang afhænger altid af det elektroniske kommunikationsnets transmission af signaler.
- 51 Iværksættelse af et adgangsstyringssystem er således direkte forbundet med leveringen af den beskyttede tjeneste. I alle de situationer, hvor operatøren af adgangsstyringssystemet samtidig er udbyder af tjenesten i form af transmission af radio- eller fjernsynsprogrammer, hvilket synes at være tilfældet i hovedsagen, er der tale om en overordnet tjeneste, inden for rammerne af hvilken udbuddet af radio- eller fjernsynstjenesten udgør et centralt element af den aktivitet, som udøves af nævnte operatør, idet adgangsstyringssystemet er et accessorisk element.
- 52 Et adgangsstyringssystem kan, henset til dets karakter af et accessorisk element, være knyttet til en telekommunikationstjeneste i form af transmission af radio- eller fjernsynsprogrammer, uden at sidstnævnte mister sin egenskab af elektronisk kommunikationstjeneste.
- 53 Denne konklusion understøttes af rammedirektivets artikel 2, litra ea), hvorefter adgangsstyringssystemer er tjenester i tilknytning til et elektronisk kommunikationsnet og/eller en elektronisk kommunikationstjeneste, som muliggør udbud af tjenester via dette net og/eller denne tjeneste.
- 54 Selv om direktiv 98/84 fastsætter specifikke regler for adgangsstyringssystemer, er anvendelsesområdet for dette direktiv, således som det følger af direktivets artikel 1, desuden begrænset til en tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende foranstaltninger mod ulovlige anordninger, der giver uautoriseret adgang til beskyttede tjenester. Under disse omstændigheder har nævnte direktiv ingen betydning for kvalificeringen af en elektronisk kommunikationstjeneste, hvis indhold er underlagt et adgangsstyringssystem.
- 55 Hvad endvidere angår spørgsmålet, om udbyderen af en tjeneste som den, der udbydes af UPC, skal anses for en udbyder af elektroniske telekommunikationstjenester i henhold til de nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester, bemærkes, at hverken rammedirektivet eller tilladelsesdirektivet indeholder nogen definition af begrebet udbyder af elektroniske kommunikationstjenester.
- 56 Rammedirektivets artikel 2, litra k), definerer imidlertid »abonnent« som en fysisk eller juridisk person, som har indgået en aftale med en »udbyder af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester om levering af sådanne tjenester«.
- 57 Det må således fastslås, at en udbyder af elektroniske kommunikationstjenester som omhandlet i rammedirektivets artikel 2, litra c), er en udbyder af elektroniske kommunikationstjenester som omhandlet i dette direktiv.
- 58 Det første, det femte og det sjette spørgsmål skal derfor besvares med, at rammedirektivets artikel 2, litra c), skal fortolkes således, at en tjeneste, der består i mod betaling at udbyde en adgangsstyret programpakke, som indeholder radio- og fjernsynsprogramtjenester, og som transmitteres via satellit, er omfattet af begrebet »elektronisk kommunikationstjeneste« som omhandlet i nævnte bestemmelse. Den omstændighed, at denne tjeneste omfatter et adgangsstyringssystem som omhandlet i

rammedirektivets artikel 2, litra ea) og f), er uden betydning i denne forbindelse. En operatør, der udbyder en tjeneste som den i hovedsagen omhandlede, skal anses for en udbyder af elektroniske kommunikationstjenester som omhandlet i rammedirektivet.

Den frie udveksling af tjenesteydelser

Det andet spørgsmål

- 59 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en tjeneste, der består i mod betaling at udbyde en adgangsstyret programpakke, som indeholder radio- og fjernsynsprogramtjenester, og som transmitteres via satellit, under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede udgør en levering af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF.
- 60 Det er ubestridt, at UPC er et selskab med hjemsted i Luxembourg, som til abonnenter, der er bosat i andre medlemsstater, udbyder programpakker, der indeholder radio- og fjernsynsprogramtjenester.
- 61 Ifølge Domstolens faste praksis er fjernsynsudsendelser og transmission heraf omfattet af traktatens bestemmelser om levering af tjenesteydelser (jf. i denne retning domme *De Coster*, C-17/00, EU:C:2001:651, præmis 28, og *United Pan-Europe Communications Belgium m.fl.*, C-250/06, EU:C:2007:783, præmis 28).
- 62 Spørgsmålet, om en national lovgivning inden for den elektroniske kommunikationssektor såsom lov nr. C af 2003 skal undersøges i lyset af artikel 56 TEUF, afhænger imidlertid af graden af harmonisering på EU-plan inden for denne sektor.
- 63 Inden for et område, der har været genstand for en udtømmende harmonisering på EU-plan, skal enhver national foranstaltning således ikke bedømmes på grundlag af bestemmelser i den primære ret, men på grundlag af de harmoniserede bestemmelser (jf. bl.a. domme *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, EU:C:2003:664, præmis 64, og *Citroën Belux*, C-265/12, EU:C:2013:498, præmis 31).
- 64 Det bemærkes herved, at det fremgår af syvende betragtning til rammedirektivet, at »[b]estemmelserne i nærværende direktiv og særdirektiverne [i form af de nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester,] er med forbehold af de enkelte medlemsstaters mulighed for at træffe nødvendige foranstaltninger til sikring af deres væsentlige sikkerhedsinteresser, [...] herunder også de nationale tilsynsmyndigheders indførelse af specifikke og forholdsmæssigt afpassede forpligtelser for udbydere af elektroniske kommunikationstjenester«.
- 65 Rammedirektivets artikel 1, stk. 3, bestemmer således, at foranstaltninger, der er truffet på nationalt plan i henhold til EU-lovgivningen for at forfølge mål af almen interesse, ikke berøres.
- 66 Det fremgår endvidere af rammedirektivets artikel 8, stk. 1, at medlemsstaterne skal sikre, at de nationale tilsynsmyndigheder træffer alle rimelige foranstaltninger med henblik på at fremme konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationsnet, bidrage til udviklingen af det indre marked og fremme Den Europæiske Unions borgeres interesser, og at disse foranstaltninger skal stå i et rimeligt forhold til disse mål.
- 67 I samme retning fremgår det af 15. betragtning til tilladelsesdirektivet, at de vilkår, som kan knyttes til generelle tilladelser, bør begrænses til det strengt nødvendige for at sikre overholdelsen af forpligtelser i henhold til den nationale lovgivning i overensstemmelse med EU-retten.
- 68 Endvidere bestemmer adgangsdirektivets artikel 9, stk. 1, at de nationale myndigheder kan pålægge forpligtelser vedrørende transparens i forbindelse med samtrafik og/eller adgang, og kræve, at udbydere skal offentliggøre bestemte oplysninger.

- 69 Endelig fastslog Domstolen i dom Telekomunikacja Polska (C-522/08, EU:C:2010:135, præmis 29) efter at have konstateret, at forsyningspligtdirektivets artikel 20 finder anvendelse, medmindre andet er fastsat i en national lovgivning vedrørende forbrugerbeskyttelse, der er i overensstemmelse med EU-retten, at rammedirektivet og forsyningspligtdirektivet ikke fastsætter en fuldstændig harmonisering af forhold vedrørende forbrugerbeskyttelse.
- 70 Det må under disse omstændigheder fastslås, at EU-retten ikke har foretaget en fuldstændig harmonisering af sektoren for elektroniske kommunikationstjenester, og at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning følgelig skal undersøges i lyset af artikel 56 TEUF for så vidt angår de aspekter, der ikke er omfattet af de nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester.
- 71 NMHH og den ungarske regering er ikke desto mindre af den opfattelse, at det andet spørgsmål skal besvares benægtende, for så vidt som UPC ikke udbyder radio- og fjernsynsprogramtjenester i den medlemsstat, hvor selskabet har hjemsted.
- 72 Det bemærkes herved, at den ret, som en erhvervsdrivende, som er etableret i en medlemsstat, i henhold til artikel 56 TEUF har til at udbyde tjenesteydelser i en anden medlemsstat, ikke er underlagt en betingelse om, at nævnte erhvervsdrivende også udbyder sådanne tjenesteydelser i den medlemsstat, hvor vedkommende er etableret. Denne artikel kræver således kun, at tjenesteyderen er etableret i en anden medlemsstat end den, som modtageren er etableret i (jf. dom Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 Den tjekkiske, den rumænske og den slovakiske regering har desuden gjort gældende, at den aktivitet, som UPC udøver på ungarsk område, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 56 TEUF, i det omfang denne aktivitet ikke er af midlertidig eller lejlighedsvis karakter, men permanent og systematisk. Under disse omstændigheder er UPC's påberåbelse af bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser som sikret ved denne artikel udtryk for misbrug.
- 74 Det bemærkes endvidere, at der ikke findes nogen bestemmelse i traktaten, der gør det muligt teoretisk at fastslå en bestemt varighed eller hyppighed, hvorefter udførelsen af en ydelse eller af en bestemt slags ydelse i en anden medlemsstat ikke længere kan betragtes som en tjenesteydelse, hvorved begrebet »tjenesteydelse« i traktatens forstand kan dække over tjenesteydelser af meget forskellig art, herunder tjenesteydelser, der udføres over et længere tidsrum, endog flere år (jf. domme Schnitzer, C-215/01, EU:C:2003:662, præmis 30 og 31, og Duomo Gpa m.fl., C-357/10 – C-359/10, EU:C:2012:283, præmis 32).
- 75 Det følger heraf, at den blotte omstændighed, at en erhvervsdrivende, der er etableret i en medlemsstat, leverer identiske eller lignende ydelser mere eller mindre hyppigt eller regelmæssigt i en anden medlemsstat uden at råde over faciliteter, der giver ham mulighed for dér på stabil og vedvarende måde at udøve en erhvervsvirksomhed og for fra disse at henvende sig til bl.a. statsborgerne i denne medlemsstat, ikke er tilstrækkelig til at anse ham for at være etableret i nævnte medlemsstat (dom Schnitzer, EU:C:2003:662, præmis 32).
- 76 Det bemærkes endvidere, at den omstændighed, at en virksomhed har etableret sig i en medlemsstat for at unddrage sig en anden medlemsstats lovgivning, ikke udelukker, at selskabets udsendelser kan betragtes som tjenesteydelser efter traktaten. Dette spørgsmål er nemlig uafhængigt af spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger en medlemsstat har ret til at træffe for at forhindre, at en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, unddrager sig den førstnævnte stats lovgivning (jf. dom TV10, C-23/93, EU:C:1994:362, præmis 15).

- 77 Udøvelsen af en grundlæggende frihed med det formål at drage fordel af en mere fordelagtig lovgivning i en anden medlemsstat er desuden ikke i sig selv tilstrækkelig til at konkludere, at der foreligger misbrug af denne frihed (jf. i denne retning dom Cadbury Schweppes og Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, præmis 37).
- 78 Henset til de foregående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede udgør en tjeneste, der består i mod betaling at udbyde en adgangsstyret programpakke, som indeholder radio- og fjernsynsprogramtjenester, og som transmitteres via satellit, en levering af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF.

Det fjerde spørgsmål

- 79 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om overvågningsprocedurer vedrørende elektroniske kommunikationstjenester som den i hovedsagen omhandlede skal behandles af myndighederne i den medlemsstat, hvor modtagerne af de nævnte tjenester er bosat, eller af myndighederne i den medlemsstat, på hvis område den virksomhed, der udbyder disse tjenester, er beliggende.
- 80 Dette spørgsmål bunder i de drøftelser, som er blevet ført i tvisten i hovedsagen, vedrørende de luxembourgske og de ungarske myndigheders respektive materielle og stedlige kompetence hvad angår overvågningsprocedurer, som finder anvendelse på radio- og fjernsynstjenester, som udbydes fra luxembourgsk område til personer, der er bosat på ungarsk område.
- 81 Det bemærkes, at hovedsagen vedrører lovligheden af en bøde, som NMHH har pålagt UPC på grund af dette selskabs nægtelse af at udlevere oplysningerne om et kontraktforhold mellem UPC og en af dets abonnenter til NMHH. Denne anmodning om oplysninger blev fremsat inden for rammerne af en procedure til overvågning af markedet iværksat over for UPC efter klager fra dette selskabs abonnenter.
- 82 Det fremgår af nærværende doms præmis 58, at UPC på ungarsk område udbyder »elektroniske kommunikationstjenester« som omhandlet i rammedirektivets artikel 2, litra c).
- 83 I den forbindelse er UPC's udsendelse af programpakker, der indeholder radio- og fjernsynsprogramtjenester, der er underlagt et adgangsstyringssystem, og som er tilgængelige via satellit, til abonnenter, der er bosat i Ungarn, omfattet af de nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester, og navnlig af tilladelsesdirektivet.
- 84 Det bemærkes herved, at ifølge tilladelsesdirektivets artikel 6, stk. 1 og 3, kan den generelle tilladelse til udbud af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester kun underlægges de i bilag A til dette direktiv opregnede vilkår.
- 85 Det bemærkes endvidere, at i medfør af tilladelsesdirektivets artikel 11, stk. 1, litra b), sammenholdt med punkt 8 i del A i bilaget til dette direktiv, kan de nationale myndigheder stille krav om, at virksomhederne fremlægger oplysninger, som er forholdsmæssigt afpasset, og som der er et objektivi grundlag for med henblik på at kunne kontrollere, om vilkårene vedrørende forbrugerbeskyttelse er overholdt, når der er modtaget en klage, eller når de foretager en undersøgelse på eget initiativ.
- 86 Heraf følger, at tilladelsesdirektivet på EU-rettens nuværende udviklingstrin ikke fastsætter nogen forpligtelse for de kompetente nationale myndigheder med hensyn til anerkendelse af beslutninger om tilladelse truffet i den stat, fra hvilken de pågældende tjenester udbydes.

- 87 Den medlemsstat, på hvis område modtagerne af de elektroniske kommunikationstjenester er bosat, kan følgelig underlægge leveringen af disse tjenester visse betingelser i overensstemmelse med bestemmelserne i nævnte direktiv.
- 88 Under disse omstændigheder skal det fjerde spørgsmål besvares med, at overvågningsprocedurer vedrørende elektroniske kommunikationstjenester som den i hovedsagen omhandlede skal behandles af myndighederne i den medlemsstat, hvor modtagerne af de nævnte tjenester er bosat.

Det tredje spørgsmål

- 89 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at myndighederne i en medlemsstat pålægger virksomheder, som på denne stats område udbyder elektroniske kommunikationstjenester som den i hovedsagen omhandlede, en pligt til at registrere disse tjenester og i nævnte stat at etablere en filial eller en juridisk enhed, som er selvstændig i forhold til den, der er beliggende i udsendelsesmedlemsstaten.

– Formaliteten

- 90 NMHH og den ungarske regering er af den opfattelse, at det tredje spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 91 De har anført, at tvisten i hovedsagen ikke har nogen tilknytning til hverken etableringsfriheden eller de aspekter af EU-retten, der er forbundet med grænseoverskridende tjenesteydelser, som er blevet rejst med dette spørgsmål. Med dette spørgsmål rejser den forelæggende ret problemstillinger af en anden art end dem, der foreligger i nærværende sag. Der er tale om et spørgsmål, som den forelæggende ret ikke skal træffe afgørelse om, og som derfor er uden relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
- 92 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at proceduren efter artikel 267 TEUF ifølge fast retspraksis er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende tvister (jf. bl.a. dom *Fish Legal og Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 29).
- 93 Der foreligger en formodning for, at de spørgsmål om en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom *Fish Legal og Shirley*, EU:C:2013:853, præmis 30).
- 94 I nærværende sag har den forelæggende ret som svar på en anmodning om uddybende oplysninger i henhold til artikel 101, stk. 1, i Domstolens procesreglement oplyst grundene til, at en besvarelse af dette spørgsmål kan være nyttigt for den, dersom Domstolen måtte fastslå, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 56 TEUF. Det fremgår derfor ikke klart, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.
- 95 Følgelig skal det tredje præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling.

– Realiteten

- 96 Hvad angår pligten til at registrere en tjeneste som den i hovedsagen omhandlede i den medlemsstat, på hvis område tjenesten udbydes, bemærkes, at det følger af tilladelsesdirektivets artikel 3, stk. 2 og 3, at udbyderen af elektroniske kommunikationstjenester kan have pligt til, inden han påbegynder sin aktivitet, at foretage en anmeldelse til de nationale tilsynsmyndigheder, og at denne anmeldelse skal indeholde de minimumsoplysninger, som disse myndigheder skal bruge for at kunne føre register.
- 97 Det fremgår endvidere af tilladelsesdirektivets artikel 3, stk. 2 og 3, at disse oplysninger skal begrænses til det strengt nødvendige til identifikation af udbyderen, som f.eks. virksomhedens registreringsnumre, og dennes kontaktpersoner, udbyderens adresse, en kort beskrivelse af nettet eller tjenesten samt en skønnet startdato for aktiviteten. Denne bestemmelse præciserer endvidere, at udbuddet af den elektroniske kommunikationstjeneste ikke kan underlægges et krav om, at den pågældende virksomhed skal indhente en udtrykkelig afgørelse eller anden administrativ handling. Efter at have foretaget anmeldelsen kan en virksomhed i øvrigt påbegynde sin aktivitet.
- 98 Det bemærkes herved, at den omstændighed, at rammedirektivet og de særdirektiver, der udgør de nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester, herunder tilladelsesdirektivet, ikke foretager en fuldstændig harmonisering af de nationale lovgivninger i sektoren for elektroniske kommunikationsnet- og tjenester, således som Domstolen har fastslået i nærværende doms præmis 70, ikke er til hinder for, at unionslovgiver hvad angår visse særlige aspekter af de nye lovgivningsmæssige rammer, der finder anvendelse på elektroniske kommunikationstjenester, kan fastsætte strenge rammer for medlemsstaternes skøn.
- 99 Dette er netop tilfældet for tilladelsesdirektivets artikel 3, der indeholder retlige rammer for de vilkår, som tilsynsmyndighederne i en medlemsstat kan pålægge med henblik på at tillade virksomheder med hjemsted i andre medlemsstater på denne medlemsstats område at udbyde elektroniske kommunikationstjenester.
- 100 Det må således fastslås, at den pligt, som pålægges virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationstjenester, til at registrere disse tjenester hos tilsynsmyndighederne i den medlemsstat, på hvis område de nævnte tjenester udbydes, udtrykkeligt er fastsat i tilladelsesdirektivet. Følgelig er artikel 56 TEUF ikke til hinder for, at medlemsstaterne pålægger en sådan pligt, forudsat at de overholder de krav, der er fastsat i tilladelsesdirektivets artikel 3.
- 101 Hvad angår den forpligtelse, hvorefter en virksomhed, der ønsker at udbyde elektroniske kommunikationstjenester i en anden medlemsstat end den, hvor den har hjemsted, skal etablere en filial eller en selvstændig juridisk enhed, bemærkes, at artikel 56 TEUF i henhold til fast retspraksis ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder på grundlag af dennes nationalitet eller på grundlag af den omstændighed, at den pågældende har hjemsted i en anden medlemsstat end den, hvor ydelsen skal udføres, men også ophævelse af enhver restriktion, selv hvis den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater, der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor den pågældende lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende (dom Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, præmis 44).
- 102 Det må fastslås, at en bestemmelse i national ret, hvorefter en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, skal oprette et fast driftssted i den medlemsstat, hvor den ønsker at udbyde elektroniske kommunikationstjenester, tilsidesætter forbuddet i artikel 56 TEUF mod enhver restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser.

- ¹⁰³ Ganske vist kan restriktioner for denne frihed generelt tillades som undtagelsesforanstaltninger af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er udtrykkeligt fastsat i artikel 52 TEUF – som finder anvendelse i medfør af artikel 62 TEUF – eller under henvisning til Domstolens praksis begrundes i tvingende almene hensyn (dom Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, præmis 35).
- ¹⁰⁴ En etableringspligt indebærer imidlertid en reel udelukkelse af den frie udveksling af tjenesteydelser og bevirker, at artikel 56 TEUF fratages enhver effektiv virkning (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Tyskland, 205/84, EU:C:1986:463, præmis 52, og Kommissionen mod Tyskland, C-546/07, EU:C:2010:25, præmis 39).
- ¹⁰⁵ Som generaladvokaten har anført i punkt 89 og 91 i forslaget til afgørelse, er de videregående kontrolmuligheder, som etableringen af en filial eller en selvstændig juridisk enhed ville åbne op for, under alle omstændigheder ikke begrundet i hovedsagen.
- ¹⁰⁶ Henset til det foregående skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den:
- ikke er til hinder for, at medlemsstaterne pålægger virksomheder, der på deres områder udbyder elektroniske kommunikationstjenester som den i hovedsagen omhandlede, en pligt til at registrere disse tjenester, forudsat at de overholder de krav, der er fastsat i tilladelsesdirektivets artikel 3
 - derimod er til hinder for, at virksomheder, der ønsker at udbyde elektroniske kommunikationstjenester som den i hovedsagen omhandlede i en anden medlemsstat end den medlemsstat, på hvis område de har hjemsted, forpligtes til dér at etablere en filial eller en juridisk enhed, som er selvstændig i forhold til den, der er beliggende i udsendelsesmedlemsstaten.

Sagens omkostninger

- ¹⁰⁷ 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 2, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009, skal fortolkes således, at en tjeneste, der består i mod betaling at udbyde en adgangsstyret programpakke, som indeholder radio- og fjernsynsprogramtjenester, og som transmitteres via satellit, er omfattet af begrebet »elektronisk kommunikationstjeneste« som omhandlet i nævnte bestemmelse.**

Den omstændighed, at denne tjeneste omfatter et adgangsstyringssystem som omhandlet i artikel 2, litra ea) og f), i direktiv 2002/21, som ændret ved direktiv 2009/140, er uden betydning i denne forbindelse.

En operatør, der udbyder en tjeneste som den i hovedsagen omhandlede, skal anses for en udbyder af elektroniske kommunikationstjenester som omhandlet i direktiv 2002/21, som ændret ved direktiv 2009/140.

- 2) Under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede udgør en tjeneste, der består i mod betaling at udbyde en adgangsstyret programpakke, som indeholder radio- og fjernsynsprogramtjenester, og som transmitteres via satellit, en levering af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF.
- 3) Overvågningsprocedurer vedrørende elektroniske kommunikationstjenester som den i hovedsagen omhandlede skal behandles af myndighederne i den medlemsstat, hvor modtagerne af de nævnte tjenester er bosat.
- 4) Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den:
 - ikke er til hinder for, at medlemsstaterne pålægger virksomheder, der på deres områder udbyder elektroniske kommunikationstjenester som den i hovedsagen omhandlede, en pligt til at registrere disse tjenester, forudsat at de overholder de krav, der er fastsat i artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet), som ændret ved direktiv 2009/140
 - derimod er til hinder for, at virksomheder, der ønsker at udbyde elektroniske kommunikationstjenester som den i hovedsagen omhandlede i en anden medlemsstat end den medlemsstat, på hvis område de har hjemsted, forpligtes til dér at etablere en filial eller en juridisk enhed, som er selvstændig i forhold til den, der er beliggende i udsendelsesmedlemsstaten.

Underskrifter