



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

20. december 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester – direktiv 2002/21/EF – artikel 8 og 16 – direktiv 2002/19/EF – artikel 8 og 13 – udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition – priskontrol – forpligtelser, der pålægges af de nationale tilsynsmyndigheder – forpligtelse til omkostningsbaserede priser – priser fastsat under den berørte udbyders omkostninger til udbud af termineringstjenester på mobilnet – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 16 – frihed til at oprette og drive egen virksomhed – proportionalitet«

I sag C-277/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) ved afgørelse af 21. januar 2016, indgået til Domstolen den 17. maj 2016, i sagen

Polkomtel sp. z o.o.

mod

Prezes Urzędu Komunikacji Elektroniczej,

procesdeltager

Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Anden Afdeling, og dommerne A. Rosas, C. Toader og E. Jarašiūnas (refererende dommer),

generaladvokat: E. Tanchev,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. maj 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Polkomtel sp. z o.o. ved radca prawny E. Barembruch,

* Processprog: polsk.

- Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ved radcowie prawni L. Ochniewicz og D. Dziedzic-Chojnacka,
 - den polske regering ved B. Majczyna, D. Lutostańska og K. Wilimborek-Makulska, som befuldmægtigede,
 - den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili,
 - den nederlandske regering ved M. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,
 - Europa-Kommissionen ved G. Braun, J. Hottiaux og L. Nicolae, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. juli 2017, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 8, stk. 4, og artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 7).
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Polkomtel sp. z o.o. og Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (herefter »formanden for UKE«) vedrørende en afgørelse truffet af denne sidstnævnte om fastsættelse af takster for taletelefoniterminering på Polkomtels offentlige mobilnet.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2002/21/EF

- 3 Artikel 6 og 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 33, herefter »rammedirektivet«) fastsætter henholdsvis en ordning om høring og transparens og en procedure for konsolidering af det indre marked og elektronisk kommunikation.
- 4 Rammedirektivets artikel 8 definerer de politiske mål og tilsynsprincipper, som de nationale tilsynsmyndigheder skal sikre overholdelsen af. Artiklen bestemmer følgende:
»1. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder under udførelsen af de i dette direktiv og særdirektiverne omhandlede tilsynsopgaver træffer alle rimelige foranstaltninger med henblik på opfyldelse af målene i stk. 2, 3 og 4. Foranstaltningerne skal stå i et rimeligt forhold til disse mål.

[...]

2. De nationale tilsynsmyndigheder fremmer konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester og dertil hørende faciliteter og tjenester ved bl.a. at

- a) sikre, at brugerne, herunder handicappede brugere, får maksimalt udbytte for så vidt angår valgmuligheder, pris og kvalitet
- b) sikre, at der i den elektroniske kommunikationssektor hverken hersker konkurrenceforvridning eller -begrænsning

[...]

4. De nationale tilsynsmyndigheder fremmer Den Europæiske Unions borgeres interesser [...]

[...]«

5 Direktivets artikel 14 med overskriften »Virksomheder med stærk markedsposition« præciserer de kriterier, hvorefter de nationale tilsynsmyndigheder kan fastslå, at en bestemt udbyder har en stærk markedsposition.

6 Direktivets artikel 16 med overskriften »Markedsanalyseprocedure« bestemmer:

»1. Hurtigst muligt efter at henstillingen er vedtaget eller eventuelt ajourført, analyserer de nationale tilsynsmyndigheder de relevante markeder under nøje iagttagelse af retningslinjerne. Medlemsstaterne sikrer, at denne analyse, hvor det er hensigtsmæssigt, foretages i samarbejde med de nationale konkurrencemyndigheder.

2. Når en national tilsynsmyndighed i henhold til [...] artikel 7 eller 8 i [adgangsdirektivet] skal afgøre, om forpligtelser for virksomheder skal opretholdes, indføres, ændres eller ophæves, træffer den på grundlag af deres markedsanalyse som anført i stk. 1 i denne artikel afgørelse om, hvorvidt der reelt er konkurrence på et relevant marked.

[...]

4. Når en national tilsynsmyndighed fastslår, at der ikke er reel konkurrence på et relevant marked, udpeger den virksomheder med en stærk markedsposition på det pågældende marked i overensstemmelse med artikel 14 og pålægger sådanne virksomheder passende specifikke forpligtelser som anført i stk. 2 i denne artikel eller opretholder eller ændrer sådanne forpligtelser, hvis de findes i forvejen.

[...]«

7 Samme direktivs artikel 19 med overskriften »Harmonisering« bestemmer i stk. 1:

»Når Kommissionen efter proceduren i artikel 22, stk. 2, udsteder henstillinger til medlemsstaterne om at harmonisere gennemførelsen af bestemmelserne i dette direktiv og i særdirektiverne med henblik på at fremme opfyldelsen af målene i artikel 8, sørger medlemsstaterne for, at de nationale tilsynsmyndigheder ved udførelsen af deres opgaver tager størst muligt hensyn til disse henstillinger. Vælger en national tilsynsmyndighed at undlade at følge en henstilling, underretter den Kommissionen herom og begrundet sin holdning.«

Adgangsdirektivet

8 I 15. og 20. betragtning til adgangsdirektivet anføres følgende:

»(15) Indførelsen af en særlig forpligtelse for en virksomhed med stærk markedsposition kræver ikke en supplerende markedsanalyse, men en begrundelse for, at den pågældende forpligtelse er hensigtsmæssig og passende i forhold til det konstaterede problem.

[...]

(20) Det kan være nødvendigt at kontrollere priserne, såfremt en analyse af et bestemt marked viser, at konkurrencen er utilstrækkelig. Reguleringen kan være forholdsvis beskeden, som f.eks. kravet om rimelige priser for udbydervalg [...] eller betydeligt tungere, som f.eks. kravet om, at priserne skal være omkostningsbaserede, for at de kan dokumenteres tilstrækkeligt, når konkurrencen ikke er stærk nok til at hindre overpriser. Navnlig udbydere med en stærk markedsposition vil kunne presse priserne, således at forskellen mellem deres detailpriser og de samtrafikpriser, der skal betales af konkurrenter, der udbyder lignende detailtjenester, bliver for lille til at skabe bæredygtig konkurrence. Når en national tilsynsmyndighed beregner de omkostninger, der er forbundet med oprettelse af en tjeneste i henhold til dette direktiv, bør der tillades en rimelig forrentning af den investerede kapital, herunder passende omkostninger til arbejdskraft og bygning, idet der i fornødent omfang foretages en tilpasning af kapitalens værdi, så den afspejler den løbende ansættelse af aktiver og af driftens effektivitet. Den metode, der anvendes ved omkostningsdækningen, bør afhænge af situationen og tage hensyn til nødvendigheden af at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence og øgede fordele for forbrugerne.«

9 Direktivets artikel 8 med overskriften »Fastlæggelse, ændring eller tilbagetrækning af forpligtelser« bestemmer følgende:

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

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

[...]

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

[...]«

10 Direktivets artikel 13 med overskriften »Forpligtelser vedrørende priskontrol og omkostningsregnskaber« er affattet således:

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

unaturligt højt niveau eller opretholde en prisklemme til skade for slutbrugerne. De nationale tilsynsmyndigheder skal tage hensyn til udbyderens investeringer og lade udbyderen få en rimelig forrentning af den relevante investerede kapital under hensyn til de risici, der er forbundet hermed.

2. De nationale tilsynsmyndigheder sikrer, at alle mekanismer til omkostningsdækning eller metoder, der kan anvendes til fastlæggelse af priser, sigter mod at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence og øgede fordele for forbrugerne. I den forbindelse kan de nationale tilsynsmyndigheder også tage hensyn til de priser, der kan opnås på tilsvarende markeder med konkurrence.

3. Har en udbyder pligt til sikre, at priserne er omkostningsbaserede, er det udbyderen selv, der skal bevise, at taksterne er baseret på omkostningerne inklusiv en rimelig forrentning af investeringerne. Til fastlæggelse af omkostningerne i forbindelse med et effektivt udbud af ydelser kan de nationale tilsynsmyndigheder foretage en omkostningsberegning, der er uafhængig af virksomhedens omkostningsberegning. De nationale tilsynsmyndigheder kan anmode en udbyder om at fremlægge fuld dokumentation for priserne og om nødvendigt kræve, at priserne tilpasses.

[...]«

Henstilling 2009/396/EF

- 11 I punkt 1 i Kommissionens henstilling 2009/396/EF af 7. maj 2009 om regulering af fastnet- og mobiltermineringstakster i EU (EUT 2009, L 124, s. 67) anføres følgende:

»Ved fastsættelse af forpligtelser vedrørende priskontrol og omkostningsregnskabsystemer i overensstemmelse med artikel 13 i [adgangsdirektivet] over for operatører, der af deres nationale tilsynsmyndighed er udpeget som havende en stærk markedsposition på markederne for engrostalettelefonterminering på individuelle offentlige telefonnet (i det følgende benævnt fastnet- og mobiltermineringsmarkederne) efter en markedsanalyse, der er udført i overensstemmelse med artikel 16 i [rammedirektivet], skal de nationale tilsynsmyndigheder fastsætte termineringstakster baseret på de omkostninger, som afholdes af en effektiv operatør. Dette indebærer, at termineringstaksterne også skal være symmetriske [...]«

Polsk ret

- 12 Artikel 39 i ustawa Prawo telekomunikacyjne (telekommunikationsloven) af 16. juli 2004 (Dz. U. n° 171, position 1800) i den affattelse, der finder anvendelse i tvisten i hovedsagen (herefter »telekommunikationsloven«), bestemmer:

»1. Formanden for UKE kan under de omstændigheder, der er omhandlet i artikel 24, nr. 2, litra a), ved afgørelse pålægge en udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition, en forpligtelse til at

1) foretage en beregning af begrundede omkostninger for tjenester vedrørende adgang til telekommunikationsnettet (hvorved der redegøres for fremgangsmåden for omkostningsberegningen), som denne skal anvende på grundlag af de bestemmelser i bekendtgørelsen, der er omhandlet i artikel 51, i overensstemmelse med den beskrivelse af beregningen af omkostninger, der udarbejdes af formanden for UKE

2) anvende de priser for adgang, hvis størrelse omfatter dækning af udbyderens begrundede omkostninger.

2. Den udbyder, som pålægges forpligtelsen i henhold til stk. 1, skal give en detaljeret begrundelse til formanden for UKE efter anmodning fra denne for størrelsen af de begrundede omkostninger.

[...]

4. Hvis

[...]

- 3) den for gennemførelsen af den i artikel 53, stk. 5, omhandlede revision ansvarlige enhed afgiver en negativ udtalelse eller en udtalelse med forbehold
- 4) det konstateres, at der er forskel mellem størrelsen af de priser, der fastsættes af udbyderen, og størrelsen af de priser, der fastsættes af formanden for UKE i overensstemmelse med stk. 3,

fastsætter formanden for UKE størrelsen af priserne for adgangen til telekommunikationsnettet eller prisernes højeste og laveste niveau ved at anvende den metode, der er omhandlet i stk. 3, nr. 2. De ovennævnte priser fastsættes ved særskilt afgørelse [...]

5. Formanden for UKE fastsætter størrelsen af priserne for adgangen til telekommunikationsnettet på en måde, der fremmer effektiviteten, skaber holdbar konkurrence og størst mulige fordele for slutbrugerne under hensyntagen til dækning af de begrundede omkostninger.«

13 Artikel 40 i telekommunikationsloven har følgende ordlyd:

»1. Formanden for [UKE] kan under overholdelse af de i artikel 24, stk. 2, litra a), nævnte forudsætninger ved afgørelse pålægge en udbyder med en stærk markedsposition en forpligtelse til at fastsætte priserne for adgangen til telekommunikationsnettet på grundlag af udbyderens afholdte omkostninger.

2. En udbyder, som er blevet pålagt den i stk. 1 nævnte forpligtelse, forelægger formanden for [UKE] en begrundelse for prisernes størrelse, som er fastlagt på grundlag af udbyderens afholdte omkostninger.

3. Med henblik på at bedømme retmæssigheden af de priser, som den i stk. 1 nævnte udbyder har fastsat, kan formanden for [UKE] anvende størrelsen eller metoderne til fastlæggelse af priserne på sammenlignelige konkurrerende markeder eller andre metoder til at bedømme retmæssigheden af disse prisers størrelse.

4. Hvis størrelsen af de af udbyderen fastsatte priser ud fra den i stk. 3 omhandlede bedømmelse ikke er retmæssig, fastsætter formanden for [UKE] prisernes størrelse, henholdsvis deres maksimale eller minimale størrelse, under anvendelse af de i stk. 3 anvendte metoder for at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence samt sikre de størst mulige fordele for slutbrugerne. Taksterne fastsættes ved særskilt afgørelse [...]

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 Ved afgørelse af 19. juli 2006 udpegede formanden for UKE Polkomtel som en udbyder med en stærk position på markedet for taletelefonitermineringstjenester på virksomhedens mobilnet og pålagde den bl.a. en forpligtelse til at fastsætte sine takster for adgang til kommunikationsnettet på grundlag af de faktiske omkostninger til udbuddet af disse tjenester.

15 Polkomtel fremsendte inden for rammerne af opfyldelsen af denne forpligtelse formanden for UKE de oplysninger, der begrundede størrelsen af taletelefonitermineringstjenester på virksomhedens mobilnet. Formanden for UKE fandt, at dette beløb var uretmæssigt, og indledte en procedure med henblik på at kontrollere de pågældende takster og foretage en tilpasning af disse. Efter at have bemærket, at

Polkomtels faktisk afholdte omkostninger til udbud af mobiltermineringstjenesterne beløb sig til 0,1690 polske zloty (PLN) (ca. 0,0398 EUR) pr. minut, besluttede formanden for UKE at ændre disse takster med henblik på at fremme effektiviteten, skabe holdbar konkurrence og øgede fordele for slutbrugerne i overensstemmelse med telekommunikationslovens artikel 40. Han fastsatte de pågældende takster på grundlag af den gennemsnitlige mobiltermineringstakst for de tre etablerede udbydere, der udøver deres aktiviteter på det polske marked for mobiltelefoni, under hensyntagen bl.a. til den omstændighed, at disse udøver deres aktiviteter på det samme marked, at de råder over ens markedsandele, at de har de samme infrastrukturudbydere, og at de har de samme omkostninger til leje af linjer.

- 16 Formanden for UKE fastsatte således ved afgørelse af 9. december 2009, der blev truffet på grundlag af telekommunikationslovens artikel 40, mobiltermineringstaksten på Polkomtels net til 0,1677 PLN (ca. 0,0395 EUR) pr. minut. Ved denne afgørelse pålagde formanden for UKE også Polkomtel en pligt til årligt at forelægge de oplysninger, der begrundede mobiltermineringstaksterne på virksomhedens net, beregnet på grundlag af de omkostninger, som afholdes i forbindelse med udbuddet af tjenesten.
- 17 Virksomheden anlagde sag til prøvelse af afgørelsen fra formanden for UKE af 9. december 2009 ved Sąd Okręgowy w Warszawie (regional domstol i Warszawa, Polen). Ved dom af 27. maj 2013 gav denne domstol Polkomtel delvist medhold og fastsatte virksomhedens mobiltermineringstakst på dens net til 0,1690 PLN (ca. 0,0398 EUR) pr. minut med den begrundelse, at når en virksomhed, der anses for at have en stærk markedsposition på et bestemt marked, pålægges en forpligtelse til at fastsætte sine mobiltermineringstakster på grundlag af omkostningerne, kan formanden for UKE ikke ændre de takster, som virksomheden har forelagt den, til et niveau, der er lavere end niveauet for de faktiske omkostninger til udbuddet af denne tjeneste.
- 18 Polkomtel og formanden for UKE iværksatte appel af denne dom til Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa, Polen). Ved dom af 7. maj 2014 tog denne ret appellen fra formanden for UKE til følge, ændrede den appellerede dom og forkastede Polkomtels appel. Den pågældende ret fastslog endvidere, at forpligtelsen til årligt at forelægge formanden for UKE de oplysninger, der begrundede omkostningsbaserede mobiltermineringstakster, var lovlig.
- 19 Polkomtel har iværksat kassationsanke til prøvelse af dommen afsagt af Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa) for den forelæggende ret, dvs. Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen).
- 20 Denne sidstnævnte har rejst spørgsmålet om, hvilken fortolkning der skal anlægges af adgangsdirektivets artikel 8 og 13. For det første ønsker den oplyst, om de nationale tilsynsmyndigheder i medfør af artikel 13, stk. 3, udelukkende kan kontrollere de omkostninger, som den udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition, tilskriver de pågældende tjenester, eller om de ligeledes kan kontrollere, at disse omkostninger er økonomisk begrundede. Den har navnlig rejst spørgsmålet på baggrund af stk. 3's andet punktum, om de nationale tilsynsmyndigheder kun kan efterprøve størrelsen af omkostningerne i et begrænset omfang, eller om de endvidere kan ændre størrelsen af de fastsatte priser under henvisning til en faktisk gennemsnitlig pris på markedet. I denne forbindelse er den i tvivl om, hvorvidt en fortolkning af den pågældende artikel 13, som udelukker denne sidstnævnte mulighed, er forenelig med bestemmelserne i samme direktivs artikel 8, stk. 4.
- 21 I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at Polkomtel har gjort gældende, at telekommunikationslovens artikel 40 ved beregningen af priser gør det muligt for en udbyder at tage hensyn til samtlige de omkostninger, der er forbundet med udbuddet af den tjeneste, der er omfattet af forpligtelsen vedrørende omkostningsbaserede priser. Ifølge virksomheden kan de nationale tilsynsmyndigheder ikke anvende kriterierne om effektivitet og holdbar konkurrence, men skal begrænse sig til at tage hensyn til de omkostninger, der rent faktisk er forbundet med udbuddet af den tjeneste, der er omfattet af den pågældende forpligtelse, således at de ikke kan fastsætte taksternes størrelse på et niveau, der er lavere end de faktiske omkostninger.

- 22 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at til trods for forskellen mellem de omkostninger, der er omhandlet i telekommunikationslovens artikel 39, henholdsvis artikel 40, begrænser denne sidstnævnte bestemmelse ikke de nationale tilsynsmyndigheders kompetence til kun at foretage en efterprøvelse af de omkostninger, som den pågældende har taget hensyn til ved fastsættelsen af taksten, men tillader at fastsætte størrelsen af taksterne til et niveau, der er lavere end den berørte udbyders faktiske omkostninger. En sådan fortolkning bidrager ifølge den forelæggende ret til opfyldelse af de mål, der forfølges af EU-lovgiver og lovgiver i Polen, som består i at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence og øgede fordele for forbrugerne.
- 23 For det andet har den forelæggende ret rejst spørgsmålet, om adgangsdirektivets artikel 8, stk. 4, og artikel 13, stk. 3, sammenholdt med artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), skal fortolkes således, at de nationale tilsynsmyndigheder kan pålægge en udbyder en forpligtelse til regelmæssigt at forelægge de oplysninger, der begrunder de omkostningsbaserede takster.
- 24 Den pågældende ret har i denne forbindelse anført, at den hælder til en »funktionel fortolkning« af telekommunikationslovens artikel 40, stk. 2, som ikke indeholder bestemmelse om, med hvilken hyppighed udbyderen skal opfylde pligten til at begrunde størrelsen af de omkostningsbaserede omkostninger. Det kan ifølge den forelæggende ret udledes af bestemmelsen, at de nationale tilsynsmyndigheder kan præcisere den frist, inden for hvilken udbyderen skal opfylde denne forpligtelse, eftersom fastsættelsen af en sådan frist sikrer et minimum af retssikkerhed med hensyn til den hyppighed, hvormed eventuelle ændringer af de anvendte takster skal foretages, vil være forholdsmæssig og ligeledes bidrage til at sikre gennemsigtigheden af de nationale tilsynsmyndigheders akter. Samme ret ønsker oplyst, om en sådan fortolkning af denne bestemmelse i national ret er i overensstemmelse med adgangsdirektivets artikel 13, stk. 3.
- 25 For det tredje ønsker den forelæggende ret oplyst, om adgangsdirektivets artikel 13, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 16, skal fortolkes således, at de nationale tilsynsmyndigheder kan kræve en tilpasning af priser over for en udbyder både i det tilfælde, hvor denne udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition, anvender priser, udbyderen selv har fastsat, og når udbyderen anvender priser, der tidligere er blevet fastsat af myndigheden. Den forelæggende ret har anført, at dens tvivl skyldes den polske version af adgangsdirektivets artikel 13, stk. 3, i henhold til hvilken de nationale tilsynsmyndigheder over for en virksomhed kan kræve, at den fremlægger fuld dokumentation for »de anvendte priser«, og om nødvendigt kan kræve tilpasning af priserne, hvilket lader antyde, at de nationale tilsynsmyndigheder kun kan kræve, at udbyderen tilpasser niveauet for de pågældende priser, såfremt udbyderen allerede er begyndt at anvende de priser, den pågældende har beregnet.
- 26 Det er under disse omstændigheder, at Sąd Najwyższy (øverste domstol) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal adgangsdirektivets artikel 13, sammenholdt med artikel 8, stk. 4, i den oprindelige affattelse, fortolkes således, at de nationale tilsynsmyndigheder, når de pålægger en udbyder med en stærk markedsposition forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser for at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence, har beføjelse til at fastsætte prisen for de tjenesteydelser, der er omfattet af denne forpligtelse, på et niveau, der er lavere end de omkostninger, som udbyderen har afholdt i forbindelse med tjenesteydelsen, som er [kontrolleret] af de nationale tilsynsmyndigheder, og som anerkendes at have en årsagssammenhæng med denne tjenesteydelse?
 - 2) Skal adgangsdirektivets artikel 13, stk. 3, sammenholdt med artikel 8, stk. 4, i den oprindelige affattelse, sammenholdt med artikel 16 i [chartret], fortolkes således, at de nationale tilsynsmyndigheder har beføjelse til at pålægge udbyderen, som er forpligtet til at fastsætte

omkostningsbaserede priser, en forpligtelse til at fastsætte priserne årligt ud fra de seneste omkostningsdata og forelægge den på denne måde fastsatte pris samt omkostningsbegrundelsen for de nationale tilsynsmyndigheder med henblik på kontrol, før prisen introduceres på markedet?

- 3) Skal adgangsdirektivets artikel 13, stk. 3, i den oprindelige affattelse, sammenholdt med artikel 16 i [chartret], fortolkes således, at de nationale tilsynsmyndigheder kun kan forlange, at en udbyder, som er forpligtet til at udbyde omkostningsbaserede priser, skal tilpasse prisen, hvis udbyderen i første omgang selvstændigt har fastsat prisen og er begyndt at anvende den, eller således, at tilsynsmyndighederne også er berettiget til dette, hvis udbyderen ganske vist anvender den pris, som de nationale tilsynsmyndigheder tidligere har fastsat, men det fremgår af omkostningsbegrundelsen for den næste indberetningsperiode, at den pris, som de nationale tilsynsmyndigheder tidligere har fastsat, overstiger udbyderens omkostninger?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 27 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om adgangsdirektivets artikel 8, stk. 4, og artikel 13 skal fortolkes således, at såfremt en udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition på et bestemt marked, af en national tilsynsmyndighed pålægges en pligt til at fastsætte omkostningsbaserede priser, kan den nationale tilsynsmyndighed med henblik på at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence fastsætte priser for de tjenester, der er omfattet af denne forpligtelse, der er lavere end udbyderens faktiske omkostninger i forbindelse med udbuddet af tjenesterne.
- 28 Adgangsdirektivets artikel 8, stk. 2, bestemmer, at såfremt det som resultat af en markedsanalyse, der er foretaget ifølge rammedirektivets artikel 16, fastslås, at en udbyder har en stærk markedsposition på et bestemt marked, pålægger de nationale tilsynsmyndigheder forpligtelserne i adgangsdirektivets artikel 9-13 i fornødent omfang.
- 29 Adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, bestemmer for sin del, at de nationale tilsynsmyndigheder i medfør af bestemmelserne i direktivets artikel 8 kan pålægge forpligtelser vedrørende omkostningsdækning og priskontrol, herunder forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser og udarbejdelse af omkostningsregnskabsystemer i forbindelse med udbud af bestemte former for samtrafik og/eller adgang, såfremt en markedsanalyse viser, at den pågældende udbyder som følge af en utilstrækkelig konkurrence vil kunne opretholde sine priser på et unaturligt højt niveau eller opretholde en prisklemme til skade for slutbrugerne.
- 30 Hverken adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, eller nogen anden bestemmelse præciserer, hvad der skal forstås ved »forpligtelser vedrørende omkostningsdækning og priskontrol«.
- 31 Det skal imidlertid bemærkes, at det følger af udtrykket »herunder« i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, at »forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser« kan udgøre en fremgangsmåde både i forhold til forpligtelser vedrørende omkostningsdækning og i forhold til forpligtelser vedrørende priskontrol. Endvidere og som anført af generaladvokaten i punkt 31 og 32 i forslaget til afgørelse omfatter en »forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser«, henset til den sædvanlige betydning af disse ord, en forpligtelse til omkostningsbaserede priser og ikke en forpligtelse vedrørende dækning af alle opståede omkostninger. En fortolkning af denne bestemmelse, hvorefter der er tale om en forpligtelse til at fastsætte priserne på et niveau, der gør det muligt for den berørte udbyder at dække alle de omkostninger, han har afholdt i forbindelse med udbuddet af den pågældende tjeneste, må derfor forkastes.

- 32 Denne fortolkning af adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, underbygges af den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår. Ud over overskriften på den pågældende artikel 13, som udtrykkeligt omhandler »priskontrol«, henviser direktivets artikel 13, stk. 2, til ikke kun »mekanismer til omkostningsdækning«, men også til »metoder, der kan anvendes til fastlæggelse af priser« af en national tilsynsmyndighed. Endvidere anføres i 20. betragtning til adgangsdirektivet, at inden for rammerne af priskontrol »[kan] [r]eguleringen [...] være forholdsvis beskeden, som f.eks. kravet om rimelige priser for udbydervalg, [...] eller betydeligt tungere, som f.eks. kravet om, at priserne skal være omkostningsbaserede [...]«. Det kan udledes af denne betragtning, at EU-lovgiver overlod de nationale tilsynsmyndigheder et vidt skøn med hensyn til den priskontrol, der kan pålægges i et bestemt tilfælde. I denne forbindelse henviser rammedirektivets artikel 16, stk. 4, sammenholdt med artiklens stk. 2, ligeledes til »passende specifikke forpligtelser«, der bl.a. er omhandlet i adgangsdirektivets artikel 8.
- 33 Hvad angår begrebet »omkostninger« bemærkes, at adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, ikke definerer de omkostninger, som priserne skal baseres på. Det fremgår imidlertid af artiklens stk. 3, at når en udbyder har pligt til at sikre, at priserne er omkostningsbaserede, fastlægger de nationale tilsynsmyndigheder omkostningerne i forbindelse med et effektivt udbud af ydelser og kan med henblik herpå foretage en omkostningsberegning, der er uafhængig af udbyderens omkostningsberegning. Det fremgår ligeledes af den pågældende artikel 13, stk. 1 og 3, sammenholdt med 20. betragtning til adgangsdirektivet, at de nationale tilsynsmyndigheder ved pålæggelsen af forpligtelser vedrørende omkostningsdækningen har pligt til at tage hensyn til en rimelig forrentning af den relevante investerede kapital under hensyn til de risici, der er forbundet hermed.
- 34 I denne henseende præciseres i 20. betragtning til adgangsdirektivet også, at den metode, der anvendes ved omkostningsdækningen, bør afhænge af situationen og tage hensyn til nødvendigheden af at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence og øgede fordele for forbrugerne.
- 35 Adgangsdirektivets artikel 13, stk. 2, pålægger således de nationale tilsynsmyndigheder at sikre, at alle mekanismer til omkostningsdækning eller metoder, der kan anvendes til fastlæggelse af priser, sigter mod at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence og øgede fordele for forbrugerne. Tilsvarende bestemmer direktivets artikel 8, stk. 4, at de forpligtelser, der pålægges i henhold til denne artikel, skal tage udgangspunkt i det konkrete problem, være forholdsmæssige og være berettigede i lyset af de målsætninger, der er fastlagt i rammedirektivets artikel 8. Denne sidstnævnte artikel bestemmer i stk. 2, litra a) og b), at de nationale tilsynsmyndigheder fremmer konkurrencen ved at sikre, at slutbrugerne får maksimalt udbytte for så vidt angår valgmuligheder og pris, og at der i den elektroniske kommunikationssektor hverken hersker konkurrenceforvridning eller -begrænsning.
- 36 Endvidere anføres i henstilling 2009/396, som blev vedtaget med henblik på en gennemførelse af adgangsdirektivets artikel 13, i punkt 1, at de nationale tilsynsmyndigheder ved fastsættelse af forpligtelser vedrørende priskontrol og omkostningsregnskabssystemer i overensstemmelse med denne artikel 13 over for operatører, der af disse myndigheder anses for at have en stærk position på fastnet- og mobiltermineringsengrosmarkederne efter en markedsanalyse, som er udført i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 16, skal fastsætte termineringstakster baseret på de omkostninger, som afholdes af en effektiv operatør.
- 37 I henhold til rammedirektivets artikel 19, stk. 1, skal de nationale tilsynsmyndigheder ved udførelsen af deres opgaver »tage [...] størst muligt hensyn« til disse henstillinger fra Kommissionen, og vælger en national tilsynsmyndighed at undlade at følge en henstilling, underretter den Kommissionen herom og begrundes sin holdning. Det påhviler følgelig i princippet den nationale tilsynsmyndighed, når den fastsætter forpligtelser vedrørende priskontrol og omkostningsregnskaber i henhold til adgangsdirektivets artikel 13, at følge anvisningerne i henstilling 2009/396. En national tilsynsmyndighed kan kun, hvis det som led i vurderingen af en bestemt situation forekommer den, at

den model, som anbefales i denne henstilling, ikke er egnet til omstændighederne, afvige herfra, idet den skal begrunde sin holdning (jf. i denne retning dom af 15.9.2016, Koninklijke KPN m.fl., C-28/15, EU:C:2016:692, præmis 37 og 38).

- 38 Det følger således af rammedirektivets artikel 8, stk. 2, litra a) og b), og artikel 16, stk. 4, sammenholdt med adgangsdirektivets artikel 8, stk. 4, og artikel 13, stk. 1 og 2, at det påhviler de nationale tilsynsmyndigheder, når de pålægger en forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser i henhold til direktivets artikel 13, i princippet at kræve, at termineringstaksterne fastsættes på grundlag af en effektiv udbyders omkostninger, herunder medregnet den rimelige forrentning af den relevante investerede kapital, som adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1 og 3, henviser til.
- 39 Det følger heraf, at de nationale tilsynsmyndigheder efter at have foretaget en kontrol af, om den berørte udbyder har overholdt sin forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser, og besluttet, at det er nødvendigt at kræve en tilpasning af disse priser, kan pålægge denne udbyder at fastsætte priserne på et niveau, der er lavere end udbyderens omkostninger, såfremt disse omkostninger overstiger en effektiv udbyders omkostninger, hvorved disse sidstnævnte skal omfatte en rimelig forrentning af den relevante investerede kapital.
- 40 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at adgangsdirektivets artikel 8, stk. 4, og artikel 13 skal fortolkes således, at når en udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition på et bestemt marked, af de nationale tilsynsmyndigheder pålægges forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser for at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence, har myndighederne beføjelse til at fastsætte prisen for de tjenesteydelser, der er omfattet af denne forpligtelse, på et niveau, der er lavere end de omkostninger, som udbyderen har afholdt i forbindelse med tjenesteydelserne, såfremt disse omkostninger er større end en effektiv udbyders omkostninger, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Det andet spørgsmål

- 41 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om adgangsdirektivets artikel 8, stk. 4, og artikel 13, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 16, skal fortolkes således, at de nationale tilsynsmyndigheder kan pålægge en udbyder, der har en stærk markedsposition på et bestemt marked, og som er undergivet en forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser, årligt at fastsætte priserne ud fra de seneste omkostningsdata og forelægge dem disse priser med henblik på kontrol samt de oplysninger, der begrundes dem, forud for anvendelsen af priserne.
- 42 I denne henseende skal det konstateres, at adgangsdirektivets artikel 8, stk. 2, og artikel 13, stk. 1, som giver de nationale tilsynsmyndigheder mulighed for at pålægge en udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition på et bestemt marked, en forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser, ikke præciserer, om myndighederne, når de pålægger denne forpligtelse, kan fastsætte fremgangsmåden for opfyldelsen af denne forpligtelse og særligt kræve, at udbyderen ajourfører sine priser med en vis hyppighed og forelægger myndighederne de oplysninger, der begrundes de anvendte takster med henblik på en regelmæssig kontrol.
- 43 Adgangsdirektivets artikel 13, stk. 3, bestemmer for sin del i tredje punktum, at de nationale tilsynsmyndigheder kan anmode en udbyder om at fremlægge fuld dokumentation for priserne og om nødvendigt kræve, at priserne tilpasses. Selv om det fremgår af bestemmelsens første punktum, at dette krav kan rettes til en udbyder, som allerede er undergivet en forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser, præciserer den ikke den hyppighed, hvormed den nationale tilsynsmyndighed kan anmode om dokumentation og om nødvendigt kræve en tilpasning af priserne.

- 44 Det følger af disse betragtninger, at EU-lovgiver hverken ønskede at fastlægge fremgangsmåden for opfyldelsen af en forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser i henhold til adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, eller navnlig ikke at fastlægge hyppigheden af ajourføringen fra den udbyder, der er undergivet denne forpligtelse, af de priser, som er genstand for den pågældende forpligtelse, eller regler for hyppigheden af de nationale tilsynsmyndigheders kontrol af overholdelsen af denne forpligtelse.
- 45 Det skal i øvrigt bemærkes, at adgangsdirektivets artikel 8, stk. 4, bestemmer, at de forpligtelser, der pålægges af de nationale tilsynsmyndigheder, herunder de i direktivets artikel 13 fastsatte forpligtelser, skal tage udgangspunkt i det konkrete problem, være forholdsmæssige og begrundede i lyset af de målsætninger, der er fastlagt i rammedirektivets artikel 8, og de kan kun pålægges efter høring i overensstemmelse med artikel 6 og 7 i nævnte direktiv (jf. i denne retning dom af 14.4.2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, præmis 56).
- 46 Det følger heraf, at den hyppighed, hvormed de nationale tilsynsmyndigheder kan anmode om dokumentation og kræve, at de omkostningsbaserede tidligere fastsatte priser tilpasses, skal fastsættes med udgangspunkt i det konkrete problem, skal være forholdsmæssig og tage hensyn til de mål, der er fastlagt i såvel rammedirektivet som adgangsdirektivet. I denne forbindelse og som anført af generaladvokaten i punkt 59 i forslaget til afgørelse er markederne for elektronisk kommunikation kendetegnet ved deres hurtige udvikling som følge af den teknologiske udvikling, således at en forpligtelse til årligt at tilpasse tidligere fastsatte priser kan opfylde disse krav. Som ligeledes bemærket af den forelæggende ret kan denne forpligtelse, der er pålagt den pågældende udbyder, sikre denne udbyder et minimum af retssikkerhed med hensyn til hyppigheden af den eventuelle ændring af størrelsen af de anvendte takster, og pålæggelsen af den pågældende forpligtelse, der samtidigt bidrager til at sikre gennemsigtigheden af de nationale tilsynsmyndigheds akter, kan være forholdsmæssig.
- 47 Følgelig skal det lægges til grund, at de nationale tilsynsmyndigheder kan pålægge en udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition på et bestemt marked, og som er undergivet en forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser, årligt at fastsætte sine priser på grundlag af de seneste oplysninger og forelægge de nationale tilsynsmyndigheder begrundelsen for de pågældende priser, såfremt sådanne forpligtelser tager udgangspunkt i det konkrete problem, er forholdsmæssige og begrundede i lyset af de målsætninger, der er fastlagt i rammedirektivets artikel 8, og særligt dem, der er omhandlet i denne artikels stk. 2, litra a) og b).
- 48 Hvad angår spørgsmålet, om nye forpligtelser kun kan pålægges efter en ny markedsanalyse, skal det konstateres, at rammedirektivets artikel 16, stk. 2, bestemmer, at når en national tilsynsmyndighed i henhold til adgangsdirektivets artikel 8 skal afgøre, om forpligtelser for udbydere skal opretholdes, indføres, ændres eller ophæves, træffer den på grundlag af sin markedsanalyse som omhandlet i direktivets artikel 16, stk. 1, afgørelse om, hvorvidt der reelt er konkurrence på et relevant marked. Det fremgår endvidere i det væsentlige af 15. betragtning til adgangsdirektivet, at indførelsen af en særlig forpligtelse for en udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition på et bestemt marked, ikke kræver en supplerende markedsanalyse, men kun kræver en begrundelse for, at den pågældende forpligtelse er hensigtsmæssig og passende i forhold til det konstaterede problem.
- 49 Det følger heraf som anført af generaladvokaten i punkt 68 og 69 i forslaget til afgørelse, at det ikke er nødvendigt at foretage en ny markedsanalyse, såfremt, som det er tilfældet i hovedsagen, de nationale tilsynsmyndigheder ønsker at pålægge en særlig forpligtelse til opfyldelse af den generelle forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser, der tidligere er blevet pålagt.
- 50 Hvad angår spørgsmålet, om chartrets artikel 16 er til hinder for en mulighed for en national tilsynsmyndighed for at pålægge en udbyder årligt at ajourføre sine priser og lade dem undergive en regelmæssig kontrol, skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at beskyttelsen i henhold til denne bestemmelse omfatter friheden til at udøve økonomisk virksomhed og

handelsvirksomhed, aftalefriheden samt den frie konkurrence. Endvidere omfatter aftalefriheden bl.a. det frie valg af medkontrahent og friheden til at fastsætte prisen for en ydelse. Friheden til at oprette og drive egen virksomhed udgør imidlertid ikke en absolut rettighed, men skal ses i sammenhæng med dens funktion i samfundet (jf. i denne retning dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 42, 43, 45 og den deri nævnte retspraksis, og af 17.10.2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 25 og 28).

- 51 Muligheden for den nationale tilsynsmyndighed for at kræve, at en udbyder årligt ajourfører sine takster og lader dem undergive en regelmæssig kontrol, udgør et indgreb i udøvelsen af den rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 16. Den skal derfor i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, være fastlagt i lovgivningen, respektere det væsentligste indhold af den rettighed, der er sikret ved denne artikel 16, og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet være nødvendig og faktisk svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (jf. i denne retning dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 46-48, og af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 I det foreliggende tilfælde bemærkes for det første, at afgørelsen af 9. december 2009 fra formanden for UKE blev vedtaget i overensstemmelse med den nationale lovgivning, der har til formål at gennemføre bl.a. adgangsdirektivet, og at denne lovgivning tildeler ham en beføjelse til at pålægge forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser og til årligt at tilpasse disse priser. For det andet har pålæggelsen af disse forpligtelser ikke krænket det væsentligste indhold af friheden til at udøve erhvervsvirksomhed, eftersom den pågældende udbyder stadig kunne udbyde de pågældende tjenester efter pålæggelsen af de pågældende forpligtelser. For det tredje opfylder de mål af almen interesse, som forfølges, Unionens mål, såsom fremme af konkurrencen og af unionsborgernes interesser, som er omhandlet i adgangsdirektivets artikel 8, stk. 2 og 4, og artikel 13, stk. 1. Særligt skal den forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser og til årligt at tilpasse disse priser som omhandlet i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, være til hinder for, at de pågældende udbydere kan opretholde deres priser på et unaturligt højt niveau eller opretholde en prisklemme til skade for slutbrugerne. For det fjerde hvad angår undersøgelsen af behovet for sådan en foranstaltning, som omfatter en undersøgelse af foranstaltningens forholdsmæssighed, og som påhviler den nationale ret, svarer den til den efterprøvelse af overholdelsen af de betingelser, som er fastsat i adgangsdirektivets artikel 8, stk. 4.
- 53 Det tilkommer således den nationale ret at efterprøve, om forpligtelsen til årligt at tilpasse priserne er i overensstemmelse med det krav om forholdsmæssighed, der er omhandlet i adgangsdirektivets artikel 8, stk. 4, for så vidt som denne forpligtelse er nødvendig for at nå de mål af almen interesse, som er nævnt i den foregående præmis.
- 54 Det følger heraf, at med forbehold for denne efterprøvelse er chartrets artikel 16 ikke til hinder for en mulighed for en national tilsynsmyndighed for af en udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition på et bestemt marked, at kræve en årlig ajourføring af udbyderens takster og at undergive dem regelmæssig kontrol.
- 55 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at adgangsdirektivets artikel 8, stk. 4, og artikel 13, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 16, skal fortolkes således, at de nationale tilsynsmyndigheder har beføjelse til at pålægge en udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition på et bestemt marked, og som er forpligtet til at fastsætte omkostningsbaserede priser, at fastsætte sine priser årligt ud fra de seneste omkostningsdata og forelægge dem samt de oplysninger, der begrundes dem, forud for anvendelsen af priserne for de nationale tilsynsmyndigheder med henblik på kontrol, forudsat at sådanne forpligtelser tager udgangspunkt i det konkrete problem, er forholdsmæssige og berettigede i lyset af de målsætninger, der er fastlagt i rammedirektivets artikel 8, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Det tredje spørgsmål

- 56 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at det tredje spørgsmål hviler på en forudsætning om, at ordlyden af adgangsdirektivets artikel 13, stk. 3, tredje punktum, i den polske sprogversion (*»Krajowe organy regulacyjne mogą zażądać od danego operatora całościowego uzasadnienia stosowanych cen, a w razie potrzeby – odpowiedniego dostosowania tych cen«*) er forskellig fra de øvrige sprogversioner. I den polske version antyder sætningen nemlig, at de nationale tilsynsmyndigheder af en udbyder først kan kræve, at udbyderen tilpasser sine omkostningsbaserede priser, når udbyderen allerede er begyndt at anvende dem.
- 57 Under disse omstændigheder skal den forelæggende rets tredje spørgsmål forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om adgangsdirektivets artikel 13, stk. 3, skal fortolkes således, at når en forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser pålægges en udbyder på grundlag af direktivets artikel 13, kan denne udbyder kun pålægges en forpligtelse til at tilpasse priserne, efter at den pågældende udbyder er begyndt at anvende de omkostningsbaserede omkostninger, eller om det ligeledes er tilfældet inden en sådan anvendelse.
- 58 Det bemærkes, at sprogversionerne af adgangsdirektivets artikel 13, stk. 3, tredje punktum, bl.a. den tyske (*»Die nationalen Regulierungsbehörden können von einem Betreiber die umfassende Rechtfertigung seiner Preise und gegebenenfalls deren Anpassung verlangen«*), den engelske (*»National regulatory authorities may require an operator to provide full justification for its prices, and may, where appropriate, require prices to be adjusted«*), den franske (*»Les [ARN] peuvent demander à une entreprise de justifier intégralement ses prix et, si nécessaire, en exiger l'adaptation«*) og den italienske (*»Le autorità nazionali di regolamentazione possono esigere che un operatore giustifichi pienamente i propri prezzi e, ove necessario, li adegui«*), taler for, at bestemmelsen skal fortolkes således, at priserne ikke nødvendigvis allerede skal være anvendt af den berørte udbyder, inden de nationale tilsynsmyndigheder i givet fald pålægger denne udbyder at tilpasse priserne.
- 59 Det følger af Domstolens faste praksis, at den formulering, der er anvendt i en af sprogversionerne af en EU-retlig bestemmelse, ikke kan tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. EU-bestemmelserne skal nemlig fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle Unionens sprog. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af en EU-retlig tekst skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (dom af 1.3.2016, Alo og Osso, C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 I denne henseende bemærkes for det første, at mens adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, giver de nationale tilsynsmyndigheder mulighed for at forpligte udbyderne til at anvende omkostningsbaserede priser, giver samme artikels stk. 3, idet den giver de nationale tilsynsmyndigheder ret til at kræve, at den berørte udbyder fremlægger fuld dokumentation for sine priser og om fornødent kræve en tilpasning af priserne, myndighederne de nødvendige redskaber for at sikre gennemførelsen af denne ret, og at udbyderen faktisk anvender omkostningsbaserede priser.
- 61 For det andet har de nationale tilsynsmyndigheder i henhold til rammedirektivets artikel 8, stk. 1, under udførelsen af de i rammedirektivet og særligt i adgangsdirektivet omhandlede tilsynsopgaver ret til at træffe alle rimelige foranstaltninger med henblik på opfyldelse af målene i rammedirektivets artikel 8, stk. 2, herunder navnlig at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence og øgede fordele for slutbrugerne. Anvendelsen af de foranstaltninger, der er fastsat i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 3, tredje punktum, gør det således muligt for de nationale tilsynsmyndigheder ved at anmode om fremlæggelse af fuld dokumentation for priserne og om nødvendigt kræve, at priserne tilpasses, at sikre, at de mål, der er omhandlet i rammedirektivets artikel 8, stk. 2, og artikel 13, stk. 1 og 2, forfølges.

- 62 Disse mål ville ikke altid kunne nås, såfremt de nationale tilsynsmyndigheder udelukkende kunne anmode den pågældende udbyder om at fremlægge fuld dokumentation for sine priser og om fornødent kræve en tilpasning af priserne i det tilfælde, hvor priserne allerede anvendes.
- 63 Følgelig skal det tredje spørgsmål besvares med, at adgangsdirektivets artikel 13, stk. 3, skal fortolkes således, at når en udbyder pålægges en forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser i henhold til direktivets artikel 13, stk. 1, kan denne udbyder pålægges en forpligtelse til at tilpasse sine priser, inden eller efter den pågældende udbyder er begyndt at anvende priserne.

Sagsomkostninger

- 64 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 sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parterers 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 8, stk. 4, og artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) skal fortolkes således, at når en udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition på et bestemt marked, af de nationale tilsynsmyndigheder pålægges forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser for at fremme effektiviteten og skabe holdbar konkurrence, har myndighederne beføjelse til at fastsætte prisen for de tjenesteydelser, der er omfattet af denne forpligtelse, på et niveau, der er lavere end de omkostninger, som udbyderen har afholdt i forbindelse med tjenesteydelserne, såfremt disse omkostninger er større end en effektiv udbyders omkostninger, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.
- 2) Artikel 8, stk. 4, og artikel 13, stk. 3, i direktiv 2002/19, sammenholdt med artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at en national tilsynsmyndighed har beføjelse til at pålægge en udbyder, der anses for at have en stærk markedsposition på et bestemt marked, og som er forpligtet til at fastsætte omkostningsbaserede priser, at fastsætte sine priser årligt ud fra de seneste omkostningsdata og forelægge dem samt de oplysninger, der begrundes dem, forud for anvendelsen af priserne for de nationale tilsynsmyndigheder med henblik på kontrol, forudsat at sådanne forpligtelser tager udgangspunkt i det konkrete problem, er forholdsmæssige og begrundede i lyset af de målsætninger, der er fastlagt i artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet), hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.
- 3) Artikel 13, stk. 3, i direktiv 2002/19 skal fortolkes således, at når en udbyder pålægges en forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser i henhold til direktivets artikel 13, stk. 1, kan denne udbyder pålægges en forpligtelse til at tilpasse sine priser, inden eller efter den pågældende udbyder er begyndt at anvende priserne.

Underskrifter