



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

9. oktober 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — direktiv 2002/22/EF — artikel 32 — supplerende obligatoriske tjenester — kompensationsordning for omkostningerne forbundet med at varetage disse tjenester — begrebet »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF — Domstolen ikke kompetent«

I sag C-222/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Teleklagenævnet (Danmark) ved afgørelse af 22. april 2013, indgået til Domstolen den 25. april 2013, i sagen:

TDC A/S

mod

Erhvervsstyrelsen,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (refererende dommer) og C.G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 19. marts 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- TDC A/S ved advokat O. Spiermann
- Erhvervsstyrelsen ved advokat J. Pinborg
- den danske regering, først ved V. Pasternak Jørgensen, derefter ved C. Thorning, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne J. Pinborg og P. Biering
- Europa-Kommissionen, først ved M. Simonsen, derefter ved L. Nicolae og G. Conte, som befuldmægtigede,

* Processprog: dansk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. juni 2014,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 32 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet) (EFT L 108, s. 51), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25. november 2009 (EUT L 337, s. 11, herefter »forsyningspligtdirektivet«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem TDC A/S (herefter »TDC«) og Erhvervsstyrelsen vedrørende afslag på en anmodning om kompensation for omkostningerne forbundet med at varetage supplerende obligatoriske tjenester.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Forsyningspligtdirektivets artikel 1 med overskriften »Anvendelsesområde og formål« bestemmer i stk. 1:

»Inden for rammerne af [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2002/21/EF [af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester] (rammedirektivet) [(EFT L 108, s. 33)] vedrører nærværende direktiv udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester til slutbrugere. Formålet er, gennem effektiv konkurrence og valgmuligheder, at sikre, at offentligt tilgængelige tjenester af høj kvalitet er tilgængelige i hele [Den Europæiske Union], samt at tage højde for de tilfælde, hvor slutbrugernes behov ikke opfyldes tilfredsstillende af markedet. Direktivet indeholder desuden bestemmelser om visse aspekter af terminaludstyr, herunder bestemmelser, der har til formål at lette adgangen for handicappede slutbrugere.«
- 4 Forsyningspligtdirektivets artikel 32 med overskriften »Supplerende obligatoriske tjenester« bestemmer:

»Medlemsstaterne kan vælge at stille supplerende tjenester, der ikke er omfattet af forsyningspligten som defineret i kapitel II, til rådighed for offentligheden på deres område, men de kan i så tilfælde ikke pålægge en kompensationsordning, der omfatter bestemte virksomheder.«

Dansk ret

- 5 Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, gennemførte forsyningspligtdirektivet i dansk ret.
- 6 Ifølge Teleklagenævnet bestemte § 16, stk. 2, i denne lov, i den affattelse, som er kodificeret ved lovbekendtgørelse nr. 780 af 28. juni 2007 og ændret ved lov nr. 1412 af 27. december 2008 (herefter »loven af 2007«), at følgende ydelser skulle sikres gennem udpegning af en eller flere forsyningspligtudbydere: fastnettelefoni, Integrated Services Digital Network (ISDN)-tjenester, faste kredsløb, handicapydelse, nummeroplysningstjenester og sikkerhedstjenester.

- 7 Det fremgår ligeledes af forelæggelsesafgørelsen, at § 20 i loven af 2007 indeholdt regler om kompensation for underskud ved udbud af forsyningspligt. Disse regler er gengivet med i det væsentlige samme indhold i lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester af 3. marts 2011 (herefter »lov nr. 169«).
- 8 Efter at Europa-Kommissionen havde sendt Kongeriget Danmark en åbningsskrivelse og en begrundet udtalelse, blev lov nr. 169 ændret ved lov nr. 250 af 31. marts 2012 og giver nu mulighed for, at den pågældende virksomhed kan opnå dækning af underskud opstået efter den 1. april 2012 på de maritime nød- og sikkerhedstjenester uden modregning af overskud på andre tjenester, som er omfattet af virksomhedens forsyningspligt.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 9 TDC, som, indtil det blev privatiseret i 1997, var ejet af staten, er den største operatør i sektoren for elektroniske kommunikationstjenester i Danmark.
- 10 TDC har siden 1998 været pålagt at varetage de maritime nød- og sikkerhedstjenester i Danmark og Grønland. Disse tjenester gør det muligt for skibe at tilkalde assistance, hvis de kommer i nød. Desuden udbyder TDC i Danmark tjenester, der er omfattet af forsyningspligt efter forsyningspligtdirektivets kapitel II, herunder bl.a. basal telefoni.
- 11 I henhold til loven af 2007 kunne TDC kun få kompensation for de udgifter, der var forbundet med varetagelsen af de nævnte maritime nød- og sikkerhedstjenester, hvis TDC samlet set havde et underskud på levering af tjenester omfattet af forsyningspligt og supplerende obligatoriske tjenester under ét.
- 12 TDC, som gjorde gældende, at denne lov ikke var i overensstemmelse med forsyningspligtdirektivets artikel 32, indgav en klage til Kommissionen. Efter flere meningsudvekslinger med de danske myndigheder og TDC sendte Kommissionen Kongeriget Danmark en åbningsskrivelse og en begrundet udtalelse, henholdsvis den 27. januar og den 29. september 2011.
- 13 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, besluttede Kongeriget Danmark at ændre de pågældende danske bestemmelser med virkning fra den 1. april 2012. Fra denne dato skal staten afholde omkostningerne forbundet med varetagelsen af de maritime nød- og sikkerhedstjenester i Danmark og Grønland. Kommissionen anlagde på baggrund heraf ikke en traktatbrudssag mod denne medlemsstat.
- 14 Efter de nævnte ændringer foreskriver de danske bestemmelser, at staten kompenserer for nettoomkostningerne forbundet med varetagelsen af de maritime nød- og sikkerhedstjenester, uanset om de andre forpligtelser, der er omfattet af forsyningspligten, resulterer i et overskud eller i et underskud.
- 15 Den 29. juli 2011 indgav TDC en ansøgning til Erhvervsstyrelsen om kompensation for udgifter forbundet med varetagelse af de maritime nød- og sikkerhedstjenester i 2010. Den 26. september 2011 indgav TDC en tilsvarende ansøgning for 2007-2009.
- 16 Den 24. november 2011 meddelte Erhvervsstyrelsen afslag på ansøgningerne om kompensation bl.a. med henvisning til, at kravet for 2007 var forældet, at ansøgningsfristen for 2008 og 2009 var udløbet, og at loven af 2007, som på dette tidspunkt var gældende, ikke gav hjemmel til at imødekomme ansøgningen for 2010 uden modregning af overskud fra tjenester, der er omfattet af forsyningspligt efter forsyningspligtdirektivets kapitel II.

- 17 TDC indbragte Erhvervsstyrelsens afgørelser om afslag på selskabets ansøgninger for Teleklagenævnet, som ved en afgørelse af 17. september 2012 bekræftede Erhvervsstyrelsens afgørelser vedrørende ansøgningerne om kompensation for 2007-2009.
- 18 For så vidt angår ansøgningen om kompensation for 2010 har Teleklagenævnet besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er [forsyningspligtdirektivet], herunder artikel 32, til hinder for, at en medlemsstat fastsætter regler om, at en virksomhed ikke har krav på særskilt dækning fra medlemsstaten af nettoomkostningerne ved varetagelse af en supplerende obligatorisk tjeneste, der ikke er omfattet af direktivets kapitel II, i det omfang virksomhedens overskud på andre tjenester, der er omfattet af virksomhedens forsyningspligt efter direktivets kapitel II, overstiger underskuddet forbundet med varetagelsen af den supplerende obligatoriske tjeneste?
 - 2) Er forsyningspligtdirektivet til hinder for, at en medlemsstat fastsætter regler om, at virksomheder kun har krav på dækning fra medlemsstaten af nettoomkostningerne ved varetagelse af supplerende obligatoriske tjenester, der ikke er omfattet af direktivets kapitel II, hvis nettoomkostningerne udgør en urimelig byrde for virksomhederne?
 - 3) Såfremt spørgsmål 2 besvares benægtende, kan medlemsstaten bestemme, at der ikke foreligger en urimelig byrde ved varetagelse af en supplerende obligatorisk tjeneste, der ikke er omfattet af direktivets kapitel II, hvis virksomheden samlet set har opnået overskud ved varetagelsen af alle de tjenester, hvor virksomheden er pålagt forsyningspligt, herunder ved levering af de tjenester som virksomheden også ville have leveret uden pålægget om forsyningspligt?
 - 4) Er forsyningspligtdirektivet til hinder for, at en medlemsstat fastsætter regler om, at en udpeget virksomheds nettoomkostninger ved varetagelsen af forsyningspligt i henhold til direktivets kapitel II beregnes på grundlag af samtlige indtægter og samtlige omkostninger, der er forbundet med levering af den pågældende ydelse, herunder de indtægter og omkostninger virksomheden også ville have haft uden at være pålagt forsyningspligt?
 - 5) Påvirker det besvarelsen af spørgsmål 1-4, hvis en supplerende obligatorisk tjeneste pålægges udført i Grønland, der i henhold til [EUF-traktatens] bilag II er et oversøisk land eller territorium, når pålægget meddeles af danske myndigheder til en virksomhed, der er etableret i Danmark, og virksomheden ikke i øvrigt har aktiviteter i Grønland?
 - 6) Hvilken betydning har artikel 107, stk. 1, [TEUF] og 108, stk. 3, TEUF samt Kommissionens afgørelse [2012/21/EU] af 20. december 2011 om anvendelse af bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, TEUF på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse [(EUT 2012 L 7, s. 3)] for besvarelsen af spørgsmål 1-5?
 - 7) Hvilken betydning har princippet om mindst mulig konkurrenceforvridning i bl.a. forsyningspligtdirektivets artikel 1, stk. 2, artikel 3, stk. 2, og præambelens betragtning 4, 18, 23 og 26 samt i bilag IV, del B, for besvarelsen af spørgsmål 1-5?
 - 8) Såfremt bestemmelser i forsyningspligtdirektivet er til hinder for nationale ordninger som nævnt i spørgsmål 1, 2 og 4, har disse bestemmelser eller hindringer da direkte virkning?»

Domstolens kompetence

- 19 Kommissionen har rejst tvivl om Teleklagenævnets egenskab af ret som omhandlet i artikel 267 TEUF, idet Kommissionen har anført, at dette organ ikke opfylder alle de i Domstolens praksis fastsatte kriterier for at kunne anses for en ret. Kommissionen har for det første fremhævet, at indledningen af en procedure for dette organ ikke er obligatorisk, idet klager over Erhvervsstyrelsens afgørelser kan indbringes enten for Teleklagenævnet eller direkte for domstolene. For det andet indeholder de danske bestemmelser ingen særlige garantier med hensyn til afsættelse af Teleklagenævnets medlemmer eller annullation af udnævnelsen af de sidstnævnte, og de er derfor ikke egnede til at hindre utilbørlige indgreb og pres fra den udøvende magt over for dette organs medlemmer.
- 20 Teleklagenævnet har i forelæggelsesafgørelsen givet udtryk for den opfattelse, at det opfylder alle de i Domstolens praksis fastlagte kriterier for at anse et organ i en medlemsstat for en ret som omhandlet i artikel 267 TEUF.
- 21 Teleklagenævnet har for det første anført, at det er et offentligt, permanent og tvistløsende organ, som blev oprettet ved lov nr. 169, og at dets virksomhed er nærmere reguleret i bekendtgørelse nr. 383 af 21. april 2011.
- 22 Teleklagenævnet har for det andet præciseret, at det træffer endelig afgørelse i administrative sager vedrørende klager over afgørelser truffet af Erhvervsstyrelsen, og at dets afgørelser er bindende for parterne, medmindre disse anlægger sag ved de almindelige domstole inden for otte uger. Erhvervsstyrelsen kan i princippet ikke anlægge sag til prøvelse af Teleklagenævnets afgørelser for de almindelige domstole.
- 23 Teleklagenævnet har for det tredje anført, at nævnets medlemmer udpeges af erhvervs- og vækstministeren for en periode på fire år, og at deres mandat kan forlænges. Denne minister kan blandt nævnets medlemmer udpege en jurist som næstformand, der kan træde til ved formandens forfald eller inhabilitet. De nævnte medlemmer er personligt og fagligt uafhængige af forvaltningen og er ikke underlagt nogen instruktionsbeføjelse fra nævnte minister. Teleklagenævnet er sammensat af en formand, der skal være jurist, og fire til seks medlemmer. Nævnet træffer afgørelse ved simpelt flertal, og ved stemmelighed er formandens stemme udslagsgivende.
- 24 Teleklagenævnet har for det fjerde anført, at proceduren for nævnet udelukkende er skriftlig, men at det skal tilstræbes, at parterne kan afgive indlæg med henblik på at belyse alle relevante omstændigheder i sagen i overensstemmelse med kontradiktionsprincippet.
- 25 Teleklagenævnet er således oprettet ved lov, har permanent karakter, dets medlemmers uafhængighed er uomtvistelig, det virker som obligatorisk retsinstans, og det anvender retsregler og en procedure som den, der gælder for de almindelige domstole under overholdelse af kontradiktionsprincippet.
- 26 Den danske regering har som svar på et spørgsmål fra Domstolen anført, at Teleklagenævnet skal anses for en ret som omhandlet i artikel 267 TEUF. Den danske regering har fremhævet, at dette organ opfylder kriterierne om at være oprettet ved lov, have permanent karakter og træffe afgørelser på grundlag af retsregler. Den danske regering har videre anført, at selv om betingelserne for afsættelse af dette organs medlemmer ganske vist ikke specifikt er defineret i den danske lovgivning, er disse medlemmer beskyttet mod en afsættelse, som er vilkårlig og udtryk for misbrug, i henhold til de almindelige forvaltningsretlige og arbejdsretlige bestemmelser. Denne regering har i retsmødet fremhævet, at den person, som har kompetence til at udnævne nævnets medlemmer, dvs. erhvervs- og vækstministeren, også har kompetence til at afsætte dem.
- 27 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at Domstolen for at bedømme, om det organ, der forelægger en sag, er en »ret« i artikel 267 TEUF's forstand – et spørgsmål, som alene skal afgøres på grundlag af EU-retten – tager en hel række forhold i betragtning, bl.a. om organet er oprettet ved lov,

har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, og om det er uafhængigt (jf. bl.a. dom Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, præmis 38, og kendelse Merck Canada, C-555/13, EU:C:2014:92, præmis 16).

- 28 Kriteriet om Teleklagenævnets uafhængighed skal behandles først.
- 29 Begrebet uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelse af dømmende myndighed, indebærer først og fremmest, at det pågældende organ er udenforstående i forhold til den myndighed, som har truffet den omtvistede afgørelse (dom RTL Belgium, C-517/09, EU:C:2010:821, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Dette begreb omfatter to aspekter. Det første, eksterne, aspekt forudsætter, at organet er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dets medlemmers uafhængige bedømmelse af de tvister, de får forelagt, i fare (jf. i denne retning domme Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 51, og Torresi, C-58/13 og C-59/13, EU:C:2014:2088, præmis 18).
- 31 Det andet, interne, aspekt hænger sammen med begrebet upartiskhed og vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand. Dette aspekt fordrer objektivitet og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald ud over den strikte anvendelse af retsregler (dom Wilson, EU:C:2006:587, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Disse garantier for uafhængighed og upartiskhed forudsætter, at der findes regler – om bl.a. organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (dom Wilson, EU:C:2006:587, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis). Med henblik på at opfylde kravet om organets uafhængighed kræves det navnlig ifølge retspraksis, at de tilfælde, hvor et organs medlemmer kan afsættes, er præciseret udtrykkeligt i lovbestemmelser (dom D. og A., C-175/11, EU:C:2013:45, præmis 97, og kendelse Pilato, C-109/07, EU:C:2008:274, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Det skal i den foreliggende sag med hensyn til bestemmelserne om udnævnelse af Teleklagenævnets medlemmer bemærkes, at det bl.a. fremgår af den danske regerings indlæg, at disse medlemmer udpeges af erhvervs- og vækstministeren for en periode på fire år, og at deres mandat kan forlænges.
- 34 For så vidt angår spørgsmålet om afsættelse af Teleklagenævnets medlemmer har den danske regering i retsmødet bekræftet, at disse kan afsættes af nævnte minister, som også har kompetence til at udnævne dem.
- 35 Det fremgår således af forelæggelsesafgørelsen og af den danske regerings indlæg, at selv om de danske bestemmelser foreskriver en særlig procedure med hensyn til afsættelse af dommere ved de almindelige domstole, kan Teleklagenævnets medlemmer afsættes, og betingelserne for deres afsættelse er ikke gjort til genstand for særlige bestemmelser, idet det alene er de almindelige forvaltningsretlige og arbejdsretlige bestemmelser, som finder anvendelse i tilfælde af en afsættelse, som er udtryk for misbrug.
- 36 Der er således intet, der tyder på, at afsættelse af Teleklagenævnets medlemmer er omgærdet af særlige garantier, der gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra (jf. analogt kendelse Pilato, EU:C:2008:274, præmis 28).

- 37 Som det desuden fremgår af de sagsakter som Domstolen er i besiddelse af, kan en klage over en afgørelse fra Teleklagenævnet indbringes for de almindelige domstole. Indgives en sådan klage, har Teleklagenævnet egenskab af sagsøgt. En sådan deltagelse fra Teleklagenævnets side i en procedure, hvorved nævnets egen afgørelse anfægtes, indebærer, at Teleklagenævnet, når det træffer den nævnte afgørelse, ikke udgør en udenforstående i forhold til de foreliggende interesser og derfor ikke besidder den upartiskhed, som kræves (jf. i denne retning dom RTL Belgium, EU:C:2010:821, præmis 47). Denne organisering af klage- og søgsmålsadgang med hensyn til en afgørelse fra Teleklagenævnet fremhæver den ikke-retslige karakter af de afgørelser, der træffes af dette organ (jf. analogt kendelse MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, præmis 19).
- 38 Det må på baggrund af samtlige de foregående betragtninger, og uden at det er nødvendigt at undersøge, om Teleklagenævnet opfylder de øvrige kriterier, som gør det muligt at bedømme, om dette organ skal anses for en ret som omhandlet i artikel 267 TEUF, fastslås, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 39 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 (Tredje Afdeling) for ret:

Den Europæiske Unions Domstol har ikke kompetence til at besvare de spørgsmål, som Teleklagenævnet (Danmark) har forelagt i dets afgørelse af 22. april 2013.

Underskrifter