

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 9 december 2004¹

1. Met de onderhavige prejudiciële verwijzing verzoekt het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) het Hof artikel 11, lid 2, van richtlijn 97/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 april 1997 betreffende een gemeenschappelijk kader voor algemene machtigingen en individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten², uit te leggen.

I — Toepasselijke bepalingen

A — *Het gemeenschapsrecht: richtlijn 97/13*

1. Inleiding

2. Dit verwijzende gerecht wenst te vernemen of de nationale regelgevende instanties³ voor de toewijzing van telefoonnummers aan nieuwe ondernemers een vergoeding mogen verlangen die gerelateerd is aan hun economische waarde, ofschoon de onderneming met een machtspositie op de betrokken markt de telefoonnummers van haar rechtsvoorganger, de voormalige staatsmonopolist, kosteloos heeft overgenomen.

3. In de loop van de jaren 90 is telecommunicatie één van de motoren van de economie geworden met een aanzienlijk groeipotentieel. De technologische ontwikkeling heeft geleid tot de invoering van nieuwe diensten, voornamelijk op het gebied van mobiele en satelliettelefonie, met gebruikmaking van digitale techniek, waarin de vooruitgang op het gebied van multimediacommunicatie de weg heeft geopend voor een grote verscheidenheid van diensten.⁴

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — PB L 117, blz. 15, hierna: „richtlijn”.

3 — Volgens artikel 2, lid 1, van de richtlijn betreft het functioneel onafhankelijke organisaties belast met het opstellen van en het toezicht op de naleving van machtigingen.

4 — Voor een beknopt maar nuttig overzicht van deze ontwikkeling raadplege men de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Overleg over het *Groenboek inzake de liberalisering van telecommunicatie infrastructuur en kabeltelevisienetwerken*, Brussel, 3 mei 1995, COM (95) 158 def.

4. Aangezien de Europese Gemeenschap alle voorwaarden voor een dergelijke ontwikkeling vervulde, besloten haar instellingen deze sector te liberaliseren; de Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft namelijk de vestiging van één interne markt voorgesteld in een in 1987 gepubliceerd groenboek, waarin zij alle marktdeelnemers opriep deel te nemen aan een gedachtewisseling over dit onderwerp en zich voorstander toonde van een geleidelijke openstelling van deze sector, waarbij eveneens het recht van de burgers om van de moderne communicatiesystemen gebruik te maken, moest worden gewaarborgd.⁵

5. De invoering van de gewenste flexibiliteit betekende evenwel niet dat aan de lidstaten de controlebevoegdheden waarover zij beschikten op grond van de desbetreffende goedkeuringsprocedures, zou worden ontnomen. In een ander groenboek⁶ was de Commissie juist van mening dat deze procedures er wezenlijk toe bijdragen gunstige voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling van de mededinging, door bij de verlening van de vergunningen dezelfde beginselen toe te passen.

6. Zoals ik heb benadrukt in de conclusie in de gevoegde zaken Albacom en Infostrada⁷,

voorzag de richtlijn daartoe in een gemeenschappelijk kader, berustende op de beginselen van evenredigheid, doorzichtigheid en non-discriminatie, met het oog op het creëren van een met de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting verenigbare regelgeving (eerste, tweede, vierde en elfde overweging van de considerans; artikel 3, lid 2).

7. Dienovereenkomstig is de door de richtlijn ingevoerde regeling vooral gericht op het vrij verrichten van telecommunicatiediensten en de liberalisering van de exploitatie van de netten. Het is de wens van de gemeenschapswetgever dat deze diensten zonder belemmering of, in voorkomend geval, krachtens algemene machtigingen⁸ kunnen worden verricht en gebruikt, en dat individuele vergunningen⁹ alleen nog bij wijze van uitzondering of ter aanvulling van algemene machtigingen worden verleend.

5 — *Groenboek over de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt voor telecommunicatiediensten en -apparatuur*, Brussel, 16 december 1987, COM (87) 290 def., blz. 6, 16 e.v. van de samenvatting.

6 — *Groenboek inzake de liberalisering van telecommunicatie-infrastructuur en kabeltelevisienetwerken* — Deel II, Brussel, 25 januari 1995, COM (94) 682 def., blz. 61 e.v. Zie eveneens de Mededeling van de Commissie „Naar een nieuw regelgevingskader voor elektronische communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten — Herziening van de communicatieregelgeving 1999”, Brussel, 10 november 1999, COM (1999) 539 def., blz. 25.

7 — Conclusie van 12 december 2002 in de gevoegde zaken C-292/01 en C-203/01 (arrest van 18 september 2003, Jurispr. blz. I-9449), waarvan de punten 2-7 bijna letterlijk overeenstemmen met de punten 6-11 van deze conclusie.

8 — Volgens artikel 2, lid 1, sub a, eerste streepje, van de richtlijn wordt onder algemene machtiging verstaan „iedere machtiging, ongeacht of deze voortvloeit uit een 'categorale vergunning' dan wel uit algemene wetgeving en ongeacht of dergelijke regelgeving registratie vergt, waarbij de betrokken onderneming geen uitdrukkelijk besluit van de nationale regelgevende instantie behoeft te verkrijgen voordat zij de aan de machtiging ontleende rechten mag uitoefenen”.

9 — De individuele vergunning is een machtiging „die door een nationale regelgevende instantie wordt verleend en waarbij aan een onderneming specifieke rechten worden verleend of waarbij de activiteiten van die onderneming aan specifieke verplichtingen worden onderworpen die in voorkomend geval de algemene machtiging aanvullen, en waarbij de onderneming niet gerechtigd is de desbetreffende rechten uit te oefenen alvorens zij het door de nationale regelgevende instantie genomen besluit heeft ontvangen” (artikel 2, lid 1, sub a, tweede streepje, van de richtlijn).

8. Ten behoeve van deze liberaliseringsregeling geeft de richtlijn als richtsnoer dat de lidstaten het aantal individuele vergunningen die zij mogen verlenen, niet beperken, behalve wanneer zulks noodzakelijk is om het efficiënte gebruik van radiofrequenties te waarborgen, dan wel voor de tijd die nodig is om voldoende nummers beschikbaar te stellen. Elke onderneming die voldoet aan de door de lidstaten gestelde voorwaarden, heeft dus van rechtswege recht op een individuele vergunning (artikelen 10, lid 1, en 9, lid 3).

2. Fiscale bepalingen

9. In dezelfde lijn beogen de artikelen 6 en 11 van de richtlijn de mededinging op de telecommunicatiemarkt te stimuleren en te verhinderen dat de ondernemingen meer beperkingen of lasten worden opgelegd dan nodig.¹⁰ Aldus wordt het evenredigheidsbeginsel in acht genomen. Het kopje van deze artikelen luidt „Vergoedingen en heffingen voor algemene machtigingsprocedures” respectievelijk „Vergoedingen en heffingen voor individuele vergunningen”.

10. Artikel 6 van de richtlijn bepaalt:

„[...]

10 — De voorwaarden die aan de machtigingen kunnen worden verbonden, worden genoemd in de bijlage bij de richtlijn.

Ongeacht de financiële bijdragen aan de verstrekking van universele diensten overeenkomstig de bijlage, dragen de lidstaten er zorg voor dat iedere vergoeding die van ondernemingen als onderdeel van machtigingsprocedures wordt verlangd, uitsluitend is bedoeld om de administratiekosten te dekken die voortvloeien uit de afgifte, het beheer, de controle en het toezicht op de naleving van het toepasselijke stelsel voor algemene machtigingen. Deze vergoedingen dienen op geëigende wijze en met voldoende bijzonderheden te worden bekendgemaakt zodat deze informatie gemakkelijk toegankelijk is.”

11. Artikel 11 van de richtlijn luidt als volgt:

„[...]

1. De lidstaten dragen er zorg voor dat iedere vergoeding die van ondernemingen als onderdeel van machtigingsprocedures wordt verlangd, uitsluitend strekt tot dekking van de administratiekosten die voortvloeien uit de afgifte van, het beheer van, de controle van en het toezicht op de naleving van de toepasselijke individuele vergunningen. Vergoedingen voor een individuele vergunning dienen in verhouding te staan tot het ermee gepaard gaande werk en op geëigende wijze en met voldoende bijzonderheden te worden bekendgemaakt, zodat deze informatie gemakkelijk toegankelijk is.

2. Indien gebruik moet worden gemaakt van schaarse hulpbronnen, kunnen de lidstaten, in weerwil van lid 1, hun nationale regelgevende instanties toestaan heffingen te innen om een optimaal gebruik van deze hulpbronnen te waarborgen. Die heffingen dienen niet-discriminerend te zijn en met name rekening te houden met de noodzaak de ontwikkeling van innovatieve diensten en concurrentie te bevorderen.”

14. De bijlage bij de TNGebV bepaalt dat voor de toewijzing van een blok van 1 000 lokale telefoonnummers van 10 cijfers een vergoeding van 1 000 DEM (overeenkomende met 500 EUR) wordt verlangd, en dat de vergoeding wordt verminderd tot 250 DEM (overeenkomende met 125 EUR) wanneer het verzoek om telefoonnummers wordt afgewezen.

B — *Het Duitse recht*

12. In Duitsland is de regeling op grond waarvan voor de toewijzing van telefoonnummers een vergoeding mag worden verlangd, neergelegd in het Telekommunikationsgesetz (wet op de telecommunicatiediensten; hierna: „TKG”)¹¹ en de Telekomunikations-Nummerngebührenverordnung (verordening inzake de vergoedingen die van toepassing zijn op telefoonnummers; hierna: „TNGebV”).¹²

13. Krachtens § 43 TKG is de regelgevende instantie die het nummerstelsel beheert, bevoegd een vergoeding te verlangen voor de toewijzing van telefoonnummers. Voor de vaststelling van de wijze waarop deze vergoeding moet worden berekend, wordt verwezen naar de hierboven genoemde verordening.

II — Feiten, geschillen in het hoofdgeding en prejudiciële vragen

15. De ondernemingen ISI Multimedia Net GmbH und Co. KG en Firma O2 (Germany) GmbH und Co. OHG (hierna: „Isis” respectievelijk „Firma”) hebben de Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Duitse instantie voor de regeling van post en telecommunicatie; hierna: „regelgevende instantie”) verzocht hun een aantal blokken telefoonnummers voor lokale netten toe te wijzen. Isis kreeg 37 van de aangevraagde 43 nummerblokken, terwijl Firma van de aangevraagde 2 324 blokken er 2 303 ontving.

16. Bij besluiten van 25 oktober 1999 en 21 juni 2000 heeft de regelgevende instantie onder toepassing van de TNGebV aan Firma en Isis een vergoeding van 2 308 250 DEM respectievelijk 38 500 DEM in rekening gebracht.

¹¹ — BGBl. 1996, I, blz. 1120.

¹² — BGBl. 1999, I, blz. 1887.

17. Deutsche Telekom AG (hierna: „Deutsche Telekom,„) heeft als rechtsopvolgster van de voormalige monopolist op de Duitse markt, vóór de inwerkingtreding van het TKG kosteloos een bestand van 400 miljoen telefoonnummers overgenomen, waarover zij nog steeds de beschikking heeft, zonder dat zij krachtens het nationale recht hiervoor een vergoeding behoeft te betalen of verplicht is ze te retourneren.

18. De twee verzoekende ondernemingen hebben tegen de respectieve besluiten beroep ingesteld en, nadat hun vorderingen in eerste aanleg waren verworpen, appèl bij het Oberverwaltungsgericht, dat hen in het gelijk heeft gesteld en de regelgevende instantie heeft veroordeeld om de geïnde vergoedingen met rente terug te betalen.

19. Nadat de regelgevende instantie daartegen beroep in „Revision“ had ingesteld, besloot het Bundesverwaltungsgericht de behandeling te schorsen en in beide procedures aan het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„Moet richtlijn 97/13/EG aldus worden uitgelegd dat voor de toewijzing van telefoonnummers door de nationale regelgevende instantie een vergoeding mag worden verlangd die gerelateerd is aan de economische waarde van de toegewezen nummers, ofschoon een telecommunicatieonderneming met een machtspositie die op dezelfde markt actief is, van haar rechtsvoorganger, de

voormalige staatsmonopolist, kosteloos een zeer groot aantal telefoonnummers heeft overgenomen, en achterafbetaling van de vergoeding voor dit historische bestand om redenen van nationaal recht onmogelijk is?”

20. Voor het geval dat de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

„Mag in een dergelijk geval van de nieuwe marktdeelnemers voor de toewijzing van een telefoonnummer een eenmalige vergoeding ter hoogte van een bepaald percentage (in casu 0,1 %) van de geraamde, met de terbeschikkingstelling van het telefoonnummer aan een eindverbruiker te behalen jaaromzet worden gevraagd, ongeacht de hoogte van de aan de marktintrede verbonden kosten en zonder hun mededingingskansen ten opzichte van de onderneming met een machtspositie te onderzoeken?”

III — De procedure voor het Hof

21. Bij beschikking van de president van het Hof van 16 september 2003 zijn de beide zaken wegens hun onderlinge verknochtheid gevoegd.

22. De Commissie, de Duitse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de twee verzoekende ondernemingen in het hoofdgeding hebben schriftelijke opmerkingen ingediend binnen de daarvoor in artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG voorziene termijn.

23. De partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend zijn, met uitzondering van de regering van het Verenigd Koninkrijk, ter terechtzitting van 11 november 2004 verschenen om hun argumenten mondeling voor te dragen.

IV — Onderzoek van de prejudiciële vragen

A — Uitlegging van de fiscale voorschriften van de richtlijn

24. De door het Bundesverwaltungsgericht gestelde vragen geven het Hof gelegenheid om te preciseren welke grenzen de vrijheid van mededinging aan de lidstaten oplegt wanneer zij voor de toewijzing van individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten heffingen innen. Zij kunnen er eveneens toe bijdragen de positie van de rechtsoptvolgers van voormalige staatsmonopolisten en hun relatie tot nieuwe concurrenten na de liberalisering van de telecommunicatiediensten in 1998 nader te definiëren.

25. Zoals ik al heb aangevoerd, zou het vestigen van één interne Europese markt op dit gebied niet mogelijk zijn geweest, wanneer op communautair niveau geen fundamentele voorschriften waren vastgesteld om de gelijkheid van kansen tussen de verschillende concurrenten te verzekeren. Het gaat om de beginselen van doorzichtigheid, non-discriminatie en evenredigheid, die in artikel 11 van de richtlijn met zoveel woorden zijn vermeld met het oog op de organisatie van de machtigingsprocedures, een bijzonder delicate en belangrijke fase omdat de exploitanten via de individuele vergunningen toegang tot de markt hebben. Elke belemmering tijdens deze procedures versterkt de *status quo* en beperkt de mededinging.¹³

26. Dit artikel 11 bevat nu (evenals artikel 6) in het kader van een procedurele tekst fiscale voorschriften die er, door de afschaffing van belemmeringen voor de intrede van nieuwe exploitanten, toe strekken deze liberalisering te ondersteunen. Zoals ik al in punt 28 van mijn conclusie in de gevoegde zaken *Albacom* en *Infostrada* heb uiteengezet, moeten die bepalingen overeenkomstig deze doelstelling worden uitgelegd: de in het kader van deze procedures aan de ondernemingen opgelegde lasten mogen hen er niet van weerhouden op de markt te komen.

27. Artikel 11 van de richtlijn betreft twee soorten betalingen, te weten in lid 1 een

¹³ — Volgens de Commissie „[i]mpliceren] vergunningen in de telecommunicatiesector [...] dat de vrijheid om diensten te verlenen wordt beperkt, zodat de marktstructuren kunnen worden verstoord” (in voetnoot 4 aangehaalde mededeling, blz. vii).

„vergoeding” voor individuele vergunningen en, in lid 2, een „heffing” voor zover de machtiging betrekking heeft op schaarse hulpbronnen. De eerste, waarvan het belastbare feit gelegen is in de afwikkeling van de administratieve verrichtingen waarmee de afgifte van, het beheer van, de controle van en het toezicht op de naleving van de vergunning gepaard gaan, strekt ertoe de kosten van deze verrichtingen te dekken. De tweede, die eveneens door de houders van de individuele vergunningen moet worden betaald, beoogt te verzekeren dat van deze schaarse hulpbronnen een optimaal gebruik wordt gemaakt. Beide lasten moeten volgens de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en doorzichtigheid worden opgelegd en, wat de tweede betreft, mag het soort heffing en het bedrag ervan de toegang tot de markt van nieuwe concurrenten of de invoering van volkomen nieuwe telecommunicatiediensten niet ontmoedigen. In de punten 36 tot en met 43 van mijn conclusie in de zaken Albacom en Infostrada heb ik mij dienovereenkomstig uitgedrukt.

28. De litigieuze besluiten en de Duitse regelgeving die daarvan de rechtsgrondslag vormt, kunnen, voorzover zij betaling verlangen van een bedrag dat de administratiekosten overstijgt, slechts door artikel 11, lid 2, van de richtlijn worden gerechtvaardigd. In de eerste plaats dient derhalve te worden vastgesteld of telefoonnummers schaarse hulpbronnen in de zin van deze bepaling zijn.

B — Telefoonnummers als „schaarse hulpbron”

29. De uniforme toepassing van de richtlijn maakt het noodzakelijk om de woorden „schaarse hulpbronnen” gemeenschappelijk te definiëren, een aangelegenheid waarover het Hof zich tot dusverre nog niet heeft kunnen uitlaten. Dit begrip moet naar mijn mening alle hulpbronnen omvatten die moeten worden ontzien omdat zij om technische, economische of praktische redenen niet onbeperkt reproduceerbaar zijn.¹⁴ De exponentiële groei van het aantal gebruikers en de daarmee samenhangende groei van het aantal leveranciers beperken het aantal beschikbare telefoonnummers, die daardoor een schaarse hulpbron worden, waarvan de billijke toewijzing¹⁵ adequate procedures en criteria vereist opdat alle concurrenten dezelfde uitgangspositie hebben bij hun intrede in de markt, het bepalende moment om de gelijkheid van behandeling in het kader van een vrije mededinging te verzekeren.¹⁶

30. Deze benadering lijkt trouwens te beantwoorden aan de bedoeling van de communautaire autoriteiten die herhaaldelijk, uitdrukkelijk of impliciet, uiting hebben gegeven aan hun bezorgdheid aangaande een

14 — Dit is de definitie die het Verwaltungsgericht Köln in een arrest van 15 december 2000, gepubliceerd in *Multimedia und Recht*, 5/2001, blz. 327, heeft gebruikt.

15 — Zie eveneens in deze zin Gramlich, L., *Rechtsfragen der Nummerierung nach § 43 Telekommunikationsgesetz*, Archiv für Post und Telekommunikation 1998, blz. 16; en Scherer, J., „Entwicklungslinien des Telekommunikationsrechts” in *Computer und Recht* 2000, blz. 42.

16 — Zie Polster, S., *Das Telekommunikationsrecht der Europäischen Gemeinschaften*, Wenen, 1999, blz. 78.

toekomstige schaarste en hun verlangen om een herstructurering van de nummering te voorkomen. Zo heeft de Commissie in het *Groenboek over een nummeringsbeleid voor telecommunicatiediensten in Europa*, erop gewezen dat deze hulpbron in de loop van de overgangperiode naar volledige liberalisering even belangrijk wordt als frequenties of doorgangsrechten omdat, ofschoon zij anders dan deze laatste fysiek niet beperkt lijkt, veranderingen kostbaar zijn en bij het publiek zeer ongeliefd.¹⁷ Drie jaar later heeft de Commissie in de in voetnoot 6 aangehaalde mededeling duidelijk bevestigd dat dit instrument zeer schaars is (blz. 26).

31. De richtlijn zelf lijkt, ofschoon impliciet, een dergelijke uitlegging te bevatten door, zoals ik al heb opgemerkt, onderscheid te maken tussen enerzijds algemene machtigingen, zijnde vooraf verleende algemene vergunningen op grond waarvan ondernemingen op de telecommunicatiemarkt kunnen opereren zonder daartoe een uitdrukkelijke beslissing van de bevoegde instanties nodig te hebben, zij het dat een eventuele latere controle mogelijk is, en anderzijds individuele vergunningen, specifieke machtigingen voor de houders om te opereren, waarvoor een beslissing *ad hoc* van de administratie nodig is.¹⁸ Uit de dertiende overweging van de considerans, in samenhang met de punten 4.1 en 4.2 van de bijlage, volgt dat de werkings sfeer van dit tweede type vergunning de exploitatie omvat van schaarse hulpbronnen, waartoe naast radio-

frequenties ook telefoonnummers behoren, een uitlegging die wordt bevestigd door richtlijn 2002/20/EG¹⁹, op grond waarvan een gebruiksvergoeding voor radiofrequenties in rekening mag worden gesteld (artikel 13).

32. Wanneer telefoonnummers op dezelfde wijze worden behandeld als radiofrequenties, die ongetwijfeld gelimiteerd zijn, moet worden erkend dat hun bescherming noodzakelijk is, hetgeen een van de kenmerken is van het begrip „schaarse hulpbronnen” in de zin van artikel 11, lid 2, van de richtlijn.

C — De voorwaarden genoemd in artikel 11, lid 2, van de richtlijn

33. Deze bepaling stelt aan de bevoegdheid van de lidstaten om voor het gebruik van de schaarse hulpbronnen een heffing te innen, drie voorwaarden; deze heffing moet 1) rekening houden met de noodzaak om van die hulpbronnen een optimaal gebruik te maken, 2) niet-discriminerend zijn en 3) de ontwikkeling van innovatieve diensten en concurrentie bevorderen.

17 — *Groenboek over een nummeringsbeleid voor telecommunicatiediensten in Europa*, Brussel, 20 november 1996, COM (96) 590 def., blz. 1, en voetnoot 3.

18 — Zoals ik heb aangevoerd in de punten 30 en 31 van mijn conclusie in de reeds aangehaalde gevoegde zaken Albacom en Infostrada, betreffende de uitlegging van de artikelen 2, 5 en 9 van de richtlijn.

19 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten („machtigingsrichtlijn”) (PB L 108, blz. 21).

1. Het optimaal gebruik van de hulpbronnen

34. Zoals ik in punt 42 van mijn conclusie in de gevoegde zaken *Albacom* en *Infostrada* heb uiteengezet, onderscheidt deze heffing zich van de „vergoeding” bedoeld in artikel 11, lid 1, doordat zij niet strekt tot dekking van de administratiekosten voor het verlenen en het beheer van deze vergunningen, maar tot optimaal gebruik van schaarse hulpbronnen. Zij heeft derhalve met een tegenprestatie niet van doen en is een fiscale heffing, ook al heeft zij een bepaalde bestemming (punt 35 van de reeds aangehaalde conclusie).

35. Dit specifieke doel bestaat in de verbetering van de exploitatie van de hulpbronnen waarvan de schaarste de inning van een heffing rechtvaardigt, aangezien de besteding van de aldus verkregen fondsen voor de versterking van de infrastructuur en het onderzoek van nieuwe technologieën beantwoordt aan het bij artikel 11 nagestreefde doel. Hoe dan ook heeft de communautaire wetgever het aan de lidstaten overgelaten om de besteding van de heffingen te bepalen²⁰, welke bevoegdheid nochtans niet onbeperkt is omdat de aard van de heffing vereist dat het bedrag daarvan ten dienste wordt gesteld van dat bijzondere doel. De beoogde harmonisering vereist dit.

36. Het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen betreft derhalve het belastbare feit en het soort onkosten waaraan de inkomsten moeten worden besteed, maar

misschien moet dit doel worden uitgebreid tot het percentage van de vergoeding. Zo is bijvoorbeeld de in Duitsland te betalen vergoeding voor de toewijzing van een vergunning vijftien maal hoger dan de daarmee gepaard gaande administratieve kosten, maar ook wanneer men haar overtrokken acht, kan zij niet op grond van het gemeenschapsrecht worden betwist, mits de financiële middelen die zij verschaft, worden gebruikt om de exploitatie van de schaarse hulpbronnen te verbeteren. Het zal evenwel iedereen duidelijk zijn dat de grote fiscale verschillen tussen de diverse lidstaten gevoelig afbreuk kunnen doen aan het vrije verkeer door valsing²¹, ofschoon artikel 11, lid 2, de mededinging wil bevorderen door middel van de daarin geregelde vergoedingen.²²

37. Bijgevolg is een bovenmatig of uitzonderlijk hoog bedrag niet alleen in strijd met fundamentele rechtsbeginselen, maar kan

21 — In punt 51, *in fine*, van de conclusie die ik in de reeds herhaaldelijk aangehaalde zaken *Albacom* en *Infostrada* heb genomen, heb ik erop gewezen, dat „[d]e verschillen in fiscale behandeling van een zelfde belastbaar feit door de lidstaten [...] de mededinging aanzienlijk [kunnen] verstoren en tegelijk het vrije verkeer van personen, kapitaal en goederen alsook het vrij verrichten van diensten ongunstig [kunnen] beïnvloeden”. Scherer, J., a.w., blz. 42, bekritiseert de beoordelingsvrijheid die de richtlijn aan de lidstaten laat door hen toe te staan uiteenlopende heffingen voor het gebruik van schaarse hulpbronnen op te leggen en aldus wezenlijke belemmeringen te scheppen voor de intrede op de markt. Polster, S., a.w., blz. 78, is dezelfde mening toegedaan en beklemtoont het gebrek aan precisie waarmee het maximale bedrag van deze heffingen is vastgesteld. Het Europees Bureau voor Telecommunicatie heeft zijnerzijds in een voor de Commissie opgesteld verslag (*Annexes to the second interim report — Fees for licensing telecommunications services and networks*, juli 1999, blz. 5) uiteengezet dat de verschillen tussen de aan de ondernemers opgelegde lasten negatieve gevolgen voor de sector kunnen hebben doordat bepaalde nationale markten in verhouding tot andere worden benadeeld.

22 — De eenendertigste overweging van de considerans van de „machtigingsrichtlijn” herinnert eraan, dat de door de lidstaten in rekening gestelde administratieve bijdragen de concurrentie niet mogen verstoren, noch belemmeringen mogen scheppen voor de toegang tot de markt.

20 — In de tweëndertigste overweging van de considerans van de „machtigingsrichtlijn” is aangegeven dat zij het doel waarvoor de vergoedingen voor het gebruiksrecht worden aangewend, onverlet laat.

het ook afbreuk doen aan de richtlijn voorzover het een belemmering vormt voor de toegang van nieuwe telecommunicatie-ondernemingen tot de markt.

2. Het verbod van elke discriminatoire behandeling

38. Het begrip discriminatie is in de rechtspraak van het Hof uitvoerig toegelicht; er is sprake van discriminatie wanneer vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld, en daardoor bepaalde marktdeelnemers ten opzichte van anderen worden benadeeld, zonder dat dit verschil in behandeling door het bestaan van objectieve verschillen van een zeker gewicht wordt gerechtvaardigd.²³ Ik vat samen: wanneer de lidstaten, met toepassing van artikel 11, lid 2, van de richtlijn, aan de houders van individuele vergunningen heffingen opleggen met het oog op een optimaal gebruik van bepaalde hulpbronnen, zijn zij gehouden die aldus vast te stellen dat geen willekeurige verschillen ontstaan tussen de ondernemers van de sector.

39. Dit beginsel toont het belang aan van de in het onderhavige geding gestelde prejudiciële vragen, aangezien de daaraan ten

grondslag liggende feiten overeenkomen met de situatie die, op enkele nuances na, in de meerderheid van de lidstaten sedert de voltooiing van het liberaliseringsproces van de telecommunicatiediensten en de afschaffing van de staatsmonopolies bestaat: het verschil in mededingingsvoorwaarden tussen de vennootschappen die de historische aanbieders met een machtspositie op de nationale markten zijn opgevolgd en de nieuwe aanbieders die trachten een plaats te verwerven op de grotere Europese interne markt.

40. De richtlijn verlangt dat Deutsche Telekom, Isis en Firma op voet van gelijkheid met elkaar concurreren; maar terwijl eerstgenoemde een aanzienlijke hoeveelheid nummers heeft overgenomen zonder daarvoor ook maar enige vergoeding te betalen, hebben de laatste twee een heffing krachtens § 43, lid 3, TKG betaald, ofschoon hun respectieve situaties vergelijkbaar lijken: de drie ondernemingen opereren in dezelfde sector, oefenen precies dezelfde activiteit uit en zijn dus, economisch gezien, op gelijke wijze afhankelijk van het bezit van telefoonnummers.

41. Nadat het kader van het onderzoek aldus is toegelicht, dient te worden nagegaan of de richtlijn een situatie als die welke aan de onderhavige zaak ten grondslag ligt, aanvaardt.

42. Op het eerste gezicht schijnt deze vraag ontkennend te moeten worden beantwoord: bij gelijke omstandigheden is een verschillende juridische behandeling onaanvaardbaar. Evenwel mag het daarbij relevante

²³ — Het arrest van 13 juli 1963, Klöckner-Werke en Hoesch (17/61 en 20/61, Jurispr. blz. 615, 652), is een van de oudste over dit onderwerp; zie eveneens arresten van 26 september 2002, Spanje/Commissie (C-351/98, Jurispr. blz. I-8031, punt 57), en 22 mei 2003, Connect Austria (C-462/99, Jurispr. blz. I-5197, punt 115), waarop ik later zal terugkomen.

tijdslelement niet uit het oog worden verloren, te weten dat Deutsche Telekom in de plaats van de voormalige monopolist is getreden op een tijdstip toen het TKG nog niet in werking was getreden. Hieruit volgt dat de verkrijging door Deutsche Telekom van haar nummerbestand tot het verleden behoort, tot een tijdperk waarin de juridische situatie anders was, zodat kan worden verdedigd dat dit tijdperk niet in aanmerking komt als vergelijkingsfactor voor de vaststelling van het bestaan van een ongelijke behandeling.

43. Een dergelijke automatische conclusie kan echter geen stand houden, omdat de feiten in hun geheel moeten worden beoordeeld, met inachtneming van alle aspecten, zelfs die welke op het eerste gezicht irrelevant lijken. Volgens het reeds aangehaalde arrest *Connect Austria* moet voor de vaststelling of de gratis toewijzing van een concessie aan een openbare onderneming vóór de liberalisering voldoet aan de verplichting om gelijke kansen voor de betrokken marktdeelnemers te garanderen, rekening worden gehouden met de datum waarop zij is verleend, de destijds geldende voorschriften, een eventuele exploitatieverplichting en, in voorkomend geval, de economische waarde van de concessie, te berekenen vanaf de openstelling van de sector voor de concurrentie (punt 94).²⁴

24 — Gelet op deze criteria heeft het Hof geoordeeld dat de artikelen 9, lid 2, en 11, lid 2, van de richtlijn zich niet verzetten tegen een nationale regeling die extra frequenties uit het voor DCS 1800 gereserveerde frequentiegebied toekent aan een openbare onderneming met een machtspositie, die al in het bezit is van een GSM 900-concessie, zonder daarvoor van haar een afzonderlijke vergoeding te verlangen, terwijl een nieuwe marktdeelnemer op de betrokken markt een vergoeding moet betalen voor de toekenning van een DCS 1800-concessie, indien de vergoeding die van de eerste is gevraagd voor haar GSM 900-concessie, met inbegrip van de later toegekende extra frequenties uit het voor DCS 1800 gereserveerde frequentiegebied waarvoor niet moest worden bijbetaald, economisch gelijkwaardig blijkt te zijn met de vergoeding die is gevraagd van de concurrerende onderneming (punt 118).

44. De ondernemingen die de voormalige staatsmonopolisten zijn opgevolgd, bezitten in het algemeen een machtspositie op de nationale markten, ondanks de vooruitgang die in de liberalisering van de telecommunicatiediensten is geboekt.²⁵ Het Bundesverwaltungsgericht erkent dat Deutsche Telekom in de sector een machtspositie bekleedt, die, anders dan door de Duitse regering aangevoerd, niet wordt aangetast door de schulden die Deutsche Telekom van de voormalige monopolist heeft overgenomen, omdat de gratis verkrijging van 400 miljoen telefoonnummers²⁶ uiteraard bijdraagt aan de versterking van haar greep op de reële mogelijkheid van vrije mededinging en men ervan mag uitgaan dat zij, dankzij dit aanzienlijke bestand en de daarmee samenhangende verplichting voor haar concurrenten om een hoge heffing te betalen, haar bevoorrechte positie ten koste van een loyale mededinging consolideert.²⁷

45. De Duitse regeling voorziet trouwens niet in een mechanisme waardoor de bovengenoemde nadelen kunnen worden gecompenseerd. De Duitse regering heeft uiteen-

25 — Volgens de communautaire rechtspraak bezit een onderneming een machtspositie wanneer zij de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging in de relevante markt kan verhinderen en zich jegens haar concurrenten, haar afnemers en, uiteindelijk, de consumenten in belangrijke mate onafhankelijk kan gedragen [arresten van 13 februari 1979, *Hoffmann-La Roche* (85/76, Jurispr. blz. 461, punt 38); 11 december 1980, *L'Oréal* (31/80, Jurispr. blz. 3775, punt 26), en 9 november 1983, *Michelin* (322/81, Jurispr. blz. 3461, punt 30)].

26 — Het is van belang erop te wijzen dat Firma voor de toekenning van een veel kleinere hoeveelheid (230 300 nummers) en de weigering van 21 000 nummers, een heffing van 2 308 250 DEM (thans 1 154 125 EUR) moest betalen. De heffing voor de 400 miljoen nummers die aan Deutsche Telekom zijn toegekend, zou neerkomen op 400 miljoen DEM (200 miljoen EUR).

27 — Volgens de punten 85 en 86 van het reeds aangehaalde arrest *Connect Austria* vormt het feit dat een nieuwe deelnemer op de betrokken markt een vergoeding moet betalen voor de toewijzing van een concessie, terwijl de openbare onderneming met een machtspositie deze gratis kan verkrijgen, een concurrentievoordeel dat laatstgenoemde in staat stelt haar machtspositie uit te breiden door het aanbieden van lagere tarieven.

gezet dat het op grond van haar geldende nationale recht verboden is achteraf van Deutsche Telekom betaling te verlangen van een vergoeding voor de overname van telefoonnummers vóór de inwerkingtreding van het TKG, ook al heeft de nationale wetgever deze mogelijkheid overwogen²⁸, alvorens haar te verwerpen omdat hij haar juridisch niet houdbaar achtte.²⁹

46. Er bestaat dus een ongelijke behandeling die de mededingingsvoorwaarden en het functioneren van de markt kan vervalsen, en waarvoor, naar het schijnt, in het Duitse recht geen oplossing bestaat.

47. Vastgesteld moet nog worden of deze verschillende behandeling gerechtvaardigd is. Daarbij kan geen beroep worden gedaan op het verleden om te stellen dat het onmogelijk is terug te komen op de kosteloze

toewijzing van dit enorme nummerbestand die krachtens het toen geldende recht heeft plaatsgehad. De gevolgen ervan duren immers nog voort, aangezien de aan het vroegere staatsmonopolie verleende en aan haar opvolger overgedragen voordelen nog steeds voor derden nadelige consequenties hebben. De nationale wetgever moet, wanneer hij een nieuwe situatie regelt, het van toepassing zijnde gemeenschapsrecht in acht nemen. Een van de fundamentele beginselen hiervan is het verbod van concurrentiebeperkende discriminaties, dat, zoals ik heb aangegeven, eveneens ten grondslag ligt aan het liberaliseringsproces van de telecommunicatiemarkten, dat al vóór de aanneming van het TKG was ingeleid.³⁰

48. De Duitse regering poogt deze behandeling te rechtvaardigen door te betogen dat de aan Deutsche Telekom toegewezen nummers aan oude klanten behoren en derhalve niet meer in omloop zijn, behoudens wan-

28 — De motivering sub I, vierde alinea, van de verwijzingsbeschikking in de onderhavige zaak wijst erop, dat „[h]oewel de regelgever ervan is uitgegaan dat Deutsche Telekom AG voor het door haar overgenomen nummerbestand vergoedingen ten bedrage van ongeveer 386 000 000 DEM zou moeten betalen, [...] deze die vergoedingen nooit [heeft] moeten betalen aangezien zij nooit een aanvraag tot toewijzing van de zonet ter sprake gebrachte nummers heeft ingediend en enkel de beslissing op een dergelijke aanvraag de verplichting tot betaling van de vergoeding doet ontstaan”.

29 — Wissmann, M., (editor), *Telekommunikationsrecht*, Heidelberg 2003, blz. 351 en 1219, wijst op de in Duitsland bestaande onzekerheid betreffende de economische waarde van het bestand waarover Deutsche Telekom beschikt. De vraag of haar een heffing kon worden opgelegd voor de nummers die haar vóór 1 augustus 1996 zijn toegewezen, op grond dat het TKG juist tot doel heeft de gelijkheid van de mededingingsvoorwaarden te verzekeren, is in de doctrine bediscussieerd en heeft geleid tot uiteenlopende rechtspraak. Eveneens wordt betoogd dat deze vennootschap niet mag profiteren van het vroeger in het kader van een gesloten markt gecreëerde monopolie. Daartegenover wordt gesteld dat rekening moet worden gehouden met het feit dat de onderhavige overdracht van het nummerbestand heeft plaatsgehad overeenkomstig het juridisch kader dat toentertijd van kracht was en de verdeling van de bevoegdheden tussen het Bundesministerium für Post und Telekommunikation (Bondsministerie voor post en telecommunicatie), Deutsche Telekom en haar rechtsvoorganger.

30 — Uitgangspunt was hierbij richtlijn 90/388/EEG van de Commissie van 28 juni 1990 betreffende de mededinging op de markten voor telecommunicatiediensten (PB L 192, blz. 10). Zij werd voor het eerst gewijzigd bij richtlijn 94/46/EG van de Commissie van 13 oktober 1994 tot wijziging van richtlijn 88/301/EEG en richtlijn 90/388/EEG met name met betrekking tot satellietcommunicatie (PB L 268, blz. 15). Richtlijn 95/51/EG van de Commissie van 18 oktober 1995 (PB L 256, blz. 49) hief de beperkingen op het gebruik van kabeltelevisienetten voor het verrichten van reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten op. In datzelfde jaar stelde richtlijn 95/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1995 (PB L 321, blz. 6) de voorwaarden vast voor de opening van de markt voor spraaktelefonie. Richtlijn 90/388 werd opnieuw gewijzigd bij richtlijn 96/2/EG van de Commissie van 16 januari 1996 (PB L 20, blz. 59), teneinde haar werkingsfeer uit te breiden tot diensten en systemen van mobiele en persoonlijke communicatie. Richtlijn 96/19/EG van de Commissie van 13 maart 1996 (PB L 74, blz. 13) wijzigde die van 1990 teneinde de volledige mededinging op de markten voor telecommunicatie in te voeren. De laatste wijziging vond plaats bij richtlijn 1999/64/EG van de Commissie van 23 juni 1999 (PB L 175, blz. 39), die tot doel had ervoor te zorgen dat telecommunicatie- en kabeltelevisienetten die eigendom van eenzelfde exploitant zijn, gescheiden juridische eenheden vormen. Dit communautair acquis werd gedeeltelijk afgeschaft en vervangen bij richtlijn 2002/77/EG van de Commissie van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (PB L 249, blz. 21).

neer zij vrijkomen, in welk geval het aan de regelgevende instantie staat om deze in het nieuwe kader van haar bevoegdheden toe te wijzen aan een marktdeelnemer, waaronder Deutsche Telekom, na betaling van een adequate heffing. Het blijft evenwel een feit dat deze onderneming geenszins onder dezelfde regeling valt als de andere, en kosteloos profiteert van nummers waarvoor haar concurrenten een heffing moesten betalen.

omstandigheden van het geval, de rechtvaardiging te beoordelen. Als zodanig kan niet worden aangevoerd dat 1) toen de onderneming die thans een machtspositie bekleedt de voormalige staatsmonopolist opvolgde, de toewijzing van telefoonnummers niet gepaard ging met enige heffing, en 2) deze vennootschap sedert de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, net zoals de andere ondernemingen, voor de toewijzing van nieuwe nummers een heffing moet betalen.

49. De Duitse regering voegt hieraan ter verdediging van die onderneming toe, dat zij niet alleen de telefoonnummers heeft overgenomen maar eveneens talloze lasten die de verkregen voordelen compenseren, waaronder verplichtingen in verband met de algemene dienstverlening in het kader van een voor mededinging openstaande markt en de overname van ongeveer 80 000 ambtenaren³¹; deze stelling is evenwel onvoldoende onderbouwd, en het staat hoe dan ook aan de nationale rechter om te beoordelen of de voor de concurrerende ondernemingen geldende afwijkende behandeling aanvaardbaar is.

3. De verenigbaarheid met het beginsel van de vrije mededinging

51. Ten slotte stelt artikel 11, lid 2, van de richtlijn aan de berekening van heffingen ten laste van de houders van individuele vergunningen voor het gebruik van schaarse hulpbronnen een laatste voorwaarde: deze heffingen moeten de ontwikkeling van innovatieve diensten en mededinging bevorderen.

50. Samenvattend, stel ik vast dat in casu sprake is van een afwijkende regeling, waarvan het aan het Bundesverwaltungsgericht staat om, rekening houdende met alle

52. De liberalisering van de telecommunicatie impliceert de openstelling van de markten, waarvan de verwezenlijking niet mag worden belemmerd door vergoedingen die de concurrentie beperken doordat verschillende percentages worden toegepast op zich in dezelfde situatie bevindende marktdeelnemers, waarvan sommigen dus in verhouding tot de anderen worden bevoordeeld. Zoals het Hof immers in punt 83 van het reeds aangehaalde arrest *Connect Austria*

31 — Men kan zich moeilijk voorstellen dat de overname van 80 000 ambtenaren een last betekent, tenzij men uitgaat van de oude gedachte dat zij een personeelsbestand vormen dat verwend, nauwelijks voorbereid en zelden efficiënt is, zoals die veelvuldig voorkomt in de literatuur van de XIXe eeuw, bijvoorbeeld de novelle van Tsjechov, *Barak* no. 6, waar Andrei Yefimych zich als volgt beklagt: „Ik dien een verderfelijke zaak, ik ontvang mijn loon van mensen die ik bedrieg, ik ben niet eerlijk. Maar in werkelijkheid ben ik niemand, ik ben slechts een radertje in een onvermijdelijk sociaal kwaad: alle provinciale ambtenaren zijn waardeloos en worden betaald om niets te doen.”

heeft geoordeeld, verlangt de vrije mededinging dat de marktdeelnemers gelijke kansen hebben. Voorts verzetten het doel en de afwijkende aard van artikel 11, lid 2 — dat overeenkomstig de algemene uitleggingsregels restrictief moet worden uitgelegd³² — zich ertegen, dat aan nieuwe concurrenten meer beperkingen of lasten worden opgelegd dan strikt nodig zijn, zoals ik heb gesteld in punt 43 van mijn conclusie in de gevoegde zaken Albacom en Infostrada.

53. Bovendien zien de ondernemingen die in deze sector wensen door te dringen zich genoopt aanzienlijke investeringen te doen, zodat de beginfase van hun strategie van bijzonder belang is voor de ontwikkeling van de mededinging, aangezien de noodzakelijke administratieve formaliteiten en de daaraan verbonden kosten³³ tot ongewenst gevolg kunnen hebben dat de positie van al gevestigde ondernemingen wordt beschermd en versterkt.³⁴

54. De vervalsing van de mededinging moet evenwel niet alleen aan de hand van economische factoren worden beoordeeld

doch eveneens aan de hand van technische factoren, twee elkaar aanvullende elementen die de beoordelingsvrijheid van de staatsinstellingen beperken, ongeacht of zij normatieve bevoegdheden hebben of alleen uitvoeringsbevoegdheden.³⁵ Onder deze technische factoren vallen nu juist telefoonnummers, een schaarse hulpbron die van groot belang is geworden omdat het vrije spel van de marktkrachten om te beginnen vereist dat een voldoende hoeveelheid nummers ter beschikking wordt gesteld, alsmede dat deze op billijke wijze tussen de concurrenten wordt verdeeld.³⁶

55. Wanneer bij het feit dat aan de rechtsopvolgster van de vroegere monopolist een zeer grote hoeveelheid van deze schaarse hulpbron werd toegewezen, de omstandigheid komt dat de nieuwe marktdeelnemers een bedrag moeten betalen dat de kosten van de administratieve handelingen voor de toewijzing van de nummers in belangrijke mate overschrijdt, lijkt het onbetwistbaar dat het hier besproken verschil in behandeling ertoe bijdraagt de reeds bestaande machtspositie te versterken en derhalve de toegang van andere ondernemingen tot de markt belemmert, ten nadele van de vrije mededinging, die nochtans het doel is dat door de richtlijn in het algemeen en door artikel 11, lid 2, daarvan in het bijzonder, wordt nagestreefd. Niet alleen heeft Deutsche Telekom een belangrijk deel van de „koek” ontvangen, maar bovendien heeft zij het gratis gekregen terwijl de andere ondernemingen een hoge prijs moeten betalen: geconstateerd moet derhalve worden dat de voor de verhandeling van het product vereiste gelijkheid van kansen ontbreekt.

32 — In het arrest Albacom en Infostrada, reeds aangehaald, heeft het Hof voor recht verklaard dat de bewoordingen van artikel 11, lid 2, restrictief moeten worden uitgelegd (punt 34).

33 — In de mededeling genoemd in voetnoot 6, heeft de Commissie erop gewezen dat de toewijzing van een vergunning een ongerechtvaardigde hinderpaal voor de toegang tot de markt kan worden wanneer de toewijzing gepaard gaat met regelingen en administratieve procedures die nodeloos gecompliceerd zijn. Zij herinnert er eveneens aan dat de fiscale lasten moeten worden vermindert (blz. 25 en 26). Wanneer men nauwkeurig de aan het hoofdgeding ten grondslag liggende feiten onderzoekt, blijkt dat, zoals ik al heb aangegeven, de litigieuze vergoeding vijftien maal hoger is dan de kosten van de verrichte werkzaamheden.

34 — Heffermann, A., *Telekommunikationsrecht, Liberalisierung und Wettbewerb*, Wenen, 2002, blz. 1, wijst erop dat de mededingingsvoorschriften van groot belang zijn geworden door de consolidatie van de marktkrachten na de liberalisering van de sector, een omstandigheid die volgens hem van bijzonder belang is wegens de dominerende positie die de vroegere staatsmonopolisten thans nog bekleeden, zoals de onderhavige prejudiciële verwijzing aantoont.

35 — Zie Möstl, M., „Lizenzgebühren im Bereich von Post und Telekommunikation”, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2001, blz. 738.

36 — Vergelijk hiervoor het reeds aangehaalde werk van Wissmann, M., (editor), blz. 326 en 1196.

56. Bijgevolg moeten de richtlijn en artikel 11, lid 2, daarvan aldus worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten dat voor de toewijzing van telefoonnummers een aan hun economische waarde gerelateerde vergoeding moet worden betaald, waarvan het bedrag hoger is dan de kosten van de administratieve handelingen die daarmee zijn gemoeid, terwijl een onderneming met een machtspositie op die markt als rechtsopvolgster van de voormalige staatsmonopolist kosteloos het nummerbestand van haar rechtsvoorganger heeft overgenomen, en volgens het nationale recht voor deze toewijzing, die niet de compensatie vormt voor de van die monopolist „geërfde” lasten, niet met terugwerkende kracht een vergoeding kan worden opgelegd.

57. Het door mij voorgestelde ontkennende antwoord op de eerste prejudiciële vraag maakt iedere discussie over de tweede overbodig, omdat uit de bovenstaande overwegingen volgt dat aan nieuwe ondernemingen niet een eenmalige heffing, overeenkomend met een bepaald percentage (0,1 % van de omzet die geacht wordt haalbaar te zijn wanneer deze nummers aan een eindverbruiker worden overgedragen) kan worden opgelegd, zonder vooraf, op grond van hun andere kosten van toegang tot de markt, na te gaan hoe hun kansen liggen om in concurrentie te treden met de al op de markt aanwezige onderneming met een machtspositie.

V — Conclusie

58. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de eerste van de twee door het Bundesverwaltungsgericht in de onderhavige gevoegde zaken voorgelegde vragen aldus te beantwoorden, dat richtlijn 97/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 april 1997 betreffende een gemeenschappelijk kader voor algemene machtigingen en individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten, en inzonderheid artikel 11, lid 2, daarvan, aldus moeten worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten dat voor de toewijzing van telefoonnummers een aan hun economische waarde gerelateerde vergoeding moet worden betaald, waarvan het bedrag veel hoger is dan de kosten van de administratieve handelingen die daarmee zijn gemoeid, terwijl een onderneming met een machtspositie op die markt als rechtsopvolgster van de voormalige staatsmonopolist kosteloos het nummerbestand van haar rechtsvoorganger heeft overgenomen, en volgens het nationale recht voor deze toewijzing, die niet de compensatie vormt voor de van die monopolist „geërfde” lasten, niet met terugwerkende kracht een vergoeding kan worden opgelegd.