CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 30 januari 2014[1]

Zaak C-475/12

UPC DTH Sàrl
tegen
Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese

[verzoek van het Fővárosi Törvényszék (Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten — Vrij verrichten van diensten — Bevoegdheid voor toezicht op grensoverschrijdende diensten — Registratie — Vestigingsverplichting”

I – Inleiding

1. Na een reorganisatie van de ondernemingen van een internationaal concern is het niet langer de Hongaarse, maar de Luxemburgse dochteronderneming van dit concern die aan Hongaarse toeschouwers via de satelliet toegang biedt tot bepaalde televisieprogramma's. Naar aanleiding van klachten van Hongaarse abonnees, is er tussen de Hongaarse overheidsinstantie voor elektronische communicatie en deze Luxemburgse onderneming een geschil gerezen over de vraag of de Hongaarse regeringsinstantie, ondanks de herstructurering, bevoegd is om bepaalde controlemaatregelen te treffen.

2. Van een bevoegdheid van de Hongaarse regeringsinstantie zou met name sprake zijn wanneer het aanbieden door de Luxemburgse onderneming moet worden aangemerkt als een elektronischecommunicatiedienst in de zin van het nieuwe rechtskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (hierna: „NRK”). Het NRK ziet evenwel niet primair op het waarborgen van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde consumentenbescherming, maar op het verdelen van schaarse middelen, zoals frequenties, alsmede op het beheren van netwerken, met name vanuit het oogpunt van mededinging. Derhalve dienen de controles ook te worden getoetst aan het beginsel van het vrij verrichten van diensten, hetgeen echter een nauwkeurige afbakening ten opzichte van de regelingen van het NRK veronderstelt.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

II – Toepasselijke bepalingen

3. Het NRK wordt, behalve door de kaderrichtlijn [2], gevormd door de machtigingsrichtlijn [3], de toegangsrichtlijn [4], de universeledienstrichtlijn [5] en de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie [6]. Laatstgenoemde richtlijn is voor de onderhavige zaak evenwel niet van belang.

A – *De kaderrichtlijn*

4. Punt 10 van de considerans van de kaderrichtlijn preciseert dat gereguleerde diensten kunnen samenvallen met niet-gereguleerde diensten:

„[...] dezelfde onderneming, bijvoorbeeld een verstrekker van internetdiensten, kan een elektronischecommunicatiedienst aanbieden, zoals de toegang tot internet, en diensten die niet onder deze richtlijn vallen, zoals de levering van internet-inhoud."

5. Het voorwerp van de kaderrichtlijn en van het NRK is vastgelegd in artikel 1 van de kaderrichtlijn:

„1. Bij deze richtlijn wordt een geharmoniseerd kader voor de regulering van elektronischecommunicatiediensten, elektronischecommunicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten en bijbehorende diensten vastgesteld [...]. De richtlijn legt taken van de nationale regelgevende instanties vast alsmede een reeks procedures om de geharmoniseerde toepassing van het regelgevingskader in de gehele Gemeenschap te waarborgen.

2. [...]

3. Deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen laten de maatregelen onverlet die op communautair of nationaal niveau met inachtneming van het communautaire recht zijn genomen voor de verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang, in het bijzonder wat betreft regulering van de inhoud en audiovisueel beleid."

6. In artikel 2 van de kaderrichtlijn worden de elektronischecommunicatienetwerken en -diensten alsmede de voorwaardelijke toegangssystemen gedefinieerd:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚elektronischecommunicatienetwerk': de transmissiesystemen en in voorkomend geval de schakel- of routeringsapparatuur en andere middelen [...] die het mogelijk maken signalen over te brengen via draad, radiogolven, optische of andere elektromagnetische middelen waaronder satellietnetwerken, vaste (circuit- en pakketgeschakelde, met inbegrip van internet) en mobiele

2 — Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (PB L 108, blz. 33), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB L 337, blz. 37).

3 — Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (PB L 108, blz. 21), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140.

4 — Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecommunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (PB L 108, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140.

5 — Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (PB L 108, blz. 51), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB L 337, blz. 11).

6 — Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (PB L 201, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136.

terrestrische netwerken, elektriciteitsnetten, voor zover deze voor overdracht van signalen worden gebruikt, netwerken voor radio- en televisieomroep en kabeltelevisienetwerken, ongeacht de aard van de overgebrachte informatie;

[...]

c) ‚elektronischecommunicatiedienst': een gewoonlijk tegen vergoeding aangeboden dienst die geheel of hoofdzakelijk bestaat in het overbrengen van signalen via elektronischecommunicatienetwerken, waaronder telecommunicatiediensten en transmissiediensten op netwerken die voor omroep worden gebruikt, doch niet de dienst waarbij met behulp van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten overgebrachte inhoud wordt geleverd of redactioneel wordt gecontroleerd. Hij omvat niet de diensten van de informatiemaatschappij zoals omschreven in artikel 1 van richtlijn 98/34/EG[7], die niet geheel of hoofdzakelijk bestaan uit het overbrengen van signalen via elektronischecommunicatienetwerken;

[...]

e bis) ‚bijbehorende diensten': de bij een elektronischecommunicatienetwerk en/of een elektronischecommunicatiedienst behorende diensten die het aanbieden van diensten via dat netwerk en/of dienst mogelijk maken en/of ondersteunen of het potentieel hiertoe bezitten en onder meer nummervertaalsystemen of systemen met soortgelijke functies, voorwaardelijke toegangssystemen en elektronische programmagidsen alsmede andere diensten zoals identiteit, locatie en presentie-informatiediensten omvatten;

f) ‚systeem voor voorwaardelijke toegang': elke technische maatregel en/of regeling waarbij toegang tot een beschermde radio- of televisie-omroepdienst in begrijpelijke vorm afhankelijk wordt gemaakt van een abonnement of een andere vorm van voorafgaande individuele machtiging".

B – *Machtigingsrichtlijn*

7. Punt 20 van de considerans van de machtigingsrichtlijn bevat een verduidelijking met betrekking tot de cumulatie van verschillende bedrijfsactiviteiten binnen eenzelfde onderneming:

„Door eenzelfde onderneming, b.v. een kabelexploitant, kunnen tegelijkertijd elektronischecommunicatiediensten, zoals het doorgeven van televisiesignalen, en niet onder deze richtlijn vallende diensten, zoals radio- of televisiediensten, worden aangeboden; derhalve kunnen aan een dergelijke onderneming in verband met haar activiteit als aanbieder of verdeler van inhoud bijkomende verplichtingen worden opgelegd overeenkomstig andere bepalingen dan die van deze richtlijn en onverminderd de in de bijlage bij deze richtlijn vastgestelde lijst van voorwaarden."

8. Artikel 3 van de machtigingsrichtlijn regelt de voorwaarden voor het aanbieden van elektronischecommunicatienetwerken of -diensten:

„1. [...]

7 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 204, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 (PB L 217, blz. 18).

2. Het aanbieden van elektronischecommunicatienetwerken of het aanbieden van elektronische communicatiediensten kan, onverminderd de specifieke verplichtingen van artikel 6, lid 2, en de gebruiksrechten van artikel 5, alleen worden onderworpen aan een algemene machtiging. Van de betrokken onderneming kan worden verlangd dat zij een kennisgeving indient, maar niet dat zij een expliciet besluit of andere bestuurshandeling van de nationale regelgevende instantie moet verkrijgen alvorens de uit de machtiging voortvloeiende rechten te kunnen uitoefenen. Na de eventueel vereiste kennisgeving kan een onderneming haar activiteiten aanvangen, waar nodig met inachtneming van de bepalingen inzake gebruiksrechten van de artikelen 5, 6 en 7.

Ondernemingen die grensoverschrijdende elektronischecommunicatiediensten verlenen aan ondernemingen in diverse lidstaten zijn verplicht tot niet meer dan één kennisgeving per betrokken lidstaat.

3. De in lid 2 bedoelde kennisgeving behelst niet meer dan een verklaring waarmee een natuurlijke of rechtspersoon de nationale regelgevende instantie in kennis stelt van zijn voornemen om te beginnen met het aanbieden van elektronischecommunicatienetwerken of -diensten en de indiening van de minimale informatie die nodig is om de nationale regelgevende instantie in staat te stellen een register of lijst van aanbieders van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten bij te houden. Deze informatie moet beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is voor de identificatie van de aanbieder, zoals de registratienummers van de onderneming, zijn contactpersonen, zijn adres, een korte beschrijving van de dienst of het netwerk, alsmede de datum waarop de activiteiten vermoedelijk van start gaan."

9. De in artikel 3 van de machtigingsrichtlijn genoemde algemene machtiging kan overeenkomstig artikel 6 met de in de bijlage genoemde voorwaarden worden verbonden. Punt 8 van de bijlage noemt met name de specifieke voorschriften inzake consumentenbescherming voor de sector elektronische communicatie.

C – *Universeledienstrichtlijn*

10. Artikel 1, lid 4, van de universeledienstrichtlijn bepaalt dat deze richtlijn geldt onverminderd andere bepalingen inzake consumentenbescherming:

„De bepalingen in deze richtlijn betreffende de rechten van eindgebruikers gelden onverminderd de communautaire voorschriften inzake consumentenbescherming, met name de richtlijnen 93/13/EEG en 97/7/EG, en de nationale voorschriften die met het Gemeenschapsrecht in overeenstemming zijn."

D – *Richtlijn 2009/140*

11. Punt 5 van de considerans van wijzigingsrichtlijn 2009/140 vat de doelstelling van het NRK samen:

„Het doel is om specifieke sectorregels ex ante steeds meer terug te brengen, naarmate de concurrentie in de markt zich ontwikkelt, en dat elektronische communicatie uiteindelijk volledig wordt geregeld door het mededingingsrecht. In aanmerking genomen dat de markten voor elektronische communicatie de afgelopen jaren een sterke concurrentiedynamiek te zien hebben gegeven, is het essentieel dat ex ante regulerende verplichtingen alleen worden opgelegd wanneer er geen daadwerkelijke en duurzame mededinging is."

III – Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

12. UPC DTH is een in Luxemburg ingeschreven handelsvennootschap die zich bezighoudt met de verkoop van programmapakketten die radio- en audiovisuele programmadiensten omvatten. In die context biedt zij vanuit Luxemburg haar diensten aan ten behoeve van abonnees in andere lidstaten, met name in Hongarije.

13. De transmissie van door derden geproduceerde programma's vindt plaats via satelliet. Uit de door partijen naar voren gebrachte argumenten blijkt dat UPC DTH niet de eigenaar is van de satellietinfrastructuur, maar gebruikmaakt van de diensten van derden. Bovendien oefent UPC DTH geen enkele redactionele controle uit op de programma's. De aan de gebruikers in rekening gebrachte vergoeding omvat zowel transmissiekosten als vergoedingen die aan omroepen en collectieve rechtenorganisaties in verband met de openbaarmaking van hun content worden betaald.

14. Aanvankelijk werd deze dienst, vanaf 2000, in Hongarije door een lokale zusteronderneming van UPC DTH aangeboden. In 2010 werd de dienst overgedragen aan UPC DTH en sindsdien – samen met gelijksoortige diensten voor de Tsjechische Republiek en de Slowaakse Republiek – door deze vennootschap verricht.

15. UPC DTH is het met de vicepresident van de Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese (Hongaarse nationale communicatie- en media-instantie) oneens of zij in het kader van een markttoezichtprocedure verplicht is om de documentatie en overige in haar register opgenomen gegevens over de contractuele betrekkingen met een bepaalde abonnee ter beschikking te stellen.

16. UPC DTH beroept zich erop dat de bevoegde Luxemburgse instantie, het Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR – de Luxemburgse regelgevende instantie) een ambtelijke stellingname heeft afgegeven, op grond waarvan de door verzoekster verrichte diensten onder de Luxemburgse rechtsmacht vallen en de door verzoekster verrichte dienst naar Luxemburgs recht niet als elektronischecommunicatiedienst kan worden gekwalificeerd.

17. Het geding is aanhangig bij de Fővárosi Törvényszék, het gerechtshof te Boedapest. Dit heeft het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende zes vragen:

„1) Kan artikel 2, sub c, van de kaderrichtlijn aldus worden uitgelegd dat diensten in het kader waarvan de aanbieder ervan onder bezwarende titel toegang verleent tot een via satelliet overgebracht programmapakket dat radio- en televisieprogramma's omvat, moeten worden aangemerkt als elektronischecommunicatiediensten?

2) Kan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat het beginsel van vrij verrichten van diensten tussen de lidstaten op de in de eerste vraag beschreven diensten toepassing vindt wanneer het gaat om diensten die vanuit Luxemburg op het grondgebied van Hongarije worden verricht?

3) Kan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat in het geval van in de eerste vraag beschreven diensten, het land van bestemming, waarop de diensten zijn gericht, het recht heeft om de verlening van dergelijke diensten te beperken door te bepalen dat de [aanbieder van de] diensten verplicht is zich te registreren in de lidstaat en er een filiaal of een zelfstandige juridische entiteit op te richten, en door het aanbieden van dergelijke diensten slechts toe te staan na de oprichting van een filiaal of een zelfstandige juridische entiteit?

4) Kan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat de administratieve procedures betreffende de in de eerste vraag beschreven diensten, ongeacht de lidstaat waarin de dienstverlenende onderneming werkzaam is of is geregistreerd, zijn onderworpen aan het bestuurlijke gezag van de lidstaat die, gelet op de plaats waar de diensten worden verricht, bevoegd is?

5) Kan artikel 2, sub c, van de kaderrichtlijn aldus worden uitgelegd dat de in de eerste vraag beschreven diensten moeten worden aangemerkt als elektronischecommunicatiediensten, of moeten deze diensten worden aangemerkt als diensten voor voorwaardelijke toegang die worden verricht door middel van een in artikel 2, sub f, van de kaderrichtlijn gedefinieerd systeem voor voorwaardelijke toegang?

6) Kunnen, gelet op het voorgaande, de relevante bepalingen aldus worden uitgelegd dat de aanbieder van de in de eerste vraag beschreven diensten overeenkomstig het gemeenschapsrecht moet worden aangemerkt als een aanbieder van elektronischecommunicatiediensten?"

18. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door UPC DTH, de Hongaarse nationale instantie voor media en communicatie (hierna: „Hongaarse regelgevende instantie"), Hongarije, het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, de Republiek Litouwen, het Koninkrijk der Nederlanden, Roemenië, de Slowaakse Republiek en de Europese Commissie. Aan de mondelinge behandeling op 20 november 2013 is deelgenomen door UPC DTH, de Hongaarse regelgevende instantie, Hongarije, de Tsjechische Republiek en de Commissie.

IV – Juridische beoordeling

19. Het verzoek om een prejudiciële beslissing moet duidelijk maken of de Hongaarse regelgevende instantie toezicht mag houden op de activiteit van UPC DTH. Daartoe kunnen de voorgelegde vragen worden verdeeld in twee thematische vragengroepen: de eerste, vijfde en zesde vraag van de verwijzende rechter betreffen in wezen de vraag of de activiteit van UPC DTH als „elektronischecommunicatiedienst" valt binnen de werkingssfeer van het nieuwe rechtskader, dat wil zeggen, binnen het nieuwe rechtskader voor elektronische communicatie (zie onder A). Bij de tweede, derde en vierde vraag gaat het er daarentegen om of het in artikel 56 VWEU neergelegde beginsel van het vrij verrichten van diensten eraan in de weg staat dat toezicht op UPC DTH wordt uitgeoefend door Hongaarse instanties (zie onder B).

20. Men kan betwijfelen of beide vragengroepen moeten worden beantwoord. Aangezien het NRK bepaalde vragen uitputtend harmoniseert, sluit het de toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten uit.[8] Dit geldt echter niet noodzakelijkerwijs voor de definitie van een elektronischecommunicatiedienst. Wanneer een lidstaat de bevoegdheid van een regelgevende instantie aan de hand van deze definitie afbakent, doch aan deze instantie met het oog op de onder deze definitie vallende diensten controlebevoegdheden toekent die ruimer zijn dan de regelgevingsbevoegdheid van het NRK, dan kan het vrij verrichten van diensten, ondanks het NRK, met betrekking tot deze ruimere bevoegdheden een rol spelen.

21. Om dergelijke maatregelen gaat het in het onderhavige geval. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing kan worden afgeleid dat de Hongaarse regelgevende instantie met name de verhouding wenst te zien onderzocht tussen UPC DTH en haar abonnees, dat wil zeggen de waarborging van de bescherming van de consumenten. Deze wordt door het NRK niet uitputtend geharmoniseerd.[9] Desalniettemin moet telkens worden onderzocht, of de desbetreffende vraag niet toch reeds door het NRK wordt omvat.

8 — Arrest van 31 januari 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, Jurispr. blz. I-349, punten 73 en 77).

9 — Arrest van 11 maart 2010, Telekomunikacja Polska (C-522/08, Jurispr. blz. I-2079, punt 29).

A – *Recht inzake elektronischecommunicatiediensten*

22. Het recht inzake elektronischecommunicatiediensten volgens het NRK betreft in wezen de transmissie van elektronische signalen. Aangezien dergelijke transmissiediensten lange tijd voorbehouden waren aan staatsmonopolies, heeft het NRK volgens punt 10 van de considerans van richtlijn 2009/140 tot doel specifieke sectorregels ex ante steeds meer terug te brengen naarmate de concurrentie in de markt zich ontwikkelt, en te bereiken dat elektronische communicatie uiteindelijk volledig wordt geregeld door het mededingingsrecht.

23. De machtigingsrichtlijn beoogt het doel – bestaande in het terugbrengen van specifieke sectorregels ex ante – te bereiken door de aanbieders van diensten te onderwerpen aan relatief lichte machtigingsvoorwaarden. Desalniettemin is een machtiging niet noodzakelijkwijs voldoende voor de gehele Unie. Integendeel, elke lidstaat waarin een dienst wordt aangeboden kan krachtens artikel 3, lid 2, een eigen machtiging verlenen.

24. Daarnaast bevat de machtigingsrichtlijn bepalingen inzake de gebruiksrechten voor radiofrequenties, waarvan het beheer ook aan de orde komt in de kaderrichtlijn.

25. Voor het overige kunnen volgens de toegangsrichtlijn aan ondernemingen met aanzienlijke marktmacht bijzondere verplichtingen worden opgelegd, opdat andere ondernemingen eveneens toegang tot de betrokken markten kunnen verkrijgen. Deze regelingen komen voort uit de zogenoemde „essential facilities-doctrine", die wordt besproken in samenhang met het verbod op het misbruik van machtspositie in de zin van artikel 102 VWEU. [10]

26. De universeledienstrichtlijn, ten slotte, dient te waarborgen dat alle eindgebruikers toegang hebben tot bepaalde minimumdiensten. De in casu minder belangrijke richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie betreft bijzondere vereisten inzake gegevensbescherming op dit gebied.

1. Valt de litigieuze dienst binnen het NRK voor elektronische communicatie?

27. Met de eerste en zesde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of UPC DTH een elektronischecommunicatiedienst in de zin van artikel 2, sub c, van de kaderrichtlijn aanbiedt, die is onderworpen aan het NRK.

28. De genoemde definitie omvat gewoonlijk tegen vergoeding aangeboden diensten die geheel of hoofdzakelijk bestaan in het overbrengen van signalen via elektronische communicatienetwerken, waaronder transmissiediensten op netwerken die voor omroep worden gebruikt, doch niet de diensten waarbij met behulp van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten overgebrachte inhoud wordt geleverd of redactioneel wordt gecontroleerd, met uitzondering evenwel van diensten van de informatiemaatschappij zoals omschreven in artikel 1 van richtlijn 98/34 die niet geheel of hoofdzakelijk bestaan uit het overbrengen van signalen via elektronischecommunicatienetwerken.

a) Transmissie van signalen

29. De litigieuze dienst omvat de transmissie van signalen via elektronischecommunicatienetwerken, namelijk een transmissie via satelliet. Transmissiesystemen alsmede andere middelen die de transmissie van signalen via satellietnetwerken mogelijk maken, zijn volgens artikel 2, sub a, van de kaderrichtlijn „elektronischecommunicatienetwerken". Netwerken voor radio- en televisieomroep worden in deze definitie uitdrukkelijk genoemd.

10 — Zie arresten van 6 april 1995, RTE en ITP/Commissie (C-241/91 P en C-242/91 P, Jurispr. blz. I-743, punten 52 e.v.); 26 november 1998, Bronner (C-7/97, Jurispr. blz. I-7791, punten 37 e.v.), en 17 februari 2011, TeliaSonera Sverige (C-52/09, Jurispr. blz. I-527, punten 60 e.v.).

30. Dat de transmissie via satelliet door derden wordt geëffectueerd doet, anders dan UPC DTH meent, niet af aan het feit dat deze overdracht binnen de definitie van een elektronischecommunicatienetwerk valt. UPC DTH maakt namelijk niet alleen de toegang tot haar dienst mogelijk – via een onafhankelijk van deze dienst bestaand netwerk, bijvoorbeeld internet of het telefoonnet –, maar zorgt er allereerst voor dat deze transmissie plaatsvindt en abonnees in Hongarije toegang hebben tot het netwerk.

31. Deze toegang door abonnees in Hongarije is beslissend voor de vraag of in deze lidstaat überhaupt een regulering van de dienst volgens het NRK noodzakelijk is. In lidstaten waar de via satelliet overgedragen signalen weliswaar kunnen worden ontvangen, doch bij gebreke van een aanbod van UPC DTH niet kunnen worden gedecodeerd, bestaat namelijk geen behoefte aan regulering. Bijgevolg is niet de satellietexploitant, maar hoogstens UPC DTH de juiste adressaat voor reguleringsmaatregelen krachtens het NRK.

b) Aanbod van content

32. Voorts staat vast dat in het kader van de door UPC DTH tegen vergoeding aangeboden dienst geen redactionele controle op de verspreide programma's wordt uitgeoefend.

33. Daarentegen lijkt de dienst van UPC DTH op het eerste gezicht te bestaan in het aanbieden van content. In dat geval zou het volgens artikel 2, sub c, van de kaderrichtlijn niet gaan om een elektronischecommunicatiedienst.

34. Deze vraag heeft het Hof evenwel beoordeeld in een recente zaak betreffende een door de Nederlandse zustermaatschappij van UPC DTH aangeboden soortgelijke dienst, die betrekking had op de transmissie van programmapakketten via een kabelnetwerk. Blijkens die beoordeling maken de relevante richtlijnen, inzonderheid de kaderrichtlijn, en de op content betrekking hebbende richtlijn inzake audiovisuele mediadiensten[11], duidelijk onderscheid tussen de productie van content, die redactionele verantwoordelijkheid impliceert, en de overdracht van content, waarvoor geen redactionele verantwoordelijkheid geldt. Voor de content en de overdracht daarvan geldt afzonderlijke regelgeving met een eigen doelstelling, zonder dat wordt gerefereerd aan de afnemer van de verleende diensten, noch aan de structuur van de aan deze laatste in rekening gebrachte transmissiekosten.[12]

35. Derhalve komt het, om een dienst te kunnen uitsluiten van de definitie van elektronischecommunicatiedienst, niet aan op de vraag of de dienst het aanbieden van content als voorwerp heeft, maar op de vraag of deze de *productie* en/of een redactionele controle omvat. Dit is in de onderhavige zaak evenwel niet het geval.

c) Zwaartepunt van de dienst

36. Het zou evenwel kunnen gaan om een dienst die van de toepassing van het NRK uitgesloten is, omdat hij niet *geheel of overwegend* bestaat in de transmissie. Zoals UPC DTH betoogt, is de transmissie namelijk slechts één van de vele elementen die de dienst kenmerken.

11 — Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (PB L 95, blz. 1).

12 — Arrest van 7 november 2013, UPC Nederland (C-518/11, punt 41).

37. Ook dit punt is evenwel naar voren gebracht in het reeds aangehaalde arrest betreffende de Nederlandse zustermaatschappij van UPC DTH. Daaruit volgt dat het niet van belang is dat de klanten zich abonneren op de dienst om toegang te verkrijgen tot bepaalde content [13], zodat de toegang tot een bepaald transmissiesysteem dus niet datgene is wat hen motiveert. Een dergelijke dienst dient juist ten minste voor zover hij een transmissie omvat, te vallen onder het NRK. [14]

38. Het Hof motiveert deze conclusie met name door erop te wijzen dat iedere andere uitlegging de draagwijdte van het NRK aanzienlijk zou beperken, de nuttige werking van de bepalingen ervan zou aantasten en dus de verwezenlijking van de doelstellingen ervan op het spel zou zetten. Aangezien het eigenlijke doel van het NRK is gelegen in de totstandbrenging van een daadwerkelijke interne markt voor elektronische communicatie, in het kader waarvan, zoals blijkt uit punt 27 van de considerans van de kaderrichtlijn en punt 5 van de considerans van richtlijn 2009/140, deze uiteindelijk volledig wordt geregeld door het mededingingsrecht, zou, indien het aanbieden van programmapakketten van de werkingssfeer ervan zou zijn uitgesloten, met als voorwendsel dat zij niet alleen signalen overbrengt, aan dit kader iedere betekenis worden ontnomen. [15]

39. De combinatie van verschillende diensten leidt er evenwel niet toe dat *alle* elementen van de diensten onder de regulering van het NRK vallen. Integendeel, in punt 20 van de considerans van de machtigingsrichtlijn wordt gepreciseerd dat aan de aanbieders of verdelers van content overeenkomstig andere bepalingen verplichtingen kunnen worden opgelegd, onverminderd de voorwaarden van het NRK. [16]

40. Op de eerste en zesde vraag dient derhalve te worden geantwoord dat de dienst in het kader waarvan de aanbieder ervan onder bezwarende titel toegang verleent tot een via satelliet overgebracht programmapakket dat radio- en televisieprogramma's omvat, moet worden aangemerkt als een elektronischecommunicatiedienst in de zin van artikel 2, sub c, van de kaderrichtlijn, voor zover deze dienst betrekking heeft op het overbrengen van signalen via elektronischecommunicatienetwerken. Aanbieders van deze dienst moeten derhalve worden aangemerkt als verstrekkers van elektronischecommunicatiediensten.

2. Kwalificatie van de diensten als systeem voor voorwaardelijke toegang

41. Met de vijfde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of diensten in het kader waarvan de aanbieder ervan onder bezwarende titel toegang verleent tot een via satelliet uitgezonden programmapakket dat radio- en televisieprogramma's omvat, moeten worden aangemerkt als elektronischecommunicatiediensten of als systemen voor voorwaardelijke toegang in de zin van artikel 2, sub f, van de kaderrichtlijn.

42. Het ligt voor de hand dat de door UPC DTH aangeboden dienst een *systeem* voor voorwaardelijke toegang omvat. Artikel 2, sub f, van de kaderrichtlijn definieert een dergelijk systeem als elke technische maatregel en/of regeling waarbij toegang tot een beschermde radio- of televisie-omroepdienst in begrijpelijke vorm afhankelijk wordt gemaakt van een abonnement of een andere vorm van voorafgaande individuele machtiging. De door UPC DTH aangeboden toegang tot de gecodeerde programmapakketten is precies op deze manier vormgegeven.

13 — Arrest UPC Nederland (aangehaald in voetnoot 12, punt 43).

14 — Arrest UPC Nederland (aangehaald in voetnoot 12, punt 44).

15 — Arrest UPC Nederland (aangehaald in voetnoot 12, punt 45).

16 — Zie ook punt 10 van de considerans van de kaderrichtlijn.

43. De vraag lijkt evenwel te berusten op de veronderstelling dat een elektronischecommunicatiedienst en een systeem voor voorwaardelijke toegang elkaar uitsluiten. Indien het gaat om een systeem voor voorwaardelijke toegang, zouden op grond van deze aanname de regels inzake elektronischecommunicatiediensten niet kunnen worden toegepast.

44. Deze veronderstelling is echter onjuist. Er bestaan inderdaad specifieke regels voor systemen voor voorwaardelijke toegang. Naast de richtlijn betreffende de rechtsbescherming van diensten gebaseerd op of bestaande uit voorwaardelijke toegang [17], moeten ook artikel 6 en bijlage I bij de toegangsrichtlijn worden genoemd. Wanneer een systeem voor voorwaardelijke toegang gescheiden van een communicatiedienst wordt aangeboden, valt het alleen onder deze regels.

45. Een dergelijk gescheiden aanbod zal evenwel overeenkomstig de definitie van artikel 2, sub e bis, van de kaderrichtlijn worden gedaan met de bedoeling dat de ontvanger van de dienst, die op zijn beurt een communicatiedienst aanbiedt, het systeem gebruikt als *bijbehorende dienst*. Het gaat dan namelijk om een dienst die is verbonden met een elektronischecommunicatiedienst, die het aanbieden van diensten via deze dienst mogelijk maakt of ondersteunt, dan wel daartoe in staat is.

46. De regulering van een elektronischecommunicatiedienst staat er echter niet aan in de weg dat deze wordt gecombineerd met een systeem voor voorwaardelijke toegang. Uit de omstandigheid dat een dienst door een tweede dienst ondersteund en mogelijk gemaakt wordt, volgt namelijk niet dat de eerste dienst dezelfde kwalificatie moet krijgen als de tweede dienst. Veeleer vormt de tweede dienst een bestanddeel van de eerste.

47. Derhalve moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat diensten in het kader waarvan de aanbieder ervan onder bezwarende titel toegang verleent tot een via satelliet overgebracht programmapakket dat radio- en televisieprogramma's omvat, systemen voor voorwaardelijke toegang in de zin van artikel 2, sub e bis en f, van de kaderrichtlijn kunnen omvatten, doch daarom nog niet in hun geheel als dergelijke systemen moeten worden aangemerkt.

B – *Vrij verrichten van diensten*

48. De tweede, derde en vierde vraag betreffen de toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten. Om te beginnen moet worden opgehelderd of de litigieuze dienst binnen de werkingssfeer van het beginsel van het vrij verrichten van diensten valt, voor zover deze dienst vanuit Luxemburg wordt verricht op het Hongaarse grondgebied (zie onder 1). Vervolgens moet worden onderzocht of met dit beginsel verenigbaar is dat de instanties van de staat van bestemming administratieve procedures met betrekking tot deze dienst toepassen (zie onder 2), en of deze staat kan eisen dat een registratie plaatsvindt (zie onder 3, sub b) en/of de vestiging van een filiaal op zijn grondgebied kan verlangen (zie onder 3, sub c).

1. Toepasbaarheid van het beginsel van het vrij verrichten van diensten

49. De uitzending van televisieprogramma's valt, net als de transmissie ervan, onder de bepalingen van het VWEU inzake dienstverrichtingen. [18] Bovendien staat vast dat het hoofdgeding betrekking heeft op het aanbieden van deze dienstverrichting aan personen in Hongarije door een in Luxemburg gevestigde onderneming.

17 — Richtlijn 98/84/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 1998 betreffende de rechtsbescherming van diensten gebaseerd op of bestaande uit voorwaardelijke toegang (PB L 320, blz. 54).

18 — Arresten van 30 april 1974, Sacchi (155/73, Jurispr. blz. 409, punt 6); 29 november 2001, De Coster (C-17/00, Jurispr. blz. I-9445, punt 28), en 13 december 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e.a. (C-250/06, Jurispr. blz. I-11135, punt 28).

50. De omstandigheid dat UPC DTH in de lidstaat van haar vestiging geen vergelijkbare diensten aanbiedt, staat niet in de weg aan de toepassing van het in artikel 56 VWEU neergelegde beginsel van het vrij verrichten van diensten. Het in deze bepaling vastgestelde recht van een in een lidstaat gevestigde marktdeelnemer om in een andere lidstaat diensten te verrichten, is immers niet onderworpen aan de voorwaarde dat deze marktdeelnemer dergelijke diensten ook verricht in de lidstaat waar hij is gevestigd. Artikel 56 EG eist enkel dat de dienstverrichter in een andere lidstaat is gevestigd dan degene voor wie de dienst wordt verricht. [19]

51. De harmonisering door het NRK kan evenwel de toetsing aan het beginsel van het vrij verrichten van diensten uitsluiten (zie onder a). Bovendien wordt betoogd dat het beroep op het beginsel van het vrij verrichten van diensten misbruik vormt (zie onder b).

a) Harmonisering

52. Volgens vaste rechtspraak moeten nationale regelingen in een materie die op het niveau van de Unie uitputtend is geharmoniseerd, niet aan de bepalingen van het primaire recht maar aan die van deze harmonisatiemaatregel worden getoetst. [20]

53. Het Hof gaat er dan ook van uit dat het NRK op het gebied van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten het beginsel van het vrij verrichten van diensten ten uitvoer legt [21], zodat enkel de bepalingen van het NRK moeten worden toegepast. [22] Dit geldt op het gebied van televisie-uitzendingen bijvoorbeeld voor de verlening van zendmachtigingen en de toewijzing van uitzendfrequenties. [23] Het NRK beoogt evenwel geen uitputtende harmonisering van *alle* regelingen die elektronischecommunicatiediensten betreffen. Integendeel, krachtens artikel 1, lid 3, van de kaderrichtlijn blijven de door de lidstaten met inachtneming van het Unierecht getroffen maatregelen voor de verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang, onverlet.

54. Het verzoek om een prejudiciële beslissing bevat in dit verband weliswaar enkel toespelingen, doch met name de argumenten van de Hongaarse regelgevende instantie tonen aan dat het hoofdgeding vooral betrekking heeft op de verhouding tussen UPC DTH en haar abonnees, dat wil zeggen op de consumentenbescherming.

55. De kaderrichtlijn en de universeledienstrichtlijn voorzien echter niet in volledige harmonisatie van de aspecten van de consumentenbescherming. Artikel 20 van de universeledienstrichtlijn, dat betrekking heeft op overeenkomsten tussen de consument en aanbieders van elektronischecommunicatiediensten, geldt immers krachtens artikel 1, lid 4, van deze richtlijn onverminderd de voorschriften van de Unie inzake consumentenbescherming en de nationale voorschriften die met het recht van de Unie in overeenstemming zijn. [24]

19 — Arresten van 5 juni 1997, VT4 (C-56/96, Jurispr. blz. I-3143, punt 22), en 8 september 2010, Carmen Media Group (C-46/08, Jurispr. blz. I-8149, punt 43).

20 — Arresten van 12 oktober 1993, Vanacker en Lesage (C-37/92, Jurispr. blz. I-4947, punt 9); 11 december 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Jurispr. blz. I-14887, punt 64), en 18 juli 2013, Citroën Belux (C-265/12, punt 31).

21 — Arrest Centro Europa 7 (aangehaald in voetnoot 8, punten 76 en 80).

22 — Arrest Centro Europa 7 (aangehaald in voetnoot 8, punten 73 en 77).

23 — Arrest Centro Europa 7 (aangehaald in voetnoot 8, punt 85).

24 — Arrest Telekomunikacja Polska (aangehaald in voetnoot 9, punt 29).

56. Daaraan doet evenmin af de omstandigheid dat aan de in de machtigingsrichtlijn voorziene algemene machtiging voor het aanbieden van elektronischecommunicatienetwerken of -diensten volgens artikel 6, lid 1, van de machtigingsrichtlijn en punt 8 van de bijlage bij deze richtlijn onder meer voorschriften inzake consumentenbescherming kunnen worden verbonden die specifiek betrekking hebben op elektronische communicatie. Het staat immers aan de lidstaten om, met inachtneming van de algemene eisen van het Unierecht, de inhoud van deze specifieke bepalingen inzake consumentenbescherming vast te leggen.

57. Bijgevolg zijn in het hoofdgeding niet (alleen) de bepalingen van het NRK van toepassing. Indien de nationale rechterlijke instanties niet tot de slotsom komen dat andere bepalingen van afgeleid recht van toepassing zijn, zoals de richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken [25], die bepaalde zaken eveneens uitputtend regelt [26], moet derhalve het beginsel van het vrij verrichten van diensten worden toegepast.

b) Onaanvaardbaar gebruik van de vrijheid van dienstverrichting

58. De Tsjechische Republiek is evenwel van mening dat UPC DTH het beroep op de vrijheid van dienstverrichting moet worden ontzegd, aangezien zij zich enkel in Luxemburg heeft gevestigd om diensten in andere lidstaten aan te bieden. Volgens haar maakt UPC DTH daardoor op onaanvaardbare wijze gebruik van de vrijheid van dienstverrichting.

59. Met dit argument kan in zoverre worden ingestemd dat een lidstaat maatregelen mag treffen die tot doel hebben te verhinderen dat sommige van zijn onderdanen van de krachtens het Verdrag geschapen mogelijkheden profiteren om zich op onaanvaardbare wijze aan de toepassing van hun nationale wetgeving te onttrekken. Ook kunnen de justitiabelen zich niet met het oog op misbruik of bedrog op het gemeenschapsrecht beroepen. [27]

60. De uitoefening van een fundamenteel recht met het doel gebruik te maken van een gunstigere wettelijke regeling van een andere lidstaat, levert evenwel op zich geen misbruik van deze vrijheid op. [28]

61. Zelfs de vaststelling dat de overdracht door een Hongaarse vennootschap van de litigieuze dienst op UPC DTH enkel was bedoeld om deze dienst op onaanvaardbare wijze aan de Hongaarse wetgeving te onttrekken, kan dit de toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten niet uitsluiten. De vraag of dit beginsel van toepassing is, staat immers los van de vraag of een lidstaat maatregelen kan treffen om te verhinderen dat sommige van zijn onderdanen, door gebruik te maken van de door het Verdrag geboden mogelijkheden, trachten zich op onaanvaardbare wijze aan hun nationale wetgeving te onttrekken. [29]

25 — Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van richtlijn 84/450/EEG van de Raad, richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 149, blz. 22). Zie arrest Telekomunikacja Polska (aangehaald in voetnoot 9, punten 31 en 32) alsmede de aanhangige zaak C-388/13, UPC Magyarország.

26 — Arresten van 23 april 2009, VTB-VAB en Galatea (C-261/07 en C-299/07, Jurispr. blz. I-2949, punt 52); 14 januari 2010, Plus Warenhandelsgesellschaft (C-304/08, Jurispr. blz. I-217, punt 41), en arrest Citroën Belux (aangehaald in voetnoot 20, punt 20).

27 — Arresten van 3 december 1974, van Binsbergen (33/74, Jurispr. blz. 1299, punt 13); 5 oktober 1994, TV10 (C-23/93, Jurispr. blz. I-4795, punt 20); 9 maart 1999, Centros (C-212/97, Jurispr. blz. I-1459, punt 24), en 15 december 2005, Nadin en Nadin-Lux (C-151/04 en C-152/04, Jurispr. blz. I-11203, punt 45).

28 — Arresten TV10 (aangehaald in voetnoot 27, punt 15); Centros (aangehaald in voetnoot 27, punt 27), en arrest van 12 september 2006, Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Jurispr. blz. I-7995, punt 37).

29 — Arresten TV10 (aangehaald in voetnoot 27, punt 15); Centros (aangehaald in voetnoot 27, punt 18), en arrest van 21 februari 2013, A (C-123/11, punten 26 en 27).

62. Derhalve wijst niets erop dat een misbruik de toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten zou uitsluiten. Veeleer moet worden onderzocht of eventuele maatregelen ter bestrijding van misbruik beperkingen vormen van het vrij verrichten van diensten en of deze beperkingen, in voorkomend geval, gerechtvaardigd zijn.

c) Voorlopige conclusie

63. Nationale regelingen die betrekking hebben op diensten die vanuit Luxemburg worden verstrekt op het Hongaarse grondgebied en in het kader waarvan de aanbieder van de diensten onder bezwarende titel toegang verleent tot een via satelliet uitgezonden programmapakket dat radio- en televisieprogramma's omvat, vallen derhalve onder de in artikel 56 VWEU neergelegde vrijheid van dienstverrichting, voor zover het voorwerp van de diensten noch door het NRK, noch door andere bepalingen van afgeleid recht uitputtend wordt geharmoniseerd.

2. Controlebevoegdheid van Hongaarse instanties

64. Met de vraag inzake de bevoegdheid van Hongaarse instanties wenst de verwijzende rechter te vernemen of de vrijheid van dienstverrichting toelaat dat de instanties van de staat van bestemming controle uitoefenen op de diensten. In dit verband moet allereerst worden nagegaan of een dergelijke controle het vrij verrichten van diensten beperkt, waarna, in voorkomend geval, moet worden onderzocht of een dergelijke beperking gerechtvaardigd is.

65. Ook in dit verband zij eraan herinnerd dat de bevoegdheid van nationale instanties in het geval van een uitputtende harmonisering door het afgeleide recht, niet aan het beginsel van het vrij verrichten van diensten kan worden getoetst.[30] De inhoudelijke eisen van de consumentenbescherming op het gebied van elektronische communicatie worden weliswaar niet door het NRK geregeld, doch de lidstaten kunnen volgens artikel 6 van de machtigingsrichtlijn en punt 8 van de bijlage bij deze richtlijn aan een algemene machtiging tot het verrichten van dergelijke diensten voorschriften inzake consumentenbescherming verbinden die specifiek betrekking hebben op elektronische communicatie. De controle van deze voorschriften is ingevolge artikel 10 van deze richtlijn een taak van de nationale regelgevende instanties.

66. Het beginsel van het vrij verrichten van diensten vindt derhalve alleen nog toepassing voor zover de bevoegdheid tot het uitoefenen van controles niet reeds uit het NRK of uit andere bepalingen van afgeleid recht voortvloeit. Het staat aan de nationale rechterlijke instanties om na te gaan in hoeverre dit het geval is.

67. Indien de bevoegdheid voor de litigieuze controles niet reeds door het afgeleide Unierecht is geregeld, geldt het beginsel van artikel 56 EG, dat niet enkel de afschaffing vereist van iedere discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit, maar tevens de opheffing van iedere beperking – ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten – die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt.[31]

30 — Zie punt 52 supra.

31 — Zie bijvoorbeeld arresten van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International (C-42/07, Jurispr. blz. I-7633, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 8 juli 2010, Sjöberg en Gerdin (C-447/08 en C-448/08, Jurispr. blz. I-6921, punt 32), en 4 oktober 2011, Football Association Premier League e.a. (C-403/08 en C-429/08, Jurispr. blz. I-9083, punt 85).

68. Weliswaar kan elke controle van dienstverrichtingen de werkzaamheden van dienstverrichters belemmeren of minder aantrekkelijk maken, doch in het onderhavige geval worden geen vergelijkbare diensten aangeboden in de staat waar de dienstverrichter is gevestigd. UPC DTH biedt namelijk in Luxemburg geen toegang tot programmapakketten aan.

69. Niettemin staat vast dat beperkingen van het vrij verrichten van diensten ook in dergelijke situaties moeten worden gerechtvaardigd.[32] Bij de beoordeling van een dergelijke rechtvaardiging kan het ontbreken van een binnenlandse dienstverleningsactiviteit beslist van belang zijn. Zo is de gedachte dat het herhalen van controles in de herkomststaat door de staat van bestemming in de regel niet noodzakelijk is[33] alleen zinvol, wanneer in de herkomststaat überhaupt een controle plaatsvindt.

70. Het begrip beperking wordt hierdoor evenwel niet aangetast. Het omvat derhalve ook alle maatregelen die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd kunnen verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, wanneer de dienstverrichter in de lidstaat van zijn vestiging geen vergelijkbare dienst aanbiedt. Bijgevolg is in de controle van de door UPC DTH verrichte dienst door Hongaarse instanties een beperking gelegen.

71. Een dergelijke beperking van de vrijheid van dienstverrichting kan evenwel haar rechtvaardiging vinden in een dwingende reden van algemeen belang, indien deze geldt voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de lidstaat van bestemming werkzaam is, voor zover zij geschikt is om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is, en voor zover dit belang niet wordt verzekerd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd.[34]

72. In casu wijst niets erop dat UPC DTH aan andere controles zou moeten worden onderworpen dan binnenlandse aanbieders.

73. Voor zover de controles strekken tot bescherming van de consumenten, zij erop gewezen dat deze bescherming een doel vormt dat als dwingende reden van algemeen belang kan worden aangemerkt en een beperking van het vrij verrichten van diensten kan rechtvaardigen.[35]

74. Terwijl bepaalde vormen van controle onevenredig kunnen zijn, is het onduidelijk of dit ook reeds geldt voor het loutere feit dat instanties van de staat van bestemming bevoegd zijn voor de controle van de litigieuze dienst. Een dergelijke bevoegdheid kan in beginsel de consumentenbescherming bevorderen. Aangezien er geen vergelijkbare controles in de staat van herkomst lijken te bestaan, kan deze bevoegdheid in het kader van de beoordelingsvrijheid die de lidstaat van bestemming toekomt ook als noodzakelijk worden aangezien. Ook kan niet worden aangenomen dat de bijdrage van een dergelijke bevoegdheid onevenredig is ten opzichte van de daarmee verbonden nadelen.

75. Deze conclusie is overigens in overeenstemming met de inschatting van de Uniewetgever bij de vaststelling van de machtigingsrichtlijn, die, zelfs wanneer zij op de concrete controles niet van toepassing zou zijn, in een dergelijke controlebevoegdheid van de staat van bestemming met het oog op de aan een algemene machtiging verbonden voorwaarden voorziet.

32 — Zie arresten Carmen Media (aangehaald in voetnoot 19, punten 55 e.v.) en TV10 (aangehaald in voetnoot 27, punten 17 e.v.).

33 — Zie arresten van 9 maart 2000, Commissie/België (C-355/98, Jurispr. blz. I-1221, punten 35-38); 29 april 2004, Commissie/Portugal (C-171/02, Jurispr. blz. I-5645, punt 60), en 17 maart 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 en C-373/09, Jurispr. blz. I-1785, punt 54).

34 — Arrest Peñarroja Fa (aangehaald in voetnoot 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 — Arresten van 26 februari 1991, Commissie/Italië (C-180/89, „Toeristengidsen”, Jurispr. blz. I-709, punt 20); 5 december 2006, Cipolla e.a. (C-94/04 en C-202/04, Jurispr. blz. I-11421, punt 64), en 12 september 2013, Konstantinides (C-475/11, punt 51).

76. Bovendien heeft het Hof bevestigd dat een lidstaat een radio- en televisieomroepinstelling die zich in een andere lidstaat vestigt om aldaar diensten te verrichten die bestemd zijn voor het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat, als nationale omroepinstelling kan aanmerken, aangezien met deze maatregel wordt verhinderd dat die instellingen zich dankzij de uitoefening van de door het Verdrag gegarandeerde vrijheden kunnen onttrekken aan de uit de nationale wetgeving voortvloeiende verplichtingen. [36]

77. Derhalve staat, voor zover de bevoegdheid niet reeds is geregeld in het afgeleide Unierecht, artikel 56 VWEU er niet aan in de weg dat de instanties van een lidstaat administratieve procedures toepassen met betrekking tot diensten die vanuit een andere lidstaat worden verstrekt en in het kader waarvan de aanbieder van de dienst onder bezwarende titel toegang verleent tot een programmapakket dat radio- en televisieprogramma's omvat.

3. Noodzaak van een registratie en een vestiging in Hongarije

78. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het met het vrij verrichten van diensten verenigbaar is om van de [aanbieder van de] dienst te verlangen dat deze zich registreert (zie onder b) of zelfs vestigt (zie onder c) in Hongarije. Om te beginnen moet ik echter ingaan op de twijfels omtrent de ontvankelijkheid van deze vraag (zie onder a).

a) Ontvankelijkheid van de derde vraag

79. Hongarije en de Hongaarse regelgevende instantie betwijfelen of deze vraag ontvankelijk is, aangezien het hoofdgeding noch betrekking heeft op de kwestie van de registratie, noch op de kwestie van de vestiging. De vraag zou derhalve niet noodzakelijk zijn voor de beslechting van het geding.

80. Ten minste de kwestie van de registratie lijkt daadwerkelijk voorwerp te zijn van een ander geding, dat heeft geleid tot een ander verzoek om een prejudiciële beslissing over identieke vragen. [37]

81. Niettemin zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het recht van de Unie die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof staat de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechterlijke instantie om een prejudiciële beslissing slechts afwijzen wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het recht van de Unie geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen. [38]

82. Op een verzoek van het Hof om verduidelijkingen, overeenkomstig artikel 101 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, heeft de verwijzende rechter bovendien aangegeven dat een beantwoording van deze vraag ook voor zijn beslissing in het hoofdgeding van belang kan zijn.

36 — Arrest TV10 (aangehaald in voetnoot 27, punt 21).

37 — Zaak C-563/13, UPC DTH (II).

38 — Arresten van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 61); 7 oktober 2010, dos Santos Palhota e.a. (C-515/08, Jurispr. blz. I-9133, punt 20), en 30 mei 2013, X (C-651/11, punten 20 en 21).

83. Aangezien het Hof niet met zekerheid kan uitsluiten dat de verwijzende rechter in het hoofdgeding ook over deze aspecten van het geding tussen UPC DTH en de regelgevende instantie kan beslissen, kan niet worden vastgesteld dat deze vraag *kennelijk* geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, dan wel hypothetisch is. Derhalve dient de vraag te worden beantwoord. Voorts kan een antwoord in de onderhavige procedure mogelijk de afhandeling van de bovengenoemde tweede prejudiciële vraag vergemakkelijken.

b) Registratieplicht

84. Wat de registratie van de litigieuze dienst in de lidstaat van bestemming betreft, volgt reeds uit artikel 3, leden 2 en 3, van de machtigingsrichtlijn dat de aanbieders van elektronischecommunicatiediensten kunnen worden verplicht om voordat zij in de betrokken lidstaat met hun activiteiten aanvangen bij de nationale regelgevende instantie een kennisgeving met bepaalde informatie in te dienen.

85. Deze informatie moet ingevolge artikel 3, lid 3, van de machtigingsrichtlijn voldoende zijn om een register bij te houden, doch er kan volgens artikel 3, lid 2, tweede zin, van de betrokken onderneming niet worden verlangd dat zij een expliciet besluit of andere bestuurshandeling van de nationale regelgevende instantie moet verkrijgen alvorens de uit de machtiging voortvloeiende rechten te kunnen uitoefenen. In de derde zin wordt gepreciseerd dat na de eventueel vereiste kennisgeving een onderneming haar activiteiten kan aanvangen.

86. Wat registratie betreft, sluit artikel 3 van de machtigingsrichtlijn derhalve reeds uit dat aan de aanbieders verdergaande eisen worden gesteld. Deze eisen kunnen dus ook niet worden getoetst aan het beginsel van het vrij verrichten van diensten.

87. Bijgevolg moeten nationale regelingen die in andere lidstaten gevestigde ondernemingen de verplichting opleggen om zich bij een nationale instantie te registreren wanneer zij aan nationale consumenten elektronischecommunicatiediensten aanbieden, uitsluitend worden getoetst aan artikel 3 van de machtigingsrichtlijn.

c) Noodzaak van een vestiging

88. Een voorwaarde volgens welke een onderneming in de lidstaat waar de dienst wordt verricht een vaste inrichting of dochtermaatschappij moet oprichten, druist rechtstreeks in tegen de vrijheid van dienstverrichting, aangezien dit de verrichting van de betrokken diensten in deze lidstaat door in andere lidstaten gevestigde ondernemingen onmogelijk maakt. Ook dit vormt derhalve een beperking van het vrij verrichten van diensten. [39]

89. Bovengenoemde voorwaarde is echter wel geschikt om een doeltreffende controle te vergemakkelijken. [40] Een binnenlandse vestiging stelt de bevoegde instanties namelijk in staat om toegang te krijgen tot informatie, personen en vermogensbestanddelen van de dienstverrichtende onderneming.

39 — Arrest van 21 januari 2010, Commissie/Duitsland (C-546/07, Jurispr. blz. I-439, punt 39).

40 — Zie arrest van 20 mei 1992, Ramrath (C-106/91, Jurispr. blz. I-3351, punt 35).

90. Desalniettemin vormt een vestigingsverplichting een bijzonder sterke beperking van het vrij verrichten van diensten. Zij ontkent [41] deze vrijheid in zekere zin en maakt de uitoefening ervan praktisch onmogelijk. Derhalve is zij volgens het Hof in de regel niet noodzakelijk. Ten eerste moet de staat van bestemming namelijk rekening houden met overeenkomstige verplichtingen in de herkomststaat. [42] Ten tweede kan de staat van bestemming van de desbetreffende dienstverrichter bewijzen verlangen dat deze de gerechtvaardigde voorwaarden voor het aanbieden van de desbetreffende dienst in deze staat ook in de herkomststaat vervult. [43]

91. In casu kan niet worden aangenomen dat de ruimere controlemogelijkheden die een lokaal filiaal of een lokale dochtermaatschappij zou bieden, noodzakelijk zijn. Integendeel, de regeling inzake de controle op de content van televisie-uitzendingen, te weten de richtlijn inzake audiovisuele mediadiensten, gaat ervan uit dat een dergelijke vestiging in ieder geval voor televisiezenders niet vereist is. [44] Bij volledige eerbiediging van het belang van consumentenbescherming, zouden aan ondernemingen die zich enkel bezighouden met de overdracht van deze content geen strengere eisen mogen worden gesteld. Bovendien zou een vestigingsverplichting op zijn minst in strijd zijn met de doelstellingen van het NRK met betrekking tot het verlichten van de voorwaarden voor het verkrijgen van een machtiging voor elektronischecommunicatiediensten.

92. Derhalve staat artikel 56 VWEU in de weg aan een verplichting die inhoudt dat diensten in het kader waarvan onder bezwarende titel toegang wordt verleend tot een via satelliet uitgezonden programmapakket dat radio- en televisieprogramma's omvat, alleen door een filiaal in de lidstaat van bestemming van deze dienstverrichting of door een in die lidstaat gevestigd zelfstandig rechtssubject kunnen worden aangeboden.

V – Conclusie

93. Ik geef het Hof derhalve in overweging de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

1) Diensten in het kader waarvan de aanbieder ervan onder bezwarende titel toegang verleent tot een via satelliet overgebracht programmapakket dat radio- en televisieprogramma's omvat, moeten worden aangemerkt als elektronischecommunicatiediensten in de zin van artikel 2, sub c, van de kaderrichtlijn, voor zover deze diensten betrekking hebben op het overbrengen van signalen via elektronischecommunicatienetwerken. Aanbieders van deze diensten moeten derhalve worden aangemerkt als verstrekkers van elektronischecommunicatiediensten.

2) Diensten in het kader waarvan de aanbieder ervan onder bezwarende titel toegang verleent tot een via satelliet overgebracht programmapakket dat radio- en televisieprogramma's omvat, kunnen systemen voor voorwaardelijke toegang in de zin van artikel 2, sub e bis en f, van de kaderrichtlijn omvatten, doch moeten daarom nog niet in hun geheel als dergelijke systemen worden aangemerkt.

3) Nationale regelingen die betrekking hebben op diensten die vanuit Luxemburg worden verstrekt op het Hongaarse grondgebied en in het kader waarvan de aanbieder van de diensten onder bezwarende titel toegang verleent tot een via satelliet uitgezonden programmapakket dat radio- en televisieprogramma's omvat, vallen derhalve onder de in artikel 56 VWEU neergelegde

41 — Zie arresten van 4 december 1986, Commissie/Duitsland (205/84, Jurispr. blz. 3755, punt 52), en 6 juni 1996, Commissie/Italië (C-101/94, Jurispr. blz. I-2691, punt 31). Zie reeds aangehaald arrest Van Binsbergen (aangehaald in voetnoot 27, punt 11).

42 — Arresten Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 41, punt 47), en 11 maart 2004, Commissie/Frankrijk (C-496/01, Jurispr. blz. I-2351, punt 71).

43 — Arrest Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 42, punten 70 en 72 e.v.).

44 — Zie artikel 3 van de richtlijn inzake audiovisuele mediadiensten en arrest van 22 september 2011, Mesopotamia Broadcast en Roj TV (C-244/10 en C-245/10, Jurispr. blz. I-8777, punten 35 en 36).

vrijheid van dienstverrichting, voor zover het voorwerp van de diensten noch door het nieuwe rechtskader voor elektronische communicatie, noch door andere bepalingen van afgeleid recht uitputtend wordt geharmoniseerd.

4) Voor zover de bevoegdheid niet reeds is geregeld in het afgeleide Unierecht, staat artikel 56 VWEU er niet aan in de weg dat de instanties van een lidstaat administratieve procedures toepassen met betrekking tot diensten die vanuit een andere lidstaat worden verstrekt en in het kader waarvan de aanbieder van de diensten onder bezwarende titel toegang verleent tot een programmapakket dat radio- en televisieprogrammadiensten omvat.

5) Nationale regelingen die in andere lidstaten gevestigde ondernemingen de verplichting opleggen om zich bij een nationale instantie te registreren wanneer zij aan nationale consumenten elektronischecommunicatiediensten aanbieden, moeten uitsluitend worden getoetst aan artikel 3 van de machtigingsrichtlijn.

6) Artikel 56 VWEU staat in de weg aan een nationale regeling op grond waarvan diensten in het kader waarvan onder bezwarende titel toegang wordt verleend tot een via satelliet uitgezonden programmapakket dat radio- en televisieprogramma's omvat, alleen door een filiaal in de lidstaat van bestemming van deze dienstverrichting of door een in die lidstaat gevestigd zelfstandig rechtssubject kunnen worden aangeboden.