Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

14. januar 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — direktiv 2002/21/EF — artikel 7, stk. 3 — konsolidering af det indre marked for elektronisk kommunikation — direktiv 2002/19/EF — artikel 8 og 13 — operatør, der anses for at have en stærk markedsposition — forpligtelser, der pålægges af de nationale tilsynsmyndigheder — forpligtelser vedrørende priskontrol og omkostningsregnskaber — godkendelse af mobilterminerings priser«

I sag C-395/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) ved afgørelse af 25. juni 2014, indgået til Domstolen den 19. august 2014, i sagen:

Vodafone GmbH

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, M. Ilešič, som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne C. Toader, E. Levits, E. Jarašiūnas (refererende dommer) og C.G. Fernlund,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Vodafone GmbH ved Rechtsanwälte T. Tschentscher og D. Herrmann

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

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: tysk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 7, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT L 108, s. 33, herefter »rammedirektivet«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Vodafone GmbH (herefter »Vodafone«) og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland) vedrørende en afgørelse fra forbundsnetagenturet (Bundesnetzagentur, herefter »agenturet«), der foreløbigt godkendte Vodafones mobiltermineringspriser.

Retsforskrifter

EU-retten

Rammedirektivet

3 Af 38. betragtning til rammedirektivet fremgår:

»Foranstaltninger, der kan få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne […] kan være foranstaltninger, som har væsentlig indvirkning på udbydere eller brugere i andre medlemsstater, herunder foranstaltninger, der påvirker brugerprisen i andre medlemsstater […]«

4 Rammedirektivets artikel 1 fastlægger direktivets mål og anvendelsesområde. Artikel 1, stk. 1, bestemmer:

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

5 Rammedirektivets artikel 2, litra l), definerer de »særdirektiver«, som rammedirektivet henviser til, som værende Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT L 108, s. 2), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) (EFT L 108, s. 7), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet) (EFT L 108, s. 51) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/66/EF af 15. december 1997 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred inden for telesektoren (EFT 1998 L 24, s. 1).

6 Rammedirektivets artikel 6 med overskriften »Høring og transparens« bestemmer i det væsentlige, at de nationale tilsynsmyndigheder, når de i medfør af rammedirektivet eller af særdirektiverne agter at træffe foranstaltninger med væsentlige virkninger for det relevante marked, skal give de interesserede parter lejlighed til inden for en rimelig frist at fremsætte bemærkninger til udkastet til foranstaltninger.

7 Rammedirektivets artikel 7 med overskriften »Konsolidering af det indre marked for elektronisk kommunikation« bestemmer:

»1. De nationale tilsynsmyndigheder tager under udførelsen af deres opgaver i medfør af dette direktiv og særdirektiverne størst muligt hensyn til målene i artikel 8, herunder i det omfang de vedrører det indre markeds funktion.

2. De nationale tilsynsmyndigheder bidrager til udviklingen af det indre marked ved at samarbejde indbyrdes og med Kommissionen på en transparent måde for at sikre en ensartet anvendelse af dette direktiv og særdirektiverne i alle medlemsstaterne. [...]

3. Ud over den i artikel 6 omhandlede høring skal en national tilsynsmyndighed, der agter at træffe en foranstaltning, som

a) er omfattet af artikel 15 eller 16 i dette direktiv, artikel 5 eller 8 i [adgangsdirektivet] og artikel 16 i [forsyningspligtdirektivet] og

b) vil få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne,

samtidig […] stille udkastet til foranstaltning samt begrundelsen herfor til rådighed for Kommissionen og de nationale tilsynsmyndigheder i andre medlemsstater og underrette Kommissionen og de andre nationale tilsynsmyndigheder herom. De nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen kan kun fremsætte bemærkninger til den pågældende nationale tilsynsmyndighed inden for en måned eller inden for den i artikel 6 omhandlede frist, hvis den er længere. Fristen på én måned kan ikke forlænges.

[...]

5. Den pågældende nationale tilsynsmyndighed tager i videst mulig udstrækning hensyn til bemærkningerne fra andre nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen og kan, når bortses fra de i stk. 4 omhandlede tilfælde, vedtage det således ændrede udkast til foranstaltning og skal i så fald fremsende det til Kommissionen.

[...]«

8 Rammedirektivets artikel 8 med overskriften »Politiske mål og tilsynsprincipper« bestemmer i stk. 3:

»De nationale tilsynsmyndigheder bidrager til udviklingen af det indre marked ved bl.a. at:

[...]

d) samarbejde indbyrdes og med Kommissionen på en transparent måde for at sikre udviklingen af en ensartet reguleringspraksis og en ensartet anvendelse af dette direktiv og særdirektiverne.«

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

10 Rammedirektivets artikel 16 med overskriften »Markedsanalyseprocedure« bestemmer:

»[...]

2. Når en national tilsynsmyndighed i henhold til artikel 16, 17, 18 eller 19 i [forsyningspligtdirektivet] eller artikel 7 eller 8 i [adgangsdirektivet] skal afgøre, om forpligtelser for virksomheder skal opretholdes, indføres, ændres eller ophæves, træffer den på grundlag af deres markedsanalyse som anført i stk. 1 i denne artikel afgørelse om, hvorvidt der reelt er konkurrence på et relevant marked.

[...]

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

[...]

6. Foranstaltninger, der træffes i henhold til stk. 3, 4 og 5, behandles efter procedurerne i artikel 6 og 7.«

11 Rammedirektivets artikel 19 med overskriften »Harmonisering« bestemmer i stk. 1:

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

Adgangsdirektivet

12 Følgende fremgår af 13. og 20. betragtning til adgangsdirektivet:

»(13) […] For at sikre, at markedsaktører, der befinder sig i samme situation, behandles ens i alle medlemsstater, bør Kommissionen kunne sikre, at bestemmelserne i dette direktiv anvendes ensartet. De nationale tilsynsmyndigheder og de nationale myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af konkurrencelovgivningen, bør, hvor det er relevant, samordne deres indsats med henblik på at sikre, at der anvendes det mest hensigtsmæssige middel. [...]

[...]

(20) Det kan være nødvendigt at kontrollere priserne, såfremt en analyse af et bestemt marked viser, at konkurrencen er utilstrækkelig. Reguleringen kan være forholdsvis beskeden, som f.eks. kravet om rimelige priser for udbydervalg […] eller betydeligt tungere, som f.eks. kravet om, at priserne skal være omkostningsbaserede, for at de kan dokumenteres tilstrækkeligt, når konkurrencen ikke er stærk nok til at hindre overpriser. […]«

13 Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Anvendelsesområde og formål« bestemmer i stk. 1:

»Inden for rammerne af [rammedirektivet] fastlægges der i nærværende direktiv harmoniserede regler for, hvordan medlemsstaterne kan regulere adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter. Formålet er med udgangspunkt i principperne for det indre marked at opstille et regelsæt for forholdene mellem leverandører af net og tjenester med henblik på at skabe holdbar konkurrence, interoperabilitet mellem elektroniske kommunikationstjenester og fordele for forbrugerne.«

14 Nævnte direktivs artikel 2, litra a) og b), indeholder definitioner af henholdsvis begrebet »adgang« og begrebet »samtrafik«. Sidstnævnte omhandler »fysisk og logisk sammenkobling af offentlige kommunikationsnet, som bruges af den samme eller af en anden virksomhed med henblik på at give en virksomheds brugere mulighed for at kommunikere indbyrdes eller med en anden virksomheds brugere eller få adgang til andre virksomheders tjenester[;] […] [s]amtrafik er en særlig form for adgang, der etableres mellem offentlige netudbydere«.

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

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

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

[...]

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

[...]«

16 Adgangsdirektivets artikel 13 med overskriften »Forpligtelser vedrørende priskontrol og omkostningsregnskaber« bestemmer:

»1. De nationale tilsynsmyndigheder kan i medfør af bestemmelserne i artikel 8 pålægge forpligtelser vedrørende omkostningsdækning og priskontrol, herunder forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser og udarbejdelse af omkostningsregnskabssystemer i forbindelse med udbud af bestemte former for samtrafik og/eller adgang, såfremt en markedsanalyse viser, at den pågældende udbyder som følge af en utilstrækkelig konkurrence vil kunne opretholde sine priser på et unaturligt højt niveau eller opretholde en prisklemme til skade for slutbrugerne. De nationale tilsynsmyndigheder skal tage hensyn til udbyderens investeringer og lade udbyderen få en rimelig forrentning af den relevante investerede kapital under hensyn til de risici, der er forbundet hermed.

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

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

[...]«

Tysk ret

17 Lov om telekommunikation (Telekommunikationsgesetz) af 22. juni 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1190), som ændret ved lov af 17. februar 2010 (BGBl. 2010 I, s. 78, herefter »telekommunikationsloven«), bestemmer i § 12:

»1) [Agenturet] giver de interesserede parter lejlighed til at fremsætte bemærkninger til forslaget til afgørelse i henhold til §§ 10 og 11 inden for en fastsat frist. […]

2) Hvis der i henhold til § 10, stk. 3, og § 11, stk. 3, skal ske en forelæggelse i henhold til denne bestemmelse, gælder følgende procedure:

1. Efter gennemførelse af den i stk. 1 omhandlede procedure stiller [agenturet] udkastet til resultatet i henhold til §§ 10 og 11 samt begrundelsen herfor til rådighed for Kommissionen og de nationale tilsynsmyndigheder i andre medlemsstater og underretter Kommissionen og de andre nationale tilsynsmyndigheder herom. [Agenturet] må først fastlægge resultater i henhold til §§ 10 og 11, når der er forløbet en måned, eller når en længere frist, som er fastsat i henhold til stk. 1, er udløbet.

2. [Agenturet] skal tage størst muligt hensyn til eventuelle bemærkninger fremsat af Kommissionen eller andre nationale tilsynsmyndigheder i henhold til nr. 1. Det udkast, der resulterer heraf, skal agenturet fremsende til Kommissionen.

[...]

4. Hvor [agenturet] under ekstraordinære omstændigheder mener, at der er et påtrængende behov for en hurtig indsats for at sikre konkurrencen og beskytte brugernes interesser, kan den – uden at følge proceduren i stk. 1 og nr. 1-3 – med det samme vedtage forholdsmæssige foranstaltninger af midlertidig karakter. Den fremsender straks de vedtagne foranstaltninger til Kommissionen og de andre nationale tilsynsmyndigheder med en fuldstændig begrundelse. En beslutning truffet af [agenturet] om at gøre sådanne foranstaltninger permanente eller forlænge deres gyldighedsperiode er omfattet af stk. 1 og nr. 1-3.«

18 Denne lovs § 13, stk. 1, bestemmer:

»Hvis [agenturet] på grundlag af en markedsanalyse i henhold til § 11 pålægger, ændrer, fastholder eller tilbagekalder forpligtelser i henhold til [§ 30] […], gælder proceduren i henhold til § 12, stk. 1 og 2, nr. 1, 2 og 4, tilsvarende, hvis foranstaltningen vil få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne. [...]«

19 Nævnte lovs § 30, stk. 1, bestemmer:

»Med forbehold af de følgende stykker skal [agenturet] i overensstemmelse med proceduren i § 31 godkende de priser, som en operatør af et offentligt telekommunikationsnet, der har en stærk markedsposition, opkræver for adgangsydelser, som er pålagt i henhold til § 21. […]«

20 Telekommunikationslovens § 31, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Priser, som kræver godkendelse i henhold til § 30, stk. 1, første punktum […], kan godkendes, hvis de ikke overstiger omkostningerne til et effektivt udbud af ydelsen. [...]«

21 Denne lovs § 35, stk. 3, bestemmer:

»Godkendelsen skal gives helt eller delvis, hvis priserne opfylder kravene i §§ 28 og 31 i henhold til stk. 2, og der ikke foreligger grunde til at nægte den i henhold til andet og tredje punktum. [...]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

22 Vodafone er et selskab, der driver mobiltelekommunikationsnet, som er forbundet med andre telekommunikationsoperatørers net. I forbindelse med en procedure forud for den procedure, som gav anledning til tvisten i hovedsagen, fastslog agenturet, at Vodafone havde en stærk position på markedet for mobiltelefoni, og underlagde selskabets mobilterminering spriser en godkendelsespligt.

23 I september 2010 ansøgte Vodafone om en sådan godkendelse af priser hos agenturet for en periode, som begyndte den 1. december 2010. Agenturet, som i den forbindelse påtænkte at indlede de hørings- og konsolideringsprocedurer, der er fastsat i henholdsvis artikel 6 og 7 i rammedirektivet, godkendte ved afgørelse af 30. november 2010 midlertidigt disse priser. Efter afslutningen af de nævnte procedurer tildelte agenturet ved afgørelse af 24. februar 2011 Vodafone en endelig godkendelse af de nævnte priser, med tilbagevirkende kraft fra den 1. december 2010, hvilken gjaldt ind til den 30. november 2012.

24 Vodafone indbragte afgørelsen af 30. november 2010 for Verwaltungsgericht Köln (forvaltningsdomstolen i Köln), idet selskabet gjorde gældende, at afgørelsen helt savner hjemmel, idet der ifølge dette selskab ikke skal gennemføres en konsolideringsprocedure, før der udstedes en prisgodkendelse. Ved dom af 19. september 2012 afviste denne domstol den af Vodafone nedlagte påstand om annullation, idet den anfægtede afgørelse var blevet uden genstand, og forkastede Vodafones subsidiære påstand om, at det blev fastslået, at nævnte afgørelse var ulovlig.

25 Vodafone har iværksat »revisionsappel« af denne dom for Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) og har i denne forbindelse nedlagt påstand om, at det fastslås, at afgørelsen af 30. november 2010 er ulovlig. Denne domstol har herved præciseret, at selv om afgørelsen af 30. november 2010 er blevet uden genstand, har Vodafone fortsat en legitim interesse i, at det fastslås, at afgørelsen er ulovlig, for så vidt som det er muligt, at agenturet i fremtiden igen vil handle på den af dette selskab anfægtede måde.

26 Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) har om realiteten anført, at hvis man alene tager udgangspunkt i tysk ret, skal Vodafone gives medhold i den af selskabet iværksatte appel. Eftersom telekommunikationsloven ikke indeholder bestemmelser om, at der kan indledes en konsolideringsprocedure forud for udstedelsen af en prisgodkendelse, er det ikke muligt at udstede en midlertidig godkendelse, som har til formål at afbøde de ulemper, der er forbundet med den sene vedtagelse af en endelig afgørelse som følge af, at denne procedure er blevet fulgt.

27 Nævnte domstol har imidlertid rejst spørgsmålet, om tysk ret er i overensstemmelse med EU-retten. Den har herved anført, at det, henset til telekommunikationslovens § 12, stk. 2, § 31, stk. 1, første punktum, og § 35, stk. 3, tredje punktum, samt rammedirektivets artikel 7, stk. 3, og adgangsdirektivets artikel 8 og 13, ganske vist kan hævdes, at agenturet har pligt til at følge konsolideringsproceduren, før den udsteder en prisgodkendelse, for så vidt som en sådan godkendelse kan være omfattet af begrebet »forpligtelser vedrørende omkostningsdækning og priskontrol, herunder forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser« i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, og i almindelighed har indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

28 Det er imidlertid nævnte domstols opfattelse, at der hersker tvivl med hensyn til rigtigheden af en sådan fortolkning. EU-retten indeholder ikke specificerede bestemmelser om fremgangsmåden i forbindelse med en priskontrol og om den prismålestok, der skal anvendes. Adgangsdirektivets

artikel 13 tillader således, at pristilsynet i det væsentlige udformes ved den nationale lovgivning. I den foreliggende sag har telekommunikationsloven indført en procedure, som har to faser, hvoraf kun den første, der vedrører den abstrakte forpligtelse med hensyn til det grundlag, som omkostningerne skal baseres på, og ikke den faktiske fastsættelse af de konkrete priser, henhører under anvendelsesområdet for denne artikel. Artikel 13, stk. 3, kan ifølge den forelæggende ret desuden forstås således, at der i EU-retten findes et flertrinssystem for prisreguleringen. Desuden kan det være i strid med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet, hvis Kommissionen direkte påvirker fastsættelsen af konkrete priser.

29 Det er på denne baggrund, at Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [rammedirektivets] artikel 7, stk. 3, […] fortolkes således, at en national tilsynsmyndighed, som har pålagt en operatør med stærk markedsposition en forpligtelse til at levere mobiltermineringsydelser, og som under overholdelse af den procedure, der er fastsat i [denne bestemmelse], har underlagt de herfor forlangte priser en godkendelsespligt, er forpligtet til på ny at gennemføre [denne procedure] før hver godkendelse af de priser, der konkret er ansøgt om?«

Om det præjudicielle spørgsmål

30 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammedirektivets artikel 7, stk. 3, skal fortolkes således, at når en national tilsynsmyndighed har pålagt en operatør, der anses for at have en stærk markedsposition, en forpligtelse til at levere mobiltermineringsydelser og efter den procedure, der er fastsat i denne bestemmelse, har underlagt de herfor forlangte priser en godkendelsespligt, er denne nationale tilsynsmyndighed forpligtet til på ny at gennemføre denne procedure, hver gang der til denne operatør udstedes en godkendelse af disse priser.

31 Den nævnte bestemmelser fastsætter, at en national tilsynsmyndighed, der agter at træffe en foranstaltning, som dels er omfattet af rammedirektivets artikel 16 eller adgangsdirektivets artikel 8, dels vil få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, skal stille udkastet til foranstaltning samt begrundelsen herfor til rådighed for Kommissionen og de nationale tilsynsmyndigheder i andre medlemsstater og underrette Kommissionen og de andre nationale tilsynsmyndigheder herom.

32 Det følger af rammedirektivets artikel 16, stk. 2, at når en national tilsynsmyndighed navnlig i henhold til adgangsdirektivets artikel 8 skal afgøre, om forpligtelser for virksomheder skal opretholdes, indføres, ændres eller ophæves, træffer den på grundlag af sin markedsanalyse som anført i stk. 1 i samme artikel afgørelse om, hvorvidt der reelt er konkurrence på et relevant marked. Det følger af artikel 16, stk. 4, at når en national tilsynsmyndighed fastslår, at der ikke er reel konkurrence på et relevant marked, udpeger den virksomheder med en stærk markedsposition på det pågældende marked og pålægger sådanne virksomheder passende specifikke forpligtelser som anført i adgangsdirektivets artikel 8 eller opretholder eller ændrer sådanne forpligtelser, hvis de findes i forvejen. Artikel 16, stk. 6, bestemmer, at foranstaltninger, der træffes i henhold til stk. 4, behandles efter konsolideringsproceduren i rammedirektivets artikel 7.

33 Adgangsdirektivets artikel 8 bestemmer i stk. 2, at såfremt det som resultat af en markedsanalyse, der er foretaget ifølge rammedirektivets artikel 16, fastslås, at en udbyder har en stærk markedsposition på et bestemt marked, pålægger de nationale tilsynsmyndigheder forpligtelserne i adgangsdirektivets artikel 9-13 i fornødent omfang. Denne artikel 8 fastsætter desuden i stk. 4, at forpligtelser, der pålægges i henhold til nævnte artikel 8, kun pålægges efter høring i overensstemmelse med bl.a. rammedirektivets artikel 7.

34 I adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, fastsættes det, at de nationale tilsynsmyndigheder i medfør af bestemmelserne i samme direktivs artikel 8 kan pålægge forpligtelser vedrørende omkostningsdækning og priskontrol, herunder forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser og udarbejdelse af omkostningsregnskabssystemer i forbindelse med udbud af bestemte former for samtrafik og/eller adgang, såfremt en markedsanalyse viser, at den pågældende udbyder som følge af en utilstrækkelig konkurrence vil kunne opretholde sine priser på et unaturligt højt niveau eller opretholde en prisklemme til skade for slutbrugerne.

35 Det følger således af en samlet læsning af rammedirektivets artikel 7, stk. 3, og artikel 16, stk. 4, samt adgangsdirektivets artikel 8, stk. 2, og artikel 13, stk. 1, at når en national tilsynsmyndighed agter over for en operatør, der anses for at have en stærk position på et bestemt marked, at træffe en foranstaltning, hvorved der pålægges »forpligtelser vedrørende omkostningsdækning og priskontrol, herunder forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser og udarbejdelse af omkostningsregnskabssystemer i forbindelse med udbud af bestemte former for samtrafik og/eller adgang«, og som vil få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, har denne nationale tilsynsmyndighed en forpligtelse til at gennemføre den konsolideringsprocedure, der er fastsat i denne artikel 7, stk. 3.

36 Det er i denne henseende ikke relevant, at denne konsolideringsprocedure allerede tidligere er blevet fulgt, i forbindelse med en markedsanalyseprocedure gennemført i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 16, og efter hvilken den pågældende operatør allerede kan være blevet pålagt forpligtelser, idet det bemærkes, at eftersom det i stk. 2 i denne artikel 16 bestemmes, at en national tilsynsmyndighed kan have pligt til at afgøre, om de forpligtelser for en virksomhed, der er foreskrevet i bl.a. adgangsdirektivets artikel 8, »skal opretholdes, indføres, ændres eller ophæves«, indeholder rammedirektivet udtrykkeligt mulighed for, at den samme forpligtelse kan være genstand for flere konsolideringsprocedurer, der i givet fald kan resultere i, at denne forpligtelse opretholdes, indføres, ændres eller ophæves.

37 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at Vodafone på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen af 30. november 2010 af agenturet blev anset for en udbyder med en stærk position på mobiltelefonimarkedet som omhandlet i rammedirektivets artikel 14. For at besvare det forelagte spørgsmål skal det endvidere afgøres, om udstedelsen af en godkendelse af mobiltermineringspriser som den i hovedsagen omhandlede henhører under de foranstaltninger, der er omhandlet i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, litra a), og i givet fald om udstedelsen af en sådan godkendelse kan have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, litra b).

38 Hvad for det første angår spørgsmålet, om udstedelsen af en godkendelse af mobiltermineringspriser er omfattet af de foranstaltninger, der henhører under rammedirektivets artikel 7, stk. 3, litra a), bemærkes, at denne bestemmelse skal læses sammen med adgangsdirektivets artikel 8, stk. 2, og artikel 13, stk. 1, og at det følger af en samlet læsning af disse bestemmelser, at en sådan godkendelse er omfattet af anvendelsesområdet for denne artikel 7, stk. 3, litra a), hvis den henhører under »forpligtelser vedrørende omkostningsdækning og priskontrol, herunder forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser og udarbejdelse af omkostningsregnskabssystemer i forbindelse med udbud af bestemte former for samtrafik og/eller adgang« som omhandlet i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1.

39 Det skal i denne forbindelse fastslås, at selv om begreberne »adgang« og »samtrafik« er defineret i henholdsvis adgangsdirektivets artikel 2, litra a) og b), er der ingen bestemmelse i dette direktiv, som præciserer, hvad der skal forstås ved begrebet »forpligtelser vedrørende omkostningsdækning og priskontrol, herunder forpligtelser vedrørende omkostningsbaserede priser og udarbejdelse af omkostningsregnskabssystemer i forbindelse med udbud af bestemte former for samtrafik og/eller adgang« i nævnte artikel 13, stk. 1.

40 Der skal således med henblik på fortolkningen af dette begreb ikke blot tages hensyn til begrebets ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori det indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som det udgør en del af (jf. i denne retning domme The Number (UK) og Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, præmis 28, og KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 33).

41 Hvad angår dets ordlyd skal det først og fremmest bemærkes, at det følger af udtrykket »herunder«, der anvendes i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, at »forpligtelser[ne] vedrørende omkostningsbaserede priser« blot udgør eksempler på »forpligtelser vedrørende omkostningsdækning og priskontrol« omhandlet i denne bestemmelse. Vodafones argumentation, hvorefter udstedelsen af en godkendelse af mobilterminеringspriser ikke henhører under de foranstaltninger, der er omhandlet i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, og dernæst i samme direktivs artikel 8, stk. 2, og i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, litra a), fordi der ikke er tale om en »forpligtelse vedrørende omkostningsdækning og priskontrol«, skal derfor uden videre forkastes.

42 Det skal dernæst fastslås, at begrebet »forpligtelser vedrørende […] priskontrol« kan forstås bredt, og at det, henset til den gængse betydning af de udtryk, som anvendes heri, nødvendigvis omfatter en foranstaltning som udstedelse af en godkendelse af mobilterminеringspriser, eftersom en sådan foranstaltning, som vedrører en bestemt operatør, og som træffes forud for anvendelsen af de pågældende priser, efter sin art er en foranstaltning til priskontrol.

43 Endelig fremgår det også af ordlyden af adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, at de »forpligtelser vedrørende […] priskontrol«, som den vedrører, skal omhandle »udbud af bestemte former for samtrafik og/eller adgang«. Det bemærkes imidlertid, at dels er samtrafik i dette direktivs artikel 2, litra b), defineret som bestående i navnlig »fysisk og logisk sammenkobling af offentlige kommunikationsnet, som bruges af den samme eller af en anden virksomhed med henblik på at give en virksomheds brugere mulighed for at kommunikere indbyrdes eller med en anden virksomheds brugere«. Dels fremgår det af de af Kommissionen for Domstolen indgivne indlæg, at mobilterminering er den tjeneste, som gør det muligt at viderekoble et telefonopkald til den ønskede abonnent. Heraf følger nødvendigvis, at udstedelsen af en godkendelse af mobilterminеringspriser vedrører »udbud af bestemte former for samtrafik og/eller adgang« som omhandlet i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1.

44 Det følger således af ordlyden af sidstnævnte bestemmelse, at udstedelsen af en godkendelse af mobilterminеringspriser er omfattet af de forpligtelser vedrørende priskontrol, der er omhandlet i den nævnte bestemmelse, som de nationale tilsynsmyndigheder i medfør af adgangsdirektivets artikel 8, stk. 2, kan pålægge en operatør med en stærk position på mobiltelefonimarkedet, og som, hvis de agtes pålagt, og i det omfang de vil få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, i henhold til stk. 4 i denne artikel 8, kun kan pålægges efter den procedure, der er fastsat i rammedirektivets artikel 7.

45 Denne fortolkning af stk. 1 i adgangsdirektivets artikel 13 underbygges af den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår. Foruden overskriften til den nævnte artikel 13, som udtrykkeligt omhandler »priskontrol«, henviser stk. 2 i artikel 13 bl.a. til »metoder, der kan anvendes til fastlæggelse af priser«, og som en national tilsynsmyndighed kan kræve anvendt. Endvidere fremgår det i det væsentlige af 20. betragtning til adgangsdirektivet, at i forbindelse med en priskontrol »kan [de nationale tilsynsmyndigheders regulering] være forholdsvis beskeden [...] eller betydeligt tungere […]«. Endvidere henviser stk. 4, sammenholdt med stk. 2 i rammedirektivets artikel 16, til »passende specifikke forpligtelser« som omhandlet i bl.a. adgangsdirektivets artikel 8.

46 Såvel adgangsdirektivet som rammedirektivet giver således mulighed for, at præcise forpligtelser vedrørende priskontrol, der er lige så specifikke som en udstedelse af en godkendelse af mobilterminеringspriser, kan henhøre under de forpligtelser, der er omhandlet i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, og som de nationale tilsynsmyndigheder kan pålægge operatører, der har en stærk markedsposition.

47 Den i nærværende doms præmis 44 anførte fortolkning underbygges desuden af de mål, der forfølges med adgangsdirektivet, og som i henhold til direktivets artikel 1, stk. 1, bl.a. består i at fastlægge harmoniserede regler for, hvordan medlemsstaterne kan regulere adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet. Det fremgår i denne forbindelse af 13. betragtning til dette direktiv, at for at sikre, at markedsaktører, der befinder sig i samme situation, behandles ens i alle medlemsstater, bør Kommissionen kunne sikre, at bestemmelserne i direktivet anvendes ensartet, og de nationale tilsynsmyndigheder bør samordne deres indsats med henblik på at sikre, at der anvendes det mest hensigtsmæssige middel.

48 Endvidere og analogt bemærkes, at det i rammedirektivets artikel 1, stk. 1, præciseres, at dette direktiv bl.a. har til formål at opstille en række procedurer, der skal sikre, at rammebestemmelserne anvendes ensartet i hele EU. Det fremgår således af stk. 2 i rammedirektivets artikel 7, at formålet med den procedure, der er fastsat i denne artikels stk. 3, der i øvrigt har overskriften »Konsolidering af det indre marked for elektronisk kommunikation«, er at gøre det muligt for de nationale tilsynsmyndigheder at bidrage til udviklingen af det indre marked ved at samarbejde indbyrdes og med Kommissionen på en transparent måde for at sikre en ensartet anvendelse af dette direktiv og særdirektiverne i alle medlemsstaterne. Denne pligt for de nationale myndigheder og Kommissionen til at samarbejde på en transparent måde pålægges i øvrigt de nationale myndigheder udtrykkeligt i rammedirektivets artikel 8, stk. 3, litra d), hvoraf fremgår, at dette samarbejde også skal sikre udviklingen af en ensartet reguleringspraksis.

49 Ifølge det af agenturet anførte som gengivet af den forelæggende ret og Kommissionens indlæg for Domstolen er formålet med udstedelsen af en godkendelse af mobiltermineringspriser som den i hovedsagen omhandlede at gennemføre abstrakte forpligtelser, der er defineret i en tidligere afgørelse, og det har derfor en konkret og direkte indvirkning på markedet for de regulerede virksomheder, men også for de virksomheder, som ansøger om adgang, og som henvender sig til de sidstnævnte, hvad angår omkostninger og konkurrenceevne. Endvidere kan den effektive anvendelse af sådanne abstrakte forpligtelser, som udstedelsen af en sådan godkendelse muliggør, som Kommissionen har anført, resultere i betydelige forskelle med hensyn til reguleringen af mobiltermineringspriserne.

50 Under disse omstændigheder vil samtlige de mål om harmonisering, samordning, samarbejde og transparens, som skal resultere i en konsolidering af det indre marked for elektronisk kommunikation, der forfølges med rammedirektivet og adgangsdirektivet, blive bragt i fare, hvis udstedelsen af en sådan godkendelse ikke var omfattet af anvendelsen af den procedure, der er fastsat i rammedirektivets artikel 7, stk. 3.

51 Det skal endvidere bemærkes, at hverken ordlyden af de omhandlede bestemmelser eller adgangsdirektivets og rammedirektivets almindelige opbygning eller de mål, som de forfølger, gør det muligt at fastslå, at EU-lovgiver, som Vodafone og den forelæggende ret har foreslået, tilsigtede med hensyn til forpligtelser vedrørende priskontrol som omhandlet i adgangsdirektivets artikel 13, stk. 1, at foretage en sondring mellem såkaldte »basale«, »grundlæggende« eller »regulerende« foranstaltninger, som skal underlægges proceduren fastsat i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, og såkaldte foranstaltninger »til gennemførelse« af de førstnævnte, som ikke er omfattet af den nævnte procedure.

52 Domstolen har i denne henseende allerede fastslået, at det ikke er karakteren af proceduren for den nationale tilsynsmyndighed, men selve genstanden for den foranstaltning, som den nationale tilsynsmyndighed agter at træffe, og den indvirkning, som den vil kunne få på samhandelen mellem medlemsstaterne, som er afgørende i forbindelse med vurderingen af, om denne foranstaltning henhører under proceduren fastsat i rammedirektivets artikel 7, stk. 3 (jf. i denne retning dom Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej og Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, præmis 34).

53 Foruden den omstændighed, at en sådan sondring ville kunne være til skade for de mål, der forfølges med rammedirektivet og adgangsdirektivet, og som er anført i nærværende doms præmis 47 og 48, i det omfang den vil kunne resultere i en forskellig regulering af ens situationer, kan der ikke af stk. 3 i

adgangsdirektivets artikel 13 artikel udledes noget argument til støtte for en sådan sondring, eftersom det heraf entydigt fremgår, at denne bestemmelse kun omhandler de tilfælde, hvor en virksomhed er blevet underlagt en forpligtelse vedrørende omkostningsbaserede priser, hvilken forpligtelse, som fastslået i nærværende doms præmis 41, blot udgør et eksempel på de forpligtelser, der er omhandlet i denne artikels stk. 1.

54 Det skal endvidere fastslås, at den i nærværende doms præmis 44 anførte fortolkning ikke kan anses for at være i strid med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet under henvisning til, at den ifølge den forelæggende ret indebærer, at »Kommissionen direkte påvirker fastsættelsen af konkrete priser«, eftersom det er åbenbart, at hverken den omhandlede procedure eller denne fortolkning bevirker, at Kommissionen tillægges en sådan beføjelse til bindende at fastsætte priserne for elektroniske kommunikationstjenester.

55 Hvad for det andet angår spørgsmålet, om udstedelsen af en godkendelse af mobiltermineringspriser vil få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, litra b), bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at en foranstaltning, som en national tilsynsmyndighed påtænker at indføre, har en sådan indvirkning som omhandlet i denne bestemmelse, hvis foranstaltningen på en anden måde end i ubetydelig grad kan have en direkte eller indirekte, aktuel eller potentiel indflydelse på denne samhandel (jf. i denne retning dom Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej og Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, præmis 49-54 og 59). Det præciseres desuden i 38. betragtning til rammedirektivet, at foranstaltninger, der kan få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, bl.a. kan være foranstaltninger, der påvirker brugerprisen i andre medlemsstater.

56 I den foreliggende sag fremgår det af opfattelsen hos agenturet således som gengivet i anmodningen om præjudiciel afgørelse og af Kommissionens indlæg for Domstolen, at mobiltermineringspriserne svarer til de priser, som andre virksomheder, herunder virksomheder fra andre medlemsstater, skal betale til operatøren af det mobiltelekommunikationsnet, hvortil opkaldet foretages, for at opkaldet viderekobles til dette net, og at disse priser har en betydning for de priser, som brugere i andre medlemsstater skal betale, når de foretager et opkald til kunder hos den pågældende operatør i en bestemt medlemsstat, idet disse mobiltermineringspriser overvæltes på opkaldspriserne for slutbrugeren.

57 Under disse omstændigheder, som det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, skal det, henset til det i nærværende doms præmis 55 anførte, fastslås, at udstedelsen af en godkendelse af mobiltermineringspriser vil få indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i rammedirektivets artikel 7, stk. 3, litra b).

58 På baggrund af samtlige de ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at rammedirektivets artikel 7, stk. 3, skal fortolkes således, at når en national tilsynsmyndighed har pålagt en operatør, der anses for at have en stærk markedsposition, en forpligtelse til at levere mobiltermineringsydelser og efter den procedure, der er fastsat i denne bestemmelse, har underlagt de herfor forlangte priser en godkendelsespligt, er denne nationale tilsynsmyndighed forpligtet til på ny at gennemføre denne procedure, hver gang der til denne operatør udstedes en godkendelse af disse priser, når den sidstnævnte godkendelse kan have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i denne bestemmelse.

Sagens omkostninger

59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 7, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) skal fortolkes således, at når en national tilsynsmyndighed har pålagt en operatør, der anses for at have en stærk markedsposition, en forpligtelse til at levere mobiltermineringsydelser og efter den procedure, der er fastsat i denne bestemmelse, har underlagt de herfor forlangte priser en godkendelsespligt, er denne nationale tilsynsmyndighed forpligtet til på ny at gennemføre denne procedure, hver gang der til denne operatør udstedes en godkendelse af disse priser, når den sidstnævnte godkendelse kan have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i denne bestemmelse.

Underskrifter