Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 14ης Ιανουαρίου 2016*

«Προδικαστική παραπομπή — Κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών — Οδηγία 2002/21/ΕΚ — Άρθρο 7, παράγραφος 3 — Διαδικασία εδραιώσεως της εσωτερικής αγοράς των ηλεκτρονικών επικοινωνιών — Οδηγία 2002/19/ΕΚ — Άρθρα 8 και 13 — Φορέας εκμεταλλεύσεως δικτύου που έχει οριστεί ως έχων σημαντική ισχύ σε αγορά — Υποχρεώσεις που επιβάλλουν οι εθνικές κανονιστικές αρχές — Υποχρεώσεις ελέγχου τιμών και κοστολογήσεως — Έγκριση τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας»

Στην υπόθεση C-395/14,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht (Γερμανία) με απόφαση της 25ης Ιουνίου 2014, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 19 Αυγούστου 2014, στο πλαίσιο της δίκης

Vodafone GmbH

κατά

Bundesrepublik Deutschland,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους M. Ilešič, πρόεδρο του δεύτερου τμήματος, προεδρεύοντα του τρίτου τμήματος, C. Toader, E. Levits, E. Jarašiūnas (εισηγητή) και C. G. Fernlund, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: N. Wahl

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η Vodafone GmbH, εκπροσωπούμενη από τους T. Tschentscher και D. Herrmann, Rechtsanwälte,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Braun και L. Nicolae,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία-πλαίσιο) (ΕΕ L 108, σ. 33, στο εξής: οδηγία-πλαίσιο).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Vodafone GmbH (στο εξής: Vodafone) και της Bundesrepublik Deutschland (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας) με αντικείμενο απόφαση της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Δικτύων (Bundesnetzagentur, στο εξής: Υπηρεσία) με την οποία εγκρίθηκαν προσωρινώς τα τέλη τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας της Vodafone.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία-πλαίσιο

3 Η αιτιολογική σκέψη 38 της οδηγίας-πλαισίου έχει ως εξής:

«Μέτρα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών [...] περιλαμβάνουν μέτρα που έχουν σημαντικό αντίκτυπο σε φορείς παροχής ή χρήστες σε άλλα κράτη μέλη και συμπεριλαμβάνουν, μεταξύ άλλων: μέτρα που επηρεάζουν τις τιμές για τους χρήστες σε άλλα κράτη μέλη. [...]»

4 Το άρθρο 1 της οδηγίας-πλαισίου καθορίζει το πεδίο εφαρμογής και τους στόχους της. Προβλέπει, στην παράγραφο 1, τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία θεσπίζει εναρμονισμένο πλαίσιο για τη ρύθμιση υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συναφών ευκολιών και συναφών υπηρεσιών. Καθορίζει τα καθήκοντα των εθνικών κανονιστικών αρχών [(στο εξής: ΕΚΑ)] και θεσπίζει σύνολο διαδικασιών για την εξασφάλιση της εναρμονισμένης εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου σε ολόκληρη την Κοινότητα.»

5 Το άρθρο 2, στοιχείο ιβ', της οδηγίας-πλαισίου ορίζει ως «ειδικές οδηγίες», στις οποίες παραπέμπει η οδηγία-πλαίσιο, την οδηγία 2002/20/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την αδειοδότηση) (ΕΕ L 108, σ. 21)· την οδηγία 2002/19/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφείς ευκολίες, καθώς και με τη διασύνδεσή τους (οδηγία για την πρόσβαση) (ΕΕ L 108, σ. 7)· την οδηγία 2002/22/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία καθολικής υπηρεσίας) (ΕΕ L 108, σ. 51), καθώς και την οδηγία 97/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997, περί επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και προστασίας της ιδιωτικής ζωής στον τηλεπικοινωνιακό τομέα (ΕΕ 1998, L 24, σ. 1).

6 Το τιτλοφορούμενο «Μηχανισμός διαβούλευσης και διαφάνειας» άρθρο 6 της οδηγίας-πλαισίου προβλέπει, κατ' ουσίαν, ότι όταν οι ΕΚΑ σκοπεύουν, κατ' εφαρμογήν της οδηγίας-πλαισίου ή ειδικών οδηγιών, να λάβουν μέτρα τα οποία έχουν σημαντική επίπτωση στην σχετική αγορά, παρέχουν στα ενδιαφερόμενα μέρη την ευκαιρία να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους για το σχέδιο μέτρου.

7 Το τιτλοφορούμενο «Εδραίωση της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρονικών επικοινωνιών» άρθρο 7 της οδηγίας-πλαισίου ορίζει τα εξής:

«1. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους στο πλαίσιο της παρούσας οδηγίας και των ειδικών οδηγιών, οι [ΕΚΑ] λαμβάνουν υπόψη στο μέγιστο δυνατό βαθμό τους στόχους που καθορίζονται στο άρθρο 8, και στο βαθμό που αυτοί σχετίζονται με τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

2. Οι [ΕΚΑ] συμβάλλουν στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς συνεργαζόμενες μεταξύ τους και με την Επιτροπή, κατά διαφανή τρόπο, ώστε να εξασφαλίζεται η συνεπής εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας οδηγίας και των ειδικών οδηγιών σε όλα τα κράτη μέλη. [...]

3. Επιπλέον της διαβούλευσης που αναφέρεται στο άρθρο 6, όταν [ΕΚΑ] προτίθεται να λάβει μέτρο το οποίο:

α) εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 15 ή 16 της παρούσας οδηγίας, των άρθρων 5 ή 8 της οδηγίας [για την πρόσβαση] ή του άρθρου 16 της οδηγίας [για την καθολική υπηρεσία], και,

β) επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών,

θέτει συγχρόνως το σχέδιο μέτρου στην διάθεση της Επιτροπής και των [ΕΚΑ] των άλλων κρατών μελών, μαζί με το σκεπτικό στο οποίο βασίζεται το μέτρο [...] και ενημερώνει σχετικά την Επιτροπή και τις άλλες [ΕΚΑ]. Οι [ΕΚΑ] και η Επιτροπή μπορούν να υποβάλλουν παρατηρήσεις στην ενδιαφερόμενη [ΕΚΑ], μόνον εντός ενός μηνός ή εντός της περιόδου που αναφέρεται στο άρθρο 6, εάν η περίοδος αυτή είναι μεγαλύτερη. Η μηνιαία προθεσμία δεν μπορεί να παραταθεί.

[...]

5. Η ενδιαφερόμενη [ΕΚΑ] λαμβάνει υπόψη στο μέγιστο βαθμό τις παρατηρήσεις των άλλων [ΕΚΑ] και της Επιτροπής και, εκτός από τις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 4, μπορεί να θεσπίζει το προκύπτον σχέδιο μέτρου· εάν το πράξει, το γνωστοποιεί στην Επιτροπή.

[...]»

8 Το τιτλοφορούμενο «Στόχοι πολιτικής και κανονιστικές αρχές» άρθρο 8 της οδηγίας-πλαισίου ορίζει στην παράγραφο 3:

«Οι [ΕΚΑ] συμβάλλουν στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς μέσω, μεταξύ άλλων:

[...]

δ) της συνεργασίας μεταξύ τους και με την Επιτροπή, κατά διαφανή τρόπο, ώστε να εξασφαλίζονται, η ανάπτυξη μιας συνεπούς κανονιστικής πρακτικής και η συνεπής εφαρμογή της παρούσας οδηγίας και των ειδικών οδηγιών.»

9 Το τιτλοφορούμενο «Επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ στην αγορά» άρθρο 14 της οδηγίας-πλαισίου διευκρινίζει τα κριτήρια βάσει των οποίων οι ΕΚΑ διαπιστώνουν ότι ένας δεδομένος φορέας εκμεταλλεύσεως κατέχει σημαντική ισχύ στην αγορά.

10 Το τιτλοφορούμενο «Διαδικασία ανάλυσης της αγοράς» άρθρο 16 της οδηγίας-πλαισίου προβλέπει τα εξής:

«[...]

2. Όταν […], δυνάμει των άρθρων 16, 17, 18 ή 19 της [οδηγίας για την καθολική υπηρεσία] ή των άρθρων 7 ή 8 της [οδηγίας για την πρόσβαση], [ΕΚΑ] πρέπει να καθορίσει εάν θα επιβληθούν, θα διατηρηθούν, θα τροποποιηθούν ή θα αρθούν υποχρεώσεις επιχειρήσεων, καθορίζει, με βάση την ανάλυση αγοράς, που αναφέρεται στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου, κατά πόσον μια σχετική αγορά είναι όντως ανταγωνιστική.

[...]

4. Εφόσον [ΕΚΑ] διαπιστώσει ότι μια συγκεκριμένη αγορά δεν είναι όντως ανταγωνιστική, εντοπίζει επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ στην εν λόγω αγορά σύμφωνα με το άρθρο 14 και επιβάλλει τις ενδεδειγμένες ειδικές κανονιστικές υποχρεώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου ή διατηρεί ή τροποποιεί τις εν λόγω υποχρεώσεις, εφόσον αυτές υφίστανται ήδη.

[...]

6. Τα μέτρα που λαμβάνονται σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 3, 4, και 5 του παρόντος άρθρου, υπόκεινται στη διαδικασία των άρθρων 6 και 7.»

11 Το τιτλοφορούμενο «Διαδικασίες εναρμόνισης» άρθρο 19 της οδηγίας-πλαισίου ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Στις περιπτώσεις που η Επιτροπή […] εκδίδει συστάσεις προς τα κράτη μέλη σχετικά με την εναρμόνιση της εφαρμογής των διατάξεων της παρούσας οδηγίας και των ειδικών οδηγιών για να επισπευσθεί η επίτευξη των στόχων του άρθρου 8, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι [ΕΚΑ] λαμβάνουν ιδιαιτέρως υπόψη τις εν λόγω συστάσεις κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους. Εφόσον μια [ΕΚΑ] επιλέγει να μην ακολουθήσει μία σύσταση, ενημερώνει σχετικά την Επιτροπή, αιτιολογώντας τη θέση της.»

Η οδηγία για την πρόσβαση

12 Οι αιτιολογικές σκέψεις 13 και 20 της οδηγίας για την πρόσβαση έχουν ως εξής:

«(13) [...] Προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι συντελεστές της αγοράς σε ανάλογες περιστάσεις αντιμετωπίζονται κατά ανάλογο τρόπο σε διαφορετικά κράτη μέλη, η Επιτροπή θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να διασφαλίζει την εναρμονισμένη εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας οδηγίας. Οι [ΕΚΑ] και εθνικές αρχές στις οποίες έχει ανατεθεί η εφαρμογή του δικαίου περί ανταγωνισμού θα πρέπει, ανάλογα με την περίπτωση, να συντονίζουν τις ενέργειές τους ώστε να εξασφαλίζεται ότι εφαρμόζονται τα πλέον κατάλληλα επανορθωτικά μέτρα. [...]

[...]

(20) Ο έλεγχος των τιμών ενδέχεται να απαιτείται όταν από την ανάλυση συγκεκριμένης αγοράς προκύπτει ανεπαρκής ανταγωνισμός. Η κανονιστική παρέμβαση δύναται να είναι λιγότερο αυστηρή, όπως όσον αφορά υποχρέωση σύμφωνα με την οποία πρέπει να είναι εύλογες οι τιμές για επιλογή φορέα […] ή αυστηρότερη, όπως όσον αφορά υποχρεώσεις σύμφωνα με τις οποίες οι τιμές πρέπει είναι κοστοστραφείς ώστε να παρέχεται πλήρης αιτιολόγηση για τις τιμές αυτές στις περιπτώσεις όπου ο ανταγωνισμός δεν είναι αρκετά έντονος για την αποτροπή υπερβολικής τιμολόγησης [...]».

13 Το τιτλοφορούμενο «Πεδίο εφαρμογής και σκοπός» άρθρο 1 της οδηγίας αυτής ορίζει στην παράγραφο 1 τα ακόλουθα:

«Εντός του πλαισίου που θεσπίζει η [οδηγία-πλαίσιο], η παρούσα οδηγία εναρμονίζει τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη ρυθμίζουν την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και σε συναφείς ευκολίες, καθώς και τη διασύνδεσή τους. Σκοπός είναι η θέσπιση ενός κανονιστικού πλαισίου, σύμφωνα με τις αρχές της εσωτερικής αγοράς, για τη σχέση μεταξύ προμηθευτών δικτύων και υπηρεσιών που θα έχει ως αποτέλεσμα βιώσιμο ανταγωνισμό, διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών και οφέλη για τους καταναλωτές.»

14 Το άρθρο 2, στοιχεία α′ και β′, της εν λόγω οδηγίας περιέχει τους ορισμούς της έννοιας «πρόσβαση» και της έννοιας «διασύνδεση» αντιστοίχως. Ως διασύνδεση νοείται η «φυσική και λογική ζεύξη δημόσιων δικτύων επικοινωνιών που χρησιμοποιούνται από την ίδια ή διαφορετική επιχείρηση προκειμένου να παρέχεται στους χρήστες μιας επιχείρησης η δυνατότητα να επικοινωνούν με χρήστες της ίδιας ή άλλης επιχείρησης ή να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες που παρέχονται από άλλη επιχείρηση. […] Η διασύνδεση είναι ειδικός τύπος πρόσβασης που εφαρμόζεται μεταξύ φορέων εκμετάλλευσης δημόσιων δικτύων».

15 Το τιτλοφορούμενο «Επιβολή, τροποποίηση ή άρση υποχρεώσεων» άρθρο 8 της οδηγίας για την πρόσβαση ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι [ΕΚΑ] να έχουν εξουσία επιβολής των υποχρεώσεων που προσδιορίζονται στα άρθρα 9 έως 13.

2. Εφόσον, έπειτα από ανάλυση της αγοράς η οποία πραγματοποιείται σύμφωνα με το άρθρο 16 της [οδηγίας-πλαισίου], ο φορέας εκμετάλλευσης ορίζεται ως έχων σημαντική ισχύ στη συγκεκριμένη αγορά, οι [ΕΚΑ] επιβάλλουν, κατά περίπτωση, τις υποχρεώσεις οι οποίες αναφέρονται στα άρθρα 9 [έως] 13 της παρούσας οδηγίας.

[...]

4. Οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται σύμφωνα με το παρόν άρθρο, έχουν ως βάση τη φύση του προβλήματος που εντοπίστηκε, είναι αναλογικές και δικαιολογημένες, υπό το πρίσμα των στόχων που ορίζει το άρθρο 8 της [οδηγίας-πλαισίου]. Οι υποχρεώσεις αυτές επιβάλλονται μόνο κατόπιν διαβουλεύσεως, σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας αυτής.

[...]»

16 Το τιτλοφορούμενο «Υποχρεώσεις ελέγχου τιμών και κοστολόγησης» άρθρο 13 της οδηγίας για την πρόσβαση ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Η [ΕΚΑ] δύναται, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8, να επιβάλλει υποχρεώσεις σχετικά με την ανάκτηση κόστους και ελέγχους τιμών, που περιλαμβάνουν υποχρέωση καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος και υποχρέωση όσον αφορά τα συστήματα κοστολόγησης, για την παροχή ειδικών τύπων διασύνδεσης ή/και πρόσβασης, σε περιπτώσεις όπου η ανάλυση της αγοράς καταδεικνύει ότι η έλλειψη πραγματικού ανταγωνισμού σημαίνει ότι ο ενδιαφερόμενος φορέας εκμετάλλευσης μπορεί να διατηρεί τις τιμές σε υπερβολικά υψηλά επίπεδα ή να συμπιέζει τις τιμές, εις βάρος των τελικών χρηστών. Οι [ΕΚΑ] λαμβάνουν υπόψη την επένδυση του φορέα εκμετάλλευσης και επιτρέπουν στον φορέα εκμετάλλευσης έναν εύλογο συντελεστή απόδοσης επί του επαρκούς επενδεδυμένου κεφαλαίου, λαμβάνοντας υπόψη τους συναφείς κινδύνους·

2. Οι [ΕΚΑ] εξασφαλίζουν ότι κάθε επιβαλλόμενος μηχανισμός ανάκτησης κόστους ή μέθοδος τιμολόγησης, προάγει την οικονομική απόδοση και τον βιώσιμο ανταγωνισμό, και μεγιστοποιεί το όφελος για τους καταναλωτές. Εν προκειμένω, οι [ΕΚΑ] δύνανται επίσης να λαμβάνουν υπόψη τις διαθέσιμες τιμές σε συγκρίσιμες ανταγωνιστικές αγορές.

3. Όταν ένας φορέας εκμετάλλευσης έχει υποχρέωση καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος, ο ενδιαφερόμενος φορέας εκμετάλλευσης φέρει το βάρος της απόδειξης ότι τα τέλη υπολογίζονται βάσει του κόστους, λαμβανομένου υπόψη ενός εύλογου συντελεστή απόδοσης της επένδυσης. Για τον υπολογισμό του κόστους αποτελεσματικής παροχής υπηρεσιών, οι [ΕΚΑ] μπορούν να χρησιμοποιούν λογιστικές μεθόδους ανεξάρτητες από εκείνες που χρησιμοποιεί η επιχείρηση. Οι [ΕΚΑ] δύνανται να απαιτούν από τον φορέα εκμετάλλευσης να αιτιολογεί πλήρως τις τιμές που επιβάλλει και, κατά περίπτωση, δύνανται να απαιτούν προσαρμογή των τιμών.

[...]»

Το γερμανικό δίκαιο

17 Ο νόμος περί τηλεπικοινωνιών (Telekommunikationsgesetz) της 22ας Ιουνίου 2004 (*BGBl.* 2004 I, σ. 1190), όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο της 17ης Φεβρουαρίου 2010 (*BGBl.* 2010 I, σ. 78, στο εξής: νόμος περί τηλεπικοινωνιών), ορίζει στο άρθρο 12:

«1) Η [Υπηρεσία] παρέχει στα ενδιαφερόμενα μέρη τη δυνατότητα να γνωστοποιήσουν, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τις παρατηρήσεις τους επί του σχεδίου αποτελεσμάτων κατά τα άρθρα 10 και 11. [...]

2) Εφόσον το άρθρο 10, παράγραφος 3, και το άρθρο 11, παράγραφος 3, προβλέπουν υποβολή σύμφωνα με το παρόν άρθρο, εφαρμόζεται η ακόλουθη διαδικασία:

1. Κατόπιν της διεξαγωγής της διαδικασίας της παραγράφου 1, η [Υπηρεσία] θέτει κατά τα άρθρα 10 και 11 συγχρόνως το σχέδιο αποτελεσμάτων στη διάθεση της Επιτροπής και των [ΕΚΑ] των άλλων κρατών μελών, μαζί με το σκεπτικό στο οποίο βασίζονται τα αποτελέσματα αυτά, και ενημερώνει σχετικά την Επιτροπή και τις άλλες [ΕΚΑ]. Η [Υπηρεσία] δεν δικαιούται να οριστικοποιήσει τα αποτελέσματα, κατά τα άρθρα 10 και 11, πριν την πάροδο ενός μηνός ή μεγαλύτερης προθεσμίας καθοριζόμενης σύμφωνα με την παράγραφο 1.

2. Η [Υπηρεσία] πρέπει να λαμβάνει υπόψη στον μέγιστο βαθμό τις παρατηρήσεις της Επιτροπής και των άλλων [ΕΚΑ] που μνημονεύονται στο σημείο 1. Το τελικό σχέδιο γνωστοποιείται στην Επιτροπή.

[...]

4. Σε εξαιρετικές περιστάσεις, όταν μια [ΕΚΑ] κρίνει ότι πρέπει επειγόντως να αναληφθεί δράση, κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία των παραγράφων 3 και 4, προκειμένου να διασφαλιστεί ο ανταγωνισμός και να προστατευτούν τα συμφέροντα των χρηστών, μπορεί να λαμβάνει αμέσως αναλογικά και προσωρινά μέτρα. Τα μέτρα αυτά, δεόντως αιτιολογημένα, ανακοινώνονται αμελλητί στην Επιτροπή και στις άλλες [ΕΚΑ]. Η λήψη αποφάσεως εκ μέρους της [Υπηρεσίας] για τη μονιμοποίηση των μέτρων ή την παράταση της ισχύος τους, υπόκειται στις διατάξεις της παραγράφου 1 και στα σημεία 1 έως 3.»

18 Το άρθρο 13, παράγραφος 1, του νόμου αυτού ορίζει τα εξής:

«Εάν βάσει αναλύσεως της αγοράς σύμφωνα με το άρθρο 11, η [Υπηρεσία] προβεί σε επιβολή, τροποποίηση, διατήρηση ή άρση υποχρεώσεων (ρυθμιστική απόφαση) κατά τα άρθρα […], 30 […], ακολουθείται η διαδικασία του άρθρου 12, παράγραφοι 1 και 2, σημεία 1, 2 και 4, εφόσον το μέτρο επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. [...]»

19 Το άρθρο 30, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου ορίζει τα ακόλουθα:

«Με την επιφύλαξη των επόμενων παραγράφων, τα τέλη που επιβάλλονται σε φορέα εκμεταλλεύσεως δικτύου τηλεπικοινωνιών που διαθέτει σημαντική ισχύ στην αγορά υπόκεινται, όσον αφορά τις υπηρεσίες προσβάσεως του άρθρου 21, σε έγκριση εκ μέρους της [Υπηρεσίας] υπό τους όρους που προβλέπει το άρθρο 31. [...]»

20 Βάσει του άρθρου 31, παράγραφος 1, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών:

«Τέλη που κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 30, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, […] υπόκεινται σε έγκριση δύνανται να εγκριθούν, εάν δεν υπερβαίνουν το κόστος που συνεπάγεται η αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών. […]»

21 Το άρθρο 35, παράγραφος 3, του νόμου αυτού ορίζει τα εξής:

«Η έγκριση χορηγείται εν όλω ή εν μέρει, εφόσον τα τέλη συνάδουν με τις απαιτήσεις των άρθρων 28 και 31, κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 2, και δεν συντρέχουν οι λόγοι αρνήσεως της δεύτερης ή της τρίτης περιόδου [...]».

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

22 Η Vodafone είναι εταιρία η οποία εκμεταλλεύεται δίκτυα κινητής τηλεφωνίας που διασυνδέονται με δίκτυα άλλων φορέων τηλεπικοινωνιών. Στο πλαίσιο διαδικασίας προγενέστερης εκείνης στο πλαίσιο της οποίας ανέκυψε η διαφορά της κύριας δίκης, η Υπηρεσία όρισε τη Vodafone φορέα εκμεταλλεύσεως δικτύου με σημαντική ισχύ στην αγορά κινητής τηλεφωνίας και υπέβαλε σε υποχρέωση εγκρίσεως τα τέλη τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας που αυτή επέβαλλε.

23 Τον Σεπτέμβριο του 2010, η Vodafone υπέβαλε ενώπιον της Υπηρεσίας αίτηση εγκρίσεως τελών για το χρονικό διάστημα από 1ης Δεκεμβρίου 2010. Σκοπεύοντας να δρομολογήσει επί τούτου τις διαδικασίες διαβουλεύσεως και εναρμονίσεως, οι οποίες προβλέπονται αντιστοίχως στα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας-πλαισίου, η Υπηρεσία, με απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 2010, ενέκρινε προσωρινώς τα τέλη αυτά. Όταν ολοκληρώθηκαν οι ανωτέρω διαδικασίες, η Υπηρεσία, με απόφαση της 24ης Φεβρουαρίου 2011, χορήγησε στη Vodafone οριστική έγκριση των εν λόγω τελών με αναδρομική ισχύ από την 1η Δεκεμβρίου 2010 και διάρκεια ισχύος έως τις 30 Νοεμβρίου 2012.

24 Η Vodafone προσέβαλε την απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 2010 ενώπιον του Verwaltungsgericht Köln (Διοικητικό Πρωτοδικείο της Κολωνίας), προβάλλοντας ότι στερείτο νομικού ερείσματος, καθότι, κατά την εν λόγω εταιρία, δεν έπρεπε να διεξαχθεί διαδικασία εναρμονίσεως πριν από την έγκριση των τελών. Με απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2012 το ανωτέρω δικαστήριο, αφενός, απέρριψε ως απαράδεκτο το αίτημα ακυρώσεως της Vodafone καθότι η προσβαλλόμενη απόφαση είχε καταστεί άνευ αντικειμένου και, αφετέρου, δεν έκανε δεκτό το επικουρικό αίτημα της Vodafone με το οποίο είχε ζητηθεί να κριθεί παράνομη η προμνησθείσα απόφαση.

25 Η Vodafone άσκησε αίτηση αναιρέσεως κατά της ανωτέρω αποφάσεως ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο) ζητώντας να κριθεί παράνομη η απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 2010. Το προμνησθέν δικαστήριο διευκρινίζει επ' αυτού ότι, ακόμα και

αν κατέστη άνευ αντικειμένου η απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 2010, η Vodafone έχει έννομο συμφέρον να διαπιστωθεί ο παράνομος χαρακτήρας της, στο μέτρο που η Υπηρεσία είναι πιθανόν να δράσει μελλοντικά εκ νέου κατά τον τρόπο που κατακρίνει η εταιρία αυτή.

26 Επί της ουσίας, το Bundesverwaltungsgericht αναφέρει ότι, βάσει της γερμανικής νομοθεσίας και μόνον, η προσφυγή της Vodafone θα έπρεπε να ευδοκιμήσει. Δεδομένου ότι ο νόμος περί τηλεπικοινωνιών δεν προβλέπει ότι μπορεί να διεξαχθεί διαδικασία εναρμονίσεως πριν από την έγκριση των τελών, δεν είναι δυνατόν να χορηγείται προσωρινή έγκριση με σκοπό την αποφυγή των επιζήμιων συνεπειών που προκύπτουν από την καθυστερημένη, λόγω τηρήσεως της διαδικασίας αυτής, έκδοση οριστικής αποφάσεως.

27 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, εντούτοις, κατά πόσον η γερμανική νομοθεσία συνάδει προς το δίκαιο της Ένωσης. Επισημαίνει ότι βάσει των άρθρων 12, παράγραφος 2, 31, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, και 35, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του νόμου περί τηλεπικοινωνιών, καθώς και βάσει των άρθρων 7, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαισίου και 8 και 13 της οδηγίας για την πρόσβαση, είναι μεν δυνατόν να υποστηριχθεί ότι η Υπηρεσία υποχρεούται να ακολουθήσει τη διαδικασία εναρμονίσεως προτού εγκρίνει τα τέλη, στο μέτρο που μια τέτοια έγκριση μπορεί να εμπίπτει στην κατά το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαισίου έννοια των «[υποχρεώσεων] σχετικά με την ανάκτηση κόστους και με ελέγχους τιμών, συμπεριλαμβανομένων υποχρεώσεων προσανατολισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος» και επηρεάζει κατά κανόνα το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών.

28 Το εν λόγω δικαστήριο φρονεί, εντούτοις, ότι η ορθότητα μιας τέτοιας ερμηνείας είναι αμφισβητήσιμη. Το δίκαιο της Ένωσης δεν περιέχει καμία λεπτομερή διάταξη αναφορικά με την ακολουθητέα διαδικασία στο πλαίσιο ελέγχου των τιμών ή με τα εφαρμοστέα κριτήρια ως προς τα τέλη. Το άρθρο 13 της οδηγίας για την πρόσβαση επιτρέπει, επομένως, να διέπεται η ρύθμιση των τελών ουσιαστικά από το εθνικό δίκαιο. Εν προκειμένω, ο νόμος περί τηλεπικοινωνιών καθιέρωσε μια διαδικασία σε δύο στάδια, εκ των οποίων μόνον το πρώτο, το οποίο αφορά την αφηρημένη υποχρέωση καθορισμού τελών και όχι τον καθορισμό συγκεκριμένων τελών, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου αυτού. Η παράγραφος 3 αυτού θα μπορούσε εξάλλου, κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, να έχει την έννοια ότι το δίκαιο της Ένωσης καθιερώνει επίσης ένα διαβαθμισμένο σύστημα ρυθμίσεως των τελών. Επιπλέον, η ευθεία παρέμβαση της Επιτροπής κατά τον καθορισμό συγκεκριμένων τελών θα μπορούσε να εκληφθεί ως αντιβαίνουσα στις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

29 Υπό τις συνθήκες αυτές το Bundesverwaltungsgericht αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει το άρθρο 7, παράγραφος 3, της [οδηγίας-πλαισίου] την έννοια ότι [ΕΚΑ] η οποία επέβαλε σε φορέα εκμεταλλεύσεως με σημαντική ισχύ στην αγορά υποχρέωση παροχής υπηρεσιών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας και η οποία τήρησε για τη χρέωση των σχετικών τελών τη διαδικασία εγκρίσεως που προβλέπεται [στην εν λόγω διάταξη] οφείλει να ακολουθεί εκ νέου [τη διαδικασία αυτή] πριν από κάθε έγκριση αιτήσεως συγκεκριμένων τελών;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

30 Το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν, κατ' ορθή ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαισίου, οσάκις ΕΚΑ έχει επιβάλει σε φορέα εκμεταλλεύσεως, ο οποίος ορίστηκε ως έχων σημαντική ισχύ στην αγορά, υποχρέωση παροχής υπηρεσιών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας και έχει προβλέψει ότι τα τέλη των υπηρεσιών αυτών υπόκεινται σε έγκριση κατόπιν της διαδικασίας που καθιερώνεται με τη διάταξη αυτή, η ΕΚΑ υποχρεούται να εφαρμόσει εκ νέου την ίδια διαδικασία πριν από κάθε χορήγηση, στον εν λόγω φορέα εκμεταλλεύσεως, εγκρίσεως των τελών αυτών.

31 Η προμνησθείσα διάταξη προβλέπει ότι, στις περιπτώσεις που ΕΚΑ προτίθεται να λάβει μέτρο το οποίο, αφενός, εμπίπτει ιδίως στο άρθρο 16 της οδηγίας-πλαισίου ή στο άρθρο 8 της οδηγίας για την πρόσβαση και, αφετέρου, επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, η ΕΚΑ θέτει στη διάθεση της Επιτροπής και των λοιπών ΕΚΑ το σχέδιο μέτρου, καθώς και το σκεπτικό στο οποίο βασίζεται το μέτρο αυτό και ενημερώνει σχετικά την Επιτροπή και τις λοιπές ΕΚΑ.

32 Κατά το άρθρο 16, παράγραφος 2, της οδηγίας-πλαισίου, όταν, δυνάμει ιδίως του άρθρου 8 της οδηγίας για την πρόσβαση, ΕΚΑ πρέπει να καθορίσει εάν θα επιβληθούν, θα διατηρηθούν, θα τροποποιηθούν ή θα αρθούν υποχρεώσεις επιχειρήσεων, η ΕΚΑ καθορίζει, με βάση την ανάλυση αγοράς που μνημονεύεται στην παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου 16, κατά πόσον μια συγκεκριμένη αγορά είναι όντως ανταγωνιστική. Κατά την παράγραφο 4 του προμνησθέντος άρθρου, εφόσον ΕΚΑ διαπιστώσει ότι μια συγκεκριμένη αγορά δεν είναι όντως ανταγωνιστική, εντοπίζει επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ στην εν λόγω αγορά και επιβάλλει στις επιχειρήσεις αυτές τις ενδεδειγμένες ειδικές κανονιστικές υποχρεώσεις που μνημονεύονται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 8 της οδηγίας για την πρόσβαση, ή διατηρεί ή τροποποιεί τις εν λόγω υποχρεώσεις, εφόσον αυτές υφίστανται ήδη. Η παράγραφος 6 του ίδιου άρθρου 16 διευκρινίζει ότι τα μέτρα που λαμβάνονται σύμφωνα με την παράγραφο 4 αυτού υπόκεινται, μεταξύ άλλων, στην προβλεπόμενη στο άρθρο 7 της οδηγίας-πλαισίου διαδικασία εναρμονίσεως.

33 Ως προς το άρθρο 8 της οδηγίας για την πρόσβαση, τούτο προβλέπει στην παράγραφο 2 ότι, εφόσον, έπειτα από ανάλυση της αγοράς η οποία πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 16 της οδηγίας-πλαισίου, ο φορέας εκμεταλλεύσεως ορίζεται ως έχων σημαντική ισχύ στη συγκεκριμένη αγορά, οι ΕΚΑ του επιβάλλουν, κατά περίπτωση, τις υποχρεώσεις που απαριθμούνται στα άρθρα 9 έως 13 της οδηγίας για την πρόσβαση. Στην παράγραφο 4, το ίδιο άρθρο προβλέπει επίσης ότι οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο 8 επιβάλλονται μόνον κατόπιν της διαβουλεύσεως η οποία προβλέπεται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 7 της οδηγίας-πλαισίου.

34 Το δε άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση ορίζει ότι η ΕΚΑ δύναται, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 της ίδιας οδηγίας, να επιβάλλει υποχρεώσεις σχετικά με την ανάκτηση κόστους και ελέγχους τιμών, που περιλαμβάνουν υποχρέωση καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος και υποχρέωση όσον αφορά τα συστήματα κοστολογήσεως, για την παροχή ειδικών τύπων διασυνδέσεως ή/και προσβάσεως, σε περιπτώσεις όπου η ανάλυση της αγοράς καταδεικνύει ότι, ελλείψει πραγματικού ανταγωνισμού, ο ενδιαφερόμενος φορέας εκμεταλλεύσεως θα μπορούσε να διατηρεί τις τιμές σε υπερβολικά υψηλά επίπεδα ή να τις συμπιέζει εις βάρος των τελικών χρηστών.

35 Από τον συνδυασμό των άρθρων 7, παράγραφος 3, και 16, παράγραφος 4, της οδηγίας-πλαισίου, καθώς και των άρθρων 8, παράγραφος 2, και 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση προκύπτει, επομένως, ότι, οσάκις ΕΚΑ σχεδιάζει να λάβει εις βάρος φορέα εκμεταλλεύσεως δικτύου, ο οποίος έχει ορισθεί ως έχων σημαντική ισχύ σε συγκεκριμένη αγορά, μέτρο με το οποίο επιβάλλονται «υποχρεώσεις σχετικά με την ανάκτηση κόστους και ελέγχους τιμών, που περιλαμβάνουν υποχρέωση καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος και υποχρέωση όσον αφορά τα συστήματα κοστολόγησης, για την παροχή ειδικών τύπων διασύνδεσης ή/και πρόσβασης» και το οποίο θα μπορούσε να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, η ΕΚΑ αυτή υποχρεούται να κινήσει την προβλεπόμενη στο εν λόγω άρθρο 7, παράγραφος 3, διαδικασία εναρμονίσεως.

36 Δεν ασκεί συναφώς επιρροή το ότι η διαδικασία αυτή εναρμονίσεως ακολουθήθηκε ήδη προγενέστερα, στο πλαίσιο διαδικασίας αναλύσεως της αγοράς η οποία διεξήχθη σύμφωνα με το άρθρο 16 της οδηγίας-πλαισίου και κατά το πέρας της οποίας ενδέχεται να επιβλήθηκαν ήδη υποχρεώσεις στον οικείο φορέα εκμεταλλεύσεως, δεδομένου ότι, προβλέποντας, στην παράγραφο 2 του εν λόγω άρθρου 16, ότι η ΕΚΑ ενδέχεται να πρέπει να καθορίσει «εάν θα επιβληθούν, θα διατηρηθούν, θα τροποποιηθούν ή θα αρθούν» υποχρεώσεις οι οποίες προβλέπονται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 8 της οδηγίας για την πρόσβαση και επιβάλλονται εις βάρος επιχειρήσεως, η οδηγία-πλαίσιο προβλέπει

ρητώς ότι η ίδια υποχρέωση μπορεί να αποτελεί το αντικείμενο πλειόνων διαδικασιών εναρμονίσεως, οι οποίες επάγονται, ανάλογα με την περίπτωση, ότι η εν λόγω υποχρέωση θα επιβληθεί, θα διατηρηθεί, θα τροποποιηθεί ή θα αρθεί.

37 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι, κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως της 30ής Νοεμβρίου 2010, η Vodafone είχε ορισθεί από την Υπηρεσία ως φορέας εκμεταλλεύσεως που έχει σημαντική ισχύ στην αγορά κινητής τηλεφωνίας κατά την έννοια του άρθρου 14 της οδηγίας-πλαισίου. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα, απομένει, επομένως, να καθορισθεί κατά πόσον χορήγηση εγκρίσεως τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, εμπίπτει στα μέτρα του άρθρου 7, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας-πλαισίου και, ενδεχομένως, κατά πόσον, η χορήγηση τέτοιας εγκρίσεως μπορεί να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 3, στοιχείο β′, της οδηγίας-πλαισίου.

38 Όσον αφορά, πρώτον, το ζήτημα κατά πόσον η χορήγηση εγκρίσεως τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας εμπίπτει στα μέτρα του άρθρου 7, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας-πλαισίου, πρέπει να υπομνησθεί ότι το εν λόγω άρθρο πρέπει να συνδυάζεται με τα άρθρα 8, παράγραφος 2, και 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση και ότι από το συνδυασμό των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι τέτοια έγκριση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω άρθρου 7, παράγραφος 3, στοιχείο α′, εφόσον αφορά τις «υποχρεώσεις σχετικά με την ανάκτηση κόστους και ελέγχους τιμών, που περιλαμβάνουν υποχρέωση καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος και υποχρέωση όσον αφορά τα συστήματα κοστολόγησης, για την παροχή ειδικών τύπων διασύνδεσης ή/και πρόσβασης», στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση.

39 Διαπιστώνεται, συναφώς, ότι, παρότι οι έννοιες «πρόσβαση» και «διασύνδεση» ορίζονται αντιστοίχως στα στοιχεία α′ και β′ του άρθρου 2 της οδηγίας για την πρόσβαση, καμία διάταξη της τελευταίας δεν διευκρινίζει πώς πρέπει να εκλαμβάνεται η έννοια «υποχρεώσεις σχετικά με την ανάκτηση κόστους και ελέγχους τιμών, που περιλαμβάνουν υποχρέωση καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος και υποχρέωση όσον αφορά τα συστήματα κοστολόγησης, για την παροχή ειδικών τύπων διασύνδεσης ή/και πρόσβασης» που περιέχεται στο άρθρο 13, παράγραφος 1.

40 Για την ερμηνεία της έννοιας αυτής πρέπει, επομένως, να ληφθεί υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος [βλ., συναφώς, αποφάσεις The Number (UK) και Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, σκέψη 28, καθώς και KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, σκέψη 33].

41 Όσον αφορά το γράμμα της, επισημαίνεται, καταρχάς, ότι από την έκφραση «που περιλαμβάνουν», η οποία χρησιμοποιείται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση, προκύπτει ότι «η υποχρέωση καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος» αποτελεί απλώς παράδειγμα «υποχρεώσ[εων] σχετικά με την ανάκτηση κόστους και ελέγχους τιμών» στις οποίες αναφέρεται η διάταξη αυτή. Ως εκ τούτου, πρέπει να απορριφθεί ευθύς εξαρχής το επιχείρημα της Vodafone κατά το οποίο η χορήγηση εγκρίσεως τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας δεν εμπίπτει στα μέτρα του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση και, επομένως, ούτε στο άρθρο 8, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας και στο άρθρο 7, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας-πλαισίου, καθότι δεν πρόκειται για «υποχρέωση καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος».

42 Ακολούθως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η έννοια «υποχρεώσεις σχετικά με [...] ελέγχους τιμών» έχει ευρύ περιεχόμενο και ότι, λαμβανομένου υπόψη του συνήθους νοήματος των όρων της, περιλαμβάνει κατ' ανάγκη ένα μέτρο όπως η χορήγηση εγκρίσεως τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας, δεδομένου ότι ένα τέτοιο μέτρο, το οποίο αφορά συγκεκριμένο φορέα εκμεταλλεύσεως και λαμβάνεται προ της εφαρμογής των οικείων τελών, συνιστά, εκ της φύσεώς του, μέτρο ελέγχου των τιμών.

43 Τέλος, από το γράμμα του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση προκύπτει, επίσης, ότι οι «υποχρεώσεις σχετικά με [...] ελέγχους τιμών», στις οποίες αυτό αναφέρεται, πρέπει να αφορούν «την παροχή ειδικών τύπων διασύνδεσης ή/και πρόσβασης». Όμως, αφενός, η διασύνδεση ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο β', της οδηγίας αυτής κυρίως ως η «φυσική και λογική ζεύξη δημόσιων δικτύων επικοινωνιών που χρησιμοποιούνται από την ίδια ή διαφορετική επιχείρηση προκειμένου να παρέχεται στους χρήστες μιας επιχείρησης η δυνατότητα να επικοινωνούν με χρήστες της ίδιας ή άλλης επιχείρησης». Αφετέρου, σύμφωνα με τις παρατηρήσεις που υπέβαλε η Επιτροπή στο Δικαστήριο, ο τερματισμός κλήσης κινητής τηλεφωνίας αποτελεί την υπηρεσία μέσω της οποίας καθίσταται δυνατή η μεταφορά τηλεφωνικής κλήσης στον καλούμενο συνδρομητή. Εκ των ανωτέρω συνάγεται οπωσδήποτε ότι η χορήγηση εγκρίσεως τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας αφορά «την παροχή ειδικών τύπων διασύνδεσης ή/και πρόσβασης» κατά την έννοια του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση.

44 Από το γράμμα της τελευταίας αυτής διατάξεως προκύπτει, επομένως, ότι η έγκριση τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας εμπίπτει στις μνημονευόμενες στην εν λόγω διάταξη υποχρεώσεις σχετικά με τον έλεγχο των τιμών τις οποίες, δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 2, της οδηγίας για την πρόσβαση, μπορούν να επιβάλλουν οι ΕΚΑ σε φορέα εκμεταλλεύσεως που έχει σημαντική ισχύ στην αγορά κινητής τηλεφωνίας, και οι οποίες, εφόσον έχουν σχεδιαστεί και στο μέτρο που θα έχουν επίπτωση στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, μπορούν να επιβάλλονται, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του εν λόγω άρθρου 8, μόνον κατόπιν της προβλεπόμενης στο άρθρο 7 της οδηγίας-πλαισίου διαδικασίας.

45 Η ως άνω ερμηνεία της παραγράφου 1 του άρθρου 13 της οδηγίας για την πρόσβαση επιρρωννύεται από το πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται η εν λόγω διάταξη. Πράγματι, πέραν του τίτλου του προπαρατεθέντος άρθρου 13, ο οποίος κάνει ρητώς λόγο περί «ελέγχου τιμών», η παράγραφος 2 αυτού αναφέρεται, μεταξύ άλλων, στις «επιβαλλόμεν[ες από ΕΚΑ μεθόδους] τιμολόγησης». Επιπλέον, στην αιτιολογική σκέψη 20 της οδηγίας για την πρόσβαση επισημαίνεται κατ' ουσίαν ότι, στο πλαίσιο ελέγχου των τιμών, «[η] κανονιστική παρέμβαση δύναται να είναι λιγότερο αυστηρή [...] ή αυστηρότερη [...]». Στο ίδιο πνεύμα, η παράγραφος 4 του άρθρου 16 της οδηγίας-πλαισίου, σε συνδυασμό με την παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, αναφέρεται στις «ενδεδειγμένες ειδικές κανονιστικές υποχρεώσεις», περί των οποίων γίνεται επίσης λόγος στο άρθρο 8 της οδηγίας για την πρόσβαση.

46 Επομένως, τόσο κατά την οδηγία για την πρόσβαση όσο και κατά την οδηγία-πλαίσιο, συγκεκριμένες υποχρεώσεις σχετικά με τον έλεγχο των τιμών, τέτοιου ειδικού χαρακτήρα όπως η χορήγηση εγκρίσεως τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας, όντως περιλαμβάνονται μεταξύ των υποχρεώσεων που μνημονεύονται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση, τις οποίες δύνανται να επιβάλουν οι ΕΚΑ σε φορείς εκμεταλλεύσεως δικτύου που έχουν σημαντική ισχύ σε αγορά.

47 Η εκτεθείσα στη σκέψη 44 της παρούσας αποφάσεως ερμηνεία επιρρωννύεται, επιπλέον, από τους σκοπούς που επιδιώκει, αφενός, η οδηγία για την πρόσβαση, η οποία, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, αποσκοπεί ιδίως στην εναρμόνιση του τρόπου με τον οποίο τα κράτη μέλη ρυθμίζουν την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και τη διασύνδεσή τους. Επ' αυτού, στην αιτιολογική σκέψη 13 της εν λόγω οδηγίας υπενθυμίζεται ότι, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι υπό παρόμοιες περιστάσεις οι συντελεστές της αγοράς αντιμετωπίζονται κατά ανάλογο τρόπο σε όλα τα κράτη μέλη, η Επιτροπή θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να διασφαλίζει την εναρμονισμένη εφαρμογή των διατάξεων της εν λόγω οδηγίας και οι ΕΚΑ θα πρέπει να συντονίζουν τις ενέργειές τους ώστε να εξασφαλίζεται ότι εφαρμόζονται τα πλέον κατάλληλα επανορθωτικά μέτρα.

48 Αφετέρου και κατ' ανάλογο τρόπο, το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαισίου διευκρινίζει ότι σκοπός της, μεταξύ άλλων, είναι να καθιερώσει ένα σύνολο διαδικασιών προς διασφάλιση της εναρμονισμένης εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Συναφώς, από την παράγραφο 2 του άρθρου 7 της οδηγίας-πλαισίου προκύπτει ότι αντικείμενο της διαδικασίας που προβλέπεται στην παράγραφο 3 του άρθρου αυτού, το οποίο τιτλοφορείται άλλωστε «Εδραίωση

της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρονικών επικοινωνιών», είναι να δώσει στις ΕΚΑ τη δυνατότητα να συμβάλουν στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς συνεργαζόμενες μεταξύ τους και με την Επιτροπή, με διαφανή τρόπο, ώστε να εξασφαλίζεται η συνεπής εφαρμογή, σε όλα τα κράτη μέλη, των διατάξεων της οδηγίας αυτής και των ειδικών οδηγιών. Η υποχρέωση αυτή διαφανούς συνεργασίας μεταξύ ΕΚΑ και Επιτροπής επιβάλλεται, επιπλέον, ρητώς στις ΕΚΑ με το άρθρο 8, παράγραφος 3, στοιχείο δ', της οδηγίας-πλαισίου, το οποίο προσθέτει ότι η συνεργασία αυτή πρέπει επίσης να έχει ως στόχο την ανάπτυξη συνεπούς κανονιστικής πρακτικής.

49 Σύμφωνα με τα στοιχεία της Υπηρεσίας τα οποία εξέθεσε το αιτούν δικαστήριο και με τις παρατηρήσεις που κατέθεσε η Επιτροπή ενώπιον του Δικαστηρίου, η χορήγηση εγκρίσεως τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, αποσκοπεί στην εκπλήρωση αφηρημένων υποχρεώσεων που καθορίσθηκαν σε προγενέστερη απόφαση και έχει, κατά συνέπεια, συγκεκριμένο και άμεσο αντίκτυπο στην αγορά, για τις υποκείμενες στη ρύθμιση επιχειρήσεις, αλλά επίσης και για τους αιτούντες πρόσβαση που απευθύνονται στις τελευταίες, όσον αφορά το κόστος και την ανταγωνιστικότητα. Επιπλέον, η αποτελεσματική εκπλήρωση τέτοιων αφηρημένων υποχρεώσεων, την οποία θα εξασφάλιζε η χορήγηση τέτοιας έγκρισης, ενδέχεται, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, να έχει ως αποτέλεσμα σημαντικές διαφορές στη ρυθμιστική μεταχείριση των τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας.

50 Υπ' αυτές τις συνθήκες, εάν για τη χορήγηση τέτοιας εγκρίσεως δεν εφαρμοζόταν η προβλεπόμενη στο άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαισίου διαδικασία, θα υπονομεύονταν συλλήβδην οι επιδιωκόμενοι από την οδηγία-πλαίσιο και από την οδηγία για την πρόσβαση σκοποί περί εναρμονίσεως, συντονισμού, συνεργασίας και διαφάνειας, οι οποίοι αποβλέπουν στην εδραίωση της εσωτερικής αγοράς των ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

51 Πρέπει, επίσης, να επισημανθεί ότι ούτε από το γράμμα των επίμαχων διατάξεων, ούτε από τη γενική οικονομία της οδηγίας για την πρόσβαση ή της οδηγίας-πλαισίου, ούτε από τους σκοπούς που αυτές επιδιώκουν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι πρόθεση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν, όπως διατείνονται το αιτούν δικαστήριο και η Vodafone, να προβεί σε διάκριση, ως προς τις υποχρεώσεις του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την πρόσβαση σχετικά με τον έλεγχο των τιμών, μεταξύ κάποιων «βασικών», «θεμελιωδών» ή «ρυθμιστικών» μέτρων, τα οποία θα έπρεπε να υπόκεινται στην προβλεπόμενη στο άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαισίου διαδικασία, και κάποιων «εκτελεστικών» μέτρων των προμνησθέντων μέτρων, τα οποία θα μπορούσαν ενδεχομένως να μην υπόκεινται στην εν λόγω διαδικασία.

52 Επ' αυτού, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι καθοριστικοί παράγοντες προκειμένου να εκτιμηθεί κατά πόσον το μέτρο που προτίθεται να λάβει η ΕΚΑ εμπίπτει στην προβλεπόμενη στο άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαισίου διαδικασία δεν είναι η φύση της διαδικασίας που εκκρεμεί ενώπιον της ΕΚΑ, αλλά το ίδιο το αντικείμενο του μέτρου αυτού, καθώς και οι επιπτώσεις που ενδέχεται αυτό να έχει στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών (βλ., συναφώς, απόφαση Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej και Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, σκέψη 34).

53 Επιπλέον, πέραν του ότι μια τέτοια διάκριση ενδέχεται να υπονομεύσει τους υπομνησθέντες στις σκέψεις 47 και 48 της παρούσας αποφάσεως σκοπούς που επιδιώκουν η οδηγία-πλαίσιο και η οδηγία για την πρόσβαση, στο μέτρο που θα μπορούσε να καταλήξει σε διαφορετική ρυθμιστική μεταχείριση παρόμοιων περιπτώσεων, από την παράγραφο 3 του άρθρου 13 της οδηγίας για την πρόσβαση δεν είναι δυνατόν να αντληθεί κανένα επιχείρημα προς στήριξη της διακρίσεως αυτής, δεδομένου ότι από την εν λόγω διάταξη προκύπτει κατά τρόπο σαφή ότι αυτή αφορά μόνον τις περιπτώσεις στις οποίες επιβλήθηκε σε επιχείρηση υποχρέωση καθορισμού των τιμών με γνώμονα το κόστος, υποχρέωση η οποία, όπως διαπιστώθηκε στη σκέψη 41 της παρούσας αποφάσεως, δεν συνιστά παρά μόνον παράδειγμα των υποχρεώσεων στις οποίες αναφέρεται η παράγραφος 1 του άρθρου αυτού.

54 Επιπροσθέτως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η εκτεθείσα στη σκέψη 44 της παρούσας αποφάσεως ερμηνεία αντιβαίνει στις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας με την αιτιολογία ότι συνεπάγεται, κατά το αιτούν δικαστήριο, «ευθεία παρέμβαση της Επιτροπής κατά τον καθορισμό συγκεκριμένων τελών», δεδομένου ότι είναι πρόδηλο ότι ούτε η επίμαχη διαδικασία ούτε η εν λόγω ερμηνεία έχουν ως αποτέλεσμα να ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία καθορισμού των τελών για τις υπηρεσίες υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

55 Όσον αφορά, δεύτερον, το ζήτημα κατά πόσον η χορήγηση εγκρίσεως τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 3, στοιχείο β′, της οδηγίας-πλαισίου, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ένα σχεδιαζόμενο από ΕΚΑ μέτρο έχει τέτοιο αντίκτυπο, κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως, εάν είναι ικανό να ασκήσει, κατά τρόπο μη αμελητέο, επιρροή, άμεση ή έμμεση, πραγματική ή δυνητική, στο εμπόριο αυτό (βλ., συναφώς, απόφαση Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej και Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, σκέψεις 49 έως 54 και 59). Η αιτιολογική σκέψη 38 της οδηγίας-πλαισίου διευκρινίζει, επιπλέον, ότι τα μέτρα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τα μέτρα εκείνα που επηρεάζουν τις τιμές για τους χρήστες σε άλλα κράτη μέλη.

56 Εν προκειμένω, από την τοποθέτηση της Υπηρεσίας, όπως αυτή παρουσιάσθηκε στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, και από τις παρατηρήσεις που κατέθεσε η Επιτροπή ενώπιον του Δικαστηρίου προκύπτει ότι τα τέλη τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας αντιστοιχούν στις τιμές τις οποίες άλλες επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων επιχειρήσεων άλλων κρατών μελών, καλούνται να πληρώσουν στον φορέα εκμεταλλεύσεως του καλούμενου δικτύου κινητής τηλεφωνίας προκειμένου να μεταφερθούν οι κλήσεις στο δίκτυο αυτό και ότι τα τέλη αυτά έχουν επίπτωση στις τιμές που οι χρήστες άλλων κρατών μελών οφείλουν να καταβάλουν οσάκις καλούν πελάτες του οικείου φορέα εκμεταλλεύσεως σε συγκεκριμένο κράτος μέλος, καθότι τα τέλη αυτά τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας μετακυλίονται στο τιμολόγιο κλήσεων του τελικού χρήστη.

57 Υπ' αυτές τις συνθήκες, τις οποίες απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να επαληθεύσει, διαπιστώνεται, λαμβανομένων υπόψη των όσων υπομνήσθηκαν στη σκέψη 55 της παρούσας αποφάσεως, ότι η έγκριση των τελών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 3, στοιχείο β′, της οδηγίας-πλαισίου.

58 Λαμβανομένων υπόψη όλων των προεκτεθεισών σκέψεων, στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, κατ' ορθή εφαρμογή του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαισίου, οσάκις ΕΚΑ έχει επιβάλει σε φορέα εκμεταλλεύσεως δικτύου, ο οποίος ορίστηκε ως έχων σημαντική ισχύ στην αγορά, υποχρέωση παροχής υπηρεσιών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας και έχει προβλέψει ότι τα τέλη των υπηρεσιών αυτών υπόκεινται σε έγκριση κατόπιν της διαδικασίας που καθιερώνεται με τη διάταξη αυτή, η ΕΚΑ υποχρεούται να εφαρμόσει εκ νέου την ίδια διαδικασία πριν από κάθε χορήγηση, στον εν λόγω φορέα εκμεταλλεύσεως, εγκρίσεως των τελών αυτών, όταν η τελευταία αυτή έγκριση ενδέχεται να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως.

Επί των δικαστικών εξόδων

59 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τρίτο τμήμα) αποφαίνεται:

Κατ' ορθή εφαρμογή του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία-πλαίσιο), οσάκις εθνική κανονιστική αρχή έχει επιβάλει σε φορέα εκμεταλλεύσεως δικτύου, ο οποίος ορίστηκε ως έχων σημαντική ισχύ στην αγορά, υποχρέωση παροχής υπηρεσιών τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας και έχει προβλέψει ότι τα τέλη των υπηρεσιών αυτών υπόκεινται σε έγκριση κατόπιν της διαδικασίας που καθιερώνεται με τη διάταξη αυτή, η εθνική κανονιστική αρχή υποχρεούται να εφαρμόσει εκ νέου την ίδια διαδικασία πριν από κάθε χορήγηση, στον εν λόγω φορέα εκμεταλλεύσεως, εγκρίσεως των τελών αυτών, όταν η τελευταία αυτή έγκριση ενδέχεται να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως.

(υπογραφές)