ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

14 januari 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten — Richtlijn 2002/21/EG — Artikel 7, lid 3 — Procedure voor de consolidatie van de interne markt voor elektronische communicatie — Richtlijn 2002/19/EG — Artikelen 8 en 13 — Exploitant die is aangewezen als exploitant met een aanmerkelijke marktmacht — Verplichtingen opgelegd door nationale regelgevende instanties — Verplichtingen inzake prijscontrole en kostentoerekening — Tariefvergunning voor mobielegespreksafgifte”

In zaak C-395/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht bij beslissing van 25 juni 2014, ingekomen bij het Hof op 19 augustus 2014, in de procedure

Vodafone GmbH

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, C. Toader, E. Levits, E. Jarašiūnas (rapporteur) en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— Vodafone GmbH, vertegenwoordigd door T. Tschentscher en D. Herrmann, Rechtsanwälte,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun en L. Nicolae als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Duits.

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 7, lid 3, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB L 108, blz. 33; hierna: „kaderrichtlijn").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Vodafone GmbH (hierna: „Vodafone") en de Bundesrepublik Deutschland over een besluit van de Bundesnetzagentur (Duitse regelgevende instantie voor elektronische communicatie) waarbij een voorlopige vergunning is verleend voor de tarieven voor mobielegespreksafgiftediensten van Vodafone.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Kaderrichtlijn

3 Overweging 38 van de kaderrichtlijn luidt als volgt:

„Maatregelen die van invloed kunnen zijn op de handel tussen de lidstaten zijn [...] maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op aanbieders of gebruikers in andere lidstaten, waarbij het onder meer kan gaan om: maatregelen die de prijzen voor gebruikers in andere lidstaten beïnvloeden; [...]"

4 Artikel 1 van de kaderrichtlijn bepaalt de doelstellingen en de werkingssfeer van de richtlijn. Lid 1 ervan bepaalt:

„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 [(hierna: ‚NRI's')] vast alsmede een reeks procedures om de geharmoniseerde toepassing van het regelgevingskader in de gehele Gemeenschap te waarborgen."

5 Artikel 2, onder l), van de kaderrichtlijn definieert de „bijzondere richtlijnen" waarnaar de kaderrichtlijn verwijst, te weten richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn) (PB L 108, blz. 21); 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 (toegangsrichtlijn) (PB L 108, blz. 7); 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 (universeledienstrichtlijn) (PB L 108, blz. 51) en richtlijn 97/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector (PB 1998, L 24, blz. 1).

6 Artikel 6 van de kaderrichtlijn, met het opschrift „Raadpleging en transparantie", bepaalt in wezen dat NRI's die voornemens zijn maatregelen in overeenstemming met de kaderrichtlijn of de bijzondere richtlijnen te nemen die aanzienlijke gevolgen voor de relevante markt hebben, de belanghebbenden in staat stellen om hun zienswijzen te geven op de ontwerpmaatregel.

7 Artikel 7 van de kaderrichtlijn, „Consolidatie van de interne markt voor elektronische communicatie", bepaalt:

„1. De [NRI's] houden bij de uitvoering van de in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen omschreven taken zoveel mogelijk rekening met de doelstellingen van artikel 8, waaronder die welke verband houden met de werking van de interne markt.

2. [NRI's] werken op transparante wijze met elkaar en met de Commissie samen om te zorgen voor de consistente toepassing in alle lidstaten van deze richtlijn en van de bijzondere richtlijnen. [...]

3. Indien de [NRI], naast de raadpleging als bedoeld in artikel 6, voornemens is een maatregel te nemen die:

a) valt onder de artikelen 15 of 16 van de onderhavige richtlijn, de artikelen 5 of 8 van [de toegangsrichtlijn] of artikel 16 van [de universeledienstrichtlijn]; en

b) van aanzienlijke invloed is op de handel tussen de lidstaten,

stelt zij [aan] de Commissie en de [NRI's] in de andere lidstaten [...] de ontwerpmaatregel, tezamen met de motivering voor de maatregel [ter beschikking], [...] en stelt zij de Commissie en de andere [NRI's] daarvan in kennis. [NRI's] en Commissie kunnen de betrokken [NRI] hun opmerkingen meedelen binnen maximaal één maand of binnen de in artikel 6 genoemde termijn indien deze langer is. De periode van één maand kan niet worden verlengd.

[...]

5. De betrokken [NRI] houdt zoveel mogelijk rekening met opmerkingen van andere [NRI's] en van de Commissie en kan, uitgezonderd in de in lid 4 genoemde gevallen, de uiteindelijke ontwerpmaatregel goedkeuren en, in voorkomend geval, aan de Commissie meedelen.

[...]"

8 Artikel 8 van de kaderrichtlijn, met het opschrift „Beleidsdoelstellingen en regelgevingsbeginselen", bepaalt in lid 3:

„De [NRI's] dragen bij aan de ontwikkeling van de interne markt, onder meer op de volgende wijze:

[...]

d) zij werken met elkaar en met de Commissie op transparante wijze samen om de ontwikkeling van een consistente regelgevende praktijk en de consistente toepassing van deze richtlijn en van de bijzondere richtlijnen te waarborgen."

9 Artikel 14 van de kaderrichtlijn, „Ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht", bevat criteria aan de hand waarvan de NRI's kunnen vaststellen dat een bepaalde exploitant een aanmerkelijke marktmacht heeft.

10 Artikel 16 van de kaderrichtlijn, „Marktanalyseprocedure", luidt als volgt:

„[...]

2. Wanneer een [NRI] krachtens de artikelen 16, 17, 18 of 19 van [de universeledienstrichtlijn] of de artikelen 7 of 8 van [de toegangsrichtlijn] moet bepalen of ten aanzien van ondernemingen verplichtingen moeten worden opgelegd, gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken, bepaalt zij overeenkomstig de richtsnoeren op basis van haar analyse volgens lid 1 van dit artikel of een relevante markt daadwerkelijk concurrerend is.

[...]

4. Wanneer een [NRI] vaststelt dat een relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is, gaat zij na welke ondernemingen op die markt een aanmerkelijke marktmacht in de zin van artikel 14 hebben en legt zij de ondernemingen in kwestie passende specifieke wettelijke verplichtingen op als beschreven in lid 2 of handhaaft zij deze verplichtingen wanneer zij reeds bestaan.

[...]

6. Voor de in de leden 3, 4 en 5 genoemde maatregelen gelden de procedures van de artikelen 6 en 7."

11 Artikel 19 van de kaderrichtlijn, getiteld „Harmonisatiemaatregelen", bepaalt in lid 1 ervan:

„Wanneer de Commissie [...] aan de lidstaten aanbevelingen doet over de harmonisatie van de uitvoering van de bepalingen van deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen bij het nastreven van de verwezenlijking van de in artikel 8 genoemde doelstellingen, zorgen de lidstaten ervoor dat de [NRI's] bij de uitvoering van hun taken zoveel mogelijk rekening houden met die aanbevelingen. Wanneer een [NRI] besluit om een aanbeveling niet op te volgen, brengt zij de Commissie daarvan op de hoogte met vermelding van de motivering van haar standpunt."

Toegangsrichtlijn

12 De overwegingen 13 en 20 van de toegangsrichtlijn luiden als volgt:

„13. [...] Om ervoor te zorgen dat de marktpartijen in alle lidstaten in vergelijkbare omstandigheden een vergelijkbare behandeling krijgen, dient de Commissie in staat te zijn een geharmoniseerde toepassing van de bepalingen van de richtlijn te waarborgen. De [NRI's] en de nationale instanties die uitvoering moeten geven aan het mededingingsrecht moeten, indien nodig, hun werkzaamheden coördineren teneinde te garanderen dat de beste oplossing wordt toegepast. [...]

[...]

(20) Prijscontrole kan noodzakelijk zijn wanneer uit de analyse van een specifieke markt blijkt dat er sprake is van inefficiënte concurrentie. Eventueel kan worden volstaan met een relatief kleine ingreep, zoals het opleggen van een bij regelgeving vastgestelde verplichting dat de prijzen voor carrierselectie tijdelijk moeten zijn [...], maar er kunnen ingrijpender maatregelen nodig zijn zoals de verplichting om, wanneer de prijzen kostengeoriënteerd zijn, volledige verantwoording over deze prijzen af te leggen ingeval de concurrentie onvoldoende sterk is om te voorkomen dat buitensporige prijzen worden toegepast. [...]"

13 Artikel 1 van deze richtlijn, met het opschrift „Toepassingsgebied en doelstelling", bepaalt in lid 1:

„Binnen het bij [de kaderrichtlijn] vastgestelde kader harmoniseert deze richtlijn de wijze waarop de lidstaten de toegang tot en de interconnectie van elektronischecommunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten reguleren. Doelstelling is, met inachtneming van de beginselen van de interne

markt een regelgevingskader voor de betrekkingen tussen aanbieders van netwerken en diensten tot stand te brengen, dat leidt tot duurzame concurrentie, interoperabiliteit van elektronische communicatiediensten en voordelen voor de consument."

14 Artikel 2, onder a) en b), van deze richtlijn bevat definities van respectievelijk het begrip toegang en interconnectie. Onder „interconnectie" wordt verstaan, „het fysiek en logisch verbinden van openbare communicatienetwerken die door dezelfde of een andere onderneming worden gebruikt om het de gebruikers van een onderneming mogelijk te maken te communiceren met die van dezelfde of van een andere onderneming of toegang te hebben tot diensten die door een andere onderneming worden aangeboden. [...] Interconnectie is een specifiek type toegang dat wordt gerealiseerd tussen exploitanten van openbare netwerken".

15 Artikel 8 van de toegangsrichtlijn, met het opschrift „Oplegging, wijziging of opheffing van verplichtingen", bepaalt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de [NRI's] de nodige bevoegdheden krijgen om de in de artikelen 9, 10, 11, 12 en 13 van deze richtlijn vermelde verplichtingen op te leggen.

2. Wanneer een overeenkomstig artikel 16 van [de kaderrichtlijn] verrichte marktanalyse uitwijst dat een exploitant een aanmerkelijke macht op een specifieke markt bezit, leggen de [NRI's] hem, waar passend, de in de artikelen 9, 10, 11, 12 en 13 van deze richtlijn genoemde verplichtingen op.

[...]

4. De overeenkomstig dit artikel opgelegde verplichtingen worden op de aard van het geconstateerde probleem gebaseerd en in het licht van de doelstellingen van artikel 8 van [de kaderrichtlijn] proportioneel toegepast en gerechtvaardigd. Die verplichtingen worden alleen opgelegd na overleg als bedoeld in de artikelen 6 en 7 van die richtlijn.

[...]"

16 Artikel 13 van de toegangsrichtlijn, met het opschrift „Verplichtingen inzake prijscontrole en kostentoerekening", bepaalt:

„1. Een [NRI] kan overeenkomstig artikel 8 verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten en prijscontrole opleggen, inclusief verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen en kostentoerekeningssystemen, voor het verlenen van specifieke interconnectie- en/of toegangtypes, wanneer uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, ten nadele van de eindgebruikers. De [NRI's] houden rekening met de door de exploitant gedane investeringen en laten toe dat hij een redelijke opbrengst verkrijgt uit zijn kapitaalinbreng, de aangegane risico's in aanmerking genomen.

2. De [NRI's] zien erop toe dat regelingen voor het terugverdienen van kosten en tariferingsmethoden die worden opgelegd erop gericht zijn efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen en de consument maximaal voordeel te bieden. In dat verband kunnen de [NRI's] ook rekening houden met beschikbare prijzen van vergelijkbare concurrerende markten.

3. Wanneer voor een exploitant een verplichting inzake kostenoriëntering van zijn tarieven geldt, is het aan hem om aan te tonen dat de tarieven worden bepaald op basis van de kosten verhoogd met een redelijk investeringsrendement. Voor de berekening van de kosten verbonden aan efficiënte dienstverlening, kunnen de [NRI's] boekhoudkundige kostenberekeningsmethoden gebruiken die los

staan van de door de onderneming gebruikte methoden. De [NRI's] kunnen van een exploitant verlangen dat deze volledige verantwoording aflegt over zijn tarieven en indien nodig dat deze worden aangepast.

[...]"

Duits recht

17 § 12 van het Telekommunikationsgesetz van 22 juni 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1190), zoals gewijzigd bij de wet van 17 februari 2010 (BGBl. 2010 I, blz. 78; hierna: „TKG"), bepaalt:

„1) De Bundesnetzagentur stelt de belanghebbenden in de gelegenheid binnen de door haar gestelde termijn hun zienswijze te geven over het ontwerp van de resultaten in de zin van de §§ 10 en 11. [...]

2) Wanneer § 10, lid 3, en § 11, lid 3, voorzien in voorlegging volgens die regel, geldt de volgende procedure:

1. Na uitvoering van de procedure volgens lid 1 stelt de Bundesnetzagentur de Commissie en de [NRI's] in de andere lidstaten het ontwerp van de resultaten in de zin van de §§ 10 en 11 tezamen met de motivering ervan ter beschikking, en stelt zij de Commissie en de overige [NRI's] daarvan in kennis. Vóór het verstrijken van een maand of vóór het verstrijken van een volgens lid 1 vastgestelde langere termijn mag de Bundesnetzagentur de resultaten in de zin van §§ 10 en 11 niet vaststellen.

2. De Bundesnetzagentur houdt zoveel mogelijk rekening met de opmerkingen van de Commissie en de andere [NRI's] in de zin van punt 1. Zij deelt het daaruit voortvloeiende ontwerp mee aan de Commissie.

[...]

4. Indien de Bundesnetzagentur onder uitzonderlijke omstandigheden oordeelt dat zij dringend moet optreden – zonder de procedure genoemd in lid 1 en onder de punten 1, 2 en 3, toe te passen – teneinde de concurrentie te waarborgen en de belangen van de gebruikers te beschermen, kan zij onmiddellijk evenredige en voorlopige maatregelen vaststellen. Zij deelt die maatregelen onverwijld tezamen met een volledige motivering mee aan de Commissie en de andere [NRI's]. Een besluit van de Bundesnetzagentur om dergelijke maatregelen permanent te maken of de periode te verlengen waarvoor zij van toepassing zijn, valt onder de bepalingen van lid 1 en de punten 1, 2 en 3."

18 § 13, lid 1, van het TKG luidt:

„Voor zover de Bundesnetzagentur op basis van een marktanalyse volgens § 11 verplichtingen volgens de §§ [...] 30 [...] oplegt, wijzigt, handhaaft of intrekt (regelgevingsbesluit), is de procedure van § 12, leden 1 en 2, punten 1, 2 en 4, van overeenkomstige toepassing als de maatregel van invloed is op de handel tussen de lidstaten. [...]"

19 § 30, lid 1, van het TKG luidt:

„Onder voorbehoud van de volgende leden zijn de tarieven van een exploitant van een openbaar telecommunicatienetwerk met aanzienlijke marktmacht voor de krachtens § 21 verplicht te verlenen diensten inzake toegang onderworpen aan een vergunning van de Bundesnetzagentur volgens § 31. [...]"

20 § 31, lid 1, van het TKG bepaalt:

„Tarieven die volgens § 30, lid 1, eerste volzin, [...] vergunningsplichtig zijn, komen voor vergunning in aanmerking wanneer zij de kosten voor een efficiënte dienstverlening niet overschrijden. [...]"

21 § 35, lid 3, van het TKG bepaalt:

„De vergunning moet volledig of gedeeltelijk worden verleend voor zover de tarieven voldoen aan de vereisten van de §§ 28 en 31 overeenkomstig lid 2 en weigeringsgronden volgens de tweede of derde volzin ontbreken. [...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

22 Vodafone exploiteert mobieletelecommunicatienetwerken die op netwerken van andere telecommunicatie-exploitanten zijn aangesloten. In een procedure die is voorafgegaan aan de procedure die aanleiding is geweest voor het hoofdgeding heeft de Bundesnetzagentur Vodafone aangewezen als exploitant met een aanmerkelijke marktmacht op de markt voor mobiele telefonie en haar gespreksafgiftetarieven voor mobiele telefonie aan een vergunningsplicht onderworpen.

23 In september 2010 heeft Vodafone bij de Bundesnetzagentur een dergelijke tariefvergunning aangevraagd voor de periode vanaf 1 december 2010. De Bundesnetzagentur was van plan daarvoor de raadplegingsprocedure en de consolidatieprocedure toe te passen die in artikel 6 respectievelijk artikel 7 van de kaderrichtlijn zijn neergelegd en heeft bij besluit van 30 november 2010 een voorlopige vergunning verleend voor deze tarieven. Na afronding van deze procedures heeft de Bundesnetzagentur Vodafone bij besluit van 24 februari 2011 een definitieve tariefvergunning verleend die terugwerkte tot 1 december 2010 en geldig was tot 30 november 2012.

24 Vodafone heeft het besluit van 30 november 2010 aangevochten voor het Verwaltungsgericht Köln op grond dat het een rechtsgrondslag ontbeerde: volgens haar hoeft vóór verlening van een tariefvergunning geen consolidatieprocedure te worden gehouden. Bij beslissing van 19 september 2012 heeft deze rechter het beroep tot nietigverklaring van Vodafone niet-ontvankelijk verklaard omdat het bestreden besluit zonder voorwerp was geraakt, en haar subsidiaire vordering tot vaststelling van de onrechtmatigheid van dit besluit afgewezen.

25 Vodafone heeft tegen de beslissing beroep in „Revision" ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht, waarin zij concludeert tot vaststelling van de onrechtmatigheid van het besluit van 30 november 2010. Het Bundesverwaltungsgericht overweegt dat Vodafone een rechtmatig belang heeft bij de vaststelling van de onrechtmatigheid van het besluit van 30 november 2010, ook al is het zonder voorwerp geraakt, omdat het mogelijk is dat de Bundesnetzagentur in de toekomst nogmaals handelt op de manier die door Vodafone wordt bestreden.

26 Ten gronde verklaart het Bundesverwaltungsgericht dat het beroep van Vodafone naar Duits recht zou moeten worden toegewezen. Het TKG voorziet niet in een consolidatieprocedure vóór de verlening van een tariefvergunning, zodat geen voorlopige vergunning kan worden verleend om de nadelen te ondervangen van de met deze procedure gepaard gaande vertraging bij de vaststelling van een definitief besluit.

27 De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of het Duitse recht met het Unierecht in overeenstemming is. Hij merkt op dat, gelet op de §§ 12, lid 2, 31, lid 1, eerste volzin, en 35, lid 3, eerste volzin, van het TKG, artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn en de artikelen 8 en 13 van de toegangsrichtlijn, inderdaad kan worden gesteld dat de Bundesnetzagentur gehouden is de consolidatieprocedure te volgen voordat zij een tariefvergunning afgeeft, voor zover een dergelijke

vergunning kan worden bestreken door het begrip „verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten en prijscontrole [...], inclusief verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen", bedoeld in artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn, en typisch van invloed is op de handel tussen de lidstaten.

28 Het Bundesverwaltungsgericht meent echter dat twijfel mogelijk is over de juistheid van een dergelijke uitlegging. Het Unierecht kent geen gedetailleerde bepaling over de handelwijze bij een prijscontrole of over de criteria voor tarieven. Artikel 13 van de toegangsrichtlijn laat de organisatie van de tariefregeling dus in wezen over aan het nationale recht. In casu is bij het TKG een procedure in twee fasen vastgesteld, waarvan enkel de eerste, die ziet op de abstracte verplichting tot kostenoriëntering en niet op de vaststelling van concrete tarieven, binnen de werkingssfeer van dit artikel valt. Lid 3 van deze bepaling kan overigens volgens de verwijzende rechter aldus worden begrepen dat ook het Unierecht een meerfasensysteem voor de tariefregeling hanteert. Daarnaast kan directe invloed van de Commissie op de vaststelling van de concrete tarieven worden beschouwd als strijdig met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.

29 Daarop heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 7, lid 3, van [de kaderrichtlijn] aldus worden uitgelegd dat een [NRI] die een exploitant met aanzienlijke marktmacht heeft verplicht diensten inzake mobielegespreksafgifte te verrichten en de afgiftetarieven met inachtneming van de in die bepaling [...] neergelegde procedure aan een vergunningsplicht heeft onderworpen, gehouden is [deze] procedure [...] voor de vergunning van elk concreet gevraagd tarief opnieuw toe te passen?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

30 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een NRI die een exploitant aangewezen als een exploitant met aanzienlijke marktmacht heeft verplicht mobielegespreksafgiftediensten te verrichten en de tarieven voor deze diensten heeft onderworpen aan een vergunningsplicht met inachtneming van de in die bepaling neergelegde procedure, gehouden is deze procedure vóór elke verlening van een tariefvergunning aan die exploitant opnieuw toe te passen.

31 Deze bepaling bepaalt dat een NRI die voornemens is een maatregel te nemen die enerzijds onder artikel 16 van de kaderrichtlijn of artikel 8 van de toegangsrichtlijn valt en anderzijds van invloed kan zijn op de handel tussen de lidstaten, de ontwerpmaatregel en de motivering voor die maatregel ter beschikking stelt van de Commissie en de andere NRI's en de Commissie en de andere NRI's daarvan in kennis stelt.

32 Volgens artikel 16, lid 2, van de kaderrichtlijn bepaalt een NRI, wanneer zij krachtens met name artikel 8 van de toegangsrichtlijn moet bepalen of ten aanzien van ondernemingen verplichtingen moeten worden opgelegd, gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken, overeenkomstig de richtsnoeren op basis van haar marktanalyse volgens lid 1 van artikel 16 of een relevante markt daadwerkelijk concurrerend is. Volgens lid 4 van artikel 16 gaat een NRI, wanneer zij vaststelt dat een relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is, na welke ondernemingen op die markt een aanmerkelijke marktmacht hebben en legt zij de ondernemingen in kwestie specifieke wettelijke verplichtingen op als beschreven in lid 8 van de toegangsrichtlijn of handhaaft of wijzigt zij deze verplichtingen wanneer zij reeds bestaan. Lid 6 van artikel 16 bepaalt nader dat voor de in lid 4 genoemde maatregelen onder meer de consolidatieprocedure van artikel 7 van de kaderrichtlijn geldt.

33 Artikel 8, lid 2, van de toegangsrichtlijn bepaalt dat de NRI's, wanneer een overeenkomstig artikel 16 van de kaderrichtlijn verrichte marktanalyse uitwijst dat een exploitant een aanmerkelijke macht op een specifieke markt bezit, deze exploitant, waar passend, de in de artikelen 9, 10, 11, 12 en 13 van de

toegangsrichtlijn genoemde verplichtingen opleggen. Bovendien bepaalt artikel 8, lid 4, dat de verplichtingen ingevolge artikel 8 alleen mogen worden opgelegd na overleg als bedoeld in onder meer artikel 7 van de kaderrichtlijn.

34 Volgens artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn kunnen de NRI's een exploitant overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten en prijscontrole opleggen, inclusief verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen en kostentoerekeningssystemen, voor het verlenen van specifieke interconnectie- en/of toegangtypes, wanneer uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, ten nadele van de eindgebruikers.

35 Uit de artikelen 7, lid 3, en 16, lid 4, van de kaderrichtlijn, gelezen in samenhang met de artikelen 8, lid 2, en 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn vloeit voort dat een NRI die voornemens is jegens een exploitant aangewezen als exploitant met een aanmerkelijke marktmacht op een gegeven markt een maatregel te nemen waarbij „verplichtingen [worden opgelegd] inzake het terugverdienen van kosten en prijscontrole [...], inclusief verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen en kostentoerekeningssystemen, voor het verlenen van specifieke interconnectie- en/of toegangtypes" en die van invloed kan zijn op de handel tussen de lidstaten, gehouden is de consolidatieprocedure van artikel 7, lid 3, toe te passen.

36 In dat verband is niet relevant dat deze consolidatieprocedure al eerder is gevolgd in het kader van een marktanalyseprocedure overeenkomstig artikel 16 van de kaderrichtlijn, na afloop waarvan mogelijk al verplichtingen zijn opgelegd aan de betrokken exploitant, aangezien de kaderrichtlijn, door in artikel 16, lid 2, voor te schrijven dat de NRI mogelijk moet bepalen of de onder andere in artikel 8 van de toegangsrichtlijn neergelegde verplichtingen ten aanzien van ondernemingen „moeten worden opgelegd, gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken", uitdrukkelijk in het vooruitzicht stelt dat eenzelfde verplichting aan de orde kan komen in meerdere consolidatieprocedures, die, naargelang het geval, leiden tot oplegging, handhaving, wijziging of intrekking van deze verplichting.

37 In casu wordt niet bestreden dat Vodafone op de datum van vaststelling van het besluit van 30 november 2010 door de Bundesnetzagentur was aangewezen als exploitant met een aanmerkelijke marktmacht op de markt voor mobiele telefonie in de zin van artikel 14 van de kaderrichtlijn. Om de vraag te beantwoorden moet dus nog worden bepaald of de verlening van een tariefvergunning voor mobielegespreksafgifte als aan de orde in het hoofdgeding wordt bestreken door de maatregelen bedoeld in artikel 7, lid 3, onder a), van de kaderrichtlijn en, in voorkomend geval, of de verlening van een dergelijke vergunning van invloed kan zijn op de handel tussen de lidstaten in de zin van artikel 7, lid 3, onder b), van de kaderrichtlijn.

38 Ten eerste moet eraan worden herinnerd dat artikel 7, lid 3, onder a), van de kaderrichtlijn in het kader van de vraag of de verlening van een tariefvergunning voor mobielegespreksafgifte wordt bestreken door de maatregelen bedoeld in die bepaling, moet worden gelezen in samenhang met de artikelen 8, lid 2, en 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn. Uit deze bepalingen in hun onderlinge samenhang beschouwd volgt dat een dergelijke vergunning binnen de werkingssfeer van dat artikel 7, lid 3, onder a), valt als zij wordt bestreken door de „verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten en prijscontrole [...], inclusief verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen en kostentoerekeningssystemen, voor het verlenen van specifieke interconnectie- en/of toegangtypes" bedoeld in artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn.

39 In dat verband moet worden vastgesteld dat de begrippen toegang en interconnectie weliswaar in artikel 2, onder a) respectievelijk b), van de toegangsrichtlijn worden gedefinieerd, maar geen enkele bepaling van deze richtlijn nader bepaalt wat precies moet worden verstaan onder het begrip

„verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten en prijscontrole [...], inclusief verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen en kostentoerekeningssystemen, voor het verlenen van specifieke interconnectie- en/of toegangtypes" in artikel 13, lid 1.

40 Bij de uitlegging van dit begrip moet dus niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt [zie in die zin de arresten The Number (UK) en Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, punt 28, en KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punt 33].

41 Wat de bewoordingen ervan betreft, moet om te beginnen worden opgemerkt dat uit het gebruik van „inclusief" in artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn volgt dat de „verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen" niet meer zijn dan voorbeelden van de in deze bepaling bedoelde „verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten en prijscontrole". Derhalve moet het betoog van Vodafone dat de verlening van een tariefvergunning voor mobielegespreksafgifte niet wordt bestreken door de maatregelen bedoeld in artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn, en dientengevolge in artikel 8, lid 2, van deze richtlijn en artikel 7, lid 3, onder a), van de kaderrichtlijn, op grond dat het niet gaat om „verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen", op voorhand worden verworpen.

42 Vervolgens moet worden vastgesteld dat het begrip „verplichtingen inzake [...] prijscontrole" in ruime zin wordt opgevat en dat het, gelet op de gebruikelijke betekenis van de termen die erin worden gebruikt, noodzakelijkerwijs een maatregel omvat als de verlening van een tariefvergunning voor mobielegespreksafgifte, gegeven dat een dergelijke maatregel jegens een bepaalde exploitant, die voorafgaat aan de tenuitvoerlegging van de betrokken tarieven, uit de aard der zaak een prijscontrolemaatregel is.

43 Tot slot blijkt uit de bewoordingen van artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn dat de daarin bedoelde „verplichtingen inzake [...] prijscontrole" betrekking moeten hebben op het „verlenen van specifieke interconnectie- en/of toegangtypes". Interconnectie is omschreven in artikel 2, onder b), van deze richtlijn als „het fysiek en logisch verbinden van openbare communicatienetwerken die door dezelfde of een andere onderneming worden gebruikt om het de gebruikers van een onderneming mogelijk te maken te communiceren met die van dezelfde of van een andere onderneming". Daarnaast is mobielegespreksafgifte volgens de opmerkingen van de Commissie de dienst waarmee een telefoongesprek bij de opgeroepen abonnee wordt afgegeven. Daaruit volgt noodzakelijkerwijs dat de verlening van een tariefvergunning voor mobielegespreksafgifte betrekking heeft op het „verlenen van specifieke interconnectie- en/of toegangtypes" in de zin van artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn.

44 Uit de bewoordingen van deze laatste bepaling vloeit dus voort dat de verlening van een tariefvergunning voor mobielegespreksafgifte wordt bestreken door de in deze bepaling bedoelde verplichtingen inzake prijscontrole die de NRI's uit hoofde van artikel 8, lid 2, van de toegangsrichtlijn kunnen opleggen aan een exploitant met een aanmerkelijke marktmacht op de markt voor mobiele telefonie en die, als zij in het vooruitzicht worden gesteld en voor zover zij van invloed zijn op de handel tussen de lidstaten, overeenkomstig lid 4 van artikel 8 enkel kunnen worden opgelegd na de procedure die is neergelegd in artikel 7 van de kaderrichtlijn.

45 Deze uitlegging van artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn wordt geschraagd door de context waarin deze bepaling is opgenomen. Naast het opschrift van artikel 13, dat uitdrukkelijk ziet op „prijscontrole", maakt lid 2 ervan onder meer melding van „tariferingsmethoden die worden opgelegd" door een NRI. Bovendien houdt overweging 20 van de toegangsrichtlijn in wezen in dat de NRI's in het kader van een prijscontrole „[e]ventueel [kunnen] volstaan met een relatief kleine ingreep [...] maar er kunnen ingrijpender maatregelen nodig zijn [...]". In die zin verwijst artikel 16, lid 4, van de kaderrichtlijn, gelezen in samenhang met lid 2 ervan, naar de „passende specifieke wettelijke verplichtingen" die zijn bedoeld in artikel 8 van de toegangsrichtlijn.

46 Zowel de toegangsrichtlijn als de kaderrichtlijn stellen dus in het vooruitzicht dat concrete verplichtingen inzake prijscontrole die zo specifiek zijn als de verlening van een tariefvergunning voor mobielegespreksafgifte, kunnen worden bestreken door de verplichtingen bedoeld in artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn die de NRI's kunnen opleggen aan exploitanten met een aanmerkelijke marktmacht.

47 De in punt 44 van het onderhavige arrest gegeven uitlegging wordt bovendien geschraagd door de doelstellingen van de toegangsrichtlijn, die er volgens artikel 1, lid 1, op ziet de wijze te harmoniseren waarop de lidstaten de toegang tot en de interconnectie van elektronischecommunicatienetwerken reguleren. In dat verband herinnert overweging 13 van de richtlijn eraan dat de Commissie in staat dient te zijn een geharmoniseerde toepassing van de bepalingen van de richtlijn te waarborgen om ervoor te zorgen dat de marktpartijen in alle lidstaten in vergelijkbare omstandigheden een vergelijkbare behandeling krijgen, en de NRI's hun werkzaamheden moeten coördineren teneinde te garanderen dat de beste oplossing wordt toegepast.

48 Anderzijds preciseert artikel 1, lid 1, van de kaderrichtlijn op soortgelijke wijze dat deze richtlijn een reeks procedures vastlegt om de geharmoniseerde toepassing van het regelgevingskader in de gehele Europese Unie te waarborgen. Uit artikel 7, lid 2, van de kaderrichtlijn blijkt dat het voorwerp van de procedure die is neergelegd in lid 3 van dat artikel (met het opschrift „Consolidatie van de interne markt voor elektronische communicatie") is, de NRI's in de gelegenheid te stellen bij te dragen tot de ontwikkeling van de interne markt door op transparante wijze met elkaar en met de Commissie samen te werken om te zorgen voor de consistente toepassing in alle lidstaten van deze richtlijn en van de bijzondere richtlijnen. Deze verplichting voor de NRI's en de Commissie om op transparante wijze samen te werken wordt de NRI's bovendien uitdrukkelijk opgelegd door artikel 8, lid 3, onder d), van de kaderrichtlijn, dat daaraan toevoegt dat deze samenwerking ook moet zien op de ontwikkeling van een consistente regelgevende praktijk.

49 Volgens de indicaties van de Bundesnetzagentur, zoals weergegeven door de verwijzende rechter, en de opmerkingen van de Commissie voor het Hof is de verlening van een tariefvergunning voor mobielegespreksafgifte, zoals in het hoofdgeding aan de orde, bedoeld om abstracte verplichtingen die in een eerder besluit zijn neergelegd, ten uitvoer te leggen en heeft zij dus een concrete en rechtstreekse invloed op de markt voor de betrokken ondernemingen, maar ook voor degenen die deze ondernemingen om toegang verzoeken, in termen van kosten en concurrentievermogen. Bovendien kan de daadwerkelijke toepassing van dergelijke abstracte verplichtingen, die door de verlening van een dergelijke vergunning mogelijk wordt gemaakt, leiden tot aanzienlijke verschillen in de regulering van afgiftetarieven voor mobiele oproepen, zoals de Commissie opmerkt.

50 Onder deze omstandigheden zouden alle doelstellingen (harmonisatie, coördinatie, samenwerking en transparantie) met het oog op de consolidatie van de interne markt voor elektronische communicatie die door de kaderrichtlijn en de toegangsrichtlijn worden nagestreefd, worden doorkruist als de verlening van een dergelijke vergunning zou worden onttrokken aan de procedure van artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn.

51 Tevens moet worden opgemerkt dat noch de bewoordingen van de litigieuze bepalingen, noch de algemene opzet van de toegangsrichtlijn of de kaderrichtlijn, noch de doelstellingen die zij nastreven erop wijzen dat de wetgever van de Unie beoogde onder de verplichtingen inzake prijscontrole bedoeld in artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn een onderscheid te maken, zoals Vodafone en de verwijzende rechter suggereren, tussen zogenoemde basismaatregelen, fundamentele maatregelen of regelgevingsmaatregelen enerzijds, die zouden moeten worden onderworpen aan de procedure in artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn, en zogenoemde uitvoeringsmaatregelen anderzijds, die aan deze procedure onttrokken zouden kunnen worden.

52 In dat verband heeft het Hof al geoordeeld dat voor de beoordeling of een maatregel wordt bestreken door de procedure in artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn niet de aard van de procedure voor de NRI doorslaggevend is, maar het voorwerp van de maatregel die de NRI voornemens is te nemen en de invloed die hij kan hebben op de handel tussen de lidstaten (zie in die zin arrest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej en Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, punt 34).

53 Bovendien kan een dergelijk onderscheid niet alleen de in de punten 47 en 48 van dit arrest genoemde doelstellingen doorkruisen die door de kaderrichtlijn en de toegangsrichtlijn worden nagestreefd, voor zover het kan leiden tot een verschillende regulering van vergelijkbare situaties, maar ook kan aan lid 3 van artikel 13 van de toegangsrichtlijn geen enkel argument ter ondersteuning van dit onderscheid worden ontleend, aangezien daaruit eenduidig volgt dat deze bepaling enkel ziet op de gevallen waarin een onderneming is onderworpen aan een verplichting inzake kostenoriëntering van prijzen, een verplichting die niet meer is dan een voorbeeld van de in lid 1 van dat artikel bedoelde verplichtingen, zoals in punt 41 van dit arrest is vastgesteld.

54 Voorts moet worden vastgesteld dat de uitlegging die in punt 44 van dit arrest wordt gegeven, niet mag worden gezien als strijdig met het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel op grond dat zij, aldus de verwijzende rechter, „directe invloed van de Commissie op de vaststelling van de concrete tarieven" impliceert. Het spreekt immers voor zich dat noch de betrokken procedure noch deze uitlegging tot gevolg hebben dat de Commissie een dergelijke bevoegdheid wordt toegekend om autonoom de tarieven voor elektronischecommunicatiediensten te bepalen.

55 Ten tweede moet er, met betrekking tot de vraag of de verlening van een tariefvergunning voor mobielegespreksafgifte van invloed is op de handel tussen de lidstaten in de zin van artikel 7, lid 3, onder b), van de kaderrichtlijn, aan worden herinnerd dat een door een NRI beoogde maatregel volgens de rechtspraak van het Hof een dergelijke invloed in de zin van deze bepaling heeft als hij al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, op deze handel invloed kan uitoefenen die van meer dan geringe betekenis is (zie in die zin arrest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej en Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, punten 49-54 en 59). Overweging 38 van de kaderrichtlijn geeft bovendien aan dat het bij maatregelen die van invloed kunnen zijn op de handel tussen de lidstaten onder meer gaat om maatregelen die de prijzen voor gebruikers in andere lidstaten beïnvloeden.

56 Uit het standpunt van de Bundesnetzagentur zoals weergegeven in het verzoek om een prejudiciële beslissing en de opmerkingen van de Commissie voor het Hof blijkt dat de tarieven voor mobielegespreksafgifte overeenkomen met de prijzen die andere ondernemingen, waaronder ondernemingen uit andere lidstaten, moeten betalen aan de exploitant van het opgeroepen mobieletelefonienetwerk om de oproepen af te geven op dat netwerk en dat deze tarieven van invloed zijn op de prijzen die gebruikers in andere lidstaten moeten betalen wanneer zij klanten van de betrokken exploitant in een gegeven lidstaat bellen. Deze tarieven voor mobielegespreksafgifte worden immers verwerkt in de gesprekstarieven voor de eindgebruiker.

57 Onder dergelijke omstandigheden, die de verwijzende rechter heeft na te gaan, is de verlening van een tariefvergunning voor mobielegespreksafgifte, gelet op hetgeen in punt 55 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, van invloed op de handel tussen de lidstaten in de zin van artikel 7, lid 3, onder b), van de kaderrichtlijn.

58 Gelet op het voorgaande moet op de vraag worden geantwoord dat artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een NRI die een exploitant aangewezen als een exploitant met aanzienlijke marktmacht heeft verplicht mobielegespreksafgiftediensten te verrichten en de tarieven voor deze afgiftediensten na de in die bepaling neergelegde procedure aan een vergunningsplicht heeft onderworpen, gehouden is deze procedure bij elke verlening van een tariefvergunning aan die exploitant opnieuw toe te passen indien deze vergunning van invloed kan zijn op de handel tussen de lidstaten in de zin van deze bepaling.

Kosten

59 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 7, lid 3, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn), moet aldus worden uitgelegd dat een nationale regelgevende instantie die een exploitant aangewezen als een exploitant met aanzienlijke marktmacht heeft verplicht mobielegespreksafgiftediensten te verrichten en de tarieven voor deze afgiftediensten na de in die bepaling neergelegde procedure aan een vergunningsplicht heeft onderworpen, gehouden is deze procedure bij elke verlening van een tariefvergunning aan die exploitant opnieuw toe te passen indien deze vergunning van invloed kan zijn op de handel tussen de lidstaten in de zin van deze bepaling.

ondertekeningen