Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 14 januari 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster — Direktiv 2002/21/EG — Artikel 7.3 — Förfarande för stärkande av den inre marknaden för elektroniska kommunikationer — Direktiv 2002/19/EG — Artiklarna 8 och 13 — Operatör som angetts ha ett betydande inflytande på en marknad — Skyldigheter införda av nationella regleringsmyndigheter — Skyldigheter i samband med priskontroll och kostnadsredovisning — Godkännande för mobiltermineringsavgifter”

I mål C-395/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) genom beslut av den 25 juni 2014, som inkom till domstolen den 19 augusti 2014, i målet

Vodafone GmbH

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen, tillika tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, M. Ilešič samt domarna C. Toader, E. Levits, E. Jarašiūnas (referent) och C.G. Fernlund,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Vodafone GmbH, genom T. Tschentscher och D. Herrmann, Rechtsanwälte,

— Europeiska kommissionen, genom G. Braun och L. Nicolae, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: tyska.

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, s. 33) (nedan kallat ramdirektivet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Vodafone GmbH (nedan kallat Vodafone) och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland) angående ett beslut från den federala nätverksbyrån (Bundesnetzagentur) (nedan kallad byrån) att tillfälligt godkänna Vodafones mobiltermineringsavgifter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Ramdirektivet

3 I ramdirektivets skäl 38 anges följande:

”Åtgärder som skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstater är … åtgärder som har omfattande konsekvenser för operatörer eller användare i andra medlemsstater, bland annat åtgärder som påverkar priserna för användare i andra medlemsstater, …”

4 I artikel 1 i ramdirektivet fastställs direktivets syfte och tillämpningsområde. I artikel 1.1 föreskrivs följande:

”Genom detta direktiv inrättas ett harmoniserat regelverk för elektroniska kommunikationstjänster, elektroniska kommunikationsnät, tillhörande faciliteter och tillhörande tjänster. I detta direktiv fastställs uppgifter för nationella regleringsmyndigheter och inrättas en rad förfaranden som syftar till att åstadkomma en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela gemenskapen.”

5 I artikel 2 l i ramdirektivet anges att de ”särdirektiv” till vilka ramdirektivet hänvisar utgörs av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv) (EGT L 108, s. 21), Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv) (EGT L 108, s. 7), Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) (EGT L 108, s. 51), och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet (EGT L 24, 1998, s. 1).

6 I artikel 6 i ramdirektivet med rubriken ”Förfarande för samråd och insyn”, föreskrivs i huvudsak att när nationella regleringsmyndigheter avser att i enlighet med detta direktiv eller särdirektiv vidta åtgärder som har betydande inverkan på den relevanta marknaden, ska de ge berörda parter möjlighet att yttra sig om det preliminära förslaget till åtgärd.

7 I artikel 7 i ramdirektivet med rubriken ”Stärkande av den inre marknaden för elektroniska kommunikationer” föreskrivs lydelse:

”1. De nationella regleringsmyndigheterna skall när de utför sina uppgifter enligt detta direktiv och särdirektiven ta så stor hänsyn som möjligt till de mål som fastställs i artikel 8, inbegripet i den mån de berör hur den inre marknaden fungerar.

2. De nationella regleringsmyndigheterna skall bidra till utvecklandet av den inre marknaden genom att samarbeta med varandra och med kommissionen på ett öppet sätt för att säkerställa konsekvent tillämpning i alla medlemsstaterna av bestämmelserna i detta direktiv och i särdirektiven. …

3. Förutom det samrådsförfarande som avses i artikel 6 skall en nationell regleringsmyndighet, då den avser att vidta en åtgärd som

a) omfattas av artiklarna 15 eller 16 i detta direktiv, artiklarna 5 eller 8 i [tillträdesdirektivet] eller artikel 16 i [direktivet om samhällsomfattande tjänster], och

b) skulle påverka handeln mellan medlemsstaterna,

samtidigt göra förslaget till åtgärd tillgängligt för kommissionen och de nationella regleringsmyndigheterna i andra medlemsstater, liksom den motivering som åtgärden grundar sig på … och informera kommissionen och andra nationella regleringsmyndigheter om detta. De nationella regleringsmyndigheterna och kommissionen får yttra sig till den berörda nationella regleringsmyndigheten inom högst en månad eller inom den period som anges i artikel 6 om den perioden är längre. Enmånadsperioden kan inte förlängas.

…

5. Den berörda nationella regleringsmyndigheten skall i största möjliga utsträckning beakta yttrandena från övriga nationella regleringsmyndigheter och kommissionen och får, utom i de fall som omfattas av punkt 4, anta det förslag till åtgärd som följer av detta och skall, om den gör detta, meddela det till kommissionen.

…”

8 Artikel 8 i ramdirektivet har rubriken ”Allmänna mål och regleringsprinciper”. Följande föreskrivs i punkt 3 i den artikeln:

”De nationella regleringsmyndigheterna skall bidra till utvecklingen av den inre marknaden bland annat genom att

…

d) samarbeta med varandra och med kommissionen på ett öppet sätt för att säkerställa att en enhetlig regleringspraxis utarbetas och att detta direktiv och särdirektiven tillämpas på ett konsekvent sätt.”

9 I artikel 14 i ramdirektivet, med rubriken ”Företag med betydande inflytande på marknaden”, anges de kriterier som gör det möjligt för nationella regleringsmyndigheter att avgöra huruvida en viss operatör har ett betydande inflytande på marknaden.

10 Artikel 16 i ramdirektivet har rubriken ”Förfarande för marknadsanalys”. Däri föreskrivs följande:

”…

2. I de fall då det enligt artiklarna 16, 17, 18 eller 19 i [direktivet om samhällsomfattande tjänster] eller artiklarna 7 eller 8 i [tillträdesdirektivet] krävs att den nationella regleringsmyndigheten skall avgöra huruvida skyldigheter för företag skall införas, behållas, ändras eller upphävas, skall den nationella regleringsmyndigheten på grundval av sin marknadsanalys enligt punkt 1 i den här artikeln avgöra huruvida det råder effektiv konkurrens på en relevant marknad.

…

4. Om en nationell regleringsmyndighet avgör att det inte råder effektiv konkurrens på en relevant marknad, skall den identifiera företag med betydande inflytande på den marknaden i enlighet med artikel 14 och ålägga dessa företag de lämpliga specifika regleringsskyldigheter som avses i punkt 2 i den här artikeln eller bibehålla eller ändra sådana skyldigheter om de redan existerar.

…

6. Åtgärder som vidtas i enlighet med punkterna 3, 4 och 5 i den här artikeln skall omfattas av förfarandena i artiklarna 6 och 7.”

11 Artikel 19 i ramdirektivet har rubriken ”Harmoniseringsförfaranden”. Följande föreskrivs i punkt 1 i den artikeln:

”När kommissionen … utfärdar rekommendationer till medlemsstaterna om harmonisering av genomförandet av bestämmelserna i det här direktivet och särdirektiven för att de mål som anges i artikel 8 skall uppnås, skall medlemsstaterna säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna tar största hänsyn till dessa rekommendationer när de utför sina uppgifter. Om en nationell regleringsmyndighet väljer att inte följa en rekommendation, skall den meddela kommissionen detta och motivera sin ståndpunkt.”

Tillträdesdirektivet

12 I skälen 13 och 20 i tillträdesdirektivet anges följande:

”(13) … För att säkerställa att marknadsaktörer med liknande förutsättningar behandlas lika i olika medlemsstater bör kommissionen kunna säkerställa en harmoniserad tillämpning av bestämmelserna i detta direktiv. De nationella regleringsmyndigheterna och de nationella myndigheter som anförtrotts genomförandet av konkurrenslagstiftningen bör när så är lämpligt samordna sina åtgärder för att säkerställa att det lämpligaste rättsmedlet används. …

…

(20) Det kan vara nödvändigt med priskontroll när analysen av en särskild marknad avslöjar att konkurrensen fungerar dåligt. Regleringsåtgärderna kan antingen vara relativt milda, som t.ex. skyldigheten … om att kostnaden för val av nätoperatör skall vara rimlig, eller betydligt mer långtgående, som t.ex. skyldigheten till kostnadsorienterade avgifter som måste motiveras fullt ut i de fall då konkurrensen är otillräcklig för att förhindra att för höga priser tas ut. …”

13 Artikel 1 i det direktivet har rubriken ”Tillämpningsområde och syfte”. Följande föreskrivs i punkt 1 i den artikeln:

”Inom den ram som fastställs i [ramdirektivet] harmoniseras genom detta direktiv det sätt på vilket medlemsstaterna reglerar tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter. Syftet är att i enlighet med den inre marknadens principer upprätta ett regelverk för förhållandet mellan leverantörer av nät och tjänster, vilket skall leda till hållbar konkurrens och samverkan mellan elektroniska kommunikationstjänster samt gynna konsumenterna.”

14 I artikel 2 a och b i samma direktiv återfinns definitioner av begreppen ”tillträde” och ”samtrafik”. Begreppet ”samtrafik” avser ”den fysiska och logiska sammankopplingen av allmänna kommunikationsnät som används av samma eller ett annat företag för att göra det möjligt för ett företags användare att kommunicera med samma eller ett annat företags användare eller få tillgång till tjänster som erbjuds av ett annat företag. … Samtrafik är en särskild typ av tillträde som genomförs mellan operatörer av allmänna nät”.

15 Artikel 8 i tillträdesdirektivet rör ”Införande, ändring eller upphävande av skyldigheter” och innehåller följande:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna har befogenhet att införa de skyldigheter som anges i artiklarna 9-13.

2. Om en operatör efter en marknadsanalys som utförts i enlighet med artikel 16 i [ramdirektivet] anges ha ett betydande inflytande på en viss marknad, skall de nationella regleringsmyndigheterna införa de skyldigheter som anges i artiklarna 9–13 i det här direktivet, om detta är lämpligt.

…

4. Skyldigheter i enlighet med denna artikel skall grundas på det fastställda problemets art, vara proportionella och motiverade mot bakgrund av målen i artikel 8 i [ramdirektivet]. Sådana skyldigheter skall endast införas efter samråd i enlighet med artiklarna 6 och 7 i det direktivet.

…”

16 I artikel 13 i tillträdesdirektivet har rubriken ”Skyldigheter i samband med priskontroll och kostnadsredovisning”. Däri föreskrivs följande:

”1. En nationell regleringsmyndighet får i enlighet med artikel 8 införa skyldigheter som rör kostnadstäckning och priskontroller, inbegripet skyldighet att tillämpa kostnadsorienterad prissättning och kostnadsredovisningssystem, för vissa specifika typer av samtrafik och/eller tillträde, om en marknadsanalys visar att en brist på effektiv konkurrens innebär att den berörda operatören kan ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar slutanvändarna. De nationella regleringsmyndigheterna skall ta hänsyn till den investering som gjorts av operatören och medge denne en rimlig avkastning av den adekvata kapitalinvesteringen med beaktande av de därmed förknippade riskerna.

2. De nationella regleringsmyndigheterna skall säkerställa att varje system för kostnadstäckning eller för prissättning som föreskrivs bidrar till att främja effektivitet och hållbar konkurrens samt ger största möjliga nytta åt konsumenterna. I detta avseende får de nationella regeringsmyndigheterna även ta hänsyn till priserna på jämförbara konkurrensutsatta marknader.

3. Om en operatör ålagts att kostnadsorientera sin prissättning, skall bevisbördan för att avgifterna härleds ur kostnaderna, inklusive en rimlig avkastning på investerat kapital, åligga den berörda operatören. För att beräkna kostnaden för att tillhandahålla tjänster på ett effektivt sätt får de

nationella regleringsmyndigheterna använda andra metoder för kostnadsredovisning än de som företaget använder. De nationella regleringsmyndigheterna får ålägga en operatör att fullt ut motivera sina priser och, när så är lämpligt, kräva att priserna justeras.

…”

Tysk rätt

17 Lagen om telekommunikationer (Telekommunikationsgesetz) av den 22 juni 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1190), i dess lydelse enligt lagen av den 17 februari 2010 (BGBl. 2010 I, s. 78) (nedan kallad telekommunikationslagen) föreskriver följande i artikel 12:

”1) [Byrån] ska ge berörda parter möjlighet att inom en viss tidsfrist yttra sig över förslag till resultat enligt 10 och 11 §§. …

2) För det fall ett framläggande enligt denna regel ska ske enligt 10 § 3 och 11 § 3 ska följande förfarande tillämpas:

1. Efter det att förfarandet i punkt 1 har genomförts gör [byrån] förslaget till resultat enligt 10 och 11 §§, tillsammans med motiveringen till förslaget, tillgängligt för kommissionen och nationella regleringsmyndigheter i andra medlemsstater och informerar kommissionen och de andra nationella regleringsmyndigheterna om detta. Innan enmånadsperioden löper ut eller innan en period som är längre än en månad och som anges i punkt 1 löper ut får [byrån] enligt 10 och 11 §§ inte fastställa resultaten.

2. [Byrån] ska ta största möjliga hänsyn till yttranden från kommissionen och från de andra nationella regleringsmyndigheterna i enlighet med punkt 1. [Byrån] ska informera kommissionen om det slutliga förslaget.

…

4. Under extraordinära omständigheter, när [byrån] anser att den måste handla skyndsamt för att säkerställa konkurrensen och skydda användarnas intressen, får den vidta omedelbara proportionella och tillfälliga åtgärder genom undantag från förfarandet i punkt 1 leden 1–3. [Byrån] underrättar utan dröjsmål kommissionen och de andra nationella regleringsmyndigheterna om de vederbörligen motiverade åtgärderna. Om [byrån] beslutar att åtgärderna ska vara bestående eller att deras tillämpningsperiod ska förlängas, ska detta beslut omfattas av bestämmelserna i punkt 1 leden 1–3.”

18 I 13 § 1 i samma lag föreskrivs följande:

”Om [byrån] efter en marknadsanalys i enlighet med 11 § inför, ändrar, behåller eller upphäver (regleringsbeslut) skyldigheter enligt …, 30 § …, gäller förfarandet i 12 § 1 och 2 leden 1, 2 och 4 i tillämpliga delar, såvida åtgärden påverkar handeln mellan medlemsstaterna. …”

19 I 30 § 1 i den lagen föreskrivs följande:

”Med förbehåll för vad som föreskrivs i de följande punkterna krävs [byråns] godkännande i enlighet med 31 § för de avgifter som en operatör som tillhandahåller offentliga telekommunikationsnät och som har betydande inflytande på marknaden tar ut för de tillträdestjänster som ålagts i enlighet med 21 §. …”

20 I 31 § 1 telekommunikationslagen föreskrivs följande:

”Avgifter som kräver godkännande i enlighet med 30 § 1 första meningen … ska godkännas om de inte överstiger de faktiska kostnaderna för att effektivt tillhandahålla en tjänst. …”

21 I 35 § 3 i nämnda lag anges följande:

”Godkännande ska ges, helt eller delvis, om avgiften uppfyller kraven i 28 och 31 §§, i enlighet med de villkor som föreskrivs i punkt 2, och det inte finns skäl att avslå ansökan om godkännande enligt andra eller tredje meningen. …”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

22 Vodafone är ett bolag som driver mobila telekommunikationsnät som är sammankopplade med andra teleoperatörers nät. I samband med ett förfarande som föregick det som är aktuellt i det nationella målet, angav byrån Vodafone som en operatör med betydande inflytande på marknaden för mobiltelefoni och uppställde ett krav på godkännande för bolagets mobiltermineringsavgifter.

23 I september 2010 begärde Vodafone ett sådant godkännande för avgifter vid byrån avseende en period med början den 1 december 2010. Byrån avsåg att genomföra samråds- och konsolideringsförfarandena enligt artikel 6 respektive artikel 7 i ramdirektivet och godkände dessa avgifter tillfälligt genom beslut av den 30 november 2010. När förfarandena hade avslutats godkände byrån Vodafones avgifter slutgiltigt genom beslut av den 24 februari 2011, med retroaktiv verkan från och med den 1 december 2010 och med giltighet till och med den 30 november 2012.

24 Vodafone överklagade beslutet av den 30 november 2010 till Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsrätten i Köln) och anförde att det saknade rättslig grund. Vodafone menade nämligen att ett konsolideringsförfarande inte behövde genomföras före ett godkännande för avgifterna. I dom av den 19 september 2012 avvisade förvaltningsrätten delar av Vodafones talan om ogiltigförklaring, med hänvisning till att syftet med det angripna beslutet hade förfallit. Vodafones andrahandsyrkande att domstolen skulle fastställa att beslutet var rättsstridigt ogillades.

25 Vodafone överklagade avgörandet till Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen) och yrkade att den domstolen skulle fastställa att beslutet av den 30 november 2010 var rättsstridigt. Nämnda domstol har härvid angett att Vodafone har ett berättigat intresse av att beslutet av den 30 november 2010 fastställs vara rättsstridigt även om beslutet har förlorat sitt syfte, eftersom det är möjligt att byrån återigen handlar på det sätt som bolaget har invänt mot.

26 I sak har Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen) angett att Vodafones talan bör bifallas om domstolen enbart beaktar tysk rätt. Eftersom telekommunikationslagen inte föreskriver att ett konsolideringsförfarande kan inledas före godkännande för avgifter, är det inte möjligt att lämna ett tillfälligt godkännande i syfte att kompensera för nackdelarna av ett sent antaget slutgiltigt beslut till följd av förfarandet.

27 Den domstolen undrar emellertid huruvida tysk rätt är förenlig med unionsrätten. Den menar att det visserligen, mot bakgrund av 12 § 2, 31 § 1 första meningen och 35 § 3 första meningen telekommunikationslagen samt artikel 7.3 i ramdirektivet och artiklarna 8 och 13 i tillträdesdirektivet, skulle kunna hävdas att byrån är skyldig att genomföra konsolideringsförfarandet innan den godkänner avgifterna i den mån ett sådant godkännande kan omfattas av begreppet ”skyldigheter som rör kostnadstäckning och priskontroller, inbegripet skyldighet att tillämpa kostnadsorienterad prissättning” i artikel 13.1 i tillträdesdirektivet, och generellt sett påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

28 Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen) menar likväl att det kvarstår tvivel om huruvida den tolkningen är korrekt. Unionsrätten innehåller inga detaljerade bestämmelser om det tillvägagångssätt som ska användas vid en priskontroll eller om tillämpliga kriterier för avgifter. Artikel 13 i tillträdesdirektivet innebär således att avgifterna huvudsakligen kan regleras i den nationella lagstiftningen. I förevarande fall har telekommunikationslagen infört ett förfarande i två steg, där enbart det första, som avser det abstrakta kravet på kostnadsorientering och inte fastställandet av konkreta avgifter, omfattas av tillämpningsområdet för den artikeln. Den hänskjutande domstolen har anfört att artikel 13.3 i tillträdesdirektivet för övrigt kan förstås så, att även unionsrätten har ett system för avgiftsreglering i flera steg. Vidare kan en direkt inblandning från kommissionen i fastställandet av konkreta avgifter anses strida mot principerna om subsidiaritet och proportionalitet.

29 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Ska artikel 7.3 i [ramdirektivet] tolkas så, att en nationell regleringsmyndighet som ålagt en operatör med betydande inflytande på marknaden att tillhandahålla mobila termineringstjänster och som med iakttagande av det förfarande som föreskrivs i [den bestämmelsen] föreskrivit krav på godkännande för avgifterna för sådana tjänster är skyldig att upprepa [det förfarandet] före varje godkännande för avgifter som särskilt begärts?”

Tolkningsfrågan

30 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 7.3 i ramdirektivet ska tolkas så, att när en nationell regleringsmyndighet har ålagt en operatör som har angetts ha betydande inflytande på marknaden att tillhandahålla mobila termineringstjänster och föreskrivit krav på godkännande för avgifterna för sådana tjänster efter det förfarande som föreskrivs i bestämmelsen, är denna nationella regleringsmyndighet skyldig att upprepa förfarandet före varje godkännande för dessa avgifter som ges till operatören.

31 Enligt artikel 7.3 i ramdirektivet ska en nationell regleringsmyndighet, då den avser att vidta en åtgärd som dels omfattas av bland annat artikel 16 i ramdirektivet eller av artikel 8 i tillträdesdirektivet, dels skulle påverka handeln mellan medlemsstaterna, göra förslaget till åtgärd tillgängligt för kommissionen och de andra nationella regleringsmyndigheterna, liksom den motivering som åtgärden grundar sig på, i enlighet med artikel 5.3, och informera kommissionen och andra nationella regleringsmyndigheter om detta.

32 I artikel 16.2 i ramdirektivet föreskrivs att i de fall då det särskilt enligt artikel 8 i tillträdesdirektivet krävs att den nationella regleringsmyndigheten ska avgöra huruvida skyldigheter för företag ska införas, behållas, ändras eller upphävas, ska myndigheten på grundval av sin marknadsanalys enligt punkt 1 i samma artikel avgöra huruvida det råder effektiv konkurrens på en relevant marknad. I punkt 4 i den artikeln föreskrivs att om en nationell regleringsmyndighet avgör att det inte råder effektiv konkurrens på en relevant marknad, ska den identifiera företag med betydande inflytande på den marknaden och ålägga dessa företag de specifika regleringsskyldigheter som avses i bland annat artikel 8 i tillträdesdirektivet eller bibehålla eller ändra sådana skyldigheter om de redan existerar. I punkt 6 i samma artikel 16 anges att åtgärder som vidtas i enlighet med punkt 4 i den artikeln bland annat ska omfattas av konsolideringsförfarandet i artikel 7 i ramdirektivet.

33 Vad gäller artikel 8 i tillträdesdirektivet föreskrivs i punkt 2 i den att om en operatör efter en marknadsanalys som utförts i enlighet med artikel 16 i ramdirektivet anges ha ett betydande inflytande på en viss marknad, ska de nationella regleringsmyndigheterna införa de skyldigheter som

anges i artiklarna 9–13 i tillträdesdirektivet, om detta är lämpligt. I artikel 8.4 föreskrivs vidare att skyldigheter i enlighet med artikel 8 endast ska införas efter samråd i enlighet med bland annat artikel 7 i ramdirektivet.

34 I artikel 13.1 i tillträdesdirektivet föreskrivs att en nationell regleringsmyndighet i enlighet med artikel 8 i samma direktiv får införa skyldigheter som rör kostnadstäckning och priskontroller, inbegripet skyldighet att tillämpa kostnadsorienterad prissättning och kostnadsredovisningssystem, för vissa specifika typer av samtrafik och/eller tillträde, om en marknadsanalys visar att en operatör i brist på effektiv konkurrens kan ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar slutanvändarna.

35 Det följer således av en läsning av artikel 7.3 i ramdirektivet jämförd med artikel 16.4 i samma direktiv samt av artiklarna 8.2 och 13.1 i tillträdesdirektivet att när en nationell regleringsmyndighet avser att mot en operatör som anges ha ett betydande inflytande på en viss marknad vidta en åtgärd som inför ”skyldigheter som rör kostnadstäckning och priskontroller, inbegripet skyldighet att tillämpa kostnadsorienterad prissättning och kostnadsredovisningssystem, för vissa specifika typer av samtrafik och/eller tillträde” och som skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna, är denna nationella regleringsmyndighet skyldig att genomföra det konsolideringsförfarande som föreskrivs i artikel 7.3 i ramdirektivet.

36 Det saknar härvid betydelse att konsolideringsförfarandet genomförts tidigare i samband med en marknadsanalys som utförts i enlighet med artikel 16 i ramdirektivet och efter vilket skyldigheter redan kan ha införts för den berörda operatören. Genom att i artikel 16.2 föreskriva att den nationella regleringsmyndigheten kan vara skyldig att avgöra huruvida de skyldigheter som anges i bland annat artikel 8 i tillträdesdirektivet och som belastar ett företag ska ”införas, behållas, ändras eller upphävas”, har nämligen ramdirektivet uttryckligen avsett att en och samma skyldighet kan bli föremål för flera konsolideringsförfaranden som, när så är lämpligt, leder till att skyldigheten införs, behålls, ändras eller upphävs.

37 Det är i förevarande fall ostridigt att byrån hade angett att Vodafone hade ett betydande inflytande på marknaden för mobiltelefoni i den mening som avses i artikel 14 i ramdirektivet när beslutet av den 30 november 2010 antogs. För att kunna besvara den hänskjutna frågan återstår således att slå fast huruvida ett godkännande för mobiltermineringsavgifter, som det i det nationella målet, omfattas av åtgärderna i artikel 7.3 a i ramdirektivet och i förekommande fall om ett sådant godkännande skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 7.3 b i ramdirektivet.

38 Vad gäller frågan om ett godkännande för mobiltermineringsavgifter omfattas av åtgärderna i artikel 7.3 a i ramdirektivet, ska det erinras om att artikeln ska läsas tillsammans med artiklarna 8.2 och 13.1 i tillträdesdirektivet och att en sådan läsning ger vid handen att godkännandet omfattas av tillämpningsområdet för nämnda artikel 7.3 a om det omfattas av ”skyldigheter som rör kostnadstäckning och priskontroller, inbegripet skyldighet att tillämpa kostnadsorienterad prissättning och kostnadsredovisningssystem, för vissa specifika typer av samtrafik och/eller tillträde” i den mening som avses i artikel 13.1 i tillträdesdirektivet.

39 Även om begreppen ”tillträde” och ”samtrafik” definieras i artikel 2 a respektive 2 b i tillträdesdirektivet, finns det ingen bestämmelse i det direktivet som definierar begreppet ”skyldigheter som rör kostnadstäckning och priskontroller, inbegripet skyldighet att tillämpa kostnadsorienterad prissättning och kostnadsredovisningssystem, för vissa specifika typer av samtrafik och/eller tillträde”, som återfinns i artikel 13.1.

40 Vid tolkningen av begreppet ska således inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom The Number (UK) och Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, punkt 28, och dom KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 33).

41 Vad gäller begreppets lydelse ska det först anges att det följer av uttrycket ”inbegripet”, som används i artikel 13.1 i tillträdesdirektivet, att ”skyldighet[en] att tillämpa kostnadsorienterad prissättning” endast utgör ett exempel på de ”skyldigheter som rör kostnadstäckning och priskontroller” som avses i bestämmelsen. Således kan domstolen direkt tillbakavisa Vodafones argument, att ett godkännande för mobilterminering inte omfattas av åtgärderna i artikel 13.1 i tillträdesdirektivet och följaktligen inte heller av dem i artikel 8.2 i samma direktiv och i artikel 7.3 a i ramdirektivet, på grund av att det inte handlar om en ”skyldighet att tillämpa kostnadsorienterad prissättning”.

42 Vidare har begreppet ”skyldigheter som rör … priskontroller” en vidsträckt betydelse och omfattar – med hänsyn till den normala betydelsen av orden i begreppet – med nödvändighet en åtgärd såsom godkännande för mobilterminering, eftersom en sådan åtgärd avseende en viss operatör, innan de aktuella avgifterna tillämpas, till sin natur utgör en priskontrollsåtgärd.

43 Slutligen följer det även av ordalydelsen i artikel 13.1 i tillträdesdirektivet att de ”skyldigheter som rör … priskontroller” som artikeln tar sikte på måste avse ”vissa specifika typer av samtrafik och/eller tillträde”. Samtrafik definieras i artikel 2 b i det direktivet och avser i synnerhet ”den fysiska och logiska sammankopplingen av allmänna kommunikationsnät som används av samma eller ett annat företag för att göra det möjligt för ett företags användare att kommunicera med samma eller ett annat företags användare”. Vidare är mobilterminering, enligt kommissionens yttrande till domstolen, den tjänst som gör det möjligt för ett telefonsamtal att nå den sökta abonnenten. Härav följer med nödvändighet att godkännande för mobilterminering avser ”vissa specifika typer av samtrafik och/eller tillträde” i den mening som avses i artikel 13.1 i tillträdesdirektivet.

44 Således följer det av ordalydelsen i den sistnämnda bestämmelsen att ett godkännande för mobilterminering omfattas av de skyldigheter som rör priskontroller enligt samma bestämmelse och som de nationella regleringsmyndigheterna med stöd av artikel 8.2 i tillträdesdirektivet har rätt att ålägga en operatör som har ett betydande inflytande på marknaden för mobiltelefoni. Vidare följer det av ordalydelsen att om sådana skyldigheter föreslås och i den mån de skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna, kan de i enlighet med artikel 8.4 endast införas efter förfarandet i artikel 7 i ramdirektivet.

45 Denna tolkning av artikel 13.1 i tillträdesdirektivet stöds av det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår. Förutom rubriken i artikel 13, som uttryckligen avser ”priskontroll”, hänvisas det i punkt 2 i artikeln till bland annat ”system … för prissättning som föreskrivs” av en nationell regleringsmyndighet. Vidare anges det i skäl 20 i tillträdesdirektivet att de nationella regleringsmyndigheterna kan vidta ”relativt milda … eller betydligt mer långtgående [regleringsåtgärder] …” i samband med en priskontroll. På samma sätt hänvisar artikel 16.4 i ramdirektivet, jämförd med artikel 16.2, till de ”lämpliga specifika regleringsskyldigheter” som avses i bland annat artikel 8 i tillträdesdirektivet.

46 Såväl tillträdesdirektivet som ramdirektivet tar således i betraktande att specifika skyldigheter som rör priskontroll, lika specifika som godkännande för mobilterminering, kan omfattas av de skyldigheter i artikel 13.1 i tillträdesdirektivet som de nationella regleringsmyndigheterna kan införa för operatörer som har ett betydande inflytande på en marknad.

47 Tolkningen i punkt 44 ovan stöds vidare av syftena i, för det första, tillträdesdirektivet, vilket enligt artikel 1.1 bland annat avser att harmonisera det sätt på vilket medlemsstaterna reglerar tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät. Härvid erinras det i direktivets skäl 13 om följande. För att säkerställa att marknadsaktörer med liknande förutsättningar behandlas lika i olika

medlemsstater bör kommissionen kunna säkerställa en harmoniserad tillämpning av bestämmelserna i det direktivet och de nationella regleringsmyndigheterna bör när så är lämpligt samordna sina åtgärder för att säkerställa att det lämpligaste rättsmedlet används.

48 För det andra, och på ett motsvarande sätt, anges det i artikel 1.1 i ramdirektivet att det bland annat har till syfte att inrätta en rad förfaranden som syftar till att åstadkomma en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela Europeiska unionen. Sålunda framgår det av artikel 7.2 i ramdirektivet att syftet med förfarandet i punkt 3 i den artikeln, som för övrigt har rubriken ”Stärkande av den inre marknaden för elektroniska kommunikationer”, är att göra det möjligt för de nationella regleringsmyndigheterna att bidra till utvecklandet av den inre marknaden genom att samarbeta med varandra och med kommissionen på ett öppet sätt för att säkerställa konsekvent tillämpning i alla medlemsstaterna av bestämmelserna i ramdirektivet och i särdirektiven. Denna skyldighet för nationella regleringsmyndigheter och kommissionen att öppet samarbeta införs dessutom uttryckligen för de nationella regleringsmyndigheterna i artikel 8.3 d i ramdirektivet, i vilken det läggs till att samarbetet även ska säkerställa att en enhetlig regleringspraxis utarbetas.

49 Enligt de påståenden från byrån som den hänskjutande domstolen har redogjort för och enligt kommissionens yttrande till EU-domstolen, är ett godkännande för mobiltermineringsavgifter, som det i det nationella målet, avsett att genomföra abstrakta skyldigheter som definierats i ett tidigare beslut och har således en konkret och direkt inverkan på marknaden, för såväl de reglerade företagen som för dem som efterfrågar tillträde hos de företagen, vad gäller kostnader och konkurrenskraft. I likhet med vad kommissionen har anfört kan dessutom den faktiska tillämpningen av sådana abstrakta skyldigheter, som ett sådant godkännande skulle möjliggöra, medföra betydande skillnader i regleringen av mobiltermineringsavgifter.

50 Samtliga syften i ramdirektivet och tillträdesdirektivet avseende harmonisering, samordning, samarbete och öppenhet, avsedda att stärka den inre marknaden för elektroniska kommunikationer skulle under dessa omständigheter äventyras om ett sådant godkännande inte blev föremål för förfarandet i artikel 7.3 i ramdirektivet.

51 Varken lydelsen i de aktuella bestämmelserna, systematiken i tillträdesdirektivet och i ramdirektivet eller syftena med dem ger vid handen att unionslagstiftaren avsåg, såsom Vodafone och den hänskjutande domstolen har anfört, att bland skyldigheterna om priskontroll i artikel 13.1 i tillträdesdirektivet göra åtskillnad mellan så kallade ”grundåtgärder”, ”grundläggande åtgärder” eller ”regleringsåtgärder”, vilka måste underkastas förfarandet i artikel 7.3 i ramdirektivet, och så kallade åtgärder ”för genomförande” av de förstnämnda, vilka inte behöver underkastas förfarandet.

52 Domstolen har redan slagit fast att det inte är typen av förfarande som inletts vid en nationell regleringsmyndighet, utan själva föremålet för den åtgärd som myndigheten avser att vidta och den inverkan denna skulle kunna få på handeln mellan medlemsstaterna, som är avgörande vid bedömningen av om åtgärden omfattas av förfarandet i artikel 7.3 i ramdirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej och Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, punkt 34).

53 Förutom den omständigheten att en sådan åtskillnad skulle kunna äventyra syftena med ramdirektivet och tillträdesdirektivet, vilka syften återgetts i punkterna 47 och 48 ovan, står något argument till stöd för en sådan heller inte att finna i artikel 13.3 i tillträdesdirektivet, i den mån åtskillnaden kan medföra att liknande situationer regleras på olika sätt. Det framgår nämligen klart och tydligt av den artikeln att bestämmelsen endast avser den situationen där ett företag har ålagts att kostnadsorientera sin prissättning. Ett sådant åläggande är, såsom slagits fast i punkt 41 ovan, endast ett exempel på skyldigheter som avses i punkt 1 i den artikeln.

54 Vidare kan tolkningen i punkt 44 ovan inte anses strida mot principerna om subsidiaritet och proportionalitet av den anledningen att en sådan tolkning, enligt den hänskjutande domstolen, medför en ”direkt inblandning från kommissionens sida i fastställandet av konkreta avgifter”. Det är nämligen uppenbart att varken det aktuella förfarandet eller tolkningen medför att kommissionen ges befogenhet att på eget bevåg fastställa avgifterna för elektroniska kommunikationstjänster.

55 Vad härefter gäller frågan om ett godkännande för mobilterminering skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 7.3 b i ramdirektivet, ska det erinras om följande. Av domstolens praxis följer att en åtgärd som en nationell regleringsmyndighet avser att vidta har en påverkan i den mening som avses i bestämmelsen om åtgärden direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan påverka denna handel på ett icke obetydligt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej och Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, punkterna 49–54 och 59). Dessutom anges det i skäl 38 i ramdirektivet att åtgärder som skulle kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna bland annat omfattar åtgärder som påverkar priserna för användare i andra medlemsstater.

56 I förevarande fall följer det av byråns ståndpunkt, såsom den har angetts i begäran om förhandsavgörande och av kommissionens yttrande till domstolen, att mobilterminering motsvarar de priser som andra företag, inbegripet företag i andra medlemsstater, måste betala till operatören för det uppringda mobilnätet för att samtalen ska kopplas i det nätet och att avgifterna påverkar de priser som användarna i andra medlemsstater måste betala när de ringer till kunder hos den berörda operatören i en viss medlemsstat, eftersom mobilterminering förs över på slutanvändarens samtalstaxa.

57 Under sådana omständigheter, vilka den hänskjutande domstolen har att pröva, ska det mot bakgrund av det ovan i punkt 55 angivna slås fast att ett godkännande för mobilterminering skulle påverka handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 7.3 b i ramdirektivet.

58 Mot bakgrund av det ovan angivna ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 7.3 i ramdirektivet ska tolkas så, att när en nationell regleringsmyndighet har ålagt en operatör som har angetts ha ett betydande inflytande på marknaden att tillhandahålla mobila termineringstjänster och föreskrivit krav på godkännande för de avgifter som tas ut för sådana tjänster i enlighet med det förfarande som föreskrivs i bestämmelsen, är denna nationella regleringsmyndighet skyldig att upprepa förfarandet före varje godkännande för dessa avgifter som utfärdas till operatören, om godkännandet kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i den bestämmelsen.

Rättegångskostnader

59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 7.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) ska tolkas så, att när en nationell regleringsmyndighet har ålagt en operatör som har angetts ha ett betydande inflytande på marknaden att tillhandahålla mobila termineringstjänster och föreskrivit krav på godkännande för de avgifter som tas ut för sådana tjänster i enlighet med det förfarande som föreskrivs i bestämmelsen, är denna nationella

regleringsmyndighet skyldig att upprepa förfarandet före varje godkännande för dessa avgifter som utfärdas till operatören, om godkännandet kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i den bestämmelsen.

Underskrifter