Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

13. oktober 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — direktiv 2002/21/EF — artikel 4, stk. 1 — klageadgang med hensyn til en afgørelse truffet af en national tilsynsmyndighed — effektiv klagemekanisme — opretholdelse af en national tilsynsmyndigheds afgørelse indtil der træffes afgørelse i klagesagen — tidsmæssige virkninger af en national rets afgørelse om annullation af en national tilsynsmyndigheds afgørelse — mulighed for at annullere en national tilsynsmyndigheds afgørelse med tilbagevirkende kraft — retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning«

I sag C-231/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) ved afgørelse af 18. februar 2015, indgået til Domstolen den 21. maj 2015, i sagen:

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Petrotel Sp. z o.o. w Płocku

mod

Polkomtel sp. z o.o.,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Prechal, A. Rosas, C. Toader og E. Jarašiūnas (refererende dommer),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ved radca prawny L. Ochniewicz

— Petrotel sp. z o.o. w Płocku ved adwokat K. Stompel

* Processprog: polsk.

— Polkomtel sp. z o.o. ved radca prawny E. Barembruch

— den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget

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

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. juni 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 1, første afsnit, første og tredje punktum, og artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (»rammedirektivet«) (EFT 2002, L 108, s. 33), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009 (EUT 2009, L 337, s. 37, herefter »rammedirektivet«).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (lederen af kontoret for elektronisk kommunikation (herefter »lederen af UKE«) og Petrotel sp. z o.o. w Płocku (herefter »Petrotel«) på den ene side, og Polkomtel sp. z o.o. på den anden side vedrørende en afgørelse truffet af lederen af UKE i forbindelse med en tvist mellem disse to virksomheder for så vidt angår de afregningssatser for opkaldsterminering, som Polkomtel anvendte i selskabets mobiltelefonnet.

Retsforskrifter

3 Rammedirektivets artikel 4 vedrørende klageadgang med hensyn til en afgørelse fra en national tilsynsmyndighed fastsætter følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at der på nationalt plan findes effektive mekanismer, ved hjælp af hvilke enhver bruger eller en virksomhed, der udbyder elektroniske kommunikationsnet og/eller -tjenester, og som berøres af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, kan påklage denne til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter. Denne instans, som kan være en domstol, skal have den nødvendige ekspertise til at udføre sine funktioner effektivt. Medlemsstaterne sikrer, at der tages behørigt hensyn til sagens omstændigheder, og at der forefindes en effektiv klagemekanisme.

Klagesagen har ikke opsættende virkning for den afgørelse, som den nationale tilsynsmyndighed har truffet, medmindre der træffes foreløbige foranstaltninger i overensstemmelse med den nationale lovgivning.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

4 I forbindelse med en sag forud for hovedsagen traf lederen af UKE den 30. september 2008 efter at have foretaget en analyse af det relevante marked en afgørelse, hvorved han pålagde Polkomtel som en virksomhed med en stærk markedsposition på det pågældende marked at tilpasse afregningssatserne for opkaldsterminering på selskabets mobiltelefonnet til et niveau, der er fastsat i denne afgørelse (herefter »afgørelsen af 30. september 2008«). Polkomtel påklagede herefter denne afgørelse.

5 Mens sagen til prøvelse af afgørelsen af 30. september 2008 verserede ved den kompetente ret, forhandlede Polkomtel med Petrotel om navnlig ændring af afregningssatserne for opkaldsterminering på selskabets mobiltelefonnet. Da virksomhederne ikke nåede til enighed, blev der indgivet en anmodning til lederen af UKE om bilæggelse af tvisten mellem disse virksomheder.

6 Ved afgørelse af 17. marts 2009, som gennemfører afgørelsen af 30. september 2008, bilagde lederen af UKE denne tvist, idet han bl.a. ændrede betingelserne i kontrakten mellem Petrotel og Polkomtel om afregningssatserne for opkaldsterminering på Polkomtels mobiltelefonnet (herefter »afgørelsen af 17. marts 2009«). Ved denne afgørelse pålagde lederen af UKE Polkomtel at tilpasse disse satser til det af lederen i afgørelsen af 30. september 2008 fastsatte niveau. Polkomtel anlagde også sag til prøvelse af afgørelsen af 17. marts 2009 ved Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (den regionale domstol i Warszawa – afdelingen for konkurrence- og forbrugerbeskyttelsessager).

7 Mens sagen til prøvelse af afgørelsen af 17. marts 2009 verserede, blev afgørelsen af 30. september 2008 annulleret af Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (den regionale domstol i Warszawa – afdelingen for konkurrence- og forbrugerbeskyttelsessager) ved dom af 23. marts 2011, som blev stadfæstet af Sąd Apelacyjny (appeldomstolen i Warszawa) ved dom af 30. januar 2012.

8 Ved dom af 26. oktober 2012 annullerede Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (den regionale domstol i Warszawa – afdelingen for konkurrence- og forbrugerbeskyttelsessager) også afgørelsen af 17. marts 2009 med henvisning til, at der ikke længere var grundlag for denne afgørelse, som gennemførte afgørelsen af 30. september 2008, idet forpligtelserne i henhold til afgørelsen af 30. september 2008 var blevet ophævet med tilbagevirkende kraft. Retten fastslog således, at annullationen af afgørelsen af 17. marts 2009 ligeledes medførte en annullation med tilbagevirkende kraft af Polkomtels pligt til at tilpasse sine satser til det i afgørelsen af 30. september 2008 fastsatte niveau.

9 Lederen af UKE og Petrotel appellerede Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentóws (den regionale domstol i Warszawa – afdelingen for konkurrence- og forbrugerbeskyttelsessager) dom af 26. oktober 2012 til Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa), som forkastede deres appeller ved dom af 19. september 2013, bl.a. med henvisning til, at de i de polske forvaltningsdomstoles praksis fastlagte principper om administrativ procesret, hvorefter en annullation af en forvaltningsakt kun har virkning ex nunc, ikke skulle anvendes. Lederen af UKE og Polkomtel iværksatte kassationsappeller til prøvelse af denne dom ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).

10 Den forelæggende ret har tilsluttet sig den af Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa) valgte tilgang med henvisning til, at anvendelsen af de i den foregående præmis anførte principper om administrativ procesret under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, ikke gør det muligt at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse som omhandlet i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og rammedirektivets artikel 4. Det var ifølge den forelæggende ret begrundet, at de retsinstanser, for hvilke der var indbragt en tvist vedrørende regulering af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, udarbejdede et selvstændigt standpunkt for så vidt angår følgerne af annullationen af afgørelsen af 30. september 2008.

11 Den forelæggende ret har anført, at i henhold til dette standpunkt kan den domstol, der træffer afgørelse om klagen over afgørelsen af 17. marts 2009, der kunne fuldbyrdes straks, og som gennemførte afgørelsen af 30. september 2008, som følge af en annullation af sidstnævnte afgørelse enten ændre afregningssatserne for opkaldsterminering på mobiltelefonnettet for den periode, som afgørelsen af 17. marts 2009 vedrører, eller annullere denne afgørelse, således at forpligtelsen til at anvende de for den samme periode fastsatte satser bortfalder. Annullationen af afgørelsen af 17. marts

2009 indskrænker efter den forelæggende rets opfattelse ikke EU-rettens effektivitet på området for elektronisk kommunikation og giver den nationale tilsynsmyndighed mulighed for at vedtage en ny afgørelse om fastsættelse af niveauet for de afregningssatser for opkaldsterminering på mobiltelefonnettet, som er fastsat i aftalen mellem netudbyderne for den periode, som afgørelsen af 17. marts 2009 vedrører.

12 Da Petrotel imidlertid har gjort gældende, at afgørelsen af 17. marts 2009 er blevet opretholdt som omhandlet i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, og at annullationen af afgørelsen af 30. september 2008 ikke kan have virkning ex tunc, ønsker den forelæggende ret oplyst, om denne bestemmelse udgør en indskrænkning af medlemsstaternes procesautonomi, og har udtrykt tvivl om, hvilken betydning gennemførelsen af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse som omhandlet i denne artikel, sammenholdt med chartrets artikel 47, har.

13 Hvis det antages, at princippet om effektiv domstolsbeskyttelse medfører en berettigelse til at ændre eller annullere den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse med tilbagevirkende kraft, tjener dette efter den forelæggende rets opfattelse til at sikre en ligevægt mellem princippet om effektiviteten af EU-retlige bestemmelser vedrørende elektroniske kommunikationsnet og -tjenester og princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse og strider ikke mod retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

14 Under disse omstændigheder har Sąd Najwyższy (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal rammedirektivets artikel 4, stk. 1, [første afsnit,] første og tredje punktum, fortolkes således, at hvis en netudbyder anfægter en afgørelse fra den nationale tilsynsmyndighed om afregningssatser for opkaldsterminering i den pågældende udbyders net [(den første afgørelse)], og i tilslutning hertil anfægter en efterfølgende afgørelse fra den nationale tilsynsmyndighed om ændring af en kontrakt mellem [adressaten for den første afgørelse] og en anden virksomhed, hvorved der foretages en tilpasning af satserne for afregning af opkaldsterminering i det net, som [adressaten for den første afgørelse] udbyder, til de i [den første afgørelse] fastlagte satser (gennemførelsesafgørelsen), kan den nationale domstol, der har fastslået, at [den første afgørelse] blev annulleret, henset til rammedirektivets artikel 4, stk. 1 [...] [andet afsnit], og de interesser, der gør sig gældende hos den virksomhed, der drager fordel af gennemførelsesafgørelsen, og som følger af princippet [om] beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet, ikke annullere gennemførelsesafgørelsen, eller skal rammedirektivets artikel 4, stk. 1, [første afsnit] første og tredje punktum, sammenholdt med chartrets artikel 47, fortolkes således, at den nationale domstol kan annullere gennemførelsesafgørelsen fra den nationale tilsynsmyndighed og følgelig lade de pligter, der fremgår af gennemførelsesafgørelsen, bortfalde for perioden indtil retsafgørelsen, såfremt den nationale domstol antager, at dette er nødvendigt for at sikre en effektiv retsbeskyttelse af den virksomhed, der har anfægtet den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse, som havde til formål at gennemføre pligterne i henhold til den [første] afgørelse, der senere blev annulleret?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

15 Polkomtel har gjort gældende, at det af Sąd Najwyższy (øverste domstol) forelagte spørgsmål bør afvises med den begrundelse, dels at den forelæggende ret ikke har præciseret, hvilke bestemmelser i polsk ret der finder anvendelse, og ikke konkret har beskrevet forholdet mellem de bestemmelser i national ret og de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker en fortolkning af, dels at det forelagte

spørgsmål har en generel og hypotetisk karakter, idet det består i at anmode om en generel vurdering af virkningerne af en national rets afgørelse om annullation af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, selv om en sådan bedømmelse ikke er nødvendig i forhold til afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

16 I denne henseende bemærkes, at der ifølge fast retspraksis er formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om en anmodning fra en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 16.4.2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

17 Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag. Dels angives de faktiske og retlige omstændigheder samt analysen af de polske domstoles praksis tilstrækkelig klart i forelæggelsesafgørelsen til at fastlægge rækkevidden af det forelagte spørgsmål. Dels fremgår det klart af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret ønsker oplyst, om rammedirektivets artikel 4, stk. 1, tillader en national ret at annullere en national tilsynsmyndigheds afgørelse med tilbagevirkende kraft, og at en afgørelse heraf er nødvendig for, at den kan træffe afgørelse i appellerne iværksat til prøvelse af Sąd Apelacyjnys (appeldomstolen i Warszawa) dom, hvorved afgørelsen af 17. marts 2009 blev annulleret med tilbagevirkende kraft.

18 Det forelagte spørgsmål kan derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

19 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammedirektivets artikel 4, stk. 1, første afsnit, første og tredje punktum, og artikel 4, stk. 1, andet afsnit, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en national ret, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, skal kunne annullere denne afgørelse med tilbagevirkende kraft, hvis den antager, at dette er nødvendigt for at sikre en effektiv retsbeskyttelse af den virksomhed, der har anlagt sagen.

20 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at rammedirektivets artikel 4 udspringer af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, som er sikret ved chartrets artikel 47, i henhold til hvilket det tilkommer medlemsstaternes domstole at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (jf. i denne retning dom af 22.1.2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

21 Rammedirektivets artikel 4, stk. 1, første afsnit, første og tredje punktum, pålægger således medlemsstaterne at indføre effektive klagemekanismer, ved hjælp af hvilke enhver bruger eller en virksomhed, der udbyder elektroniske kommunikationsnet og/eller -tjenester, og som berøres af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, kan påklage denne afgørelse. I henhold til andet afsnit i samme bestemmelse har klagesagen ikke opsættende virkning for den afgørelse, som den nationale tilsynsmyndighed har truffet, medmindre der træffes foreløbige foranstaltninger i overensstemmelse med den nationale lovgivning.

22 Den nævnte artikel 4, stk. 1, i rammedirektivet indeholder ingen specifikke procedureregler til gennemførelse af forpligtelsen til at sikre en effektiv klagemekanisme, og den regulerer ikke de tidsmæssige virkninger af en national rets afgørelse om annullation af en national tilsynsmyndigheds afgørelse.

23 I mangel af EU-retlige bestemmelser på området tilkommer det principielt medlemsstaterne inden for rammerne af deres processuelle autonomi og med forbehold for overholdelsen af de krav, der følger af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, at fastsætte de processuelle regler, som finder anvendelse på et søgsmål som det i hovedsagen omhandlede (jf. i denne retning dom af 18.3.2010, Alassini m.fl., C-317/08 – C-320/08, EU:C:2010:146, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis, og af 27.6.2013, Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, præmis 35).

24 Imidlertid fremgår det af denne doms præmis 20, at rammedirektivets artikel 4, stk. 1, som fastsætter en forpligtelse til at sikre en effektiv klagemekanisme, udspringer af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten, der er sikret i chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 44), som skal overholdes i hvert enkelt tilfælde.

25 En national ret, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, skal derfor kunne annullere denne afgørelse med tilbagevirkende kraft, hvis den antager, at dette er nødvendigt for at sikre en effektiv retsbeskyttelse af den virksomhed, der har anlagt sagen.

26 Rammedirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, hindrer eller begrænser ikke på nogen måde denne mulighed.

27 Det følger nemlig alene af denne bestemmelse, at en klage over en national tilsynsmyndigheds afgørelse ikke har opsættende virkning, medmindre der træffes foreløbige foranstaltninger i overensstemmelse med den nationale lovgivning. Den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse finder derfor i princippet anvendelse, mens klagen behandles, hvilket ikke foregriber muligheden for ved sagens afslutning at annullere denne afgørelse, såfremt den nationale domstol antager, at dette er nødvendigt for at sikre en effektiv retsbeskyttelse af den virksomhed, der har iværksat klagen.

28 Som den forelæggende ret i øvrigt har anført, er den forelæggende rets mulighed for at annullere en national tilsynsmyndigheds afgørelse med tilbagevirkende kraft ikke i strid med overholdelsen af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

29 I denne forbindelse bemærkes, at retssikkerhedsprincippet og det hermed sammenhængende princip om beskyttelse af den berettigede forventning kræver dels, at retsreglerne er klare og præcise, dels at deres anvendelse er forudsigelig for de retsundergivne (jf. i denne retning dom af 10.9.2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis, og af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

30 Det fremgår klart af ordlyden af rammedirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, at det kun er, mens klagesagen verserer, at den omtvistede afgørelse, som den nationale tilsynsmyndighed har truffet, ikke har opsættende virkning i medfør af den omhandlede bestemmelse. Under disse omstændigheder kan erhvervsdrivende, som har iværksat en klage som omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 1, ikke have nogen berettigede forventninger om, at en annullation af den pågældende afgørelse fra den nationale tilsynsmyndighed ikke vil have virkning ex tunc, såfremt afgørelsen måtte blive annulleret.

31 Henset til de ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at rammedirektivets artikel 4, stk. 1, første afsnit, første og tredje punktum, og artikel 4, stk. 1, andet afsnit, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en national ret, for hvilken der er anlagtet søgsmål til prøvelse af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, skal kunne annullere denne afgørelse med tilbagevirkende kraft, hvis den antager, at dette er nødvendigt for at sikre en effektiv retsbeskyttelse af den virksomhed, der har anlagt sagen.

Sagens omkostninger

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

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

Artikel 4, stk. 1, første afsnit, første og tredje punktum, og artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (»rammedirektivet«), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at en national ret, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, skal kunne annullere denne afgørelse med tilbagevirkende kraft, hvis den antager, at dette er nødvendigt for at sikre en effektiv retsbeskyttelse af den virksomhed, der har anlagt sagen.

Underskrifter