ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

13 oktober 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Elektronische-communicatienetwerken en -diensten — Richtlijn 2002/21/EG — Artikel 4, lid 1 — Recht om beroep in te stellen tegen een beslissing van een nationale regelgevende instantie — Doeltreffend beroepsmechanisme — Instandhouding van de beslissing van een nationale regelgevende instantie hangende de uitspraak in de beroepsprocedure — Werking in de tijd van een beslissing van een nationale rechter die een beslissing van een nationale regelgevende instantie nietig verklaart — Mogelijkheid om een beslissing van een nationale regelgevende instantie met terugwerkende kracht nietig te verklaren — Beginselen van rechtszekerheid en van bescherming van het gewettigd vertrouwen”

In zaak C-231/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie, Polen) bij beslissing van 18 februari 2015, ingekomen bij het Hof op 21 mei 2015, in de procedure

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Petrotel sp. z o.o. w Płocku

tegen

Polkomtel sp. z o.o.,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader en E. Jarašiūnas (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— de Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, vertegenwoordigd door L. Ochniewicz, radca prawny,

* Procestaal: Pools.

— Petrotel sp. z o.o. w Płocku, vertegenwoordigd door K. Stompel, adwokat,

— Polkomtel sp. z o.o., vertegenwoordigd door E. Barembruch, radca prawny,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

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

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 juni 2016,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 1, eerste alinea, eerste en derde volzin, en tweede alinea, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 37; hierna: „kaderrichtlijn").

2 Het verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (voorzitter van de dienst voor elektronische communicatie; hierna: „voorzitter van de UKE") en Petrotel sp. z o.o. w Płocku (hierna: „Petrotel") enerzijds, en Polkomtel sp. z o.o. anderzijds, betreffende een beslissing van de voorzitter van de UKE in het kader van een geding tussen die twee ondernemingen betreffende de afgiftetarieven die Polkomtel op haar mobieletelefonienetwerk toepast.

Toepasselijke bepalingen

3 Artikel 4, lid 1, van de kaderrichtlijn, bepaalt inzake het recht van beroep tegen een beslissing van een nationale regelgevende instantie (hierna: „NRI"):

„De lidstaten zorgen ervoor dat er op nationaal niveau doeltreffende regelingen voorhanden zijn krachtens welke iedere gebruiker of onderneming die elektronische-communicatienetwerken en/of -diensten aanbiedt, die door een beslissing van een [NRI] is getroffen, het recht heeft om tegen die beslissing beroep in te stellen bij een lichaam van beroep dat onafhankelijk is van de betrokken partijen. Dit lichaam, bijvoorbeeld een rechtbank, dient de nodige deskundigheid te bezitten om zijn taken te kunnen uitoefenen. De lidstaten dragen er zorg voor dat de feiten van de zaak op afdoende wijze in aanmerking worden genomen en dat er een doeltreffend mechanisme voor het instellen van beroep aanwezig is. Hangende de uitspraak van een dergelijk beroep blijft het besluit van de [NRI] van kracht, tenzij de beroepsinstantie anders beslist."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

4 De voorzitter van de UKE heeft in het kader van een procedure voorafgaand aan die van het hoofdgeding, na de betrokken markt te hebben onderzocht, op 30 september 2008 een beslissing genomen, bij welke hij Polkomtel, als onderneming met aanmerkelijke macht op de betrokken markt, heeft verplicht om de tarieven voor gespreksafgifte op haar mobieletelefonienetwerk naar het niveau te brengen als omschreven in die beslissing (hierna: „beslissing van 30 september 2008"). Polkomtel heeft tegen die beslissing beroep ingesteld.

5 Terwijl de procedure betreffende het beroep tegen de beslissing van 30 september 2008 voor de bevoegde rechterlijke instantie werd behandeld, heeft Polkomtel onderhandelingen met Petrotel gevoerd, betreffende met name de wijziging van de tarieven voor gespreksafgifte op haar mobieletelefonienetwerk. Aangezien de ondernemingen geen akkoord hebben bereikt, is de voorzitter van de UKE aangezocht om het geding tussen de ondernemingen beslechten.

6 Bij beslissing van 17 maart 2009, ter uitvoering van de beslissing van 30 september 2008, heeft de voorzitter van de UKE het geding beslecht door met name de voorwaarden te wijzigen van de overeenkomst tussen Petrotel en Polkomtel betreffende de tarieven voor gespreksafgifte op het mobieletelefonienetwerk van Polkomtel (hierna: „beslissing van 17 maart 2009"). De voorzitter van de UKE heeft bij die beslissing Polkomtel verplicht haar tarieven op het niveau te brengen als omschreven in zijn beslissing van 30 september 2008. Polkomtel heeft ook beroep ingesteld tegen de beslissing van 17 maart 2009 bij de Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (rechter in eerste aanleg Warschau – bijzondere rechter voor mededingings- en consumentenzaken, Polen).

7 Hangende het beroep tegen de beslissing van 17 maart 2009, is de beslissing van 30 september 2008 nietig verklaard bij vonnis van 23 maart 2011 van de Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dat is bevestigd door een arrest van 30 januari 2012 van de Sąd Apelacyjny w Warszawie (rechter in tweede aanleg Warschau, Polen).

8 Bij vonnis van 26 oktober 2012 heeft de Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ook de beslissing van 17 maart 2009, die de beslissing van 30 september 2008 uitvoerde, nietig verklaard, omdat zij geen grondslag meer had, aangezien de verplichtingen voorzien in de beslissing van 30 september 2008 met terugwerkende kracht waren opgeheven. Daarom is geoordeeld dat de nietigverklaring van de beslissing van 17 maart 2009 ook de nietigverklaring, met terugwerkende kracht, tot gevolg had van de verplichting voor Polkomtel om haar tarieven op het niveau te brengen als omschreven in de beslissing van 30 september 2008.

9 De voorzitter van de UKE en Petrotel hebben tegen het vonnis van de Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów van 26 oktober 2012 beroep ingesteld bij de Sąd Apelacyjny w Warszawie, die hun beroep heeft afgewezen bij arrest van 19 september 2013, omdat de Sąd Apelacyjny w Warszawie met name van oordeel was dat de beginselen van bestuurlijke procesrecht, als ontwikkeld door de rechtspraak van de Poolse bestuursrechters, in de onderhavige zaak niet van toepassing waren, en volgens welke de nietigverklaring van een bestuursrechtelijke beslissing enkel gevolgen voor de toekomst kan hebben. De voorzitter van de UKE en Petrotel hebben bij de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie) tegen dat arrest cassatieberoep ingesteld.

10 De verwijzende rechter is het eens met de benadering van de Sąd Apelacyjny w Warszawie en is van oordeel dat de toepassing van de beginselen van het bestuurlijke procesrecht vermeld in het vorige punt, in de omstandigheden als die in de bij hem aanhangige zaak, niet toestaat een effectieve rechterlijke bescherming te verzekeren in de zin van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") en artikel 4 van de kaderrichtlijn. Volgens de verwijzende rechter was het gerechtvaardigd dat de rechters die werden aangezocht om zich uit te spreken over een zaak betreffende de regeling voor de elektronische-communicatienetwerken en -diensten, een autonome benadering hebben ontwikkeld inzake de gevolgen van de nietigverklaring van de beslissing van 30 september 2008.

11 De verwijzende rechter zet uiteen dat volgens die benadering, de rechter bij wie het beroep is ingesteld tegen de beslissing van 17 maart 2009, die onmiddellijk uitvoerbaar was en die de beslissing van 30 september 2008 uitvoerde, na de nietigverklaring ervan, ofwel de tarieven voor gespreksafgifte op het mobieletelefonienetwerk voor de periode bedoeld in de beslissing van 17 maart 2009 kon wijzigen, ofwel die beslissing nietig kon verklaren, en dus de verplichting opheffen om de tarieven toe te passen als bepaald voor die periode. De nietigverklaring van de beslissing van 17 maart 2009 is volgens de

verwijzende rechter geen aantasting van de doeltreffendheid van het Unierecht inzake elektronische communicatie, en staat de NRI toe een nieuwe beslissing te nemen ter bepaling van het niveau van de tarieven voor gespreksafgifte op het mobieletelefonienetwerk, voorzien in de overeenkomst tussen de ondernemingen die een netwerk ter beschikking stellen voor de periode bedoeld in de beslissing van 17 maart 2009.

12 Nu Petronal aanvoert dat de beslissing van 17 maart 2009 is gehandhaafd in de zin van artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de kaderrichtlijn en dat de nietigverklaring van de beslissing van 30 september 2008 geen terugwerkende kracht kan hebben, wenst de verwijzende rechter evenwel te vernemen of die bepaling een beperking inhoudt van de procedurele autonomie van de lidstaten, en heeft hij twijfels bij de betekenis die dient te worden gegeven aan de toepassing van het beginsel van de effectieve rechterlijke bescherming in de zin van dat artikel, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest.

13 Oordelen dat het beginsel van de effectieve rechterlijke bescherming leidt tot de toestemming voor de wijziging of de nietigverklaring met terugwerkende kracht van een beslissing van de NRI, draagt volgens de verwijzende rechter ertoe bij dat een evenwicht wordt verzekerd tussen het beginsel van de doeltreffendheid van het Unierecht inzake de regeling van elektronische-communicatienetwerken en -diensten en het beginsel van de effectieve rechterlijke bescherming, en is niet strijdig met de beginselen van rechtszekerheid of bescherming van het gewettigde vertrouwen.

14 Daarop heeft de Sąd Najwyższy de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 4, lid 1, [eerste alinea,] eerste en derde volzin, van de kaderrichtlijn aldus worden uitgelegd dat een nationale rechter, in geval een onderneming die elektronische-communicatienetwerken en/of -diensten aanbiedt, beroep instelt tegen een beslissing van de NRI waarin de tarieven voor de gespreksafgifte in het netwerk van die onderneming worden vastgesteld ([eerste beslissing]) en vervolgens tegen de daaropvolgende beslissing van de NRI waarbij de overeenkomst tussen de adressaat van de [eerste beslissing] en een andere onderneming aldus wordt gewijzigd dat de door deze andere onderneming betaalde tarieven voor de gespreksafgifte in het netwerk van de adressaat van de [eerste beslissing] overeenkomen met de tarieven in die [eerste beslissing] (uitvoeringsbeslissing), na nietigverklaring van de [eerste beslissing] de uitvoeringsbeslissing niet nietig kan verklaren gelet op artikel 4, lid 1, [tweede alinea], van de kaderrichtlijn en de belangen van de door de uitvoeringsbeslissing begunstigde onderneming, die voortvloeien uit het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, of moet artikel 4, lid 1, [eerste alinea,] eerste en derde volzin, van de kaderrichtlijn [gelezen in samenhang met] artikel 47 van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter de uitvoeringsbeslissing van de NRI nietig kan verklaren en de daarin neergelegde verplichtingen dus kan opheffen voor het tijdvak dat aan de uitspraak voorafgaat, als hij vaststelt dat zulks noodzakelijk is voor een doeltreffende rechtsbescherming van de onderneming die beroep heeft ingesteld tegen de [eerste beslissing] waarbij de verplichtingen in de nadien nietig verklaarde beslissing ten uitvoer zijn gelegd?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

15 Polkomtel voert aan dat de vraag van de Sąd Najwyższy niet-ontvankelijk is, omdat de verwijzende rechter in de eerste plaats niet preciseert welke bepalingen van het Poolse recht van toepassing zijn, en niet concreet preciseert welk verband hij vaststelt tussen de bepalingen van het nationale recht en die van het Unierecht waarvan hij de uitlegging vraagt, en in de tweede plaats, omdat de gestelde

vraag algemeen en hypothetisch is, aangezien zij om een algemene beoordeling verzoekt van de gevolgen van de beslissing van een nationale rechter die de nietigverklaring van een beslissing van de NRI uitspreekt, terwijl die beoordeling niet noodzakelijk is voor de beslechting van het hoofdgeding.

16 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak er een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid ervan te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met de realiteit of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 16 april 2016, arrest Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 Dit is in de onderhavige zaak echter niet het geval. De verwijzingsbeslissing zet in de eerste plaats immers voldoende het feitelijke en juridische kader en de analyse van de rechtspraak van de Poolse rechters uiteen, om de draagwijdte van de gestelde vraag te kunnen bepalen. In de tweede plaats blijkt duidelijk uit de verwijzingsbeslissing dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 4, lid 1, van de kaderrichtlijn het mogelijk maakt dat een nationale rechter een beslissing van de NRI met terugwerkende kracht nietig verklaart, en dat het antwoord op die vraag voor hem noodzakelijk is om uitspraak te doen over de voorzieningen tegen het arrest van de Sąd Apelacyjny w Warszawie (rechter in tweede aanleg), die de beslissing van 17 maart 2009 met terugwerkende kracht nietig heeft verklaard.

18 De gestelde vraag is dus ontvankelijk.

Ten gronde

19 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4, lid 1, eerste alinea, eerste en derde volzin, en tweede alinea, van de kaderrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een nationale rechter, die een beroep tegen een beslissing van de NRI behandelt, die beslissing met terugwerkende kracht nietig moet kunnen verklaren, als hij van oordeel is dat dit noodzakelijk is om een doeltreffende bescherming te verzekeren van de rechten van de onderneming die het beroep heeft ingesteld.

20 Meteen zij eraan herinnerd het Hof reeds heeft geoordeeld dat artikel 4 van de kaderrichtlijn een uitdrukking vormt van het beginsel van de effectieve rechterlijke bescherming, neergelegd in artikel 47 van het Handvest, krachtens welk de rechterlijke instanties van de lidstaten de rechterlijke bescherming dienen te verzekeren van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen (zie in die zin arrest van 22 januari 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 Aldus verplicht artikel 4, lid 1, eerste alinea, eerste en derde volzin, van de kaderrichtlijn, de lidstaten te zorgen voor doeltreffende mechanismen krachtens welke iedere gebruiker of onderneming die elektronische-communicatienetwerken en/of -diensten aanbiedt, en die door een beslissing van een NRI is geraakt, tegen die beslissing beroep kan instellen. Krachtens de tweede alinea van die paragraaf blijft de beslissing van de NRI van kracht hangende de uitspraak van een dergelijk beroep, tenzij overeenkomstig het nationale recht voorlopige maatregelen worden toegekend.

22 Dit artikel 4, lid 1, van de kaderrichtlijn voorziet niet in bijzondere procedureregels om de verplichting na te komen om voor een doeltreffend beroepsmechanisme te zorgen, en regelt niet de werking in de tijd van een beslissing van een nationale rechter die een beslissing van de NRI nietig verklaart.

23 Bij ontbreken van Unieregelgeving ter zake is het een aangelegenheid van de lidstaten om, in het kader van hun procedurele autonomie, en mits wordt voldaan aan de vereisten die voortvloeien uit de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid, de procedureregels vast te stellen voor een beroep als dat in het hoofdgeding (zie in die zin, naar analogie, arrest van 18 maart 2010, Alassini e.a., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en van 27 juni 2013, Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, punt 35).

24 Uit punt 20 van dit arrest blijkt evenwel dat artikel 4, lid 1, van de kaderrichtlijn, dat voorziet in de verplichting om te zorgen voor een doeltreffend beroepsmechanisme, voortvloeit uit het beginsel van een effectieve rechterlijke bescherming, als neergelegd in artikel 47 van het Handvest (zie in die zin arrest van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 44), dat in elk geval moet worden nageleefd.

25 Een nationale rechter die een beroep tegen een beslissing van de NRI behandelt, moet die beslissing daarom met terugwerkende kracht nietig kunnen verklaren, als hij oordeelt dat dit noodzakelijk is ter verzekering van een effectieve bescherming van de rechten van de onderneming die het beroep heeft ingesteld.

26 Artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de kaderrichtlijn, sluit die mogelijkheid niet uit en beperkt ze niet.

27 Uit die bepaling vloeit namelijk enkel voort dat het beroep tegen de beslissing van de NRI niet opschortend is, tenzij overeenkomstig het nationale recht voorlopige maatregelen worden toegekend. De beslissing van de NRI is dus in beginsel van toepassing tijdens de procedure, wat niet wegneemt dat bij de uitspraak de beslissing met terugwerkende kracht nietig kan worden verklaard als de nationale rechter van oordeel is dat dit noodzakelijk is voor de effectieve bescherming van de rechten van de onderneming die het beroep heeft ingesteld.

28 Bovendien is de mogelijkheid voor een nationale rechter, zoals de verwijzende rechter opmerkt, om een beslissing van de NRI met terugwerkende kracht nietig te verklaren, niet strijdig met de naleving van de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigde vertrouwen.

29 In dat verband zij eraan herinnerd dat het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan het beginsel van het gewettigde vertrouwen het rechtstreekse uitvloeisel is, vereist dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn, en dat hun toepassing voorzienbaar is voor de justitiabelen (zie in die zin arresten van 10 september 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en van 11 juni 2015, Berlington Hungary e. a., C-98/14, EU:C:2015:386, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Uit de bewoordingen van artikel 4, lid 1, tweede alinea, blijkt duidelijk dat enkel in afwachting van de uitspraak in de procedure de beslissing van de NRI waartegen beroep is ingesteld, krachtens die bepaling gehandhaafd blijft. Marktdeelnemers die partij zijn bij een beroep als voorzien in artikel 4, lid 1, van de richtlijn, kunnen in die omstandigheden geen gewettigd vertrouwen hebben in het feit dat, bij een nietigverklaring van de beslissing van de NRI, die nietigverklaring geen gevolgen voor het verleden zal hebben.

31 Gelet op wat voorafgaat, dient de gestelde vraag aldus te worden beantwoord dat artikel 4, lid 1, eerste alinea, eerste en derde volzin, en tweede alinea, van de kaderrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een nationale rechter, die een beroep tegen een beslissing van de NRI behandelt, die beslissing met terugwerkende kracht nietig moet kunnen verklaren, als hij van oordeel is dat dit noodzakelijk is om een doeltreffende bescherming te verzekeren van de rechten van de onderneming die het beroep heeft ingesteld.

Kosten

32 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 1, eerste alinea, eerste en derde volzin, en tweede alinea, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat een nationale rechter die een beroep tegen een beslissing van de nationale regelgevende instantie behandelt, die beslissing met terugwerkende kracht nietig moet kunnen verklaren, als hij van oordeel is dat dit noodzakelijk is om een doeltreffende bescherming te verzekeren van de rechten van de onderneming die het beroep heeft ingesteld.

ondertekeningen