Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 13 oktober 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster — Direktiv 2002/21/EG — Artikel 4.1 — Rätt att överklaga ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten — Ett effektivt förfarande för överklagande — I väntan på utgången av överklagandet ska den nationella regleringsmyndighetens beslut fortsätta att gälla — Verkan i tiden av ett avgörande från en nationell domstol som upphäver ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten — Möjlighet att upphäva ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten med retroaktiv verkan — Principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar”

I mål C-231/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) genom beslut av den 18 februari 2015, som inkom till domstolen den 21 maj 2015, i målet

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Petrotel sp. z o.o. w Płocku

mot

Polkomtel sp. z o.o.,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Prechal, A. Rosas, C. Toader och E. Jarašiūnas (referent),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, genom L. Ochniewicz, radca prawny,

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

* Rättegångsspråk: polska.

— Polkomtel sp. z o.o., genom E. Barembruch, radca prawny,

— Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom G. Braun, J. Hottiaux och L. Nicolae, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 14 juni 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 4.1 första stycket första och tredje meningarna och artikel 4.1 andra stycket 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, 2002, s. 33), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, 2009, s. 37) (nedan kallat ramdirektivet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (chefen för byrån för elektronisk kommunikation) (nedan kallad chefen för UKE) och Petrotel sp. z o.o. w Płocku (nedan kallat Petrotel) och, å andra sidan, Polkomtel sp. z o.o. Målet rör ett beslut som chefen för UKE fattat inom ramen för en tvist mellan dessa båda företag, angående de termineringstaxor som Polkomtel tillämpar inom sitt mobiltelefonnät.

Tillämpliga bestämmelser

3 Artikel 4 i ramdirektivet, angående rätten att överklaga ett beslut fattat av en nationell regleringsmyndighet, har följande lydelse i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att det på nationell nivå finns fungerande system enligt vilka varje användare eller företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och/eller kommunikationstjänster, som berörs av ett beslut av en nationell regleringsmyndighet, har rätt att överklaga beslutet till en besvärsinstans som är oberoende av de inblandade parterna. Denna instans, som kan vara en domstol, ska ha den kompetens som är nödvändig för att den effektivt ska kunna utföra sina uppgifter. Medlemsstaterna ska säkerställa att vederbörlig hänsyn tas till ärendet i sak och att det finns ett effektivt förfarande för överklagande.

I väntan på utgången av överklagandet ska den nationella regleringsmyndighetens beslut fortsätta att gälla, såvida inte interimistiska åtgärder beviljas i enlighet med nationell lagstiftning.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

4 I samband med ett förfarande som föregick det här aktuella förfarandet, fattade chefen för UKE den 30 september 2008 och efter att ha gjort en analys av den relevanta marknaden ett beslut enligt vilket Polkomtel, i egenskap av företag med ett betydande inflytande på den berörda marknaden, förpliktades att anpassa sina taxor för terminering av röstsamtal i sitt mobiltelefonnät till en nivå som fastställts i nämnda beslut (nedan kallat beslutet av den 30 september 2008). Beslutet överklagades av Polkomtel.

5 Under det att förfarandet vid den behöriga domstolen, gällande överklagandet av beslutet av den 30 september 2008, fortfarande pågick, förde Polkomtel förhandlingar med Petrotel om bland annat ändringar i taxorna för terminering av röstsamtal i dess mobiltelefonnät. När dessa företag inte lyckades komma överens ombads chefen för UKE att avgöra tvisten.

6 Genom ett beslut av den 17 mars 2009, som genomför beslutet av den 30 september 2008, löste chefen för UKE nämnda tvist genom att ändra bland annat avtalsvillkoren mellan Petrotel och Polkomtel avseende taxorna för terminering av röstsamtal i Polkomtels mobiltelefonnät (nedan kallat beslutet av den 17 mars 2009). Chefen för UKE förpliktade Polkomtel att anpassa dessa taxor till den nivå som fastställts i beslutet av den 30 september 2008. Polkomtel överklagade också beslutet av den 17 mars 2009 vid Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (regional domstol i Warszawa – domstol för mål om konkurrens- och konsumentskydd, Polen).

7 Under den tid som målet om överklagande av beslutet av den 17 mars 2009 pågick, upphävde Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (regional domstol i Warszawa – domstol för mål om konkurrens- och konsumentskydd) beslutet av den 30 september 2008 genom dom av den 23 mars 2011. Denna dom fastställdes av Sąd Apelacyjny w Warszawie (appellationsdomstolen i Warszawa, Polen) genom dom av den 30 januari 2012.

8 I dom av den 26 oktober 2012 upphävde Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (regional domstol i Warszawa – domstol för mål om konkurrens- och konsumentskydd) även beslutet av den 17 mars 2009 på grund av att detta beslut, som genomförde beslutet av den 30 september 2008, inte längre var korrekt, eftersom skyldigheterna enligt beslutet av den 30 september 2008 hade upphävts med retroaktiv verkan. Rätten fann således att upphävandet av beslutet av den 17 mars 2009 också medförde, med retroaktiv verkan, att Polkomtels skyldighet att anpassa sina taxor till den nivå som fastställts i beslutet av den 30 september 2008 föll bort.

9 Chefen för UKE och Petrotel överklagade domen från domstolen i första instans av den 26 oktober 2012 vid Sąd Apelacyjny w Warszawie (Appellationsdomstolen i Warszawa) som ogillade överklagandet i dom av den 19 september 2013. Den fann därvid bland annat att det inte fanns anledning att tillämpa de principer gällande det administrativa förfarandet vilka fastställts i rättspraxis från de polska förvaltningsdomstolarna och enligt vilka upphävandet av ett förvaltningsbeslut enbart medför verkningar för framtiden (*ex nunc*). Chefen för UKE och Petrotel överklagade den sistnämnda domen till Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).

10 Den hänskjutande domstolen delar den slutsats som Sąd Apelacyjny w Warszawie (Appellationsdomstolen i Warszawa) dragit, och anser att tillämpningen av de i punkten ovan nämnda principerna gällande det administrativa förfarandet under sådana omständigheter som de här aktuella inte säkerställer ett effektivt domstolsskydd, i den mening som avses i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och i artikel 4 i ramdirektivet. Det finns nämligen fog för domstolar som har att avgöra ett mål angående reglering av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster att ta en självständig ställning vad gäller verkningarna av en dom som upphäver beslutet av den 30 september 2008.

11 Därmed skulle således den domstol som har att avgöra ett överklagande av beslutet av den 17 mars 2009, ett beslut som var omedelbart verkställbart och som genomförde beslutet av den 30 september 2008, kunna, för det fall att det senare beslutet upphävdes, antingen ändra taxorna för terminering av röstsamtal i mobiltelefonnät för den period som omfattas av beslutet av den 17 mars 2009, eller upphäva detta beslut och således upphäva skyldigheten att tillämpa dessa taxor vilka fastställts för nämnda period. Upphävandet av beslutet av den 17 mars 2009 förtar alltså inte effektiviteten av unionsrätten på området för elektronisk kommunikation utan möjliggör för den

nationella regleringsmyndigheten att anta ett nytt beslut som fastställer de taxor för terminering av röstsamtal i mobiltelefonnät som följer av det avtal som binder nätföretagen för den period som omfattas av beslutet av den 17 mars 2009.

12 Eftersom Petrotel hävdar att beslutet av den 17 mars 2009 ska fortsätta att gälla i enlighet med artikel 4.1 andra stycket i ramdirektivet, och eftersom upphävandet av beslutet av den 30 september 2008 inte kan ha någon retroaktiv verkan (*ex tunc*), vill den hänskjutande domstolen emellertid få klarhet i dels huruvida denna bestämmelse innebär en begränsning av medlemsstaternas processuella autonomi, dels vilken betydelse strävan efter att genomföra principen om ett effektivt domstolsskydd, i den mening som avses i nämnda artikel, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tillmätas.

13 Utgångspunkten att principen om ett effektivt domstolsskydd gör det möjligt att ändra eller upphäva ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten med retroaktiv verkan, tjänar, enligt den hänskjutande domstolen, som en garanti för säkerställandet av balansen mellan, å ena sidan, den unionsrättsliga effektivitetsprincipen på området för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och, å andra sidan, principen om ett effektivt domstolsskydd. Detta strider varken mot rättssäkerhetsprincipen eller mot principen om skydd för berättigade förväntningar.

14 Det är mot denna bakgrund som Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 4.1 [fösta stycket] första och tredje meningarna i ramdirektivet tolkas så, att den nationella domstolen i ett fall där det företag som tillhandahåller nät överklagar ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten – varigenom taxor för terminering i nät som tillhandahålls av företaget fastställdes (nedan kallat det första beslutet) – och därefter överklagar ett senare beslut av den nationella regleringsmyndigheten – varigenom det avtal som ingåtts mellan det företag som [det första beslutet] är riktat till och ett annat företag ändrades på så sätt att de taxor som betalas av det andra företaget för terminering i det nät som tillhandahålls av det företag till vilket [det första beslutet] är riktat motsvarar de taxor som fastställdes i [det första beslutet] (genomförandebeslutet) – efter att den konstaterat att [det första beslutet] har upphävts, inte kan upphäva genomförandebeslutet med hänsyn till ordalydelsen i artikel 4.1 [andra stycket] i ramdirektivet eller det intresse som det företag som genomförandebeslutet avser har enligt principerna om berättigade förväntningar och rättssäkerhet, eller ska artikel 4.1 [första stycket] första och tredje meningarna i ramdirektivet jämförd med artikel 47 i stadgan tolkas så, att den nationella domstolen kan upphäva det genomförandebeslut som antagits av den nationella regleringsmyndigheten och följaktligen upphäva de skyldigheter som följer av beslutet, avseende den period som föregår domen, om den anser att detta är nödvändigt för att garantera ett effektivt skydd för rättigheter som tillkommer det företag som överklagat den nationella regleringsmyndighetens beslut, varigenom de skyldigheter som föreskrivs i [det första beslutet] verkställs, vilket därefter har upphävts?”

Prövning av tolkningsfrågan

Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning

15 Polkomtel anser att den fråga som ställts av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) inte kan tas upp till sakprövning dels på grund av att den hänskjutande domstolen varken har preciserat de tillämpliga polska bestämmelserna eller konkret har beskrivit det samband som den ansett föreligga mellan de nationella bestämmelserna och de unionsbestämmelser vilka den söker tolkning av, dels på grund av att frågan är allmänt eller hypotetiskt hållen, på så sätt att den hänskjutande domstolen vill erhålla en

allmän bedömning av verkningarna av ett beslut från en nationell domstol att upphäva ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten trots att en sådan bedömning inte behövs för att avgöra det nationella målet.

16 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Fast rättspraxis ger vid handen att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 16 april 2016, dom Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

17 Detta är dock inte fallet här. För det första framgår nämligen omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning, jämte genomgången av rättspraxis från polska domstolar, på ett tillräckligt sätt av beslutet om hänskjutande för att avgöra tolkningsfrågans omfattning. För det andra framgår det tydligt av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 4.1 i ramdirektivet ger en nationell domstol möjlighet att med retroaktiv verkan upphäva ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten och att denna fråga behöver besvaras för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra överklagandena av den dom som Sąd Apelacyjny w Warszawie (appellationsdomstolen i Warszawa) meddelat och genom vilken beslutet av den 17 mars 2009 upphävdes med retroaktiv verkan.

18 Följaktligen kan frågan prövas i sak.

Prövning i sak

19 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 4.1 första stycket första och tredje meningarna och artikel 4.1 andra stycket i ramdirektivet, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att en nationell domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten ska ha möjlighet att upphäva detta beslut med retroaktiv verkan, om den finner att detta är nödvändigt för att säkerställa ett effektivt skydd för de rättigheter som tillkommer det företag som överklagat beslutet.

20 EU-domstolen har redan fastställt att artikel 4 i ramdirektivet är ett uttryck för principen om ett effektivt domstolsskydd, som garanteras i artikel 47 i stadgan och enligt vilken det åligger medlemsstaternas domstolar att säkerställa det rättsliga skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

21 Enligt artikel 4.1 första stycket första och tredje meningarna i ramdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att det finns fungerande system enligt vilka varje användare eller företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och/eller kommunikationstjänster, som berörs av ett beslut av en nationell regleringsmyndighet, har rätt att överklaga detta beslut. Enligt andra stycket i artikel 4.1 ska den nationella regleringsmyndighetens beslut fortsätta att gälla i väntan på utgången av överklagandet, såvida inte interimistiska åtgärder beviljas i enlighet med nationell lagstiftning.

22 I nämnda artikel 4.1 i ramdirektivet föreskrivs inte några särskilda förfaranderegler för hur skyldigheten att säkerställa ett fungerande system för överklagande ska genomföras. Bestämmelsen reglerar inte heller verkningarna i tiden av ett beslut från en nationell domstol som upphäver ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten.

23 I avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer det i princip på varje medlemsstat att, inom ramen för sin processuella autonomi och med förbehåll för de krav som följer av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, fastställa de förfaranderegler som gäller för ett sådant överklagande som det som är aktuellt i det nationella målet (se, analogt, dom av den 18 mars 2010, Alassini m.fl., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punkt 47 och där angiven rättspraxis, och dom av den 27 juni 2013, Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, punkt 35).

24 Såsom framgår av punkt 20 i denna dom är artikel 4.1 i ramdirektivet – enligt vilken det ska finnas ett fungerande system för överklagande – ett uttryck för den i artikel 47 i stadgan föreskrivna principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som tillkommer enskilda enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 44), vilken princip ska iakttas i varje enskilt fall.

25 En nationell domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut som fattats av den nationella regleringsmyndigheten ska därför ha möjlighet att upphäva detta beslut med retroaktiv verkan, om den finner att detta är nödvändigt för att säkerställa ett effektivt skydd för de rättigheter som tillkommer det företag som överklagat beslutet.

26 Artikel 4.1 andra stycket i ramdirektivet utgör på intet sätt något hinder för eller någon begränsning av denna möjlighet.

27 Av denna bestämmelse framgår nämligen enbart att ett överklagande av den nationella regleringsmyndighetens beslut inte har suspensiv verkan, såvida inte interimistiska åtgärder beviljas i enlighet med nationell lagstiftning. Den nationella regleringsmyndighetens beslut är alltså i princip tillämpligt under förfarandet, vilket inte förtar möjligheten att i slutet av detta förfarande upphäva beslutet med retroaktiv verkan för det fall den nationella domstolen finner att detta är nödvändigt för att säkerställa ett effektivt skydd för de rättigheter som tillkommer det företag som överklagat beslutet.

28 I likhet med vad den hänskjutande domstolen har konstaterat strider möjligheten för den nationella domstolen att med retroaktiv verkan upphäva ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten inte mot vare sig rättssäkerhetsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar.

29 I detta avseende erinrar EU-domstolen om att rättssäkerhetsprincipen, ur vilken principen om skydd för berättigade förväntningar följer, kräver dels att den rättsliga regleringen ska vara klar och tydlig, dels att den enskilde kan förutse hur den kommer att tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 46 och där angiven rättspraxis, och dom av den 11 juni 2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

30 Det framgår tydligt av lydelsen i artikel 4.1 andra stycket i ramdirektivet att det enbart är i väntan på utgången av överklagandet som den nationella regleringsmyndighetens överklagade beslut ska fortsätta att gälla. Under dessa förhållanden kan ekonomiska aktörer som är parter i ett sådant överklagande som det som avses i artikel 4.1 i nämnda direktiv inte ha berättigade förväntningar på att ett eventuellt upphävande av det aktuella beslutet från den nationella regleringsmyndigheten inte har någon retroaktiv verkan (*ex tunc*).

31 Mot denna bakgrund ska frågan besvaras enligt följande: Artikel 4.1 första stycket första och tredje meningarna och artikel 4.1 andra stycket i ramdirektivet, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att en nationell domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten ska ha möjlighet att upphäva detta beslut med retroaktiv verkan, om den finner att detta är nödvändigt för att säkerställa ett effektivt skydd för de rättigheter som tillkommer det företag som överklagat beslutet.

Rättegångskostnader

32 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 (andra avdelningen) följande:

Artikel 4.1 första stycket första och tredje meningarna och artikel 4.1 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att en nationell domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten ska ha möjlighet att upphäva detta beslut med retroaktiv verkan, om den finner att detta är nödvändigt för att säkerställa ett effektivt skydd för de rättigheter som tillkommer det företag som överklagat beslutet.

Underskrifter