



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 14. juni 2016¹

Sag C-231/15

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektroniczej,
Petrotel Sp. z o.o. w Płocku
mod
Polkomtel Sp. z o.o.**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen))

»Elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — direktiv 2002/21/EF — artikel 4, stk. 1 — afgørelse truffet af de nationale tilsynsmyndigheder — løsning af en tvist mellem udbydere — virkninger af annullationen af en afgørelse truffet af den nationale tilsynsmyndighed — adgang til effektive retsmidler — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 47 — retsafgørelsens rækkevidde«

1. Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) har anmodet Domstolen om at besvare dens tvivlsspørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2002/21/EF, der indførte »fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester«².

2. Det præjudicielle spørgsmål forelægges i forbindelse med en appelsag til prøvelse af en afgørelse truffet af den polske myndighed for elektronisk kommunikation³. Det drejer sig kort sagt om at få fastslået, om den nationale rets dom, hvorved den administrative afgørelse annulleres, i henhold til rammedirektivet skal have virkning *ex tunc* (dvs. fra det tidspunkt, hvor den nationale tilsynsmyndighed traf sin afgørelse) eller alene *ex nunc* (dvs. fra datoen for selve annullationsdommen).

3. Den præjudicielle forelæggelse omhandler således eksigibiliteten af de retsakter, der træffes af de nationale tilsynsmyndigheder på området for elektronisk kommunikation, samt konsekvenserne af domme, hvorved sådanne retsakter erklæres ugyldige. I den foreliggende sag forelå der endvidere to relevante omstændigheder: a) Den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse var ikke blevet suspenderet som en foreløbig foranstaltning, hvorfor den var umiddelbart eksigibel⁴, og b) den pågældende afgørelse gjorde det nødvendigt at omarbejde de kontrakter, der regulerede forholdet mellem telekommunikationselskaber.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 7.3.2002 (EFT 2002, L 108, s. 33, herefter »rammedirektivet«).

3 — Benævnt »kontoret for elektronisk kommunikation« (herefter »UKE«). Når der henvises til disse myndigheder, er det almindelig praksis at anvende såvel udtrykket »national reguleringsmyndighed« som »national tilsynsmyndighed«. Selv om der kan være enkelte forskelle mellem disse begreber, er det i nærværende dokument muligt at samle dem under ét. I det følgende vil de således blive benævnt »national tilsynsmyndighed«.

4 — Dette er hovedreglen i de retssystemer, der arbejder ud fra en formodning for, at forvaltningens retsakter er lovlige. En sådan formodning indebærer almindeligvis, at retsakterne er umiddelbart eksigible (også i henhold til rammedirektivets artikel 4, sådan som der vil blive redegjort for senere), om end virkningen heraf kan suspenderes af den retsinstans, ved hvilken de anfægtes.

4. Problemstillingen bliver tilsyneladende mere kompleks, fordi Sąd Najwyższy (øverste domstol) ikke er enig i den af Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) fastlagte retspraksis, hvorefter en dom, hvorved en forvaltningsakt, hvis eksigibilitet ikke er blevet suspenderet, annulleres, alene har retsvirkning fra tidspunktet for dommens afsigelse, således at de forudgående konsekvenser af anvendelsen af retsakten, som ikke oprindeligt har været suspenderet, men som sidenhen bliver annulleret, forbliver uændrede. Sąd Najwyższy (øverste domstol) er i tvivl om, hvorvidt denne retspraksis er i overensstemmelse med effektivitetsprincippet i rammedirektivets artikel 4 og i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

5. Det nye aspekt ved det præjudicielle spørgsmål vedrører virkningen af de klagemekanismer, der er omhandlet i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, og navnlig den rækkevidde, der i medfør af denne bestemmelse skal tillægges domme, hvorved de nationale tilsynsmyndigheders afgørelser annulleres. Hvis jeg ikke tager fejl, har Domstolen ikke tidligere taget stilling til disse aspekter.

I – Retsforskrifter

A – Den Europæiske Unions retsforskrifter

1. Rammedirektivet

6. Følgende fremgår af 12. betragtning:

»Alle, der er genstand for en national tilsynsmyndigheds afgørelse, bør kunne påklage afgørelsen til en instans, som er uafhængig af de involverede parter. Denne instans kan være en domstol. Desuden bør virksomhederne, hvis de finder, at deres ansøgninger om tilladelse til at installere faciliteter ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med principperne i dette direktiv, have ret til at påklage sådanne afgørelser. Denne klageprocedure berører ikke kompetencefordelingen inden for de nationale retssystemer og juridiske og fysiske personers rettigheder i henhold til national ret.«

7. Artikel 4, stk. 1, bestemmer:

»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 rådighed, som gør det muligt for den 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 lovgivning⁵.

5 — Som affattet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25.11.2009 om ændring af direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, direktiv 2002/19/EF om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter og direktiv 2002/20/EF om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EUT, 2009, L 337, s. 37).

2. Direktiv 2009/140

8. Følgende fremgår af 14. og 15. betragtning:

- »(14) For at skabe retlig sikkerhed for markedsdeltagerne bør klageinstanserne udføre deres funktioner effektivt; klagesager bør navnlig ikke være unødigt langvarige. Foreløbige foranstaltninger, der suspenderer virkningerne af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, bør kun være tilladt, hvis det er presserende nødvendigt for at forhindre, at den part, der har anmodet om disse foranstaltninger, påføres alvorlig og uoprettelig skade, og når det er nødvendigt af hensyn til balancen mellem parternes interesser.
- (15) Der har været store forskelle i den måde, hvorpå klageinstanserne har benyttet foreløbige foranstaltninger til at suspendere de nationale tilsynsmyndigheds afgørelser. For at skabe større ensartethed bør der indføres fælles fremgangsmåder i overensstemmelse med Fællesskabets retspraksis. [...]«

3. Chartret

9. I chartrets artikel 47, første afsnit, bestemmes følgende:

»Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.«

B – *Polsk ret*

1. Telekommunikationsloven⁶

10. I henhold til artikel 40 kan lederen af kontoret for elektronisk kommunikation (herefter »lederen af UKE«) under de omstændigheder, der er fastsat i artikel 25, stk. 4, ved en afgørelse pålægge en udbyder med en væsentlig tilstedeværelse på markedet at fastsætte sine takster for adgang til telekommunikation i forhold til de udgifter, som udbyderen har afholdt.

11. I henhold til den nævnte lovs artikel 206, stk. 2aa, er afgørelser truffet af lederen af UKE umiddelbart eksigible.

2. Forvaltningsprocesloven

12. I artikel 145, stk. 1, bestemmes under overskriften »Genoptagelse af proceduren«:

»Når en endelig afgørelse er blevet truffet, genoptages proceduren, såfremt følgende betingelser er opfyldt:

[...]

8) Afgørelsen blev truffet på grundlag af en anden afgørelse eller en retsafgørelse, som er blevet ophævet eller ændret.«

6 — I den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de i tvisten i hovedsagen omhandlede faktiske omstændigheder.

13. I artikel 156, stk. 1, bestemmes:

»En offentlig myndighed kan annullere en afgørelse, når denne:

[...]

2) er truffet uden retsgrundlag eller ved en åbenbar tilsidesættelse af lovgivningen.

[...]«

3. Den civile retsplejelov

14. Det bestemmes i artikel 479 ⁶³, at en retsinstans på foranledning af den, der har iværksat klagen, kan suspendere afgørelsens fuldbyrdelse, indtil der er truffet afgørelse i sagen, såfremt den skønner, at der foreligger væsentlige risici, eller at der kan opstå uoprettelige følgevirkninger.

15. I henhold til artikel 479 ⁶⁴, kan retten efter forudgående undersøgelse af sagen afvise klagen eller tage den til følge. I sidstnævnte tilfælde annullerer retten den anfægtede afgørelse eller foretager en hel eller delvis ændring heraf og realitetsbehandler sagen.

II – Hovedsagens omstændigheder og det præjudicielle spørgsmål

16. Efter at have foretaget en komparativ analyse af de af Polkomtel Sp. z o.o. ⁷ (herefter »Polkomtel«) opkrævede satser for stemmeopkaldsterminering i selskabets mobiltelefonnet ⁸ samt en vurdering af retmæssigheden heraf fastslog UKE, at der var afvigelser mellem de MTR-satser, som Polkomtel anvendte, og dem, der blev anvendt i andre medlemsstater, samt at fastsættelsen af satserne havde fundet sted på baggrund af forkerte beregningsmetoder.

17. Lederen af UKE traf en første afgørelse (herefter »MTR-afgørelsen fra 2008«) den 30. september 2008, hvorved Polkomtel blev pålagt at indføre visse maksimale satser for levering af opkaldsterminering til andre teleoperatører i henhold til en bestemt tabel.

18. Polkomtel anfægtede MTR-afgørelsen fra 2008 ved Rejonowy Sąd (retten i første instans) i Warszawa, som annullerede afgørelsen ved dom af 23. marts 2011. Denne dom blev stadfæstet under appelsagen den 30. januar 2012 af Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa) og er endelig ⁹.

19. Mens appelsagen til prøvelse af MTR-afgørelsen fra 2008 blev behandlet, fremsendte Polkomtel den 4. december 2008 et forslag til Petrotel Sp. z o.o. ¹⁰ (operatør, der modtager adgang til Polkomtels opkaldstermineringsnet mod betaling af et vederlag) om at ændre MTR-satserne inden for rammerne af den kontrakt af 21. oktober 1999, som regulerede Petrotels adgangsret til Polkomtels net.

20. Som følge af den udeblevne aftale med Polkomtel om indførelse af satsen i henhold til MTR-afgørelsen fra 2008 anmodede Petrotel den 6. februar 2009 UKE om at gribe ind med henblik på at få foretaget en ændring af aftalen om netadgang.

7 — Polkomtel besad en væsentlig markedsposition i Polen på området for stemmeopkaldsterminering via mobiltelefonnettet.

8 — *Mobile termination rates* (herefter »MTR-satser«).

9 — Årsagerne til, at MTR-afgørelsen fra 2008 blev annulleret, havde at gøre med, at der ikke var foretaget høring som foreskrevet i loven.

10 — Herefter »Petrotel«.

21. Lederen af UKE afgjorde tvisten mellem Petrotel og Polkomtel ved afgørelse af 17. marts 2009 (herefter »gennemførelsesafgørelsen«), hvorved aftalen mellem de to operatører blev ændret. Gennemførelsesafgørelsen var tilpasset satsordningen i MTR-afgørelsen fra 2008.

22. Gennemførelsesafgørelsen blev påklaget af Polkomtel ved Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (den regionale domstol i Warszawa – domstol for sager om konkurrence- og forbrugerbeskyttelse), som annullerede afgørelsen ved dom af 26. oktober 2012. Begrundelsen for dommens udfald var bl.a., at MTR-afgørelsen fra 2008 allerede var blevet kendt ugyldig i den tidligere sag. Eftersom gennemførelsesafgørelsen ikke gjorde andet end at gennemføre MTR-afgørelsen fra 2008, kunne den sidstnævnte afgørelse, efter at den var blevet annulleret, ikke udgøre retsgrundlaget for de forpligtelser, som Polkomtel blev pålagt ved gennemførelsesafgørelsen.

23. Petrotel og UKE iværksatte begge appeller ved Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa) til prøvelse af dommen af 26. oktober 2012, og de blev begge forkastet ved dom af 19. september 2013, idet førsteinstansrettens standpunkt i det væsentlige blev stadfæstet.

24. Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa) var af den opfattelse, at annullationen af MTR-afgørelsen fra 2008 ikke kun havde virkning *ex nunc*, for hvis dette var tilfældet, ville såvel netudbyderens ret til at anfægte MTR-afgørelsen fra 2008, som virkningerne af den dom, der blev afsagt i overensstemmelse med påstanden i den efterfølgende sag til prøvelse af den nævnte afgørelse, være illusoriske.

25. Petrotel og UKE iværksatte en kassationsappel til prøvelse af den af Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa) afsagte dom ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), som har fundet det nødvendigt at forelægge et præjudicielt spørgsmål for at kunne afgøre sagen.

26. Det er Sąd Najwyższys (øverste domstols) opfattelse, at det standpunkt, der indtages i dommene i de lavere instanser, som udgangspunkt er i overensstemmelse med princippet om adgang til effektive retsmidler (rammedirektivets artikel 4 og chartrets artikel 47). Retten er derimod i tvivl med hensyn til den nationale retspraksis, hvorefter en forvaltningsakt i henhold til legalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af velerhvervede rettigheder først mister evnen til at udløse retsvirkninger fra det tidspunkt, hvor annullationsdommen får retskraft, dvs. *ex nunc*¹¹.

27. Endvidere har annullationen af en afgørelse fra den nationale tilsynsmyndighed, som har ligget til grund for vedtagelsen af en anden forvaltningsakt, ingen indvirkning på eksistensen af den sidstnævnte akt: Annullationen gør det muligt at genoptage proceduren, og den afgørelse, der sidenhen træffes, får alene virkning *ex nunc*¹².

28. Retsinstansernes anvendelse af de ovennævnte kriterier ville indebære, at annullationen af MTR-afgørelsen fra 2008 (hvorved den maksimale sats, som efterfølgende blev anvendt i gennemførelsesafgørelsen, blev fastsat) ikke ville have nogen betydning for den appelsag, som Polkomtel har iværksat til prøvelse af gennemførelsesafgørelsen.

29. Set i lyset af rammedirektivets artikel 4, stk. 1, sidste punktum, ville MTR-afgørelsen fra 2008 fortsat være gyldig, så længe den ikke var blevet annulleret. Dens senere annullation burde således ikke have indvirkning på de MTR-satser, der fandt anvendelse i forholdet mellem Petrotel og Polkomtel fra den dato, hvor aftalen blev ændret af den nationale tilsynsmyndighed, og frem til rettens endelige annullation af MTR-afgørelsen fra 2008. Dette ville imidlertid kunne indebære en begrænsning i adgangen til effektive retsmidler.

11 — Dom afsagt af Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) den 13.11.2012.

12 — Artikel 145, stk. 1, nr. 8, i forvaltningsprocesloven og dom afsagt af Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) den 27.5.2011.

30. Den forelæggende ret har argumenteret for, at for så vidt som der mangler en EU-retlig regulering af konsekvenserne af domme, hvorved afgørelser fra de nationale tilsynsmyndigheder annulleres, må princippet om medlemsstaternes nationale procesautonomi finde anvendelse med den begrænsning, der følger af effektivitetsprincippet, således som det bl.a. kommer til udtryk i rammedirektivets artikel 4, stk. 1. Rettens tvivl opstår, fordi den umiddelbare eksigibilitet – i mangel af en foreløbig foranstaltning som omhandlet i den nævnte bestemmelses sidste punktum – kan være til hinder for adgangen til effektive retsmidler, eftersom denne alene kan sikres ved at forsyne annullationsdommen med tilbagevirkende kraft.

31. På baggrund af det ovenstående har Sąd Najwyższy (øverste domstol) forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 4, stk. 1, første og tredje punktum, i [...] direktiv 2002/21/EF [...] fortolkes således, at hvis en netudbyder anfægter en afgørelse fra den nationale tilsynsmyndighed om afregningssatser for opkaldsterminering i den pågældende udbyders net (MTR-afgørelse), og i tilslutning hertil anfægter en efterfølgende afgørelse fra den nationale tilsynsmyndighed om ændring af en kontrakt mellem MTR-afgørelsens adressat og en anden virksomhed, hvorved der foretages en tilpasning af satserne for afregning af opkaldsterminering i det net, som MTR-afgørelsens adressat udbyder, til de i MTR-afgørelsen fastlagte satser (gennemførelsesafgørelsen), kan den nationale domstol, der har fastslået, at MTR-afgørelsen blev annulleret, henset til artikel 4, stk. 1, fjerde punktum, i direktiv 2002/21 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 artikel 4, stk. 1, første og tredje punktum, i direktiv 2002/21, sammenholdt med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, 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 MTR-afgørelse, der senere blev annulleret?«

III – Sammenfatning af parternes bemærkninger

32. Polkomtel har gjort gældende, at det præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom det er hypotetisk. Den besvarelse, der måtte blive givet, vil endvidere være irrelevant for tvistens afgørelse, og den forelæggende rets tvivl handler mere om virkningerne af MTR-afgørelsen fra 2008 end om gennemførelsesafgørelsen, til trods for at det alene er denne, som er genstand for hovedsagen. Endvidere har retten i første instans ikke foretaget en beskrivelse af de omtvistede nationale bestemmelser, hvorfor artikel 94 i Domstolens procesreglement er blevet tilsidesat.

33. Efter Polkomtels opfattelse rejser Sąd Najwyższy (øverste domstol) spørgsmål, som rækker ud over tvistens rammer, eftersom de vedrører den procedure, som UKE skulle have fulgt efter annullationen af gennemførelsesafgørelsen, alt afhængig af, hvilken begrundelse annullationen blev støttet på, samt de eventuelle søgsmål, der måtte blive anlagt mellem de involverede virksomheder. Polkomtel har ligeledes kritiseret den forelæggende ret for ikke at have analyseret de mulige følgevirkninger af fortolkningen af processuelle regler. Polkomtel har hævdet, at der ikke findes nogen rimelig begrundelse for at fortolke første og tredje punktum i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, således, at den nationale ret, efter at have fastslået, at MTR-afgørelsen fra 2008 skulle annulleres, ikke kan annullere gennemførelsesafgørelsen, henset til ordlyden i den nævnte bestemmelses sidste punktum, og at virkningerne af dommen skal bedømmes i overensstemmelse med de materielle bestemmelser i national ret.

34. UKE har fremhævet, at der, til trods for at MTR-afgørelsen fra 2008 er blevet annulleret, fortsat påhviler Polkomtel en forpligtelse til at fastsætte sine satser i forhold til de afholdte udgifter, således som selskabet er blevet pålagt ved en anden afgørelse af 19. juli 2009 (herefter »SMP-afgørelsen«), som er endelig.

35. UKE har anført, at MTR-afgørelsen fra 2008 var gældende på det tidspunkt, hvor gennemførelsesafgørelsen blev truffet. Annullationen heraf indebærer ikke direkte, at gennemførelsesafgørelsen annulleres, eftersom den anfægtede afgørelse i henhold til sidste punktum i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, er gyldig, medmindre der træffes foreløbige foranstaltninger. Såvel MTR-afgørelsen fra 2008 som gennemførelsesafgørelsen kunne henføres under denne bestemmelse.

36. Det er efter UKE's opfattelse rimeligt, at annullationen af en afgørelse truffet af den nationale tilsynsmyndighed får virkning ex nunc, i overensstemmelse med retslitteraturen og fast retspraksis. Det forhold, at en administrativ afgørelse, som har ligget til grund for en anden senere afgørelse, kendes ugyldig, indebærer ikke nødvendigvis, at sidstnævnte afgørelse automatisk er ugyldig, men giver derimod parterne lov til at begære sagen genoptaget i henhold til den polske forvaltningsproceslovs artikel 145, stk. 1, nr. 8.

37. For så vidt angår den bestemmelse (tredje punktum i rammedirektivets artikel 4, stk. 1), hvorefter appeldomstolen skal tage stilling til »sagens omstændigheder«, har UKE gjort gældende, at dommen har virkning ex nunc. Appeldomstolen kan under hensyntagen til parternes anbringender og de fremførte beviser træffe en afgørelse om sagens realitet, som har indvirkning på indholdet af den anfægtede administrative afgørelse, og som således erstatter denne.

38. Det er UKE's opfattelse, at retten ikke skal begrænse sig til at kende gennemførelsesafgørelsen ugyldig som følge af den forudgående annullation af MTR-afgørelsen fra 2008, men at den derimod skal analysere realitetsspørgsmålene og træffe en afgørelse vedrørende satsberegningen med udgangspunkt i de omkostninger, som Polkomtel reelt har afholdt. Polkomtel har nemlig fortsat denne forpligtelse i henhold til SMP-afgørelsen, også selv om MTR-afgørelsen fra 2008 er blevet annulleret.

39. UKE har således foreslået, at det præjudicielle spørgsmål besvares således, at annullationen af MTR-afgørelsen fra 2008 ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag for at erklære gennemførelsesafgørelsen ugyldig, eftersom den nationale appeldomstol skal bedømme samtlige aspekter af sagens omstændigheder.

40. Petrotel har anført, at UKE's afgørelser efter polsk ret er umiddelbart eksigible, om end det i henhold til den civile retsplejelov er muligt at træffe foreløbige foranstaltninger, hvis der foreligger risiko for væsentlige skader, eller der kan opstå uoprettelige følgevirkninger. Det er ikke nødvendigt at annullere den anfægtede administrative afgørelse med tilbagevirkende kraft for at sikre appellans adgang til effektive retsmidler, og det ville i øvrigt kunne være i strid med retssikkerheden samt have negative konsekvenser for interesserede tredjeparter.

41. Petrotel har som besvarelse af det præjudicielle spørgsmål foreslået, at rammedirektivets artikel 4, stk. 1, fortolkes således, at når en netudbyder anfægter en MTR-afgørelse og derefter anfægter gennemførelsesafgørelsen herfor, kan den nationale rets konstatering af, at MTR-afgørelsen var blevet kendt ugyldig efter vedtagelsen af gennemførelsesafgørelsen, ikke anvendes som grundlag for at annullere den sidstnævnte afgørelse.

42. Efter den polske regerings opfattelse er reglen om, at den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse er umiddelbart eksigibel (rammedirektivets artikel 4, stk. 1, sidste punktum), ikke til hinder for, at den appelretten trufne afgørelse, hvorved den pågældende afgørelse annulleres, kan have tilbagevirkende kraft, hvilket ligeledes illustreres i samme punktum, hvor der henvises til muligheden for, at den pågældende ret kan beslutte at iværksætte foreløbige foranstaltninger.

43. Det er den polske regerings opfattelse, at det henhører under medlemsstaternes procesautonomi at fastsætte klageinstansernes beføjelser for så vidt angår effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet. Regeringen har redegjort for, at der i polsk ret findes bestemmelser, hvorefter klageinstansen, uanset om den har truffet foreløbige foranstaltninger i forbindelse med sagens anlæggelse, gives beføjelse til at realitetsbehandle sagen med henblik på helt eller delvis at ændre den påklagede afgørelse¹³. Ifølge den retspraksis, der er fastlagt af den polske Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), har annullationsdomme imidlertid virkning *ex nunc*, hvorfor de interesserede parter har adgang til at anlægge erstatningssøgsmål i overensstemmelse med de generelle principper på dette område.

44. Regeringen har tilføjet, at der skal foretages en afvejning mellem effektivitetsprincippet på den ene side og retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning på den anden side. I den foreliggende sag har annullationen af gennemførelsesafgørelsen ikke alene betydning for forholdet mellem UKE og Polkomtel, men ligeledes for den kontrakt, som Polkomtel har indgået med tredjemand (Petrotel), og den afgørelse, der træffes, kan være til fordel for den ene af parterne og til ulempe for den anden.

45. Ud fra disse betragtninger har den polske regering foreslået, at den omtvistede bestemmelse fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at den nationale ret i en situation som den, der er genstand for nærværende sag, kan annullere den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse med tilbagevirkende kraft. Det henhører under den nationale retsorden og retspraksis at fastsætte, hvordan effektiviteten af retten til domstolsprøvelse sikres.

46. Efter Kommissionens opfattelse foreskriver rammedirektivets artikel 4, stk. 1, en ret til effektiv klageadgang ved et uafhængigt organ og fastsætter princippet om umiddelbar eksigibilitet af de nationale tilsynsmyndigheds afgørelser, medmindre der træffes en foreløbig foranstaltning om suspension. Årsagen til, at det er nødvendigt at foreskrive dette, er, at der findes nationale systemer, hvor en anfægtelse ved retsinstanserne af administrative afgørelser indebærer en automatisk udsættelse af gennemførelsen heraf, indtil tvisten er blevet løst.

47. Kommissionen har anført, at den umiddelbare gennemførelse af den anfægtede retsakt alene har midlertidig virkning, mens tvisten behandles og afgøres, og at den ikke begrænser rettens kompetence til at realitetsbehandle sagen. Såfremt afgørelsen annulleres, føres virkningerne af annullationen tilbage til det tidspunkt, hvor afgørelsen blev truffet (virkning *ex tunc*). Hvis klageinstanserne ikke har mulighed for at kræve tilbagebetaling af de beløb, der på uberettiget vis måtte være modtaget som følge af den annullerede afgørelse, vil det være hensigtsmæssigt at anvende den EU-lovgivning, der giver mulighed for at udsætte gennemførelsen.

48. Det henhører under medlemsstaternes procesautonomi at fastslå rækkevidden af virkningerne af den dom, hvorved en afgørelse fra den nationale tilsynsmyndighed annulleres, om end der altid skal tages hensyn til effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet. For at sikre klagemekanismens effektivitet er det efter Kommissionens opfattelse bydende nødvendigt at tillægge annullationsafgørelsen virkning *ex tunc*. En klageprocedure, som ikke giver mulighed for at erklære den nationale tilsynsmyndigheds afgørelser for ugyldige med tilbagevirkende kraft, men alene med fremtidig virkning, ville gøre den rettighed, der er omhandlet i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, illusorisk.

13 — Der henvises til den civile retsplejelovs artikel 479⁶⁴. Jf. punkt 15 i dette forslag til afgørelse.

IV – Analyse

A – Formaliteten vedrørende det præjudicielle spørgsmål

49. Sąd Najwyższy (øverste domstol) har anmodet Domstolen om en fortolkning af rammedirektivets artikel 4, stk. 1, sammenholdt med chartrets artikel 47. Tvisten er opstået som følge af den umiddelbare eksigibilitet af to på hinanden følgende afgørelser fra den nationale tilsynsmyndighed, som blev påklaget, og i forbindelse med hvilke der ikke blev truffet nogen foreløbige foranstaltninger om suspension, men som sidenhen blev annulleret¹⁴.

50. I den første afgørelse (MTR-afgørelsen fra 2008) pålagde den nationale tilsynsmyndighed Polkomtel ikke at overskride maksimale satser for adgang til selskabets net, som fandt anvendelse på alle de udbydere af kommunikationstjenester, der ønskede at benytte sig af nettet. Eftersom Polkomtel ikke nåede at indgå en aftale med en af disse udbydere (nærmere bestemt Petrotel) om ændring af den kontrakt, der regulerede deres forhold, med henblik på at tilpasse den til MTR-afgørelsen fra 2008, fastsatte lederen af UKE i den anden afgørelse (gennemførelsesafgørelsen) – med bindende virkning og på foranledning af Petrotel – den maksimale sats for kontrakten vedrørende Petrotels adgang til Polkomtels net.

51. Eftersom MTR-afgørelsen fra 2008 blev annulleret ved en retsafgørelse, mens klagesagen til prøvelse af gennemførelsesafgørelsen verserede, er Sąd Najwyższy (øverste domstol) i tvivl om, hvorvidt EU-retten (nærmere bestemt rammedirektivets artikel 4, stk. 1) finder anvendelse på tvistens afgørelse. Den forelæggende ret ønsker navnlig at få oplyst, om den senere afgørelse, hvorved MTR-afgørelsen fra 2008 blev erklæret ugyldig, som var eksigibel på det tidspunkt, hvor gennemførelsesafgørelsen blev truffet, i henhold til den nævnte bestemmelse tillader (eller pålægger) den ret, der har kompetence til at bedømme sidstnævnte afgørelse, at annullere den og lade de forpligtelser, som blev afledt heraf i den tid, hvor den var gyldig, bortfalde.

52. Polkomtel har fastholdt, at det præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling af de tidligere angivne grunde¹⁵. Jeg er ikke enig i denne indsigelse, for det rejste spørgsmål er ikke hypotetisk, og den forelæggende rets redegørelse for de retsfor skrifter og omstændigheder, der er relevante for tvisten, har ganske vist været kortfattet, men har været tilstrækkelig til at opnå en forståelse heraf. Den forelæggende ret har henvist til den polske lovgivning samt retspraksis fra landets øverste domstol i forvaltningsretlige sager, idet den nærmere bestemte har citeret to domme fra den nævnte domstol, samt bl.a. forvaltningsproceslovens¹⁶ artikel 145, stk. 1, nr. 8, med henblik på at præcisere den problemstilling, som den står over for. Retten kunne ganske vist have været mere specifik, men det må gentages, at forelæggelsesafgørelsen indeholder de oplysninger, som er nødvendige for at kunne løse tvivlsspørgsmålet, og under forløbet af denne præjudicielle sag har parterne uden vanskelighed fremført deres argumenter for eller imod de respektive standpunkter.

53. Den problemstilling, som Sąd Najwyższy (øverste domstol) henviser til, er tosidet. På den ene side den rent interne, som er afledt af den nationale lovgivning og retspraksis. Ifølge den forelæggende rets redegørelse i nærværende sag har de domme, hvorved den nationale tilsynsmyndigheds afgørelser annulleres, virkning fra det tidspunkt, hvor de bliver afsagt. Når annullationen af en akt sker som følge af annullationen af en anden tidligere akt, for hvilken den førstnævnte er en gennemførelsesafgørelse, er det nødvendigt at genoptage den administrative procedure, hvorefter den endelige afgørelse, der træffes, alene har fremtidig virkning. Konsekvensen er, at virkningen af de akter, der vedtages til fuldbyrdelse af den annullerede afgørelse, forbliver uændrede.

14 — Gennemførelsesafgørelsen blev annulleret ved domme i første og anden instans, og appelsagen vedrørende dommen i anden instans verserer i øjeblikket ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).

15 — Jf. punkt 41 og 42 i dette forslag til afgørelse.

16 — Jf. punkt 12 ovenfor samt fodnote 10 og 11.

54. Sąd Najwyższy (øverste domstol) er i tvivl om, hvorvidt anvendelsen af de nationale bestemmelser er forenelig med EU-retten, når disse fortolkes som anført ovenfor, og det er her, at den anden side af det præjudicielle spørgsmål kommer i spil. Når Domstolen anmodes om en præjudiciel fortolkning af rammedirektivets artikel 4 (og chartrets artikel 47), er det fordi det efter rettens opfattelse kan have betydning for den afgørelse, som den skal træffe i sagen.

55. Anskuet på denne måde kan det præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling. Det er korrekt, at det ved besvarelsen er nødvendigt at filtrere de af den forelæggende ret fremførte argumenter¹⁷, således at der ses bort fra visse af disse som værende mindre relevante. Dette er f.eks. tilfældet med indvirkningen af den forudgående annullation af MTR-afgørelsen fra 2008 på gennemførelsesafgørelsens gyldighed: Det, der er væsentligt, er at fastslå, hvilke virkninger konstateringen af gennemførelsesafgørelsens ugyldighed ville have i lyset af rammedirektivets artikel 4, stk. 1, uanset hvad der på det givne tidspunkt måtte ligge til grund for denne afgørelse. Domstolen kan naturligvis heller ikke blande sig i fortolkningen af polsk ret, eftersom det alene er de nationale domstole, som har kompetence hertil.

B – Klagemekanismerne i rammedirektivets artikel 4, stk. 1

56. Jeg vil indledningsvis afgrænse tvisten ved at fokusere på det sidste punktum i rammedirektivets artikel 4, stk. 1.

57. Domstolen har tidligere haft lejlighed til at fortolke¹⁸ denne bestemmelse og har i denne forbindelse fastslået, at den »udspringer af princippet om effektiv retsbeskyttelse, i henhold til hvilket det tilkommer medlemsstaternes domstole at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten«¹⁹. Domstolen har ligeledes bemærket, at »[i] det tilfælde, som er omhandlet i rammedirektivets artikel 4, er medlemsstaterne således forpligtet til at fastsætte retsmidler ved et judicielt organ med henblik på at beskytte de rettigheder, som tilkommer brugerne og virksomhederne i medfør af Unionens retsorden«. Den har endvidere udtalt sig om overholdelsen af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse i andre sager vedrørende elektronisk kommunikation, uden at den har taget stilling til rækkevidden og virkningen af klageinstansens afgørelser²⁰.

58. Det sidste punktum i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, vedrører blot endnu et aspekt ved den effektive domstolsbeskyttelse, nemlig den foreløbige foranstaltning. Fællesskabslovgiver har forudsat, at de nationale tilsynsmyndigheders afgørelser kan suspenderes²¹ af de domstole (eller andre »klageinstanser, som er uafhængige af de involverede parter«), ved hvilke de er blevet anfægtet, mens der afventes en endelig dom. Det tilføjes endvidere, at den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse

17 — En nærlæsning af forelæggelsesafgørelsen afslører, at Sąd Najwyższys (øverste domstols) tvivlrådighed rækker videre end umiddelbart antaget. Det handler reelt om, i hvor vidt omfang der kan udøves domstolskontrol med de nationale tilsynsmyndigheders aktiviteter. At denne problemstilling er genstand for debat, bevidnes ved, at nogle af parterne i deres anbringender har slået til lyd for, at den nationale ret skal afsige en dom, som afgør realitetsspørgsmålet (dvs. korrektionen af de pålagte maksimale satser i forhold til Polkomtels omkostninger), enten ved at forkaste appellen endeligt eller ved at give gennemførelsesafgørelsen et specifikt indhold, som binder samtlige parter.

18 — Dens udtalelser har til tider været meget flygtige. Således omhandler dom af 6.10.2010, Base m.fl. (C-389/08, EU:C:2010:584, præmis 29), og af 17.9.2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 54), de betingelser, som de nationale tilsynsmyndigheder skal opfylde, samt hvordan deres afgørelser er omfattet af en effektiv domstolsbeskyttelse. I dom af 13.7.2006, Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463), fokuserede Domstolen på klageinstansens adgang til bestemte fortrolige dokumenter for at kunne afsige dom om sagens realitet på et tilstrækkeligt grundlag.

19 — Dom af 22.1.2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, præmis 33).

20 — Dom af 21.2.2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103, præmis 30 og 31), og af 22.1.2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, præmis 33 og 34). Disse domme vedrører begrebet »berøres« i den forstand, hvori det er anvendt i rammedirektivets artikel 4.

21 — Jf. herom i punkt 9 ovenfor vedrørende 14. og 15. betragtning til direktiv 2009/140.

fortsætter med at have virkning, såfremt den ikke suspenderes²². Det kan således ikke udledes af dette punktum, sådan som nogle af sagens parter har gjort det, at en (foreløbig) opretholdelse (mens tvisten behandles) af virkningen af den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse udgør en hindring for, at den endelige dom, såfremt afgørelsen annulleres herved, også ugyldiggør virkningerne (som hidtil har været foreløbige) af denne afgørelse, som var under behandling, og ligeledes erklærer disse for retsstridige.

59. Manglen på foreløbige foranstaltninger, som kan hindre den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse i at få virkning, mens tvisten behandles, kan på baggrund af rammedirektivets artikel 4, stk. 1, ikke indebære, at det er umuligt, at den dom, hvorved sagen afsluttes, ikke alene erklærer den anfægtede afgørelse ugyldig, men at konstateringen af ugyldighed derimod gælder for samtlige tidligere og fremtidige virkninger af afgørelsen. Dette er endvidere en logisk følge af ordningen for klager, der indeholder påstande om annullation af forvaltningsakter, og som reguleres af det generelle princip *quod nullum est, nullum effectum producit*. Hvis retten har kompetence til at suspendere forvaltningsakten som en foreløbig foranstaltning, har den i endnu højere grad kompetence til at sikre gennemførelsen af annullationsdommen ved at ophæve virkningerne af den påklagede akt.

60. Det kræves i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, om end fra en anden vinkel, at medlemsstaterne skal sikre, at der i deres retsordener forefindes en »effektiv klagemekanisme« over for nationale tilsynsmyndigheders afgørelser. Dette udtryk gentages i bestemmelsens første og tredje punktum. I sidste punktum tilføjes det, at »[m]edlemsstaterne sikrer, at der tages behørigt hensyn til sagens omstændigheder«.

61. Medlemsstaterne skal således i deres respektive retsordener indføre de lovmæssige foranstaltninger, som er absolut nødvendige for at kunne sikre, at afgørelser af klagesager iværksat til prøvelse af de nationale tilsynsmyndigheders afgørelser på området for elektronisk kommunikation er »effektive«. Rammedirektivet går imidlertid ikke videre end denne formulering og giver således et vist råderum for medlemsstaternes procesautonomi og retslige autonomi, således at det nævnte mål kan forfølges med de midler (i dette tilfælde procesmidler), som hver enkelt medlemsstat finder formålstjenlige.

62. Indebærer kravet om effektivitet i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, at den dom, der afslutter en klagesag ved at annullere en afgørelse fra den nationale tilsynsmyndighed, nødvendigvis skal have virkning *ex tunc*? Dette er i virkeligheden det centrale spørgsmål i forelæggelsesafgørelsen, hvis analysen heraf foretages ud fra en EU-retlig synsvinkel.

63. Da jeg nu har løftet sløret for, at annullationsdommens virkning *ex tunc* ikke bliver svækket af henvisningen til »opretholdelsen« af den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse i mangel af en foreløbig foranstaltning, hvorved den suspenderes (sidste punktum i artikel 4, stk. 1), drejes tvisten således ikke i retning af spørgsmålet om beføjelsen, men derimod den angivelige forpligtelse til med tilbagevirkende kraft at ophæve de foreløbigt opretholdt virkninger.

64. Som jeg tidligere har slået til lyd for, følger det i princippet af logikken i ordningen for klagesager iværksat til prøvelse af den nationale tilsynsmyndigheds afgørelser, at når disse bliver kendt ugyldige af en retsinstans, skal ugyldigheden også gælde for de virkninger, som disse afgørelser har haft, eftersom det retsgrundlag, hvorpå disse virkninger er opstået, er blevet fjernet. Vi har imidlertid at gøre med et generelt kriterium, som tillader visse undtagelser.

22 — I de sprogudgaver, som jeg har konsulteret, fremgår, at det, der opretholdes, er den *effektive virkning* af den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse snarere end dens *gyldighed*. Det fremgår således udtrykkeligt af den portugisiske udgave (»Na pendência do recurso, a decisão da autoridade reguladora nacional mantém-se eficaz«) og på tilsvarende vis af den tyske (»Bis zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens bleibt die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde wirksam«), den engelske (»Pending the outcome of the appeal, the decision of the national regulatory authority shall stand«), den franske (»Dans l'attente de l'issue de la procédure, la décision de l'autorité réglementaire nationale est maintenue«) og den italienske udgave (»In attesa dell'esito del ricorso, resta in vigore la decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione«) (mine fremhævelser). I den spanske udgave står derimod angivet, at den nationale tilsynsmyndigheds afgørelse »seguirá siendo válida« [vedbliver at være gyldig], hvilket ikke er i overensstemmelse med de øvrige sprogversioner, eftersom der her foretages en fejlagtig sidestilling af to forskellige juridiske kategorier, nemlig en retsakts gyldighed og dens virkning.

65. En af undtagelserne (hvis ekstraordinære karakter om nødvendigt bekræfter, hvor almindelig hovedreglen er) går ud på, at retten, såfremt det tillades i den pågældende retsorden, kan træffe afgørelse om, at bestemte virkninger af den annullerede retsakt skal betragtes som bestående²³. Hensynet til bl.a. retssikkerheden, tredjemands rettigheder eller almene interesser kan tale for en opretholdelse af virkningerne af den annullerede retsakt, såfremt den ret, der skal afsige dommen, finder det formålstjenligt, navnlig hvis den umiddelbare effektivitet af den i dommen fastslåede konstatering af ugyldighed medfører alvorlige konsekvenser for disse interesser.

66. En anden logisk undtagelse kan foreligge, når det under klageproceduren ikke er blevet drøftet, om den anfægtede retsakt er ulovlig som følge af dens formål eller indhold, men alene af årsager, der ikke har at gøre med realiteten, det være sig inkompetence hos det organ, der har truffet afgørelsen, eller tilstedeværelsen af mere eller mindre væsentlige fejl af formel karakter. Tages klagen til følge på dette grundlag med den deraf følgende annullation af retsakten, kan domsafsigelsen (igen: Hvis det tillades i en given medlemsstats retsorden) ledsages af en erklæring om opretholdelse af dens virkninger, i det omfang den annullerede retsakt ikke erstattes af en anden retsakt, som er fri for de pågældende fejl, således at der ikke opstår et juridisk tomrum med skadelige følger for den offentlige interesse²⁴. Således ville annullationsdommens virkning i disse tilfælde snarere være fremadrettet end tilbageskuende.

67. Medlemsstaterne kan i deres nationale retsordener give domstolene mulighed for, igen helt ekstraordinært og som følge af alvorlige trusler mod retssikkerhedsprincippet, at begrænse en doms tidsmæssige rækkevidde²⁵. Selv om det logisk er nødvendigt at fastholde den ekstraordinære karakter af denne type retsafgørelser, således at dommes retskraft i almindelighed ikke svækkes²⁶, kan forekomsten af sådanne domme ikke udelukkes og kan endog være berettiget, uden at være til skade for retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

68. Kort sagt er det lige så acceptabelt, at det i henhold til national ret i visse tilfælde er muligt i forbindelse med en påstand om annullation af en forvaltningsakt (eller en offentlig kontrakt) at fratage annullationsdommen dens »naturlige« virkning og erstatte den med en erstatningspligt eller andre alternative foranstaltninger. Denne mulighed er ikke ukendt inden for EU-retten²⁷, og jeg kan ikke se noget til hinder for, at dette ikke skulle kunne overføres til de nationale retsordener i lignende situationer.

23 — Denne beføjelse, som er tildelt Domstolen i forbindelse med direkte søgsmål, er blevet indarbejdet i den primære EU-ret. Det hedder således i artikel 264 TEUF, at »[s]åfremt klagen findes berettiget, erklærer Den Europæiske Unions Domstol den anfægtede retsakt for ugyldig. Domstolen angiver dog, dersom den skønner det nødvendigt, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående« (min fremhævelse).

24 — Navnlig når der er tale om akter af normativ karakter.

25 — Dette er ligeledes tilfældet med EU-lovgivningen. Domstolen har siden sin dom af 8.4.1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56), ved forskellige lejligheder udtalt sig om den tidsmæssige begrænsning af dens dommes retsvirkninger, idet den har bestræbt sig på at forlige retssikkerhedshensyn med de hensyn, der principielt følger af nationale reglers uforenelighed med fællesskabsretten. Jf. generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse Edis (C-231/96, EU:C:1998:134, punkt 15 ff.).

26 — Således udtalte Domstolen i sin dom af 16.7.1992, Legros m.fl. (C-163/90, EU:C:1992:326, præmis 30): »Det bemærkes, at Domstolen kun undtagelsesvis under anvendelse af et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er knæsat i Fællesskabets retsorden, vil finde anledning til at begrænse de retsundergivnes mulighed for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold. [...] Ved afgørelsen af, om en doms tidsmæssige virkning skal begrænses, skal der lægges vægt på, at selv om de praktiske følger af enhver retsafgørelse omhyggeligt må vurderes, kan man dog ikke gå så langt som til at gribe ind i rettens objektivitet og bringe dens fremtidige anvendelse i fare, blot fordi en retsafgørelse kan få virkninger for fortiden (dom af 2.2.1988, sag 24/86, Blaizot, [EU:C:1988:43], præmis 28 og 30)«.

27 — F.eks. i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/66/EF af 11.12.2007 om ændring af Rådets direktiv 89/665/EØF og 92/13/EØF for så vidt angår forbedring af effektiviteten af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter (EUT 2007, L 335, s. 31). Det anerkendes heri (22. betragtning og artikel 2d og 2f), at det i forbindelse med kontrakter, der som udgangspunkt bør betragtes som værende uden virkning som følge af deres ulovlige oprindelse, er muligt for den uafhængige klageinstans, når væsentlige hensyn til almenhedens interesser tilsiger det, at vælge »at anerkende visse af eller alle dens tidsmæssige virkninger«, dvs. at kontraktens virkninger opretholdes, med forbehold af de relevante sanktioner, der måtte blive pålagt, og de skadeserstatninger, der måtte blive tilkendt.

69. Ovenstående betragtninger bekræfter, at effektiviteten af »klagemekanismerne« til prøvelse af nationale tilsynsmyndigheders afgørelser i henhold til rammedirektivets artikel 4, stk. 1, som hovedregel forudsætter, at den dom, hvorved de annulleres, ligeledes ophæver de foreløbige virkninger, der måtte være afledt af disse. Denne regel er imidlertid omfattet af undtagelser som dem, som jeg netop har redegjort for, og indarbejdelsen heraf i national ret tilkommer de enkelte medlemsstater, idet dette til enhver tid skal foregå under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, der gælder for deres procesautonomi.

70. Desuden tilfører påberåbelsen af chartrets artikel 47 intet af betydning (ud over, at den rent tidsmæssigt vanskeligt ville kunne finde anvendelse på en retstilstand, som hidrører fra afgørelser og klagesager, der er truffet og iværksat i henholdsvis 2008 og 2009). Retten til effektive retsmidler, som er sikret i chartret i de tilfælde, der er opregnet i dets artikel 51, foreskriver ikke en entydig løsning på de problemstillinger, der opstår med hensyn til virkningen af de domme, hvorved forvaltningsakter annulleres. Ganske vist er det af denne rettighed muligt at udlede den ovenfor nævnte hovedregel, men denne regel er ikke til hinder for, at de tidligere nævnte undtagelser kan finde anvendelse.

71. Jeg mener, at de øvrige stridsspørgsmål mellem UKE og de to udbydere af kommunikationstjenester, som er berørt af fastsættelsen af maksimale satser (og indvirkningen heraf på deres kontrakter om netadgang), således som det fremgår af de anbringender, som de har fremsat over for Domstolen i forbindelse med den præjudicielle sag, snarere forudsætter en fortolkningsmæssig udredning af national ret end af selve EU-retten. Der er uenighed mellem disse (og den polske regering) om fortolkningen af de nationale retsregler²⁸ og af de øverste polske domstoles retspraksis på det civil- og forvaltningsretlige område. Det tilkommer ikke Domstolen at blande sig i denne debat, da den alene har til opgave at fortolke EU-retten.

72. Mit forslag til besvarelse af det præjudicielle spørgsmål går – i overensstemmelse med mine fremførte betragtninger – ud på at præcisere betydningen af rammedirektivets artikel 4, stk. 1, på en måde, som på én og samme tid er brugbar for den forelæggende ret, men som ikke griber ind i rettens egne kompetencer til at fortolke national ret.

73. Ud fra denne synsvinkel er det hensigtsmæssigt at dele besvarelsen op, således at det, der angår bestemmelsens første punktum (hvor i medlemsstaterne pålægges at sikre, at der findes »effektive mekanismer« til at anfægte de nationale tilsynsmyndigheders afgørelser på området for elektronisk kommunikation), holdes adskilt fra det, der angår det sidste punktum (hvorefter den anfægtede afgørelse i tilfælde af en klagesag opretholder sin virkning, medmindre den suspenderes af klageinstansen).

74. For så vidt angår det første punktum i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, indebærer såvel dets indhold som den ret til effektive retsmidler, der ligger til grund for bestemmelsen, at klageinstanserne kan annullere de afgørelser fra de nationale tilsynsmyndigheder, som de har til opgave at bedømme, og at de kan udstrække ugyldighedsvirkningen af deres dom til at omfatte de virkninger, som afgørelserne allerede måtte have afstedkommet.

28 — Uoverensstemmelserne drejer sig navnlig om, hvilken rolle de civile retsplejeregler (artikel 479⁶³, artikel 479⁶⁴ og artikel 365, stk. 1) og reglerne i forvaltningsprocesloven (artikel 145, stk. 1) spiller i forbindelse med en dom, hvorved en forvaltningsakt annulleres, når det er nødvendigt at træffe en anden afgørelse til erstatning herfor, og der til dette formål skal indledes en ny procedure. Parterne er ej heller enige om, hvilken indvirkning annullationen af MTR-afgørelsen fra 2008 kan have på gennemførelsesafgørelsen, eller hvad der nøjagtigt blev lagt til grund for annullationen af den førstnævnte afgørelse (idet der både kan være tale om den formelle fejl bestående i manglende høring, den uberettigede anvendelse af den ekstraordinære mekanisme i den polske telekommunikationslov, og det manglende retsgrundlag efter annullationen af MTR-afgørelsen fra 2008). Endelig har UKE tilføjet yderligere en faktor, der ikke er anført som relevant i forelæggelsesafgørelsen, nemlig den nye SMP-afgørelse, der er truffet efter gennemførelsesafgørelsen.

75. Med hensyn til den samme bestemmelses sidste punktum er den foreløbige opretholdelse af virkningen af de nationale tilsynsmyndigheders afgørelser, for så vidt som de ikke suspenderes af klageinstanser, forenelig med, at en senere annullation af disse afgørelser ex tunc omfatter de virkninger, som de måtte have afstedkommet.

76. Ingen af de to punktum i bestemmelsen er imidlertid til hinder for, at annullationen af de nationale tilsynsmyndigheders afgørelser – når det er tilladt i henhold til national ret – rent undtagelsesvis alene kan tillægges virkning ex nunc, såfremt klageinstansen finder det formålstjenligt på grund af tvingende hensyn til retssikkerheden og beskyttelsen af den berettigede forventning, for at sikre tredjemandes rettigheder eller i almenhedens interesse.

77. Der bør knyttes en kommentar til det tredje punktum i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, om end det ikke er tvingende nødvendigt at medtage den i dommens konklusion. Det foreskrives i bestemmelsen, at klageinstansen skal tage behørigt hensyn til »sagens omstændigheder«. Hvis den råder over tilstrækkelige oplysninger til at foretage en bedømmelse, vil der være grundlag for, at den realitetsbehandler sagen, enten ved at give klageren medhold eller forkaste de respektive påstande. Det tilkommer imidlertid klageinstansen at vurdere, om den ved sagens afslutning har tilstrækkelige vurderings- og beviselementer til at kunne træffe afgørelse herom. Dens domsafsigelse kan i sager som den foreliggende bl.a. støttes på, at den omtvistede afgørelse savner retsgrundlag²⁹.

78. Hvis den forelæggende ret med andre ord er enig med retten i første instans og appelretten i, at MTR-afgørelsen fra 2008 ud fra en materiel synsvinkel udgjorde en nødvendig forudsætning for gennemførelsesafgørelsens indhold, forstået på den måde, at annullationen af den første afgørelse nødvendigvis måtte medføre, at den anden afgørelse også blev annulleret, vil denne handling ikke være i strid med det tredje punktum i rammedirektivets artikel 4, stk. 1.

79. Såfremt det i henhold til national ret er muligt at træffe en ny afgørelse som erstatning for den annullerede afgørelse, efter at den nationale tilsynsmyndighed har genoptaget den respektive procedure, udgør den nævnte bestemmelse heller ikke nogen hindring for, at den nye og nu retligt overensstemmende maksimale sats anvendes til at beregne opgørelserne for de forløbne perioder, i givet fald med de relevante restopkrævninger eller tilbagebetalinger. Dette ville være et legitimt valg, samtidig med at det også ville være i overensstemmelse med indholdet i rammedirektivets artikel 4, stk. 1, tredje punktum, og det ville hindre, at de mulige økonomiske konsekvenser af konstateringen af ugyldighed kunne føre til et erstatningssøgsmål.

V – Forslag til afgørelse

80. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt den af Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), som følger:

»1) Artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet), sammenholdt med retten til effektive retsmidler, indebærer, at

— klageinstanser kan annullere de afgørelser fra de nationale tilsynsmyndigheder, som det tilkommer dem at bedømme, og de kan udstrække ugyldighedsvirkningen af annullationsdommen til at omfatte de virkninger, som afgørelserne allerede måtte have afstedkommet

29 — Henvisningen til »sagens omstændigheder« er på ingen måde til hinder for, at klageinstansens kontrol begrænses til de formelle fejl, der er afgørende for aktens ugyldighed, uden at det er nødvendigt at foretage sig yderligere. Hvis der ved udfærdigelsen af den pågældende akt f.eks. er set bort fra væsentlige formaliteter, kan denne fejl være tilstrækkelig til at erklære akten ugyldig.

- den foreløbige opretholdelse af virkningen af de nationale tilsynsmyndigheders afgørelser er, for så vidt som de ikke suspenderes af klageinstanserne, forenelig med, at en senere annullation af disse afgørelser *ex tunc* omfatter de virkninger, som de måtte have afstedkommet.
- 2) Når det er tilladt i henhold til national ret, er det rent undtagelsesvis muligt alene at tillægge annullationen af de nationale tilsynsmyndigheders afgørelser virkning *ex nunc*, såfremt klageinstansen finder det formålstjenligt på grund af tvingende hensyn til retssikkerheden og beskyttelsen af den berettigede forventning, for at sikre tredjemands rettigheder eller i almenhedens interesse.«