



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 14 juni 2016¹

Zaak C-231/15

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
Petrotel sp. z o.o. w Płocku
tegen
Polkomtel sp. z o.o.**

[verzoek van de Sąd Najwyższy (hooggerechtshof, Polen) om een prejudiciële beslissing]

„Elektronische-communicatienetwerken en -diensten — Richtlijn 2002/21/EG — Artikel 4, lid 1 — Beslissing van een nationale regelgevende instantie — Beslechting van een geschil tussen netwerkaanbieders — Gevolgen van de nietigverklaring van een beslissing van een nationale regelgevende instantie — Recht op een doeltreffende voorziening in rechte — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Artikel 47 — Draagwijdte van de rechterlijke beslissing”

1. De Sąd Najwyższy (hooggerechtshof van Polen) verzoekt het Hof om een antwoord op zijn twijfels over de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2002/21/EG tot vaststelling van een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten.²
2. De prejudiciële vraag wordt voorgelegd in het kader van een beroepsprocedure tegen een beslissing van de Poolse autoriteit inzake elektronische communicatie.³ In essentie wenst de verwijzende rechter te vernemen of de uitspraak van de nationale rechter die deze bestuurlijke beslissing nietig verklaart volgens de Kaderrichtlijn *ex tunc* (dat wil zeggen, vanaf het moment waarop de beslissing door de NRI werd genomen) of *ex nunc* werkt (dat wil zeggen, vanaf de datum van de uitspraak).
3. In deze prejudiciële procedure draait het dus om de uitvoerbaarheid van handelingen van de NRI voor de elektronischecommunicatiesector en de werking van rechterlijke uitspraken die dergelijke handelingen nietig verklaren. In het hoofdgeding vielen bovendien twee relevante omstandigheden samen: a) de werking van de beslissing van de NRI was niet bij voorlopige voorziening geschorst zodat de beslissing onmiddellijk uitvoerbaar was⁴, en b) de beslissing verplichtte tot wijziging van de contracten die de betrekkingen tussen twee telecommunicatiebedrijven regelden.

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 (PB 2002, L 108, blz. 33; hierna: „Kaderrichtlijn”).

3 — De zogenoemde „dienst Elektronische Communicatie” (hierna afgekort als „UKE”). Voor dergelijke instanties wordt meestal de term „nationale regelgevende instantie” of „nationale regelgevende autoriteit” gebruikt. Er kunnen verschillen bestaan tussen deze twee termen, maar voor de doeleinden van deze conclusie zijn de begrippen vergelijkbaar. Hierna gebruik ik de afkorting „NRI”.

4 — Dit is de algemene regel in rechtssystemen die het vermoeden van rechtmatigheid van bestuurshandelingen kennen. Dit vermoeden gaat veelal gepaard met de onmiddellijke uitvoerbaarheid van deze handelingen (dat is ook het geval bij artikel 4 van de Kaderrichtlijn, zoals we hierna zullen zien). Hun werking kan echter worden geschorst door de rechter waarbij beroep tegen de handeling is ingesteld.

4. Het probleem lijkt verder te worden gecompliceerd door het feit dat de Sąd Najwyższy zich niet kan verenigen met de rechtspraak van de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter). Deze rechtspraak houdt in dat de nietigverklaring van een bestuurshandeling waarvan de werking niet is geschorst, alleen rechtsgevolgen heeft vanaf de datum van de desbetreffende uitspraak. De eerdere gevolgen van de toepassing van de niet geschorste, maar later nietig verklaarde handeling blijven dus in stand. De Sąd Najwyższy vraagt zich af of deze rechtspraak verenigbaar is met het beginsel van doeltreffendheid van artikel 4 van de Kaderrichtlijn en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

5. De prejudiciële vraag stelt nieuwe aspecten aan de orde die betrekking hebben op de toepassing van de in artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn bedoelde beroepsmechanismen en, in het bijzonder, de draagwijdte die krachtens deze bepaling moet worden toegekend aan uitspraken waarbij een beslissing van een NRI nietig wordt verklaard. Als ik mij niet vergis, heeft het Hof zich nog niet eerder uitgesproken over deze aspecten.

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

1. Kaderrichtlijn

6. Overweging 12 luidt als volgt:

„Elke partij die voorwerp is van een besluit van een nationale regelgevende instantie, moet het recht hebben in beroep te gaan bij een lichaam dat onafhankelijk is van de betrokken partijen, bijvoorbeeld bij een rechtbank. Voorts moet iedere onderneming die van mening is dat haar verzoeken om het verlenen van de rechten voor het installeren van faciliteiten niet in overeenstemming met de in deze richtlijn vervatte beginselen worden behandeld, het recht hebben om tegen dergelijke besluiten in beroep te gaan. Deze beroepsprocedure laat de bevoegdheidsverdeling binnen nationale rechtsstelsels of de rechten van rechtspersonen of natuurlijke personen uit hoofde van het nationale recht onverlet.”

7. Artikel 4, lid 1, bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat er op nationaal niveau doeltreffende regelingen voorhanden zijn krachtens welke iedere gebruiker of onderneming die elektronischecomunicatienetwerken en/of -diensten aanbiedt, die door een beslissing van een nationale regelgevende instantie 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, bezit de nodige deskundigheid om zijn taken effectief 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. In afwachting van de uitkomst van het beroep wordt de beslissing van de nationale regelgevende instantie gehandhaafd, behalve wanneer overeenkomstig het nationaal recht voorlopige maatregelen worden verleend.”⁵

5 — Dit zijn de bewoordingen van richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecomunicatienetwerken en -diensten, richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecomunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, en richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronischecomunicatienetwerken en -diensten (PB 2009, L 337, blz. 37).

2. Richtlijn 2009/140

8. De overwegingen 14 en 15 luiden als volgt:

„(14) Om de marktdeelnemers rechtszekerheid te bieden, moeten de beroepsinstanties hun taken effectief uitoefenen; met name moeten de beroepsprocedures niet al te lang zijn. Voorlopige maatregelen die de gevolgen van het besluit van een [NRI] schorsen, dienen alleen in dringende gevallen te worden verleend om te voorkomen dat de partij die om dergelijke maatregelen verzoekt ernstige en onherstelbare schade wordt toegebracht en indien dit noodzakelijk is met het oog op het verkrijgen van een belangenevenwicht.

(15) De manier waarop beroepsinstanties voorlopige maatregelen hebben toegepast om besluiten van de [NRI's] te schorsen loopt nogal uiteen. Om de verschillende benaderingen meer op elkaar af te stemmen moet een gemeenschappelijke norm worden gehanteerd die spoort met de communautaire rechtspraak. [...]”

3. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

9. In artikel 47, eerste alinea, wordt bepaald:

„Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.”

B – *Nationaal recht*

1. Telecommunicatiewet⁶

10. Volgens artikel 40 kan het hoofd van de dienst Elektronische Communicatie (hierna: „hoofd van de UKE”) onder de in artikel 25, lid 4, genoemde voorwaarden een netwerkaanbieder met aanmerkelijke marktmacht bij beslissing verplichten zijn tarieven voor de toegang tot telecommunicatiediensten te baseren op de door hem gemaakte kosten.

11. In artikel 206, lid 2 aa, van de wet is bepaald dat de beslissingen van de voorzitter van de UKE onmiddellijk uitvoerbaar zijn.

2. Wetboek bestuursprocesrecht

12. Artikel 145, lid 1, („heropening van de procedure”) bepaalt:

„Nadat een definitieve beslissing is genomen, wordt de procedure heropend indien is voldaan aan de volgende voorwaarden:

[...]

8) De beslissing is genomen op grond van een ander besluit of op grond van een rechterlijke uitspraak die is vernietigd of gewijzigd.”

6 — In de redactie geldend ten tijde van de feiten van het hoofdgeding.

13. Artikel 156, lid 1, schrijft het volgende voor:

„Een openbare instantie verklaart een beslissing nietig wanneer deze:

[...]

2) is genomen zonder rechtsgrondslag of een flagrante schending van het recht vormt.

[...]”

3. Wetboek van burgerlijke rechtsvordering

14. Artikel 479⁶³ bepaalt dat een gerecht, op verzoek van degene die beroep tegen een beslissing heeft ingesteld, de tenuitvoerlegging van de beslissing kan schorsen in afwachting van de uitkomst van de procedure, indien er naar het oordeel van het gerecht sprake is van belangrijke risico's of onomkeerbare gevolgen.

15. Artikel 479⁶⁴ bepaalt dat het gerecht, na onderzoek van de zaak, het beroep kan afwijzen of toewijzen. In dit laatste geval wordt de betwiste beslissing geheel of gedeeltelijk nietig verklaard of gewijzigd en doet het gerecht uitspraak over de grond van de zaak.

II – Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vraag

16. Na een vergelijkend onderzoek van de tarieven van Polkomtel sp. z o.o.⁷ (hierna: „Polkomtel”) voor gespreksafgiftediensten in het mobiele telefonienetwerk van Polkomtel⁸ en de beoordeling van de regelmatigheid daarvan, stelde de UKE vast dat er verschillen waren tussen de MTR-tarieven van Polkomtel en die van andere lidstaten en dat deze tarieven berustten op foutieve berekeningsmethoden.

17. Op 30 september 2008 heeft het hoofd van de UKE een eerste beslissing genomen (hierna: „MTR-beslissing 2008”), waarbij Polkomtel bepaalde maximumtarieven werden opgelegd voor de levering van gespreksafgiftediensten aan andere telecommunicatiebedrijven binnen een bepaald tijdsbestek.

18. Polkomtel is in beroep gekomen tegen de MTR-beslissing 2008 bij de Rejonowy Sąd (districtsrechtbank) van Warschau, die de beslissing bij vonnis van 23 maart 2011 nietig heeft verklaard. Dit vonnis is vervolgens in hoger beroep op 30 januari 2012 bekrachtigd door de Sąd Apelacyjny w Warszawie (gerechtshof, Warschau) en is daarmee in kracht van gewijsde gegaan.⁹

19. Terwijl het beroep tegen de MTR-beslissing 2008 aanhangig was, deed Polkomtel op 4 december 2008 een voorstel aan Petrotel sp. z o.o.¹⁰ (een aanbieder die toegang tot het gespreksafgiftenetwerk van Polkomtel ontvangt tegen betaling van een bepaald tarief) om de MTR-tarieven te wijzigen die waren overeengekomen in de kaderovereenkomst van 21 oktober 1999 waarin het recht van Petrotel op toegang tot het netwerk van Polkomtel is geregeld.

7 — Polkomtel had in Polen een aanmerkelijke marktmacht op de markt van gespreksafgiftediensten in het mobiele telefonienetwerk.

8 — *Mobile termination rates* (hierna: „tMTR-tarieven”).

9 — De gronden voor nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008 hangen samen met het ontbreken van de wettelijk verplichte voorafgaande consultatie.

10 — Hierna: „Petrotel”.

20. Bij gebrek aan overeenstemming met Polkomtel over de aanpassing van het tarief aan de MTR-beslissing 2008 heeft Petrotel op 6 februari 2009 verzocht om tussenkomst van de UKE teneinde de aanpassing van de overeenkomst over de toegang tot het netwerk te bewerkstelligen.

21. Het hoofd van de UKE heeft het geschil tussen Petrotel en Polkomtel beslecht bij beslissing van 17 maart 2009 (hierna: „uitvoeringsbeslissing”), waarbij hij de overeenkomst tussen beide aanbieders heeft aangepast aan de tariefregeling van de MTR-beslissing 2008.

22. Polkomtel is in beroep gekomen tegen de uitvoeringsbeslissing bij de Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (regionale rechtbank van Warschau inzake mededinging en consumentenbescherming) die de beslissing bij vonnis van 26 oktober 2012 nietig heeft verklaard. Samengevat berustte de nietigverklaring onder meer op de grond dat de MTR-beslissing 2008 haar geldigheid in een eerdere procedure had verloren. Aangezien de MTR-beslissing, waaraan de uitvoeringsbeslissing enkel toepassing heeft gegeven, nietig is verklaard, kon zij niet de bron vormen voor de verplichtingen die bij de uitvoeringsbeslissing aan Polkomtel zijn opgelegd.

23. Petrotel en de UKE hebben beide hoger beroep bij de Sąd Apelacyjny w Warszawie ingesteld tegen het vonnis van 26 oktober 2012. Hun beroepen zijn bij arrest van 19 september 2013 afgewezen op in wezen dezelfde gronden als aangegeven door de rechter van eerste aanleg.

24. Naar het oordeel van de Sąd Apelacyjny w Warszawie werkt de nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008 niet enkel voor de toekomst, aangezien in dat geval zowel het recht van de onderneming die de elektronische communicatienetwerken aanbiedt om de MTR-beslissing 2008 te betwisten, als de werking van de uitspraak waarbij het beroep tegen die beslissing is toegewezen, illusoir zouden zijn.

25. Petrotel en de UKE hebben tegen het arrest van de Sąd Apelacyjny w Warszawie beroep in cassatie ingesteld bij de Sąd Najwyższy, die het stellen van een prejudiciële vraag noodzakelijk acht alvorens op het beroep te beslissen.

26. Naar het oordeel van de Sąd Najwyższy waarborgen de uitspraken van de rechters in de twee voorgaande instanties het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 4 van de Kaderrichtlijn en artikel 47 van het Handvest. Hij is echter onzeker of de nationale rechtspraak die waarborg ook biedt. Volgens deze rechtspraak brengen de beginselen van de rechtsstaat en van de bescherming van verworven rechten mee dat de nietigverklaring van een bestuurshandeling eerst leidt tot het verlies van het vermogen rechtsgevolgen te sorteren vanaf het moment waarop de nietigverklaringsuitspraak in werking treedt, dus ex nunc.¹¹

27. Bovendien is de nietigverklaring van een beslissing van een NRI krachtens welke een andere bestuurshandeling is vastgesteld, niet van invloed op deze laatste. De nietigverklaring vormt slechts de grondslag voor heropening van de procedure, en de beslissing die daarna wordt genomen werkt uitsluitend ex nunc.¹²

28. De toepassing van de bovengenoemde beginselen door de rechters zou betekenen dat de nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008 (waarbij het maximumtarief is vastgesteld dat later in de uitvoeringsbeslissing is toegepast) niet van belang zou zijn voor het onderzoek van het beroep van Polkomtel tegen de uitvoeringsbeslissing.

11 — Arrest van de Naczelny Sąd Administracyjny van 13 november 2012.

12 — Artikel 145, lid 1, punt 8, van het wetboek van bestuursprocesrecht en het arrest van de Naczelny Sąd Administracyjny van 27 mei 2011.

29. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, laatste volzin, van de Kaderrichtlijn blijft de MTR-beslissing 2008 van kracht zolang zij niet is nietig verklaard. De latere nietigverklaring mag daarom geen gevolgen hebben voor de MTR-tarieven die worden toegepast op de betrekking tussen Petrotel en Polkomtel vanaf de datum waarop de overeenkomst is aangepast door de NRI en de definitieve nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008 door de rechter. Dit kan echter worden beschouwd als een beperking van het beginsel van een doeltreffende voorziening in rechte.

30. De verwijzende rechter redeneert dat, bij gebreke van een Unierechtelijke regeling van de gevolgen van uitspraken die een beslissing van een NRI nietig verklaren, het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten geldt, met als grens het beginsel van doeltreffendheid, dat is weerspiegeld in artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn. Wanneer een voorlopige voorziening als bedoeld in deze bepaling ontbreekt, ontstaan er volgens de verwijzende rechter uitleggingstwijfels, omdat de onmiddellijke uitvoerbaarheid het recht op een doeltreffende voorziening in rechte kan ondermijnen. Dat recht wordt immers alleen gewaarborgd als aan de nietigverklaringsuitspraak terugwerkende kracht wordt verleend.

31. Op grond van de bovenstaande overwegingen heeft de Sąd Najwyższy de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 4, lid 1, eerste en derde volzin, van richtlijn 2002/21/EG [...] aldus worden uitgelegd dat een nationale rechter, ingeval een onderneming die elektronischecomunicatienetwerken 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 (MTR-beslissing) en vervolgens tegen de daaropvolgende beslissing van de [NRI] waarbij de overeenkomst tussen de adressaat van de MTR-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 MTR-beslissing overeenkomen met de tarieven in die MTR-beslissing (uitvoeringsbeslissing), na nietigverklaring van de MTR-beslissing de uitvoeringsbeslissing niet nietig kan verklaren in het licht van artikel 4, lid 1, vierde volzin, van richtlijn 2002/21 en de belangen die voor de door de uitvoeringsbeslissing begunstigde onderneming voortvloeien uit het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, of moet artikel 4, lid 1, eerste en derde volzin, van richtlijn 2002/21 juncto artikel 47 van het Handvest van de grondrechten 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 beslissing van de [NRI] waarbij de verplichtingen in de nadien nietig verklaarde beslissing ten uitvoer zijn gelegd?”

III – Samenvatting van de standpunten van de partijen

32. Polkomtel stelt dat de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is, daar het een hypothetische vraag betreft. Het eventuele antwoord daarop zou bovendien niet van belang zijn voor de beslechting van het geschil. De twijfels van de verwijzende rechter hebben meer te maken met de gevolgen van de MTR-beslissing 2008 dan met de uitvoeringsbeslissing, die echter het enige voorwerp van het hoofdgeding is. Bovendien stelt Polkomtel dat de verwijzende rechter de nationale regeling in kwestie niet heeft uiteengezet en daarom inbreuk heeft gemaakt op artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

33. Volgens Polkomtel gaat de Sąd Najwyższy de grenzen van het geschil te buiten door kwesties aan de orde te stellen die betrekking hebben op de door de UKE te volgen procedure na de nietigverklaring van de uitvoeringsbeslissing, afhankelijk van de grond voor de nietigverklaring, en de eventuele rechtsvorderingen tussen de twee betrokken ondernemingen. Polkomtel stelt tevens dat de verwijzende rechter de mogelijke consequenties van de uitlegging van procesrechtelijke regels niet heeft

onderzocht. Volgens Polkomteltel bestaan er geen aanvaardbare redenen om de eerste en de derde volzin van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn aldus uit te leggen dat de nationale rechter na de nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008 niet de uitvoeringsbeslissing nietig kan verklaren overeenkomstig de letterlijke bewoordingen van de laatste volzin van deze bepaling. De effecten van de uitspraak moeten volgens Polkomteltel worden beoordeeld aan de hand van de materiële bepalingen van het nationale recht.

34. De UKE onderstreept dat Polkomteltel ondanks de nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008 nog de verplichting heeft om haar tarieven vast te stellen op basis van de gemaakte kosten, zoals bepaald in een andere beslissing van 19 juli 2009 (hierna: „SMP-beslissing”), die onherroepelijk is geworden.

35. De UKE voert aan dat de MTR-beslissing 2008 geldig was toen de uitvoeringsbeslissing werd genomen. De nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008 leidt niet rechtstreeks tot nietigverklaring van de uitvoeringsbeslissing, omdat de laatste volzin van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn stelt dat de betwiste beslissing gehandhaafd blijft tenzij er voorlopige voorzieningen worden getroffen. Zowel de MTR-beslissing 2008 als de uitvoeringsbeslissing beantwoordde aan deze regel.

36. Volgens de UKE is het redelijk dat de nietigverklaring van een beslissing van de NRI ex nunc werkt, overeenkomstig de vaste rechtsleer en rechtspraak. De nietigverklaring van een beslissing krachtens welke een ander bestuursbesluit is vastgesteld brengt niet noodzakelijkerwijs en automatisch met zich dat dit laatste besluit ook nietig is, maar geeft de partijen de mogelijkheid om heropening van de procedure te verzoeken overeenkomstig artikel 145, lid 1, punt 8, van het wetboek bestuursprocesrecht.

37. Ten aanzien van de bepaling (derde volzin van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn) dat de beroepsinstantie over „de feiten van de zaak” beslist, houdt de UKE vast aan de werking ex nunc van de uitspraak. Op basis van de standpunten van de partijen en het aangevoerde bewijs kan de beroepsinstantie een uitspraak ten gronde doen die inhoudelijke gevolgen heeft voor het betwiste bestuursbesluit en het in feite vervangt.

38. De UKE is van mening dat de rechter zich niet moet beperken tot nietigverklaring van de uitvoeringsbeslissing wegens de eerdere nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008, maar dat hij de feiten van de zaak moet onderzoeken en uitspraak moet doen over de berekening van het tarief op basis van de daadwerkelijk door Polkomteltel gemaakte kosten, aangezien deze verplichting nog steeds op Polkomteltel rust krachtens de SMP-beslissing, ook al is de MTR-beslissing 2008 nietig verklaard.

39. De UKE stelt daarom voor dat de prejudiciële vraag aldus moet worden beantwoord, dat de nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008 onvoldoende grond is voor de nietigverklaring van de uitvoeringsbeslissing aangezien de nationale beroepsinstantie alle feiten van de zaak in aanmerking moet nemen.

40. Petrotel voert aan dat de beslissingen van de UKE krachtens het Poolse recht onmiddellijk uitvoerbaar zijn, ofschoon het wetboek van burgerlijke rechtsvordering de mogelijkheid biedt van voorlopige voorzieningen indien er kans bestaat op aanmerkelijke schade of andere onomkeerbare gevolgen. Om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen voor degene die beroep instelt, is het niet noodzakelijk dat de betwiste bestuurlijke beslissing met terugwerkende kracht nietig wordt verklaard. Dat zou inbreuk kunnen maken op de rechtszekerheid en nadelige gevolgen kunnen meebrengen voor belanghebbende derden.

41. Volgens het door Petrotel voorgestelde antwoord op de prejudiciële vraag moet artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn aldus worden uitgelegd dat, wanneer een onderneming die een netwerk aanbiedt een MTR-beslissing betwist en vervolgens ook de uitvoeringsbeslissing daarvan, het feit dat de MTR-beslissing op enig moment na vaststelling van de uitvoeringsbeslissing is nietig verklaard onvoldoende grond is voor de nationale rechter om ook de uitvoeringsbeslissing nietig te verklaren.

42. De Poolse regering stelt zich op het standpunt dat de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de beslissing van de NRI (artikel 4, lid 1, laatste volzin, van de Kaderrichtlijn) zich er niet tegen verzet dat de uitspraak van de beroepsinstantie waarbij die beslissing nietig wordt verklaard, terugwerkende kracht heeft. Dit wordt onderstreept door de mogelijkheid, die in dezelfde volzin is vermeld, dat deze instantie voorlopige voorzieningen kan treffen.

43. Volgens de Poolse regering valt de afbakening van de bevoegdheid van de beroepsinstanties onder de procedurele autonomie van de lidstaten, mits zij daarbij de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid eerbiedigen. De Poolse regering benadrukt dat de beroepsinstantie volgens bepaalde regels van het Poolse recht bevoegd is om ten gronde te beslissen met geheel of gedeeltelijke wijziging van de betwiste beslissing, ongeacht of er wel of geen voorlopige voorzieningen zijn getroffen in de loop van de procedure.¹³ De rechtspraak van de Naczelny Sąd Administracyjny kent echter gevolgen ex nunc toe aan nietigverklarende vonnissen. Dit laat voor de belanghebbenden de mogelijkheid open om een vordering tot schadevergoeding in te stellen in overeenstemming met de algemene beginselen op dit terrein.

44. De Poolse regering voegt hieraan toe dat het beginsel van doeltreffendheid moet worden afgewogen tegenover het beginsel van rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel. In de omstandigheden van de onderhavige zaak heeft de nietigverklaring van de uitvoeringsbeslissing niet alleen gevolgen voor de betrekking tussen de UKE en Polkomtelt, maar ook voor de overeenkomst van Polkomtelt met een derde (Petrotel). De uiteindelijke uitspraak in deze zaak kan dus voordelig zijn voor een van de partijen bij de overeenkomst en nadelig voor de andere partij.

45. In het licht van deze opmerkingen stelt de Poolse regering voor om het artikel in kwestie aldus uit te leggen dat het zich er niet tegen verzet dat de nationale rechter in omstandigheden zoals die van het hoofdgeding, de beslissing van de NRI met terugwerkende kracht nietig kan verklaren. De wijze waarop de doeltreffendheid van het recht om beroep in te stellen wordt gewaarborgd, behoort tot het terrein van de nationale rechtsorde en de nationale rechtspraak.

46. Volgens de Commissie voorziet artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn in het recht op een doeltreffende voorziening bij een onpartijdige instantie. De bepaling bevestigt tevens het beginsel dat de beslissingen van de NRI onmiddellijk uitvoerbaar zijn, tenzij de uitvoering wordt geschorst bij voorlopige voorziening. Deze bepaling is noodzakelijk omdat er nationale rechtssystemen bestaan waarin de betwisting van bestuurlijke beslissingen bij de rechter gepaard gaat met de automatische schorsing van de uitvoering ervan totdat het geschil is beslecht.

47. De Commissie stelt zich op het standpunt dat de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de betwiste beslissing slechts voorlopige gevolgen produceert tijdens de behandeling en de beslechting van het geschil, zonder dat dit het vermogen van de rechter om zich over de grond van de zaak uit te spreken beperkt. Wordt de beslissing nietig verklaard, dan werkt de ongeldigheid van de beslissing vanaf het moment waarop zij nietig is verklaard (ex tunc). Als de beroepsorganen niet over de mogelijkheid beschikken om terugbetaling te gelasten van krachtens de nietig verklaarde beslissing ten onrechte geïnde bedragen, dan is het volgens de Commissie wenselijk om de Uniewetgeving toe te passen, die schorsing van de uitvoering toestaat.

13 — De Poolse regering verwijst hier naar artikel 479⁶⁴ van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Zie ook punt 15 van deze conclusie.

48. De bepaling van de draagwijdte van de gevolgen van de uitspraak waarbij een beslissing van een NRI nietig wordt verklaard valt onder de procedurele autonomie van de lidstaten, mits zij daarbij de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid in acht nemen. Om de werking van het beroepsmechanisme te waarborgen, moet volgens de Commissie noodzakelijkerwijs terugwerkende kracht worden verleend aan de nietigverklaring. Een beroepsprocedure waarbij de beslissingen van een NRI niet met terugwerkende kracht nietig kunnen worden verklaard, maar alleen voor de toekomst, zou de uitoefening van het in artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn vervatte recht illusoir maken.

IV – Analyse

A – *Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing.*

49. De Sąd Najwyższy verzoekt het Hof om uitlegging van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn in samenhang met artikel 47 van het Handvest. De vraag vloeit voort uit de onmiddellijke uitvoerbaarheid van twee achtereenvolgende beslissingen van de NRI waartegen beroep werd ingesteld zonder dat daarbij hun uitvoering bij voorlopige voorziening werd geschorst, en die uiteindelijk nietig werden verklaard.¹⁴

50. In de eerste beslissing (de MTR-beslissing 2008) legde de NRI aan Polkomtel maximumtarieven op voor de toegang tot het netwerk van Polkomtel, die golden voor alle aanbieders van communicatiediensten die gebruik wilden maken van dit netwerk. Polkomtel kon met een van deze aanbieders (Petrotel) geen overeenstemming bereiken over de aanpassing van de met deze partij gesloten overeenkomst aan de MTR-beslissing 2008. Daarop stelde het hoofd van de UKE in de tweede beslissing (de uitvoeringsbeslissing) het verplichte maximumtarief vast voor de toegang van Petrotel tot het netwerk van Polkomtel.

51. De MTR-beslissing werd bij rechterlijke uitspraak nietig verklaard terwijl het beroep tegen de uitvoeringsbeslissing nog aanhangig was. De verwijzende rechter vraagt zich nu af of het Unierecht (en wel in het bijzonder artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn) van invloed is op de beslechting van het geschil. In het bijzonder wenst de verwijzende rechter te vernemen of op grond van die bepaling de latere nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008, die uitvoerbaar was op het moment waarop de uitvoeringsbeslissing werd vastgesteld, de rechter die bevoegd is om te oordelen over de uitvoeringsbeslissing toestaat (of verplicht) om deze beslissing nietig te verklaren en de daarin neergelegde verplichtingen op te heffen voor het tijdvak waarin de beslissing van kracht was.

52. Polkomtel stelt dat de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is om de hierboven vermelde redenen.¹⁵ Ik deel deze zienswijze niet. De vraag is niet hypothetisch en de verwijzende rechter heeft kort, maar op voldoende begrijpelijke wijze de in het geding zijnde bepalingen en de feiten toegelicht, onder verwijzing naar de Poolse wetgeving en de rechtspraak van de hoogste bestuursrechter van dit land. De verwijzende rechter haalt in het bijzonder twee arresten van deze hoogste bestuursrechter aan en verwijst onder meer naar artikel 145, lid 1, punt 8, van het wetboek bestuursprocesrecht¹⁶, om het vraagstuk toe te lichten. De toelichting had explicieter kunnen zijn, maar de verwijzingsbeschikking bevat, zoals gezegd, de essentiële gegevens die nodig zijn om de kwestie op te lossen. In het kader van deze prejudiciële procedure hebben de partijen bovendien hun standpunten voor of tegen de verschillende opvattingen moeiteloos naar voren gebracht.

14 — De uitvoeringsbeslissing werd in eerste en tweede aanleg nietig verklaard; het beroep tegen de tweede uitspraak is aanhangig bij de Sąd Najwyższy.

15 — Zie de punten 41 en 42 van deze conclusie.

16 — Zie punt 12 hierboven en de voetnoten 10 en 11.

53. Het probleem dat de Sąd Najwyższy voorlegt heeft twee invalshoeken. In de eerste plaats is dat een puur binnenlandse invalshoek op basis van de nationale wetgeving en rechtspraak. Volgens de beschrijving van de verwijzende rechter werkt de nietigverklaring van een beslissing van een NRI vanaf het moment van de desbetreffende uitspraak. Als de nietigverklaring van een beslissing berust op de nietigverklaring van een eerdere beslissing, die door de betrokken beslissing ten uitvoer wordt gelegd, dan moet de bestuursrechtelijke procedure worden heropend. De einduitspraak in de heropende procedure werkt uitsluitend voor de toekomst. Als resultaat hiervan blijven de gevolgen van de handelingen die verricht zijn op de voet van de nietig verklaarde beslissing intact.

54. De Sąd Najwyższy twijfelt eraan of de toepassing van de nationale regels, uitgelegd in de hierboven bedoelde zin, verenigbaar is met het Unierecht. Dit is de tweede invalshoek van de gestelde vraag. De verwijzende rechter verzoekt het Hof om uitlegging van artikel 4 van de Kaderrichtlijn (en artikel 47 van het Handvest) omdat die uitlegging naar zijn mening van invloed kan zijn op de uitspraak die hij moet doen.

55. In dit licht bezien is de prejudiciële vraag ontvankelijk. Bij de beantwoording daarvan zullen de argumenten die zijn aangedragen door de verwijzende rechter moeten worden gefilterd¹⁷, waarbij sommige argumenten als minder relevant ter zijde kunnen worden gelaten. Dat geldt onder meer voor het argument dat betrekking heeft op de invloed die de nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008 heeft op de geldigheid van de uitvoeringsbeslissing. Het gaat hier immers om de vraag welke gevolgen verbonden zijn aan de nietigverklaring van de uitvoeringsbeslissing in het licht van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn, ongeacht de gronden waarop die nietigverklaring berust. Het Hof kan zich uiteraard ook niet bezighouden met de uitlegging van het Poolse recht. Die bevoegdheid komt uitsluitend toe aan de nationale rechter.

B – Mechanismen om beroep in te stellen, als bedoeld in artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn.

56. Bij de inhoudelijke analyse van het geschil ga ik allereerst in op de laatste volzin van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn.

57. Het Hof heeft eerder de gelegenheid gehad om zich uit te spreken over de uitlegging van dit artikel¹⁸ en heeft daarbij verklaard dat het artikel „een uitdrukking vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, krachtens hetwelk de rechterlijke instanties van de lidstaten de rechterlijke bescherming dienen te verzekeren van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontnemen”.¹⁹ Het Hof heeft ook aangegeven dat „[i]n het in artikel 4 van de Kaderrichtlijn bedoelde geval [...] de lidstaten ter bescherming van de rechten die de gebruikers en de ondernemingen aan de communautaire rechtsorde ontnemen, [moeten] voorzien in de mogelijkheid om beroep in te stellen bij een rechterlijke instantie”. Het heeft zich ook uitgesproken over de eerbiediging van het beginsel van een doeltreffende voorziening in rechte in andere zaken op het gebied van elektronische communicatie, zonder echter in te gaan op de draagwijdte en de gevolgen van de beslissingen van de beroepsinstantie.²⁰

17 — Bij lezing van de verwijzingsbeschikking blijkt dat de twijfels van de Sąd Najwyższy een grotere draagwijdte hebben dan op het eerste gezicht lijkt. Het gaat in feite om de vraag hoe ver de rechterlijke toetsing van handelingen van de NRI's mag gaan. Dit is duidelijk een onderwerp van discussie, zoals blijkt uit het feit dat een van de partijen heeft bepleit dat de nationale rechter een uitspraak ten gronde doet (dat wil zeggen, over de juistheid van de opgelegde maximumtarieven op basis van de door Polkomtel gemaakte kosten), hetzij door het beroep definitief af te wijzen, hetzij door de uitvoeringsbeslissing van een specifieke, voor alle partijen bindende inhoud te voorzien.

18 — Bij sommige gelegenheden heeft het Hof zich zeer oppervlakkig uitgesproken. Het arrest van 6 oktober 2010, Base e.a. (C-389/08, EU:C:2010:584, punt 29), en het arrest van 17 september 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, punt 54), betreffen de voorwaarden waaraan de NRI's moeten voldoen en geven aan dat tegen de besluiten van deze instanties effectief beroep moet kunnen worden ingesteld. Het arrest van 13 juli 2006, Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463), concentreerde zich op de toegang van de beroepsinstantie tot vertrouwelijke documenten om een uitspraak ten gronde te kunnen doen op basis van alle nodige informatie.

19 — Arrest van 22 januari 2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24), punt 33.

20 — Arrest van 21 februari 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103), punten 30 en 31; arrest van 22 januari 2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24), punten 33 en 34. Deze uitspraken houden verband met het begrip „getroffen” in de zin van artikel 4 van de Kaderrichtlijn.

58. De laatste volzin van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn betreft louter een ander facet van het beginsel van een doeltreffende voorziening in rechte, namelijk de voorlopige voorziening. De communautaire wetgever hanteert het uitgangspunt dat de gevolgen van een beslissing van de NRI in afwachting van de definitieve uitspraak geschorst kunnen worden²¹ door een rechtbank (of een ander „lichaam van beroep dat onafhankelijk is van de betrokken partijen”) waarbij beroep is ingesteld tegen de beslissing. De wetgever voegt hieraan toe dat de beslissing van de NRI van kracht blijft voor zover deze niet is geschorst.²² Uit deze volzin valt dus niet af te leiden, zoals sommige partijen bij deze procedure aanvoeren, dat de handhaving (dat wil zeggen, de voorlopige handhaving tijdens de behandeling van het geschil) van de beslissing van de NRI verhindert dat de einduitspraak die de beslissing nietig verklaart, ook de (tot dan toe voorlopige) gevolgen van die beslissing, die sub indice was, opheft en eveneens onrechtmatig verklaart.

59. Wanneer er geen voorlopige voorzieningen zijn getroffen die de uitvoering van de beslissing stopzetten tijdens de behandeling van het geschil, kan dat in het licht van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn niet verhinderen dat de einduitspraak niet alleen de betwiste beslissing nietig verklaart, maar deze nietigverklaring ook uitbreidt tot alle historische en toekomstige gevolgen van de beslissing. Dit is ook de logische achtergrond van het systeem van beroepsprocedures waarbij nietigverklaring van bestuurshandelingen kan worden gevorderd en de algemene regel *quod nullum est, nullum effectum* productief geldt. Als de rechter bevoegd is om de uitvoering van de bestuurshandeling bij voorlopige voorziening te schorsen, dan moet hij temeer bevoegd zijn de uitvoering van de nietigverklaring te waarborgen door de gevolgen van de betwiste handeling op te heffen.

60. Vanuit een andere invalshoek vereist artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn dat de lidstaten hun rechtsordes uitrusten met een „doeltreffend mechanisme voor het instellen van beroep” tegen beslissingen van NRI’s. Dit komt tot uiting in zowel de eerste als de derde volzin van de bepaling. De derde volzin voegt eraan toe dat „de lidstaten [ervoor zorg dragen] dat de feiten van de zaak op afdoende wijze in aanmerking worden genomen”.

61. De lidstaten moeten dus in hun nationale rechtsordes de nodige wettelijke maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat uitspraken op beroepen tegen beslissingen van NRI’s in de sector elektronischecommunicatie „doeltreffend” zijn. De Kaderrichtlijn gaat echter niet verder dan de bovengenoemde bewoordingen en laat dus een zekere beoordelingsruimte over aan de procedurele en rechtsprekende autonomie van de lidstaten. Het doel kan dus worden verwezenlijkt met de (procedurele) middelen die iedere lidstaat passend acht.

62. Betekent het vereiste van doeltreffendheid van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn onvermijdelijk dat de einduitspraak die een beslissing van een NRI in een beroepsprocedure nietig verklaart terugwerkende kracht heeft? Dit is in feite de kernvraag van deze prejudiciële procedure als we de vraag analyseren vanuit de optiek van het Unierecht.

21 — Zie in dit verband ook het bovenstaande punt 9 en de overwegingen 14 en 15 van richtlijn 2009/140.

22 — Volgens de taalversies die ik heb geraadpleegd, gaat het om handhaving van de *werking* en niet van de *geldigheid* van het besluit van de NRI. Dit komt uitdrukkelijk naar voren in de Portugese tekst („Na pendência do recurso, a decisão da autoridade reguladora nacional mantém-se eficaz”) en, in vergelijkbare bewoordingen, in de Duitse tekst („Bis zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens bleibt die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde wirksam”), de Engelse tekst („Pending the outcome of the appeal, the decision of the national regulatory authority shall stand”), de Franse tekst („Dans l’attente de l’issue de la procédure, la décision de l’autorité réglementaire nationale est maintenue”) en de Italiaanse tekst („In attesa dell’esito del ricorso, resta in vigore la decisione dell’autorità nazionale di regolamentazione”) (cursivering van mij). De Spaanse tekst bepaalt dat het besluit van de NRI „seguirá siendo válida” [geldig blijft]. Dit strookt niet met de andere versies omdat hier twee verschillende juridische begrippen, te weten de geldigheid en de werking van een handeling, ten onrechte gelijk worden gesteld.

63. Eerder gaf ik al aan dat de terugwerkende kracht van de nietigverklaringsuitspraak niet wordt ondergraven door de „handhaving” van de beslissing van de NRI als deze niet is geschorst bij een voorlopige voorziening (laatste volzin van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn). Het gaat echter nu niet meer om de vraag naar de bevoegdheid van de beroepsinstantie, maar om de vraag of er ook een verplichting bestaat om de aanvankelijk voorlopig gehandhaafde gevolgen eveneens met terugwerkende kracht ongedaan te maken.

64. Zoals ik al eerder heb opgemerkt, brengt de logische gedachte achter het systeem van beroepsprocedures tegen beslissingen van NRI's mee dat, wanneer een dergelijke beslissing nietig wordt verklaard door de rechter, de nietigheid zich ook moet uitstrekken tot de reeds ontstane gevolgen van de beslissing, omdat de nietigverklaring de rechtsgrondslag wegneemt waarop die gevolgen berusten. Het gaat hierbij echter om een algemeen criterium waarop bepaalde uitzonderingen mogelijk zijn.

65. Een van de mogelijke uitzonderingen (waarvan het buitengewone karakter zo nodig de algemene regel bevestigt) is dat de rechter, wanneer zijn rechtssysteem dit toestaat, beslist dat bepaalde gevolgen van de nietig verklaarde handeling definitief worden gehandhaafd.²³ Om redenen die onder meer verband houden met de rechtszekerheid, de rechten van derden of het algemeen belang kan de rechter het passend achten om de gevolgen van de nietig verklaarde handeling in stand te houden, vooral wanneer de onmiddellijke werking van de nietigverklaring bijzonder ernstige implicaties heeft voor de genoemde belangen.

66. Een andere begrijpelijke uitzondering kan zich voordoen wanneer de rechtmatigheid van de betwiste beslissing in de beroepsprocedure niet wordt betwist wegens het doel of de inhoud daarvan, maar op niet-inhoudelijke gronden, zoals onbevoegdheid van de instantie die de handeling heeft vastgesteld, of andere min of meer wezenlijke vormgebreken. De toewijzing van een beroep op dergelijke gronden en de navolgende nietigverklaring van de handeling kan gepaard gaan (mits het rechtsstelsel van de betrokken lidstaat dit toestaat) met de handhaving van de gevolgen ervan zolang de handeling niet is vervangen door een nieuwe handeling die vrij is van de vastgestelde gebreken, teneinde geen juridisch vacuüm te laten ontstaan met verstorende gevolgen voor het algemeen belang.²⁴ De nietigverklaring zal in dergelijke gevallen dus eerder werken voor de toekomst dan met terugwerkende kracht.

67. Het nationale recht kan ook voorzien in de mogelijkheid dat de rechter, opnieuw bij uitzondering en om dwingende redenen in verband met het beginsel van rechtszekerheid, het tijdvak van de werking van zijn uitspraak beperkt.²⁵ Uiteraard moeten dit soort rechterlijke uitspraken uitzondering blijven, wil de kracht van gewijsde van rechterlijke uitspraken niet worden aangetast²⁶, maar dat sluit de mogelijkheid van een dergelijke uitzondering niet uit, die gerechtvaardigd kan zijn zonder dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte wordt aangetast.

23 — Deze bevoegdheid is toegekend aan het Hof in het kader van rechtstreekse beroepen en is vastgelegd in het primaire Unierecht. Artikel 264 VWEU bepaalt: „Indien het beroep gegrond is, wordt de betwiste handeling door het Hof van Justitie van de Europese Unie nietig verklaard. Het Hof van Justitie bepaalt evenwel, zo het dit nodig oordeelt, welke gevolgen van de vernietigde handeling als definitief moeten worden beschouwd” (cursivering van mij).

24 — In het bijzonder wanneer het gaat om regelgevende handelingen.

25 — Dit is ook het geval in het Unierecht. Sinds het arrest van 8 april 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56), heeft het Hof zich bij verschillende gelegenheden uitgesproken over de beperking in de tijd van de gevolgen van zijn arresten. Daarbij heeft het getracht de eisen die het rechtszekerheidsbeginsel stelt, te verenigen met die welke in beginsel voortvloeien uit de onverenigbaarheid van een nationale bepaling met het gemeenschapsrecht. Zie de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Edis (C-231/96, EU:C:1998:134), punten 15 en volgende.

26 — Zo verklaarde het Hof in het arrest van 16 juli 1992, Legros e.a. (C-163/90, EU:C:1992:326, punt 30): „Opgemerkt zij, dat het Hof slechts bij uitzondering, met toepassing van een aan de communautaire rechtsorde inherent algemeen beginsel van rechtszekerheid, aanleiding kan vinden om voor iedere belanghebbende beperkingen te stellen aan de mogelijkheid, met een beroep op een door het Hof uitgelegde bepaling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen weer in geding te brengen [...] Bij de beslissing of de werking van een arrest in de tijd moet worden beperkt, moet volgens de rechtspraak van het Hof worden bedacht, dat de praktische gevolgen van een rechterlijke uitspraak weliswaar zorgvuldig moeten worden afgewogen, doch dat dit er niet toe mag leiden, dat de objectiviteit van het recht geweld wordt aangedaan en omwille van de weerslag die een rechterlijke beslissing voor het verleden kan hebben, de toepassing van dat recht in de toekomst in gevaar wordt gebracht (arrest van 2 februari 1988, Blaizot, 24/86, [EU:C:1988:43,] punten 28 en 30).”

68. Het is daarom eveneens aanvaardbaar dat het nationale recht in bepaalde gevallen als reactie op een vordering tot nietigverklaring van een bestuurshandeling (of de gunning van een overheidsopdracht) voorziet in de mogelijkheid dat de uitspraak waarbij deze handeling nietig wordt verklaard niet „in zijn natuurlijke vorm” wordt gehandhaafd, maar wordt vervangen door een verplichting tot schadevergoeding of andere alternatieve maatregelen. Deze mogelijkheid is niet onbekend in het Unierecht²⁷, en ik zie geen reden waarom zij ook niet zou kunnen worden opgenomen in de nationale rechtsordes in vergelijkbare situaties.

69. De bovenstaande overwegingen bevestigen dat de goede werking van „mechanismen om beroep in te stellen” tegen beslissingen van NRI's overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn als algemene regel vereist dat een uitspraak die een dergelijke beslissing nietig verklaart ook de reeds ontstane voorlopige gevolgen daarvan opheft. Op deze regel zijn echter uitzonderingen mogelijk, zoals ik hierboven heb aangegeven. De vaststelling van die uitzonderingen in het nationale recht komt toe aan de lidstaten, waarbij zij echter de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in acht moeten nemen, die de procedurele autonomie inperken.

70. Het beroep op artikel 47 van het Handvest voegt in zoverre niets toe dat van belang is (afgezien van het feit dat dit artikel alleen al om tijdredenen moeilijk toegepast kan worden op een juridische situatie die ontstaan is door beslissingen die genomen zijn, en beroepen die daartegen zijn ingesteld, in 2008 en 2009). Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, dat in het Handvest is vastgelegd voor de in artikel 51 bedoelde gevallen, biedt geen eenduidige oplossing voor de vragen rond de werking van de nietigverklaring van bestuurshandelingen. Uit dit recht kan zeker de algemene regel worden afgeleid die ik eerder heb toegelicht, maar deze regel verzet zich er niet tegen dat de bovengenoemde uitzonderingen kunnen worden gemaakt.

71. De rest van het geschil tussen de UKE en de twee aanbieders die zijn getroffen door de vaststelling van maximumtarieven (en de gevolgen daarvan voor hun overeenkomsten voor toegang tot het netwerk), zoals dit naar voren komt in hun opmerkingen in het kader deze prejudiciële procedure voor het Hof, heeft meer betrekking op uitleggingstwijfels over het nationale recht dan op de uitlegging van het Unierecht. De partijen (en de Poolse regering) verschillen van mening over de uitlegging van de nationale regels²⁸ en de rechtspraak van de hoogste nationale bestuursrechters voor civiele en bestuursrechtelijke zaken. Het is niet aan het Hof om zich in deze discussie te mengen. Zijn taak is immers beperkt tot de uitlegging van het Unierecht.

72. Het door mij voorgestelde antwoord op de prejudiciële vraag, dat berust op de bovenstaande overwegingen, beperkt zich tot verduidelijking van de betekenis van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn op een wijze die nuttig is voor de verwijzende rechter, maar die niet treedt in zijn bevoegdheid om het nationale recht uit te leggen.

27 — Zie bijvoorbeeld richtlijn 2007/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot wijziging van de richtlijnen 89/665/EEG en 92/13/EEG van de Raad met betrekking tot de verhoging van de doeltreffendheid van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten (PB 2007, L 335, blz. 31). Hierin wordt toegegeven (zie overweging 22 en de artikelen 2 quinquies en sexies) dat in het geval van overeenkomsten die in principe onverbindend moeten worden verklaard vanwege hun onrechtmatige grondslag, de onafhankelijke beroepsinstantie om dwingende redenen van algemeen belang kan besluiten om „sommige of het geheel van de gevolgen ervan in de tijd te erkennen”. Dit wil zeggen dat de gevolgen van de overeenkomst worden gehandhaafd, ongeacht de oplegging van eventuele sancties of verplichtingen tot vergoeding van de schade.

28 — De verschillen in opvatting hebben in het bijzonder betrekking op de werking van bepaalde regels van burgerlijk procesrecht (artikel 479⁶³ en artikel 479⁶⁴, en artikel 365, lid 1) en van bestuursprocesrecht (artikel 145, lid 1) bij de nietigverklaring van een bestuurshandeling, wanneer het nodig is om een andere handeling vast te stellen ter vervanging van de nietig verklaarde handeling en daarvoor een nieuwe procedure moet worden geopend. De partijen zijn het evenmin eens over de invloed die de nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008 kan hebben op de uitvoeringsbeslissing. Ook de gronden die bepalend zijn voor de nietigheid van de eerste beslissing staan ter discussie (deze gronden zouden berusten op het vormgebrek door het achterwege laten van de consultatieprocedure, alsook op het ongerechtvaardigde gebruik van het uitzonderingsmechanisme dat is voorzien in de Poolse telecommunicatiewet en op het gebrek aan rechtsgrondslag na de nietigverklaring van de MTR-beslissing 2008). De UKE heeft bovendien nog een andere factor geïntroduceerd, die echter niet als relevant is aangemerkt in de verwijzingsbeschikking, te weten de nieuwe SMP-beslissing die is vastgesteld na de uitvoeringsbeslissing.

73. Vanuit dit perspectief lijkt het mij wenselijk om het antwoord in twee delen te splitsen. Daarbij maak ik onderscheid tussen de eerste volzin van de bepaling (waarin wordt bepaald dat de lidstaten zorg moeten dragen voor een „doeltreffend mechanisme” om beroep in te stellen tegen beslissingen van NRI’s in de elektronischecommunicatiesector) en de laatste volzin (waarin wordt bepaald dat de beslissing, in het geval van een beroepsprocedure, wordt gehandhaafd, behoudens schorsing door de beroepsinstantie).

74. Zowel de inhoud van de eerste volzin van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn, als het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dat eraan ten grondslag ligt, impliceert dat de beroepsinstanties aan hen voorgelegde beslissingen van de NRI’s nietig kunnen verklaren en de opheffende werking van de nietigverklaring kunnen uitbreiden tot de reeds ontstane gevolgen van die beslissingen.

75. Met de laatste volzin van het artikel, inzake de voorlopige handhaving van beslissingen van NRI’s voor zover zij niet zijn geschorst door de beroepsinstantie, is het verenigbaar dat de latere nietigverklaring van een beslissing ex tunc de reeds ingetreden gevolgen daarvan omvat.

76. Beide volzinnen verzetten zich er echter niet tegen dat, wanneer het nationale recht dit toestaat, de nietigverklaring van een beslissing van een NRI bij uitzondering alleen voor de toekomst werkt indien de beroepsinstantie dat passend acht om dwingende redenen verband houdend met de waarborging van de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel, of om de rechten van derden te waarborgen of om redenen van algemeen belang.

77. Ik wil nog een opmerking toevoegen over de derde volzin van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn, maar deze hoeft niet noodzakelijkerwijs deel uit te maken van het dictum van de prejudiciële uitspraak. Daarin is bepaald dat de beroepsinstantie „de feiten van de zaak” op afdoende wijze in aanmerking neemt. Als de beroepsinstantie over voldoende gegevens beschikt om een oordeel te vormen, dan zou de beroepsinstantie uitspraak ten gronde moeten doen en de vorderingen moeten toe- of afwijzen. Het is echter uiteraard aan de beroepsinstantie om te beoordelen of er na de behandelingsfase voldoende gegevens en bewijzen zijn aangedragen om een dergelijke uitspraak te kunnen doen. In dergelijke gevallen kan de uitspraak onder meer berusten op een ontbrekende rechtsgrondslag voor de betwiste beslissing.²⁹

78. Concreter gezegd, indien de verwijzende rechter het met de rechters van eerste en tweede aanleg eens is dat de MTR-beslissing 2008 materieel gezien bepalend was voor de inhoud van de uitvoeringsbeslissing, zodat de nietigverklaring van de eerste beslissing noodzakelijkerwijs ook de nietigverklaring van de tweede beslissing meebrengt, dan zou de derde volzin van artikel 4, lid 1, van de Kaderrichtlijn zich niet verzetten tegen een dergelijke uitspraak.

79. Deze bepaling verzet zich er evenmin tegen dat, wanneer het nationale recht toestaat dat een vervangende beslissing voor de nietig verklaarde beslissing wordt genomen na heropening van de betrokken procedure door de NRI, het nieuwe – nu rechtmatige – maximumtarief als basis dient voor de berekening van de bedragen die voor eerdere perioden moeten worden betaald of teruggegeven. Dit is een legitieme optie die beantwoordt aan de strekking van artikel 4, lid 1, derde volzin, van de Kaderrichtlijn. Dit vermijdt de noodzaak om een vordering tot schadevergoeding in te stellen om de eventuele financiële gevolgen van de nietigverklaring te adresseren.

29 — De verwijzing naar de „feiten van de zaak” verzet zich er in het geheel niet tegen dat de toetsing door de beroepsinstantie zich beperkt tot de vormgebreken die bepalend zijn voor de nietigheid van de handeling, zonder noodzaak om verder te gaan dan die toetsing. Als bijvoorbeeld bij de vaststelling van de handeling niet is voldaan aan essentiële formaliteiten, dan kan dat gebrek voldoende zijn om de handeling nietig te verklaren.

V – Conclusie

80. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Sąd Najwyższy (hooggerechtshof, Polen) te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), gelezen in samenhang met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, moet aldus worden uitgelegd dat:
- beroepsinstanties de aan hen voorgelegde beslissingen van nationale regelgevende instanties nietig kunnen verklaren en de opheffende werking van de nietigverklaring kunnen uitbreiden tot de reeds ingetreden gevolgen van die beslissingen;
 - de voorlopige handhaving van een beslissing van nationale regelgevende instanties, voor zover zij niet is geschorst door de beroepsinstantie, verenigbaar is met het feit dat de latere nietigverklaring van de beslissing *ex tunc* de reeds ingetreden gevolgen daarvan omvat.
- 2) Indien toegestaan door het nationale recht, kan de nietigverklaring van beslissingen van nationale regelgevende instanties bij uitzondering uitsluitend *ex nunc* werking hebben, wanneer de beroepsinstantie dit passend acht om dwingende redenen verband houdend met de waarborging van de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel, of om de rechten van derden te waarborgen, of om redenen van algemeen belang.”