



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

20 december 2017\*

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten – Richtlijn 2002/21/EG – Artikelen 8 en 16 – Richtlijn 2002/19/EG – Artikelen 8 en 13 – Exploitant die is aangemerkt als onderneming met aanmerkelijke marktmacht – Prijscontrole – Door de nationale regelgevende instanties opgelegde verplichtingen – Verplichting inzake kostenoriëntering van prijzen – Prijzen die lager worden vastgesteld dan de kosten die de betrokken exploitant maakt voor de levering van de afgiftedienst op mobiele netwerken – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 16 – Vrijheid van ondernemerschap – Evenredigheid”

In zaak C-277/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) bij beslissing van 21 januari 2016, ingekomen bij het Hof op 17 mei 2016, in de procedure

**Polkomtel sp. z o.o.**

tegen

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,**

in tegenwoordigheid van:

**Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji,**

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Tweede kamer, A. Rosas, C. Toader en E. Jarašiūnas (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 mei 2017,

gelet op de opmerkingen van:

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

\* Procestaal: Pools.

- de Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, vertegenwoordigd door L. Ochniewicz en D. Dziedzic-Chojnacka, radcowie prawni,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna, D. Lutostańska en K. Wilimborek-Makulska als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en J. Langer als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun, J. Hottiaux en L. Nicolae als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 juli 2017,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 8, lid 4, en artikel 13 van richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecomunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (toegangsrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 7).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Polkomtel sp. z o.o. en de Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (directeur van de dienst voor elektronische communicatie, Polen; hierna: „directeur van de UKE”) betreffende een beslissing van deze laatste tot vaststelling van de tarieven voor gespreksafgifte op het mobiele telefonienetwerk van Polkomtel.

### ***Toepasselijke bepalingen***

#### *Unierecht*

#### *Richtlijn 2002/21/EG*

- 3 De artikelen 6 en 7 van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecomunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33; hierna: „kaderrichtlijn”) voorzien respectievelijk in raadpleging en transparantie en in een procedure voor de consolidatie van de interne markt voor elektronische communicatie.
- 4 Artikel 8 van de kaderrichtlijn bevat de algemene doelstellingen en regelgevingsbeginselen waarvan de nationale regelgevende instanties (hierna: „NRI's”) de naleving moeten verzekeren. Dit artikel bepaalt:  
„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de [NRI's] bij de uitvoering van de in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen omschreven regelgevende taken alle redelijke maatregelen treffen die gericht zijn op de verwezenlijking van de in de leden 2, 3 en 4 genoemde doelstellingen. Die maatregelen dienen in evenredigheid te zijn met die doelstellingen.

[...]

2. De [NRI's] bevorderen de concurrentie bij de levering van elektronische communicatienetwerken en -diensten en de bijbehorende faciliteiten en diensten, onder meer op de volgende wijze:

- a) zij zorgen ervoor dat de gebruikers, met inbegrip van gehandicapte gebruikers, maximaal profiteren wat betreft keuze, prijs en kwaliteit;
- b) zij zorgen ervoor dat er in de sector elektronische communicatie geen verstoring of beperking van de concurrentie is;

[...]

4. De [NRI's] bevorderen de belangen van de burgers van de Europese Unie [...]

[...]”.

5 Artikel 14 van deze richtlijn, met het opschrift „Ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht”, bevat de criteria aan de hand waarvan de NRI's kunnen vaststellen dat een bepaalde exploitant een aanmerkelijke marktmacht bezit.

6 Artikel 16 van deze richtlijn, met het opschrift „Marktanalyseprocedure”, luidt als volgt:

„1. Zo spoedig mogelijk na de aanneming van de Aanbeveling of een bijwerking daarvan voeren de [NRI's], zo veel mogelijk met inachtneming van de richtsnoeren een analyse van de relevante markten uit. De lidstaten zorgen ervoor dat deze analyse, in voorkomend geval, in samenwerking met de nationale mededingingsinstanties wordt uitgevoerd.

2. Wanneer een [NRI] krachtens de artikelen [...] 7 of 8 van [de toegangsrichtlijn] moet bepalen of ten aanzien van ondernemingen verplichtingen moeten worden opgelegd, gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken, bepaalt zij overeenkomstig de richtsnoeren op basis van haar analyse volgens lid 1 van dit artikel of een relevante markt daadwerkelijk concurrerend is.

[...]

4. Wanneer een [NRI] vaststelt dat een relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is, gaat zij na welke ondernemingen op die markt een aanmerkelijke marktmacht in de zin van artikel 14 hebben en legt zij de ondernemingen in kwestie passende specifieke wettelijke verplichtingen op als beschreven in lid 2 of handhaaft zij deze verplichtingen wanneer zij reeds bestaan.

[...]”

7 Lid 1 van artikel 19 van deze richtlijn, met het opschrift „Harmonisatiemaatregelen”, bepaalt:

„Wanneer de Commissie overeenkomstig de procedure van artikel 22, lid 2, aan de lidstaten aanbevelingen doet over de harmonisatie van de uitvoering van de bepalingen van deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen bij het nastreven van de verwezenlijking van de in artikel 8 genoemde doelstellingen, zorgen de lidstaten ervoor dat de [NRI's] bij de uitvoering van hun taken zo veel mogelijk rekening houden met die aanbevelingen. Wanneer een [NRI] besluit om een aanbeveling niet op te volgen, brengt zij de Commissie daarvan op de hoogte met vermelding van de motivering van haar standpunt.”

### *Toegangsrichtlijn*

8 De overwegingen 15 en 20 van de toegangsrichtlijn luiden als volgt:

„(15) Het opleggen van een specifieke verplichting aan een onderneming met een aanmerkelijke marktmacht vereist geen extra marktanalyse, maar wel een verantwoording dat de verplichting in kwestie passend en evenredig aan de aard van het probleem is.

[...]

(20) Prijscontrole kan noodzakelijk zijn wanneer uit de analyse van een specifieke markt blijkt dat er sprake is van inefficiënte concurrentie. Eventueel kan worden volstaan met een relatief kleine ingreep, zoals het opleggen van een bij regelgeving vastgestelde verplichting dat de prijzen voor carriërselectie tijdelijk moeten zijn [...], maar er kunnen ingrijpendere maatregelen nodig zijn zoals de verplichting om, wanneer de prijzen kostengeoriënteerd zijn, volledige verantwoording over deze prijzen af te leggen ingeval de concurrentie onvoldoende sterk is om te voorkomen dat buitensporige prijzen worden toegepast. Met name dienen exploitanten met een aanzienlijke marktmacht zich ervan te onthouden zodanige prijzen te hanteren dat het verschil tussen hun detailprijzen en de interconnectieprijzen die zij aanrekenen aan concurrenten die op detailhandelniveau vergelijkbare diensten aanbieden, onvoldoende is om een duurzame concurrentie te waarborgen. Wanneer een [NRI] de kosten berekent die worden verricht om een dienst tot stand te brengen waarvoor krachtens deze richtlijn een machtiging is verleend, is het wenselijk een redelijke opbrengst toe te staan uit het geïnvesteerde kapitaal, met inbegrip van relevante arbeidskosten en bouwkosten, indien nodig na aanpassing van de waarde van het kapitaal aan de actuele waarde van de activa en de efficiëntie van de bedrijfsvoering. De methode voor het terugverdienen van de kosten moet aangepast zijn aan de omstandigheden, rekening houdend met de noodzaak om efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen en de voordelen voor de consumenten te maximaliseren.”

9 Artikel 8 van deze richtlijn, met het opschrift „Oplegging, wijziging of opheffing van verplichtingen”, bepaalt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de [NRI's] de nodige bevoegdheden krijgen om de in de artikelen 9, 10, 11, 12 en 13 van deze richtlijn vermelde verplichtingen op te leggen.

2. Wanneer een overeenkomstig artikel 16 van [de kaderrichtlijn] verrichte marktanalyse uitwijst dat een exploitant een aanmerkelijke macht op een specifieke markt bezit, leggen de [NRI's] hem, waar passend, de in de artikelen 9, 10, 11, 12 en 13 van deze richtlijn genoemde verplichtingen op.

[...]

4. De overeenkomstig dit artikel opgelegde verplichtingen worden op de aard van het geconstateerde probleem gebaseerd en in het licht van de doelstellingen van artikel 8 van [de kaderrichtlijn] proportioneel toegepast en gerechtvaardigd. Die verplichtingen worden alleen opgelegd na overleg als bedoeld in de artikelen 6 en 7 van die richtlijn.

[...]”

10 Artikel 13 van deze richtlijn, met het opschrift „Verplichtingen inzake prijscontrole en kostentoerekening”, bepaalt:

„1. Een [NRI] kan overeenkomstig artikel 8 verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten en prijscontrole opleggen, inclusief verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen en kostentoerekeningssystemen, voor het verlenen van specifieke interconnectie- en/of toegangtypes,

wanneer uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, ten nadele van de eindgebruikers. De [NRI's] houden rekening met de door de exploitant gedane investeringen en laten toe dat hij een redelijke opbrengst verkrijgt uit zijn kapitaalbreng, de aangegane risico's in aanmerking genomen.

2. De [NRI's] zien erop toe dat regelingen voor het terugverdienen van kosten en tarifieringsmethoden die worden opgelegd erop gericht zijn efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen en de consument maximaal voordeel te bieden. In dat verband kunnen de [NRI's] ook rekening houden met beschikbare prijzen van vergelijkbare concurrerende markten.

3. Wanneer voor een exploitant een verplichting inzake kostenoriëntering van zijn tarieven geldt, is het aan hem om aan te tonen dat de tarieven worden bepaald op basis van de kosten verhoogd met een redelijk investeringsrendement. Voor de berekening van de kosten verbonden aan efficiënte dienstverlening, kunnen de [NRI's] boekhoudkundige kostenberekeningsmethoden gebruiken die losstaan van de door de onderneming gebruikte methoden. De [NRI's] kunnen van een exploitant verlangen dat deze volledige verantwoording aflegt over zijn tarieven en indien nodig dat deze worden aangepast.

[...]"

#### *Aanbeveling 2009/396/EG*

- 11 In punt 1 van aanbeveling 2009/396/EG van de Commissie van 7 mei 2009 inzake de regelgeving voor afgiftetarieven van vaste en mobiele telefonie in de EU (PB 2009, L 124, blz. 67), heet het:

„Wanneer de [NRI's] overeenkomstig artikel 13 van [de toegangsrichtlijn] prijscontrole en kostenberekeningen opleggen aan exploitanten die door hen zijn aangemerkt als ondernemingen met een aanmerkelijke marktmacht op markten voor gespreksafgifte op wholesaleniveau voor afzonderlijke openbare telefoonnetwerken (hierna ‚vaste en mobiele afgiftemarkten’ genoemd), naar aanleiding van een marktanalyse die is uitgevoerd in overeenstemming met artikel 16 van [de kaderrichtlijn], dienen zij afgiftetarieven vast te stellen die gebaseerd zijn op de kosten van een efficiënte exploitant. Dit houdt in dat deze ook symmetrisch zouden zijn. [...]”

#### *Pools recht*

- 12 Artikel 39 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjnej (telecommunicatiewet) van 16 juli 2004 (Dz. U. nr. 171, volgnr. 1800), in de versie die op het hoofdgeding van toepassing is (hierna: „Ustawa Prawo telekomunikacyjnej”), luidt:

„1. Onder de omstandigheden als bedoeld in artikel 24, punt 2, onder a), kan de directeur van de UKE de netwerkaanbieder met aanmerkelijke marktmacht bij besluit de verplichting opleggen:

- 1) een berekening te maken van de onderbouwde kosten voor de dienst van toegang tot het telecommunicatienetwerk (en daarbij de wijze van kostenberekening uiteen te zetten) die hij moet toepassen op basis van de in artikel 51 bedoelde regeling, overeenkomstig de door de directeur van de UKE opgestelde beschrijving van de kostenberekening,
- 2) toegangstarieven toe te passen die mede de gerechtvaardigde kosten van de netwerkaanbieder dekken.

2. De netwerkaanbieder die de in lid 1 bedoelde verplichting is opgelegd, legt bij de directeur van de UKE op diens verzoek tot in detail verantwoording af voor de hoogte van de tarieven op basis van de onderbouwde kosten.

[...]

4. Ingeval

[...]

3) de entiteit die bevoegd is tot uitvoering van de in artikel 53, lid 5, bedoelde audit, een ongunstig advies of een advies met voorbehoud uitbrengt,

4) een verschil is geconstateerd tussen de hoogte van de tarieven die door de netwerkaanbieder zijn vastgesteld en die welke overeenkomstig lid 3 door de directeur van de UKE zijn vastgesteld,

stelt de directeur van de UKE de hoogte van de tarieven voor toegang tot het telecommunicatienetwerk dan wel hun maximum- of minimumhoogte vast onder toepassing van de in lid 3, punt 2, bedoelde methoden. De onderstaande tarieven worden bij afzonderlijk besluit vastgesteld [...].

5. De directeur van de UKE stelt de tarieven voor toegang tot het telecommunicatienetwerk vast op een wijze die bevorderlijk is voor de efficiëntie en duurzame concurrentie en die de eindgebruiker het grootste voordeel biedt, en houdt er daarbij rekening mee dat de onderbouwde kosten worden terugverdiend.”

13 Artikel 40 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjnejne luidt:

„1. De directeur van de UKE kan overeenkomstig de in artikel 24, punt 2, onder a), genoemde voorwaarden een exploitant met aanmerkelijke marktmacht bij besluit de verplichting opleggen de tarieven voor de toegang tot telecommunicatie aan de hand van de door hem gedragen kosten vast te stellen.

2. Een exploitant waaraan de in lid 1 genoemde verplichting is opgelegd, legt de directeur van de UKE een onderbouwing voor van de hoogte van de tarieven die zijn vastgesteld aan de hand van de door hem gemaakte kosten.

3. Met het oog op de beoordeling van de juistheid van de tarieven die door een in lid 1 bedoelde exploitant zijn vastgesteld, kan de directeur van de UKE de hoogte of methoden van vaststelling van de tarieven op vergelijkbare, concurrerende markten of andere manieren om de juistheid van de hoogte van deze tarieven te beoordelen, in de beschouwing betrekken.

4. Ingeval de hoogte van de door de exploitant vastgestelde tarieven volgens de in lid 3 bedoelde beoordeling onjuist is, stelt de directeur van de UKE de hoogte van de tarieven of het maximum- of minimumniveau ervan vast aan de hand van de in lid 3 bedoelde methoden op een wijze die bevorderlijk is voor efficiëntie en duurzame concurrentie en die de eindgebruikers het grootste voordeel biedt. De tarieven worden bij afzonderlijk besluit vastgesteld [...].”

### ***Hoofdinging en prejudiciële vragen***

14 Bij besluit van 19 juli 2006 heeft de directeur van de UKE Polkomtel aangemerkt als ondernemer met aanmerkelijke macht op de markt voor gespreksafgiftediensten op haar mobiele netwerk en haar de verplichting opgelegd om haar tarieven voor de toegang tot het telecommunicatienetwerk te baseren op de kosten die zijn gemaakt om deze diensten aan te bieden.

- 15 In het kader van de nakoming van deze verplichting heeft Polkomtel de directeur van de UKE gegevens overgelegd die de hoogte van de tarieven voor de gespreksafgiftediensten op haar mobiele netwerk onderbouwden. De directeur van de UKE stond op het standpunt dat dit bedrag onrechtmatig was en heeft een procedure gestart om deze tarieven te controleren en aan te passen. Nadat de directeur van de UKE had opgemerkt dat de kosten die Polkomtel daadwerkelijk had gemaakt voor het aanbieden van de mobiele gespreksafgiftediensten 0,1690 Poolse zloty (PLN) (ongeveer 0,0398 EUR) per minuut bedroegen, heeft hij besloten deze tarieven te wijzigen om de efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen en de eindgebruikers het grootste voordeel te bieden, overeenkomstig artikel 40 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjnej. Hij heeft deze tarieven vastgesteld op basis van het gemiddelde van de tarieven voor de gespreksafgiftediensten op het mobiele netwerk die zijn vastgesteld voor de andere exploitanten die van oudsher opereren op de Poolse markt voor mobiele telefonie en daarbij met name in aanmerking genomen dat deze op dezelfde markt opereren, soortgelijke marktaandelen hebben, werken met dezelfde leveranciers van infrastructuur en identieke kosten dragen voor de huur van lijnen.
- 16 Bij besluit van 9 december 2009, vastgesteld op grond van artikel 40 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjnej, heeft de directeur van de UKE het tarief voor gespreksafgifte op het mobiele netwerk van Polkomtel vastgesteld op 0,1677 PLN (ongeveer 0,0395 EUR) per minuut. Bij dit besluit heeft de directeur van de UKE Polkomtel tevens de verplichting opgelegd hem jaarlijks gegevens te verstrekken die de tarieven voor de gespreksafgifte op haar mobiele netwerk onderbouwen en zijn berekend op basis van de voor het aanbieden van deze diensten gemaakte kosten.
- 17 Deze onderneming is bij de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen) tegen het besluit van de directeur van de UKE opgekomen. Bij uitspraak van 27 mei 2013 heeft deze rechter dit besluit gewijzigd en het tarief voor de gespreksafgifte op het mobiele netwerk van Polkomtel vastgesteld op 0,1690 PLN (ongeveer 0,0398 EUR) per minuut, op grond dat, wanneer een onderneming die is aangemerkt als onderneming met aanmerkelijke marktmacht de verplichting wordt opgelegd haar tarieven voor gespreksafgifte te baseren op de kosten, de directeur van de UKE niet bevoegd is de tarieven die deze onderneming hem heeft overgelegd te corrigeren en vast te stellen op een niveau onder de daadwerkelijke kosten voor het aanbieden van deze dienst.
- 18 Zowel Polkomtel als de directeur van de UKE heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Sąd Apelacyjny w Warszawie (rechter in tweede aanleg Warschau, Polen). Deze rechter heeft bij arrest van 7 mei 2014 de vordering in hoger beroep van de directeur van de UKE toegewezen, de bestreden uitspraak gewijzigd en het beroep van Polkomtel verworpen. Daarenboven heeft hij geoordeeld dat de verplichting om de directeur van de UKE jaarlijks de gegevens over te leggen die de hoogte van de tarieven voor gespreksafgifte op het mobiele netwerk aan de hand van de kosten onderbouwen, legaal was.
- 19 Polkomtel heeft tegen het arrest van de Sąd Apelacyjny w Warszawie beroep in cassatie ingesteld bij de verwijzende rechter, de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen).
- 20 Deze rechter twijfelt aan de uitlegging die moet worden gegeven aan de artikelen 8 en 13 van de toegangsrichtlijn. In de eerste plaats wenst hij te vernemen of de NRI krachtens lid 3 van artikel 13 enkel de kosten kan controleren die de als onderneming met een aanmerkelijke marktmacht aangemerkte exploitant toerekent aan de betrokken diensten, of dat zij ook kan controleren of deze kosten economisch gerechtvaardigd zijn. Hij vraagt zich met name af of de NRI in het licht van de tweede zin van lid 3, de hoogte van de kosten slechts in beperkte mate kan controleren of dat zij daarenboven de hoogte van de vastgestelde prijzen kan corrigeren aan de hand van een gemiddelde prijs die daadwerkelijk op de markt wordt gehanteerd. In dit kader koestert hij twijfels over de vraag of een uitlegging van dit artikel 13 waarbij deze laatste mogelijkheid is uitgesloten, verenigbaar is met het bepaalde in artikel 8, lid 4, van deze richtlijn.

- 21 In dit verband geeft de verwijzende rechter aan dat, volgens Polkomtel, een exploitant krachtens artikel 40 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjnej bij de berekening van zijn prijzen rekening mag houden met alle kosten die verband houden met de levering van de dienst waarvoor de verplichting tot kostenoriëntering van prijzen geldt. Volgens deze onderneming mag de NRI geen gebruik maken van de criteria van efficiëntie en duurzame concurrentie, maar enkel de kosten in aanmerking nemen die daadwerkelijk verband houden met de levering van de dienst waarvoor deze verplichting geldt, zodat zij de tarieven niet mag vaststellen op een niveau dat onder de daadwerkelijk gemaakte kosten ligt.
- 22 De verwijzende rechter meent echter dat, ondanks het verschil tussen de respectievelijk in de artikelen 39 en 40 van de Ustawa Prawo telekomunikacyjnej bedoelde kosten, dit laatste artikel de bevoegdheid van de NRI niet beperkt tot een loutere controle van de kosten die de betrokken exploitant in aanmerking heeft genomen bij de vaststelling van het tarief, en toestaat de tarieven vast te stellen op een niveau dat onder de door de betrokken exploitant gemaakte kosten ligt. Volgens hem draagt een dergelijke uitlegging bij aan de verwezenlijking van de doelstellingen die worden nagestreefd door de wetgever van de Unie en de Poolse wetgever, namelijk het bevorderen van efficiëntie en duurzame concurrentie en het bieden van het grootste voordeel aan de consument.
- 23 In de tweede plaats werpt deze rechter de vraag op of artikel 8, lid 4, en artikel 13, lid 3, van de toegangsrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) in die zin moeten worden uitgelegd dat de NRI een exploitant kan verplichten regelmatig de gegevens over te leggen die de op basis van de kosten vastgestelde tarieven onderbouwen.
- 24 Deze rechter geeft op dit punt aan een „functionele uitlegging” van artikel 40, lid 2, van de Ustawa Prawo telekomunikacyjnej te verkiezen, welk artikel niet bepaalt met welke frequentie de exploitant moet voldoen aan de verplichting de hoogte van de tarieven die zijn vastgesteld op basis van de kosten, te onderbouwen. Uit dit artikel zou volgens hem kunnen worden afgeleid dat de NRI de termijn kan bepalen waarbinnen de exploitant aan deze verplichting moet voldoen, aangezien de vaststelling van een dergelijke termijn een minimumniveau van rechtszekerheid waarborgt ten aanzien van de frequentie van de eventuele wijzigingen in de toegepaste tarieven, evenredig is en tevens bijdraagt aan het waarborgen van de transparantie van het handelen van de NRI. Ook vraagt hij zich af of een dergelijke uitlegging van deze bepaling van nationaal recht in overeenstemming is met artikel 13, lid 3, van de toegangsrichtlijn.
- 25 In de derde plaats wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 13, lid 3, van de toegangsrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 16 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat de NRI een exploitant kan vragen de prijzen aan te passen zowel wanneer deze exploitant, die is aangemerkt als onderneming met een aanmerkelijke marktmacht, prijzen hanteert die hij zelfstandig heeft vastgesteld, als wanneer hij prijzen hanteert die eerder door deze instantie zijn vastgesteld. De verwijzende rechter wijst erop dat deze twijfel voortspuit uit de Poolse versie van artikel 13, lid 3, van de toegangsrichtlijn, volgens welke de NRI's een onderneming kunnen vragen om de „gehanteerde prijzen” in hun geheel te onderbouwen en, zo nodig, de aanpassing ervan te eisen, hetgeen suggereert dat de NRI de exploitant alleen kan verzoeken de hoogte van deze prijzen aan te passen wanneer deze de door hem berekende prijzen al is gaan toepassen.
- 26 Daarop heeft de Sąd Najwyższy de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet artikel 13 in samenhang met artikel 8, lid 4, van de toegangsrichtlijn, in de oorspronkelijke versie, aldus worden uitgelegd dat een [NRI] die een exploitant met een aanmerkelijke marktmacht een verplichting inzake kostenoriëntering van prijzen oplegt, met het oog op de bevordering van efficiëntie en duurzame concurrentie voor een dienst die door deze verplichting



wordt bestreken een prijs kan vaststellen die lager is dan de door de exploitant gedragen kosten voor het verrichten van die dienst die door de [NRI] zijn getoetst en erkend als kosten die in een oorzakelijk verband staan met deze dienst?

- 2) Moet artikel 8, lid 4, in samenhang met artikel 13, lid 3, van de toegangsrichtlijn, in de oorspronkelijke versie, in samenhang met artikel 16 van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat een [NRI] een exploitant met een verplichting inzake kostenoriëntering van prijzen kan verplichten de prijs jaarlijks vast te stellen op basis van de actueelste gegevens over de kosten en de aldus vastgestelde prijs met de kostenonderbouwing vóór invoering van deze prijs in het economisch verkeer ter toetsing aan de nationale regelgevende instantie voor te leggen?
- 3) Moet artikel 13, lid 3, van de toegangsrichtlijn, in de oorspronkelijke versie, in samenhang met artikel 16 van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat een [NRI] enkel aanpassing van de prijs door een exploitant met een verplichting tot kostenoriëntering van prijzen kan eisen wanneer deze exploitant eerst zelfstandig de hoogte van de prijs vaststelt en deze invoert, of ook wanneer de exploitant de prijs toepast die tevoren door de nationale regelgevende instantie is vastgesteld, maar uit de kostenonderbouwing voor de volgende rapportageperiode naar voren komt dat de tevoren door de [NRI] vastgestelde prijs hoger is dan de door de exploitant gedragen kosten?"

### ***Beantwoording van de prejudiciële vragen***

#### *Eerste vraag*

- 27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 8, lid 4, en artikel 13 van de toegangsrichtlijn in die zin moeten worden uitgelegd dat wanneer een exploitant die is aangemerkt als exploitant met een aanmerkelijke marktmacht op een specifieke markt door een NRI wordt verplicht zijn prijzen vast te stellen aan de hand van de kosten, deze NRI met het oog op de bevordering van de efficiëntie en een duurzame concurrentie de prijs voor de diensten die door een dergelijke verplichting worden bestreken kan vaststellen op een niveau dat lager ligt dan de kosten die voor het verrichten van die dienst door deze exploitant worden gemaakt.
- 28 Krachtens artikel 8, lid 2, van de toegangsrichtlijn leggen NRI's, wanneer een overeenkomstig artikel 16 van de kaderrichtlijn verrichte marktanalyse uitwijst dat een exploitant een aanmerkelijke macht op een specifieke markt bezit, hem, waar passend, de in de artikelen 9 tot en met 13 van de toegangsrichtlijn genoemde verplichtingen op.
- 29 Volgens artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn kunnen de NRI's een exploitant overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten en prijscontrole opleggen, inclusief verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen en kostentoerekeningssystemen, voor het verlenen van specifieke interconnectie- en/of toegangstypes, wanneer uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, ten nadele van de eindgebruikers.
- 30 Artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn, noch enige andere bepaling van deze richtlijn geeft een nadere omschrijving van hetgeen moet worden verstaan onder „verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen”.
- 31 Niettemin moet worden opgemerkt dat uit het gebruik van het woord „inclusief” in artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn volgt dat de „verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen” een van de modaliteiten kunnen zijn van zowel de verplichtingen in verband met het terugverdienen van de kosten als die in verband met de prijscontrole. Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de

punten 31 en 32 van zijn conclusie, doelt een „verplichting inzake kostenoriëntering van prijzen”, in de gebruikelijke betekenis van deze bewoordingen, bovendien op een verplichting om de prijzen te oriënteren aan de hand van de kosten en niet op een verplichting tot het terugverdienen van alle gemaakte kosten. Derhalve moet de uitlegging van deze bepaling dat het een verplichting betreft om de prijzen vast te stellen op een zodanige hoogte dat de betrokken exploitant alle kosten die hij heeft gemaakt ter levering van de betrokken dienst kan terugverdienen, worden verworpen.

- 32 Deze uitlegging van artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn wordt geschraagd door de context waarin deze bepaling is opgenomen. Naast het opschrift van artikel 13, dat uitdrukkelijk ziet op „prijnscontrole”, verwijst artikel 13, lid 2, van deze richtlijn namelijk niet alleen naar de „regelingen voor het terugverdienen van kosten” maar ook naar de „tarifieringsmethoden die worden opgelegd” door een NRI. Bovendien heet het in overweging 20 van de toegangsrichtlijn dat de NRI’s in het kader van een prijscontrole „[e]ventueel [kunnen] volstaan met een relatief kleine ingreep zoals het opleggen van een [...] verplichting dat de prijzen voor carrierselectie [redelijk] moeten zijn [...] maar er [...] ingrijpendere maatregelen nodig [kunnen] zijn zoals de verplichting om, wanneer de prijzen kostengeoriënteerd zijn, volledige verantwoording over deze prijzen af te leggen”. Uit deze overweging kan worden afgeleid dat de wetgever van de Unie de NRI’s een ruime beoordelingsmarge heeft toegekend bij de keuze van de maatregelen ter controle van de prijzen die in een bepaald geval moeten worden opgelegd. Ook in die zin verwijst artikel 16, lid 4, van de kaderrichtlijn, gelezen in samenhang met lid 2 van dat artikel, naar de „passende specifieke wettelijke verplichtingen” die zijn bedoeld in artikel 8 van de toegangsrichtlijn.
- 33 Wat het begrip „kosten” betreft, zij opgemerkt dat artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn niet vermeldt aan de hand van welke kosten de prijzen moeten worden georiënteerd. Uit lid 3 van dit artikel blijkt echter dat wanneer voor een exploitant een verplichting inzake kostenoriëntering van zijn tarieven geldt, de NRI’s de kosten verbonden aan efficiënte dienstverlening berekenen en hiertoe boekhoudkundige kostenberekeningsmethoden gebruiken die los staan van de door de onderneming gebruikte methoden. Uit artikel 13, leden 1 en 3, gelezen in samenhang met overweging 20 van deze richtlijn komt tevens naar voren dat de NRI’s rekening moeten houden met een redelijke opbrengst uit het geïnvesteerde kapitaal, de aangegane risico’s in aanmerking genomen.
- 34 In dat verband preciseert de toegangsrichtlijn in overweging 20 ervan ook dat de methode voor het terugverdienen van de kosten moet zijn aangepast aan de omstandigheden, rekening houdend met de noodzaak om efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen en de voordelen voor de consumenten te maximaliseren.
- 35 Zo vereist artikel 13, lid 2, van de toegangsrichtlijn van de NRI’s dat alle regelingen voor het terugverdienen van kosten en tarifieringsmethoden die worden opgelegd erop gericht zijn efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen en de consument maximaal voordeel te bieden. Ook artikel 8, lid 4, van deze richtlijn bepaalt dat de overeenkomstig dit artikel opgelegde verplichtingen worden gebaseerd op de aard van het geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van artikel 8 van de kaderrichtlijn proportioneel worden toegepast en gerechtvaardigd. Lid 2, onder a) en b), van dat artikel bepaalt dat de NRI’s de concurrentie bevorderen en ervoor zorgen dat de eindgebruikers optimaal profiteren met name wat betreft keuze en prijs, en dat er in de sector elektronische communicatie geen verstoring of beperking van de mededinging is.
- 36 Voorts bepaalt aanbeveling 2009/396, die is vastgesteld ter uitvoering van artikel 13 van de toegangsrichtlijn, in punt 1 ervan dat wanneer NRI’s overeenkomstig dat artikel 13 verplichtingen inzake prijscontrole en kostenberekeningen opleggen aan exploitanten die door hen zijn aangemerkt als ondernemingen met een aanmerkelijke marktmacht op de wholesalemarkten voor vaste en mobiele afgifte naar aanleiding van een marktanalyse die is uitgevoerd in overeenstemming met artikel 16 van de kaderrichtlijn, zij afgiftetarieven dienen vast te stellen die gebaseerd zijn op de kosten van een efficiënte exploitant.

- 37 Artikel 19, lid 1, van de kaderrichtlijn schrijft voor dat de NRI's bij de uitvoering van hun taken „zo veel mogelijk rekening houden” met de aanbevelingen van de Commissie en dat een NRI, wanneer zij besluit om een aanbeveling niet op te volgen, de Commissie daarvan op de hoogte brengt met vermelding van de motivering van haar standpunt. Een NRI dient bij de oplegging van verplichtingen inzake prijscontrole en kostentoerekening op grond van artikel 13 van de toegangsrichtlijn dan ook in beginsel de aanwijzingen in aanbeveling 2009/396 op te volgen. Slechts indien het bij haar beoordeling van een concrete situatie blijkt dat het in die aanbeveling voorgestane model in de omstandigheden van het geval niet passend is, kan zij daarvan onder motivering van haar standpunt afwijken (zie in die zin arrest van 15 september 2016, Koninklijke KPN e.a., C-28/15, EU:C:2016:692, punten 37 en 38).
- 38 Zo blijkt uit een gecombineerde lezing van artikel 8, lid 2, onder a) en b), en artikel 16, lid 4, van de kaderrichtlijn enerzijds en artikel 8, lid 4, en artikel 13, leden 1 en 2, van de toegangsrichtlijn anderzijds, dat het aan de NRI is om, wanneer zij een krachtens artikel 13 van deze laatste richtlijn een verplichting tot kostenoriëntering van prijzen oplegt, in beginsel te vereisen dat de afgiftetarieven worden bepaald aan de hand van de kosten die worden gemaakt door een efficiënte exploitant, met inbegrip van de opbrengst uit zijn kapitaalbreng, waarnaar wordt verwezen in artikel 13, leden 1 en 3, van de toegangsrichtlijn.
- 39 Hieruit volgt dat de NRI's, na te hebben gecontroleerd dat de betrokken exploitant zijn verplichting tot kostenoriëntering van prijzen heeft geëerbiedigd, en na te hebben besloten dat een prijsaanpassing moet worden geëist, deze exploitant kunnen verplichten om de tarieven vast te stellen op een niveau dat lager ligt dan de door hem gemaakte kosten, indien deze kosten hoger zijn dan de kosten van een efficiënte exploitant, waarbij deze kosten een redelijke opbrengst uit zijn kapitaalopbrengst moeten omvatten.
- 40 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 8, lid 4, en artikel 13 van de toegangsrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer een exploitant die is aangemerkt als onderneming met een aanmerkelijke macht op een specifieke markt, door een NRI een verplichting inzake kostenoriëntering van prijzen wordt opgelegd, deze NRI met het oog op de bevordering van efficiëntie en duurzame concurrentie voor de diensten die door deze verplichting worden bestreken een prijs kan vaststellen op een niveau dat lager ligt dan de kosten die voor het verrichten van die diensten door deze exploitant worden gemaakt indien deze kosten hoger zijn dan die van een efficiënte exploitant, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.

### *Tweede vraag*

- 41 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 8, lid 4, en artikel 13, lid 3, van de toegangsrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 16 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat een NRI een exploitant die is aangemerkt als onderneming met een aanmerkelijke marktmacht en op wie een verplichting inzake kostenoriëntering van prijzen rust, kan verplichten zijn prijzen jaarlijks vast te stellen op basis van de meest actuele gegevens en deze prijzen en de gegevens die deze prijzen onderbouwen voorafgaand aan de toepassing ervan ter toetsing aan haar voor te leggen.
- 42 In dit verband moet worden vastgesteld dat artikel 8, lid 2, en artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn, die de NRI's toestaan een exploitant die is aangemerkt als onderneming met een aanmerkelijke marktmacht een verplichting inzake de kostenoriëntering op te leggen, niet verduidelijken of deze autoriteit, bij het opleggen van deze verplichting, de voorwaarden voor de uitvoering ervan kan vaststellen en meer bepaald van deze exploitant kan eisen dat hij zijn prijzen met een bepaalde frequentie bijwerkt en haar, voor een periodieke toetsing, de gegevens die de toegepaste tarieven onderbouwen meedeelt.

- 43 Artikel 13, lid 3, van de toegangsrichtlijn bepaalt dan weer, in de derde volzin, dat de NRI's van een exploitant kunnen verlangen dat deze volledige verantwoording aflegt over zijn tarieven en deze indien nodig aanpast. Ofschoon uit de eerste zin van deze bepaling naar voren komt dat dit verzoek kan worden gericht tot een exploitant die al verplicht is tot kostenoriëntering, bevat zij geen verduidelijking over de frequentie waarmee de NRI deze verantwoording kan verlangen en indien nodig kan eisen dat de prijzen worden aangepast.
- 44 Uit deze overwegingen komt naar voren dat de wetgever van de Unie noch de wijzen van uitvoering van de krachtens artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn opgelegde verplichting tot kostenoriëntering, en meer bepaald de frequentie waarmee deze exploitant die deze verplichting is opgelegd de prijzen van de diensten waarop deze verplichting betrekking heeft moet bijwerken, noch de frequentie waarmee de NRI toetst of deze verplichting is nageleefd, heeft willen vaststellen.
- 45 Overigens dient te worden opgemerkt dat artikel 8, lid 4, van de toegangsrichtlijn bepaalt dat de door de NRI opgelegde verplichtingen – waaronder de in artikel 13 van deze richtlijn bedoelde – op de aard van het geconstateerde probleem worden gebaseerd en in het licht van de doelstellingen van artikel 8 van de kaderrichtlijn proportioneel worden toegepast en worden gerechtvaardigd, en dat daarin is bepaald dat zij alleen kunnen worden opgelegd na overleg als bedoeld in de artikelen 6 en 7 van die richtlijn (zie in die zin arrest van 14 april 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, punt 56).
- 46 Hieruit volgt dat de frequentie waarmee de NRI's kunnen verzoeken om verantwoording en aanpassing van de eerder opgelegde kostengeoriënteerde prijzen moet worden bepaald aan de hand van de aard van het geconstateerde probleem, evenredig moet zijn en rekening moet houden met de doelstellingen die zowel in de kaderrichtlijn als in de toegangsrichtlijn zijn gedefinieerd. In dit verband is, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 59 van zijn conclusie, een van de bijzonderheden van de markten voor elektronische communicatie hun snelle verandering als gevolg van technologische ontwikkelingen, zodat een verplichting tot een jaarlijkse aanpassing van eerder vastgestelde prijzen aan deze dwingende vereisten kan voldoen. Zoals ook door de verwijzende rechter is opgemerkt, kan deze aan de betrokken exploitant opgelegde verplichting hem een minimumniveau van rechtszekerheid waarborgen met betrekking tot de frequentie waarmee de hoogte van de toegepaste tarieven eventueel wordt gewijzigd en kan het opleggen van deze verplichting, door tegelijkertijd bij te dragen aan de waarborging van de transparantie van de handelingen van de NRI, evenredig zijn.
- 47 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de NRI's een exploitant die is aangemerkt als onderneming met een aanmerkelijke marktmacht en is verplicht tot kostenoriëntering van prijzen, mogen verplichten zijn prijzen jaarlijks vast te stellen op basis van de meest actuele gegevens en hun de verantwoording voor deze prijzen voor te leggen, indien dergelijke verplichtingen zijn gebaseerd op de aard van het vastgestelde probleem, proportioneel zijn en zijn onderbouwd in het licht van de doelstellingen die zijn vermeld in artikel 8 van de kaderrichtlijn en meer bepaald die welke zijn bedoeld in lid 2, onder a) en b), van dit artikel.
- 48 Met betrekking tot de vraag of nieuwe verplichtingen pas kunnen worden opgelegd na een nieuwe marktanalyse, moet worden vastgesteld dat artikel 16, lid 2, van de kaderrichtlijn bepaalt dat wanneer de NRI krachtens met name artikel 8 van de toegangsrichtlijn moet bepalen of ten aanzien van exploitanten verplichtingen moeten worden opgelegd, gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken, deze autoriteit op basis van haar in artikel 16, lid 1, van deze richtlijn bedoelde marktanalyse vaststelt of een relevante markt daadwerkelijk concurrerend is. Voorts blijkt uit overweging 15 van de toegangsrichtlijn in wezen dat het opleggen van een specifieke verplichting aan een exploitant die is aangemerkt als onderneming met een aanmerkelijke marktmacht geen extra marktanalyse vereist, maar wel het bewijs dat de verplichting in kwestie passend en evenredig aan de aard van het probleem is.

- 49 Hieruit volgt dat, zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 68 en 69 van zijn conclusie, geen nieuwe marktanalyse hoeft te worden uitgevoerd wanneer, zoals in het hoofdgeding, de NRI voornemens is een specifieke verplichting op te leggen voor de uitvoering van een eerder opgelegde algemene verplichting tot kostenoriëntering van prijzen.
- 50 Met betrekking tot de vraag of artikel 16 van het Handvest zich verzet tegen de mogelijkheid voor een NRI om een exploitant te verplichten zijn prijzen jaarlijks te actualiseren en deze aan een periodieke toetsing te onderwerpen, zij eraan herinnerd dat, volgens vaste rechtspraak van het Hof, de door deze bepaling verleende bescherming de vrijheid om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit te oefenen, de contractvrijheid en de vrije mededinging omvat. De contractvrijheid behelst daarenboven met name de vrije partnerkeuze in het economisch verkeer en de vrijheid om de prijs voor een dienst te bepalen. De vrijheid van ondernemerschap heeft echter geen absolute gelding, maar moet in relatie tot haar maatschappelijke functie worden beschouwd (zie in die zin arresten van 22 januari 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punten 42, 43, 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 17 oktober 2013, *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, punten 25 en 28).
- 51 De mogelijkheid voor de NRI om van een exploitant te eisen dat hij zijn tarieven jaarlijks actualiseert en om deze tarieven aan een periodieke toetsing te onderwerpen vormt een inmenging in de uitoefening van een recht dat door artikel 16 van het Handvest is gewaarborgd. Zij moet dan ook, krachtens artikel 52, lid 1, van het Handvest, bij wet zijn voorzien, de wezenlijke inhoud van het door dit artikel 16 gewaarborgde recht eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie in die zin arresten van 22 januari 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punten 46-48, en 21 december 2016, *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 In casu zij ten eerste opgemerkt dat de beslissing van de directeur van de UKE van 9 december 2009 is vastgesteld overeenkomstig de nationale regeling tot omzetting van met name de toegangsrichtlijn en dat deze regeling hem de bevoegdheid verleent verplichtingen tot kostenoriëntering van prijzen en een jaarlijkse prijsaanpassing op te leggen. Ten tweede heeft het opleggen van deze verplichtingen geen afbreuk gedaan aan de wezenlijke inhoud van de vrijheid van ondernemerschap, aangezien de betrokken exploitant de betrokken diensten na het opleggen van deze verplichtingen kon blijven leveren. Ten derde beantwoorden de doelstellingen van algemeen belang die door deze nationale regeling worden nagestreefd aan die van de Unie, zoals de bevordering van de concurrentie en de bescherming van de belangen van de burgers van de Unie als bedoeld in artikel 8, leden 2 en 4, van de kaderrichtlijn, en in artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn. Met name de verplichting tot kostenoriëntering van prijzen en tot de jaarlijkse aanpassing van deze prijzen zou, in de zin van artikel 13, lid 1, van de toegangsrichtlijn, de betrokken exploitanten verhinderen prijzen buitensporig hoog te houden of de marges uit te hollen, ten nadele van de eindgebruikers. Ten vierde stemt het onderzoek van de noodzaak van een dergelijke maatregel, dat de evenredigheid ervan omvat en door de nationale rechter moet worden uitgevoerd, overeen met de toetsing of aan de voorwaarden van artikel 8, lid 4, van de toegangsrichtlijn is voldaan.
- 53 Zo is het aan de nationale rechter om na te gaan of de verplichting de prijzen jaarlijks aan te passen in overeenstemming is met het in artikel 8, lid 4, van de toegangsrichtlijn bedoelde vereiste van evenredigheid, voor zover deze verplichting noodzakelijk is ter verwezenlijking van de doelstellingen die in het bovenstaande punt zijn vermeld.
- 54 Hieruit volgt dat, onder voorbehoud van deze controle, artikel 16 van het Handvest niet in de weg staat aan de mogelijkheid van een NRI om van een exploitant die is aangemerkt als een onderneming met aanzienlijke marktmacht te eisen dat hij zijn tarieven jaarlijks actualiseert en deze periodiek laat controleren.

55 Gelet op de bovenstaande overwegingen moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 8, lid 4, en artikel 13, lid 3, van de toegangsrichtlijn, in samenhang met artikel 16 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat een NRI een exploitant die is aangemerkt als onderneming met een aanmerkelijke macht op een specifieke markt en op wie een verplichting inzake kostenoriëntering van prijzen rust, kan verplichten zijn prijzen jaarlijks vast te stellen op basis van de meest actuele gegevens en deze prijzen en de gegevens die deze prijzen onderbouwen voorafgaand aan de toepassing ervan ter toetsing aan haar voor te leggen, op voorwaarde dat dergelijke verplichtingen zijn gegrond op de aard van het vastgestelde probleem en evenredig en gerechtvaardigd zijn in het licht van de doelstellingen van artikel 8 van de kaderrichtlijn, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.

### *Derde vraag*

56 Vooraf moet worden opgemerkt dat uit het verzoek om een prejudiciële beslissing naar voren komt dat de derde vraag is gebaseerd op de premisse dat de tekst van artikel 13, lid 3, derde zin, van de toegangsrichtlijn, in de Poolse taalversie ervan („Krajowe organy regulacyjne mogą zazaćadać od danego operatora całościowego uzasadnienia stosowanych cen, a w razie potrzeby – odpowiedniego dostosowania tych cen”), afwijkt van andere taalversies. In het Pools zou deze zin inderdaad kunnen suggereren dat de NRI's alleen van een exploitant kunnen eisen dat hij zijn aan de hand van de kosten berekende prijzen aanpast wanneer hij deze al is gaan toepassen.

57 In deze omstandigheden moet de derde vraag aldus worden begrepen dat de verwijzende rechter hiermee in essentie wenst te vernemen of artikel 13, lid 3, van de toegangsrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer een verplichting tot kostenoriëntering van prijzen is opgelegd aan een exploitant op basis van artikel 13, lid 1, van deze richtlijn, deze exploitant pas kan worden verplicht zijn prijzen aan te passen nadat hij is begonnen de kostengeörienteerde prijzen toe te passen, of ook voordat hij deze is gaan toepassen.

58 Opgemerkt zij dat op grond van de versies van artikel 13, lid 3, derde zin, van de toegangsrichtlijn in met name het Duits („Die nationalen Regulierungsbehörden können von einem Betreiber die umfassende Rechtfertigung seiner Preise und gegebenenfalls deren Anpassung verlangen”), Engels („National regulatory authorities may require an operator to provide full justification for its prices, and may, where appropriate, require prices to be adjusted”), Frans („Les autorités réglementaires nationales peuvent demander à une entreprise de justifier intégralement ses prix et, si nécessaire, en exiger l'adaptation”) en Italiaans („Le autorità nazionali di regolamentazione possono esigere che un operatore giustifichi pienamente i propri prezzi e, ove necessario, li adegui”), deze bepaling in die zin moet worden uitgelegd dat de betrokken exploitant de prijzen niet noodzakelijkerwijze al hoeft toe te passen voordat de NRI hem in voorkomend geval verplicht zijn prijzen aan te passen.

59 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen of voorrang hebben boven de andere taalversies. Unierechtelijke bepalingen moeten immers uniform worden uitgelegd en toegepast tegen de achtergrond van de tekst in alle talen van de Unie. Wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van Unierecht verschillen bestaan, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arrest van 1 maart 2016, Alo en Osso, C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 In dat verband moet ten eerste worden opgemerkt dat ofschoon lid 1 van artikel 13 van de toegangsrichtlijn de NRI's toestaat exploitanten verplichtingen op te leggen inzake kostenoriëntering van prijzen, lid 3 van dit artikel, door NRI's toe te staan van een exploitant te verlangen dat hij

volledige verantwoording aflegt over zijn tarieven en deze indien nodig aanpast, de NRI's voorziet van de middelen waarmee de toepassing van dit recht kan worden verzekerd en waarmee kan worden verzekerd dat deze exploitant daadwerkelijk de kostengeoriënteerde prijzen toepast.

- 61 Ten tweede mogen de NRI's krachtens artikel 8, lid 1, van de kaderrichtlijn bij de uitvoering van de in de kaderrichtlijn en meer bepaald in de toegangsrichtlijn omschreven regelgevende taken, alle redelijke maatregelen treffen die gericht zijn op de verwezenlijking van de in artikel 8, lid 2, van de kaderrichtlijn genoemde doelstellingen, waaronder met name de doelstelling om de efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen en de eindgebruikers het grootste voordeel te bieden. Zo kunnen de NRI's dankzij de toepassing van de maatregelen van artikel 13, lid 3, derde volzin, van de toegangsrichtlijn, door van de betrokken exploitant te verlangen dat deze volledige verantwoording aflegt over zijn tarieven en indien nodig dat deze worden aangepast, verzekeren dat de doelstellingen als bedoeld in zowel artikel 8, lid 2, van de kaderrichtlijn als artikel 13, leden 1 en 2, van de toegangsrichtlijn, worden nagestreefd.
- 62 Deze doelstellingen zouden echter niet altijd worden verwezenlijkt indien de NRI's alleen van de betrokken exploitant zouden kunnen verlangen dat deze volledige verantwoording aflegt over zijn tarieven en indien nodig dat deze worden aangepast in het geval deze tarieven al worden toegepast.
- 63 Derhalve moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 13, lid 3, van de toegangsrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer een verplichting tot kostenoriëntering van prijzen is opgelegd aan een exploitant op basis van artikel 13, lid 1, van deze richtlijn, deze exploitant kan worden verplicht zijn prijzen aan te passen voordat of nadat hij deze is gaan toepassen.

### *Kosten*

- 64 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 8, lid 4, en artikel 13 van richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (toegangsrichtlijn) moeten aldus worden uitgelegd dat wanneer een exploitant die is aangemerkt als onderneming met een aanmerkelijke macht op een specifieke markt, door een nationale regelgevende instantie een verplichting inzake kostenoriëntering van prijzen wordt opgelegd, deze nationale regelgevende instantie met het oog op de bevordering van efficiëntie en duurzame concurrentie voor de diensten die door deze verplichting worden bestreken een prijs kan vaststellen op een niveau dat lager ligt dan de kosten die voor het verrichten van die diensten door deze exploitant worden gemaakt indien deze kosten hoger zijn dan die van een efficiënte exploitant, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.
- 2) Artikel 8, lid 4, en artikel 13, lid 3, van richtlijn 2002/19, gelezen in samenhang met artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moeten aldus worden uitgelegd dat een nationale regelgevende instantie een exploitant die is aangemerkt als onderneming met een aanmerkelijke macht op een specifieke markt en op wie een verplichting inzake kostenoriëntering van prijzen rust, kan verplichten zijn prijzen jaarlijks vast te stellen op basis van de meest actuele gegevens en deze prijzen en de gegevens die deze prijzen onderbouwen voorafgaand aan de toepassing ervan ter toetsing aan haar voor te leggen, op voorwaarde dat dergelijke verplichtingen zijn gegrond op de aard van het

**vastgestelde probleem en evenredig en gerechtvaardigd zijn in het licht van de doelstellingen van artikel 8 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), hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.**

- 3) **Artikel 13, lid 3, van richtlijn 2002/19 moet aldus worden uitgelegd dat, wanneer een verplichting tot kostenoriëntering van prijzen is opgelegd aan een exploitant op basis van artikel 13, lid 1, van deze richtlijn, deze exploitant kan worden verplicht zijn prijzen aan te passen voordat of nadat hij deze is gaan toepassen.**

ondertekeningen