



## Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
föredraget den 14 juni 2016<sup>1</sup>

Mål C-231/15

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

(begäran om förhandsavgörande från Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen))

”Elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster — Direktiv 2002/21/EG — Artikel 4.1 — De nationella regleringsmyndigheternas beslut — Lösning av en tvist mellan operatörer — Verkan av en ogiltigförklaring av ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten — Rätten till ett effektivt rättsmedel — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Artikel 47 — Domstolsavgörandets räckvidd”

1. Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) vill att EU-domstolen ska klargöra hur artikel 4.1 i direktiv 2002/21/EG ska tolkas.<sup>2</sup> Genom detta direktiv infördes ett ”gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster”.

2. Begäran om förhandsavgörande har framställts i ett mål om överklagande av ett beslut från den polska myndigheten för elektronisk kommunikation.<sup>3</sup> Det handlar i korthet om att få reda på om den nationella domstolens dom om ogiltigförklaring av myndighetsbeslutet enligt ramdirektivet ska ha verkan från och med den tidpunkt då den nationella regleringsmyndigheten fattade det (*ex tunc*) eller från och med den tidpunkt då domen om ogiltigförklaring meddelades (*ex nunc*).

3. Begäran om förhandsavgörande handlar således om verkställbarheten av beslut fattade av nationella regleringsmyndigheter inom området elektronisk kommunikation och om följderna av domar genom vilka sådana beslut ogiltigförklaras. I det nationella målet förelåg dessutom två viktiga omständigheter: a) Den nationella myndighetens beslut hade inte inhiberats, vilket innebär att det kunde verkställas omedelbart,<sup>4</sup> och b) till följd av detta beslut tvingades man omforma de avtal som reglerade förbindelserna mellan två telekommunikationsföretag.

4. Problemet tycks kompliceras av att Sąd Najwyższy inte förefaller dela den ståndpunkt som Naczelny Sąd Administracyjny (Polens högsta förvaltningsdomstol) intagit i sin praxis, nämligen att om ett myndighetsbeslut vars verkställighet inte har skjutits upp ogiltigförklaras genom en dom, får domen verkan från och med den tidpunkt då den meddelas, vilket innebär att de tidigare följderna av

1 — Originalspråk: spanska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 (EGT 2002, L 108 s. 33; nedan kallat ramdirektivet).

3 — Benämnd ”Byrån för elektronisk kommunikation” (på polska förkortat UKE, en förkortning som används nedan). När dessa myndigheter åsyftas används vanligtvis begreppet nationell regleringsmyndighet. Nedan används detta begrepp.

4 — Detta är huvudregeln i de rättssystem i vilka myndigheternas beslut presumeras vara rättsenliga. Denna presumtion brukar vanligtvis innebära att dessa beslut är omedelbart verkställbara (som framgår nedan är så även fallet med artikel 4 i ramdirektivet). Deras rättsverkan kan emellertid avbrytas av den domstol till vilken de överklagas.

tillämpningen av detta beslut, vars verkställighet först inte sköts upp men som sedan ogiltigförklarades, blir omöjliga att ändra. Sąd Najwyższy hyser tvivel om huruvida denna praxis är förenlig med effektivitetsprincipen, enligt artikel 4 i ramdirektivet och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

5. Det nya i förevarande begäran om förhandsavgörande rör frågan vilka verkningar de förfaranden för överklagande som föreskrivs i artikel 4.1 i ramdirektivet har och i synnerhet vilken räckvidd domar om ogiltigförklaring av de nationella regleringsmyndigheternas beslut ska ha, vilket domstolen, såvitt jag känner till, ännu inte har uttalat sig om.

## I. Tillämpliga bestämmelser

### A. Unionsrätt

#### 1. Ramdirektivet

6. Skäl 12 har följande lydelse:

”Varje part som berörs av ett beslut som fattats av en nationell regleringsmyndighet bör ha rätt att överklaga beslutet till en instans som är oberoende av de berörda parterna. Denna instans kan vara en domstol. Dessutom bör varje företag, som anser att dess begäran om tilldelning av rättigheter för att installera faciliteter inte har behandlats i enlighet med principerna i detta direktiv, ha rätt att överklaga sådana beslut. Detta överklagandeförfarande påverkar inte fördelningen av behörighet inom nationella rättssystem och juridiska eller fysiska personers rättigheter enligt nationell lagstiftning.”

7. I artikel 4.1 föreskrivs följande:

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

I väntan på utgången av överklagandet ska den nationella regleringsmyndighetens beslut fortsätta att gälla, såvida inte interimistiska åtgärder beviljas i enlighet med nationell lagstiftning.”<sup>5</sup>

#### 2. Direktiv 2009/140

8. Skäl 14 och 15 har följande lydelse:

”(14) För att säkerställa rättssäkerhet för marknadsaktörerna bör besvärinstanserna utföra sina uppgifter effektivt, och framför allt bör inte överklagandeförfaranden ta otillbörligt lång tid i anspråk. Interimistiska åtgärder bör beviljas endast om det finns ett brådskande behov av att

5 — I dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 om ändring av direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter och direktiv 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EUT 2009, L 337 s. 37).

skjuta upp effekten av beslut från de nationella regleringsmyndigheterna för att förhindra allvarlig och irreparabel skada för den aktör som tillämpar dessa åtgärder och om intressebalansen så kräver.

- (15) Det har varit stor skillnad mellan olika överklagandemyndigheters sätt att tillämpa interimistiska åtgärder för att skjuta upp beslut från de nationella regleringsmyndigheterna. Gemensamma normer som följer gemenskapens rättspraxis bör tillämpas för att skapa en mer enhetlig strategi. ...”

### 3. Stadgan

#### 9. Artikel 47, första stycket har följande lydelse:

”Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.”

#### B. *Polsk rätt*

##### 1. Telekommunikationslagen<sup>6</sup>

10. Enligt artikel 40 får Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (nedan kallad Prezes Urzędu), på de villkor som föreskrivs i artikel 25.4, genom ett beslut ålägga en operatör med betydande närvaro på marknaden att fastställa taxor rörande tillgång till telekommunikation, grundade på de kostnader som operatören haft.

11. I artikel 206.2aa i samma lag anges det att beslut som fattas av Prezes Urzędu är omedelbart verkställbara.

##### 2. Förvaltningsprocesslagen

12. I artikel 145.1 föreskrivs följande under rubriken ”Återupptagande av förfarandet”:

”När ett slutligt beslut har fattats, återupptas förfarandet om följande villkor är uppfyllda:

...

- 8) Beslutet fattades på grundval av ett annat beslut eller ett domstolsavgörande som har upphävts eller ändrats.”

##### 13. Artikel 156.1 har följande lydelse:

”En offentlig myndighet ska ogiltigförklara ett beslut om det

...

- 2) har meddelats utan rättslig grund eller med uppenbart åsidosättande av lagen.

...”

6 — I den lydelse som gällde vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet.

### 3. Civilprocesslagen

14. I artikel 479<sup>63</sup> föreskrivs det att en domstol får på begäran av den som överklagat avbryta verkställigheten av beslutet i avvaktan på att förfarandet avgörs, om den finner att det föreligger betydande risker för irreparabla följder.

15. I artikel 479<sup>64</sup> föreskrivs det att domstolen får ogilla eller bifalla talan efter att ha prövat saken. I det sistnämnda fallet ogiltigförklarar eller ändrar domstolen det angripna beslutet, helt eller delvis, samt uttalar sig om själva sakfrågan.

## II. Faktiska omständigheter i det nationella målet och tolkningsfrågan

16. Efter att ha gjort en jämförande analys av de taxor som Polkomtel Sp. z o.o. (nedan kallat Polkomel)<sup>7</sup> tar ut för samtalsterminering i det mobila telefonnätet<sup>8</sup> och bedömt deras rättssnighet, slog UKE fast att det fanns skillnader mellan de MTR-taxor som Polkomtel tillämpade och dem som tillämpades i andra medlemsstater, och att fastställandet av dem byggde på felaktiga beräkningsmetoder.

17. Prezes Urzędu fattade ett första beslut (nedan kallat 2008 års MTR-beslut) den 30 september 2008, i vilket Polkomel ålades att tillämpa vissa maximitaxor för tillhandahållande av termineringstjänster åt andra teleoperatörer, i enlighet med en bestämd tidsplan.

18. Polkomtel överklagade 2008 års MTR-beslut till Rejonowy Sąd (Distriktsdomstolen i Warszawa), som ogiltigförklarade beslutet genom dom av den 23 mars 2011. Denna dom överklagades och fastställdes av Sąd Apelacyjny w Warszawie (Appellationsdomstolen i Warszawa) i dom av den 30 januari 2012 och den domen har vunnit laga kraft.<sup>9</sup>

19. Medan överklagandet av 2008 års MTR-beslut prövades, framställde Polkomtel den 4 december 2008<sup>10</sup> ett förslag till ändring av MTR-taxorna till Petrotel Sp. z o.o. (en operatör som erhåller tjänster i form av tillgång till Polkomtels nät för samtalsterminering i utbyte mot betalning av en avgift) inom ramen för avtalet av den 21 oktober 1999 som reglerade innehållet i Petrotels rätt till tillgång till Polkomtels nät.

20. Eftersom Petrotel inte kunde enas med Polkomtel om att införa taxan i enlighet med 2008 års MTR-beslut, begärde Petrotel den 6 februari 2009 att UKE skulle ingripa för att få till stånd en ändring av avtalet om tillgång till nätet.

21. UKE:s ordförande löste tvisten mellan Petrotel och Polkomtel genom att den 17 mars 2009 fatta ett beslut (nedan kallat genomförandebeslutet), genom vilket avtalet mellan de båda operatörerna ändrades. Genomförandebeslutet följde taxebestämmelserna i 2008 års MTR-beslut.

22. Polkomtel överklagade genomförandebeslutet till Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Regionala domstolen i Warszawa – domstolen för mål om konkurrens- och konsumentskydd), som ogiltigförklarade beslutet genom dom av den 26 oktober 2012. Skälen som låg till grund för domen var i korthet bland annat att 2008 års MTR-beslut redan hade förlorat sin giltighet i det föregående förfarandet. Eftersom genomförandebeslutet endast innebar en tillämpning av 2008 års MTR-beslut, kunde det sistnämnda beslutet när det väl hade ogiltigförklarats inte utgöra rättslig grund för de förpliktelser som Polkomtel hade enligt genomförandebeslutet.

7 — Polkomtel hade ett betydande inflytande på marknaden för tillhandahållande av mobila termineringstjänster i Polen.

8 — *Mobile termination rates* (nedan kallade MTR-taxor).

9 — Skälen till att 2008 års MTR-beslut ogiltigförklarades hänger samman med avsaknaden av det lagstadgade samrådsförfarandet.

10 — Nedan kallat Petrotel.

23. Petrotel och UKE vände sig båda till Sąd Apelacyjny w Warszawie (Appellationsdomstolen i Warszawa) och överklagade domen av den 26 oktober 2012. Överklagandena ogillades i dom av den 19 september 2013, i vilken appellationsdomstolen i stort sett godtog underinstansens resonemang.

24. Enligt Sąd Apelacyjny w Warszawie (Appellationsdomstolen i Warszawa) medförde ogiltigförklaringen av 2008 års MTR-beslut inte enbart verkan *ex nunc*, för om så hade varit fallet skulle både rätten för det företag som tillhandahöll de elektroniska kommunikationsnäten att överklaga 2009 års MTR-beslut och verkan av den bifallande dom som meddelades i det mål där beslutet hade överklagats enbart ha varit skenbara.

25. Petrotel och UKE överklagade den dom som meddelades av Sąd Apelacyjny w Warszawie (Appellationsdomstolen i Warszawa) till Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), som, innan den prövade överklagandet, ansåg det nödvändigt att begära ett förhandsavgörande.

26. Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) anser i princip att den ståndpunkt som domstolarna intagit i de två domarna i de lägre instanserna är förenlig med rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol (artikel 4 i ramdirektivet och artikel 47 i stadgan). Sąd Najwyższy har emellertid uttryckt tvivel beträffande den nationella rättspraxis som innebär att en ogiltigförklaring av ett myndighetsbeslut enligt rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för förvärvade rättigheter får till följd att beslutet upphör att ha rättsverkan först vid den tidpunkt då domen om ogiltigförklaring får verkan, det vill säga får verkan *ex nunc*.<sup>11</sup>

27. En ogiltigförklaring av ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten som har legat till grund för ett annat myndighetsbeslut, medför dessutom inte att det sistnämnda beslutet ska anses ha upphört att existera. Ogiltigförklaringen gör det möjligt att återuppta förfarandet och det efterföljande beslut som fattas får endast verkan *ex nunc*.<sup>12</sup>

28. Om domstolarna tillämpar de ovannämnda kriterierna, skulle det innebära att ogiltigförklaringen av 2008 års MTR-beslut (i vilket den maximitaxa fastställdes som senare användes i genomförandebeslutet), skulle sakna betydelse i Polkomels överklagande av genomförandebeslutet.

29. Mot bakgrund av artikel 4.1 sista meningen i ramdirektivet, skulle 2008 års MTR-beslut fortsätta att gälla så länge det inte ogiltigförklarades. Den senare ogiltigförklaringen av det borde således inte påverka de MTR-taxor som var tillämpliga mellan Petrotel och Polkomtel under perioden mellan tidpunkten för ändringen av avtalet, vilken fastställdes av den nationella regleringsmyndigheten, och domstolens lagakraftvunna ogiltigförklaring av 2008 års MTR-beslut. Detta skulle kunna innebära en inskränkning av rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol.

30. Den hänskjutande domstolen anser att eftersom det saknas en unionsrättslig reglering av följderna av domar om ogiltigförklaring av de nationella regleringsmyndigheternas beslut, gäller principen om medlemsstaternas processuella autonomi, med iakttagande av effektivitetsprincipen, som kommer till uttryck i artikel 4.1 i ramdirektivet. Den hänskjutande domstolens tvivel uppkommer på grund av att om det inte beslutats om en interimistisk åtgärd i den mening som avses i sista meningen i den bestämmelsen, kan den omedelbara verkställigheten påverka rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, vilken endast iakttas om den dom genom vilken beslutet ogiltigförklarades ges retroaktiv verkan.

11 — Dom meddelad av Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) den 13 november 2012.

12 — Artikel 145.1.8 i förvaltningsprocesslagen och Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolens) dom av den 27 maj 2011.

31. Mot bakgrund av detta har Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) hänskjutit följande tolkningsfråga:

”Ska artikel 4.1 första och tredje meningen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, 2002, s. 33, i dess ändrade lydelse) tolkas så, att den nationella domstolen i ett fall där det företag som tillhandahåller nät överklagar ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten – varigenom taxor för terminering i nät som tillhandahålls av företaget fastställdes (nedan kallat MTR-beslutet) – och därefter överklagar ett senare beslut av den nationella regleringsmyndigheten – varigenom det avtal som ingåtts mellan det företag som MTR-beslutet är riktat till och ett annat företag ändrades på så sätt att de taxor som tas ut av det andra företaget för terminering i det nät som tillhandahålls av det företag till vilket MTR-beslutet är riktat motsvarar de taxor som fastställdes i MTR-beslutet (genomförandebeslutet) – efter att den konstaterat att MTR-beslutet har ogiltigförklarats, inte kan ogiltigförklara genomförandebeslutet med hänsyn till ordalydelsen i artikel 4.1 fjärde meningen i direktiv 2002/21 eller det intresse som det företag som genomförandebeslutet avser har enligt principen om berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen, eller ska artikel 4.1 första och tredje meningen i direktiv 2002/21 jämförd med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att den nationella domstolen kan ogiltigförklara det genomförandebeslut som antagits av den nationella regleringsmyndigheten och följaktligen upphäva de skyldigheter som följer av beslutet, avseende den period som föregår domen, om den anser att detta är nödvändigt för att garantera ett effektivt skydd för rättigheter för det företag som överklagat den nationella regleringsmyndighetens beslut, varigenom de skyldigheter som föreskrivs i MTR-beslutet verkställs, vilket därefter har ogiltigförklarats?

### III. Sammanfattning av parternas ståndpunkter

32. Polkomel har gjort gällande att tolkningsfrågan inte kan tas upp till prövning, eftersom den är hypotetisk. Ett eventuellt svar på frågan skulle dessutom enligt Polkomel vara irrelevant för utgången av målet och den hänskjutande domstolens tvivel handlar mer om verkan av 2008 års MTR-beslut än om genomförandebeslutet, även om detta är det enda som är föremål för prövning i det nationella målet. Den nationella domstolen har dessutom inte beskrivit den aktuella nationella lagstiftningen, vilket innebär ett åsidosättande av artikel 94 i domstolens rättegångsregler.

33. Enligt Polkomtel tar Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) upp frågor som går utöver ramarna för tvisten, eftersom de handlar om vilket förfarande UKE ska tillämpa när genomförandebeslutet har ogiltigförklarats, beroende på skälet för ogiltigförklaringen, samt eventuella rättsprocesser mellan de båda berörda företagen. Polkomtel vänder sig också mot att den hänskjutande domstolen inte har prövat de möjliga konsekvenserna av en tolkning av de processrättsliga bestämmelserna. Polkomtel menar att det inte finns några godtagbara skäl till att tolka den första och den tredje meningen i artikel 4.1 i ramdirektivet på så sätt att den nationella domstolen, efter att ha konstaterat att 2008 års MTR-beslut har ogiltigförklarats, inte kan ogiltigförklara genomförandebeslutet mot bakgrund av ordalydelsen av den sista meningen i den bestämmelsen, utan ska pröva verkan av domen mot bakgrund av de materiella bestämmelserna i den nationella rätten.

34. UKE har betonat att även om 2008 års MTR-beslut har ogiltigförklarats, åligger det fortfarande Polkomtel att fastställa sina taxor på grundval av de kostnader företaget haft, vilket följer av ett annat beslut, fattat den 19 juli 2009 (nedan kallat SMP-beslutet), vilket har vunnit laga kraft.

35. UKE menar att när genomförandebeslutet meddelades gällde 2008 års MTR-beslut fortfarande. Ogiltigförklaringen av det beslutet innebär inte direkt att genomförandebeslutet ogiltigförklaras, eftersom den sista meningen i artikel 4.1 i ramdirektivet föreskriver att det överklagade beslutet ska gälla, såvida inga interimistiska åtgärder vidtas. Såväl 2008 års MTR-beslut som genomförandebeslutet följde denna bestämmelse.

36. Det är enligt UKE rimligt att ogiltigförklaringen av ett beslut från den nationella regleringsmyndigheten får verkan *ex nunc*, vilket följer av doktrinen och fast rättspraxis. Att ett myndighetsbeslut som har legat till grund för ett annat senare beslut förlorar sin giltighet, innebär inte nödvändigtvis och direkt att det sistnämnda beslutet blir ogiltigt, utan det ger parterna rätt att begära att förfarandet ska återupptas, i enlighet med artikel 145.1.8 i den polska förvaltningsprocesslagen.

37. Vad beträffar bestämmelsen (tredje meningen i artikel 4.1 i ramdirektivet) om att överklagandeinstansen ska avgöra "ärendet i sak", har UKE gjort gällande att detta avgörande har verkan *ex nunc*. Mot bakgrund av parternas argument och den bevisning som lagts fram, får överklagandeinstansen avgöra ärendet i sak på ett sätt som påverkar innehållet i det angripna myndighetsbeslutet och ersätter det.

38. UKE anser att domstolen inte enbart ska ogiltigförklara genomförandebeslutet till följd av den föregående ogiltigförklaringen av 2008 års MTR-beslut, utan att den ska pröva sakfrågorna och meddela ett avgörande rörande beräkningen av taxan, utifrån de kostnader som Polkomtel verkligen har haft, eftersom denna skyldighet åligger den enligt SMP-beslutet även om 2008 års MTR-beslut har ogiltigförklarats.

39. UKE har således föreslagit att tolkningsfrågan ska besvaras på så sätt att ogiltigförklaringen av 2008 års MTR-beslut inte utgör tillräcklig grund för att ogiltigförklara genomförandebeslutet, eftersom den nationella överklagandeinstansen ska pröva alla aspekter av ärendet i sak.

40. Petrotel har gjort gällande att enligt polsk rätt är UKE:s beslut omedelbart verkställbara, även om civilprocesslagen medger att interimistiska åtgärder beslutas om det finns en risk för betydande skada eller andra oåterkalleliga följder. För att säkerställa klagandens rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol är det inte nödvändigt att det angripna myndighetsbeslutet ogiltigförklaras med retroaktiv verkan, vilket skulle kunna strida mot rättssäkerheten och medföra negativa följder för berörda utomstående.

41. Petrotel har föreslagit att tolkningsfrågan ska besvaras med att artikel 4.1 i ramdirektivet ska tolkas på så sätt att när ett företag som tillhandahåller nät överklagar ett MTR-beslut och därefter överklagar det efterföljande genomförandebeslutet, kan den nationella domstolens konstaterande att MTR-beslutet hade ogiltigförklarats efter det att genomförandebeslutet hade fattats inte ligga till grund för en ogiltigförklaring av det sistnämnda beslutet.

42. Enligt den polska regeringen utgör regeln att den nationella regleringsmyndighetens beslut ska vara omedelbart verkställbart (artikel 4.1 sista meningen i ramdirektivet) inte hinder för att det avgörande som meddelas av överklagandeinstansen, genom vilket beslutet ogiltigförklaras, får retroaktiv verkan, vilket framgår av möjligheten, som anges i samma mening, att denna instans får besluta om interimistiska åtgärder.

43. Den polska regeringen anser att avgränsningen av överklagandeinstansernas befogenheter omfattas av medlemsstaternas processuella autonomi, med iakttagande av principerna om effektivitet och likvärdighet. Enligt den polska regeringen finns det bestämmelser som ger överklagandeinstansen rätt att, oavsett om den har beslutat om interimistiska åtgärder eller inte under handläggningens gång, få pröva talan i sak och helt eller delvis ändra det överklagade beslutet.<sup>13</sup> Enligt praxis vid Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) ska emellertid en dom om ogiltigförklaring ha verkan *ex nunc*, vilket gör det möjligt för de berörda parterna att väcka skadeståndstalan enligt de allmänna principerna inom detta område.

13 — Den hänvisar till artikel 479<sup>64</sup> i civilprocesslagen. Se punkt 15 i detta förslag till avgörande.

44. Den tillägger att effektivitetsprincipen ska vägas mot rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. I förevarande fall påverkar ogiltigförklaringen av genomförandebeslutet inte bara förhållandet mellan UKE och Polkomtel, utan även avtalet mellan Polkomtel och en tredje man (Petrotel), och det avgörande som meddelas kan gynna en av parterna i avtalet och missgynna den andra.

45. Mot bakgrund av dessa överväganden har den polska regeringen föreslagit att den aktuella artikeln ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att den nationella domstolen, i en situation som den som föreligger i det nationella målet, får ogiltigförklara den nationella regleringsmyndighetens beslut med retroaktiv verkan. Hur rätten att överklaga ska säkerställas ska regleras i den nationella rättsordningen och i nationell rättspraxis.

46. Kommissionen har gjort gällande att rätten till ett effektivt rättsmedel vid en oberoende instans föreskrivs i artikel 4.1 i ramdirektivet och där fastställs även principen att den nationella regleringsmyndighetens beslut ska vara omedelbart verkställbara, såvida det inte beslutas att verkställigheten ska skjutas upp. Denna bestämmelse är nödvändig, eftersom det finns nationella system där ett överklagande till domstol av ett myndighetsbeslut automatiskt medför att verkställigheten av beslutet skjuts upp fram till dess att målet är avgjort.

47. Kommissionen anser att en omedelbar verkställighet av det överklagade beslutet enbart har tillfällig verkan, fram till dess att målet avgjorts, och att det inte begränsar domstolens möjligheter att pröva överklagandet i sak. Om beslutet ogiltigförklaras, sträcker sig verkan av detta tillbaka till den tidpunkt då beslutet fattades (verkan *ex tunc*). Om överklagandestanserna inte skulle ha möjlighet att kräva betalning av belopp som felaktigt uppburits med stöd av det ogiltigförklarade beslutet, borde den unionsrättsliga bestämmelse tillämpas som gör det möjligt att skjuta upp verkställigheten.

48. Vilken verkan en dom om ogiltigförklaring av den nationella regleringsmyndighetens beslut ska ha omfattas av medlemsstaternas processuella autonomi, men effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen måste alltid iakttas. För att säkerställa att överklagandemekanismen fungerar, anser kommissionen att det är nödvändigt att tillerkänna avgörandet om ogiltigförklaring verkan *ex tunc*. Ett överklagandeförfarande som inte gör det möjligt att ogiltigförklara den nationella regleringsmyndighetens beslut med retroaktiv verkan, utan enbart med verkan för framtiden, skulle innebära att den rätt som föreskrivs i artikel 4.1 i ramdirektivet endast blir skenbar.

#### IV. Bedömning

##### A. Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till prövning

49. Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) har vänt sig till EU-domstolen och frågat hur artikel 4.1 i ramdirektivet, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas. Tvisten har uppkommit på grund av att två på varandra följande beslut, meddelade av den nationella regleringsmyndigheten, var omedelbart verkställbara. Dessa beslut överklagades. Det hade inte fattats något interimistiskt beslut om att skjuta upp verkställigheten. Besluten ogiltigförklarades senare.<sup>14</sup>

14 — Genomförandebeslutet ogiltigförklarades i de två domarna i de lägre instanserna. Överklagandet av det andra av dessa beslut har ännu inte avgjorts av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).



50. I det första beslutet (2008 års MTR-beslut) ålade den nationella regleringsmyndigheten Polkomtel att inte överskrida vissa maximitaxor för tillgång till dess nät, vilka var tillämpliga på samtliga operatörer inom elektronisk kommunikation som ville använda det. Eftersom Polkomtel inte kunde komma överens med en av sina operatörer (närmare bestämt Petrotel) om att ändra avtalet som reglerade deras förbindelser, för att anpassa det till 2008 års MTR-beslut, fastställde ordföranden för UKE i det andra beslutet (genomförandebeslutet) med tvingande verkan – på begäran av Petrotel – maximitaxan för avtalet om Petrotels tillgång till Polkomtels nät.

51. Efter det att 2008 års MTR-beslut hade ogiltigförklarats av domstol och genomförandebeslutet hade överklagats, uppkom vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) tvivel om huruvida unionsrätten (närmare bestämt artikel 4.1 i ramdirektivet) påverkar utgången av tvisten. Närmare bestämt vill den hänskjutande domstolen veta huruvida den efterföljande ogiltigförklaringen av 2008 års MTR-beslut, vilket var verkställbart när genomförandebeslutet fattades, enligt den ovan nämnda bestämmelsen gör det möjligt för (eller tvingar) domstolen – som är behörig att pröva det sistnämnda beslutet – att ogiltigförklara det och upphäva de skyldigheter som följde av det under den tid då det gällde.

52. Polkomtel har gjort gällande att tolkningsfrågan inte kan tas upp till prövning, av ovan angivna skäl.<sup>15</sup> Jag instämmer inte med Polkomtels invändningar, eftersom den fråga som ställts inte är hypotetisk och den hänskjutande domstolen på ett kortfattat men tillräckligt begripligt sätt har återgett de bestämmelser och de faktiska omständigheter som är aktuella i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen har hänvisat till den polska lagstiftningen och till praxis vid den högsta förvaltningsdomstolen i Polen, närmare bestämt två domar från den domstolen samt bland annat artikel 145.1.8 i förvaltningsprocesslagen,<sup>16</sup> för att tydliggöra det aktuella problemet. Den skulle naturligtvis kunna ha uttryckt sig tydligare, men dess beslut att begära förhandsavgörande innehåller som sagt de uppgifter som krävs för att avgöra målet och parterna har under handläggningens gång utan svårighet kunnat redogöra för sina argument för eller emot respektive ståndpunkt.

53. Det problem som Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) har tagit upp har två olika dimensioner. Den ena är den rent inhemska dimensionen, vilken bygger på nationella bestämmelser och nationell rättspraxis. Enligt den hänskjutande domstolens beskrivning, får domar om ogiltigförklaring av den nationella regleringsmyndighetens beslut verkan från och med den tidpunkt då de meddelas. När ogiltigförklaringen av ett beslut föranleds av en ogiltigförklaring av ett annat tidigare beslut, som genomförs genom det förstnämnda beslutet, ska myndighetsförfarandet återupptas och när det slutliga beslutet fattas efter vederbörlig handläggning ska det bara ha verkan för framtiden. Konsekvensen blir att verkan av de beslut som fattats för att genomföra det ogiltigförklarade beslutet förblir oförändrad.

54. Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) hyser tvivel om huruvida tillämpningen av de nationella bestämmelserna, tolkade på det ovan beskrivna sättet, är förenlig med unionsrätten, och det är här den andra dimensionen av frågan kommer in i bilden. Skälet till att den frågar EU-domstolen om tolkningen av artikel 4 i ramdirektivet (och artikel 47 i stadgan), är att den enligt den hänskjutande domstolens uppfattning skulle kunna påverka dess avgörande.

55. Om tolkningsfrågan uppfattas på det sättet kan den tas upp till prövning. När frågan besvaras måste den hänskjutande domstolens argument visserligen renodlas,<sup>17</sup> vilket innebär att några av de argument som den framfört får tas upp senare, eftersom de är av mindre betydelse. Det gäller till exempel frågan vilken betydelse den föregående ogiltigförklaringen av 2008 års MTR-beslut för

15 — Se punkterna 41 och 42 i detta förslag till avgörande.

16 — Se punkt 12 och fotnoterna 10 och 11.

17 — Lydelsen av Sąd Najwyższys beslut att begära ett förhandsavgörande visar att dess tvekan är mer omfattande än vad som först kan tyckas vara fallet. Den handlar i själva verket om att få reda på hur långt domstolarnas prövning av de nationella regleringsmyndigheternas handlande kan sträcka sig. Att detta är ett omtvistat problem framgår av att några av parterna i sina yttranden har förespråkade att den nationella domstolen ska meddela en dom där målet avgörs i sak (det vill säga huruvida de ålagda maximitaxorna i förhållande till Polkomtels kostnader är korrekta), antingen genom att slutgiltigt ogilla överklagandet eller genom att ge genomförandebeslutet ett visst bestämt innehåll som är bindande för alla.

genomförandebeslutets giltighet. Det viktiga är att mot bakgrund av artikel 4.1 i ramdirektivet pröva vilken verkan en ogiltigförklaring av genomförandebeslutet får, oavsett vilka skäl som låg till grund för detta avgörande då det meddelades. EU-domstolen kan självklart inte heller gå in och tolka den polska lagstiftningen, eftersom det enbart ankommer på de nationella domstolarna att göra det.

*B. De förfaranden för överklagande som föreskrivs i artikel 4,1 i ramdirektivet.*

56. Jag ska börja med att avgränsa tvisten och koncentrera mig på den sista meningen i artikel 4.1 i ramdirektivet.

57. EU-domstolen har haft tillfälle att tolka<sup>18</sup> denna artikel och slagit fast att den ”utgör ett uttryck för principen om ett effektivt domstolsskydd, enligt vilken det åligger medlemsstaternas domstolar att säkerställa det rättsliga skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten”.<sup>19</sup> Den har även slagit fast att ”i det typfall som avses i artikel 4 i ramdirektivet är medlemsstaterna således skyldiga att föreskriva en möjlighet att överklaga till en dömande instans för att skydda användares och företags rättigheter enligt unionsrätten”. Den har även uttalat sig om iakttagandet av principen om ett effektivt domstolsskydd i andra mål rörande elektronisk kommunikation, utan att ta upp räckvidden och verkningarna av överklagandeinstansens avgöranden.<sup>20</sup>

58. I den sista meningen i artikel 4.1 i ramdirektivet berörs bara ytterligare en aspekt av ett effektivt rättsmedel inför domstol, nämligen den som avser interimistiska åtgärder. Unionslagstiftaren utgår från premissen att verkställigheten av den nationella regleringsmyndighetens beslut kan skjutas upp,<sup>21</sup> i avvaktan på den slutliga domen, av de domstolar (eller andra ”organ som är fristående från de berörda parterna”) till vilka de överklagats. Lagstiftaren tillägger att om verkställigheten inte skjuts upp, ska den nationella regleringsmyndighetens beslut fortsätta att gälla.<sup>22</sup> Av denna formulering kan man inte dra slutsatsen, vilket några av parterna i målet har gjort, att den omständigheten att den nationella regleringsmyndighetens beslut fortsätter att gälla (interimistiskt, fram till dess att målet är avgjort) utgör ett hinder för att den slutliga domen, om den innebär en ogiltigförklaring, även upphäver (den dittills interimistiska) verkan av beslutet, som hade överklagats, och även förklarar den rättsstridig.

59. Avsaknaden av interimistiska åtgärder som inhiberar den nationella regleringsmyndighetens beslut fram till dess att målet avgörs, kan mot bakgrund av artikel 4.1 i ramdirektivet inte innebära att det är omöjligt att den dom som förfarandet leder fram till inte bara ogiltigförklarar det överklagade beslutet utan även utsträcker ogiltigförklaringen till att omfatta alla dess verkningar, såväl bakåt som framåt i tiden. Detta är dessutom logiken i det system med rättsmedel som innefattar talan om

18 — I vissa fall har dess uttalanden enbart haft viss beröring med detta. I dom av den 6 oktober 2010, Base m.fl. (-389/08, EU:C:2010:584), punkt 29, och dom av den 17 september 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610), punkt 54, tog domstolen upp de villkor som de nationella regleringsmyndigheterna måste uppfylla och att det måste finnas ett effektivt rättsmedel mot deras beslut. I sin dom av den 13 juli 2006, Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463) inriktade sig domstolen på överklagandeinstansens tillgång till vissa sekretessbelagda handlingar, för att meddela dom i sakfrågan på grundval av tillräckliga upplysningar.

19 — Dom av den 22 januari 2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24), punkt 33.

20 — Dom av den 21 februari 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103), punkterna 30 och 31, och av den 22 januari 2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24), punkterna 33 och 34. De handlar om uttrycket ”som berörs”, i den mening som avses i artikel 4 i ramdirektivet.

21 — Beträffande denna omständighet, se ovan i punkt 9 skäl 14 och 15 i direktiv 2009/140..

22 — Av de olika språkversioner som jag har granskat framgår att det är *verkan* av den nationella regleringsmyndighetens beslut som kvarstår, snarare än dess *giltighet*. Det framgår uttryckligen av den portugisiska versionen (”Na pendência do recurso, a decisão da autoridade reguladora nacional mantém-se eficaz”) och i liknande ordalag av den tyska (”Bis zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens bleibt die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde wirksam”), den engelska (”Pending the outcome of the appeal, the decision of the national regulatory authority shall stand”), den franska (”Dans l’attente de l’issue de la procédure, la décision de l’autorité réglementaire nationale est maintenue”) eller den italienska (”In attesa dell’esito del ricorso, resta in vigore la decisione dell’autorità nazionale di regolamentazione”) (ingen kursivering i originalen). I den spanska versionen står det emellertid att den nationella regleringsmyndighetens beslut ”seguirá siendo válida”, vilket inte överensstämmer med de övriga språkversionerna, eftersom den på ett felaktigt sätt likställer två olika juridiska kategorier som giltigheten av ett beslut och dess verkan.

ogiltigförklaring av myndighetsbeslut, där huvudregeln är att *quod nullum est, nullum effectum producit*. Om domstolen interimistiskt får skjuta upp verkställigheten av myndighetsbeslutet, finns det än större skäl till att den ska få göra det för att säkerställa verkställigheten av domen om ogiltigförklaring och upphäva verkningarna av det överklagade beslutet.

60. Artikel 4.1 i ramdirektivet kräver, ur en annan synvinkel, att det i medlemsstaternas rättsordningar ska finnas ett ”effektivt förfarande för överklagande” av de nationella regleringsmyndigheternas beslut, en formulering som återfinns i både den första och den tredje meningen i bestämmelsen. I den sistnämnda anges även att ”medlemsstaterna skall säkerställa att vederbörlig hänsyn tas till ärendet i sak”.

61. Medlemsstaterna ska således vidta de lagstiftningsåtgärder som krävs för att prövningen av överklaganden av den nationella regleringsmyndighetens beslut inom området elektronisk kommunikation ska vara ”effektiv”. Ramdirektivet går emellertid inte längre än den ovan återgivna formuleringen, utan överlåter ett visst handlingsutrymme åt medlemsstaternas självbestämmanderätt i processuella frågor, vilket innebär att detta syfte kan uppnås med de medel (i det här fallet processuella) som var och en av medlemsstaterna finner lämpliga.

62. Innebär kravet på effektivitet enligt artikel 4.1 i ramdirektivet oundvikligen att den dom genom vilken den nationella regleringsmyndighetens beslut ogiltigförklaras får verkan *ex tunc*? Detta är i själva verket den centrala frågan i denna begäran om förhandsavgörande, om den prövas i ett unionsrättsligt perspektiv.

63. Jag har redan nämnt att verkan *ex tunc* av domen om ogiltigförklaring inte påverkas av hänvisningen till ”upprätthållandet” av den nationella regleringsmyndighetens beslut, i avsaknad av en interimistisk åtgärd som skjuter upp verkställigheten (sista meningen i artikel 4.1), men tvistefrågan handlar nu inte längre om möjligheten utan om en eventuell skyldighet att retroaktivt upphäva de verkningar som tillfälligt upprätthållits.

64. Som jag tidigare har visat innebär logiken i systemet med överklaganden av den nationella regleringsmyndighetens beslut i princip att om de ogiltigförklaras av en domstol, bör ogiltigförklaringen även omfatta de rättsverkningar de redan har haft, eftersom besluten inte längre har någon rättslig grund. Det rör sig emellertid om ett allmänt kriterium från vilket vissa undantag kan medges.

65. Ett av dessa undantag (vars extraordinära karaktär bekräftar att huvudregeln gäller i normalfallet) är att den nationella domstolen, om dess rättssystem medger det, beslutar att vissa rättsverkningar av det ogiltigförklarade beslutet slutgiltigt ska bestå.<sup>23</sup> Skäl som bland annat har att göra med rättssäkerheten, tredje mans rättigheter eller allmänintresset, kan göra att rättsverkningarna av det ogiltigförklarade beslutet ska bestå, om den domstol som ska pröva målet finner det lämpligt, i synnerhet om den omedelbara verkan av den i domen fastställda ogiltigheten medför synnerligen allvarliga konsekvenser för dessa intressen.

66. Ett annat möjligt undantag kan vara när rättsenligheten av det överklagade beslutet inte har ifrågasatts i överklagandeförfarandet på grund av dess syfte eller dess innehåll, utan av andra skäl än sakliga, såsom avsaknad av behörighet för den instans som fattade beslutet eller andra, mer eller mindre väsentliga, fel av formell karaktär. Om överklagandet bifalls på dessa grunder och beslutet därigenom ogiltigförklaras, skulle det kunna åtföljas (om rättssystemet i en viss stat medger det) av ett

23 — Denna befogenhet för EU-domstolen, i mål som avser direkt talan, har förts in i unionens primärrätt: i artikel 264 FEUF föreskrivs att ”om talan är välgrundad, ska Europeiska unionens domstol förklara den berörda rättsakten ogiltig. Domstolen ska dock, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av den ogiltigförklarade akten som ska betraktas som bestående.”

beslut om att dess rättsverkningar ska bestå, så länge det ogiltigförklarade beslutet inte ersätts av ett annat som är fritt från dessa fel, för att inte skapa ett juridiskt vakuum som kan få negativa följder för allmänintresset.<sup>24</sup> Domen om ogiltigförklaring skulle i sådana fall få en mer prospektiv än retroaktiv verkan.

67. Medlemsstaterna får i sin nationella lagstiftning föreskriva att deras domstolar – även här i undantagsfall om det finns starka skäl som rör rättssäkerhetsprincipen – får begränsa rättsverkningarna i tiden av en dom.<sup>25</sup> Även om den här typen av domstolsavgöranden naturligtvis endast får förekomma i undantagsfall, så att principen om domarnas rättskraft inte urholkas,<sup>26</sup> kan man inte bortse från att de förekommer och kan vara motiverade, utan att det är till förfång för rätten till ett effektivt rättsmedel vid en domstol.

68. Det kan även godtas att det i den nationella rätten i vissa fall föreskrivs, som svar på en talan om ogiltigförklaring av ett myndighetsbeslut (eller ett offentligt kontrakt), att en dom genom vilken beslutet ogiltigförklaras får fräntas sin ”naturliga” verkan och ersättas av en skyldighet att betala skadestånd eller av andra alternativa åtgärder. Denna möjlighet är inte okänd i unionsrätten,<sup>27</sup> och jag kan inte se varför den inte skulle kunna utsträckas till de nationella rättsordningarna i liknande situationer.

69. Ovanstående överväganden bekräftar att för att ”förfarandena för överklagande” av de nationella regleringsmyndigheternas beslut, enligt artikel 4.1 i ramdirektivet, ska fungera, krävs det som huvudregel att domen om ogiltigförklaring även upphäver de tillfälliga verkningar som de har medfört. Från denna regel kan emellertid undantag göras, som jag ovan redogjort för, vilka det ankommer på medlemsstaterna att införa i sina egna rättsordningar, förutsatt att principerna om likvärdighet och effektivitet, som avgränsar deras självbestämmanderätt i processuella frågor, iaktas.

70. I samma mån tillför hänvisningen till artikel 47 i stadgan inte något väsentligt (förutom att den av tidsmässiga skäl knappast kan vara tillämplig på en rättslig situation som bygger på beslut som fattades och överklaganden som gjordes under åren 2008 och 2009). Rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, vilken föreskrivs i stadgan för de fall som avses i artikel 51, påbjuder inte någon entydig lösning på de problem som uppkommer kring verkningarna av domar om ogiltigförklaring av myndighetsbeslut. Från denna rätt kan visserligen den ovannämnda huvudregeln härledas, men denna regel hindrar inte att utrymme kan ges för de ovannämnda undantagen.

24 — I synnerhet om det rör sig om rättsakter av normativ karaktär.

25 — Så är även fallet med unionsrätten. Domstolen har sedan domen av den 8 april 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56) uttalat sig vid olika tillfällen om begränsningen av rättsverkningarna i tiden av dess domar och avsett att förena de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen med de krav som i princip hänför sig till en nationell bestämmelses oförenlighet med gemenskapsrätten. Se generaladvokat Ruiz Jarabo Colomers förslag till avgörande i målet Edis (C-231/96, EU:C:1998:134), punkt 15 och följande punkter.

26 — Så här uttryckte sig domstolen i dom av den 16 juli 1992, Legros m.fl. (C-163/90, EU:C:1992:326), punkt 30: ”Det bör framhållas att domstolen endast i undantagsfall kan se sig föranlåten att med tillämpning av en allmän princip om rättssäkerhet som är förankrad i gemenskapsrätten begränsa möjligheten för alla berörda att återöppna en av domstolen tolkad bestämmelse för att få en förnyad prövning av rättsförhållanden som ingåtts i god tro. ... Vid avgörandet av om det finns anledning eller ej att begränsa en doms verkningar i tiden, måste beaktas att även om de praktiska följderna av varje domstolsavgörande noggrant måste övervägas får det dock inte gå så långt att den rättsliga objektiviteten får vika och den framtida rättstillämpningen äventyras av det enda skälet att ett domstolsavgörande kan få retroaktiv verkan.”

27 — Ett exempel är Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling (EUT 2007, L 335, s. 31). Där medges (skäl 22 och artikel 2d och 2e) att vid avtal som i princip borde förklaras ogiltiga på grund av att de är rättsstridiga, får det oberoende prövningsorganet välja om det finns tvingande hänsyn till ett allmänintresse ”att erkänna några eller alla dess verkningar i tiden”, det vill säga att verkningarna av avtalet ska bestå, samtidigt som sanktioner och skadestånd får föreskrivas.

71. Jag anser att den övriga delen av tvisten mellan UKE och de två teleoperatörer som berörs av fastställandet av maximitaxor (och konsekvenserna av dessa för deras avtal om tillgång till nätet), såsom framgår av deras yttranden i målet, handlar mest om tolkningsanalyser av den nationella rätten än om själva unionsrätten. Mellan dessa parter (och den polska regeringen) finns en oenighet beträffande tolkningen av de nationella bestämmelserna<sup>28</sup> och rättspraxis vid dess högsta domstolar, inom civilrätten och förvaltningsrätten. Det ankommer inte på EU-domstolen att gripa in i den debatten, utan dess roll är att enbart tolka unionsrätten.

72. Det svar jag föreslår på tolkningsfrågan, vilket överensstämmer med de reflektioner jag redovisat, handlar om att klargöra innebörden av artikel 4.1 i ramdirektivet, på ett sätt som är användbart för den nationella domstolen men som inte ingriper i dess egen behörighet att tolka den nationella rätten.

73. I detta perspektiv kan det vara lämpligt att utveckla svaret och skilja det som rör den första meningen i bestämmelsen (den som kräver att medlemsstaterna ska ha ett "fungerande system" för att överklaga de nationella regleringsmyndigheternas beslut inom området elektronisk kommunikation) från den sista meningen (enligt vilken det överklagade beslutet ska fortsätta att gälla vid ett överklagande, såvida inte överklagandeinstansen beslutar annat).

74. När det gäller den första meningen i artikel 4.1 i ramdirektivet, innebär dess innehåll liksom rätten till ett effektivt rättsmedel vid en domstol som ligger till grund för det, att överklagandeinstanserna får ogiltigförklara de nationella regleringsmyndigheternas beslut som de har att pröva, samt utsträcka den ogiltigförklarande verkan av dess dom till att omfatta de verkningar som beslutet redan har fått.

75. När det gäller den sista meningen i artikeln gör jag bedömningen att det förhållandet att rättsverkningarna av de nationella regleringsmyndigheternas beslut ska bestå, såvida inte överklagandeinstanserna beslutar om inhibition, är förenligt med att en efterföljande ogiltigförklaring av sådana beslut även omfattar, med verkan *ex tunc*, de rättsverkningar som beslutet har haft.

76. Ingen av dessa båda meningar i bestämmelsen hindrar emellertid att ogiltigförklaringen av de nationella regleringsmyndigheternas beslut, när den nationella rätten så medger, bara får verkan *ex nunc*, om överklagandeinstansen anser att detta är lämpligt av tvingande skäl som hänger samman med upprätthållandet av rättssäkerheten och skyddet för berättigade förväntningar, eller för att säkerställa tredje mans rättigheter eller av skäl av allmänintresse.

77. Jag vill tillägga en anmärkning beträffande den tredje meningen i artikel 4.1 i ramdirektivet, även om det inte är nödvändigt att föra in den i domslutet. Där föreskrivs att överklagandeinstansen ska ta vederbörlig hänsyn till "ärendet i sak". Om denna instans har tillräckliga uppgifter ska den avgöra målet i sak, genom att antingen bifalla eller ogilla talan. Det ankommer på överklagandeinstansen att bedöma om den, när förfarandet har avslutats, förfogar över de grunder för bedömning och den bevisning som krävs för att avgöra målet på det viset. Dess domslut kan i ett fall som detta vila på faktorer såsom bland annat avsaknaden av rättslig grund för det omtvistade beslutet.<sup>29</sup>

28 — Meningsskiljaktigheterna handlar i synnerhet om samspelet mellan de civilprocessrättsliga bestämmelserna (artikel 479<sup>63</sup> och 479<sup>64</sup>, samt artikel 365.1) och bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (artikel 145.1), vid en dom om ogiltigförklaring av ett myndighetsbeslut, när det är nödvändigt att meddela ett annat beslut i det förstnämndas ställe och ett nytt förfarande behöver inledas för detta. De är inte heller överens om vilka konsekvenser en ogiltigförklaring av 2008 års MTR-beslut får för genomförandebeslutet eller för de skäl som var avgörande för ogiltigförklaringen av det förstnämnda beslutet (vilka avsåg såväl det formella felet att inget samrådsförfarande hade genomförts, som den felaktiga användningen av den undantagsmekanism som föreskrivs i den polska lagen om telekommunikation, samt avsaknaden av rättslig grund när 2008 års MTR-beslut väl har ogiltigförklarats). UKE har slutligen infört en ytterligare faktor som inte anges som relevant i beslutet att begära förhandsavgörande, nämligen det nya SPM-beslutet som fattades efter genomförandebeslutet.

29 — Hänvisningen till "ärendet i sak" förhindrar inte på något sätt att överklagandeinstansens prövning endast rör de formfel som är avgörande för ogiltigförklaringen av beslutet och inte behöver gå längre än så. Om man då beslutet förbereddes inte har iakttagit de förfaranden som krävs, kan detta fel vara tillräckligt för att ogiltigförklara beslutet.

78. Om den hänskjutande domstolen närmare bestämt är enig med domstolarna i första och andra instans om att 2008 års MTR-beslut i materiellt hänseende var en nödvändig förutsättning för innehållet i genomförandebeslutet, så att när det förstnämnda beslutet ogiltigförklaras måste samma sak ske med det sistnämnda, utgör det handlandet inte hinder för den tredje meningen i artikel 4.1 i ramdirektivet.

79. Det finns i den bestämmelsen heller inget som hindrar att om den nationella rätten medför att det fattas ett beslut som ska ersätta det ogiltigförklarade beslutet, kan den nya maximitaxan, som nu är rättsenlig, när den nationella regleringsmyndigheten har återupptagit förfarandet, ligga till grund för de belopp som ska fastställas för de upplupna perioderna, eventuellt med lämpliga betalningar eller återbetalningar. Detta är ett rimligt alternativ som samtidigt iakttar lydelsen av artikel 4.1 tredje stycket i ramdirektivet och som innebär att man undviker att skjuta upp de eventuella konsekvenserna av ogiltigförklaringen till en skadeståndstalan.

## V. Förslag till avgörande

80. Med hänsyn till vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar den tolkningsfråga som ställts av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) enligt följande:

- ”1) Artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektivet), ställd i relation till rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol, ska tolkas på följande sätt:
- Överklagandeinstanserna får ogiltigförklara beslut från de nationella regleringsmyndigheterna som de har att pröva och i samband med detta bestämma att verkningarna av en dom om ogiltigförklaring även ska omfatta de rättsverkningar som besluten redan har haft.
  - Det förhållande att rättsverkningarna av regleringsmyndigheternas beslut ska bestå, såvida inte överklagandeinstanserna beslutar om inhibition, är förenligt med det förhållande att en efterföljande ogiltigförklaring av sådana beslut även omfattar, med verkan *ex tunc*, de rättsverkningar som besluten har haft.
- 2) När den nationella rätten så medger, kan ogiltigförklaringen av de nationella regleringsmyndigheternas beslut, i undantagsfall, enbart få verkan *ex nunc*. Detta gäller under förutsättning att överklagandeinstansen anser att detta är lämpligt av tvingande skäl som hänger samman med upprätthållandet av rättssäkerheten och skyddet för berättigade förväntningar, eller för att säkerställa tredje mans rättigheter eller av skäl av allmänintresse.”