

**Sag C-854/19**

**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement**

**Dato for indlevering:**

22. november 2019

**Forelæggende ret:**

Verwaltungsgericht Köln (Tyskland)

**Afgørelse af:**

18. november 2019

**Sagsøger:**

Vodafone GmbH

**Sagsøgt:**

Forbundsrepublikken Tyskland

---

**Hovedsagens genstand**

Telekommunikation, mobilkommunikationstariffer, dataroaming, forskellige vilkår for benyttelse på hjemmemarkedet og andre EU-lande

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

**Præjudicielle spørgsmål**

1. a) Skal begrebet »reguleret dataroamingtjeneste« som omhandlet i artikel 6a, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, litra m), i forordning (EU) nr. 531/2012 i et tilfælde, hvor en mobilkommunikationstarif, som kunderne kan benytte i udlandet, og som inkluderer forbrug af en bestemt mængde data pr. måned til den mobile datatrafik, hvor transmissionshastigheden reduceres, når denne mængde er forbrugt, kan udvides med en gratis tarifoption, hvorved der på hjemmemarkedet kan benyttes visse tjenester fra partnervirksomheder til

telekommunikationsvirksomheden, uden at de mængder data, der forbruges ved benyttelse af disse tjenester, modregnes i den i mobilkommunikationstariffen inkluderede mængde data pr. måned, hvorimod den pågældende mængde data i udlandet modregnes i den i mobilkommunikationstariffen inkluderede mængde data pr. måned, fortolkes således, at mobilkommunikationstariffen og tarifoptionen skal bedømmes under ét som en ensartet reguleret dataroamingtjeneste med den konsekvens, at det er ulovligt, når det kun på hjemmemarkedet undlades at modregne den mængde data, der er forbrugt ved benyttelse af tjenesterne fra partnervirksomheder, i den inkluderede mængde data pr. måned?

b) Såfremt spørgsmål 1 a) skal besvares bekræftende: Skal artikel 6a i forordning (EU) nr. 531/2012 i en situation som den foreliggende fortolkes således, at modregningen af den mængde data, der er forbrugt ved benyttelse af tjenesterne fra partnervirksomheder, i den inkluderede mængde data pr. måned i udlandet skal kvalificeres som opkrævning af en yderligere afgift?

c) Såfremt spørgsmål 1 a) og 1 b) skal besvares bekræftende: Gælder dette også, såfremt der i en situation som den foreliggende opkræves en afgift for tarifoptionen?

2. a) Såfremt spørgsmål 1 a) skal besvares bekræftende: Skal artikel 6b, stk. 1, første afsnit, i forordning (EU) nr. 531/2012 i en situation som den foreliggende fortolkes således, at der også for så vidt angår tarifoptionen som sådan kan opstilles en politik om rimeligt forbrug («Fair Use Policy») i forbindelse med brug af regulerede detailroamingtjenester?

b) Såfremt spørgsmål 1 a) skal besvares bekræftende og spørgsmål 2 a) skal besvares benægtende: Skal artikel 6b, stk. 1, første afsnit, i forordning (EU) nr. 531/2012 i en situation som den foreliggende fortolkes således, at der kan opstilles en fælles politik om rimeligt forbrug («Fair Use Policy») i forbindelse med brug af regulerede detailroamingtjenester for både mobilkommunikationstariffen og tarifoptionen med den konsekvens, at den samlede indenlandske detailpris ved mobilkommunikationstariffen eller summen af de samlede indenlandske detailpriser ved mobilkommunikationstariffen og tarifoptionen skal lægges til grund ved udmålingen af de mængder data, der skal stilles til rådighed inden for rammerne af en fælles »Fair Use Policy«?

c) Såfremt spørgsmål 1 a) skal besvares bekræftende og spørgsmål 2 a) samt 2 b) skal besvares benægtende: Kan artikel 6b, stk. 1, første afsnit, i forordning (EU) nr. 531/2012, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, første afsnit, i gennemførelsesforordningen (EU) 2016/2286 i en situation som den foreliggende anvendes analogt således, at der kan opstilles en politik om rimeligt forbrug («Fair Use Policy») for tarifoptionen som sådan?

3. a) Såfremt spørgsmål 2 a) eller 2 c) skal besvares bekræftende: Skal begrebet »åben datapakke« som omhandlet i artikel 6b, stk. 1, første afsnit, i

forordning (EU) nr. 531/2012, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, første afsnit, og artikel 2, stk. 2, litra c), i gennemførelsesforordning (EU) nr. 2016/2286 fortolkes således, at en tarifooption, der opkræves afgift for, som sådan skal kvalificeres som en »åben datapakke«?

b) Såfremt spørgsmål 3 a) skal besvares bekræftende: Gælder dette også i en situation som den foreliggende, såfremt der ikke opkræves nogen afgift for tarifooptionen?

4. Såfremt spørgsmål 2 a) eller 2 c) skal besvares bekræftende, og spørgsmål 3 a) eller 3 b) skal besvares benægtende: Skal artikel 6b, stk. 1, første afsnit, i forordning (EU) nr. 531/2012, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, første afsnit, i gennemførelsesforordning (EU) nr. 2016/2286 i en situation som den foreliggende fortolkes således, at den samlede indenlandske detailpris ved mobilkommunikationstariffen også skal anvendes til udmåling af den mængde data, der skal stilles til rådighed for roamingkunden inden for rammerne af en »Fair Use Policy«, der er opstillet isoleret for tarifooptionen som sådan?

### **Relevante EU-retlige bestemmelser**

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 531/2012 af 13. juni 2012 om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen (EUT 2012, L 172, s. 10), især artikel 6a og artikel 6b, stk. 1, første afsnit

Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 af 15. december 2016 om fastsættelse af detaljerede regler for anvendelsen af politikker om rimeligt forbrug og for metoden til vurdering af, om afskaffelsen af detailroamingtillæg er bæredygtig, og for anmodninger, som indgives af en roamingudbyder med henblik på en sådan vurdering (EUT 2016, L 344, s. 46), især artikel 2, stk. 2, litra c), og artikel 4, stk. 2, første afsnit

### **Relevante nationale bestemmelser**

Telekommunikationsgesetz (den tyske telekommunikationslov) af 22. juni 2004 (BGBl. I, s. 1190), især § 126

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne**

- 1 Sagsøgeren (herefter også »Vodafone«) er en telekommunikationsvirksomhed, der bl.a. tilbyder sine kunder mobilkommunikationstjenester til forskellige tariffer. Som tilvalg til henholdsvis tariffen »Red« og »Young«, der også kan benyttes i udlandet, og som inkluderer forbrug af en bestemt, men forskellig, mængde data pr. måned, hvor transmissionshastigheden reduceres, når den pågældende mængde data er forbrugt, har kunderne siden den 26. oktober 2017 kunnet bestille såkaldte »Vodafone Pässe« (Vodafone-pas), (»Chat-Pass«, »Social-Pass«, »Music-Pass«

og »Video-Pass«); disse pas tilbyder Vodafone imidlertid kun på betingelse af, at der allerede består en tilgrundliggende mobiltarif. Det første Vodafone-pas er allerede indeholdt i de pågældende mobilkommunikationstariffer. Andre Vodafone-pas kan bestilles som supplement mod yderligere betaling. Et »Video-Pass« tilbydes kun inden for henholdsvis tariffen »Red S-L« og »Young M-XL«.

- 2 Et Vodafone-pas giver mulighed for at anvende tjenesterne fra partnervirksomheder til Vodafone med den særegenhed, at de mængder data, der forbruges ved benyttelse af disse tjenester, ikke modregnes i den mængde data, der er inkluderet i de tilgrundliggende mobilkommunikationstariffer. Den nedsættelse af transmissionshastigheden, der er finder sted, når den inkluderede mængde data er forbrugt, gælder dog også benyttelse af partnervirksomhedernes tjenester. Vodafone-passene gælder kun på hjemmemarkedet (Tyskland). I udlandet modregnes den mængde data, der er forbrugt ved benyttelse af tjenesterne fra partnervirksomheder, derimod i den mængde data, der er inkluderet i mobilkommunikationstariffen. Vodafone har til hensigt fremover eventuelt også at tilbyde Vodafone-passene i andre europæiske lande. I dette tilfælde skal der gælde en »Fair Use Policy«, hvorefter der højst kan forbruges 5 GB pr. måned pr. pas i andre europæiske lande.
- 3 Den 15. juni 2018 traf Bundesnetzagentur (det tyske forbundsnetagentur) den omtvistede afgørelse. Heri konstaterede myndigheden, at Vodafone-passene er i strid med artikel 6a, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, litra r), i forordning (EU) nr. 531/2012 som følge af, at brug af de omfattede apps i udlandet modregnes i den mængde data, der er inkluderet i den pågældende tarif, og forbød Vodafone fortsat at anvende de pågældende tariffer og vilkår. Bundesnetzagentur fastslog desuden, at grænsen for »rimeligt forbrug« på 5 GB er i strid med artikel 6b, stk. 1, i forordning (EU) nr. 531/2012, for så vidt grænsen ligger under den mængde data, der er beregnet i henhold til denne bestemmelse, og forbød Vodafone at anvende de pågældende tariffer og vilkår.
- 4 Den 23. november 2018 blev Vodafones klage over afgørelsen afvist.

#### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 5 Vodafone har gjort gældende, at Vodafone-passene udgør en selvstændig datakommunikationstjeneste og ikke er en del af en ensartet reguleret dataroamingtjeneste som omhandlet i artikel 6a i forordning (EU) nr. 531/2012. Dette fremgår af ordlyden i artikel 2, stk. 2, litra m), i forordning (EU) nr. 531/2012, den systematiske sammenhæng mellem artikel 2, stk. 2, litra m), og artikel 6a i forordning (EU) nr. 531/2012 samt formålet med de pågældende bestemmelser. Vodafone-passene er desuden såkaldte »add-ons« som omhandlet i retningslinjerne fra Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC). Vodafone-passene skal endvidere kvalificeres som åbne datapakker som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første afsnit, i gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286, eftersom de stiller en ubegrænset

mængde data til rådighed. Der opkræves også en fast afgift som omhandlet i artikel 2, litra c), i gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286. Artikel 4, stk. 2, første afsnit, i gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 skal i hvert fald anvendes analogt på Vodafone-passene, idet der er tale om »add-ons« som omhandlet i retningslinjerne fra BEREC.

- 6 Forbundsrepublikken Tyskland har bestridt Vodafones argumenter.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 7 Det afgørende er retsstillingen på tidspunktet for den sidste administrative afgørelse, dvs. den 23. november 2018.

### ***Det første præjudicielle spørgsmål***

- 8 Efter den forelæggende rets opfattelse kan der fremføres vægtige argumenter for, at Vodafones tariffer er i strid med artikel 6a i forordning (EU) nr. 531/2012.
- 9 Der kan ikke være tvivl om, at Vodafones mobilkommunikationstariffer, som Vodafone-passene kan bestilles som supplement til, er regulerede dataroamingtjenester som omhandlet i artikel 6a, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, litra m), i forordning (EU) nr. 531/2012. Disse mobilkommunikationstariffer gør det nemlig som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra m), muligt for en roamingkunde at benytte pakkekoblet datakommunikation, mens vedkommende er forbundet med et besøgt net.
- 10 De Vodafone-pas, som Vodafone tilbyder, indebærer derimod blot, at den mængde data, der forbruges ved benyttelse af tjenesterne fra partnervirksomheder, ikke medregnes i den inkluderede mængde data, der er aftalt i den tilgrundliggende mobilkommunikationstarif. Vodafone-passene gør det nemlig muligt at benytte udvalgte tjenester fra partnervirksomheder uden at forbruge den mængde data, der er inkluderet i tariffen.
- 11 Det forhold, at den forbrugte mængde data som beskrevet ikke modregnes i den inkluderede mængde data, der er aftalt i den tilgrundliggende mobilkommunikationstarif, er til hinder for Vodafones argument om, at Vodafone-passene udelukkende er indenlandske datakommunikationstjenester, der stiller en yderligere mængde data til rådighed. Ovennævnte forhold viser nemlig, at Vodafone-passene udgør en del af den tilgrundliggende mobilkommunikationstarif. Følgelig henhører Vodafone-passene som en del af en reguleret dataroamingtjeneste ligeledes under anvendelsesområdet for artikel 6a i forordning (EU) nr. 531/2012. Det har ingen betydning i denne forbindelse, at Vodafone, med undtagelse af det første Vodafone-pas, opkræver en yderligere afgift i forbindelse med nye kontrakter om passene.
- 12 Eftersom det i henhold til retspraksis fra Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ikke er foreneligt med formålet i artikel 6a i forordning (EU)

nr. 531/2012 kun at lade direkte roamingtillæg være omfattet af forbuddet mod deltailingtillæg, tilsidesætter Vodafone også artikel 6a i forordning (EU) nr. 531/2012 ved den nuværende udformning af sine mobilkommunikationstariffer. Hvis det lægges til grund, at Vodafone-passene for så vidt angår anvendelsesområdet for artikel 6a i forordning (EU) nr. 531/2012 skal anses for at udgøre en del af den tilgrundliggende mobilkommunikationstarif, indebærer modregningen af den mængde data, der forbruges ved benyttelse af tjenesterne fra partnervirksomheder i et andet (europæisk) land, i den mængde data, der er inkluderet i den tilgrundliggende mobilkommunikationstarif, en forandring af afgiftsberegningsmekanismen, der er ulovlig i henhold til artikel 6a i forordning nr. 531/2012. Roamingkunder betaler nemlig ganske vist ikke umiddelbart nogen højere afgift ved brug af tjenesterne i et andet (europæisk) land, men de modtager en ringere ydelse for den samme afgift. Dette kan ikke afkræftes af Vodafones argument om, at Vodafone-passene netop er fordelagtige, fordi der på hjemmemarkedet ikke modregnes de mængder data, der er forbrugt ved benyttelse af tjenesterne fra partnervirksomheder, i den mængde data, der er inkluderet i mobilkommunikationstarifferne, og der derfor står en større inkluderet mængde data til rådighed i udlandet.

- 13 Den forelæggende ret mener imidlertid ikke, at det er så åbenbart, at Vodafone tilsidesætter artikel 6a i forordning (EU) nr. 531/2012, at det i henhold til »acte-clair-doktrinen« kan undlades at forelægge sagen for EU-domstolen.

***Det andet, det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål***

- 14 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at Vodafone tilsidesætter artikel 6b i forordning (EU) i forordning nr. 531/2012, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, første afsnit, i gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286.
- 15 En lovlige »politik om rimeligt forbrug« som omhandlet i artikel 6b, stk. 1, første afsnit, i forordning (EU) nr. 531/2012 kan ikke opstilles isoleret for Vodafone-passene. Vodafone-passene skal nemlig – som allerede omtalt – kvalificeres som en del af den tilgrundliggende mobilkommunikationstarif og dermed en del af en reguleret (data)roamingtjeneste som omhandlet i artikel 6b, stk. 1, første afsnit, i forordning (EU) nr. 531/2012. Som følge heraf kan der i hvert fald ikke opstilles en »politik om rimeligt forbrug« for Vodafone-passene som sådan. Artikel 6b, stk. 1, første afsnit, i forordning (EU) nr. 531/2012 giver nemlig udtrykkelig kun mulighed for at opstille en »politik om rimeligt forbrug« i forbindelse med forbruget af regulerede (data)roamingtjenester, men ikke i forbindelse med enkelte dele af sådanne tjenester. Allerede af denne grund tilsidesætter Vodafone artikel 6b, stk. 1, første afsnit i forordning (EU) nr. 531/2012, når virksomheden, såfremt Vodafone-passene fremover også tilbydes i andre (europæiske) lande, opstiller en »Fair Use Policy«, hvorefter disse pas højst giver mulighed for at forbruge 5 GB om måneden pr. pas i de andre (europæiske) lande.
- 16 Det forhold, at retningslinjerne fra BEREC fortolker artikel 4, stk. 2, første afsnit, i gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 således, at et såkaldt »add-on« skal



kunne begrænses ved en »politik om rimeligt forbrug«, fører ikke til noget andet resultat. Ifølge retspraksis fra Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen foreligger der kun et »add-on« i tilfælde af, at der bestilles en yderligere mængde data mod erlæggelse af afgift, efter at den inkluderede mængde data, der stod til rådighed i første omgang, er forbrugt. Dette er ikke tilfældet for så vidt angår de af Vodafone udbudte Vodafone-pas.

- 17 I det foreliggende tilfælde er det derfor ikke afgørende, om Vodafone (også) tilsidesætter artikel 4, stk. 2, første afsnit, i gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 ved sin »Fair Use Policy«. Henset til, at en »politik om rimeligt forbrug« som omhandlet i artikel 6b, stk. 1, første afsnit, i forordning (EU) nr. 531/2012 ikke kan opstilles isoleret for de af Vodafone udbudte Vodafone-pas, har det nemlig ingen betydning, om Vodafone har beregnet den mængde data, som virksomheden stiller til rådighed for så vidt, i henhold til betingelserne i artikel 4, stk. 2, første afsnit, i gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286.
- 18 Den forelæggende ret mener imidlertid heller ikke, at det er så åbenbart, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 6b, stk. 1, første afsnit, i forordning (EU) nr. 531/2012, at det i henhold til »acte-clair-doktrinen« kan undlades at forelægge sagen for EU-domstolen.

ARBEJDSDOKUMENT