Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

14 януари 2016 година*

„Преюдициално запитване — Обща регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги — Директива 2002/21/ЕО — Член 7, параграф 3 — Процедура по консолидиране на вътрешния пазар на електронните съобщения — Директива 2002/19/ЕО — Членове 8 и 13 — Оператор, определен като притежаващ значителна пазарна сила — Задължения, наложени от националните регулаторни органи — Ценови контрол и задължения във връзка със системата за отчитане на разходите — Одобряване на цени за терминиране на повиквания в мобилна мрежа“

По дело C-395/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Bundesverwaltungsgericht (Федералният административен съд на Германия) с акт от 25 юни 2014 г., постъпил в Съда на 19 август 2014 г., в рамките на производство по дело

Vodafone GmbH

срещу

Bundesrepublik Deutschland,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: M. Ilešič, председател на втори състав, изпълняващ функцията на председател на трети състав, C. Toader, E. Levits, E. Jarašiūnas (докладчик) и C. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за Vodafone GmbH, от T. Tschentscher и D. Herrmann, Rechtsanwälte,

— за Европейската комисия, от G. Braun и L. Nicolae, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: немски.

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 7, параграф 3 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195, наричана по-нататък „Рамковата директива“).

2 Запитването е отправено във връзка със спор между Vodafone GmbH (наричано по-нататък „Vodafone“) и Bundesrepublik Deutschland (Федерална република Германия) по повод на решение на Федералната мрежова агенция (Bundesnetzagentur, наричана по-нататък „Агенцията“), с което същата временно одобрява цените за терминиране на повиквания в мобилната мрежа на Vodafone.

Правна уредба

Правото на Съюза

Рамковата директива

3 Съображение 38 от Рамковата директива гласи:

„Мерките, които могат за засегнат търговията между държавите членки, […] включват мерки, които имат значително влияние върху оператори или потребители в други държави членки, които включват, inter alia, мерки, които се отнасят за цените за потребители в други държави членки; […]“.

4 Член 1 от Рамковата директива определя обхвата и целта ѝ. Параграф 1 от него предвижда:

„Настоящата директива установява хармонизирана рамка за регулирането на електронните съобщителни услуги, електронните съобщителни мрежи, свързаните с тях съоръжения и услуги. Тя установява задачите на националните регулаторни [органи] [(наричани по-нататък „НРО“)] и установява съвкупност от процедури за осигуряване на хармонизирано прилагане на регулаторната рамка в цялата Общност“.

5 Член 2, буква л) от Рамковата директива определя като „специфични директиви“, към които Рамковата директива препраща, Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за разрешението) (ОВ L 108, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 183), Директива 2002/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях (Директива за достъпа) (ОВ L 108, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 169), Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга) (ОВ L 108, стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 169) и Директива 97/66/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 година относно обработката на лични данни и защитата на неприкосновеността на личния живот в телекомуникационния сектор (ОВ L 24, 1998 г., стр. 1).

6 Член 6 от Рамковата директива, озаглавен „Механизъм за консултация и прозрачност“, по същество предвижда, че когато НРО възнамеряват да предприемат в съответствие с Рамковата директива или специфичните директиви мерки, които имат значително влияние върху съответния пазар, те дават на заинтересованите страни възможност да направят бележки по проектомерките.

7 Член 7 от Рамковата директива, озаглавен „Консолидиране на вътрешния пазар на електронни съобщения“, предвижда:

„1. В изпълнение на задачите си по настоящата директива и Специфичните директиви [НРО] в максимална степен отчитат целите, посочени в член 8, включително доколкото те се отнасят до функционирането на вътрешния пазар.

2. [НРО] допринасят за развитието на вътрешния пазар посредством сътрудничеството помежду си и с Комисията по прозрачен начин, за да бъде осигурено последователно приложение във всички държави членки на разпоредбите на настоящата директива и на Специфичните директиви. […]

3. Освен консултацията, посочена в член 6, когато [НРО] възнамерява да предприеме дадена мярка, която:

а) попада в обхвата на членове 15 или 16 от настоящата директива, членове 5 или 8 от [Директивата за достъпа] или на член 16 от [Директивата за универсалната услуга], и

б) би засегнала търговията между държавите членки,

той същевременно осигурява достъп до тази проектомярка на Комисията и на [НРО] в другите държави членки, заедно с мотивите, на които се основава мярката, […] и […] информира Комисията и другите [НРО] за това. [НРО] и Комисията могат да отправят забележки до въпросния [НРО] само в рамките на един месец или в рамките на периода, посочен в член 6, ако последният период е по-дълъг. Едномесечният период не може да бъде удължаван.

[…]

5. Въпросният [НРО] отчита, в максимална степен, бележките на другите [НРО] и на Комисията, и може, с изключение на случаите, обхванати от параграф 4, да приеме проектомярката, и в случай че го направи, съобщава на Комисията за това.

[…]“.

8 Съгласно член 8, параграф 3 от Рамковата директива, озаглавен „Цели на политиката и регулаторни принципи“:

„[НРО] допринасят за развитието на вътрешния пазар чрез inter alia:

[…]

г) взаимно сътрудничество и сътрудничество с Комисията по прозрачен начин, за да бъде гарантирано развитието на последователна регулаторна практика и последователното прилагане на настоящата директива и на Специфичните директиви“.

9 В член 14 от Рамковата директива, озаглавен „Предприятия със значителна пазарна сила“, се уточняват критериите, по които НРО могат да приемат, че даден оператор има значителна пазарна сила.

10 Член 16 от Рамковата директива, озаглавен „Процедура за анализ на пазара“, предвижда:

„[…]

2. Когато от [НРО] се изисква съгласно член 16, 17, 18 или 19 от [Директивата за универсалната услуга], или съгласно член 7 или 8 от [Директивата за достъпа], да определи дали да наложи, поддържа, измени или отмени задължения, наложени на дадени предприятия, той определя въз основа на направения от него пазарен анализ, посочен в параграф 1 от настоящия член, дали релевантният пазар е ефективно конкурентен.

[…]

4. Когато [НРО] определи, че даден релевантен пазар не е ефективно конкурентен, той определя предприятията със значителна пазарна сила на този пазар в съответствие с член 14 и налага на такива предприятия целесъобразни специфични регулаторни задължения, посочени параграф 2 от настоящия член или поддържа, или изменя такива задължения, когато такива вече съществуват.

[…]

6. Мерките […] в съответствие с разпоредбите на параграфи 3, 4 и 5 от настоящия член [се вземат при] спазване на процедурите, посочени в член 6 и 7“.

11 Член 19 от Рамковата директива, озаглавен „Процедури по хармонизация“, предвижда в параграф 1:

„Когато Комисията […] издаде препоръки към държавите членки относно хармонизираното прилагане на разпоредбите на настоящата директива и Специфичните директиви, с оглед бъдещото постигане на целите, определени в член 8, държавите членки гарантират [НРО] да отчитат в максимална степен тези препоръки при изпълнение на задачите си. Когато [НРО] предпочете да не спази дадена препоръка, той информира Комисията, като мотивира своята позиция“.

Директивата за достъпа

12 Съображения 13 и 20 от Директивата за достъпа гласят:

„(13) […] За да се гарантира, че пазарните субекти в сходно положение се третират по сходен начин в различните държави членки, Комисията следва да бъде в състояние да осигури хармонизирано прилагане на разпоредбите на настоящата директива. [НРО] и националните органи, на които е възложено изпълнението на конкурентното право, следва при необходимост да съгласуват действията си с оглед на прилагането на най-подходящите средства. […]

[…]

(20) Ценовият контрол може да е необходим, когато анализът на даден пазар разкрива неефективност на конкуренцията. Регулаторната намеса може да бъде относително лека, като например задължение за разумност на цените за избор на [оператор] […] или много по-сериозна, като например задължение за [разходоориентираност] на цените [с оглед на пълната им] обоснованост […], [когато] конкуренцията не е достатъчно силна, за да предотврати завишаване на цените. […]“.

13 Член 1 от тази директива, озаглавен „Приложно поле и цел“, предвижда в параграф 1:

„В рамката, определена от [Рамковата директива], настоящата директива хармонизира начина, по който държавите членки регулират достъпа до електронните съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях. Целта е да се създаде регулаторна рамка в съответствие с принципите на вътрешния пазар за взаимоотношенията между доставчиците на мрежи и услуги, която ще доведе до устойчива конкуренция, оперативна съвместимост на електронните съобщителни услуги и полза за потребителите“.

14 Член 2, букви а) и б) от посочената директива съдържа определения съответно на понятията „достъп“ и „взаимосвързаност“. Последното означава „физическата и логическата връзка на обществените съобщителни мрежи, които се използват от същото или друго предприятие, за да се даде възможност на потребителите на дадено предприятие да общуват с потребителите на същото или друго предприятие или да получат достъп до услуги, предостав[я]ни от друго предприятие. […] Взаимосвързаността е специфична форма на достъп, която се прилага между операторите на обществени мрежи“.

15 Член 8 от Директивата за достъпа, озаглавен „Налагане, промяна или оттегляне на задължения“, гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че [НРО] са оправомощени да налагат задълженията, определени в членове от 9 до 13.

2. Когато даден оператор е определен като притежаващ значителна пазарна сила на конкретен пазар в резултат на анализ на пазара, извършен в съответствие с член 16 от [Рамковата директива], [НРО] налагат при необходимост задълженията, предвидени в членове от 9 до 13 от настоящата директива.

[…]

4. Наложените в съответствие с настоящия член задължения се основават на характера на възникналия проблем и са пропорционални и обосновани в светлината на целите, посочени в член 8 от [Рамковата директива]. Такива задължения се налагат само след съгласуване в съответствие с разпоредбите на членове 6 и 7 от посочената директива.

[…]“.

16 Член 13 от Директивата за достъпа, озаглавен „Ценови контрол и задължения във връзка с отчитането на разходите“, гласи:

„1. В съответствие с разпоредбите на член 8 [НРО] могат да налагат задължения във връзка с възстановяването на разходите и ценовия контрол, включително задължения за [разходоориентираност] на цените […] и задължения във връзка със системите за отчитане на разходите при предоставянето на определени видове взаимосвързаност и/или достъп в случаите, когато анализът на пазара разкрива, че липсата на ефективна конкуренция означава възможност на съответния оператор да поддържа прекомерно завишени цени или да прилага ценови натиск в ущърб на крайните потребители. [НРО] вземат предвид направените от оператора инвестиции и допускат разумна възвращаемост на съответния вложен капитал, отчитайки свързаните с тях рискове.

2. [НРО] гарантират, че всички наложени механизми за възстановяване на разходите или ценови методологии допринасят за повишаване на ефективността и устойчивата конкуренция и [осигуряват] максимална полза за потребителите. В тази връзка [НРО] могат да вземат предвид съществуващите цени на сравними конкурентни пазари.

3. Когато на операторите е наложено задължение за [разходоориентираност] на цените […], върху тях пада тежестта да докажат, че таксите произтичат от себестойността, включително разумната възвращаемост от инвестицията. За целите на изчисляването на разходите за ефективно предоставяне на услуги [НРО] могат да използват методи за отчитане на разходите, независими от методите, прилагани от съответното предприятие. [НРО] могат да изискват от операторите пълна обосновка на техните цени и корекция на цените при необходимост.

[…]“.

Германското право

17 Законът за далекосъобщенията (Telekommunikationsgesetz) от 22 юни 2004 г. (BGBl. 2004 I, стр. 1190), изменен със Закона от 17 февруари 2010 г. (BGBl. 2010 I, стр. 78, наричан по-нататък „Законът за далекосъобщенията“), предвижда в член 12 следното:

„1) [Агенцията] дава възможност на заинтересованите страни да изразят в определен срок становище по проектозаключението по членове 10 и 11. […]

2) Когато член 10, параграф 3 и член 11, параграф 3 предвиждат изпращане на проектозаключението по реда на този член, се прилагат следните правила:

1. След приключване на процедурата по параграф 1 [Агенцията] предоставя проектозаключението по членове 10 и 11, заедно с мотивите към него, на разположение на Комисията и едновременно с това на [НРО] на другите държави членки и уведомява за това Комисията и другите [НРО]. [Агенцията] не може да приеме проектозаключението по членове 10 и 11 преди изтичането на един месец или на определения съгласно параграф 1 по-дълъг срок.

2. [Агенцията] отчита в максимална степен становищата, представени от Комисията и другите [НРО] в съответствие с точка 1. Тя изпраща крайния проект на Комисията.

[…]

4. При изключителни обстоятелства, когато [Агенцията] смята, че за да гарантира конкуренцията и да защити интересите на ползвателите, са нужни спешни действия, тя може, в отклонение от процедурата по параграф 1 и точки 1—3, незабавно да приеме пропорционални временни мерки. Тя без отлагане съобщава на Комисията и на другите [НРО] тези мерки, заедно с надлежна обосновка. [Агенцията] може да направи тези мерки безсрочни или да продължи срока им на действие при спазване на разпоредбите на параграф 1 и точки 1—3“.

18 Член 13, параграф 1 от този закон гласи следното:

„Когато въз основа на пазарния анализ по член 11 [Агенцията] налага, променя, запазва или отменя задължения по членове […], 30 […] (регулаторно разпореждане), съответно приложение намира процедурата по член 12, параграф 1 и параграф 2, точки 1, 2 и 4, доколкото мярката засяга търговията между държавите членки“.

19 Член 30, параграф 1 от посочения закон гласи:

„Ако следващите параграфи не предвиждат друго, цените, които операторът на обществена далекосъобщителна мрежа, притежаващ значителна пазарна сила, прилага за услугите за достъп съгласно член 21, подлежат на одобрение от [Агенцията] по реда на член 31 […]“.

20 Съгласно член 31, параграф 1 от Закона за далекосъобщенията:

„Одобрение не се дава, когато цените, които подлежат на одобрение съгласно член 30, параграф 1, първо изречение […], надхвърлят разходите за ефективно предоставяне на услугите. […]“.

21 Член 35, параграф 3 от този закон предвижда:

„Цените се одобряват изцяло или частично, доколкото в съответствие с параграф 2 те отговарят на изискванията на членове 28 и 31 и няма основания за отказ по второ или трето изречение. […]“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

22 Vodafone е оператор на мобилни далекосъобщителни мрежи, които са взаимосвързани с мрежите на други далекосъобщителни оператори. В процедура, предшестваща тази, по повод на която е възникнал спорът по главното производство, Агенцията определя Vodafone като оператор със значителна пазарна сила на пазара на мобилните телефонни услуги и подлага на одобрителен режим цените му за терминиране на повиквания в мобилната мрежа.

23 През септември 2010 г. Vodafone иска от Агенцията да одобри цените му за терминиране за периода от 1 декември 2010 г. Тъй като възнамерява да проведе за тази цел предвидените в членове 6 и 7 от Рамковата директива консултационна процедура и процедура по консолидиране, с решение от 30 ноември 2010 г. Агенцията временно одобрява тези цени. След като посочените процедури приключват, с решение от 24 февруари 2011 г. тя дава на Vodafone окончателно одобрение за тези цени, което има обратно действие от 1 декември 2010 г. и е валидно до 30 ноември 2012 г.

24 Vodafone обжалва решението от 30 ноември 2010 г. пред Verwaltungsgericht Köln (Кьолнският административен съд), като твърди, че няма правно основание за издаването му, доколкото според това дружество процедура по консолидиране не трябвало да се провежда преди одобряването на съответните цени. С решение от 19 септември 2012 г. този съд, от една страна, отхвърля като недопустимо искането на Vodafone за отмяна, доколкото обжалваното решение е станало безпредметно, и от друга страна, отхвърля направеното от Vodafone при условията на евентуалност искане да се установи, че посоченото решение е незаконосъобразно.

25 Vodafone подава пред Bundesverwaltungsgericht (Федералният административен съд) ревизионна жалба срещу това съдебно решение, с която иска да се признае за установено, че решението от 30 ноември 2010 г. е незаконосъобразно. В това отношение посоченият съд уточнява, че макар решението от 30 ноември 2010 г. да е станало безпредметно, Vodafone запазва правния си интерес от установяването на незаконосъобразността му, тъй като в бъдеще е възможно Агенцията отново да се произнесе в оспорвания от това дружество смисъл.

26 По съществото на спора Bundesverwaltungsgericht (Федералният административен съд) посочва, че ако се има предвид само германското право, подадената от Vodafone жалба би следвало да бъде уважена. Доколкото Законът за далекосъобщенията не предвижда възможността за провеждане на процедура по консолидиране преди одобряването на съответните цени, не би било възможно да се даде временно одобрение, за да се избегнат неблагоприятните последици от забавеното — поради тази процедура — приемане на окончателно решение.

27 Този съд обаче се пита дали германското право е съвместимо с правото на Съюза. Той посочва, че действително би могло да се поддържа, с оглед на член 12, параграф 2, член 31, параграф 1, първо изречение и член 35, параграф 3, първо изречение от Закона за далекосъобщенията,

както и с оглед на член 7, параграф 3 от Рамковата директива и членове 8 и 13 от Директивата за достъпа, че Агенцията е длъжна да проведе процедурата по консолидиране преди одобряването на съответните цени, доколкото подобно одобрение може да бъде обхванато от понятието „задължения във връзка с възстановяването на разходите и ценовия контрол, включително задължения за [разходоориентираност] на цените“, съдържащо се в член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа, и по правило засяга търговията между държавите членки.

28 Посоченият съд все пак смята, че съществува известно съмнение в правилността на подобно тълкуване. Правото на Съюза не съдържа подробна уредба относно начина на осъществяване на ценови контрол и приложимите критерии във връзка с цените. В този смисъл член 13 от Директивата за достъпа давал възможност правилата във връзка с ценовото регулиране да се уреждат от националното право. В случая Законът за далекосъобщенията установявал двуетапна процедура, като само първият етап, свързан с абстрактното задължение да се отразят разходите, а не с определянето на конкретните цени, попадал в приложното поле на този член. Впрочем параграф 3 от същия би могъл според запитващата юрисдикция да бъде схващан в смисъл, че правото на Съюза също установява поетапна система за ценовото регулиране. Освен това пряката намеса на Комисията в определянето на конкретните цени би могла да се смята за противоречаща на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

29 При тези обстоятелства Bundesverwaltungsgericht (Федералният административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли член 7, параграф 3 от [Рамковата директива] да се тълкува в смисъл, че [НРО], който е задължил оператор със значителна пазарна сила да предоставя услуги по терминиране на повиквания в мобилна мрежа и е подложил на одобрителен режим цените за тези услуги, като е спазил уредената в [тази разпоредба] процедура, е длъжен да провежда отново [тази процедура] всеки път преди да даде одобрение за конкретно заявени цени?“.

По преюдициалния въпрос

30 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество пита дали член 7, параграф 3 от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че когато НРО е задължил оператор, определен като притежаващ значителна пазарна сила, да предоставя услуги по терминиране на повиквания в мобилна мрежа и след предвидената в тази разпоредба процедура е подложил на одобрителен режим цените за тези услуги, този НРО отново е длъжен да провежда тази процедура всеки път преди да даде на оператора одобрение за тези цени.

31 Посочената разпоредба предвижда, че когато НРО възнамерява да вземе мярка, която, от една страна, попада в обхвата на член 16 от Рамковата директива или на член 8 от Директивата за достъпа, и от друга страна, би засегнала търговията между държавите членки, той предоставя на разположение на Комисията и другите НРО проекта за мярката, заедно с мотивите за тази мярка, и уведомява за това Комисията и останалите НРО.

32 Съгласно член 16, параграф 2 от Рамковата директива, когато в съответствие по-конкретно с член 8 от Директивата за достъпа НРО е длъжен да се произнесе по налагането, запазването, изменянето или отменянето на задължения в тежест на предприятията, посоченият орган преценява въз основа на пазарния си анализ по параграф 1 от този член 16 дали релевантният пазар действително е конкурентен. Съгласно параграф 4 от посочения член 16, когато НРО прецени, че релевантният пазар всъщност не е конкурентен, той определя предприятията със значителна пазарна сила на този пазар и налага на тези предприятия специфичните регулаторни задължения, посочени по-конкретно в член 8 от Директивата за достъпа, или поддържа, или

изменя тези задължения, когато те вече съществуват. В параграф 6 от същия член 16 се уточнява, че мерките по параграф 4 от същия член се вземат при спазване на процедурата по консолидиране, предвидена в член 7 от Рамковата директива.

33 От своя страна член 8 от Директивата за достъпа предвижда в параграф 2, че когато въз основа на пазарен анализ, извършен в съответствие с член 16 от Рамковата директива, даден оператор е определен като притежаващ значителна пазарна сила на конкретен пазар, НРО му налага според случая задълженията, изброени в членове 9—13 от Директивата за достъпа. Освен това член 8, параграф 4 от последната директива предвижда, че налаганите в съответствие с този член задължения могат да бъдат наложени едва след предвидената в член 7 от Рамковата директива консултация.

34 От своя страна член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа гласи, че в съответствие с разпоредбите на член 8 от същата директива НРО могат да налагат задължения във връзка с възстановяването на разходите и ценовия контрол, включително задължения за разходоориентираност на цените и задължения във връзка със системите за отчитане на разходите при предоставянето на определени видове взаимосвързаност и/или достъп, когато анализът на пазара показва, че при липса на ефективна конкуренция съответният оператор може да поддържа прекомерно завишени цени или да прилага ценови натиск в ущърб на крайните потребители.

35 Тълкувани във връзка един с друг, член 7, параграф 3 и член 16, параграф 4 от Рамковата директива, както и член 8, параграф 2 и член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа сочат, че когато НРО възнамерява да приеме срещу оператор, определен като притежаващ значителна сила на даден пазар, мярка, която налага „задължения във връзка с възстановяването на разходите и ценовия контрол, включително задължения за [разходоориентираност] на цените […] и задължения във връзка със системите за отчитане на разходите при предоставянето на определени видове взаимосвързаност и/или достъп“ и би засегнала търговията между държавите членки, този НРО е длъжен да проведе предвидената в член 7, параграф 3 процедура по консолидиране.

36 В това отношение е без значение, че тази процедура по консолидиране веднъж вече е била проведена при извършен съгласно член 16 от Рамковата директива анализ на пазара, в резултат на който на съответния оператор може вече да са били наложени задължения, доколкото, като предвижда в параграф 2 от този член 16, че от НРО може да се изиска да определи дали „да наложи, поддържа, измени или отмени“ предвидените в член 8 от Директивата за достъпа задължения в тежест на предприятията, Рамковата директива изрично допуска едно и също задължение да бъде предмет на няколко процедури по консолидиране, водещи според случая до налагането, запазването, изменянето или отменянето на това задължение.

37 В случая не се оспорва, че към момента на приемането на решението от 30 ноември 2010 г. Vodafone е било определено от Агенцията като оператор със значителна пазарна сила на пазара на мобилните телефонни услуги по смисъла на член 14 от Рамковата директива. Следователно, за да се отговори на поставения въпрос, остава да се прецени дали даването на одобрение за цените за терминиране на повикванията в мобилна мрежа, като това по главното производство, спада към мерките по член 7, параграф 3, буква а) от Рамковата директива и евентуално дали даването на подобно одобрение може да засегне търговията между държавите членки по смисъла на член 7, параграф 3, буква б) от Рамковата директива.

38 Що се отнася, на първо място, до това дали даването на одобрение за цените за терминиране на повиквания в мобилна мрежа спада към мерките по член 7, параграф 3, буква а) от Рамковата директива, следва да се припомни, че същият трябва да се тълкува във връзка с член 8, параграф 2 и член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа и че тълкуването на тези разпоредби във връзка една с друга показва, че подобно одобрение попада в приложното поле

на този член 7, параграф 3, буква а), ако се вписва в посочените в член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа „задължения във връзка с възстановяването на разходите и ценовия контрол, включително задължения за [разходоориентираност] на цените […] и задължения във връзка със системите за отчитане на разходите при предоставянето на определени видове взаимосвързаност и/или достъп“.

39 В това отношение се налага изводът, че макар понятията „достъп“ и „взаимосвързаност“ да са определени в член 2, съответно буква а) и буква б) от Директивата за достъпа, в нито една разпоредба от същата не се уточнява как следва да се разбира съдържащият се в посочения член 13, параграф 1 израз „задължения във връзка с възстановяването на разходите и ценовия контрол, включително задължения за [разходоориентираност] на цените […] и задължения във връзка със системите за отчитане на разходите при предоставянето на определени видове взаимосвързаност и/или достъп“.

40 Поради това, за да се тълкува този израз, следва да се вземат предвид не само конкретната му формулировка, но и неговият контекст и целите на правната уредба, от която той е част (вж. в този смисъл решения The Number (UK) и Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, т. 28 и KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, т. 33).

41 Що се отнася до конкретната формулировка, най-напред трябва да се отбележи, че от думата „включително“, използвана в член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа, следва, че „задължения[та] за [разходоориентираност] на цените“, както и „задължения[та] във връзка със системите за отчитане на разходите“, са само примери за посочените в тази разпоредба „задължения във връзка с възстановяването на разходите и ценовия контрол“. Ето защо следва изначално да се отхвърли доводът на Vodafone, че одобряването на цените за терминиране на повикванията в мобилна мрежа не било сред мерките по член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа и съответно по член 8, параграф 2 от същата тази директива и член 7, параграф 3, буква а) от Рамковата директива, тъй като не ставало въпрос за „задължение за [разходоориентираност] на цените“.

42 По-нататък следва да се приеме, че понятието „задължения във връзка с […] ценовия контрол“ има широко значение и че предвид обичайния смисъл на използваните думи, по необходимост обхваща мярка като одобряването на цените за терминиране на повикванията в мобилна мрежа, доколкото подобна мярка спрямо конкретен оператор, предшестваща прилагането на съответните цени, е по естеството си мярка за ценови контрол.

43 Накрая, от текста на член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа е видно, че визираните в него „задължения във връзка с […] ценовия контрол“ трябва да се отнасят до „предоставянето на определени видове взаимосвързаност и/или достъп“. От една страна, взаимосвързаността е определена в член 2, буква б) от тази директива като представляваща по-специално „физическата и логическата връзка на обществените съобщителни мрежи, които се използват от същото или друго предприятие, за да се даде възможност на потребителите на дадено предприятие да общуват с потребителите на същото или друго предприятие“. От друга страна, съгласно становището, което Комисията представя на Съда, терминирането на повикванията в мобилна мрежа е услугата, която позволява телефонното повикване да стигне до набрания абонат. От това неминуемо следва, че одобряването на цени за терминиране на повикванията в мобилна мрежа се отнася до „предоставянето на определени видове взаимосвързаност и/или достъп“ по смисъла на член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа.

44 В този смисъл от текста на последната разпоредба следва, че одобряването на цени за терминиране на повикванията в мобилна мрежа спада към посочените в тази разпоредба задължения във връзка с ценовия контрол, които НРО имат право съгласно член 8, параграф 2 от Директивата за достъпа да наложат на оператора със значителна пазарна сила на пазара на

мобилните телефонни услуги, и които, ако са планирани и доколкото биха засегнали търговията между държавите членки, могат да бъдат налагани, в съответствие с параграф 4 от този член 8, само след предвидената в член 7 от Рамковата директива процедура.

45 Това тълкуване на член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа намира подкрепа в контекста, в който се вписва тази разпоредба. Всъщност, освен че в заглавието на въпросния член 13 изрично се споменава „ценовият контрол“, в параграф 2 от този член се посочват налаганите от НРО „ценови методологии“. Нещо повече, съображение 20 от Директивата за достъпа гласи по същество, че в рамките на ценовия контрол „[р]егулаторната намеса може да бъде относително лека […] или много по-сериозна […]“. Също в този смисъл, в член 16, параграф 4 от Рамковата директива, тълкуван във връзка с параграф 2 от същия, се посочват „целесъобразните специфични регулаторни задължения“ по член 8 от Директивата за достъпа.

46 Следователно както Директивата за достъпа, така и Рамковата директива предвиждат, че конкретни задължения във връзка с ценовия контрол, също толкова специфични като одобряването на цените за терминиране на повикванията в мобилна мрежа, могат да спадат към задълженията по член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа, които НРО могат да налагат на операторите със значителна пазарна сила.

47 Изложеното в точка 44 от настоящото решение тълкуване намира подкрепа и в целите, преследвани, от една страна, с Директивата за достъпа, чиято цел съгласно член 1, параграф 1 от нея е да хармонизира начина, по който държавите членки регламентират достъпа до електронните съобщителни мрежи, както и тяхната взаимосвързаност. В съображение 13 от тази директива се припомня в това отношение, че за да се гарантира, че пазарните субекти в сходно положение се третират по сходен начин в различните държави членки, Комисията би трябвало да бъде в състояние да осигури хармонизирано прилагане на разпоредбите на посочената директива и НРО би трябвало да съгласуват действията си с оглед на прилагането на най-подходящите средства.

48 От друга страна, и по аналогичен начин, в член 1, параграф 1 от Рамковата директива се уточнява, че целта на същата е да установи съвкупност от процедури, които да осигурят хармонизирано прилагане на регулаторната рамка в целия Европейски съюз. В този смисъл, от член 7, параграф 2 от Рамковата директива се вижда, че целта на процедурата по параграф 3 от този член, озаглавен впрочем „Консолидиране на вътрешния пазар на електронни съобщения“, е да даде възможност на НРО да допринасят за развитието на вътрешния пазар, като по прозрачен начин си сътрудничат помежду си и с Комисията, за да осигурят последователно приложение във всички държави членки на разпоредбите на тази директива и на специфичните директиви. Това задължение за прозрачно сътрудничество между НРО и Комисията е освен това изрично наложено на НРО с член 8, параграф 3, буква г) от Рамковата директива, в който се допълва, че това сътрудничество трябва да е насочено към развитието на последователна регулаторна практика.

49 Съгласно изложените от запитващата юрисдикция твърдения на Агенцията и становището, което Комисията представя пред Съда, с даването на одобрение за цените за терминиране на повикванията в мобилна мрежа, като това по главното производство, се цели изпълнението на задължения, абстрактно дефинирани в предходно решение, и следователно се оказва конкретно и пряко пазарно влияние, от гледна точка на разходи и конкурентност, за регулираните предприятия, а също и за търсещите достъп, които се обръщат към последните. Освен това ефективното прилагане на подобни абстрактни задължения, което даването на подобно одобрение ще позволи, може, както отбелязва Комисията, да доведе до значителни разлики в регулаторния режим на цените за терминиране на повикванията в мобилна мрежа.

50 При това положение постигането на преследваните с Рамковата директива и Директивата за достъпа цели за хармонизиране, координиране, сътрудничество и прозрачност с оглед на консолидирането на вътрешния пазар на електронните съобщения, би било застрашено, ако при даването на подобно одобрение не се прилага предвидената в член 7, параграф 3 от Рамковата директива процедура.

51 Следва също така да се отбележи, че нито текстът на въпросните разпоредби, нито системата на Директивата за достъпа или на Рамковата директива, нито целите, които те преследват, дават основание да се приеме, че законодателят на Съюза е искал, както намекват Vodafone и запитващата юрисдикция, да разграничи сред посочените в член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа задължения във връзка с ценовия контрол т.нар. „базови“, „основни“ или „регулаторни“ мерки, за които би трябвало да се приложи предвидената в член 7, параграф 3 от Рамковата директива процедура, от т.нар. „мерки за изпълнение“ на първите мерки, които мерки за изпълнение пък биха могли да избегнат посочената процедура.

52 В това отношение Съдът вече е приел, че за да се прецени дали за мярката, която НРО възнамерява да предприеме, е приложима процедурата по член 7, параграф 3 от Рамковата директива, определящо значение има не видът на висящата пред НРО процедура, а самата цел на мярката, както и въздействието, което тя би могла да има за търговията между държавите членки (вж. в този смисъл решение Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej и Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, т. 34).

53 Освен това, извън факта, че подобно разграничение може да застраши постигането на припомнените в точки 47 и 48 от настоящото решение цели на Рамковата директива и Директивата за достъпа, доколкото е възможно да доведе до различно регулиране на сходни положения, никакъв довод в подкрепа на това разграничение не би могъл да бъде изведен от член 13, параграф 3 от Директивата за достъпа, щом като от тази разпоредба недвусмислено следва, че тя се отнася единствено до случаите, в които на предприятието е наложено задължение за разходоориентираност на цените, задължение, което, както бе установено в точка 41 от настоящото решение, е само пример за задълженията по параграф 1 от този член.

54 От друга страна, важно е да се отбележи, че изложеното в точка 44 от настоящото решение тълкуване не бива да се смята за противно на принципите на субсидиарност и пропорционалност заради това, че предполагало според запитващата юрисдикция „пряка намеса на Комисията в определянето на конкретните цени“, след като е очевидно, че нито въпросната процедура, нито това тълкуване дават на Комисията такова правомощие самостоятелно да определя цените за електронните съобщителни услуги.

55 Що се отнася, на второ място, до това дали одобряването на цени за терминиране на повикванията в мобилна мрежа би засегнало търговията между държавите членки по смисъла на член 7, параграф 3, буква б) от Рамковата директива, следва да се припомни, че съгласно практиката на Съда планираната от НРО мярка е засягаща по смисъла на тази разпоредба, ако би могла да окаже — и то не незначително — пряко или непряко, действително или потенциално въздействие върху тази търговия (вж. в този смисъл решение Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej и Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, т. 49—54 и 59). В съображение 38 от Рамковата директива се уточнява освен това, че мерките, които могат да засегнат търговията между държавите членки, включват и мерките, отнасящи се до цените за потребители в други държави членки.

56 В случая от позицията на Агенцията, така както е изложена в преюдициалното запитване, и от становището, което Комисията е представила пред Съда, е видно, че цените за терминиране на повикванията в мобилна мрежа съответстват на цените, които други предприятия, включително предприятия в други държави членки, трябва да заплатят на оператора на набраната мобилна телефонна мрежа, за да терминира повикванията в тази мрежа, и че тези цени се отразяват

върху цените, които потребителите в други държави членки трябва да заплатят, когато набират клиенти на съответния оператор в дадена държава членка, доколкото тези цени за терминиране на повикванията в мобилна мрежа се включват в цените на повикванията на крайния потребител.

57 При такива обстоятелства, чието наличие запитващата юрисдикция трябва да установи, следва предвид припомненото в точка 55 от настоящото решение да се приеме, че одобряването на цени за терминиране на повикванията в мобилна мрежа би засегнало търговията между държавите членки по смисъла на член 7, параграф 3, буква б) от Рамковата директива.

58 Предвид всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 7, параграф 3 от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че когато НРО е задължил оператор, определен като притежаващ значителна пазарна сила, да предоставя услуги за терминиране на повикванията в мобилна мрежа и е подложил на одобрителен режим цените за тези услуги след предвидената в тази разпоредба процедура, този НРО е длъжен отново да провежда тази процедура всеки път преди да даде на оператора одобрение за тези цени, ако това одобрение може да засегне търговията между държавите членки по смисъла на тази разпоредба.

По съдебните разноски

59 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Член 7, параграф 3 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) трябва да се тълкува в смисъл, че когато националният регулаторен орган е задължил оператор, определен като притежаващ значителна пазарна сила, да предоставя услуги за терминиране на повикванията в мобилна мрежа и е подложил на одобрителен режим цените за тези услуги след предвидената в тази разпоредба процедура, този национален регулаторен орган е длъжен отново да провежда тази процедура всеки път преди да даде на оператора одобрение за тези цени, ако това одобрение може да засегне търговията между държавите членки по смисъла на тази разпоредба.

Подписи