РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

8 юни 2010 година *

По дело C-58/08

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division (Administrative Court) (Обединеното кралство) с акт от 18 декември 2007 г., постъпил в Съда на 13 февруари 2008 г., в рамките на производство по дело

The Queen, по жалба на:

Vodafone Ltd,

Telefónica O2 Europe plc,

T-Mobile International AG,

Orange Personal Communications Services Ltd

* Език на производството: английски.

срещу

Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform,

в присъствието на:

Office of Communications,

Hutchison 3G UK Ltd,

GSM Association,

СЪДЪТ (разширен състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-жа P. Lindh и г-жа C. Toader, председатели на състави, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н K. Schiemann, г-н P. Kūris, г-н T. von Danwitz (докладчик) и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Poiares Maduro,
секретар: г-н K. Malacek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 април 2009 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Vodafone Ltd, от г-н D. Pannick, QC, и г-н R. Kreisberger, advocate,

— за Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG и Orange Personal Communications Services Ltd, от г-н D. Anderson, QC, г-н I. Ross, г-н M. Lemanski, solicitors, и г-н D. Scannell, barrister,

— за Hutchison 3G UK Ltd, от г-жа F. Richmond, solicitor, и г-н B. Kennelly, barrister,

— за GSM Association, от адв. B. Amory и адв. S. Clerckx, avocats, както и от г-н M. Chamberlain, barrister,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-жа I. Rao, в качеството на представител, подпомагана от г-н J. Turner, QC, и от г-н T. Ward, barrister,

— за нидерландското правителство, от г-жа C. M. Wissels и г-н Y. de Vries, в качеството на представители,

— за полското правителство, от г-н M. Dowgielewicz, в качеството на представител,

— за Европейския парламент, от г-н E. Perillo, г-н J. Rodrigues и г-н L. Visaggio, в качеството на представители,

— за Съвета на Европейския съюз, от г-н D. Canga Fano и г-жа G. Kimberley, в качеството на представители,

— за Комисията на Европейските общности, от г-н F. Benyon и г-н A. Nijenhuis, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 1 октомври 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до валидността на Регламент (ЕО) № 717/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2007 година относно роуминга в обществени мобилни телефонни мрежи в рамките на Общността и за изменение на Директива 2002/21/ЕО (ОВ L 171, стр. 32).

2 Запитването е отправено в рамките на съдебен спор между Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG и Orange Personal Communications Services Ltd, оператори на обществени мобилни телефонни мрежи, активни в Обединеното кралство, в Европейския съюз и на други международни пазари, и Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (държавен секретар по икономическите въпроси, въпросите на предприятията и на реформата на правната уредба), във връзка с валидността на приетите от Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия разпоредби за прилагане на Регламент № 717/2007.

Правна уредба

Регулаторната рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги

3 През 2002 г. общностният законодател приема на основание член 95 ЕО регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (наричана по-нататък „регулаторната рамка“) с цел да обхване всички електронни съобщителни мрежи и свързаните с тях услуги в една и съща регулаторна рамка, състояща се по-конкретно 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), както и от специални директиви. Тази рамка установява механизъм, който дава възможност на националните регулаторни органи (наричани по-нататък „НРО“), когато не съществува ефективна конкуренция на съответния пазар, след извършването на анализ на съответния пазар да налагат предварителни регулаторни задължения на предприятията от сектора на електронните съобщителни услуги, определени като предприятия със значителна пазарна сила.

Решение 2002/627/ЕО

4 С Решение 2002/627/ЕО на Комисията от 29 юли 2002 година за създаване на Група на европейските регулатори за електронни съобщителни мрежи и услуги (ОВ L 200, стр. 38; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 36, стр. 60) се създава консултативна група на НРО по електронните съобщителни мрежи и услуги. Ролята на групата (наричана по-нататък „ГЕР“), съгласно член 3, параграф 1 от това решение е по-конкретно да съветва и подпомага Комисията на Европейските общности в консолидиране на вътрешния пазар на електронни съобщителни мрежи и услуги.

Регламент № 717/2007

5 След публична консултация със заинтересованите страни, на 12 юли 2006 г. Комисията представя оценка на въздействието на политическия избор, свързан с предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно роуминга в обществени мобилни телефонни мрежи в рамките на Общността (SEC(2006) 925, наричана по-нататък „оценката на въздействието“). Тази оценка служи за основа на предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно роуминга в обществени мобилни телефонни мрежи в рамките на Общността и за изменение на Директива 2002/21 (COM(2006) 382 окончателен, наричано по-нататък „предложението за регламент“), представено на същата дата, довело до приемането на Регламент № 717/2007 на основание член 95 ЕО.

6 Този регламент налага на операторите на наземни мобилни мрежи таван за цените на едро и на дребно за предоставянето на роуминг услуги в обществените мобилни телефонни мрежи по отношение на гласовите повиквания между държавите членки (наричани по-нататък „роуминг услугите в Общността“).

Функциониране на роуминг услугите

7 Функционирането на роуминг услугите може да бъде представено както следва, по-конкретно с оглед на съдържащите се в член 2 от Регламент № 717/2007 определения.

8 Предлаганите от мобилните оператори роуминг услуги се състоят в предлагането на непрекъснати услуги за техните клиенти при пътуванията им в чужбина, които да им позволяват да осъществяват или да приемат повиквания в мрежите на други държави членки.

9 За да може да предоставя роуминг услуги, операторът на местна мрежа сключва специални споразумения за продажба на едро с операторите, които оперират в мрежите, намиращи се в други държави членки. Локалният оператор на държавата членка, посетена от клиент на местната мрежа, с когото операторът на местната мрежа е сключил такова споразумение, доставя повикването на клиента. Услугата, доставена от посетената мрежа на местната мрежа, представлява „роуминг услуга на едро".

10 Местният доставчик е предприятие, което предоставя на роуминг клиент наземни обществени мобилни телефонни услуги или чрез своя собствена мрежа, или като оператор на виртуална мобилна мрежа, или като препродавач на гласови телефонни мобилни услуги. Услугата, предоставена от такъв доставчик на роуминг клиентите, съставлява „роуминг услуга на дребно".

11 Роуминг услугите на дребно са част от споразумението или от договора за мобилна телефония, сключен от клиента с местния доставчик, и се заплащат като услуга, предвидена в това споразумение или в този договор. По този начин условията за доставка на роуминг услугата на цени на дребно зависят от сключеното споразумение или договор, както и от евентуалното налагане на специфични задължения от НРО, от който зависи местният доставчик.

Съдържанието на Регламент № 717/2007

12 Що се отнася до цените, заплащани от потребителите на обществени мобилни телефонни мрежи за роуминг услугите на дребно, съображение 1 от Регламент № 717/2007 установява, че „[в]исокото равнище на цените, [...] е въпрос, който поражда загриженост от страна на [НРО], както и на потребителите и институциите на Общността. Тези прекалено високи цени на дребно се дължат на високите цени на едро, които се определят от оператора на чуждестранната приемаща мрежа, както и в много случаи на високите надценки върху цените на дребно, които се начисляват от собствения мрежови оператор на клиента. Намаленията при цените на едро често не намират отражение в цените на дребно за клиента. Въпреки че някои оператори наскоро въведоха тарифни схеми за роуминг, които предлагат по-благоприятни условия и по-ниски цени за клиентите, продължават да са налице доказателства, че връзката между разходи и цени не е такава, каквато би преобладавала в напълно конкурентни пазари“.

13 Видно от четвъртото съображение на Регламент № 717/2007, този регламент допълва и консолидира правилата по отношение на роуминга в Общността, уредени в регулаторната рамка от 2002 г. за електронните съобщения, тъй като последната не е предоставила на НРО достатъчно инструменти за предприемане на ефективни и решителни действия по отношение ценообразуването на роуминг услугите в Общността.

14 В това последно отношение съображение 6 от посочения регламент уточнява:

„[...] от извършената работа от [НРО] (поотделно и в рамките на [ГЕР]) при анализирането на националните пазари [на доставките] на едро [на] международен роуминг се установи, че все още не е възможно [НРО] да се справят ефективно с високото равнище на цените на едро за роуминг в Общността, поради трудностите при установяването на предприятията със значителна пазарна сила предвид специфичните характеристики на международния роуминг, включително неговия презграничен характер“.

15 Съображения 8 и 9 от Регламент № 717/2007 гласят:

„(8) Освен това [НРО], отговорни за опазването и насърчаването на интересите на клиентите на мобилни оператори с обичайно пребиваване на тяхна територия, не могат да контролират поведението на операторите на посещаваните мрежи, намиращи се в други държави членки, от които тези клиенти зависят, когато използват международни роуминг услуги. Тази пречка също така би могла да намали и ефективността на мерките, вземани от държавите членки въз основа на останалата им компетентност за приемане на правила за защита на потребителите.

(9) Следователно, върху държавите членки се упражнява натиск да предприемат мерки по отношение равнището на цените за международен роуминг, но механизмът за [предварителна] регулаторна намеса от страна на [НРО], предвиден в регулаторната рамка […], се оказа недостатъчен за предоставянето на възможност на тези органи да предприемат решителни мерки в интерес на потребителите в тази специфична област."

16 От съображения 12 и 13 от посочения регламент е видно, че той отчита уникалните характеристики на пазарите на роуминга, които обосновават приемането на изключителни мерки, излизащи извън рамките на механизмите, предвидени от регулаторната рамка.

17 Що се отнася до целите на Регламент № 717/2007, съображение 14 от него гласи, че „[з]а да се защитават интересите на роуминг клиентите, следва да се наложат регулаторни задължения както на дребно, така и на едро, тъй като опитът е показал, че намаленията в цените на едро за роуминг услуги в Общността не се отразяват непременно в по-ниски цени на дребно за роуминг, поради отсъствието на стимули за това. От друга страна, предприемането на действия за понижаване на равнището на цените на дребно, без да се държи сметка за равнището на разходите на едро, свързани с предоставянето на тези услуги, рискува да доведе до смущения в правилното функциониране на пазара на роуминг в Общността".

18 Съгласно съображение 16 от посочения регламент той въвежда „общ подход, за да се гарантира, че при пътуване в рамките на Общността ползвателите на наземни обществени мобилни телефонни мрежи не заплащат прекомерни цени за роуминг услуги в Общността, когато осъществяват или приемат гласови повиквания […]. Предвид презграничния характер на разглежданите услуги, е необходим общ подход, така че мобилните оператори да могат да действат в рамките на единна съгласувана регулаторна уредба, основаваща се на обективно установени критерии".

19 Предвиденият в Регламент № 717/2007 регулаторен подход следва да гарантира, съгласно съображение 19, „че цените на дребно за роуминг в Общността представляват по-разумно отражение на разходите за предоставяне на услугата в сравнение със съществувалото дотогава положение".

20 „В това отношение съгласно съображение 38 от посочения регламент, като се има пред вид, че тези цели не могат да се постигнат в достатъчна степен от държавите членки по сигурен, хармонизиран и своевременен начин, поради което могат да се постигнат по-добре на общностно равнище, Общността може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, определен в член 5 от Договора [за ЕО]".

21 Що се отнася до целта на Регламент № 717/2007, член 1, параграф 1 от него гласи:

„С настоящия регламент се въвежда общ подход […], като по този начин се допринася за доброто функциониране на вътрешния пазар и същевременно се постига висока степен на защита на потребителите, опазване на конкуренцията между операторите на мобилни мрежи, и запазване както стимулите за иновации, така и за избор на потребителите. […]".

22 „Съгласно член 2, параграф 2, буква а) от Регламент № 717/2007 „Евротарифа“ означава всяка тарифа, която не превишава максималната цена по член 4, която местният доставчик може да вземе за предоставянето на регулирани роуминг повиквания съгласно този член“.

23 Член 3, параграф 1 от посочения регламент определя максималната средна цена на едро, която операторът на посетена мрежа може да вземе от оператора на местната мрежа на роуминг клиент за предоставянето на регулирано роуминг повикване, генерирано в тази посетена мрежа. Тази цена, която включва, наред с другото, и стойността на разходите по генериране, транзитиране и терминиране на повикването, е определена на 0,30 EUR на минута, след това на 0,28 EUR на минута, считано от 30 август 2008 г., и на 0,26 EUR на минута, считано от 30 август 2009 г.

24 Що се отнася до цените на дребно, член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 717/2007 изисква от местните доставчици за предоставянето на регулирано роуминг повикване да предлагат на всички свои роуминг клиенти Евротарифа, която не трябва да превишава ценови таван, фиксиран на първо време на 0,49 EUR на минута за изходящо повикване и на 0,24 EUR на минута за входящо повикване. Ценовият таван на минута за изходящите повиквания впоследствие е намален последователно на 0,46 EUR, след това на 0,43 EUR, а ценовият таван за минута за входящите повиквания — на 0,22 EUR, след това на 0,19 EUR, считано от съответно от 30 август 2008 г. и от 30 август 2009 г. Съгласно параграф 3 от този член всички съществуващи роуминг клиенти имат възможността до 30 юли 2007 г. да изберат по изрично желание Евротарифа или всякаква друга роуминг тарифа, като разполагат с период от два месеца, през който да уведомят своя местен доставчик за направения от тях избор.

25 Член 6 от посочения регламент налага на местните доставчици задължения за предоставяне на информация и за прозрачност по отношение на цените на дребно за всички техни роуминг клиенти.

26 Съотношението между Регламент № 717/2007 и регулаторната рамка е уредено в член 1, параграф 3 и член 10 от този регламент. Член 1, параграф 3 гласи:

„Настоящият регламент представлява специфична мярка по смисъла на член 1, параграф 5 от Рамковата директива."

27 Съгласно член 10 от Регламент № 717/2007:

„В член 1 от Директива 2002/21/ЕО (Рамкова директива) се добавя следният параграф:

5. Настоящата директива и специалните директиви не засягат специалните мерки, приети за регулиране на международен роуминг в обществени мобилни телефонни мрежи в Общността".

28 Освен това Регламент № 717/2007 предвижда в член 11, параграф 1, че Комисията преразглежда функционирането на този регламент и докладва на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз не по-късно от 30 декември 2008 г. Съгласно член 13 срокът на действие на този регламент изтича на 30 юни 2010 г.

Главното производство и преюдициалните въпроси

29 Жалбоподателите в главното производство подават жалба пред High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), срещу Наредбата от 2007 г. относно роуминга на мобилните телефони (Mobile Roaming Regulations 2007), по силата на която някои разпоредби от Регламент № 717/2007 разпростират действието си и в рамките на Обединеното кралство. По същество те оспорват валидността на тази наредба по три пункта, а именно неподходящият характер на правното основание на посочения регламент, както и това, че той нарушава принципите на пропорционалност и на субсидиарност.

30 Ответникът в главното производство, а именно Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, преценява, че изтъкнатите от жалбоподателите в главното производство и от GSM Association доводи са недопустими и че оспорването на валидността на наредбата е неоснователно.

31 Препращащата юрисдикция допуска жалбата, подадена пред нея от жалбоподателите в главното производство, и решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Налице ли е пълна или частична невалидност на Регламент (ЕО) № 717/2007, поради това че като правно основание неправилно е приет член 95 ЕО?

2) Налице ли е невалидност на член 4 от Регламент (ЕО) № 717/2007 (във връзка с член 2, [параграф 2,] буква а) и член 6, параграф 3, доколкото те се отнасят до Евротарифата и до свързаните с нея задължения) по съображение, че определянето на таван за цените на дребно за роуминг [услугите] нарушава принципа на пропорционалност и/или принципа на субсидиарност?“

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

32 Съгласно постоянна съдебна практика целта на мерките, предвидени в член 95, параграф 1 ЕО, трябва действително да бъде подобряването на условията за създаване и функциониране на вътрешния пазар (Решение от 10 декември 2002 г. по дело British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, Recueil, стр. I-11453, точка 60, както и Решение от 2 май 2006 г. по дело Обединено кралство/Парламент и Съвет, C-217/04, Recueil, стр. I-3771, точка 42). В случай че обикновена констатация на разлики между националната правна уредба и на абстрактна опасност от възпрепятстване на упражняването на основните свободи или от нарушения на конкуренцията не е достатъчна, за да се оправдае изборът на член 95 ЕО като правно основание, общностният законодател може да прибегне до този член по-конкретно при наличие на разлики между националните правни уредби, когато последните могат да възпрепятстват упражняването на основните свободи и по този начин да дадат пряко отражение върху функционирането на вътрешния пазар (Решение от 12 декември 2006 г. по дело Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, Recueil, стр. I-11573, точка 37, както и цитираната съдебна практика) или да доведат до чувствително нарушаване на конкуренцията (Решение от 5 октомври 2000 г. по дело Германия/Парламент и Съвет, C-376/98, Recueil, стр. I-8419, точки 84 и 106).

33 Прибягването до тази разпоредба е възможно и за предотвратяване на препятствия за търговския обмен, дължащи се на нееднаквото развитие на националните законодателства. Същевременно обаче трябва да съществува вероятност от възникването им и целта на съответната мярка трябва да бъде тяхното предотвратяване (Решение от 12 декември 2006 г. по дело Германия/Парламент и Съвет, посочено по-горе, точка 38 и цитираната съдебна практика, както и Решение от 10 февруари 2009 г. по дело Ирландия/Парламент и Съвет, C-301/06, Сборник, стр. I-593, точка 64; вж. в този смисъл и Решение по дело Обединено кралство/Парламент и Съвет, посочено по-горе, точки 60—64).

34 Когато акт, приет на основание член 95 ЕО, вече е отстранил всички препятствия пред търговията в хармонизираната с него област, общностният законодател ще има възможността да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към всяко развитие на познанието с оглед на възложената му задача да гарантира защитата на признатите от Договора общи интереси (вж. в този смисъл Решение по дело British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, посочено по-горе, точки 77 и 78).

35 В това отношение Съдът е постановил в точка 43 от Решение по дело Обединено кралство/Парламент и Съвет, посочено по-горе, че с израза „мерки за сближаване“, съдържащи се в член 95 ЕО, авторите на Договора са искали да предоставят на общностния законодател, според общия контекст и конкретните обстоятелства на подлежащата на хармонизиране материя, поле за преценка във връзка с най-подходящата за постигане на желания резултат техника на сближаване, особено в области, които се характеризират с комплексни технически особености.

36 Следователно, щом като условията за прилагане на член 95 ЕО като правно основание са изпълнени, общностният законодател не може да бъде възпрепятстван да се възползва от това правно основание поради обстоятелството, че в избора, който трябва да бъде направен, е определяща защитата на потребителите (вж. във връзка с общественото здравеопазване Решение от 5 октомври 2000 г. по дело Германия/Парламент и Съвет, посочено по-горе, точка 88, Решение от 5 октомври 2000 г. по дело British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, посочено по-горе, точка 62 и Решение от 12 юли 2005 г. по дело Alliance for Natural Health и др., C-154/04 и C-155/04, Recueil, стр. I-6451, точка 30).

37 Именно в светлината на съвкупността от тези съображения следва да се провери дали условията за прилагане на член 95 ЕО като правно основание за Регламент № 717/2007 са налице.

38 Съгласно член 1, както и съгласно съображения 16 и 38 от Регламент № 717/2007, той въвежда общ подход, за да могат потребителите на наземни обществени мобилни телефонни мрежи да не заплащат прекалено висока цена за роуминг услугите в Общността и операторите да могат да оперират в една и съща съгласувана регулаторна рамка, основана на обективни критерии. По този начин Регламентът си поставя за цел да допринесе за доброто функциониране на вътрешния пазар с цел да се постигне високо равнище на защита на потребителите и да се запази конкуренцията между операторите на мобилните мрежи.

39 Видно от съображение 1 от Регламент № 717/2007, както и от точка 1 от мотивите към предложението за регламент, равнището на цените на дребно за услугите за международен роуминг към момента на приемането на посочения регламент, е било високо и съотношението между себестойност и цени не е било такова, каквото би следвало да преобладава на напълно конкурентни пазари. Вследствие на това прекалено високите цени на дребно са се дължали както на високите цени на едро, определяни от операторите на чуждестранната приемаща мрежа, така и в много случаи на високите надценки върху цените на дребно, начислявани от собствения мрежови оператор на клиента.

40 От това е видно и че високото равнище на цените на дребно се е считало за постоянен проблем и от страна на НРО, на публичните власти и на сдруженията за защита на потребителите в цялата Общност и че опитите за решаване на този въпрос въз основа на съществуващата правна уредба не са довели до намаляване на цените.

41 По-конкретно, регулаторната рамка, произтичаща от приложимата към момента на приемането на Регламент № 717/2007 правна уредба, видно от съображения 6 и 8 от него, не е предоставила на НРО достатъчно инструменти за предприемане на ефективни и решителни действия по отношение по-конкретно на високите цени на едро на съответните услуги, от които зависят цените на дребно, поради специфичните характеристики на пазарите на роуминг на едро и презграничния характер на тези услуги. В това отношение общностният законодател установява, от една страна, че НРО са имали трудности да

идентифицират предприятията със значителна пазарна сила, и от друга страна, че те не са били в състояние да контролират поведението на намиращите се в други държави членки оператори на посещавани мрежи, от които тези клиенти зависят, когато ползват международните роуминг услуги.

42 Именно в този контекст общностният законодател, видно от съображения 4 и 12 от Регламент № 717/2007, преценява за необходимо да допълни и да засили разпоредителната част на регулаторната рамка, като приема, въз основа на различен концептуален подход, този регламент като предварителна специфична мярка, съобразена с уникалните характеристики на роуминговите пазари за коригиране на недостатъчния характер на тази рамка. В съображение 4 законодателят изтъква, че тази рамка не е предоставила на националните регулаторни органи достатъчно инструменти за предприемане на ефективни и решителни действия по отношение на ценообразуването на роуминг услугите в Общността и по тази причина не успява да осигури доброто функциониране на вътрешния пазар за предоставяне на роуминг услуги. Той прави извода, че Регламентът е подходящо средство за поправяне на това положение.

43 И отново в този контекст, законодателят на Общността се позовава в съображение 8 от Регламент № 717/2007, в съответствие с вече посоченото в точка 1 от мотивите към предложението за регламент, на остатъчната компетентност на държавите членки за приемане на правилата за защита на потребителите, и преценява, че обстоятелствата, с които се характеризира посоченият контекст, биха могли да намалят ефективността на мерките, вземани от държавите членки въз основа на тази компетентност.

44 От това в съображение 9 от посочения регламент общностният законодател прави извода, че върху държавите членки се упражнява натиск да предприемат мерки за решаване на проблема, свързан с високото равнище на цените на дребно на роуминг услугите в Общността, което всъщност се потвърждава от Комисията в хода на съдебното заседание.

45 От това е видно, че законодателят на Общността конкретно е бил изправен пред положение, при което е било вероятно приемането на национални мерки за решаване на проблем, свързан с високото равнище на цените на дребно за роуминг услугите в Общността, чрез правила относно въвеждането на таван за цените на дребно. А видно от точка 1 от мотивите към предложението за регламент, както и от точка 2.4 от оценката на въздействието, такива мерки биха могли да доведат до разнопосочно развитие на националното законодателство.

46 Именно с оглед на тези обстоятелства законодателят на Общността, в грижата си да запази конкуренцията между операторите на мобилни мрежи, както вече беше установено в точка 38 от настоящото решение, е направил избора да предприеме действия с цел да предотврати мерките, които вероятно са щели да бъдат приети от държавите членки въз основа на тяхната остатъчна компетентност в областта на защитата на потребителите.

47 Все пак с оглед на функционирането на роуминговите пазари, така както е представено в точки 7—11 от настоящото решение, и с оглед на значителната взаимна зависимост между цените на дребно и цените на едро на роуминг услугите, следва да се установи, че едно разнопосочно развитие на националните законодателства, целящо единствено намаляване на цените на дребно, без да се повлияе на равнището на себестойността на предоставянето на едро на роуминг услугите в Общността, би било в състояние да причини чувствителни нарушения на конкуренцията и да разстрои доброто функциониране на роуминговия пазар в Общността, както това произтича от съображение 14 от Регламент № 717/2007. Едно такова положение оправдава преследването от общностния законодател на целта, установена в точка 38 от настоящото решение, с цел да се осигури доброто функциониране на вътрешния пазар.

48 От предходното следва, че целта на Регламент № 717/2007 действително е подобряването на условията за функциониране на вътрешния пазар и че той е могъл да бъде приет на основание член 95 ЕО.

49 Следователно на първия поставен въпрос трябва да се отговори, че при неговото разглеждане не са установени никакви обстоятелства, които могат да засегнат валидността на Регламент № 717/2007.

По втория въпрос

50 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали Регламент № 717/2007 нарушава принципите на пропорционалност и на субсидиарност както поради обстоятелството че той определя не само таван за средната цена на едро за минута, а и за цените на дребно, така и поради обстоятелството че той предвижда задължения за предоставяне на информация относно последните на роуминговите клиенти.

По нарушението на принципа на пропорционалност

51 Видно от постоянната съдебна практика, принципът на пропорционалност е част от основните принципи на общностното право и изисква установените с разпоредба на общностното право мерки да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане (Решение от 6 декември 2005 г. по дело ABNA и др., C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04, Recueil, стр. I-10423, точка 68, както и цитираната съдебна практика).

52 Що се отнася до съдебния контрол за спазването на тези условия, Съдът е признал на общностния законодател, в рамките на упражняването на възложената му компетентност, широко право на преценка в областите, в които неговите действия предполагат той да направи избор както от политическо, така и от икономическо или социално естество и в които е призван да извършва комплексни преценки. Затова не е необходимо да се установява дали една мярка, приета в тази област, е била единствената възможна или най-добрата сред

възможните мерки, тъй като само нейният явно неподходящ характер с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат, може да засегне законосъобразността на такава мярка (вж. в този смисъл Решение от 12 юли 2001 г. по дело Jippes и др., C-189/01, Recueil, стр. I-5689, точки 82 и 83, Решение по дело British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, посочено по-горе, точка 123, Решение по дело Alliance for Natural Health и др., посочено по-горе, точка 52 и Решение от 7 юли 2009 г. по дело S.P.C.M. и др., C-558/07, Сборник, стр. I-5783, точка 42).

53 Същевременно, дори и при наличието на такова правомощие, общностният законодател е длъжен да основе своя избор на обективни критерии. Нещо повече, при преценката на принудите, свързани с различни възможни мерки, той трябва да анализира дали с оглед на преследваните цели възприетата мярка може да оправдае негативните, дори значителни за някои оператори икономически последици (вж. в този смисъл Решение от 10 март 2005 г. по дело Tempelman и Van Schaijk, C-96/03 и C-97/03, Recueil, стр. I-1895, точка 48, Решение от 15 декември 2005 г. по дело Гърция/Комисия, C-86/03, Recueil, стр. I-10979, точка 96 и Решение от 12 януари 2006 г. по дело Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Recueil, стр. I-679, точка 37).

54 Вследствие на това задача на Съда е да обсъди, въз основа на посочените по-горе критерии, дали, както сочат жалбоподателите по главното производство, Регламент № 717/2007 нарушава принципа на пропорционалност с обстоятелството, че той не се ограничава да определи таван за цените на едро, а предвижда и таван за цените на дребно, както и задължения за предоставяне на информация във връзка с последните на роуминговите клиенти.

55 В това отношение е важно да се припомни в самото начало, че преди да изготви предложението за регламент, Комисията е извършила изчерпателно проучване, резултатът от което е представен в резюме в оценката на въздействието, посочена в точка 5 от настоящото решение. От нея е видно, че Комисията е разгледала различни алтернативи в тази област, между които е и регулирането или само на цените на дребно, или само на цените на едро, или и на двете, и че тя е дала оценка на икономическото въздействие на тези различни видове регулиране, както и на последиците от различните методи за определяне на тарифите.

56 Определянето на ценови тавани за предлагането на роуминг услуги на дребно по Евротарифата, предвидена в член 4, параграф 2 от Регламент № 717/2007, има за цел, между другото, както по-конкретно произтича от член 1, а също така и от съображения 14 и 16 от този регламент, намаляване на равнището на цените, които заплащат потребителите на обществените мобилни телефонни мрежи за тези услуги, с цел защита на потребителите.

57 Освен това, видно от съображение 19 от Регламент № 717/2007, въвеждането на Евротарифата е трябвало да има като последица по-тясното обвързване на цените на дребно на роуминг услугите в Общността с необходимо присъщите разходи за предлагането на тези услуги в сравнение със съществуващото дотогава положение.

58 Видно от точка 39 от настоящото решение, равнището на средната цена на дребно на роумингово повикване в Общността към момента на приемането на Регламент № 717/2007 е било високо и съотношението между себестойност и цени не е било такова, каквото би следвало да преобладава на напълно конкурентни пазари. Така средната цена на дребно на едно роумингово повикване към онзи момент е била 1,15 EUR за минута, или, видно от резюмето на проучването за въздействието, над пет пъти по-висока от реалната себестойност за предоставянето на едро на услугата.

59 Предвидената в член 4, параграф 2 от Регламент № 717/2007 Евротарифа обаче е установена на определено по-ниско равнище от тази средна цена. Освен това въведените за нея ценови тавани са насочени, видно от точка 3 от мотивите към предложението за регламент, в сравнение със съответните тавани на цените на едро, към по-точното отразяване от цените на дребно на направените от доставчиците разходи.

60 При тези обстоятелства трябва да се приеме, че въвеждането на тавани за цените на дребно с тази разпоредба е в състояние да защитава потребителите срещу високи ценови равнища.

61 Що се отнася до необходимия характер на разглежданата мярка, той се оспорва с мотива, че посочената мярка надхвърляла необходимото за постигане на поставената цел, като се има предвид конкурентният характер на пазарите на дребно. Един по-малко принудителен и по-пропорционален подход би се изразил в регулирането единствено на цените на едро, като едновременно с това се постигне намаляване на цените на дребно в резултат на свободната конкуренция, по правилата на предлагането и на търсенето, и като се остави определена свобода за намеса на НРО при смущения на пазарите въз основа на ясни критерии за регулиране.

62 В това отношение, видно по-конкретно от съображение 14 от Регламент № 717/2007, общностният законодател се е ръководел от констатацията, че намалението на цените на едро не се изразява непременно в по-ниски цени на дребно поради отсъствието на стимули в този смисъл.

63 Позовавайки се на мотивите към предложението за регламент, които са послужили за основа на общностния законодател при приемането на Регламент № 717/2007, Европейският парламент и Комисията изтъкват по-конкретно, че регулирането единствено на пазара на предоставянето на едро на роуминг услуги в Общността не би гарантирало, че намаляването на цените на едро би се отразило на цените на дребно, като се има предвид, че операторите не биха били подложени на какъвто и да било конкурентен натиск да направят това. Опитът показвал, че намаляването на цените на едро не води непременно до спад в цените на дребно.

64 Съветът уточнява в това отношение, че законодателят е преценил за необходимо въвеждането на контрол над цените на дребно, по-конкретно поради обстоятелството че в тази специфична област конкуренцията при цените на дребно би се изразила главно в основния тарифен план за продажби на дребно и че за мнозинството от потребителите роумингът е само част от този план, така че той не би имал решаваща роля при избора на оператор, нито при решението за неговата смяна.

65 Институциите, представили становища пред Съда, се позовават и на оценката на въздействието, от която е видно, че динамиката на роуминговите пазари се преценява като комплексна и развиваща се, така че според тях съществувала опасност намаляването на цените на едро да не се отрази на цените на дребно. От тази оценка е видно също така, че би било по-предпазливо в същото време да се регулират и цените на дребно. Такава опасност всъщност се признава и от ГЕР в точка 3.12 от нейния отговор от 22 март 2006 г., даден в рамките на публичната консултация, предхождаща оценката на въздействието, по-конкретно за държавите членки с по-малко конкурентни пазари.

66 Нещо повече, следва да се установи, че регулирането единствено на цените на едро не би произвело пряко и незабавно действие за потребителите. И обратно, единствено регулирането на цените на дребно може пряко да подобри тяхното положение.

67 Освен това трябва да се припомни, че както е видно от съображение 13 от Регламент № 717/2007, общностният законодател признава изключителния характер на приетите мерки, който се обосновава с уникалните характеристики на пазарите на роуминг.

68 При тези обстоятелства, и по-конкретно с оглед на широкото право на преценка, с което разполага общностният законодател в съответната област, предполагащо избор от икономическо естество, в който той следва да извършва комплексни преценки и оценки, той основателно е могъл да приеме, че регулирането единствено на пазарите на едро не би постигнало същия резултат както разглеждането в случая регулиране, което обхваща едновременно пазарите на едро и пазарите на дребно, и че следователно последното е необходимо.

69 И накрая, с оглед на значението, което придобива целта за защита на потребителите в рамките на член 95, параграф 3 ЕО, една намеса на подложен на конкуренцията пазар, ограничена във времето и позволяваща да се гарантира непосредствено защитата на потребителите срещу прекалено високи цени като разглежданата в случая, дори и тя да може да породи негативни икономически последици за някои оператори, се оказва пропорционална на преследваната цел.

70 Следователно може да се установи, че с приемането в член 4 от Регламент № 717/2007 на ценови граници за цените на дребно, освен за цените на едро, общностният законодател не е надхвърлил рамките на признатото му право на преценка. Същото се отнася и за задължението за предоставяне на информация по член 6, параграф 3 от същия регламент, поради това че тази разпоредба засилва полезното действие от регулирането на цените на дребно и по този начин е оправдана от целта за защита на потребителите.

71 От това следва, че член 4 и член 6, параграф 3 от Регламент № 717/2007 не нарушават принципа на пропорционалност.

По нарушението на принципа на субсидиарност

72 В това отношение следва да се припомни, че принципът на субсидиарност е прогласен в член 5, втора алинея ЕО и е конкретизиран в приложения към Договора Протокол относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, по силата на който в областите, които не са от нейната изключителна компетентност, Общността предприема действия само ако и доколкото целите на предлаганото действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите членки и поради обхвата или последиците от предлаганото действие могат да бъдат по-успешно осъществени от Общността. В точка 5 този протокол определя основни насоки за преценка дали тези условия са изпълнени.

73 Що се отнася до законодателни актове, протоколът уточнява в точки 6 и 7, че Общността упражнява законодателните си правомощия само доколкото това е необходимо и че мерките на Общността трябва да оставят колкото е възможно по-голямо поле за решения на национално равнище, като това поле трябва да е съвместимо с осъществяването на целта на съответната мярка и със спазването на условията на Договора.

74 Той уточнява също така в точка 3, че принципът на субсидиарност не поставя под въпрос правомощията, предоставени на Общността от Договора, така както ги тълкува Съдът.

75 Що се отнася до член 95 ЕО, Съдът е постановил, че принципът на субсидиарност се прилага, когато общностният законодател използва това правно основание, доколкото то не му предоставя изключителна компетентност за регулиране на икономическите дейности на вътрешния пазар (Решение по дело British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, посочено по-горе, точка 179).

76 В това отношение следва да се припомни, че общностният законодател, в грижата си да запази конкуренцията между операторите на мобилни мрежи, с приемането на Регламент № 717/2007 е установил общ подход, с цел да допринесе по-конкретно за доброто функциониране на вътрешния пазар, като позволи на тези оператори да действат в една-единствена съгласувана регулаторна рамка.

77 Както става ясно от съображение 14 от този регламент, взаимната зависимост между цените на дребно и цените на едро на роуминг услугите придобива значителна важност, така че всяка мярка, имаща за цел единствено да намали цените на дребно, без да повлияе на равнището на цените за предоставяне на едро на роуминг услугите в Общността, би била от естество да внесе смущения в доброто функциониране на пазара на роуминг в Общността. От това общностният законодател прави извода, че неговото действие изисква общ подход както по отношение на цените на едро, така и по отношение на цените на дребно, с цел да допринесе за доброто функциониране на вътрешния пазар на тези услуги.

78 От посочената взаимна зависимост е видно, че общностният законодател основателно е могъл да прецени, че неговото действие трябва да включи и намеса по отношение на цените на дребно. По този начин, с оглед на действието на установения с Регламент № 717/2007 общ подход, преследваната от него цел е могла да бъде по-добре реализирана на равнището на Общността.

79 С оглед на това разпоредбите на член 4 и член 6, параграф 3 от Регламент № 717/2007 не са невалидни поради нарушение на принципа на субсидиарност.

80 С оглед на съвкупността от предходните съображения, на втория поставен въпрос трябва да се отговори, че при неговото разглеждане не се установиха никакви обстоятелства, които могат да засегнат валидността на разпоредбите на член 4 и член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 717/2007.

По съдебните разноски

81 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата 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 (голям състав) реши:

При разглеждането на поставените въпроси не се установиха никакви обстоятелства, които могат да засегнат валидността на Регламент (ЕО) № 717/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2007 година относно роуминга в обществени мобилни телефонни мрежи в рамките на Общността и за изменение на Директива 2002/21/ЕО.

Подписи