



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

15 септември 2016 година *

„Преюдициално запитване — Обща регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги — Директива 2002/21/ЕО — Членове 4 и 19 — Национален регулаторен орган — Мерки за хармонизиране — Препоръка 2009/396/ЕО — Правно значение — Директива 2002/19/ЕО — Членове 8 и 13 — Оператор, определен като разполагащ със значително влияние на даден пазар — Задължения, наложени от национален регулаторен орган — Контрол на цените и задължения, свързани със системата за отчитане на разходите — Тарифи за приключване на телефонни разговори във фиксирана и в мобилна мрежа — Обхват на контрола, който националните юрисдикции могат да упражняват върху решенията на националните регулаторни органи“

По дело C-28/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия) с акт от 13 януари 2015 г., постъпил в Съда на 23 януари 2015 г., в рамките на производство по дело

Koninklijke KPN NV,

KPN BV,

T-Mobile Netherlands BV,

Tele2 Nederland BV,

Ziggo BV,

Vodafone Libertel BV,

Ziggo Services BV, по-рано UPC Nederland BV,

Ziggo Zakelijk Services BV, по-рано UPC Business BV,

срещу

Autoriteit Consument en Markt (ACM),

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: М. Pešič, председател на състава, С. Toader, А. Rosas, А. Prechal и Е. Jarašiūnas (докладчик), съдии,

* Език на производството: нидерландски.

генерален адвокат: P. Mengozzi,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 март 2016 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Koninklijke KPN NV и KPN BV, от L. Mensink и C. Schillemans, advocaten,
- за T-Mobile Netherlands BV, от B. Braeken и C. Eijberts, advocaten,
- за Tele2 Nederland BV, от P. Burger и P. van Ginneken, advocaten,
- за Ziggo BV, от W. Knibbeler, N. Lorjé и P. van den Berg, advocaten,
- за Vodafone Libertel BV, от P. Waszink, advocaat,
- за Ziggo Services BV и Ziggo Zakelijk Services BV, от W. Knibbeler, N. Lorjé и P. van den Berg, advocaten,
- за нидерландското правителство, от J. Langer и M. Bulterman, в качеството на представители,
- за германското правителство, от T. Henze и R. Kanitz, в качеството на представители,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от A. De Stefano, avvocato dello Stato,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,
- за финландското правителство, от S. Hartikainen, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от F. Wilman и G. Braun, както и от L. Nicolae, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 28 април 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 4, параграф 1 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 („Рамковата директива“) (ОВ L 108, 2002 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. (ОВ L 337, 2009 г., стр. 37 и поправка в ОВ L 241, 2013 г., стр. 8) (наричана по-нататък „Рамковата директива“), във връзка с членове 8 и 13 от 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, 2002 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 169), изменена с Директива 2009/140 (наричана по-нататък „Директивата за достъпа“).

- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Koninklijke KPN NV, KPN BV, T-Mobile Netherlands BV, Tele2 Nederland BV, Ziggo BV, Vodafone Libertel BV, Ziggo Services BV, по-рано UPC Nederland BV, и Ziggo Zakelijk Services BV, по-рано UPC Business BV, от една страна, и Autoriteit Consument en Markt (ACM) (Орган по потребителски и пазарни въпроси, наричан по-нататък „АСМ“) относно решение за определяне на таван на цените на услугите за терминиране на фиксирани и мобилни повиквания.

Правна уредба

Правото на Съюза

Рамковата директива

- 3 Член 4 от Директивата, озаглавен „Право на обжалване“, предвижда в параграф 1 следното:

„Държавите членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално равнище, чрез които всеки ползвател или предприятие, предоставящо електронни съобщителни мрежи и/или услуги, засегнато от решение на национален регулаторен орган, да има правото да обжалва решението пред апелативен орган, независим от страните по спора. Този орган, който може да бъде и съд, разполага с подходящ експертен потенциал, за да може ефективно да изпълнява функциите си. Държавите членки гарантират, че същността на спора е надлежно отчитана и действа ефективен механизъм за обжалване.

До приключване на обжалването, решението на националния регулаторен орган остава в сила, освен ако не са приложени временни мерки в съответствие с националното законодателство“.

- 4 Член 8 от тази директива, озаглавен „Цели на политиката и регулаторни принципи“, предвижда:

„1. Държавите членки гарантират, че при изпълнение на регулаторните задачи, определени в настоящата директива и Специфични директиви, националните регулаторни [органи] [...] предприемат всички разумни мерки, насочени към постигането на целите, посочени в параграфи 2, 3 и 4. Такива мерки са пропорционални на тези цели.

[...]

2. Националните регулаторни [органи] насърчават конкуренцията при доставката на електронни съобщителни мрежи, електронни съобщителни услуги и свързани съоръжения и услуги чрез, *inter alia*:

- а) гарантиране, че ползвателите, включително ползвателите с увреждания, възрастните ползватели и ползвателите със специфични социални потребности, извличат максимална полза що се отнася до избора, цената и качеството;

[...]

3. Националните регулаторни [органи] допринасят за развитието на вътрешния пазар [...]

[...]

4. Националните регулаторни [органи] насърчават интересите на гражданите на Европейския съюз [...]

[...]“.

- 5 Член 16 от посочената директива, озаглавен „Процедура за анализ на пазара“, предвижда в параграфи 2 и 4:

„2. Когато от национален регулаторен орган се изисква съгласно [...] член 8 от Директивата [за достъпа], да определи дали да наложи, запази, измени или отмени задължения на предприятия, той определя въз основа на направения от него пазарен анализ, посочен в параграф 1 от настоящия член, дали съответният пазар е ефективно конкурентен.

[...]

4. Когато национален регулаторен орган определи, че съответен пазар не е ефективно конкурентен, той идентифицира предприятията, притежаващи отделно или съвместно с други значителна пазарна сила на този пазар в съответствие с член 14 и националният регулаторен орган налага на такива предприятия подходящи специфични регулаторни задължения, посочени в параграф 2 от настоящия член или запазва, или изменя такива задължения, когато те вече съществуват“.

- 6 Съгласно член 19 от същата директива, озаглавен „Процедури по хармонизация“:

„1. [...] когато Комисията стигне до заключението, че различия в прилагането от страна на националните регулаторни органи на регулаторните задачи, определени в настоящата директива и в Специалните директиви, може да създадат бариера за вътрешния пазар, Комисията може, като отчита в максимална степен становището на [Органа на европейските регулатори в електронните съобщения (ОЕРЕС)], да приеме препоръка или решение за хармонизираното прилагане на разпоредбите от настоящата директива и Специалните директиви с оглед подпомагане постигането на целите, определени в член 8.

2. [...]

Държавите членки гарантират, че националните регулаторни органи отчитат в максимална степен тези препоръки при изпълнение на своите задачи. Когато национален регулаторен орган предпочете да не следва дадена препоръка, той уведомява Комисията, като мотивира своята позиция.

[...]“.

Директивата за достъпа

- 7 Съгласно съображение 20 от Директивата за достъпа:

„Ценовият контрол може да е необходим, когато анализът на даден пазар разкрива неефективност на конкуренцията. [...] Методът на възстановяване на разходите следва да се прилага към съществуващото положение, като се отчита необходимостта от повишаване на ефективността и от устойчива конкуренция, както и максималната полза за потребителите“.

8 Член 1 от тази директива гласи следното:

„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.

2. Настоящата директива [...] определя целите на националните регулаторни органи по отношение на достъпа и взаимосвързаността и конкретизира реда за преглед на наложените от националните регулаторни органи задължения [...]“.

9 Член 5 от посочената директива, озаглавен „Правомощия и отговорности на националните регулаторни органи във връзка с достъпа и взаимосвързаността“, предвижда следното в параграф 1:

„Действайки за постигане на целите, посочени в член 8 от [Рамковата директива], [НРО] насърчават и при необходимост, гарантират в съответствие с разпоредбите на настоящата директива адекватен достъп и взаимно свързване, както и оперативната съвместимост на услугите, като изпълняват своите отговорности по начин, който утвърждава ефикасността, устойчивата конкуренция, ефикасното инвестиране и иновациите, и осигурява максимална полза за крайните ползватели.

[...]“.

10 Член 8 от същата директива, озаглавен „Налагане, промяна или оттегляне на задължения“, предвижда:

„1. Държавите членки гарантират, че националните регулаторни органи са оправомощени да налагат задълженията, определени в членове от 9 до 13а.

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, националните регулаторни органи налагат при необходимост задълженията, предвидени в членове от 9 до 13 от настоящата директива.

[...]

4. Наложеният 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.

[...]“.

11 Член 13 от Директивата за достъпа, озаглавен „Ценови контрол и задължения във връзка с отчитането на разходите“, има следното съдържание:

„1. В съответствие с разпоредбите на член 8 националните регулаторни органи може 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 взаимно свързване 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 ползватели. С цел насърчаване на инвестициите от оператора, включително в мрежи от следващо поколение, националните регулаторни органи вземат предвид инвестицията, направена от оператора и допускат разумна възвръщаемост на капитала, като отчитат всички рискове, специфични за конкретен нов инвестиционен проект за мрежа.

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

[...]“.

Препоръка 2009/396/ЕО

12 Съгласно съображения 5, 7 и 13 от Препоръка 2009/396/ЕО на Комисията от 7 май 2009 година относно подхода за регулиране на цените за терминиране на фиксирана и мобилна връзка в [Европейския съюз] (ОВ L 124, 2009 г., стр. 67):

„(5) Определени разпоредби на регулаторната рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги изискват прилагането на необходими и подходящи механизми за отчитане на разходите и на задължения за контрол върху цените, а именно членове 9, 11 и 13 във връзка със съображение 20 от Директивата [за достъпа] [...].

[...]

(7) Терминирането на гласови повиквания на едро е услугата, която е необходима за довеждане на повикванията до повиквания пост (при фиксираните мрежи) или абонат (при мобилните мрежи). Системата за таксуване в [Европейския съюз] се основава на принципа „плаща мрежата на повикващата страна“, което означава, че таксата за терминиране се определя от повикваната мрежа и се плаща от повикващата мрежа. Повикваната страна не се таксува за тази услуга и обикновено няма стимул да реагира на определената от своя мрежов доставчик цена за терминиране. В този контекст прекомерната цена е основната грижа на регулаторните органи по отношение на конкуренцията. Високите цени за терминиране в крайна сметка се възстановяват чрез по-високи такси за повиквания за крайните потребители. Като се има предвид характерният за пазарите на терминиране двупосочен достъп, допълнителните потенциални проблеми за конкуренцията включват кръстосаното субсидиране между оператори. Тези потенциални проблеми за конкуренцията са обичайни за пазарите за терминиране както на фиксирана, така и на мобилна връзка. Поради това, предвид на способността на операторите, осъществяващи крайната връзка, и на стимулите за тях да повишават цените значително над разходите, ориентирането на цените към себестойността се счита за най-подходящата намеса за справяне с този проблем в средносрочна перспектива. В съображение 20 от Директивата [за достъпа] се отбелязва, че методът на възстановяване на разходите следва да е съобразен с конкретните обстоятелства. Предвид специфичните характеристики на пазарите на терминиране на повикванията и свързаните с това проблеми по конкуренцията и дистрибуцията, Комисията отдавна прие, че въвеждането на общ подход, основаващ се на ефективен стандарт за разходите, и прилагането на симетрични цени за терминиране биха повишили ефикасността и устойчивата конкуренция и биха увеличили в максимална степен ползите за потребителите по отношение на офертите за цени и услуги.

[...]

(13) Като се имат предвид специфичните характеристики на пазарите на терминиране на повикванията, разходите за услугите по терминиране следва да се изчисляват въз основа на перспективните дългосрочни допълнителни разходи (ДДР). [...].“

13 Точки 1 и 2 от Препоръка 2009/396 имат следния текст:

„1. Когато се налагат задължения за контрол върху цените и отчетност на разходите в съответствие с член 13 от [Директивата „за достъпа“] на операторите, определени от националните регулаторни органи (НРО) като притежаващи значителна пазарна сила на пазарите на едро за терминиране на гласови повиквания по отделни обществени телефонни мрежи (наричани по-долу „пазари за терминиране на фиксирана и мобилна връзка“) в резултат на пазарен анализ, извършен в съответствие с член 16 от [Рамковата директива], НРО следва да определят цени за терминиране въз основа на разходите, направени от ефективен оператор. Това означава, че те биха били и симетрични. При извършването на това НРО следва да действат по начина, посочен по-долу.

2. Препоръчва се оценката на ефективните разходи да се основава на текущите разходи и на използването на подход „отдолу нагоре“ за моделиране, използващ дългосрочните допълнителни разходи (ДДР) като съответна методика за отчитане на разходите“.

Нидерландското право

14 Член 1.3, параграф 1 от Telecommunicatiewet (Закон за далекосъобщенията) в приложимата към фактите в главното производство редакция гласи следното:

„1. [АСМ] гарантира, че решенията му ще допринасят за осъществяване на целите, посочени в член 8, параграфи 2—5 от [Рамковата директива], във всички случаи чрез:

- a. поощряване на конкуренцията при доставка на електронни съобщителни мрежи, електронни съобщителни услуги и свързани с тях съоръжения, по-специално чрез насърчаване на ефективни инвестиции в инфраструктурата и иновациите;
- b. развитие на вътрешния пазар;
- c. подкрепа на интересите на крайните ползватели по отношение на избора, цената и качеството“.

15 Член 1.3, параграфи 2 и 3 от Закона за далекосъобщенията предвижда, че при упражняване на задачите и компетенциите си АСМ трябва да държи сметка най-вече за препоръките на Европейската комисия, за които става въпрос в член 19, параграф 1 от Рамковата директива. Ако АСМ не приложи дадена препоръка, той трябва да информира Комисията за това, като ѝ съобщи мотивите за своето решение.

16 В член 6а.1 от този закон се посочва, че АСМ, като НРО, трябва да определи съответните пазари в сектора на електронните съобщения. За тази цел, съгласно член 6а.1, параграф 5 от този закон, той трябва да определи дали въпросният пазар е действително конкурентен. Ако това не е така, АСМ трябва, по силата на член 6а.2 от същия закон, да определи дали едно или повече предприятия имат значителна пазарна сила, както и целесъобразните задължения, които трябва да им бъдат наложени.

17 Член ба.2, параграф 3 от Закона за далекосъобщенията гласи:

„Задължението по параграф 1 е целесъобразно, когато се основава на естеството на констатирания проблем на съответния пазар и е пропорционално и обосновано с оглед на целите по член 1.3“.

18 Съгласно член ба.7 от този закон:

„1. Съгласно член ба.2, параграф 1 за форми на достъп, които той трябва да определи, [АСМ] може да наложи задължение за контрол върху изчислените непосредствено преди това цени или върху отчитането на разходите, когато анализът на пазара показва, че съответният оператор може при липса на ефикасна конкуренция да поддържа цените на прекалено високо ниво или да свие маржовете, и в единия, и в другия случай в ущърб на крайните ползватели. [АСМ] може да свърже със задължението правила, необходими за неговото правилно прилагане.

2. Задължение по параграф 1 може да предвижда обуславяне на достъпа от цена за достъп, ориентирана към себестойността, или от прилагането на система за отчитане на разходите, определена или одобрена от [АСМ].

3. Когато [АСМ] наложи на определено предприятие задължение за ориентирание на цените към себестойността, това предприятие доказва, че неговите цени действително са определени в зависимост от разходите.

4. Без да се засягат разпоредбите на параграф 1, второ изречение, [АСМ] може да свърже задължението за прилагане на система за отчитане на разходите с мерки за представяне на резултатите от прилагане на системата от предприятието, върху което тежи задължението. [...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

19 В рамките на производство, предхождащо главното производство, Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (ОПТА) (Независим орган по пощи и далекосъобщения), понастоящем АСМ, който има качеството на НРО в Нидерландия по смисъла на Рамковата директива, след като прави анализ на съответните пазари, с решение от 7 юли 2010 г. налага на операторите, идентифицирани като притежаващи значителна пазарна сила на пазара за терминиране на фиксирани и мобилни повиквания в Нидерландия, ценови мерки съгласно модел за отчитане на разходите, наречен „BULRIC strict“ (*Bottom-Up Long-Run Incremental Costs*, наричан по-нататък „моделът „BULRIC strict“), според който се възстановяват само допълнителните разходи. На 31 август 2011 г. запитващата юрисдикция, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област), отменя това решение, с мотива по-специално че трябва да се приложи друг модел на отчитане на разходите, а именно моделът „BULRIC plus“, който взема предвид съвкупност от разходи, по-голяма отколкото моделът „BULRIC strict“.

20 Впоследствие, след като АСМ констатира, че на пазара на едро на услугите за терминиране на фиксирани и мобилни повиквания съществува опасност от прилагането на прекомерно високи цени и от свиване на маржовете, на 5 август 2013 г. приема решение, с което в съответствие с разпоредбите на нидерландската правна уредба, с която се транспонират членове 8 и 13 от Директивата за достъпа, и с Препоръка 2009/396 определя таван на цените на посочените услуги, като прилага модела „BULRIC strict“. Посоченият орган приема, че този модел е целесъобразен за определяне на цените за терминиране на повиквания, ориентирани към себестойността, и че според разглежданата препоръка това е единственият модел за ориентация на цените, който е в съответствие с правото на Съюза. Според този орган ценова мярка,

основаваща се на този модел на изчисление, отстранява опасността от прекомерно високи цени и от ценови натиск, като същевременно благоприятства конкуренцията, развитието на вътрешния пазар и интересите на крайните ползватели.

- 21 Koninklijke KPN, KPN, T-Mobile Netherlands, Tele2 Nederland, Ziggo, Vodafone Libertel, Ziggo Services и Ziggo Zakelijk Services, които са оператори, предоставящи именно услуги по термиране на мобилни обаждания, подават жалба до запитващата юрисдикция за отмяна на решението на АСМ от 5 август 2013 г. Последната, сезирана по обезпечително производство, спира изпълнението на това решение с определение от 27 август 2013 г.
- 22 В производството по жалбата им Koninklijke KPN, KPN, T-Mobile Netherlands и Vodafone Libertel поддържат, че ценово задължение, определено съгласно модела „BULRIC strict“, противоречи на член ба.2, параграф 3 и на член ба.7, параграф 2 от Закона за далекосъобщенията, които предвиждат съответно, че цената трябва да бъде ориентирана към себестойността и че задължението, наложено от АСМ, трябва да бъде подходящо.
- 23 Тези предприятия посочват, че всички доводи, изтъкнати от АСМ относно очакваното положително въздействие на прилагането на модела „BULRIC strict“ върху структурата на цените на пазара на дребно, не могат да обосноват налагането на ценови задължения като тези, наложени им съгласно решението от 5 август 2013 г. Според тях цените, определени в съответствие с посочения модел, водят до по-ниски цени за термиране на повиквания от тези, които биха се постигнали на конкурентен пазар. Ето защо Препоръка 2009/396 не била съвместима с член 13 от Директивата за достъпа. Впрочем посочените предприятия смятат, че тъй като тези ценови задължения не са пропорционални с оглед на целите на решението на АСМ, те противоречат в частност на член ба.2, параграф 3 от Закона за далекосъобщенията.
- 24 Запитващата юрисдикция отбелязва, че текстът на член ба.7, параграф 2 от Закона за далекосъобщенията не позволява да се подкрепи тълкуването, че може да бъде наложена форма на ценово регулиране според модела „BULRIC strict“, която надхвърля по-малко стриктно ценово регулиране според модела „BULRIC plus“, вече ориентирано към себестойността.
- 25 Тази юрисдикция счита обаче, че по-строг задължение за определяне на цени може да бъде разрешено на АСМ, ако е пропорционално и обосновано с оглед на естеството на проблема, констатиран на съответните пазари, и ако то преследва целите, определени в член 8, параграфи 2—4 от Рамковата директива. При налагането на такива задължения според запитващата юрисдикция АСМ трябва да разгледа дали предвижданата ценова мярка е подходяща за постигане на набелязаната цел и дали тя не надхвърля необходимото за постигане на тази цел. Освен това този орган трябва да мотивира решението си и да установи баланс между всички засегнати интереси.
- 26 Същевременно запитващата юрисдикция смята, че продължава да е налице съмнение относно правилността на подобно тълкуване. Тя си поставя въпроса, от една страна, за интересите, между които може или трябва да се установи баланс, както и за тежестта, която може или трябва да бъде придадена на всеки от тези интереси при съдебния контрол над оспореното пред нея решение на АСМ, и от друга страна, за значението, което тази юрисдикция трябва да придаде в делото, с което е сезирана, на факта, че в Препоръка 2009/396 Комисията препоръчва използването на модела „BULRIC strict“ за приемане на подходяща ценова мярка на пазара на едро на услуги за термиране на фиксирани и мобилни повиквания.

27 При тези обстоятелства *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли член 4, параграф 1 от [Рамковата директива] във връзка с членове 8 и 13 от Директивата за достъпа да се тълкува в смисъл, че когато разглеждат спор относно законосъобразността на наложена от [НРО] разходоориентирана цена на пазара на едро за терминиране на повиквания, националните съдилища могат да се произнесат в различен смисъл от този, който би съответствал на Препоръка [2009/396], в която [моделът „BULRIC strict“] е препоръчан като подходяща ценова мярка на пазарите на терминиране на повиквания, ако смятат, че това е необходимо с оглед на фактическите обстоятелства по отнесения до тях случай и/или с оглед на съображения, произтичащи от националното, съответно наднационалното право?
- 2) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, доколко в такъв случай при преценката на разходоориентираната ценова мярка националните съдилища могат:
- а) в светлината на член 8, параграф 3 от [Рамковата директива] да оценяват довода на НРО, че се насърчава развитието на вътрешния пазар, в зависимост от мащаба на действителното въздействие върху функционирането на вътрешния пазар?
 - б) в светлината на целите на политиката и на регулаторните принципи, закрепени в член 8 от [Рамковата директива] и в член 13 от Директивата за достъпа, да проверяват дали ценовата мярка е:
 - i) съразмерна;
 - ii) подходяща;
 - iii) пропорционална и обоснована?
 - в) да изискват от НРО да докаже в достатъчна степен:
 - i) че действително се осъществява посочената в член 8, параграф 2 от [Рамковата директива] политическа цел НРО да насърчават конкуренцията при доставката на електронни съобщителни мрежи и електронни съобщителни услуги и че ползвателите действително извличат максимална полза, що се отнася до избора, цената и качеството;
 - ii) че действително се осъществява посочената в член 8, параграф 3 от [Рамковата директива] политическа цел да се допринесе за развитието на вътрешния пазар;
 - iii) че действително се осъществява посочената в член 8, параграф 4 от [Рамковата директива] политическа цел да се насърчават интересите на гражданите на Европейския съюз?
 - г) в светлината на член 16, параграф 3 от [Рамковата директива] и на член 8, параграфи 2 и 4 от Директивата за достъпа при проверката дали ценовата мярка е подходяща да вземат предвид обстоятелството, че мярката действа на пазар, на който регулираните предприятия притежават значителна пазарна сила, но в избраната форма [модела „BULRIC strict“] обслужва една от целите на [Рамковата директива], а именно насърчаването на интересите на крайните потребители, на друг пазар, който не попада в обхвата на регулиране?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

28 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4, параграф 1 от Рамковата директива във връзка с членове 8 и 13 от Директивата за достъпа трябва да се тълкува в смисъл, че национална юрисдикция, сезирана със спор относно законосъобразността на наложено от НРО ценово задължение за доставката на услуги за

терминирани на фиксирани и мобилни повиквания, може да се отклони от Препоръка 2009/396, в която моделът „BULRIC strict“ е препоръчан като подходяща мярка за регулиране на цените на пазара за терминирани на повиквания.

- 29 Що се отнася до членове 8 и 13 от Директивата за достъпа, трябва да се отбележи, че първата от тези разпоредби предвижда в параграф 2, че когато даден оператор е определен като притежаваш 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 9—13 от Директивата за достъпа.
- 30 От своя страна член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа предвижда, 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 ползватели.
- 31 Така от съвместния прочит на член 8, параграф 2 и член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа произтича, че когато даден оператор е определен като притежаваш значителна пазарна сила на конкретен пазар в резултат на анализ на пазара, извършен в съответствие с член 16 от Рамковата директива, НРО може при необходимост да му наложи „задължения, свързани с възстановяването на разходите и с ценовия контрол, включително задължения за ориентация на цените към себестойността и задължения във връзка със системите за отчитане на разходите при предоставянето на определени видове взаимосвързаност и/или достъп“.
- 32 За целите на прилагането на член 13 от Директивата за достъпа Препоръка 2009/396 определя един модел за отчитане на разходите, а именно модела „BULRIC strict“. Според съображения 5, 7 и 13 от тази препоръка тя е приета, за да се сложи край на различията и нарушенията в рамките на Съюза на пазарите за терминирани на фиксирани и мобилни повиквания, които увреждат ефективната конкуренция и крайните ползватели, както и предвид специфичните характеристики на пазара за терминирани на повикванията.
- 33 Според точка 1 от Препоръка 2009/396, когато НРО налагат задължения за контрол върху цените и отчетност на разходите, в съответствие с член 13 от Директивата за достъпа, на операторите, определени като притежаващи значителна пазарна сила на пазарите на едро за терминирани на фиксирани и мобилни повиквания в резултат на пазарен анализ, извършен в съответствие с член 16 от Рамковата директива, НРО следва да определят цени за терминирани въз основа на разходите, направени от ефективен оператор. При извършването на това НРО следва да действат по начина, описан в тази препоръка.
- 34 Същевременно следва да се припомни, че съгласно член 288 ДФЕС такава препоръка по принцип няма правнообвързващ характер. Впрочем член 19, параграф 2 от Рамковата директива изрично позволява на НРО да се отклоняват от препоръките на Комисията, приети на основание член 19, параграф 1 от Рамковата директива, при условие че информират Комисията за това и ѝ съобщят мотивите за своята позиция.
- 35 От това следва, че при приемането на решение, с което налага на операторите ценови задължения на основание членове 8 и 13 от Директивата за достъпа, НРО не е обвързан от Препоръка 2009/396.

- 36 В това отношение трябва да се отбележи, че Съдът вече е постановил, че при изпълнение на тези регулаторни функции НРО разполагат с широки правомощия, за да могат да преценят нуждата от регулиране на даден пазар в зависимост от положението във всеки конкретен случай (решение от 3 декември 2009 г., Комисия/Германия, C-424/07, EU:C:2009:749, т. 61 и цитираната съдебна практика). Това е така в рамките на ценовия контрол, тъй като съображение 20 от Директивата за достъпа обявява, че методът на възстановяване на разходите трябва да се адаптира към обстоятелствата, като се отчита необходимостта от повишаване на ефективността и от устойчива конкуренция, както и максималната полза за потребителите.
- 37 Въпреки това член 19, параграф 2, втора алинея от Рамковата директива изисква при упражняване на своите задачи НРО да „отчитат в максимална степен“ препоръките на Комисията.
- 38 При това положение, когато налага задължения за ценови контрол и отчитане на разходите в съответствие с член 13 от Директивата за достъпа, НРО е длъжен по принцип да следва указанията, съдържащи се в Препоръка 2009/396. Той може да се отклони от тях, като мотивира своята позиция само ако смята, в рамките на преценката си на конкретна ситуация, че моделът „BULRIC strict“, определен в тази препоръка, не е приспособен към обстоятелствата.
- 39 Що се отнася до обхвата на съдебния контрол, упражняван върху решение на НРО, от член 4, параграф 1 от Рамковата директива произтича, че правото на обжалване, гарантирано от тази разпоредба, трябва да се основава на ефективен механизъм на обжалване, позволяващ същността на спора да бъде надлежно отчетена. Тази разпоредба впрочем уточнява, че органът, компетентен да разгледа такъв спор, който може да бъде и съд, трябва да разполага с подходящ експертен потенциал, за да може ефективно да изпълнява функциите си.
- 40 По този начин, когато е сезиран със спор относно законосъобразността на наложено от НРО ценово задължение в изпълнение на членове 8 и 13 от Директивата за достъпа, националният съд може да се отклони от Препоръка 2009/396.
- 41 Същевременно според постоянната съдебна практика, въпреки че препоръките нямат обвързващо действие, националните съдилища са длъжни да ги вземат предвид при разрешаването на разглежданите от тях спорове, по-конкретно когато препоръките изясняват тълкуванието на национални разпоредби, приети с оглед на изпълнението им, или когато имат за цел да допълнят разпоредби на Съюза с обвързващ характер (вж. решение от 24 април 2008 г., Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, т. 94 и цитираната съдебна практика).
- 42 Следователно в рамките на съдебния си контрол над решение на НРО, прието на основание членове 8 и 13 от Директивата за достъпа, националният съд може да се отклони от Препоръка 2009/396 само ако счита — както отбелязва генералният адвокат в точка 78 от заключението си — че съображения, свързани с фактическите обстоятелства по делото в главното производство, по-конкретно характерните особености на пазара на въпросната държава членка, налагат това.
- 43 С оглед на всички изложени съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 4, параграф 1 от Рамковата директива във връзка с членове 8 и 13 от Директивата за достъпа трябва да се тълкува в смисъл, че национална юрисдикция, сезирана със спор относно законосъобразността на наложено от НРО ценово задължение за доставка на услуги за терминиране на фиксирани и мобилни повиквания, може да се отклони от Препоръка 2009/396, в която моделът „BULRIC strict“ е препоръчан като подходяща мярка за регулиране на цените на пазара за терминиране на повиквания, само ако счита, че съображения, свързани с фактическите обстоятелства по делото, по-конкретно характерните особености на пазара на въпросната държава членка, налагат това.

По втория въпрос

- 44 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че национална юрисдикция, сезирана със спор относно законосъобразността на наложено от НРО ценово задължение за доставка на услуги за терминиране на фиксирани и мобилни повиквания, може да преценява пропорционалността на това задължение с оглед на целите, посочени в член 8 от Рамковата директива, както и в член 13 от Директивата за достъпа, и да вземе предвид факта, че посоченото задължение цели да насърчава интересите на крайните ползватели на пазар на дребно, който не попада в обхвата на регулиране.
- 45 В този контекст запитващата юрисдикция си задава и въпроса дали може да изисква от НРО да доказва, че посоченото задължение действително изпълнява целите, посочени в член 8 от Рамковата директива.
- 46 Що се отнася до първата част от втория въпрос, следва да се припомни, че член 8, параграф 1, първа алинея от Рамковата директива предвижда, че при изпълнение на регулаторните задачи, конкретизирани в тази директива, както и в специфичните директиви, и следователно по-конкретно в Директивата за достъпа, НРО трябва да предприемат всички разумни мерки, насочени към постигането на посочените в този член цели, които се състоят в насърчаване на конкуренцията при доставката на електронни съобщителни мрежи и услуги, в принос за развитието на вътрешния пазар и защита на интересите на гражданите на Съюза. Посочената разпоредба уточнява впрочем, че мерките трябва да бъдат пропорционални на тези цели.
- 47 Така съгласно член 1, параграфи 1 и 2 от Директивата за достъпа, която се вписва в определената от Рамковата директива рамка, тя хармонизира начина, по който държавите членки регулират достъпа до електронните съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях. Целта на Директивата за достъпа е да се създаде регулаторна рамка в съответствие с принципите на вътрешния пазар за взаимоотношенията между доставчиците на мрежи и услуги, която насърчава въвеждането на устойчива конкуренция и гарантира оперативна съвместимост на електронните съобщителни услуги и полза за потребителите. Последната директива определя по-специално целите, възложени на НРО по отношение на достъпа и взаимосвързаността.
- 48 По отношение на условията, позволяващи на НРО да наложи на даден оператор, определен като притежаващ значителна пазарна сила на съответния пазар, ценово задължение за доставка на услуги за терминиране на фиксирани и мобилни повиквания, следва да се отбележи, че член 8, параграф 4 от Директивата за достъпа предвижда, че наложените от НРО задължения, включително предвидените в член 13 от тази директива, трябва да се основават на характера на възникналия проблем и да са пропорционални и обосновани в светлината на целите, посочени в член 8 от Рамковата директива, както и че тези задължения могат да се наложат само след провеждането на консултациите по членове 6 и 7 от последната директива (вж. в този смисъл решение от 17 септември 2015 г., KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, т. 47).
- 49 Според член 13, параграф 2 от Директивата за достъпа НРО при изпълнението на правомощията, предвидени в параграф 1 от посочения член, гарантират, че всички наложени механизми за възстановяване на разходите или ценови методологии допринасят за повишаване на икономическата ефективност и за благоприятстване на устойчивата конкуренция и постигане на максимална полза за потребителите. В това отношение НРО могат да вземат предвид и съществуващите цени на сравними конкурентни пазари.
- 50 От това следва, че когато приема решение, с което налага задължения на операторите на основание членове 8 и 13 от Директивата за достъпа, НРО трябва да се увери, че тези задължения съответстват на съвкупността от целите, прогласени в член 8 от Рамковата

директива и в член 13 от Директивата за достъпа. Също така в рамките на съдебния контрол над това решение националният съд трябва да гарантира, че НРО спазва всички изисквания, произтичащи от целите, посочени в последните две разпоредби.

- 51 Както отбелязва генералният адвокат в точка 82 от заключението си, фактът, че такава ценова мярка се основава на Препоръка 2009/396, не лишава националният съд от компетентността му да контролира доколко е пропорционална тази мярка с оглед на целите, посочени в член 8 от Рамковата директива и в член 13 от Директивата за достъпа.
- 52 Поради това в рамките на своя контрол национална юрисдикция, сезирана с жалба срещу решение на НРО, което прилага модела „BULRIC strict“, препоръчан от Препоръка 2009/396, както в делото по главното производство, може да провери, като прилага правилата на националното производство, дали жалбоподателите са представили достатъчно доказателства, позволяващи да се приеме за доказано, че прилагането на този модел не е пропорционално с оглед на целите, посочени в член 8 от Рамковата директива и в член 13 от Директивата за достъпа, като вземе предвид при необходимост специфичните характеристики на съответния пазар.
- 53 Впрочем от съвместния прочит на член 8, параграф 2, буква а) и параграф 4 от Рамковата директива, както и на член 1, параграф 1 и член 8, параграф 4 от Директивата за достъпа, последният от които препраща към член 8 от Рамковата директива, произтича, че НРО трябва, насърчавайки конкуренцията, да следят крайните ползватели и потребителите да извличат максимална полза, по-конкретно по отношение на избора и цената, и да насърчават интересите на гражданите на Съюза. Освен това, когато тези органи налагат механизми за възстановяване на разходите по смисъла на член 13, параграф 2 от Директивата за достъпа, трябва да гарантират, по-конкретно че този механизъм допринася максимална полза за потребителите.
- 54 От това следва, че в рамките на процедура по приемане на решение при обстоятелства като тези в делото по главното производство НРО трябва да вземе предвид интересите на крайните ползватели и на потребителите, независимо от пазара, на който са наложени регулаторните задължения. По-нататък, доколкото поначало крайните ползватели и потребителите не присъстват на пазарите на едро на услугите за терминиране на фиксирани и мобилни повиквания, от съществено значение е да могат да се отчетат и оценят техните интереси в контекста на изследване на действието, което цели да предизвика на пазара на дребно ценовото задължение, наложено от НРО на даден пазар на едро.
- 55 Следователно националният съд може да изследва, в контекста на контрола за пропорционалност на ценово задължение, наложено от НРО с оглед на целите, посочени в член 8 от Рамковата директива и в член 13 от Директивата за достъпа, дали това задължение, наложено на пазарите на едро за терминиране на фиксирани и мобилни повиквания, насърчава и интересите на крайните ползватели на пазар на дребно, който не попада в обхвата на регулиране.
- 56 Що се отнася до втората част от втория въпрос, отнасяща се до това дали национална юрисдикция може да изисква от НРО да докаже, че с това задължение действително се осъществяват посочените в член 8 от Рамковата директива цели, трябва да се припомни, че тази разпоредба предвижда, че при изпълнение на регулаторните задачи, конкретизирани в тази директива, както и по-специално в Директивата за достъпа, НРО трябва да предприемат всички разумни и пропорционални мерки, насочени към постигането на посочените в този член цели, които се състоят в насърчаване на конкуренцията при доставката на електронни съобщителни мрежи и услуги, в принос за развитието на вътрешния пазар и защита на интересите на гражданите на Съюза.

- 57 За постигане на целите, посочени в член 8 от Рамковата директива, член 5, параграф 1 от Директивата за достъпа уточнява, че НРО трябва по-конкретно да изпълняват своите задачи по начин, който утвърждава икономическата ефективност, благоприятства устойчива конкуренция, насърчава ефикасното инвестиране и иновациите и осигурява максимална полза за крайните потребители.
- 58 Следователно ценовите задължения, които могат да налагат НРО, включително ценови задължения като тези по делото в главното производство, трябва да се насочват към постигане на целите, посочени в член 8 от Рамковата директива. От друга страна, както отбелязва генералният адвокат в точки 96 и 97 от своето заключение, не трябва да се изисква НРО да доказва, че тези задължения действително постигат тези цели.
- 59 Да се възложи такава тежест на доказване върху НРО означава всъщност да не се отчете, че приемането на регулаторни задължения почива на прогнозен анализ на развитието на пазара, за който се отнасят, за да се преодолеят констатираните проблеми на конкуренцията, поведението и/или разходите на даден ефикасен оператор. Що се отнася обаче до мерки, насочени към бъдещето, доказателство, че те ще осъществят действително целите, посочени в член 8 от Рамковата директива, е невъзможно или прекомерно трудно да бъде представено.
- 60 Предвид всички изложени съображения на втория въпрос следва да се отговори, че правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че национална юрисдикция, сезирана със спор относно законосъобразността на наложено от НРО ценово задължение за доставка на услуги за терминиране на фиксирани и мобилни повиквания, може да преценява пропорционалността на това задължение с оглед на целите, посочени в член 8 от Рамковата директива, както и в член 13 от Директивата за достъпа, и да вземе предвид факта, че посочената цена цели да насърчава интересите на крайните ползватели на пазар на дребно, който не попада в обхвата на регулиране.
- 61 Когато упражнява съдебен контрол над решение на НРО, националната юрисдикция не може да изисква от този орган да доказва, че посоченото задължение действително осъществява целите, посочени в член 8 от Рамковата директива.

По съдебните разноски

- 62 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 (втори състав) реши:

- 1) Член 4, параграф 1 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 („Рамковата директива“), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г., във връзка с членове 8 и 13 от 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“), изменена с Директива 2009/140, трябва да се тълкува в смисъл, че национална юрисдикция, сезирана със спор относно законосъобразността на наложено от национален регулаторен орган ценово задължение за доставка на услуги за терминиране на фиксирани и мобилни повиквания, може да се отклони от Препоръка 2009/396/ЕО на Комисията от 7 май

2009 година относно подхода за регулиране на цените за терминиране на фиксирана и мобилна връзка в ЕС, в която моделът за отчитане на разходите, наречен „BULRIC strict“ (*Bottom-Up Long-Run Incremental Costs*), е препоръчан като подходяща мярка за регулиране на цените на пазара за терминиране на повиквания, само ако счита, че съображения, свързани с фактическите обстоятелства по делото, по-конкретно характерните особености на пазара на въпросната държава членка, налагат това.

- 2) Правото на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че национална юрисдикция, сезирана със спор относно законосъобразността на наложено от национален регулаторен орган ценово задължение за доставка на услуги за терминиране на фиксирани и мобилни повиквания, може да преценява пропорционалността на това задължение с оглед на целите, посочени в член 8 от Директива 2002/21, изменена с Директива 2009/140, както и в член 13 от Директива 2002/19, изменена с Директива 2009/140, и да вземе предвид факта, че това задължение цели да насърчава интересите на крайните ползватели на пазар на дребно, който не попада в обхвата на регулиране.

Когато упражнява съдебен контрол над решение на национален регулаторен орган, националната юрисдикция не може да изисква от този орган да доказва, че посоченото задължение действително осъществява целите, посочени в член 8 от Директива 2002/21, изменена с Директива 2009/140.

Подписи