



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

20 декември 2017 година *

„Преюдициално запитване — Обща регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги — Директива 2002/21/ЕО — Членове 8 и 16 — Директива 2002/19/ЕО — Членове 8 и 13 — Оператор, определен като притежаващ значителна пазарна сила на даден пазар — Ценови контрол — Задължения, наложени от националните регулаторни органи — Задължение за ориентиране на цените към себестойността — Определяне на цени, които са по-ниски от направените от съответния оператор разходи за предоставяне на услугата — Терминиране на гласови повиквания в мобилни мрежи — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 16 — Свобода на стопанската инициатива — Пропорционалност“

По дело C-277/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) с акт от 21 януари 2016 г., постъпил в Съда на 17 май 2016 г., в рамките на производство по дело

Polkomtel sp. z o.o.

срещу

Prezes Urzędu Komunikacji Elektroniczej

в присъствието на

Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: М. Pešič, председател на състава, К. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия във втори състав, А. Rosas, С. Toader и Е. Jarašiūnas (докладчик), съдии,

генерален адвокат: Е. Танчев,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 11 май 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Polkomtel sp. z o.o., от Е. Varembruch, radca prawny,

* Език на производството: полски.

- за Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, от L. Ochniewicz и D. Dziejic-Chojnacka, radcowie prawni,
- за полското правителство, от В. Majczyna, D. Lutostańska и К. Wilimborek-Makulska, в качеството на представители,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Gentili, avvocato dello Stato,
- за нидерландското правителство, от M. Bulterman и J. Langer, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от G. Braun, J. Hottiaux и L. Nicolae, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 юли 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 8, параграф 4 и член 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).
- 2 Запитването е отправено във връзка със спор между Polkomtel sp. z o.o. и Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (председателят на Комисията за регулиране на съобщенията, Полша, наричан по-нататък „председателят на КРС“) по повод на взетото от последния решение, с което определя цените за терминиране на гласови повиквания в обществената мобилна мрежа на Polkomtel.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2002/21/ЕО

- 3 Членове 6 и 7 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, 2002 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195, наричана по-нататък „Рамковата директива“), предвиждат съответно механизъм за консултация и прозрачност и процедура за консолидиране на вътрешния пазар на електронни съобщения.

4 Член 8 от Рамковата директива определя целите на политиката и регулаторните принципи, чието спазване трябва да гарантират националните регулаторни органи (наричани по-нататък „НРО“). Той предвижда:

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

[...]

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

а) гарантиране, че ползвателите, включително и тези с увреждания, извличат максимална полза, що се отнася до избора, цената и качеството;

б) гарантиране, че [няма да се допуска нарушаване или ограничаване] на конкуренцията в сектора на електронните съобщения;

[...]

4. [НРО] насърчават интересите на гражданите на Европейския съюз [...].

[...]“.

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

6 Член 16 от посочената директива, озаглавен „Процедура за анализ на пазара“, предвижда:

„1. [Във възможно най-кратки срокове] след приемането на препоръката или [на евентуална] нейна актуализация, [НРО] провеждат анализ на релевантните пазари, съобразявайки се максимално с насоките. Държавите членки гарантират, че този анализ се провежда, когато е целесъобразно, в сътрудничество с националните [органи] за защита на конкуренцията.

2. Когато от [НРО] се изисква 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 [в] параграф 2 от настоящия член или поддържа, или изменя такива задължения, когато такива вече съществуват.

[...]“.

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

„Когато Комисията, като действа в съответствие с процедурата, посочена в член 22, параграф 2, 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 отчетат в максимална степен тези препоръки при изпълнение на задачите си. Когато [НРО] предпочете да не следва дадена препоръка, той уведомява Комисията, като мотивира своята позиция“.

Директивата за достъпа

8 Съображения 15 и 20 от Директивата за достъпа гласят:

„(15) Налагането на конкретни задължения върху предприятия със значителна пазарна сила не изисква допълнителен анализ на пазара, а аргументи, че съответното задължение е подходящо и пропорционално по отношение на характера на възникналия проблем.

[...]

(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 ориентиране на цените към себестойността [с оглед на пълната им] обосновааност, [когато] конкуренцията не е достатъчно силна, за да предотврати завишаване на цените. По-конкретно операторите със значителна пазарна сила следва да избягват ценовото притискане, при което разликата между цените им на дребно и цените на връзката за конкуренти, които предлагат сходни услуги на дребно, не е достатъчна за осигуряване на устойчива конкуренция. Когато [НРО] изчисляват себестойността на възложена по настоящата директива услуга, е уместно да се допусне разумна възвръщаемост на използвания капитал, включително подходящи разходи за труд и строителство, като стойността на капитала се коригира при необходимост [за да отрази] актуализираната стойност на активите и ефективността на дейността. Методът на възстановяване на разходите следва да [бъде съобразен със] съществуващото положение, като се отчита необходимостта от повишаване на ефективността и от устойчива конкуренция, както и максималната полза за потребителите“.

9 Член 8 от тази директива, озаглавен „Налагане, промяна или от[мяна] 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. 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.

[...]“.

- 10 Член 13 от посочената директива, озаглавен „Ценови контрол и задължения във връзка с отчитането на разходите“, има следното съдържание:

„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 ориентация на цените към себестойността 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 възвръщаемост на капитала, отчитайки също така съществуващите 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 ориентиране на цените към себестойността, върху тях пада тежестта да докажат, че [цените им са ориентирани към] себестойността, [като се отчита] разумната възвръщаемост 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.

[...]“.

Препоръка 2009/396/ЕО

- 11 Съгласно точка 1 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 (ОВ L 124, 2009 г., стр. 67).

„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 [НРО] като притежаващи значителна пазарна сила на пазарите на едро за терминиране на гласови повиквания [в] 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 [трябва да са] и симетрични [...]“.

Полското право

12 Член 39 от Закона за далекосъобщенията (Ustawa Prawo telekomunikacyjne) от 16 юли 2004 г. (Dz. U., бр. 171, позиция 1800) в редакцията му, приложима към спора по главното производство (наричан по-нататък „Законът за далекосъобщенията“), гласи:

„1. При условията по член 24, точка 2, буква а) председателят на КРС може с решение да задължи оператора, притежаващ значителна пазарна сила:

1) да изчисли оправданите разходи за услугата достъп до далекосъобщителната мрежа, като му посочи методите за изчисляване на разходите, които същият трябва да приложи съгласно разпоредбите на посочената в член 51 наредба и в съответствие с опис на разходите, одобрен от председателя на КРС,

2) да прилага цени за достъп, съобразени с оправданите му разходи.

2. Операторът, на когото е наложено задължението по параграф 1, представя на председателя на КРС обосновка на определените въз основа на себестойността на услугата цени.

[...]

4. Ако:

[...]

3) органът, компетентен да извърши проверката по член 53, параграф 5, даде отрицателно становище или становище с резерви,

4) при проверката по параграф 3 се установи разлика между цените, определени от оператора, и тези, определени от председателя на КРС,

председателят на КРС определя цените за достъп до далекосъобщителната мрежа или техните минимални или максимални равнища, като прилага методите по параграф 3, точка 2. Посочените по-горе цени се определят с отделно решение [...].

5. Председателят на КРС определя цените за достъп до далекосъобщителната мрежа така, че да осигури ефективност, устойчива конкуренция и максимална полза за крайния потребител, като взема предвид необходимостта от възстановяване на оправданите разходи“.

13 Член 40 от Закона за далекосъобщенията гласи:

„1. Председателят на КРС може при условията по член 24, точка 2, буква а) да приеме решение, с което да задължи оператора, притежаващ значителна пазарна сила, да определи цените за достъп до далекосъобщителната мрежа с оглед на себестойността на услугата.

2. Операторът, на когото е наложено задължението по параграф 1, представя на председателя на КРС обосновка на определените с оглед на себестойността на услугата цени.

3. За да прецени дали цените са определени правилно от оператора по параграф 1, председателят на КРС може да вземе предвид цените на сравними конкурентни пазари или методите за определянето им или други способности за оценяване на правилността на тези цени.

4. Ако при преценката по параграф 3 се установи, че операторът е определил неправилно цените, председателят на КРС определя цените или тяхното минимално и максимално равнище, като прилага методите по параграф 3 и като се стреми да осигури ефективност, устойчива конкуренция и максимална полза за крайните потребители. Цените се определят с отделно решение [...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 14 С решение от 19 юли 2006 г. председателят на КРС определя Polkomtel като предприятие със значителна пазарна сила на пазара на услугите терминиране на гласови повиквания в собствена мобилна мрежа и го задължава да ориентира цените си за достъп до съобщителната мрежа към себестойността на тези услуги.
- 15 При изпълнението на това задължение Polkomtel представя на председателя на КРС обосновка на цените за терминиране на гласови повиквания в мобилната си мрежа. Председателят на КРС преценява, че цените са незаконосъобразни, и започва процедура с цел тяхната проверка и корекция. След като посочва, че направените от Polkomtel действителни разходи за услугите терминиране на повиквания в мобилна мрежа възлизат на 0,1690 PLN (полски злоти) (около 0,0398 EUR) на минута, председателят на КРС решава да измени тези цени с цел осигуряване на ефективност, устойчива конкуренция и максимална полза за крайните потребители в съответствие с член 40 от Закона за далекосъобщенията. Той определя въпросните цени въз основа на средната стойност на цените за терминиране на повиквания в мобилна мрежа, определени за другите исторически оператори, действащи на полския пазар на мобилните телефонни услуги, като взема предвид в частност факта, че последните действат на същия пазар, притежават сходни пазарни дялове, имат същите доставчици на инфраструктура и правят еднакви разходи за наемане на линия.
- 16 Така с решение от 9 декември 2009 г., взето на основание член 40 от Закона за далекосъобщенията, председателят на КРС определя цената за терминиране на повиквания в мобилната мрежа на Polkomtel на 0,1677 PLN (около 0,0395 EUR) на минута. С това решение председателят на КРС освен това задължава Polkomtel ежегодно да му представя обосновка на цените за терминиране на повиквания в мобилната му мрежа, изчислени според себестойността на тази услуга.
- 17 На 9 декември 2009 г. това предприятие подава пред Sąd Okręgowy w Warszawie (Варшавски окръжен съд, Полша) жалба срещу решението на председателя на КРС. С решение от 27 май 2013 г. този съд изменя това решение и определя за терминирането на повиквания в мобилната мрежа на Polkomtel цена от 0,1690 PLN (около 0,0398 EUR) на минута, по съображение че когато на предприятие, определено като притежаващо значителна пазарна сила, е наложено задължението да ориентира цените си за терминиране на повиквания в мобилна мрежа към себестойността, председателят на КРС няма право да коригира цените, представени му от това предприятие, и да ги определя под действителната себестойност на услугата.
- 18 Polkomtel и председателят на КРС обжалват това решение пред Sąd Apelacyjny w Warszawie (Варшавски апелативен съд, Полша). С решение от 7 май 2014 г. този съд уважава жалбата на председателя на КРС, изменя обжалваното съдебно решение и отхвърля жалбата на Polkomtel. Освен това посоченият съд приема за законосъобразно задължението ежегодно да се представя на председателя на КРС ориентирана към себестойността обосновка на цените за терминиране на повиквания в мобилна мрежа.
- 19 Polkomtel подава касационна жалба срещу решението на Sąd Apelacyjny w Warszawie (Варшавски апелативен съд) пред запитващата юрисдикция, а именно Sąd Najwyższy (Върховен съд на Полша).

- 20 Последната се пита как следва да се тълкуват членове 8 и 13 от Директивата за достъпа. На първо място, иска да установи дали съгласно параграф 3 от този член 13 НРО може да проверява само разходите, които операторът, определен като притежаващ значителна пазарна сила, отнася към съответните услуги, или може да проверява и дали тези разходи са икономически оправдани. От гледна точка на второто изречение от този параграф 3 тя в частност се пита дали НРО може да извършва само ограничена проверка на себестойността, или може и да коригира определените цени, като се основе на действителната средна пазарна цена. При това положение запитващата юрисдикция има съмнения дали тълкуване на въпросния член 13, изключващо последната възможност, е съвместимо с разпоредбите на член 8, параграф 4 от същата тази директива.
- 21 В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че според Polkomtel член 40 от Закона за далекосъобщенията дава възможност на операторите да вземат предвид при изчисляването на цените си всички разходи по предоставянето на услугата, до която се отнася задължението за ориентиране на цените към себестойността. Според това предприятие НРО не може да използва критерии за ефективност и устойчива конкуренция, а трябва да взема предвид само действителната себестойност на услугата, до която се отнася посоченото задължение, и съответно не може да определя цени под тази действителна себестойност.
- 22 Запитващата юрисдикция счита обаче, че въпреки разликата между цените, визирани съответно в членове 39 и 40 от Закона за далекосъобщенията, последният член не ограничава компетентността на НРО само до проверка на разходите, които съответният оператор е взел предвид при определянето на цените, и допуска определяне на цени, по-ниски от направените от този оператор разходи. Според нея подобно тълкуване би допринесло за постигането на целите, преследвани от законодателя на Съюза и от полския законодател, а именно осигуряване на ефективност, устойчива конкуренция и максимална полза за крайните потребители.
- 23 На второ място, тази юрисдикция повдига въпроса дали член 8, параграф 4 и член 13, параграф 3 от Директивата за достъпа, във връзка с член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), трябва да се тълкуват в смисъл, че НРО може да наложи на оператора задължение периодично да изпраща обосновка на ориентираните към себестойността цени.
- 24 Посочената юрисдикция отбелязва в това отношение, че предпочита „функционалното тълкуване“ на член 40, параграф 2 от Закона за далекосъобщенията, който не предвижда колко често операторът трябва да изпълнява задължението да обосновава ориентираните към себестойността цени. Според нея този член дава основание за извода, че НРО може да уточнява срока, в който операторът трябва да изпълни това задължение, тъй като определянето на такъв срок би гарантирало минимална правна сигурност, що се отнася до честотата на евентуалните промени в прилаганите цени, би било пропорционално и би спомогнало и за прозрачността на действията на НРО. Същата юрисдикция се пита дали подобно тълкуване на тази национална разпоредба е в съответствие с член 13, параграф 3 от Директивата за достъпа.
- 25 На трето място, запитващата юрисдикция иска да разбере дали член 13, параграф 3 от Директивата за достъпа, във връзка с член 16 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че НРО може да иска от оператора, определен като притежаващ значителна пазарна сила, да коригира цените си както когато прилага цените, които сам е определил, така и когато прилага цените, които преди това този орган е определил. Запитващата юрисдикция отбелязва, че тези съмнения се дължат на текста на член 13, параграф 3 от Директивата за достъпа на полски език, съгласно който НРО могат да искат от дадено предприятие да даде пълна обосновка на „прилаганите цени“ и при необходимост да ги коригира, което навежда на мисълта, че НРО може да иска от оператора да коригира равнището на тези цени само когато същият вече е започнал да прилага цените, които е изчислил.

26 При тези условия Sąd Najwyższy (Върховен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли член 13 във връзка с член 8, параграф 4 от Директивата за достъпа в първоначалната им редакция да се тълкува в смисъл, че когато на оператор със значителна пазарна сила се наложи задължение за ориентиране на цените на предоставяни от него услуги към себестойността им, [НРО] може — с цел да осигури ефективност и устойчива конкуренция — да определи цени за тези услуги под себестойността им, след като провери включените в нея разходи и установи, че те са пряко свързани с услугите?
- 2) Трябва ли член 13, параграф 3 и член 8, параграф 4 от Директивата за достъпа в първоначалната им редакция и във връзка с член 16 от [Хартата] да се тълкуват в смисъл, че [НРО] може да наложи на оператор — който е длъжен да ориентира цените на услугите си към себестойността им — задължение да определя тези цени ежегодно и въз основа на най-актуалните данни за разходите си и преди да започне да прилага в търговската си дейност така определените от него цени, да ги съобщава на [НРО] за проверка, заедно с обосновка на разходите си?
- 3) Трябва ли член 13, параграф 3 от Директивата за достъпа в първоначалната му редакция и във връзка с член 16 от [Хартата] да се тълкува в смисъл, че [НРО] може да задължи оператор — който е длъжен да ориентира цените на услугите си към себестойността им — да промени съответно цените си само в случаите, когато първо сам ги е определил, а след това е започнал да ги прилага, или също и в случаите, когато операторът прилага вече определени от [НРО] цени, но от обосновката на разходите за следващия отчетен период е видно, че вече определената от [НРО] цена е по-висока от направените от оператора разходи?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 27 С първия си въпрос запитващата юрисдикция пита по същество дали член 8, параграф 4 и член 13 от Директивата за достъпа трябва да се тълкуват в смисъл, че когато НРО налага на оператор, определен като притежаващ значителна пазарна сила на даден пазар, задължение да ориентира цените си към себестойността, този НРО може, с цел осигуряване на ефективност и устойчива конкуренция, да определи цените за услугите, до които се отнася подобно задължение, под себестойността им.
- 28 Съгласно член 8, параграф 2 от Директивата за достъпа, когато даден оператор е определен като притежаващ значителна пазарна сила на конкретен пазар в резултат на пазарен анализ, извършен в съответствие с член 16 от Рамковата директива, НРО му налагат според случая задълженията, предвидени в членове 9—13 от Директивата за достъпа.
- 29 От своя страна член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа гласи, че в съответствие с разпоредбите на член 8 от тази директива НРО могат да налагат задължения във връзка с възстановяването на разходите и ценовия контрол, включително задължения за ориентиране на цените към себестойността 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 би могъл да поддържа прекомерно завишени цени или да прилага ценови натиск в ущърб на крайните потребители.

- 30 Нито в член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа, в нито някоя друга разпоредба от тази директива се уточнява какво следва да се разбира под „задължение за ориентиране на цените към себестойността“.
- 31 Същевременно е важно да се отбележи, че от използваната в член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа дума „включително“ следва, че „задълженията за ориентиране на цените към себестойността“ могат да са една от разновидностите както на задълженията във връзка с възстановяването на разходите, така и на тези във връзка с ценовия контрол. Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точки 31 и 32 от заключението си, „задължение за ориентиране на цените към себестойността“ означава, предвид обичайния смисъл на тези думи, задължение за разходоориентираност на цените, а не задължение за възстановяване на всички направени разходи. Поради това тази разпоредба не бива да се тълкува в смисъл, че става въпрос за задължение за определяне на цените на равнище, позволяващо на съответния оператор да си възстанови всички разходи, които е направил за доставката на въпросната услуга.
- 32 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 не само „механизмите за възстановяване на разходите“, но и наложените от НРО „ценови методологии“. Нещо повече, съображение 20 от Директивата за достъпа гласи, че в рамките на ценовия контрол „[р]егулаторната 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 ориентиране на цените към себестойността [...]“. От това съображение може да се направи изводът, че законодателят на Съюза е предоставил на НРО широка свобода на преценка при избора какви мерки за ценови контрол да налага в конкретните случаи. Пак в този смисъл, в член 16, параграф 4 от Рамковата директива, тълкуван във връзка с параграф 2 от същия член, се посочват „целесъобразните специфични регулаторни задължения“ по член 8 от Директивата за достъпа.
- 33 Що се отнася до себестойността, към която цените трябва да са ориентирани, следва да се отбележи, че в член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа липсва определение на това понятие. От параграф 3 от този член следва обаче, че когато на оператора е наложено задължение за ориентиране на цените към себестойността, НРО изчисляват разходите за доставка на ефективна услуга и за тази цел могат да използват методи за отчитане на разходите, различни от приложените от оператора. От посочения член 13, параграфи 1 и 3 от Директивата за достъпа, тълкуван във връзка със съображение 20 от тази директива, следва и че когато налагат задължения във връзка с възстановяването на разходите, НРО са длъжни да допуснат разумна възвръщаемост на вложения капитал предвид поетите рискове.
- 34 В съображение 20 от Директивата за достъпа се уточнява в това отношение, че методът за възстановяване на разходите следва да бъде съобразен със съществуващото положение, като се отчита необходимостта да се осигури ефективност, устойчива конкуренция и максимална полза за потребителите.
- 35 Затова член 13, параграф 2 от Директивата за достъпа изисква от НРО да гарантират, че всички наложени механизми за възстановяване на разходите или ценови методологии са насочени към това да се осигури ефективност, устойчива конкуренция и максимална полза за потребителите. Освен това член 8, параграф 4 от тази директива предвижда, че наложените в съответствие с този член задължения се основават на характера на възникналия проблем и са пропорционални и обосновани от гледна точка на целите, посочени в член 8 от Рамковата директива. Съгласно член 8, параграф 2, букви а) и б) от Рамковата директива НРО насърчават конкуренцията, като гарантират, че крайните потребители извличат максимална полза, що се отнася в частност до избора и цената, и че няма да се допуска нарушаване или ограничаване на конкуренцията в сектора на електронните съобщения.

- 36 Освен това Препоръка 2009/396, приета за целите на прилагането на член 13 от Директивата за достъпа, предвижда в точка 1, че когато съгласно този член 13 НРО налагат задължения за контрол върху цените и отчетност на разходите на оператори, определени от тях като притежаващи значителна пазарна сила на пазарите на едро 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 цените за терминиране на повиквания в зависимост от разходите, направени от ефективен оператор.
- 37 Член 19, параграф 1 от Рамковата директива изисква обаче при изпълнение на задачите си НРО „да отчитат в максимална степен“ препоръките на Комисията и ако предпочетат да не следват дадена препоръка, да уведомят Комисията, като мотивират своята позиция. 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, преценявайки конкретния случай, приеме, че моделът, определен в тази препоръка, не е приспособен към обстоятелствата (вж. в този смисъл решение от 15 септември 2016 г., Koninklijke KPN и др., C-28/15, EU:C:2016:692, т. 37 и 38).
- 38 Така от член 8, параграф 2, букви а) и б) и член 16, параграф 4 от Рамковата директива, тълкувани във връзка с член 8, параграф 4 и член 13, параграфи 1 и 2 от Директивата за достъпа, следва, че когато налага задължение за ориентиране на цените към себестойността, съгласно член 13 от последната директива НРО следва поначало да изисква цените за терминиране на повиквания да бъдат ориентирани към разходите, направени от ефективен оператор, като се допуска разумна възвръщаемост на вложения от него капитал, както е предвидено в член 13, параграфи 1 и 3 от Директивата за достъпа.
- 39 Затова, след като проверят дали съответният оператор е изпълнил задължението си за ориентиране на цените към себестойността и преценят дали е необходимо да изискат коригиране на тези цени, НРО могат да задължат този оператор да определи цените под себестойността, ако същата е по-висока от тази за ефективния оператор, като последната трябва да включва разумна възвръщаемост на вложения от него капитал.
- 40 С оглед на всички изложени по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 8, параграф 4 и член 13 от Директивата за достъпа трябва да се тълкуват в смисъл, че когато налага на оператор, определен като притежаващ значителна пазарна сила на даден пазар, задължение да ориентира цените си към себестойността, НРО може, с цел да осигури ефективност и устойчива конкуренция, да определи цените за услугите, до които се отнася подобно задължение, под себестойността им, ако въпросната себестойност е по-висока от тази за ефективния оператор — обстоятелство, което националният съд следва да провери.

По втория въпрос

- 41 С втория си въпрос запитващата юрисдикция пита по същество дали член 8, параграф 4 и член 13, параграф 3 от Директивата за достъпа, във връзка с член 16 от Хартата, трябва да се тълкуват в смисъл, че НРО може да наложи на оператор, който е определен като притежаващ значителна пазарна сила на даден пазар и има задължение за ориентиране на цените към себестойността, задължение да определя цените си ежегодно въз основа на най-актуалните данни и преди да започне да прилага тези цени, да му ги съобщава за проверка заедно с обосновка.
- 42 В това отношение следва да се отбележи, че в член 8, параграф 2 и член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа, които оправомощават НРО да задължават оператора, определен като притежаващ значителна пазарна сила на даден пазар, да ориентира цените към себестойността,

не се уточнява дали, налагайки това задължение, този орган може да предвиди правилата за изпълнението му, и в частност да изисква от този оператор да актуализира през определени интервали цените си и да му представя за периодична проверка обосновка на прилаганите цени.

- 43 От своя страна член 13, параграф 3 от Директивата за достъпа предвижда в трето изречение, че НРО могат да искат от оператора да даде пълна обосновка на цените си и при необходимост да ги коригира. Макар от първото изречение на тази разпоредба да следва, че такова искане може да бъде отправено до оператор, който вече има задължение за ориентиране на цените към себестойността, в него не се уточнява колко често НРО могат да изискват тази обосновка и ако е необходимо — корекция на цените.
- 44 От тези съображения следва, че волята на законодателя на Съюза не е била да установи правила за изпълнение на наложеното с член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа задължение за ориентиране на цените към себестойността, и по-специално да определи колко често операторът, обвързан от това задължение, трябва да актуализира цените на услугите, до които се отнася същото, или колко често НРО трябва да проверява дали това задължение е изпълнено.
- 45 Освен това следва да се отбележи, че член 8, параграф 4 от Директивата за достъпа предвижда, че наложените от НРО задължения, включително тези по 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 се налагат само след съгласуване в съответствие с разпоредбите на членове 6 и 7 от последната директива (вж. в този смисъл решение от 14 април 2016 г., Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, т. 56).
- 46 Следователно честотата, с която НРО могат да изискват от съответния оператор обосновка и корекция на вече ориентирани към себестойността цени, трябва да се съобрази с характера на възникналия проблем, да е пропорционална и да отговаря на целите, определени както в Рамковата директива, така и в Директивата за достъпа. В това отношение, както отбелязва генералният адвокат в точка 59 от заключението си, една от характеристиките на пазарите на електронни съобщения е бързото им развитие в резултат на технологичните разработки, поради което задължение за ежегодно коригиране на установени по-рано цени може да отговори на тази реалност. Както отбелязва и запитващата юрисдикция, това задължение на съответния оператор може да му гарантира минимална правна сигурност, що се отнася до честотата на евентуалните промени в прилаганите цени, а налагането на въпросното задължение, доколкото осигурява същевременно прозрачност на действията на НРО, може да е пропорционално.
- 47 Следователно трябва да се приеме, че НРО могат да наложат на оператор, който е определен като притежаващ значителна пазарна сила на даден пазар и има задължение за ориентиране на цените към себестойността, задължение да определя цените си ежегодно въз основа на най-актуалните данни и да им представя обосновка на тези цени, ако подобни задължения се основават на характера на възникналия проблем, пропорционални са и са обосновани с оглед на целите, посочени в член 8 от Рамковата директива, и в частност на тези по параграф 2, букви а) и б) от този член.
- 48 Що се отнася до въпроса дали нови задължения могат да бъдат наложени едва след нов пазарен анализ, следва да се отбележи, че съгласно член 16, параграф 2 от Рамковата директива, когато в съответствие с член 8 от Директивата за достъп НРО трябва да прецени дали да наложи на дадени предприятия задължения, или да запази, измени или отмени последните, този орган определя въз основа на направения от него пазарен анализ, посочен в член 16, параграф 1 от тази директива, дали релевантният пазар действително е конкурентен. Освен това от съображение 15 от Директивата за достъпа по същество следва, че налагането на специфично

задължение на оператор, определен като притежаващ значителна пазарна сила на даден пазар, не изисква допълнителен анализ на този пазар, а само доказателства, че въпросното задължение е подходящо и пропорционално на характера на възникналия проблем.

- 49 От това следва, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 68 и 69 от заключението си, че извършването на нов пазарен анализ не е необходимо, когато, както в случая по главното производство, НРО възнамерява да наложи специфично задължение за изпълнението на едно вече наложено общо задължение за ориентирание на цените към себестойността.
- 50 Що се отнася до това дали член 16 от Хартата изключва възможността НРО да задължава оператора ежегодно да актуализира цените си и периодично да ги представя за проверка, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда закрилата, която тази разпоредба дава, включва свободата да се упражнява икономическа или търговска дейност, свободата на договаряне и свободната конкуренция. Освен това свободата на договаряне включва по-конкретно свободния избор на икономически партньор, както и свободното определяне на цената за конкретна услуга. Същевременно свободата на стопанската инициатива не е абсолютна, а трябва да се разглежда във връзка с нейната функция в обществото (вж. в този смисъл решения от 22 януари 2013 г., Испания и Финландия/Парламент и Съвет, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 42, 43 и 45 и цитираната съдебна практика и от 17 октомври 2013 г., *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, т. 25 и 28).
- 51 Възможността НРО да изискват от оператора ежегодно да актуализира цените си и периодично да ги представя за проверка представлява намеса в упражняването на правото, гарантирано с член 16 от Хартата. Поради това тя трябва съгласно член 52, параграф 1 от Хартата да бъде предвидена в закон, да зачита основното съдържание на правото, гарантирано с този член 16, и при спазване на принципа на пропорционалност да е необходима и действително да отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на другите (вж. в този смисъл решения от 22 януари 2013 г., *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 46—48 и от 21 декември 2016 г., *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 70 и цитираната съдебна практика).
- 52 В случая следва да се отбележи, първо, че решението на председателя на КРС от 9 декември 2009 г. е било прието в съответствие с националната правна уредба, транспонираща в частност Директивата за достъпа, и че тази правна уредба му предоставя компетентността да налага задължения за ориентирание на цените към себестойността и за ежегодно коригиране на тези цени. Второ, налагането на тези задължения не е засегнало основното съдържание на свободата на стопанска инициатива, тъй като и след налагането им съответният оператор е можел да продължи да доставя въпросните услуги. Трето, целите от общ интерес, преследвани с тази национална правна уредба, отговарят на тези на Съюза, а именно насърчаване на конкуренцията и интересите на гражданите на Съюза съгласно член 8, параграфи 2 и 4 от Рамковата директива и член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа. По-специално задължението за ориентирание на цените към себестойността и за ежегодно коригиране на тези цени би трябвало по смисъла на член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа да попречи на операторите да поддържат прекомерно завишени цени или да прилагат ценови натиск в ущърб на крайните потребители. Четвърто, проверката дали такава мярка е необходима — проверка, която включва преценка за пропорционалност и следва да се извърши от националния съд — се свежда до това дали са спазени изискванията по член 8, параграф 4 от Директивата за достъпа.
- 53 Така националният съд следва да провери дали задължението за ежегодно коригиране на цените е съвместимо със съдържанието се в член 8, параграф 4 от Директивата за достъпа изискване за пропорционалност, в смисъл доколко това задължение е необходимо за постигането на целите от общ интерес, споменати в предходната точка.

- 54 Следователно, освен ако при тази проверка се установи друго, член 16 от Хартата не изключва възможността НРО да изискват от оператора, определен като притежаващ значителна пазарна сила на даден пазар, ежегодно да актуализира цените си и периодично да ги представя за проверка.
- 55 С оглед на всички изложени по-горе съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 8, параграф 4 и член 13, параграф 3 от Директивата за достъпа, във връзка с член 16 от Хартата, трябва да се тълкуват в смисъл, че НРО може да наложи на оператор, който е определен като притежаващ значителна пазарна сила на даден пазар и има задължение за ориентиране на цените към себестойността, задължение да определя цените си ежегодно въз основа на най-актуалните данни и преди да започне да прилага тези цени, да му ги съобщава за проверка заедно с обосновка, стига подобни задължения да се основават на характера на възникналия проблем, да са пропорционални и да са обосновани с оглед на целите, посочени в член 8 от Рамковата директива — обстоятелства, които националният съд следва да провери.

По третия въпрос

- 56 Като начало следва да се отбележи, че видно от преюдициалното запитване, третият въпрос изхожда от това, че полският текст на член 13, параграф 3, трето изречение от Директивата за достъпа („*Krajowe organy regulacyjne mogą zażądać od danego operatora całościowego uzasadnienia stosowanych cen, a w razie potrzeby — odpowiedniego dostosowania tych cen*“), се различава от този на други езици. Всъщност на полски език от това изречение излизало, че НРО могат да изискват от оператора да коригира ориентираните си към себестойността цени само когато той вече е започнал да ги прилага.
- 57 При това положение следва да се приеме, че с третия си въпрос запитващата юрисдикция пита по същество дали член 13, параграф 3 от Директивата за достъпа трябва да се тълкува в смисъл, че когато на основание член 13, параграф 1 от тази директива операторът бъде задължен да ориентира цените към себестойността, задължението за коригирането им може да му бъде наложено само след като той е започнал да прилага ориентираните към себестойността цени, или в смисъл, че това задължение е възможно да му бъде наложено и преди той да е започнал да прилага последните.
- 58 Следва да се отбележи, че текстовете на член 13, параграф 3, трето изречение от Директивата за достъпа в частност на немски („*Die nationalen Regulierungsbehörden können von einem Betreiber die umfassende Rechtfertigung seiner Preise und gegebenenfalls deren Anpassung verlangen*“), английски („*National regulatory authorities may require an operator to provide full justification for its prices, and may, where appropriate, require prices to be adjusted*“), френски („*Les [ARN] peuvent demander à une entreprise de justifier intégralement ses prix et, si nécessaire, en exiger l'adaptation*“) и италиански език („*Le autorità nazionali di regolamentazione possono esigere che un operatore giustifichi pienamente i propri prezzi e, ove necessario, li adegui*“) налагат тълкуване на тази разпоредба в смисъл, че не е задължително цените вече да са били приложени от съответния оператор, преди НРО да го задължи евентуално да ги коригира.
- 59 Съгласно постоянната практика на Съда обаче формулировката, използвана в текста на разпоредба от правото на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици. Всъщност разпоредбите от правото на Съюза трябва да се тълкуват и прилагат по еднакъв начин с оглед на текстовете, изготвени на всички езици на Съюза. В случай на несъответствие между текстовете на дадена разпоредба от правото на Съюза на различните езици въпросната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общия разум и целите на правната уредба, от която е част (решение от 1 март 2016 г., Alo и Osso, C-443/14 и C-444/14, EU:C:2016:127, т. 27 и цитираната съдебна практика).

- 60 В това отношение е важно да се отбележи, от една страна, че ако член 13, параграф 1 от Директивата за достъпа допуска НРО да налагат на операторите задължение за ориентиране на цените към себестойността, параграф 3 от същия член, оправомощавайки НРО да изискат от съответния оператор да даде пълна обосновка на цените си и при необходимост да ги коригира, осигурява на НРО способите, чрез които да гарантират упражняването на това право и да се уверят, че този оператор действително прилага ориентирани към себестойността цени.
- 61 От друга страна, съгласно член 8, параграф 1 от Рамковата директива при изпълнение на регулаторните задачи, определени в тази директива, и по-специално в Директивата за достъпа, НРО са оправомощени да предприемат всички разумни мерки за постигане на целите, посочени в член 8, параграф 2 от Рамковата директива, сред които е и целта да се осигури ефективност, устойчива конкуренция и максимална полза за крайните потребители. В този смисъл прилагането на мерките по член 13, параграф 3, трето изречение от Директивата за достъпа дава възможност на НРО да се уверят — като изискат от съответния оператор да даде пълна обосновка на цените си и при необходимост да ги коригира — че биват преследвани именно целите, посочени както в член 8, параграф 2 от Рамковата директива, така и в член 13, параграфи 1 и 2 от Директивата за достъпа.
- 62 Тези цели обаче невинаги биха били постигнати, ако НРО можеха да изискват от съответния оператор да даде пълна обосновка на цените си и при необходимост да ги коригира, единствено в хипотезата, в която тези цени вече са прилагани.
- 63 Следователно на третия въпрос следва да се отговори, че член 13, параграф 3 от Директивата за достъпа трябва да се тълкува в смисъл, че когато на основание член 13, параграф 1 от тази директива операторът бъде задължен да ориентира цените към себестойността, задължението за коригирането им може да му бъде наложено преди и след като е започнал да ги прилага.

По съдебните разноски

- 64 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 8, параграф 4 и член 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) трябва да се тълкуват в смисъл, че когато налага на оператор, определен като притежаващ значителна пазарна сила на даден пазар, задължение да ориентира цените си към себестойността, националният регулаторен орган може, с цел да осигури ефективност и устойчива конкуренция, да определи цените за услугите, до които се отнася подобно задължение, под себестойността им, ако въпросната себестойност е по-висока от тази за ефективния оператор — обстоятелство, което националният съд следва да провери.
- 2) Член 8, параграф 4 и член 13, параграф 3 от Директива 2002/19, във връзка с член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкуват в смисъл, че национален регулаторен орган може да наложи на оператор, който е определен като притежаващ значителна пазарна сила на даден пазар и има задължение за ориентиране на цените към себестойността, задължение да определя цените си ежегодно въз основа

на най-актуалните данни и преди да започне да прилага тези цени да му ги съобщава за проверка заедно с обосновка, стига подобни задължения да се основават на характера на възникналия проблем, да са пропорционални и да са обосновани с оглед на целите, посочени в член 8 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) — обстоятелства, които националният съд следва да провери.

- 3) Член 13, параграф 3 от Директива 2002/19 трябва да се тълкува в смисъл, че когато на основание член 13, параграф 1 от тази директива операторът бъде задължен да ориентира цените към себестойността, задължението за коригирането им може да му бъде наложено преди и след като е започнал да ги прилага.

Подписи