



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (десети състав)

25 февруари 2021 година *

„Обжалване — Електронни съобщителни мрежи и услуги — Директива 2002/21/ЕО, изменена с Директива 2009/140/ЕО — Консолидиране на вътрешния пазар на електронните съобщения — Член 7, параграфи 3 и 7 — Проектомярка, предоставена от националния регулаторен орган — Пазар за доставка на едро в определено местоположение в Нидерландия — Съвместна значителна пазарна мощ — Забележки на Европейската комисия, изпратени на националния регулаторен орган — Задължение за националния регулаторен орган да ги отчете в максимална степен — Обхват — Член 263 ДФЕС — Жалба за отмяна — Допустимост — Обжалваем акт — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз“

По дело C-689/19 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 18 септември 2019 г.,

VodafoneZiggo Group BV, установено в Утрехт (Нидерландия), за което се явяват W. Knibbeler, A. Pliego Selie и B. Verheijen, advocaten,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

Европейска комисия, за която се явяват L. Nicolae и G. Braun, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (десети състав),

състоящ се от: E. Juhász, изпълняващ функцията на председател на състава, C. Lycourgos и I. Jarukaitis (докладчик), съдии,

генерален адвокат: G. Pitruzzella,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

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

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение

- 1 С жалбата си VodafoneZiggo Group BV (наричано по-нататък „VodafoneZiggo“) иска да бъде отменено определението на Общия съд на Европейския съюз от 9 юли 2019 г., VodafoneZiggo Group/Комисия (T-660/18, наричано по-нататък „обжалваното определение“, EU:T:2019:546), с което той отхвърля като недопустима жалбата му за отмяна на решението, за което се твърди, че се съдържа в писмото от 30 август 2018 г., изпратено от Европейската комисия на Autoriteit Consument en Markt (орган за защита на потребителите и пазарите, Нидерландия, наричан по-нататък „АСМ“), в което писмо се съдържат забележките на Комисията по проект от две мерки, предоставен от АСМ относно пазара за доставка на едро в определено местоположение в Нидерландия (преписки NL/2018/2099 и NL/2018/2100) (C(2018) 5848 final, наричано по-нататък „спорният акт“).

Правна уредба

- 2 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), 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“) гласи в съображение 15:

„Важно е националните регулаторни власти да се консултират с всички заинтересовани страни по предлаганите решения и да вземат предвид техните бележки преди вземането на окончателно решение. С оглед да гарантират, че решенията на национално ниво не противоречат на целите на единния пазар или на други цели от договора [за ФЕС], националните регулаторни власти следва също така да уведомяват Комисията и другите национални регулаторни власти за определени проекторешения, за да могат те да ги коментират. [...] Случаите, за които се прилагат процедурите, посочени в членове 6 и 7, са определени в настоящата директива [...]. Комисията следва да може, [...], да изиска от националния регулаторен орган да оттегли проектомярка, когато тя засяга определение на релевантни пазари или определянето или не на предприятия със значително значение на пазара, и когато такива решения биха поставили бариера пред единния пазар или биха били несъвместими със законодателството на Общността, [...]“.

- 3 В съображение 19 от Директива 2009/140, която по-специално изменя членове 6 и 7 от първоначалната редакция на Директива 2002/21, се уточнява:

„Механизмът на Общността, позволяващ на Комисията да изисква от националните регулаторни органи да оттеглят планирани мерки относно определяне на пазар и определяне на оператори със значителна пазарна сила, е допринесъл значително за последователен подход при установяване на обстоятелствата, при които може да се приложи регулиране ex-ante и тези, при които операторите подлежат на такова регулиране. Наблюдението на пазара от Комисията и, по-специално опитът с процедурата по член 7 от Директива [2002/21], показва, че несъответствия в прилагането на корективни мерки от страна на националните регулаторни органи, дори при сходни пазарни условия, биха могли да възпрепятстват вътрешния пазар на електронни съобщения. Ето защо Комисията може да участва в гарантирането на по-високо ниво на последователност при прилагането на корективни мерки чрез приемане на препоръки относно проекти за мерки, предлагани от националните регулаторни органи. За да се използва експертният опит на националните регулаторни органи в пазарния анализ, Комисията следва да се консултира с [Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС)], преди да приеме своето решение и/или препоръка“.

4 Според член 2, буква ж) от Рамковата директива „национал[ен] регулатор[ен] [орган]“ (наричан по-нататък „НРО“) означава „орган или органи, натоварени от държава членка с някои от регулаторните задачи, посочени в настоящата директива [...]“.

5 Член 4 от посочената Рамкова директива, озаглавен „Право на обжалване“, предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. 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 [НРО], 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 отчетена и действа ефективен механизъм за обжалване.

До приключване на обжалването, решението на [НРО] остава в сила, освен ако не са приложени временни мерки в съответствие с националното законодателство.

2. Когато апелативният орган, посочен в параграф 1, не е от съдебен характер, неговото решение винаги се придружава с писмени мотиви. Освен това, в такъв случай, неговото решение трябва да подлежи на преглед от съд или трибунал по смисъла на член [267 ДФЕС]“.

6 Член 5 от същата рамкова директива се отнася до предоставянето на информация. Параграф 2 предвижда:

„Държавите членки гарантират, че [НРО] предоставят на Комисията, след мотивирано искане от нейна страна, необходимата за нея информация, за да изпълнява задачите си съгласно договора [за ФЕС]. [...]“

[...] държавите членки гарантират, че информацията, предоставена на един [НРО], може да бъде достъпна и за друг такъв орган в същата или друга държава членка, след мотивирано искане, когато това е необходимо, за да може органът да изпълнява задълженията си съгласно законодателството на Общността“.

7 Член 6 от Рамковата директива се отнася до „Механизм[а] за консултация и прозрачност“. Според първа и втора алинея от този член:

„С изключение на случаите по член 7, параграф 9 [...], държавите членки гарантират, че когато [НРО] възнамеряват да предприемат мерки в съответствие с настоящата директива [...] или когато възнамеряват да предвидят ограничения [...], които имат значително влияние върху съответния пазар, те дават на заинтересованите страни възможността да направят бележки по проекта за мярка в рамките на разумен срок.

[НРО] публикуват своите национални процедури за консултации“.

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

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

2. [НРО] допринасят за развитието на вътрешния пазар като работят помежду си и с Комисията и ОЕРЕС по прозрачен начин, за да бъде осигурено последователното прилагане във всички държави членки на разпоредбите на настоящата директива [...].

3. Освен ако не е предвидено друго в препоръките и/или насоките, приети съгласно член 76 при приключване на консултацията, посочена в член 6, когато [НРО] възнамерява да предприеме дадена мярка, която:

- а) попада в обхвата на членове 15 или 16 от настоящата директива, [...], и
- б) би засегнала търговията между държавите членки,

той осигурява достъп до този проект за мярка едновременно на Комисията, ОЕРЕС и на [НРО] в други държави членки, заедно с мотивите, на които се основава мярката, [...] и информира Комисията, ОЕРЕС и другите [НРО] за това. [НРО], ОЕРЕС и Комисията може да отправят бележки до въпросния [НРО] само в рамките на един месец. Едномесечният срок не може да бъде удължаван.

4. Когато мярката, предвидена в параграф 3, цели:

- а) да определи съответен пазар, различен от тези, определени в препоръката в съответствие с член 15, параграф 1; или
- б) да бъде взето решение за това дали да се определи дадено предприятие като притежавашо, отделно или съвместно с други, значителна пазарна сила съгласно член 16, параграфи 3, 4 или 5;

и това би засегнало търговията между държавите членки, и Комисията посочи на [НРО], че тя счита, че проектът за мярка би създал бариера пред единния пазар или ако Комисията има сериозни съмнения относно съвместимостта на мярката с правото на Общността, и по-специално с целите, посочени в член 8, проектът за мярка не се приема в допълнителен срок от два месеца. Този срок не може да бъде удължаван. В този случай Комисията информира други [НРО] относно резервите си.

5. В рамките на срока от два месеца, посочен в параграф 4, Комисията може:

- а) да вземе решение, с което да изиска от съответния [НРО] да оттегли проекта за мярка, и/или
- б) да вземе решение за оттегляне на резервите си във връзка с проект за мярка по параграф 4.

Преди вземане на решение Комисията отчита в максимална степен становището на ОЕРЕС. Решението се придружава от подробен и обективен анализ на причините, поради които Комисията смята, че проектът за мярка следва да не бъде приет, заедно с конкретни предложения за изменение на проекта за мярка.

6. Когато Комисията е приела решение в съответствие с параграф 5, с което се изисква от [НРО] да оттегли проекта за мярка, [НРО] изменя или оттегля проекта за мярка в рамките на шест месеца от датата на решението на Комисията. Когато проектът за мярка бъде изменен, [НРО] провежда консултация с обществеността в съответствие с процедурите, посочени в член 6, и отново нотифицира Комисията за изменения проект за мярка в съответствие с разпоредбите на параграф 3.

7. Въпросният [НРО] отчита в максимална степен бележките на другите [НРО], ОЕРЕС и Комисията и може, с изключение на случаите, по параграф 4 и параграф 5, буква а) да приеме проекта за мярка, и в случай че го направи, съобщава на Комисията за това.

8. [НРО] съобщава на Комисията и на ОЕРЕС всички окончателни мерки, приети по член 7, параграф 3, букви а) и б).

9. При изключителни обстоятелства, когато [НРО] смята, че е налице неотложна необходимост от действие с цел да опази конкуренцията и да защити интересите на ползвателите, чрез дерогация от процедурата, установена в параграфи 3 и 4, той може незабавно да приеме пропорционални и временни мерки. Националният орган незабавно съобщава на Комисията, на другия [НРО] и на ОЕРЕС тези мерки, придружени с подробни мотиви. Решението на [НРО] да определи такива мерки за постоянни или да продължи срока на тяхното действие е предмет на разпоредбите на параграфи 3 и 4“.

9 Член 15 от Рамковата директива урежда процедурата за установяването и определянето на пазари, докато член 16 от нея се отнася до процедурата за анализа на пазара.

10 Член 19 от същата Рамкова директива, озаглавен „Процедури по хармонизация“, предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. [...] когато Комисията стигне до заключението, че различия в прилагането от страна на [НРО] на регулаторните задачи, определени в настоящата директива [...], може да създадат бариера за вътрешния пазар, Комисията може, като отчита в максимална степен становището на ОЕРЕС, да приеме препоръка или решение за хармонизираното прилагане на разпоредбите от настоящата директива [...].

2. [...]

Държавите членки гарантират, че [НРО] отчитат в максимална степен тези препоръки при изпълнение на своите задачи. Когато [НРО] предпочете да не следва дадена препоръка, той уведомява Комисията, като мотивира своята позиция“.

Обстоятелства, предхождащи спора

11 Обстоятелствата, предхождащи спора, изложени в точки 1 и 10—18 от обжалваното определение, могат да бъдат обобщени по следния начин.

12 VodafoneZiggo е дружество по нидерландското право, което извършва дейност в сектора на електронните съобщения в Нидерландия, като предлага услуги по доставка на фиксиран интернет, на телевизионни и телефонни услуги чрез кабелни мрежи.

13 На 27 февруари 2018 г. АСМ, нидерландският НРО по смисъла на член 2, буква ж) от Рамковата директива, публикува в съответствие с член 6 проект от мерки за целите на обществено обсъждане. Проектът се отнася по-специално до анализа на пазара за доставка на едро в определено местоположение в Нидерландия. В проекта АСМ приема, че някои оператори, сред които и VodafoneZiggo, разполагат със съвместна значителна мощ на този пазар и предлага да им бъдат наложени специфични регулаторни задължения в съответствие с член 16 от Рамковата директива. Заинтересованите страни са приканени да направят забележките си по този проект до 10 април 2018 г. VodafoneZiggo представя забележките си в определения срок.

14 На 31 юли 2018 г. АСМ предоставя проекта от мерки на Комисията, ОЕРЕС и на НРО на другите държави членки в съответствие с член 7, параграф 3 от Рамковата директива.

- 15 На 6 и 9 август 2018 г. в приложение на член 5, параграф 2 от Рамковата директива Комисията иска допълнителна информация от АСМ, който ѝ я предоставя.
- 16 На 8 август 2018 г. VodafoneZiggo представя на Комисията забележките си по проекта от мерки.
- 17 На 30 август 2018 г. на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива Комисията изпраща на АСМ спорния акт, съдържащ забележките ѝ по проекта от мерки.
- 18 На 27 септември 2018 г. АСМ приема решението си, което определя някои оператори, сред които и VodafoneZiggo, като притежаващи съвместна значителна мощ на пазара за доставка на едро в определено местоположение в Нидерландия, и им налага специфични регулаторни задължения. В приложение I към това решение АСМ обяснява по какъв начин е взел предвид забележките на Комисията.

Производството пред Общия съд и обжалваното определение

- 19 На 8 ноември 2018 г. VodafoneZiggo подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорния акт.
- 20 С отделна молба, подадена в секретариата на Общия съд на 23 януари 2019 г., Комисията повдига възражение за недопустимост на тази жалба, като изтъква, на първо място, че спорният акт не представлява обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС, тъй като не произвежда обвързващи правни последици и представлява най-много подготвителен акт, в който не е установена окончателната позиция на тази институция, и на второ място, че VodafoneZiggo не е процесуално легитимиран по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, тъй като спорният акт не го засяга пряко.
- 21 С молби, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 1 и 27 февруари 2019 г., от една страна, Кралство Нидерландия, и от друга страна, T-Mobile Netherlands Holding BV, T-Mobile Netherlands BV, T-Mobile Thuis BV и Tele2 Nederland BV искат да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията.
- 22 В обжалваното определение Общият съд констатира, че спорният акт не поражда правнообвързващи последици и има подготвителен характер, поради което не подлежи на обжалване на основание член 263 ДФЕС.
- 23 В това отношение Общият съд разглежда най-напред контекста, в който е приет този акт. Той констатира, първо, че изискването съответният НРО да „отчита в максимална степен“ отправените от Комисията забележки в приложение на член 7, параграф 3 от Рамковата директива, не означава, че той има обвързващи правни последици, второ, че въпросният акт не представлява разрешение, което би позволило на АСМ да приеме проекта си от мерки и поради това би породило такива последици, и трето, че същият акт освен това не се е отразил на процесуалните права на VodafoneZiggo. По-нататък Общият съд разглежда съдържанието на спорния акт и приема, че нито неговият текст, нито предметът на отправените в него забележки позволяват да се изведе, че с приемането му Комисията се е опитала да наложи правнообвързващи задължения. Накрая Общият съд приема, че този акт има подготвителен характер и че доводите на VodafoneZiggo, изведени от правото на ефективна съдебна защита, не могат да отстранят условията за допустимост, предвидени в член 263 ДФЕС.
- 24 Поради това Общият съд отхвърля жалбата на VodafoneZiggo като недопустима и същевременно приема, че не е необходимо нито да проверява дали VodafoneZiggo е процесуално легитимирано, нито да се произнася по молбите за встъпване.

Искания на страните пред Съда

- 25 С жалбата си VodafoneZiggo иска от Съда да отмени обжалваното определение, да върне делото на Общия съд за ново разглеждане и да не се произнася по съдебните разноски, свързани с производството по обжалване.
- 26 Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди VodafoneZiggo да заплати съдебните разноски.

По жалбата

- 27 В подкрепа на жалбата си пред Съда VodafoneZiggo изтъква три основания.

По първото основание

- 28 С първото си основание VodafoneZiggo твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че спорният акт не произвежда обвързващи правни последици. То разделя това правно основание на пет части.

По първата част от първото основание

– Доводи на страните

- 29 В първата част на първото си основание VodafoneZiggo поддържа, че необходимостта НРО да „отчитат в максимална степен“ забележките на Комисията, предвидена в член 7, параграф 7 от Рамковата директива, въвежда в тяхна тежест правнообвързващо задължение, противно на извода на Общия съд в точка 54 от обжалваното определение.
- 30 Първо, в точки 41—44 от определението Общият съд неправилно представил обхвата на решение от 15 септември 2016 г., Koninklijke KPN и др. (C-28/15, EU:C:2016:692), точки 37 и 38 от което на практика установяват, че думите „отчитат в максимална степен“ по принцип означават, че НРО трябва да следват това, което е уместно да отчетат в максимална степен. Освен това начинът, по който даден НРО трябва да „отчита в максимална степен“ решенията на Комисията, приети в съответствие с член 7, параграф 3 от Рамковата директива, бил представен погрешно, тъй като това задължение се отнасяло до всички използвани думи, както и до акта в неговата цялост. В случая, като дава указания на АСМ да подобри анализа си, за да спази изискването за функционална равностойност, Комисията му разпоредила извършването на конкретно действие, като по този начин се опитала да ограничи неговите възможности и така да придаде обвързващо правно действие на спорния акт.
- 31 Второ, от точка 41 от решение от 11 септември 2003 г., Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451), и от точка 59 от решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика) (C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925), следвало, че правно действие може да бъде признато и на мярка дори когато последната няма за цел да породи такова действие и че всички видове правни последици са достатъчни, за да се приеме жалбата за допустима. Следователно точки 45—50 от обжалваното определение били погрешни от правна гледна точка.
- 32 Всъщност спорният акт пораждал материални правни последици, изразяващи се в това, че НРО трябва „да отчитат в максимална степен“ забележките на Комисията. В точка 47 от обжалваното определение обаче Общият съд приел, че подобно действие трябва да се разграничава от обвързващите правни последици по смисъла на съдебната практика относно допустимостта на

жалбите за отмяна, доколкото този израз налага само задължение за мотивиране, констатирайки в точка 50 от определението, че подобно задължение не би било от естество да засегне интересите на VodafoneZiggo. В този случай имало противоречие, предвид факта, че задължението за мотивиране поражда правно действие. Наличието на материални правни последици се потвърждавало и от факта, че в съответствие с член 19 от Рамковата директива Комисията е приела препоръка — а именно Препоръка 2008/850/ЕО на Комисията от 15 октомври 2008 година относно уведомленията, сроковете и консултациите, предвидени в член 7 от Директива 2002/21 (ОВ L 301 г., 2008 г., стр. 23) — която изисква НРО да посочат по какъв начин са отчели в максимална степен отправените от Комисията забележки в приложение на член 7 от Рамковата директива.

- 33 Трето, в точка 52 от обжалваното определение Общият съд неправилно приел, че законодателят на Европейския съюз изрично е определил правните последици, които желае да придаде на забележките, отправени съгласно член 7, параграф 3 от Рамковата директива. Тази разпоредба не съдържа никаква изрично посочване относно правните последици и дори да се приеме, че Общият съд е имал предвид параграф 7 от този член, разсъждениято му би се въртяло в затворен кръг. Освен това решение от 16 април 2015 г., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej и Telefonii Dialog (C-3/14, EU:C:2015:232), както и съображение 15 от Рамковата директива установявали, че НРО не са свободни да пренебрегнат отправените от Комисията забележки, тъй като те са предназначени да гарантират запазването на целите на Съюза. Следователно такива бележки пораждали обвързващи правни последици.
- 34 Четвърто, противно на констатираното от Общия съд в точка 53 от обжалваното определение, националното решение, на което се позовава VodafoneZiggo, показвало, че необходимостта да се отчетат забележките на Комисията води до предопределяне на свободата на преценка, с която би разполагало НРО при липсата на забележки. Така то посочвало действителните последици на акт на Комисията, приет на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива.
- 35 Комисията поддържа, че тази първа част е отчасти недопустима и отчасти неоснователна.

– *Съображения на Съда*

- 36 Що се отнася, на първо място, до оплакването срещу точки 41—44 от обжалваното определение, следва да се отбележи, че в решение от 15 септември 2016 г., Koninklijke KPN и др. (C-28/15, EU:C:2016:692), Съдът по същество е бил запитан за възможността национална юрисдикция, сезирана със спор относно законосъобразността на наложено от НРО ценово задължение, да се отклони от препоръка на Комисията по смисъла на член 288 ДФЕС, препоръчваща прибягването до определен модел за отчитане на разходите като подходяща мярка за регулиране на цените на пазара за терминиране на повиквания.
- 37 В този смисъл, след като отбелязва в точка 37 от това решение, че член 19, параграф 2 от Рамковата директива изисква при упражняване на своите задачи НРО да „отчитат в максимална степен“ препоръките на Комисията, в точка 38 от посоченото решение Съдът стига до извода, че „[п]ри това положение, когато налага задължения [в съответствие с приложимата правна уредба], НРО е длъжен по принцип да следва указанията, съдържащи се в [тази п]репоръка“ и че „[т]ой може да се отклони от тях, като мотивира своята позиция само ако смята, в рамките на преценката си на конкретна ситуация, че моделът [за отчитане на разходите], определен в тази препоръка, не е приспособен към обстоятелствата“. В точка 34 от посоченото решение Съдът всъщност припомня, че съгласно член 288 ДФЕС препоръката по принцип „няма правнообвързващ характер“ и че „[в]прочем член 19, параграф 2, втора алинея 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“. Въз основа на това в точка 35 от същото решение Съдът прави извода, че „при приемането на решение, с което налага на операторите ценови задължения [...], НРО не е обвързан от [разглежданата п]репоръка“.

- 38 На първо място обаче, както следва от предходната точка от настоящото решение, от решение от 15 септември 2016 г., *Koninklijke KPN и др.* (C-28/15, EU:C:2016:692), по никакъв начин не следва, както твърди *VodafoneZiggo*, че в него Съдът е постановил, че задължението „да се отчита в максимална степен“ акт на Комисията означава, че НРО е длъжен да се съобрази със съдържанието на този акт, тъй като в точка 38 от това решение изрично се установява обратното, нито че от него следва, че забележки, изпратени от Комисията на даден НРО на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива, са правнообвързващи за този НРО.
- 39 Второ, именно тези обстоятелства, посочени в точка 37 от настоящото решение, са припомнени от Общия съд в оспорваните точки от обжалваното определение, и по-специално в точки 41 и 42 от него, което следователно отразява правилно обхвата на решение от 15 септември 2016 г., *Koninklijke KPN и др.* (C-28/15, EU:C:2016:692).
- 40 Трето, в точка 43 от обжалваното определение Общият съд припомня и изводите от точка 26 от решение от 20 февруари 2018 г., *Белгия/Комисия* (C-16/16 P, EU:C:2018:79), според която „като обособява препоръките в особена категория актове на Съюза и изрично предвижда, че те „нямат задължителен характер“, член 288 ДФЕС предоставя на овластените да ги приемат институции правомощие за стимулиране и убеждаване, различно от правомощието за приемане на актове със задължителна сила“, като приема, че „[п]о аналогия тази констатация важи и за отправените от Комисията забележки [...] съгласно член 7, параграф 3 от Рамковата директива, както са формулирани в [спорния] акт“. *VodafoneZiggo* обаче не оспорва прилагането по аналогия към спорния акт на тази съдебна практика относно препоръка по смисъла на член 288 ДФЕС.
- 41 При тези условия доводът, че Общият съд е нарушил обхвата на решение от 15 септември 2016 г., *Koninklijke KPN и др.* (C-28/15, EU:C:2016:692) не може да бъде приет.
- 42 От друга страна, доколкото с първото оплакване *VodafoneZiggo* критикува точки 41—44 от обжалваното определение с мотива, че в тях Общият съд е трябвало да констатира, че спорният акт съдържа конкретни указания за АСМ, от които се установява, че Комисията се опитва да му придаде обвързващо правно действие, следва да се отбележи, че в тези точки Общият съд не е анализирал съдържанието на този акт — този анализ се съдържа в точки 88—96 от обжалваното определение — а само е изложил абстрактно и без да се позовава на съдържанието му, по какъв начин изразът „отчитат в максимална степен“ в член 7, параграф 7 от Рамковата директива подчертава необвързващия характер на бележките на Комисията, отправени на основание член 7, параграф 3 от него.
- 43 *VodafoneZiggo* обаче не твърди, че Общият съд е допуснал в това отношение грешка при прилагане на правото, освен вече отхвърлената в точки 36—41 от настоящото решение. Следователно във всички случаи тези доводи трябва да се отхвърлят по същите съображения като изложените в тези точки, без да е необходимо произнасяне по тяхната допустимост, която Комисията оспорва.
- 44 Следователно първото оплакване от настоящата част е неоснователно.
- 45 Що се отнася, на второ място, до оплакването срещу точки 45—50 от обжалваното определение, следва да се констатира, че в точка 46 от обжалваното определение Общият съд отбелязва, че „[с]ледва [...] да се направи разлика между последиците, предвидени в [решение от 11 септември 2003 г., *Altair Chimica* (C-207/01, EU:C:2003:451)], и обвързващите правни последици, които се твърдят от [*VodafoneZiggo*] и които са от естество да засегнат интересите

му, като изменят съществено правното му положение“. В точка 47 от това определение той добавя, че „изискването за отчитане в „максимална степен“ има правно действие, което е различно от твърдените от [VodafoneZiggo] последици, защото посоченото изискване налага задължение за мотивиране“, а в точка 50 от него — че „[в]ъв всеки случай задължение за мотивиране в тежест на НРО не би било от естество да засегне интересите на [VodafoneZiggo], изменяйки съществено правното му положение“.

- 46 Тъй като VodafoneZiggo по същество поддържа, че като се произнася по този начин, Общият съд неправилно е преценил критерия за правното действие, който позволява да се предостави възможност за обжалване по член 263 ДФЕС, следва да се припомни, че от постоянната съдебна практика, развита в рамките на жалби за отмяна, подадени от държави членки или институции, следва, че за обжалваеми актове по смисъла на член 263 ДФЕС се смятат всички разпоредби, приети от институциите, независимо от тяхната форма, които имат за цел да породят задължителни правни последици (решения от 13 октомври 2011 г., *Deutsche Post* и Германия/Комисия, C-463/10 P и C-475/10 P, EU:C:2011:656, т. 36 и цитираната съдебна практика, от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия, C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 31 и от 9 юли 2020 г., Чешка република/Комисия, C-575/18 P, EU:C:2020:530, т. 46).
- 47 Тези задължителни правни последици трябва да се преценяват въз основа на обективни критерии, като например съдържанието на разглеждания акт, като при необходимост се вземат предвид контекстът на приемането му, както и правомощията на институцията, която го е издала (решения от 13 февруари 2014 г., Унгария/Комисия, C-31/13 P, EU:C:2014:70, т. 55 и цитираната съдебна практика, от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия, C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 32 и от 9 юли 2020 г., Чешка република/Комисия, C-575/18 P, EU:C:2020:530, т. 47).
- 48 Когато е подадена от физическо или юридическо лице, жалбата за отмяна на акт на институция е допустима само ако задължителните правни последици от обжалвания акт са от естество да засегнат интересите на жалбоподателя, като променят съществено правното му положение (вж. по-специално решения от 11 ноември 1981 г. *IBM*/Комисия, 60/81, EU:C:1981:264, т. 9, и от 18 ноември 2010 г., *NDSHT*/Комисия, C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 45 и цитираната съдебна практика).
- 49 В случая, както следва по-специално от точки 120 и 121 от обжалваното определение, Общият съд уважава възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията, като приема първата повдигната от нея липса на абсолютна процесуална предпоставка, че спорният акт не представлява обжалваем акт и има подготвителен характер по смисъла на член 263 ДФЕС, тъй като не поражда задължителни правни последици.
- 50 Дори да се приеме обаче, както твърди VodafoneZiggo, че в оспорваните точки от обжалваното определение Общият съд е трябвало да прецени само дали спорният акт поражда обвързващи правни последици, без да се позовава на това дали тези последици биха могли да засегнат неговите интереси, като изменят съществено правното му положение, е достатъчно да се отбележи, че във всички случаи този извод на Общия съд се основава именно на съдебната практика, цитирана в точка 47 от настоящото решение и освен това припомнена в точка 29 от обжалваното определение. В това отношение следва да се констатира, че представените от VodafoneZiggo доводи не позволяват да се констатира, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото или че си противоречи, стигайки до извода в точка 54 от обжалваното определение, че изискването съответният НРО да трябва да „отчита в максимална степен“ отправените от Комисията забележки на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива, не означава, че спорният акт има обвързващи правни последици.
- 51 Действително, в точка 41 от решение от 11 септември 2003 г., *Altair Chimica* (C-207/01, EU:C:2003:451), Съдът припомня постоянната си практика, установена с решение от 13 декември 1989 г., *Grimaldi* (C-322/88, EU:C:1989:646), според която макар препоръките да не

целят да имат задължителни правни последици и да не могат да породят права, на които частноправните субекти могат да се позовават пред национален съд, те все пак не са лишени от каквото и да е правно действие, тъй като националните съдилища са длъжни да ги вземат предвид при решаването на отнесените до тях спорове, по-специално когато препоръките разясняват тълкуването на национални разпоредби, приети с цел да се осигури прилагането им, или когато имат за предмет да допълнят разпоредби на Съюза, които имат задължителен характер.

- 52 Освен това, както посочва и VodafoneZiggo, в точка 59 от решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика) (C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925), Съдът посочва, че „обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС е всяко решение, прието от институция, орган, служба или агенция на Съюза, независимо от естеството или формата му, когато има за цел да породи правни последици“.
- 53 От тези решения обаче не може да се изведе, както твърди VodafoneZiggo, че всяко правно действие, породено от акт на Съюза, дори този акт да няма за цел да породи правно действие и дори да не произвежда задължително такова, е достатъчно, за да може да се приеме, че става въпрос за обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС и че следователно Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не го е признал в оспорваните точки от обжалваното определение.
- 54 От една страна, макар в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 51 от настоящото решение, националните съдилища да са длъжни при решаването на отнесените до тях спорове да вземат предвид препоръките по смисъла на член 288 ДФЕС, от тази съдебна практика не следва, както по същество отбелязва Общият съд в точка 46 от обжалваното определение, че такива последици позволяват даден акт да бъде квалифициран като „обжалваем“ по смисъла на член 263 ДФЕС. Напротив, както вече бе подчертано в точка 37 от настоящото решение, от въпросната постоянна практика на Съда следва, че този вид акт по принцип няма задължителен характер. Следователно от това не може да се изведе никакъв полезен довод в подкрепа на позицията на VodafoneZiggo относно правните последици, за които се твърди, че са породени от спорния акт.
- 55 Освен това следва да се отбележи, че задължението на НРО да мотивират позицията си по отношение на забележките, които са им изпратени от Комисията на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива, констатирано от Общия съд по-специално в точка 47 от обжалваното определение и което не е оспорено от VodafoneZiggo в настоящото производство по обжалване, илюстрира — противно на поддържаното от това дружество — липсата на задължително правно действие по смисъла на член 263 ДФЕС, произведено от такива забележки.
- 56 От друга страна, що се отнася до решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика) (C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925), не може да се приеме, че в точка 59 от него Съдът е постановил, че задължението за даден акт да произведе „правна последица“, за да може да бъде предмет на обжалване по силата на член 263 ДФЕС, се отнася до всяко правно действие, независимо от неговото естество, и а това би противоречило на постоянната му практика, припомнена в точки 46 и 47 от настоящото решение относно понятието „обжалваем акт“ по смисъла на член 263 ДФЕС.
- 57 Всъщност в точка 63 от това решение Съдът е констатирал, че „решението от 2015 г., [разглеждано в делото, довело до постановяването на това решение], [...] е прието, за да бъде убедена [Комисията за опазване на живите морски ресурси на Антарктика (Комисията за ОЖМРА)] да установи [защитена морска зона] в морето Уедъл“, в точка 64 от него, че „вземайки решение за представяне [на Комисията за ОЖМРА] на документа за обсъждане от името на Съюза и неговите държави членки, [Комитетът на постоянните представители

(Корепер)] е задължил Комисията да не се отклонява от тази позиция при упражняване на своята компетентност по външно представителство на Съюза“, а в точка 65 от посоченото решение, че „от протокола от заседанието на Корепер [...] следва, че решението [...] е имало за цел да установи окончателно позицията на Съвета и следователно на Съюза във връзка с представянето на документа за обсъждане [...] от името на Съюза и неговите държави членки, а не от името само на Съюза“. Въз основа на тези обстоятелства в точка 66 от посоченото решение Съдът прави извода, че „решението [...] следователно има действително за цел да породи правно действие и поради това е обжалваем акт“.

- 58 Налага се обаче констатацията, че тези последици, свързани с контекста, в който е приет разглежданият по дело C-626/15 акт, с неговото съдържание и с намерението на неговия автор, установяват всички заедно, що се отнася до позицията по същество, която трябва да се приеме от Комисията, задължителния характер на последиците, породени от решението, чиято отмяна се иска.
- 59 Предвид тези обстоятелства изложеното в точки 31 и 32 от настоящото решение оплакване на VodafoneZiggo трябва да се отхвърли.
- 60 Що се отнася, на трето място, до оплакването срещу точка 52 от обжалваното определение, следва да се отбележи, както посочва VodafoneZiggo, че в тази точка Общият съд потвърждава, че „след като законодателят на Съюза изрично е определил правните последици, които желае да имат забележките, отправени съгласно член 7, параграф 3 от Рамковата директива, задължението за лоялно сътрудничество не може да има по-широк обхват, включвайки непредвидени от законодателя правни последици“. Това изречение обаче започва с израза „от друга страна“, като в същата точка Общият съд констатира главно че задължението за лоялно сътрудничество не може да има за резултат отправените от Комисията забележки на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива да придобият задължително правно действие, препращайки в това отношение към точка 40 от решение от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия (C-16/16 P, EU:C:2018:79).
- 61 В точка 40 от това решение обаче Съдът всъщност приема, че принципът на лоялно сътрудничество не може да води до отклоняване от условията за допустимост, изрично предвидени в член 263 ДФЕС. Налага се констатацията, че припомнянето на тази съдебна практика само по себе си е достатъчно, за да се обоснове отхвърлянето от Общия съд на представените му от VodafoneZiggo доводи, че по същество на спорния акт трябва да се признае задължителен правен характер, тъй като според това дружество с оглед на решение от 16 април 2015 г., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej и Telefonía Dialog (C-3/14, EU:C:2015:232), и на съображение 15 от Рамковата директива, НРО не могат да не вземат предвид забележки, отправени от Комисията на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива, без да поемат риска от нарушаване на принципа на лоялно сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 ДЕС.
- 62 Следователно оплакването на VodafoneZiggo, изложено в точка 33 от настоящото решение, трябва да се отхвърли, тъй като оплакванията, насочени срещу мотиви от решение на Общия съд, които са изложени по съображения за изчерпателност, не могат да доведат до неговата отмяна и следователно са неотнормими (решения от 28 юни 2005 г., Dansk Røringindustri и др./Комисия, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02—C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408, т. 148 и от 13 декември 2018 г., Европейски съюз/Gascogne Sack Deutschland и Gascogne, C-138/17 P и C-146/17 P, EU:C:2018:1013, т. 45).
- 63 Що се отнася, на четвърто място, до оплакването, че националната съдебна практика, на която се позовава VodafoneZiggo пред Общия съд, е трябвало да доведе до това Общият съд да констатира, че акт като спорния поражда обвързващи правни последици, е достатъчно да се припомни, както правилно отбелязва Общият съд в точка 53 от обжалваното определение, че

както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държавите членки с оглед на определянето на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза, при което да се отчита не само съдържанието, но и контекстът, в който тя се вписва, и целта, преследвана с правната уредба, от която тя е част (решения от 8 септември 2020 г., Recorded Artists Actors Performers, C-265/19, EU:C:2020:677, т. 46 и цитираната съдебна практика и от 8 октомври 2020 г., Crown Van Gelder, C-360/19, EU:C:2020:805, т. 21).

- 64 VodafoneZiggo обаче не оспорва тази съдебна практика, а само критикува преценката, направена от Общия съд за изчерпателност в точка 53 от обжалваното определение, според която „[в]ъв всеки случай цитираният от [VodafoneZiggo] откъс не позволява да се направи изводът, че според Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) забележките на Комисията произвеждат обвързващи правни последици по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС“. Следователно, дори да се приеме, че четвъртото оплакване е допустимо, то във всички случаи трябва да се отхвърли като неотнормено в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 62 от настоящото решение.
- 65 От изложеното следва, че първата част на първото основание трябва да се отхвърли изцяло.

По втората част от първото основание

– Доводи на страните

- 66 Във втората част на първото си основание VodafoneZiggo твърди, че спорният акт е равнозначен на разрешение на Комисията и следователно поражда обвързващи правни последици. Тъй като актовете, посочени съответно в член 7, параграфи 3 и 4 от Рамковата директива, се изключват взаимно и тъй като по този начин Комисията е изправена пред двоичен избор да издаде или по силата на параграф 4 решение за налагане на вето, или по силата на параграф 3 или на посочения параграф 4 решение за неналагане на вето по отношение на изпратената проектомарка, фактът, че са направени забележки в съответствие с параграф 3, означавал по своята същност приемане на решение да не се налага вето. Следователно поради този двоичен избор решение, прието по силата на параграф 3, каквото е спорният акт, можело да се тълкува само като решение, с което се разрешава проектомарката. В точки 57, 58 и 63 от обжалваното определение Общият съд се е заблудил в това отношение.
- 67 На първо място, не се оспорвало, от една страна, че НРО не може да приеме мярка, ако няма решение на Комисията, взето в съответствие с посочения параграф 3 или 4, с което Комисията приключва процедурата на равнището на Съюза, без да наложи вето, и от друга страна, че след като е приела такова решение, Комисията не може повече да променя позицията си. Следователно, като отправя забележки на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива, Комисията премахвала всякаква възможност за налагане на вето на проектомарката, за която е уведомена от НРО, така че той не бил повече обвързан с правната забрана да приеме мярката, за която е уведомил. Така на този НРО било разрешено да приеме мярката. Макар в хода на процедурата, иницирана на основание член 7 от Рамковата директива на равнището на Съюза, да съществуват два момента, в които Комисията би могла да избере да упражни или не правото си на вето, моментът, в който този избор е направен, бил без значение, тъй като резултатът бил еднакъв и в двата случая, а именно че Комисията разрешава съответната мярка. Никаква друга възможност не била посочена от Общия съд.
- 68 В писмената си реплика VodafoneZiggo добавя, че е неправилен доводът на Комисията, че тя не е длъжна да действа по отношение на проектите от мерки, за които е уведомена в съответствие с член 7 от Рамковата директива, и че участва доброволно в предвидената в този член процедура

по консултиране. Според съображение 15 от Рамковата директива член 7 възлага на тази институция особена отговорност, за да гарантира, че решенията на национално равнище не противоречат на целите на единния пазар или на други цели от Договора за функционирането на ЕС — задача, която се подчертава и в съображение 19 от Директива 2009/140. Следователно този довод не отговарял на системата, предвидена в Рамковата директива, а оттам и на задължението за лоялно сътрудничество, с което е обвързана посочената институция по силата на член 4, параграф 3 ДЕС.

- 69 Във всеки случай всяко хипотетично бездействие на Комисията означавало решение да не се упражнява правото на вето, предоставено от Рамковата директива, което подлежало на обжалване. Заедно с това, тъй като практиката да се остави да изтече срокът от един месец, предвиден в член 7, параграф 3 от Рамковата директива, е друго средство за отмяна на задължението за *standstill*, обвързващо НРО, тази практика също имала характера и действието на одобрение. Освен това било погрешно да се твърди, че НРО разполагат с „пълната власт“ да приемат своите проекти от мерки. Те били най-малкото длъжни да изчакат изтичането на този срок. Самото съществуване на този член 7 и на правомощията, които той предвижда за Комисията, вече представлявало ограничение на правомощията на НРО.
- 70 На второ място, от гледна точка на даден НРО било очевидно, че Комисията трябва да разреши мерките, тъй като член 7 от Рамковата директива предвижда, че НРО нямат право да приемат мерките си, без преди това да уведомят Комисията, и че тези мерки не могат да се приемат, докато са предмет на разследване от страна на тази институция. Съществували само две хипотези, в които НРО може да приеме мярката, за която е уведомило, като всяка от тях зависела изцяло от факта, че Комисията решава да не упражни правото си на вето, независимо дали това решение е прието на основание на параграф 3 или на параграф 4 от член 7. Освен това практиката показвала, че всички решения, които в крайна сметка са приети от НРО, са такива, за които Комисията е била уведомена и не е наложила вето, докато всички решения, за които е била уведомена и за които е наложила вето, са били изменени или изоставени от НРО. Това доказвало, че от гледна точка на НРО е необходимо разрешение от Комисията.
- 71 Комисията поддържа, че тази част е неоснователна.

– Съображения на Съда

- 72 Що се отнася, на първо място, до първото оплакване от настоящата част, следва да се отбележи, че в точка 57 от обжалваното определение Общият съд е посочил, че „макар да е вярно, че предаването на забележки и започването на втората фаза на европейската процедура по консултиране представляват алтернатива, не става въпрос, противно на поддържаното от [VodafoneZiggo], за двоичен избор между това да не се налага вето или да се наложи вето върху проекта от мерки, съобщен от НРО“. В точка 58 от него той добавя, че „фактът, че Комисията не упражнява правото си на вето, е равнозначен на неприемането на решение, така че това положение не поражда никакво обвързващо правно действие“. В точка 63 от определението той прави извода, че „[спорният] акт не представлява разрешение, което би позволило АСМ да приеме проекта си от мерки и поради тази причина би произвело обвързващи правни последици“.
- 73 В това отношение следва още да се отбележи, че Общият съд основава този извод и на констатацията в точка 59 от обжалваното определение, че „съответният НРО е оправомощен пряко по силата на разпоредбите на Рамковата директива“, и че „тяхното упражняване не изисква никакво разрешение от страна на Комисията“, както и на констатацията в точка 62 от това определение, че „безспорно европейската процедура по консултиране е задължителен етап в процеса на приемане на мерките, които попадат в приложното поле [по-специално] на член[...] 15 или 16 от Рамковата директива, [...] и които засягат търговията между държавите

членки“, но че „[т]ази констатация [...] не е достатъчна, за да се признаят обвързващи правни последици за забележките, отправени на основание на член 7, параграф 3 от Рамковата директива[, тъй като] евентуално нарушение на този задължителен етап би имало различни последици[, като] иск за неизпълнение на задължения пред съда на Съюза или [...] обжалване на приетите от НРО мерки пред националния съд“.

- 74 С първото оплакване по същество VodafoneZiggo поддържа, че в тези точки от обжалваното определение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е приел, че отправянето от Комисията до даден НРО на забележки на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива е равнозначно на неприемане на решение за налагане на вето по отношение на проектомарката, за която той е уведомил, като предвиденото в параграф 5, буква а) от този член, и следователно е равносилно на решение за разрешаване на проектомарката, пораждащо обвързващи правни последици, при положение че Комисията е длъжна все пак непременно да приеме акт на основание параграф 3 или параграф 5, буква а) от посочения член 7, за да приключи висящата пред нея процедура и да позволи по този начин на НРО да приеме разглежданата марка.
- 75 За да се прецени основателността на това оплакване, следва да се започне с проверката дали предпоставката, на която то се основава, а именно че НРО не може да приеме проектомарката, която е предоставил на Комисията, на ОЕРЕС и на НРО на другите държави членки в приложение на процедурата, предвидена в член 7 от Рамковата директива, ако няма разрешение в този смисъл от страна на Комисията, е правилна. В това отношение следва да се констатира, че този прочит на Рамковата директива, защитаван от VodafoneZiggo, означава, че Комисията трябва непременно да предприеме действия, след като бъде уведомена на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива. Следователно трябва да се придържаме към предвиденото в този член, който има за цел консолидирането на вътрешния пазар на електронните съобщения.
- 76 В това отношение следва да се отбележи, че от разпоредбите на член 7 от Рамковата директива следва, от една страна, че процедурата, установена в този член, не представлява, както твърди VodafoneZiggo, съчетание от две отделни процедури, едната, която протича на национално равнище, а другата — на равнището на Съюза, а една-единствена процедура за консултация и сътрудничество, която освен това протича не само между отделния НРО, който е уведомил за проектомарката, и Комисията, а между този НРО, Комисията, както и НРО на другите държави членки и ОЕРЕС. Освен това от член 7 следва, че тази процедура започва с предоставянето от страна на НРО на проектомарка, отговаряща на критериите, предвидени в параграф 3, букви а) и б) от този член, и че приключва или с приемането на проектомарката, за която е било първоначално уведомено, или с приемането на изменена проектомарка — която в този случай ще трябва преди това отново да бъде предмет на националния механизъм за консултация и прозрачност, предвиден в член 6 от Рамковата директива, а след това за нея да бъде уведомено, както е предвидено в член 7, параграф 3 — или с оттеглянето на проекта, като всяко от тези решения е от изключителната компетентност на съответния НРО.
- 77 От това следва също и преди всичко, че както правилно констатира Общият съд в точка 62 от обжалваното определение, когато възнамерява да приеме марка, отговаряща на критериите, посочени в член 7, параграф 3, букви а) и б) от Рамковата директива, даден НРО трябва да приложи процедурата, установена в член 7, като от параграф 3 във връзка с параграф 7 от посочения член 7 се установява недвусмислено, че Комисията не е длъжна във всеки конкретен случай да изпрати забележки на НРО на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива и че ако Комисията не изпрати забележки след изтичането на срока от един месец, предвиден в параграф 3, съответният НРО може основателно да приеме разглежданата проектомарка.

- 78 Следователно, противно на поддържаното от VodafoneZiggo, Рамковата директива не установява, че НРО не са оправомощени да приемат проекта от мерки, за който са уведомили, докато Комисията не изрази становище на основание на последната разпоредба и че следователно Комисията е длъжна да реагира, когато е уведомена от НРО в съответствие с тази разпоредба.
- 79 От друга страна, най-напред следва да се отбележи, че нито съображение 15 от Рамковата директива, нито съображение 19 от Директива 2009/140 позволяват да се приеме, че независимо от липсата на разпоредба в този смисъл в Рамковата директива, Комисията е длъжна да предприеме действия съгласно член 7, параграф 3 от Рамковата директива.
- 80 От това следва, че не може да се установи никакво противоречие с принципа на лоялно сътрудничество.
- 81 По-нататък, що се отнася до твърдението, че сам по себе си фактът, че Комисията е оставила да изтече срокът, предвиден в член 7, параграф 3 от Рамковата директива, без да изпрати забележки, вече бил равнозначен на разрешение за НРО да приеме разглежданата проектомярка, е достатъчно да се отбележи, че то също се основава на предпоставката, че разрешение на Комисията е необходимо, за да може НРО да приеме разглежданата проектомярка, която предпоставка не се подкрепя от Рамковата директива.
- 82 Накрая, що се отнася до довода, че самото наличие на установената в член 7 от Рамковата директива процедура ограничава правомощията на НРО, е достатъчно да се констатира, че във всеки случай от довода не може да се установи допуснатата от Общия съд грешка при прилагане на правото, що се отнася до преценката му за съответните роли и правомощия, предоставени от тази разпоредба на НРО и на Комисията, а следователно и относно извода му, че писмо със забележки, изпратено от Комисията на НРО на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива, не представлява разрешение за разглежданата проектомярка.
- 83 Тъй като първото оплакване от втората част на първото основание почива на погрешна предпоставка, то трябва да се отхвърли като неоснователно.
- 84 На второ място, доколкото с оплакването си, изложено в точка 70 от настоящото решение, VodafoneZiggo поддържа, че във всеки случай от гледна точка на НРО е очевидно, че Комисията трябва да разреши проектите от мерки, така че забележките, изпратени на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива, да произведат на практика обвързващи правни последици на решение за предоставяне на разрешение, следва да се отбележи, че това оплакване, подобно на първото, противоречи на естеството на процедурата, установена в този член 7, която, както следва от анализа на първото оплакване от първата част, не представлява процедура за предоставяне на разрешение.
- 85 Освен това практиката, на която се позовава VodafoneZiggo, съответства единствено на спазването от НРО на сроковете и правилата, предвидени в член 7 от Рамковата директива, и следователно не установява никакво задължение от страна на Комисията да предприеме действия на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива или да разреши проектомярка, за която е била уведомена.
- 86 Ето защо второто оплакване също е неоснователно, а следователно втората част на първото основание трябва да се отхвърли.

По третата част от първото основание

– Доводи на страните

- 87 В третата част на първото си основание VodafoneZiggo твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, квалифицирайки спорния акт като „подготвителен“. Най-напред, противно на постановеното в точки 107 и 108 от обжалваното определение, съществували две отделни административни производства, а именно едно на равнището на Съюза, което започва с уведомяване в съответствие с член 7, параграф 3 от Рамковата директива и завършва с приемането на решение от Комисията в съответствие с параграф 3 или 4 от същия член, и едно на национално равнище, което се урежда от националното право. Въпреки че според VodafoneZiggo приключването на административното производство на равнището на Съюза е правно необходимо, за да продължи националното производство, това производство на равнището на Съюза всъщност било отделно от производството на национално равнище. Всъщност тези две производства се уреждали от различни права, основните участници били различни и актът, с който приключва производството на равнището на Съюза, представлявал окончателната позиция на Комисията като основен участник в производството на равнището на Съюза. Следователно критерият, произтичащ от решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия (60/81, EU:C:1981:264), и от 22 юни 2000 г., Нидерландия/Комисия (C-147/96, EU:C:2000:335), бил изпълнен, тъй като, като отказва да проведе разследване по втората фаза в съответствие с параграф 4, Комисията приела окончателна позиция, с която приключва производството на равнището на Съюза и разрешава АСМ да продължи производството по приемане на мярката.
- 88 По-нататък, точки 109 и 111 от обжалваното определение били погрешни от правна гледна точка, тъй като в тях Общият съд приел, че приложимата правна уредба няма за цел да установи разделение на две правомощия, а е утвърдила изключителното правомощие на НРО да вземат решения, което е ограничено само от правото на вето на Комисията. Това право на вето гарантирало, че Комисията може да упражнява контрол върху всяко определяне на пазара и върху всяка процедура за анализ на пазара, посочена в членове 15 и 16 от Рамковата директива. При това положение НРО разполагали с ограничено правомощие за вземане на решения, тъй като трябва да изготвят мерките си така, че да не бъдат предмет на такова вето. Въпросът дали Комисията е упражнила правомощието си да наложи вето не бил релевантен в случая, тъй като самото съществуване на това правомощие води до разделяне на две правомощия и до обособяване на две административни производства.
- 89 Накрая, в точка 112 от обжалваното определение Общият съд неправилно приел, че ефективността на предвидения в Рамковата директива процес на вземане на решения предполага по необходимост един-единствен съдебен контрол, упражняван само когато са приети предвидените от НРО мерки. Недопустимостта на жалбата за отмяна, подадена срещу писмо със забележки на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива, възпрепятствала всякакъв съдебен контрол. Всъщност, както било доказано в рамките на третото основание, тъй като решението на Комисията да не упражни своето вето не подлежи на съдебен контрол, това решение можело просто да не бъде разгледано, което накърнявало преследваната от Общия съд цел, доколкото по този начин процесът на вземане на решения става по-малко ефективен.
- 90 Комисията изтъква, че тази част е неоснователна.

– Съображения на Съда

- 91 Що се отнася до първото и второто оплакване от настоящата част, насочени срещу точки 107—109 и 111 от обжалваното определение, следва да се констатира, че VodafoneZiggo ги основава на предпоставката, че установената в член 7 от Рамковата директива процедура се

подразделя на две отделни административни производства, едното от които е процедура по издаване на разрешение за проектомярката, за която е уведомено, която процедура се извършва на равнището на Съюза и се контролира от Комисията.

- 92 От анализа на втората част на настоящото основание обаче следва, че тази предпоставка е погрешна.
- 93 Що се отнася до третото оплакване от настоящата част, с което VodafoneZiggo критикува точка 112 от обжалваното определение, следва да се констатира, че в подкрепа на това оплакване VodafoneZiggo препраща към доводите, които е изложило в третото основание на жалбата си.
- 94 С оглед на изложеното по-горе първите две оплаквания от настоящата част следва да се отхвърлят като неоснователни, а що се отнася до третото оплакване от нея — да се препрати към анализа в точки 136—154 от настоящото решение.

По четвъртата част от първото основание

– Доводи на страните

- 95 В четвъртата част на първото си основание VodafoneZiggo твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като в точка 88 от обжалваното определение се е отклонил от дадената от Комисията квалификация на спорния акт, посочвайки, че използването на думата „решение“ в заглавието на предмета на спорния акт е неуместно. Този акт бил предназначен, представен и утвърден, за да бъде решение и следователно за да породи правни последици, както следвало от заглавието му и от кода за документа „С“. Като изменил дадената от самата институция квалификация на позиция, която тя приема, Общият съд превишил правомощията си в областта на съдебния контрол. Поддържаният от Комисията публичен регистър на документите относно членове 7 и 7а от Рамковата директива разкривал освен това, че Комисията трайно квалифицирала като „решения“ писмата, изпратени на основание член 7, параграф 3. Във всеки случай, тъй като нищо не указва, че Комисията е сметнала, че използването на думата „решение“ е неподходящо, само това обстоятелство трябвало да е релевантно, за да се прецени какви са били намеренията ѝ относно правните последици на спорния акт.
- 96 Комисията поддържа, че тази част трябва да се отхвърли като неоснователна.

– Съображения на Съда

- 97 Според постоянната практика на Съда, за да се определи дали даден акт представлява „обжалваем акт“ по смисъла на член 263 ДФЕС, е уместно придържане към самата същност на този акт, като формата, в която е приет, по принцип е без значение в това отношение. Ето защо за квалифицирането на съответния акт по принцип е без значение дали той отговаря на някои формални изисквания или дали е означен или не като „решение“ (вж. в този смисъл решения от 17 юли 2008 г., Athinaiki Techniki/Комисия, C-521/06 P, EU:C:2008:422, т. 43 и 44 и цитираната съдебна практика, и от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия, C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 47).
- 98 За разлика от това според вече посочената в точки 46 и 47 от настоящото решение съдебна практика за обжалваеми актове по смисъла на член 263 ДФЕС се смятат всички разпоредби, приети от институциите на Съюза, независимо от тяхната форма, които имат за цел да породят задължителни правни последици, като тези последици трябва да се преценяват в зависимост от

обективни критерии, като например съдържанието на разглеждания акт, а при необходимост се вземат предвид контекстът на приемането му, както и правомощията на институцията, която го е издала.

99 В случая, както посочва VodafoneZiggo, в точка 88 от обжалваното определение Общият съд действително отбелязва, че думата „решение“ е използвана „в заглавието на предмета на спорния акт“, като същевременно приема, че става въпрос за „неуместна употреба на тази дума“. От припомнената в предходната точка от настоящото решение съдебна практика обаче следва, че заглавието — което впрочем се съдържа, както отбелязва Общият съд в същата точка, единствено в предмета на спорния акт, в който освен това се уточнява, че става въпрос за „забележки по силата на член 7, параграф 3 от [Рамковата директива]“ — не е определящо, за да се прецени дали спорният акт може да се квалифицира като „обжалваем акт“ по смисъла на член 263 ДФЕС. Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, когато в анализа си на съдържанието на спорния акт, направен в точки 86—105 от обжалваното определение, по същество е отхвърлил думата, употребена в заглавието на предмета на този акт, и е отдал предимство на неговата същност, за да обоснове извода си, че посоченият акт не поражда задължителни правни последици.

100 Следователно четвъртата част на първото основание трябва да бъде отхвърлена.

По петата част от първото основание

– Доводи на страните

101 В петата част на първото си основание VodafoneZiggo изтъква, че в точка 104 от обжалваното определение Общият съд не е обосновал твърдението си, че предметът на спорния акт е „ирелевантен по отношение на правните последици“. За да се определи дали даден акт произвежда правни последици, следвало по-специално да се разгледат същността и съдържанието му. Разрешаването на мярка, която безспорно противоречи на приложимата правна уредба, като обмисляната от АСМ в случая, обаче имало ясни правни последици, повече отколкото в случай на мярка с не толкова съществено съдържание като разглежданата в делото, по което е постановено определението на Общия съд от 12 декември 2007 г., Vodafone España и Vodafone Group/Комисия (Т-109/06, ЕУ:Т:2007:384).

102 Комисията посочва, че тази част е неоснователна.

– Съображения на Съда

103 В точка 104 от обжалваното определение Общият съд посочва, че „[н]а трето място и във всеки случай следва да се отбележи, че разликите в предмета на направените от Комисията коментари и наличието на различия по отношение на насочващите документи, изтъкнати от [VodafoneZiggo], са ирелевантни по отношение на правните последици на забележки, предадени на НРО в приложение на член 7, параграф 3 от Рамковата директива“.

104 Тази точка се вписва в частта от обжалваното определение, развита в точки 97—105 от него, в която Общият съд се е произнесъл по доводите, изтъкнати от VodafoneZiggo, за да се изключи в случая прилагането на изводите, направени въз основа на определение от 12 декември 2007 г., Vodafone España и Vodafone Group/Комисия (Т-109/06, ЕУ:Т:2007:384).

105 С последното определение Общият съд отхвърля като недопустима жалба за отмяна на решението, за което се твърди, че се съдържа в писмо на Комисията, изпратено на НРО на основание член 7, параграф 3 от Директива 2002/21 — разпоредба, която по същество е

възпроизведена в член 7, параграф 3 от Рамковата директива. Както следва от точка 98 от обжалваното определение, в този смисъл VodafoneZiggo е поддържало по-специално че съдържащите се в това писмо забележки относно икономическия анализ на значителната пазарна мощ са представлявали по-малко съществени резерви по проектомарката, за която е уведомил съответният НРО по това дело, отколкото отправените в случая забележки относно определянето на пазара и корективните мерки, предвидени от АСМ. Според VodafoneZiggo тези разлики по отношение на предмета на забележките, отправени от Комисията в съответните актове, оправдават разграничаването на настоящото дело от делото, по което е постановено това определение от 12 декември 2007 г., Vodafone España и Vodafone Group/Комисия (Т-109/06, ЕУ:Т:2007:384).

- 106 Така от цялостния прочит на обжалваното определение следва, че в точка 104 от него Общият съд не е потвърдил, че същността или съдържанието на спорния акт може да не се вземе предвид, когато става въпрос да се преценят евентуалните задължителни правни последици, а просто е констатирал, че фактът, че отправените в него забележки се отнасят до въпрос, различен от този, до който се отнасят забележките, съдържащи се в писмото, разглеждано в делото, по което е постановено определението от 12 декември 2007 г., Vodafone España и Vodafone Group/Комисия (Т-109/06, ЕУ:Т:2007:384), е ирелевантен в този смисъл, като освен това съдържанието и същността на спорния акт са разгледани в точки 88—105 от обжалваното определение.
- 107 Тъй като тази пета част се основава следователно на неправилен прочит на обжалваното определение, тя трябва да се отхвърли като неоснователна. Следователно първото основание трябва да се отхвърли в неговата цялост.

По второто основание

Доводи на страните

- 108 С второто си основание, което се състои от две части, VodafoneZiggo поддържа, че Общият съд е допуснал процесуално нарушение, като не е отговорил на доводи, които са определящи за изхода на спора, тъй като според него те доказват обжалваемия характер на спорния акт по смисъла на член 263 ДФЕС.
- 109 На първо място, Общият съд не отговорил на довода му, че с този акт VodafoneZiggo е било лишено от възможността ОЕРЕС да отправи забележки в хода на разследването по член 7, параграф 4 от Рамковата директива, в което този орган играел значителна, допълнителна и различна роля от тази, която имал в рамките на параграф 3 от този член, което предполагало притежаването на процесуални права, които трябва да бъдат защитени. В точка 75 от обжалваното определение Общият съд само посочил, че такова разследване не е необходимо, за да може ОЕРЕС да изрази позицията си. Поддържаният пред Общия съд довод обаче бил, че макар ОЕРЕС да не е длъжен да отправи забележки в приложение на член 7, параграф 4, това обстоятелство е ирелевантно, тъй като въпросното процесуално право вече е засегнато, когато ОЕРЕС е лишено ab initio от всякаква възможност да отправи забележки в приложение на тази разпоредба, какъвто бил случаят, когато Комисията приеме акт по силата на параграф 3 от посочения член.
- 110 На второ място, Общият съд не отговорил на довода, че изслушването на национално равнище или в хода на първата фаза на производството на равнището на Съюза не може да поправи факта, че спорният акт прекратява възможността за изслушване в хода на разследване, проведено в съответствие с член 7, параграф 4 от Рамковата директива. В точка 68 от обжалваното определение Общият съд посочил, че е проведена национална процедура за

консултация и че тази на равнището на Съюза се отнася изключително до отношенията между, от една страна, съответния НРО, и от друга страна, Комисията, другите НРО и ОЕРЕС. В точка 69 от обжалваното определение обаче той признал постоянната практика на Комисията, състояща се в приканване на заинтересованите страни да представят своите забележки, въпреки че Рамковата директива не я налага. Освен това всяка от тези възможности можела да доведе до различен изход от процедурата за консултация на равнището на Съюза. Обжалваното определение запазвало мълчание по този въпрос. Изслушването на по-късен етап, например при обжалването по член 4 от Рамковата директива или в рамките на нова процедура за консултация, както предлагал Общият съд в точки 70 и 71 от обжалваното определение, можело да не се осъществи своевременно, така че да позволи правата на заинтересованите страни да бъдат защитени.

111 Комисията изтъква, че второто посочено основание трябва да се отхвърли по същество.

Съображения на Съда

112 Тъй като VodafoneZiggo критикува Общия съд, че не е отговорил на представените пред него два довода, следва да се констатира, че с второто основание VodafoneZiggo упреква Общия съд, че не е изпълнил задължението си да мотивира обжалваното определение.

113 Според постоянната съдебна практика мотивите на съдебното решение или на определението трябва да излагат по ясен и недвусмислен начин съображенията на Общия съд, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетото решение, а на Съда — да упражни своя контрол (решения от 8 май 2013 г., Eni/Комисия, C-508/11 P, EU:C:2013:289, т. 74 и цитираната съдебна практика и от 13 декември 2018 г., Европейски съюз/Kendrion, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, т. 80). Задължението за мотивиране на Общия съд обаче не го задължава да направи изложение, което да следва изчерпателно и едно по едно всички разсъждения на страните по спора, като то може да бъде имплицитно, при условие че позволява на заинтересованите лица да се запознаят с причините, поради които Общият съд не е уважил доводите им, а на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя контрол (решения от 7 януари 2004 г., Aalborg Portland и др./Комисия, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P и C-219/00 P, EU:C:2004:6, т. 372 и от 11 септември 2014 г., MasterCard и др./Комисия, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, т. 189).

114 В случая, що се отнася, на първо място, до доводите, изложени в точка 109 от настоящото решение, Общият съд посочва в точка 75 от обжалваното определение, че „[п]ърво, [...] започването на втората фаза на европейската процедура по консултиране не е необходимо, за да се даде възможност на ОЕРЕС да изрази позицията си по проекта от мерки, тъй като съгласно член 7, параграф 3 от Рамковата директива този орган може да отправи забележките си до съответния НРО още в първата фаза в рамките на същия едномесечен срок, който се прилага както за НРО, така и за Комисията“.

115 Това обаче не е единствената точка от обжалваното определение, която се отнася до доводите, представени от VodafoneZiggo пред Общия съд във връзка с твърдяната релевантност на ролята на ОЕРЕС в рамките на член 7 от Рамковата директива, за да се прецени допустима ли е жалбата му, както показва използването на думата „първо“ в началото на точката. Всъщност тези доводи са разгледани от Общия съд в точки 74—79 от обжалваното определение.

116 Така в точка 74 от обжалваното определение Общият съд приема, че „ОЕРЕС безспорно може [...] да участва във втората фаза на европейската процедура по консултиране на основание член 7, параграф 5 [...] от Рамковата директива[; т]ова обстоятелство обаче не означава, че са налице процесуални права на [VodafoneZiggo], които трябва да бъдат защитени в рамките на производството по обжалване по член 263 ДФЕС“.

- 117 В подкрепа на това съображение, освен констатацията в точка 75 от това определение, в точка 76 от него Общият съд отбелязва, че „[в]торо, направеното от [VodafoneZiggo] разграничение между забележките, които ОЕРЕС може да отправи по проект от мерки в рамките на първата фаза на европейската процедура по консултиране, и становището, което този орган може да издаде в рамките на втората фаза на европейската процедура по консултиране в съответствие с член 7, параграф 5 от Рамковата директива, е неотнормимо“.
- 118 В това отношение в точка 77 от посоченото определение Общият съд уточнява, че „становището на ОЕРЕС във втората фаза на европейската процедура по консултиране безспорно се отнася до акта на Комисията за започване на втората фаза на европейската процедура по консултиране и до изразените в него резерви, а не само до проекта от мерки, какъвто е случаят в първата фаза[; т]ези две размени обаче се отнасят в крайна сметка до проекта от мерките, предоставен от съответния НРО“.
- 119 В точка 78 от него той добавя, че „[п]о същата причина не е от особено значение, че съгласно член 7, параграф 5 от Рамковата директива Комисията следва да отчита „в максимална степен“ становището на ОЕРЕС“ и че „[о]т друга страна, това изискване не е релевантно, тъй като Комисията като цяло трябва да отчита „в най-висока степен всяко становище, препоръка, насока, консултативна помощ или най-добра регулаторна практика, приети от ОЕРЕС“, в съответствие с член 3, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1211/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година за създаване на [Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС)] и на Служба (ОВ L 337, 2009 г., стр. 1)“. От това в същата точка 78 той прави извода, че „[т]ака, доколкото ОЕРЕС би отправил забележки преди Комисията в рамките на първата фаза на европейската процедура по консултиране, тя във всички случаи следва да ги отчете в максимална степен“.
- 120 Накрая, в точка 79 от обжалваното определение Общият съд отбелязва, че „[т]рето, участието в рамките на втората фаза на европейската процедура по консултиране на ОЕРЕС — институционален орган, който е различен от заинтересованите страни, не е от значение по отношение на защитата на твърдени процесуални права на жалбоподателя“.
- 121 По този начин обаче, и по-специално с изложените в точки 76—78 от обжалваното определение съображения, Общият съд имплицитно, но несъмнено е отхвърлил доводите на VodafoneZiggo, според които фактът, че то е лишено от възможността ОЕРЕС да отправи забележки на основание член 7, параграф 4 от Рамковата директива, позволява да се установи нарушение на съществуващите процесуални права, което съдът на Съюза трябва да защитава.
- 122 Всъщност, след като според тези точки от обжалваното определение евентуалното участие на ОЕРЕС във фазата на процедурата, предвидена в член 7, параграф 4 от Рамковата директива, не представлява съществена разлика спрямо евентуалното участие на този орган, предвидено в параграф 3 от този член, от това непременно следва, че тези доводи са отхвърлени, тъй като според Общия съд никаква „допълнителна полза“ не може да бъде предоставена на страна, заинтересована от участието на ОЕРЕС в евентуална втора хипотеза, при положение че във всички случаи това участие не би се различавало по същността си и по резултатите си от участието, предвидено в член 7, параграф 3 от Рамковата директива.
- 123 Следователно твърдяното нарушение на задължението за мотивиране, изложено в точка 109 от настоящото решение, не е доказано.
- 124 Що се отнася, на второ място, до доводите, изложени в точка 110 от настоящото решение, следва да се констатира, че в точка 68 от обжалваното определение Общият съд отбелязва, че „европейската процедура по консултиране, както е замислена в Рамковата директива, независимо дали става въпрос за първата или за втората фаза, се отнася изключително до

отношенията между съответния НРО, от една страна, и Комисията, другите НРО и ОЕРЕС, от друга страна, тъй като Рамковата директива мълчи по отношение на евентуално участие на заинтересованите страни на равнището на Съюза“.

- 125 В точка 69 от това определение обаче Общият съд не е признал, както поддържа VodafoneZiggo, трайна практика на Комисията, състояща се в приканване на заинтересованите страни да представят забележките си, но посочва, че „дори Комисията да има практиката, [...], да приканва заинтересованите страни да представят своите забележки, нито една от разпоредбите на Рамковата директива не ѝ налага да организира консултация със заинтересованите страни на равнището на Съюза, като [Комисията] може да се запознае със забележките на заинтересованите страни, получени на национално равнище в хода на обществената консултация, която предхожда европейската процедура по консултиране“.
- 126 В това отношение в точка 70 от посоченото определение той уточнява, че „когато Рамковата директива предвижда допълнително участие на заинтересованите страни, член 7, параграф 6 [...] от Рамковата директива предвижда [...], че съответният НРО организира нова обществена консултация на национално равнище, при това в съответствие с член 6 от Рамковата директива“. Освен това в точки 71 и 72 от него Общият съд отбелязва, че „[в] правната рамка, установена от Рамковата директива, мерките, които засягат интересите на предприятията, извършващи дейност в сектора на електронните съобщения, се приемат от НРО на национално равнище, а не от Комисията и [...] трябва да бъдат предмет на ефективни правни средства за защита на национално равнище“, като по този начин процесуалните права на заинтересованите страни могат да бъдат защитени пред националните юрисдикции.
- 127 Предвид изложените по-горе обстоятелства не може да се приеме, че Общият съд не е изпълнил задължението си да мотивира отхвърлянето на довода, изтъкнат от VodafoneZiggo, че изслушването му в рамките на член 6, член 7, параграф 3 или член 4 от Рамковата директива не може да санира невъзможността за изслушването му в рамките на член 7, параграф 4 от нея.
- 128 Всъщност, тъй като Общият съд не е признал, че посочената от VodafoneZiggo практика е доказана, тъй като тя е предвидена само хипотетично, и след като, от друга страна, е констатирал, че Рамковата директива не предвижда възможност заинтересованите страни да бъдат изслушани в рамките на процедурата за консултации и сътрудничество между НРО, Комисията и ОЕРЕС, предвидена в член 7 от нея, отхвърлянето на този довод непременно следва от това, че след като липсва каквото и да е право в този смисъл, предвидено в член 7, не може да става въпрос за нарушаването му с приемането на спорния акт. Поради това Общият съд не е трябвало изрично да се произнася по него.
- 129 Следователно твърдението за нарушение на задължението за мотивиране, изложено в точка 110 от настоящото решение, също не е доказано и след като нито една от двете части на настоящото основание не е основателна, последното трябва да се отхвърли.

По третото основание

Доводи на страните

- 130 С третото си основание VodafoneZiggo твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че основното му право на ефективна съдебна защита не е било нарушено поради обявяването на жалбата му за недопустима, въпреки че тълкуването на Рамковата директива, дадено от Общия съд в обжалваното определение, създава конфликт между нея и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

- 131 Първо, предвидените в Договора за функционирането на ЕС условия за допустимост трябвало да се тълкуват според практиката на Съда в светлината на основното право на ефективна съдебна защита. Общият съд обаче се ограничил да посочи в точка 114 от обжалваното определение, че правото на ефективни правни средства за защита не може да доведе до отхвърляне на предвидените в член 263 ДФЕС условия за допустимост, без да обясни как съвместява констатацията си за недопустимост с тази съдебна практика.
- 132 Второ, противно на постановеното от Общия съд в точки 115 и 116 от обжалваното определение, възможността VodafoneZiggo да сезира национална юрисдикция, която от своя страна може да сезира Съда с преюдициално запитване, в случая не можела да поправи липсата на ефективна съдебна защита на равнището на Съюза. Подобна юрисдикция не била компетентна да се произнесе по спорния акт и освен това не било очевидно, че тя ще отпрати запитване до Съда относно валидността на такъв акт, нито че подобно запитване ще е допустимо.
- 133 Трето, посочената от Общия съд в точка 117 от обжалваното определение възможност да се подаде жалба срещу решение на Комисията, с което се налага вето на национална мярка, не отговаряла на въпроса дали основните права на VodafoneZiggo са нарушени, когато акт на Комисията, приет в приложение на член 7, параграф 3 от Рамковата директива, не може да бъде обжалван на основание член 263 ДФЕС.
- 134 Четвърто, подаването на жалба пред национална юрисдикция срещу решението на АСМ не позволявало да се отстрани незаконосъобразността на спорния акт. За разлика от това, ако този спор се остави само на националните съдилища, това утежнявало нарушението на правото на VodafoneZiggo на ефективни правни средства за защита. Като приел в точки 118 и 119 от обжалваното определение, че такава юрисдикция може да сезира Съда с преюдициално запитване, Общият съд не взел предвид довода на VodafoneZiggo, че значителната тежест, която се придава на акт на Комисията в рамките на национални производства, може да повлияе на изхода от националния спор, както и на решението на тази юрисдикция да сезира или не Съда с преюдициално запитване. Освен това, като е приел в същата точка 118, че преценката на националните юрисдикции не може да придаде на акт, приет от институцията на Съюза, задължителни правни последици, каквито правото на Съюза не му признава, Общият съд отново е пренебрегнал факта, че условието дали са налице задължителни правни последици трябва да се тълкува в светлината на основните права на VodafoneZiggo.
- 135 Комисията поддържа, че това основание трябва да се отхвърли по същество.

Съображения на Съда

- 136 Доколкото с третото основание, както и по същество с третото оплакване от третата част на първото основание, VodafoneZiggo твърди, на първо място, че Общият съд не е разтълкувал Рамковата директива и следователно е пропуснал да направи преценка допустима ли е жалбата му в светлината на основното му право на ефективен съдебен контрол, гарантирано от член 47 от Хартата, като по този начин е нарушил този член, следва да се припомни, че посоченият член 47 няма за цел да променя предвидената в Договорите система за съдебен контрол, и по-специално правилата, свързани с допустимостта на исковете или жалбите, подадени пряко пред юрисдикцията на Съюза, както е видно и от разясненията относно този член 47, които съгласно член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при нейното тълкуване (решения от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 43 и цитираната съдебна практика и от 25 октомври 2017 г., Румъния/Комисия, C-599/15 P, EU:C:2017:801, т. 68 и цитираната съдебна практика).

- 137 Така, както Общият съд правилно е припомнил в точка 114 от обжалваното определение, ако условията за допустимост, предвидени в член 263 ДФЕС, трябва да бъдат тълкувани в светлината на основното право на ефективна съдебна защита, този прочит не може да доведе до отхвърляне на условията, изрично предвидени в Договора за функционирането на ЕС (вж. в този смисъл решения от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 44 и цитираната съдебна практика и от 13 март 2018 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия, C-244/16 P, EU:C:2018:177, т. 101).
- 138 Следователно тълкуването на понятието „обжалваем акт“ по смисъла на член 263 ДФЕС от гледна точка на член 47 от Хартата не може да води до пренебрегването на това условие, без да се превишат правомощията, възложени от Договора за функционирането на ЕС на съдилищата на Съюза (вж. в този смисъл решения от 25 октомври 2017 г., Румъния/Комисия, C-599/15 P, EU:C:2017:801, т. 68 и цитираната съдебна практика и от 9 юли 2020 г., Чешка република/Комисия, C-575/18 P, EU:C:2020:530, т. 52).
- 139 Точно такъв обаче би бил случаят, ако на жалбоподател като VodafoneZiggo се разреши да подаде жалба за отмяна на акт, който не представлява обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС, тъй като предвид контекста, в който е приет, неговото съдържание и подготвителния му характер той не произвежда задължителни правни последици, както по същество приема Общият съд в точки 28—112 от обжалваното определение, чиято основателност от правна гледна точка VodafoneZiggo нито е оспорило в рамките на настоящата жалба, нито е успяло да докаже, че те са неправилни от правна гледна точка.
- 140 Освен това от обжалваното определение следва, че противно на твърдяното от VodafoneZiggo, Общият съд добре е обяснил защо констатацията му, че жалбата на това дружество трябва да се отхвърли като недопустима, е съвместима с правото на ефективна съдебна защита, гарантирано в член 47 от Хартата.
- 141 Всъщност в точка 115 от това определение Общият съд отбелязва, че член 4 от Рамковата директива задължава държавите членки да установят механизъм за обжалване на решенията на НРО, органирайки по този начин цялостна система за съдебна защита, което впрочем Съдът вече е констатирал (вж. в този смисъл решение от 22 януари 2015 г., T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, т. 33 и 34 и цитираната съдебна практика). В това отношение той уточнява, от една страна, в точка 116 от посоченото определение, че когато, както в конкретния случай, ролята на Комисията се ограничава до предоставянето на забележки в приложение на член 7, параграф 3 от Рамковата директива, което по принцип води до приемането на решение от съответния НРО, право на обжалване на това решение е налице пред съответната национална юрисдикция, която в този случай може в съответствие с член 267 ДФЕС да постави преюдициални въпроси на Съда относно правната уредба на Съюза, приложима към дадено положение, а от друга страна, в точка 117 от същото определение, че ако Комисията упражни правото си на вето съгласно член 7, параграф 5, буква а) от Рамковата директива, процедурата води според него до приемането на акт на Съюза, който тъй като има обвързващи правни последици, дава възможност за обжалване пред съда на Съюза на основание член 263 от ДФЕС.
- 142 Следователно първото оплакване от настоящото основание трябва да се отхвърли.
- 143 Тъй като VodafoneZiggo твърди, на второ място, че противно на приетото от Общия съд в точки 115 и 116 от обжалваното определение, възможността национална юрисдикция да сезира Съда с преюдициално запитване не позволява да му се гарантира ефективна съдебна защита на равнището на Съюза, следва да се припомни, че съдебният контрол за спазването на правния ред на Съюза, както следва от член 19, параграф 1 ДЕС, се осигурява не само от Съда, но и от юрисдикциите на държавите членки. Всъщност посредством разпоредбите на членове 263 ДФЕС и 277 ДФЕС, от една страна, и член 267 ДФЕС, от друга, Договорът за функционирането на ЕС създава завършена система от способности за защита и процедури, чиято цел е да осигурят

контрола за законосъобразност на актовете на Съюза, поверявайки го на съда на Съюза (решения от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 45 и цитираната съдебна практика и от 13 март 2018 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия, C-244/16 P, EU:C:2018:177, т. 102). Освен това преюдициалното запитване за преценка на валидността представлява, също както жалбата за отмяна, средство за контрол на законосъобразността на актовете на Съюза (решения от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 47 и цитираната съдебна практика и от 13 март 2018 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия, C-244/16 P, EU:C:2018:177, т. 104).

- 144 В това отношение е важно да се подчертае, че когато национална юрисдикция смята, че едно или няколко основания за невалидност на акт на Съюза — изтъкнати от страните или евентуално повдигнати служебно — следва да се приемат по същество, тя трябва да спре производството и да сезира Съда с преюдициално запитване за преценка на валидността, тъй като само той е компетентен да установи невалидността на акт на Съюза (решения от T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 48 и цитираната съдебна практика, и от 13 март 2018 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия, C-244/16 P, EU:C:2018:177, т. 105) и че член 267 ДФЕС овластява Съда да се произнася преюдициално относно валидността и тълкуването на актовете на институциите на Съюза без никакво изключение (решения от 13 декември 1989 г., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, т. 8 и от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия, C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 44), като последната съдебна практика освен това е припомнена от Общия съд в точка 116 от обжалваното определение.
- 145 Изтъкнатото от VodafoneZiggo обстоятелство, че не е сигурно, че националната юрисдикция, сезирана с жалба срещу решение на НРО, прието след приключване на процедурата, предвидена в член 7 от Рамковата директива, ще отправи преюдициално запитване до Съда, не може да обоснове надлежно позицията му.
- 146 Действително не е достатъчно дадена страна да твърди, че със спора се повдига въпрос за валидността на правото на Съюза, за да се породи задължение за съответната юрисдикция да приеме, че такъв въпрос е повдигнат по смисъла на член 267 ДФЕС. По-специално, що се отнася до юрисдикциите, чиито решения подлежат на обжалване съгласно националното право, Съдът е приел, че те могат да проверят валиден ли е спорният акт на Съюза и ако сметнат за неоснователни изтъкнатите от страните пред тях основания за невалидност, да отхвърлят тези основания, като заключат, че актът е напълно валиден. Всъщност, постъпвайки по този начин те не поставят под въпрос съществуването на акта на Съюза (вж. в този смисъл решение от 10 януари 2006 г., IATA и ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, т. 28 и 29 и цитираната съдебна практика).
- 147 За разлика от това, както следва и от съдебната практика, припомнена в точка 144 от настоящото решение, всяка страна има право в рамките на националното производство да изтъква пред сезираната юрисдикция невалидността на акт на Съюза и да накара тази юрисдикция, която не е компетентна сама да установява такава невалидност, да отправи във връзка с това преюдициален въпрос до Съда (решение от 27 ноември 2012 г., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 39 и цитираната съдебна практика).
- 148 Освен това обстоятелството, че националната юрисдикция има правомощието да определя въпросите, които ще постави на Съда, е присъщо на системата от способности за защита, предвидена в Договора за функционирането на ЕС, и не представлява довод, който може да обоснове разширително тълкуване на условията за допустимост, предвидени в член 263 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 21 май 1987 г., Union Deutsche Lebensmittelwerke и др./Комисия, 97/85, EU:C:1987:243, т. 12).

- 149 Следва също да се посочи, че изтъкнатите от VodafoneZiggo доводи означават да се отрече способността на националните юрисдикции да допринесат за спазването на правния ред на Съюза, при положение че е безспорно, че съдебният контрол за спазването на правния ред на Съюза се осигурява, както следва от член 19, параграф 1 ДЕС и както вече бе припомнено в точка 143 от настоящото решение, не само от Съда, но и от юрисдикциите на държавите членки, и че те изпълняват в сътрудничество със Съда функция, която им е възложена съвместно с оглед осигуряване на спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите (вж. в този смисъл становище 1/09 (споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство), от 8 март 2011 г., EU:C:2011:123, т. 66 и 69 и решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 90 и 99). Ето защо тези доводи не могат да бъдат приети.
- 150 С оглед на тези обстоятелства Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 115 и 116 по същество е констатирал, че възможността VodafoneZiggo да сезира национална юрисдикция с жалба срещу решението на НРО, прието след като Комисията е отправила забележки на основание член 7, параграф 3 от Рамковата директива, гарантира, че правото му на ефективна съдебна защита по смисъла на член 47 от Хартата не е било нарушено дори ако жалбата му за отмяна, подадена пред Общия съд, е недопустима.
- 151 На трето място, що се отнася до изложеното в точка 133 от настоящото решение оплакване, достатъчно е да се отбележи, че противно на поддържаното от VodafoneZiggo, Общият съд действително се е произнесъл по въпроса дали правото на това дружество на ефективна съдебна защита е нарушено поради недопустимостта на жалбата му, подадена пред Общия съд, и че както следва от точки 136—150 от настоящото решение, Общият съд правилно е приел, че случаят не е такъв, тъй като точка 117 от обжалваното определение, оспорена с третото оплакване, по-специално участва в това доказване, при положение че тази точка, чието съдържание е изложено в точка 141 от настоящото решение, допълва представянето на цялостната система за съдебна защита, организирана с Рамковата директива. Следователно това оплакване е неоснователно.
- 152 На четвърто място, що се отнася до оплакването, изложено в точка 134 от настоящото решение, следва да се отбележи, че доколкото VodafoneZiggo критикува точка 118 от обжалваното определение, по същество това дружество отново поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че предвиденото в член 267 ДФЕС преюдициално запитване допринася за гарантиране на правото му на ефективна съдебна защита, въпреки че отправянето на такова запитване не е гарантирано. Както обаче следва и от точки 136—150 от настоящото решение, Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото в това отношение.
- 153 От друга страна, доколкото с това оплакване VodafoneZiggo се позовава на точка 119 от обжалваното определение, достатъчно е да се отбележи, че то е изложено за изчерпателност и че следователно това оплакване във всички случаи е неотнормимо в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 62 от настоящото решение.
- 154 Следователно третото основание трябва да се отхвърли в неговата цялост, както и третото оплакване от третата част на първото основание.
- 155 Тъй като не е прието нито едно от основанията, изтъкнати от VodafoneZiggo в подкрепа на жалбата му, тя следва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноси

- 156 По силата на член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноси.
- 157 Съгласно член 138, параграф 1 от този правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноси, ако е направено такова искане.
- 158 След като Комисията е направила искане VodafoneZiggo да бъде осъдено да заплати съдебните разноси и последното е загубило делото, то следва да бъде осъдено да заплати същите.

По изложените съображения Съдът (десети състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбата.**
- 2) Осъжда VodafoneZiggo Group BV да заплати съдебните разноси.**

Подписи