

Дело C-460/22

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

11 юли 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща, Унгария)

Дата на акта за преюдициално запитване:

21 юни 2022 г.

Жалбоподател:

Digi Távközlési és Szolgáltató Kft.

Отвeтник:

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (Национална служба за
медии и комуникации, Унгария)

Предмет на главното производство

Контрол за законосъобразност на решение в областта на комуникациите

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Електронни съобщителни услуги — Решение на националния регулаторен орган за предоставяне на права за използване на честоти — Активна легитимация на предприятие, което не е участвало в тръжната процедура за предоставяне на права за използване на честоти, да обжалва това решение

Правно основание: член 267ДФЕС

Преюдициален въпрос

„Трябва ли предприятие, което предоставя електронни съобщителни услуги на съответния пазар, но не участва в определена тръжна процедура

(наричана по-нататък „тръжната процедура“), защото не отговаря на изискванията за участие, предвидени в тръжната документация, съдържаща подробните правила за тръжната процедура (наричани по-нататък „тръжната документация“), поради което в решението на националния регулаторен орган относно резултата от търга няма нито една свързана с това предприятие разпоредба, да се счита за предприятие, засегнато от решение на националния регулаторен орган по смисъла на член 4, параграф 1 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) и следователно може да упражни правото на ефективна съдебна защита, признато в член 47 от [Хартата на основните права на Европейския съюз], срещу посоченото решение?“

Разпоредби от правото на Съюза, на които се прави позоваване

- 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), член 4, параграф 1
- Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), член 47
- Решение на Съда (втори състав) от 21 февруари 2008 г., Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103) (наричано по-нататък „решение Tele2“)
- Решение на Съда (четвърти състав) от 24 април 2008 г., Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244) (наричано по-нататък „решение Arcor“)
- Решение на Съда (трети състав) от 22 януари 2015 г., T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24) (наричано по-нататък „решение T-Mobile Austria“)
- Решение на Съда (четвърти състав) от 19 март 2015 г., E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189) (наричано по-нататък „решение E.ON Földgáz“)

Разпоредби от националното право, на които се прави позоваване

- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Закон I от 2017 г. за приемане на Административнопроцесуалния кодекс), член 4, параграф 3, буква с) и параграф 5, член 17, буква а) и член 88, параграф 1, буква b)

По силата на посочените разпоредби в частност лице, чието право или легитимен интерес е пряко засегнато от съответния административен акт, има право на жалба. Съдът отхвърля жалбата, наред с останалото, когато не

може да се докаже пряко засягане на право или легитимен интерес на жалбоподателя.

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 На 16 октомври 2020 г. националната служба за медии и комуникации (наричана по-нататък „НСМК“) открива тръжна процедура за предоставяне на права за използване на честоти. В първия ден от тръжната процедура тя публикува тръжната документация, съдържаща подробните правила за процедурата.
- 2 Жалбоподателят по главното производство, Digi Távközlési és Szolgáltató Kft. (наричано по-нататък „Digi“) е регистрирано в Унгария търговско дружество, предоставящо електронни съобщителни услуги в посочената страна. През септември и октомври 2020 г. Digi участва в проведените консултации във връзка с проекта на тръжна документация, в рамките на които е направило коментари по него. Digi обаче не участва в тръжната процедура, тъй като счита, че не отговаря на съдържащите се в посочената тръжна документация изисквания за участие.
- 3 До 10 ноември 2020 г. в тръжната процедура участват общо три дружества, а именно Vodafone Magyarország Zrt., Telenor Magyarország Zrt. и Magyar Telekom Nyrt. С решение от 9 март 2021 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“) НСМК обявява резултата от процедурата, според който тези три дружества получават права за използване на честоти.
- 4 Digi обжалва това решение пред запитващата юрисдикция — Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща, Унгария). Digi иска от посочения съд да отмени това решение и да разпорежи на НСМК да проведе нова процедура, без да прилага тръжната документация. НСМК иска от посочения съд да отхвърли жалбата, тъй като според нея Digi не е активно легитимирано да обжалва това решение.
- 5 В хода на разглеждането на тази жалба запитващата юрисдикция отправя преюдициално запитване до Съда.

Основни твърдения на страните в главното производство

- 6 Digi твърди, че разполага с активна легитимация да обжалва въпросното решение на основание член 4, параграф 1 от Директива 2002/21, независимо дали е участвало в тръжната процедура. В това отношение Digi се позовава на правната уредба на Европейския съюз в областта на електронните съобщения, а именно съображения 12, 19 и 20 и член 4, параграф 1, член 8, параграф 2 и член 9, параграф 1 от Директива 2002/21. Съгласно тази правна уредба Digi — като конкурент на участниците в тръжната процедура — се счита за засегната страна, чиито права или легитимни интереси са пряко

засегнати от тръжната процедура и обжалваното решение като административен акт.

- 7 Като се основава на решение E.ON Földgáz, Digi посочва, че според практиката на Съда принципът на ефективна съдебна защита не допуска национална правна уредба относно правото на жалба, която предоставя право на ефективна съдебна защита само на адресата на административен акт, а не на предприятие, което се счита за засегната страна по смисъла на правната уредба на Европейския съюз в областта на електронните съобщения.
- 8 Digi се позовава и на решения Tele2, Arcor и T-Mobile Austria. На първо място, според тези решения понятието „засегната страна“ обхваща всяко предприятие, чието пазарно положение или права потенциално могат да бъдат засегнати от решение на националния регулаторен орган, чиито адресати са други предприятия. Следователно не е необходимо да се доказва действителното засягане. На второ място, Digi поддържа, че не е необходимо също така засегнатата страна да има договорно отношение с адресата на акта. На трето място, засягането може да произтича и от планирана, но не извършена дейност, поради което не е необходимо Digi действително да извършва дейността, въз основа на която би се считало за засегната страна.
- 9 Digi счита, че обжалваното решение може да засегне потенциално неговото пазарно положение или правата му, тъй като НСМК е приела решението си въз основа на тръжна документация, съдържаща определени изисквания, които са напълно незаконосъобразни, и адресатите на решението могат потенциално да се превърнат в договорни партньори, на които Digi неминуемо ще трябва да разчита. Като се има предвид, че обжалваното решение се основава на незаконосъобразна тръжна документация, не е изпълнено задължението за насърчаване на конкуренцията и се нарушават законовите разпоредби, които изискват процедурата за подбор да се основава на обективни, прозрачни, пропорционални, недискриминационни и релевантни критерии.
- 10 НСМК твърди, че Digi няма активна легитимация, тъй като обжалваното решение не засяга неговите права или легитимни интереси. Би могло да се обжалва само индивидуално решение, в което НСМК е приела, че Digi не отговаря на предвидените в тръжната документация изисквания. НСМК обаче не е приела такова индивидуално решение именно и само поради неучастието на Digi в тръжната процедура, въпреки че е могло да участва. Обжалваното решение не засяга по никакъв начин правното положение на Digi, тъй като не съдържа нито една разпоредба относно предвидените в тръжната документация условия за участие. Това решение определя единствено кои са спечелилите участници, какви права на използване на честоти им се предоставят и за колко време, както и определени условия, свързани с тях, и таксите, които тези спечелили участници трябва да

заплатят. Фактът, че Digi е конкурент на участниците в тръжната процедура, не е достатъчен, за да му се признае активна легитимация да обжалва решението. За тази цел Digi е трябвало да посочи коя разпоредба от решението има за цел да промени правното му положение или коя разпоредба би довела до такъв резултат. Накрая, НСМК твърди, че решенията, на които Digi се позовава, не могат да се прилагат по аналогия по настоящото дело, тъй като са постановени от Съда по дела, по които фактите и правният контекст са различни от тези по настоящото дело.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

- 11 Запитващата юрисдикция цитира съображение 12 и член 4, параграф 1 от Директива 2002/21, както и член 47 от Хартата. Тя посочва, че Директива 2002/21 не дава определение на понятието „засегната страна“, поради което то следва да се тълкува с оглед на насоките, установени с практиката на Съда.
- 12 В горепосочените решения Съдът разглежда три условия, за да определи дали дадено предприятие се счита за „засегната страна“ по смисъла на член 4, параграф 1 от Директива 2002/21. На първо място, „засегнатата страна“ трябва да е конкурент на предприятието или предприятията — адресати на решението на националния регулаторен орган. На второ място, решението на националния регулаторен орган трябва да е взето в производство, предназначено да осигури защита на конкуренцията. На трето място, е необходимо още посоченото решение да засяга или да може да засегне пазарното положение на първото предприятие.
- 13 Според запитващата юрисдикция първите две условия са изпълнени в настоящия случай. Обратно, посочената юрисдикция счита, че по отношение на третото условие е необходимо допълнително тълкуване. В това отношение се поставя въпросът дали предприятие, което предоставя електронни съобщителни услуги на съответния пазар, но не участва в тръжната процедура, защото самото предприятие е стигнало до извода, че не отговаря на изискванията за участие, предвидени в тръжната документация (която счита за незаконосъобразна), поради което решението за резултата от тръжната процедура не съдържа никаква разпоредба, свързана с това предприятие, се счита за засегната страна, която има право на ефективна съдебна защита, за да обжалва посоченото решение.
- 14 Запитващата юрисдикция преразглежда практиката на унгарските съдилища в областта на активната легитимация. В унгарското право активната легитимация е основно материалноправен въпрос, т.е. предполага наличието на връзка в материалноправните интереси между страната и предмета на спора. Спорът засяга правото или легитимния интерес на дадено лице, ако то има пряк интерес да узнае дали органът е определил наличието на права или

задължения спрямо друго лице, и ако това действително е така, какво е съдържанието на тези права или задължения.

- 15 Предходната практика на унгарските съдилища не считаше икономическия интерес на жалбоподателя, т.е. неговия интерес, произтичащ от качеството му на конкурент, за пряк легитимен интерес, който може да обоснове активната му легитимация. Впоследствие обаче Kúria (Върховен съд, Унгария) призна, че в нормативните области, в които интересът, чиято защита се търси, е конкуренцията на пазара и особено когато правната уредба има и връзка с правото на Съюза, качеството на конкурент може да обоснове активната легитимация.
- 16 Така в случай на решение на регулаторен орган икономическият интерес също може да съставлява пряк легитимен интерес и да обосновава активната легитимация, но тази възможност трябва винаги да се разглежда за всеки отделен случай.
- 17 По настоящото дело запитващата юрисдикция счита, че качеството на конкурент на Digi не обосновава само по себе си прякото му засягане, защото Digi не е могло да посочи коя разпоредба от обжалваното решение е незаконосъобразна, нито коя разпоредба от това решение има за цел да промени правното му положение или коя разпоредба би довела до такъв резултат. Digi посочва само, че обжалваното решение може да засегне потенциално неговите права или пазарното му положение, тъй като HCMK е приела посоченото решение въз основа на незаконосъобразна тръжна документация и адресатите на решението могат потенциално да се превърнат в договорни партньори, на които Digi неминуемо ще трябва да разчита. Според запитващата юрисдикция обаче потенциалното засягане е просто хипотетично и не предполага действително засягане. Не може да се определи, че обжалваното решение явно засяга правното положение на Digi, тъй като именно самото предприятие е решило да не участва в тръжната процедура, въпреки че нито правната уредба, нито тръжната документация го е възпрепятствала да участва. Следователно решението на HCMK не е могло да засегне правното положение на Digi.
- 18 Според запитващата юрисдикция решенията, на които се позовава Digi, също не потвърждават прякото му засягане. По-конкретно, в решение Tele2 Съдът разглежда въздействието на посочената в член 16 от Директива 2002/21 процедура за анализ на пазара върху конкурентите и потребителите. Решение Argos се отнася до правната уредба на Съюза в областта на необвързан достъп до абонатната линия, докато в решение T-Mobile Austria Съдът тълкува член 4 от Директива 2002/21 във връзка със задълженията за защита на пазара в контекста на сливане. Обратно, предмет на главното производство е тръжна процедура, проведена за предоставяне на права за използване на честоти, в който контекст Съдът все още не е тълкувал тази разпоредба. Въпреки наличието на подобно висящо преюдициално производство по дело C-329/21, фактите по него са различни, а и

отправените въпроси също се различават от формулираните по настоящото дело.

- 19 Накрая, запитващата юрисдикция посочва, че по смисъла на приложимата национална правна уредба тръжната документация не е друго освен акт с общо приложение, приложим към конкретен случай, чиято законосъобразност не може да се оспорва чрез самостоятелно обжалване. Нейната законосъобразност може да бъде оспорвана само чрез обжалване на индивидуално решение, при чието приемане е приложена тръжната документация като акт с общо приложение. Така, ако Digi беше участвало в тръжната процедура, въпреки че не е отговаряло на предвидените в тръжната документация условия за участие, HCMK щеше да приеме индивидуално решение за отстраняване на Digi от участие на основание на тръжната документация. Няма съмнение, че Digi щеше да има право да атакува такова решение с жалба, в която би могъл да се позове и на незаконосъобразността на тръжната документация. В такъв случай щеше да се наложи да се изчака постановяването на съдебното решение по тази жалба, преди да се приеме решението за резултата от търга, тъй като съдът би се произнесъл и по законосъобразността на тръжната документация и съответно — по законосъобразността на отстраняването на Digi от участие.
- 20 С оглед на гореизложените съображения запитващата юрисдикция предлага на отправения преюдициален въпрос да се отговори в смисъл, че по настоящото дело Digi не е активно легитимирано. Според запитващата юрисдикция незаконосъобразността на тръжната документация може да се разглежда само в производство по жалба на предприятие, което е участвало в тръжната процедура.