

Byla C-329/21

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2021 m. gegužės 26 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Fővárosi Törvényszék (Sostinės apygardos teismas, Vengrija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2021 m. gegužės 18 d.

Pareiškėja:

DIGI Communications NV

Atsakovė:

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala (Nacionalinė ryšių ir žiniasklaidos institucija, Vengrija)

Pagrindinės bylos dalykas

Administracinis skundas elektroninių ryšių srityje

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Pagrindinėje byloje pirmiausiai kyla klausimas, ar pareiškėja turi teisę pateikti apeliacinį skundą pagal Direktyvos 2002/21/EB (OL L 108, 2002, p. 33; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 349) 4 straipsnio 1 dalį dėl sprendimo, kuriuo paskelbti aukciono rezultatai, jei ji nėra šio sprendimo adresatė. Prašymo tikslas – nustatyti, ar pareiškėja yra šio sprendimo adresatų konkurentė, ar įmonė, kuriai šis sprendimas yra taikomas.

Prašymo teisinis pagrindas – SESV 267 straipsnis.

Prejudiciniai klausimai

„1)

1.1 Ar galima laikyti įmonių, kurioms taikomas nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimas, kaip tai suprantama pagal 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) 4 straipsnio 1 dalį, konkurente įmonę, kuri registruota ir veikia kitoje valstybėje narėje, bet pati neteikia elektroninių ryšių paslaugų rinkoje, su kuria susijęs sprendimas, kai tam tikra jos tiesiogiai kontroliuojama įmonė atitinkamoje rinkoje veikia kaip paslaugų teikėja ir joje konkuruoja su įmonėmis, kurioms taikomas šis sprendimas?

1.2 Ar, norint atsakyti į 1.1 klausimą, būtina išnagrinėti, ar apeliacinį skundą norinti pateikti patronuojanti įmonė sudaro ekonominį vienetą su savo kontroliuojama įmone, kuri atitinkamoje rinkoje veikia kaip konkurentė?

2)

2.1 Ar nacionalinės reguliavimo institucijos, kaip ji suprantama pagal Pagrindų direktyvos 4 straipsnio 1 dalį ir 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (Leidimų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 21; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 337) 7 straipsnį vykdomas aukcionas dėl teisių naudoti dažnius, siekiant įdiegti 5G ir teikti papildomas belaidžio plačiajuosčio ryšio paslaugas, yra procedūra, kuria siekiama apsaugoti konkurenciją? Ar šiuo atžvilgiu nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimu, kuriuo paskelbiami minėto aukciono rezultatai, taip pat siekiama apsaugoti konkurenciją?

2.2 Jei Teisingumo Teismas į 2.1 klausimą atsakytų teigiamai, ar tai, kad nacionalinė reguliavimo institucija, priimdama galutinį sprendimą, išdėstyta atskirame sprendime, atsisakė įregistruoti skundą teismui pateikusios įmonės pasiūlymą, dėl ko ši negalėjo dalyvauti aukcione ir todėl nebuvo aukciono rezultatus nustačiusio sprendimo adresatė, daro poveikį šio sprendimo tikslui apsaugoti konkurenciją?

3)

3.1 Ar Pagrindų direktyvos 4 straipsnio 1 dalis, atsižvelgiant į Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnį, turi būti aiškinama taip, kad pagal ją teisė apskusti nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimą suteikiama tik įmonei:

- a) kurios padėtį rinkoje šis sprendimas paveikė tiesiogiai ir iš tikrųjų arba
- b) kurios padėtį rinkoje šis sprendimas, labai tikėtina, gali paveikti, arba
- c) kurios padėtį rinkoje šis sprendimas gali paveikti tiesiogiai arba netiesiogiai?

3.2 Ar 3.1 klausime nurodytą poveikį pati savaiame įrodo aplinkybė, kad įmonė pateikė pasiūlymą aukcione, t. y. ji norėjo jame dalyvauti, bet negalėjo to padaryti, nes neatitiko reikalavimų, ar teismas gali teisėtai reikalauti, kad įmonė tokį poveikį taip pat pagrįstų įrodymais?

4) Ar atsižvelgiant į atsakymus į pirmąjį ir trečiąjį prejudicinius klausimus, Pagrindų direktyvos 4 straipsnio 1 dalis, siejama su Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu, turi būti aiškinama taip, kad tai yra elektroninių ryšių paslaugas teikianti įmonė, kurią paveikė nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimas, kuriuo paskelbiami aukciono dėl teisių naudoti dažnius siekiant įdiegti 5G ir teikti papildomas belaidžio plačiajuosčio ryšio paslaugas, rezultatai, ir todėl teisę paduoti apeliacinį skundą turi įmonė:

- kuri atitinkamoje rinkoje nevykdo ekonominės veiklos, susijusios su paslaugų teikimu, tačiau jos tiesiogiai kontroliuojama įmonė toje rinkoje teikia elektroninių ryšių paslaugas, ir
- kurią įregistruoti aukcione buvo atsisakyta galutiniu nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimu, prieš priimant sprendimą, paskelbiantį ginčijamo aukciono rezultatus, dėl kurio ši įmonė buvo pašalinta iš tolimesnio dalyvavimo aukcione?“

Sąjungos teisės nuostatos, kuriomis remiamasi

- 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) 4 straipsnio 1 dalis ir 8 straipsnio 2 dalis.
- 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (Leidimų direktyva) 7 straipsnis.
- Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis.

Nacionalinės teisės nuostatos, kuriomis remiamasi

2017 m. Administracinių bylų teisenos įstatymas I

„17 straipsnis Teisę pradėti procedūrą turi

- a) asmuo, kurio teisę ar teisėtą interesą administracinė veikla tiesiogiai paveikia“.

„88 straipsnis [Skundo atmetimas]

- (1) Teismas skundą atmeta, jei

<...>

- b) negalima konstatuoti jokio tiesioginio pareiškėjo teisės ar teisėto intereso pažeidimo.“

Jurisprudencija, kuria remiamasi

- 2008 m. vasario 21 d. Sprendimas *Tele2 Telecommunication* (C-426/05, EU:C:2008:103).
- 2018 m. balandžio 24 d. Sprendimas *Arcor* (C-55/06, ECLI:EU:C:2008:244).
- 2015 m. sausio 22 d. Sprendimas *T-Mobile Austria* (C-282/13, EU:C:2015:24).
- 2009 m. gegužės 19 d. Sprendimas *Assitur* (C-538/07, ECLI:EU:C:2009:317).
- 2018 m. gegužės 17 d. Sprendimas *Specializuotas transportas* (C-531/16, ECLI:EU:C:2018:324).
- 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimas *Akzo Nobel ir Akzo Nobel Chemicals / Komisija* (C-516/15 P, ECLI:EU:C:2016:1004).

Trumpas pagrindinės bylos aplinkybių ir proceso aprašymas

- 1 2019 m. liepos 18 d. *Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság* (Nacionalinė ryšių ir žiniasklaidos institucija, toliau – institucija) pradėjo aukcioną dėl teisių naudoti dažnius siekiant įdiegti 5G ir teikti papildomas belaidžio plačiajuosčio ryšio paslaugas (toliau – aukcionas) ir paskelbė dokumentus, kuriuose pateiktos išsamios šio aukciono taisyklės (toliau – dokumentai).
- 2 *DIGI Communications NV* (toliau – pareiškėja) yra Nyderlanduose registruota kontroliuojančioji komercinė bendrovė, kuri Vengrijoje nėra registruota kaip elektroninių ryšių teikėja. Ji pateikė paraišką dalyvauti aukcione, tačiau institucija tą paraišką oficialiai pripažino negaliojančia, nes pareiškėja piktnaudžiavo savo teise dalyvauti aukcione, siekė apeiti procedūrą ir bandė suklaidinti instituciją. Institucija manė, kad pareiškėja savo paraišką pateikė tik todėl, kad jei *DIGI Távközlési és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság* (toliau – DIGI Kft.), Vengrijoje registruota ir šioje valstybėje elektroninių ryšių paslaugas teikianti įmonė, kurią ji kontroliuoja, būtų pateikusi savo paraišką, jai būtų taikoma dokumentuose numatyta taisyklė dėl pašalinimo. Dėl šios priežasties institucija galutiniu sprendimu atsisakė pareiškėją įregistruoti aukcione ir padarė išvadą, kad ji prarado aukciono dalyvės statusą. Pareiškėja užginčijo šį sprendimą teisme, tačiau pirmojoje instancijoje jos skundą atmetė prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas, o antrojoje galutiniu sprendimu – *Kúria* (Aukščiausiasis Teismas).
- 3 Pareiškėja, padavė administracinį skundą dėl institucijos sprendimo, skelbiančio aukciono rezultatai, panaikinimo; tai yra pagrindinė byla, kurią tebenagrinėja prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas.

Šalių esminiai argumentai pagrindinėje byloje

- 4 Pareiškėja teigia, kad pagal Pagrindų direktyvos 4 straipsnio 1 dalį ji turi teisę paduoti apeliacinį skundą dėl sprendimo, kuriuo paskelbiami aukciono rezultatai. Ji mano esanti tikra įmonių, kurios teises naudoti dažnius įgijo aukcione, konkurentė, nes, viena vertus, ji priklauso įmonių grupei kartu su *DIGI Kft.*, kuri veikia rinkoje kaip paslaugų teikėja, ir, kita vertus, ji norėjo dalyvauti aukcione kaip potenciali konkurentė, į tai ji turi teisę pagal pagrindinį laisvės teikti paslaugas principą. Bet kuriuo atveju, jos nuomone, konkurentės statusas nėra sąlyga tam, kad būtų pripažintas subjekto, kuriam daroma įtaka, statusas, nes tam pakanka, jog institucijos sprendimas galėtų turėti įtakos jos padėčiai rinkoje. Pareiškėja tvirtina, kad jos tiesioginiam ir teisėtam ekonominiam interesui įtakos turėjo tai, jog institucija sustabdė jos dalyvavimą aukcione remdamasi neteisėtais dokumentais ir pagal procedūrą, prieštaraujančią teisei. Ji nesutinka, kad privalo pateikti įrodymus, jog minėtam interesui buvo pakenkta, nes registracijos mokesčio sumokėjimas ir pasiūlymo pateikimas įrodo realų ketinimą įsigyti dažnius. Pareiškėjos teigimu, atsisakius ją įregistruoti ir neturint dalyvės statuso, įgyvendinti savo teisę į veiksmingą teisinę gynybą tapo visiškai neįmanoma. Neturėdama dalyvės statuso, ji taip pat netenka teisės paduoti apeliacinį skundą dėl sprendimo, kuriuo užbaigimas aukcionas, nes, jos manymu dokumentai gali būti užginčyti tik teismine tvarka, kartu su sprendimu, kuriuo konstatuojama, kad procedūra yra baigta.
- 5 Institucija nesutinka, kad pareiškėja turi teisę paduoti skundą, motyvuodama tuo, jog pašalinus iš aukciono, ji nebėra jo dalyvė, todėl institucijos sprendimas ir sprendimas pagrindinėje byloje negali turėti poveikio jos teisei padėčiai. Ji pažymi, kad pareiškėjos teiginys, jog ji neturi konkrečių planų patekti į Vengrijos rinką, taip pat reiškia, kad ji nėra konkurentė. Be to, iš viešai prieinamų dokumentų matyti, kad pareiškėja net neveikia įsisteigimo valstybės narės, paslaugų rinkoje. Jos nuomone, *DIGI Kft.* padėtis rinkoje negali būti vertinama šiuo atžvilgiu.

Trumpas prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų išdėstymas

- 6 Kadangi Pagrindų direktyvoje neapibrėžta sąvoka „asmuo, kuriam daroma įtaka“, ją reikia nagrinėti atsižvelgiant į Teisingumo Teismo jurisprudenciją. Sprendimuose *Tele2 Telecommunication*, *Arcor ir T-Mobile Austria*, Teisingumo Teismas išnagrinėjo tris sąlygas, siekdamas nustatyti, ar įmonei buvo daroma įtaka, kaip tai suprantama pagal Pagrindų direktyvos 4 straipsnio 1 dalį, ir ar ji turėjo teisę atitinkamoje byloje paduoti apeliacinį skundą dėl ginčijamo sprendimo.
- 7 Šios trys sąlygos, kurias reikia papildomai išaiškinti nagrinėjant bylą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme, yra tokios: pirma, atitinkama įmonė turi būti elektroninių ryšių tinklų ar paslaugų teikėja ir bendrovės ar bendrovių, kurioms skirtas institucijos sprendimas, konkurentė; antra, nacionalinė

reguliavimo institucija turi būti priėmusi sprendimą vykstant procedūrai, kuria siekiama apsaugoti konkurenciją; ir trečia, reikia, kad atitinkamas sprendimas turėtų ar galėtų turėti įtakos pirmosios įmonės padėčiai rinkoje.

- 8 Pirmojo prejudicinio klausimo tikslas – išsiaiškinti, ar konkurento statusas yra įrodytas tokioje situacijoje, kai kitas įmonių grupės narys, kurį kontroliuoja apeliacinį skundą norinti pateikti įmonė, vykdo elektroninių ryšių paslaugų teikėjo veiklą atitinkamoje rinkoje, tačiau pati pareiškėja tokios veiklos nevykdo ir infrastruktūrą turi tik per savo dukterinę įmonę Vengrijoje.
- 9 Taip pat keliamas klausimas, ar, siekiant nustatyti, ar ji turi konkurentės statusą, būtina išnagrinėti, kokia apimtimi pareiškėja ir jos kontroliuojama įmonė sudaro ekonominį vienetą. Teisingumo Teismo Sprendimo *Assitur* 31 punkte nurodytas principas, pagal kurį bendrovių grupės gali turėti skirtingas formas ir tikslus, ir nebūtinai reiškia, kad kontroliuojamos įmonės nesinaudoja tam tikru savarankiškumu vykdydamos savo komercinę politiką ir įvairią ekonominę veiklą, taip pat šio teismo Sprendimo *Specializuotas transportas* 27–29 punktuose nurodyti kriterijai gali būti reikšmingi pagal analogiją siekiant nustatyti faktinių, ekonominių ir kontrolės santykių tarp pareiškėjos ir *DIGI Kft.* pobūdį.
- 10 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančio teismo teigimu, atsižvelgiant į tai, kad pareiškėjos argumentuose dėl konkurenciją ribojančių susitarimų nurodytos Sąjungos konkurencijos teisės bylos yra susijusios su atsakomybės priskyrimu, jos negali būti pagrindas bendrai teigti, jog nors teisiniu požiūriu grupę sudaro keli skirtingi juridiniai asmenys, ją galima laikyti viena „įmone“ pagal konkurencijos teisę.
- 11 Pagrindų direktyvos 4 straipsnio 1 dalies tikslas, t. y. užtikrinti įmonės, kuriai nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimas turi įtakos, teises, turi būti suprantamas kaip apibrėžiantis rinką, kuriai šis sprendimas turi įtakos, jo neišplečiant visai įmonių grupei. Nuspręsti, ar tam, kad tam tikra įmonė būtų laikoma konkurentė, kaip tai suprantama pagal Pagrindų direktyvos 4 straipsnio 1 dalį, ji rinkoje turi būti tiesiogiai, ar pakanka, jog ji veiktų netiesiogiai per savo dukterinę įmonę, turi Teisingumo Teismas.
- 12 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiam teismui taip pat kyla abejonių dėl to, ar vien aplinkybės, jog pareiškėja pateikė pasiūlymą aukcione, pakanka norint įrodyti, jog jos ketinimas patekti į rinką yra tikras. Kadangi *DIGI Kft.* rinkoje veikia kaip paslaugų teikėja, kuri investavo į 5G paslaugų siūlymą, būtų nelogiška, kad pareiškėja norėtų patekti į paslaugų teikėjų rinką kaip savo pačios dukterinės įmonės konkurentė, atsižvelgiant į su tuo susijusias dideles investicijas.
- 13 Remdamasis Pagrindų direktyvos 8 straipsnio 2 dalimi ir Leidimų direktyvos 7 straipsnio 1 dalies a punktu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas teigia, kad konkursas dėl teisės naudoti dažnius, kaip antai pagrindinėje byloje ginčijamas aukcionas, atitinka reikalavimą, jog nacionalinė reguliavimo institucija priimtų sprendimą vykstant procedūrai, kuria siekiama apsaugoti

konkurenciją. Pagrindinėje byloje nagrinėjama aukciono procedūra yra konkursas, kurio atžvilgiu Teisingumo Teismas dar nėra išaiškinęs Pagrindų direktyvos 4 straipsnio, todėl būtina, kad Teisingumo Teismas atsakytų į antrąjį prejudicinį klausimą. Be to, ginčas pagrindinėje byloje taip pat turi būti nagrinėjamas atsižvelgiant į institucijos sprendimo tinkamumą konkurencijos apsaugos tikslui pasiekti, kiek tai susiję su pareiškėja.

- 14 Analizuojant ankstesnę Teisingumo Teismo jurisprudenciją (Sprendimai *Tele2 Telecommunication*, *Arcor ir T-Mobile Austria*), neaišku, ar minimalaus galimo poveikio įmonės padėčiai rinkoje pakanka, kad ją būtų galima laikyti įmone, kuriai daroma įtaka, kaip tai suprantama pagal Pagrindų direktyvos 4 straipsnio 1 dalį, ar turi būti nagrinėjami konkretaus atvejo ypatumai, įskaitant konkretaus sprendimo pasekmes ji apskūsti norinčios įmonės padėčiai rinkoje ir jų atsiradimo tikimybę. Trečiuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas prašo Teisingumo Teismo nustatyti, kokių įrodinėjimų jis gali reikalauti iš pareiškėjos, siekiant įrodyti sprendimo poveikį jos padėčiai rinkoje, kad būtų pagrįsta jos teisė paduoti skundą.
- 15 Sprendime *Tele2 Telecommunication* Teisingumo Teismas išaiškino, kad administracinės procedūros šalių teisės nepatenka į Pagrindų direktyvos taikymo sritį. Iš to darytina išvada, kad pareiškėjos teisės būti administracinės procedūros šalimi egzistavimas ar pasibaigimas nėra reikšmingas šioje prejudicinio sprendimo priėmimo procedūroje iškeltiems klausimams.
- 16 Dėl ketvirtojo prejudicinio klausimo prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad teisę į veiksmingą teisinę gynybą, kurią užtikrina Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis, taip pat gali pažeisti tai, kad operatoriai gali, net ir piktnaudžiaudami, apsunkinti ar trukdyti vykdyti institucijos sprendimus, pateikdami teisme ieškinius, dėl kurių jie neturi jokio tiesioginio realaus teisinio suinteresuotumo, ir taip pakenkti veiksmingai sąžiningai konkurencijai rinkoje. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, Teisingumo Teismo išaiškinimas yra būtinas, norint sužinoti, kaip efektyviausiai taikyti Pagrindų direktyvos 4 straipsnio 1 dalį, siekiant užtikrinti teisę į veiksmingą teisinę gynybą, kurią garantuoja Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis, ir įvertinti visų šalių interesus: tiek tų, kurioms skirtas sprendimas, tiek įmonės, kuri nori įgyvendinti savo teisę paduoti apeliacinį skundą.