

**Дело C-562/23**

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

**Дата на постъпване:**

11 септември 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Upravno sodišče Republike Slovenije (Словения)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

24 август 2023 г.

**Жалбоподател:**

T-2 družba za ustvarjanje, razvoj in trženje elektronskih komunikacij in opreme d.o.o.

**Отвeтник:**

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije

**Предмет на главното производство**

Жалба до Upravno sodišče [Административен съд] за отмяна на решението, с което се отхвърля заявление за удължаване на срока на валидност на решение за разпределяне на радиочестоти; Европейски кодекс за електронните съобщения; регулаторна предвидимост за притежателите на права; разпоредба на правото на Съюза, която е ясна, точна и безусловна; пряка приложимост на разпоредби от правото на Съюза

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Тълкуване на правото на Съюза; член 267ДФЕС

## Преюдициални въпроси

- 1) Ясни, безусловни и достатъчно точни ли са разпоредбите на член 49, параграфи 1 и 2 от Директивата за ЕКЕС [Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения], за да могат частноправните субекти да се позовават на тях в производствата пред националните административни органи и националните съдилища?
- 2) Трябва ли член 49, параграфи 1 и 2 от Директивата за ЕКЕС да се прилага и по отношение на удължаването на индивидуалните права на ползване на РЧС [радиочестотен спектър], предоставени преди влизането в сила на Директивата за ЕКЕС, и какви са общите критерии, които се прилагат в такъв случай, за да се определи дали срокът на действие на дадено индивидуално право следва да бъде удължен?
- 3) При отрицателен отговор на въпрос 2): дали, за да се прецени подходящата продължителност на действие на индивидуалните права на ползване на РЧС, които са били предоставени при действието на „Директивата за разрешение“ [Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги], и следователно във връзка с възможността за тяхното удължаване, следва да се приложи разпоредбата на член 5, параграф 2 от Директивата за разрешение или член 5, параграф 2, четвърта алинея от Директивата за изменение на Директивата за разрешение [Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година за изменение на директиви 2002/21/ЕО относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги, 2002/19/ЕО относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях и 2002/20/ЕО относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги], и дали за целта тези разпоредби са достатъчно ясни, безусловни и точни, за да може въз основа на тях да се прецени дали е адекватна продължителността на действие на дадено индивидуално право на ползване на РЧС?
- 4) При утвърдителен отговор на въпрос 3): какви критерии следва да се приложат, за да се прецени адекватността на продължителността на действие на дадено индивидуално право на ползване на РЧС или на задължението за удължаването ѝ?
- 5) При утвърдителен отговор на въпроси 1), 2) или 3), при вземането на решение относно удължаването трябва ли да се отчете, че възможността за удължаване над 15 години е била изрично изключена от националните правила, които са били в сила към момента на преустановяване на действието на това право на ползване?

### **Цитирани разпоредби на правото на Съюза**

Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги („Директива за разрешение“), и по-специално член 5 от нея;

Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година за изменение на директиви 2002/21/ЕО относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги, 2002/19/ЕО относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях и 2002/20/ЕО относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за изменение на Директивата за разрешение), и по-специално член 3 от нея;

Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения, и по-специално член 49, член 50, параграф 1 и член 124

### **Цитирани разпоредби на националното право**

Член 155 от Конституцията на Република Словения гласи:

„Закони, други правила и актове с общо приложение не могат да се прилагат със задна дата. Единствено законът може да предвиди, че някои от неговите конкретни разпоредби се прилагат със задна дата, когато общественият интерес го изисква и при условие че не се засягат придобити права“.

Zakon o elektronskih komunikacijah (Закон за електронните съобщения) (ZEKom)

Съгласно член 50 от ZEKom:

„(1) Решението за разпределяне на радиочестоти се издава от Агенцията за определен срок, и по-специално за максимален срок от 15 години, с изключение на разпределянето на радиочестоти за въздухоплавателни и морски мобилни радиовръзки.

(...)“.

Член 51 от ZEKom предвижда:

„Валидността на решение за разпределяне на радиочестоти може да бъде удължена по искане на лицето, на което е разпределена съответната радиочестота, ако са изпълнени всички условия, определени към момента на изтичане на валидността му за използването на тези радиочестоти“.

Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom-1), който заменя ZEKom на 15 януари 2013 г. и остава приложим до 9 ноември 2022 г., тъй като на 10 ноември 2022 г. влиза в сила Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2), с който Директивата за ЕКЕС е транспонирана в националното право.

Член 53, параграф 1 от ZEKom-1 гласи:

„Решението за разпределяне на радиочестоти се издава от Агенцията за определен срок, като се спазва подходящ период, необходим за амортизация на инвестициите, и във всеки случай за максимален срок от 15 години, с изключение на разпределянето на радиочестоти за въздухоплавателни и морски мобилни радиовръзки“.

Съгласно член 54, параграфи 1, 5 и 6 от посочения закон:

„(1) Валидността на решението за разпределяне на радиочестоти, с изключение на решенията за разпределяне на радиочестоти с цел осигуряване на предоставянето на обществени съобщителни услуги на крайните потребители, може да бъде удължена по искане на лицето, на което е разпределена съответната радиочестота, ако са изпълнени всички условия, определени към момента на изтичане на валидността му за използването на тези радиочестоти, както и като се вземат предвид целите, предвидени в членове 194, 195, 196 и 197 от този закон.

(...)

(5) Ако удължаването бъде одобрено, Агенцията издава ново решение за разпределянето на радиочестоти.

(6) Валидността на решението за разпределяне на радиочестоти, с които трябва да се отговори на необходимост от измерване, сертифициране и други проверки на радиооборудване, както и на решението за разпределяне на радиочестоти, предназначени за обществени прояви, не може да бъде удължавана“.

Член 240 от ZEKom-1 предвижда решенията, издадени въз основа на ZEKom, да могат да бъдат изменени, отменени или прекратявани при условията и по начина, предвидени в ZEKom-1.

От друга страна, съгласно член 307 от ZEKom-2 решенията, издадени въз основа на ZEKom-1 и свързани със срокове, които все още не са изтекли към момента на влизане в сила на ZEKom-2, подлежат на изменение, отмяна или прекратяване при условията и по реда, предвидени в последния закон.

## Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Жалбоподателят, дружество Т-2 d.o.o. [Т-2, дружество с ограничена отговорност с предмет на дейност разработването, развитието и търговията с електронни комуникации и съответно оборудване], е притежател на индивидуално право на ползване на следните радиочестоти от 1935 MHz до 1950 MHz и, в комбинация, от 2125 MHz до 2140 MHz и от 1910 MHz до 1915 MHz, които са му предоставени за периода от 21 септември 2006 г. до 21 септември 2021 г. с решение, с което трябва да се осигурят обществени съобщителни услуги за крайните потребители (наричано по-нататък „решението за разпределяне на радиочестоти“). Със заявление от 20 август 2021 г. жалбоподателят иска да се удължи валидността на решението, доколкото то се отнася до двойката дуплексни честоти от 1935 MHz до 1950 MHz и от 2125 MHz до 1950 MHz.
- 2 На 1 октомври 2021 г. Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (Агенция за комуникационни мрежи и услуги на Република Словения), ответникът, отхвърля заявлението за удължаване на срока на действие на решението с мотива, че съгласно ZEKom-1 не е възможно да се удължи валидността на решение, с което трябва да се гарантират комуникационни услуги на крайните потребители, над 15 години. Според ответника разпоредбата на член 49 от Директивата за ЕКЕС, на която се позовава жалбоподателят, не може да бъде приложена при вземането на решение за удължаване на срока, тъй като не е правно завършена. Тази разпоредба представлявала отчасти отворено правило, тъй като трябвало да бъде допълнена с конкретно съдържание и също така оставила на държавите членки свобода на преценка за начина, по който да бъде транспонирана в националното право. Например Република Словения решила, че няма изобщо да транспонира член 49, параграф 2 от Директивата за ЕКЕС в новия закон, а предвидила от самото начало двадесетгодишен срок на правата.
- 3 Ответникът изтъква, че съгласно член 49 от Директивата за ЕКЕС автоматичното удължаване на срока на правата за използване на радиочестотния спектър (наричан по-нататък „РЧС“), както е предложено от жалбоподателя, дори не е предвидено. Освен това удължаването на срока [на индивидуалните права на ползване] в съответствие с член 49, параграф 3 от Директивата за ЕКЕС, за да се гарантира регулаторна 20-годишна предвидимост, било предвидено за първи път едва съгласно тази директива. Това обаче означава, че условията за удължаване трябвало да са известни още при предоставянето на правата на ползване на радиочестоти. Разпределянето на въпросните радиочестоти през 2006 г. не изисквало тези условия да са изпълнени.

**Основни доводи на страните в главното производство**

- 4 Жалбоподателят обжалва по съдебен ред решението, с което ответникът отхвърля заявлението му за удължаване на срока на валидност на решението за разпределяне на радиочестоти. В жалбата той твърди, че в съответствие с член 49, параграф 2 от Директивата за ЕКЕС ответникът е трябвало, в случай на решения за разпределяне на радиочестоти, за които е определен срок на валидност от 15 години, да предвиди възможност за удължаване на срока на валидност преди изтичането му с още пет години, тъй като залегналите в ZEKom-1 правила явно противоречат на Директивата за ЕКЕС. Според него разпоредбата на член 49, параграф 2 от тази директива е ясна, точна и безусловна, поради което е пряко приложима и поражда действие. Целта на тази разпоредба била да се осигури правна сигурност в полза на притежателите на права към момента, както и регулаторна предвидимост за период от поне 20 години. Той посочва, че по тази причина регулаторът е длъжен, когато правата са предоставени за 15 години, да започне процедура за подновяване най-малко две години преди изтичането им. Жалбоподателят подчертава, че Директивата за ЕКЕС е задължителна за Република Словения от деня на публикуването ѝ в Официален вестник на Европейския съюз, т.е. от декември 2018 г. Освен това той твърди, че тази директива не ограничава прилагането на член 49, параграф 2 само до удължаването на индивидуалните права за използване на радиочестоти, които са били предоставени след влизането ѝ в сила, а се прилага и към правата, предоставени преди нейното приемане, които към момента на влизането ѝ в сила все още не са изтекли. Ето защо, въз основа на горепосочената разпоредба от Директивата за ЕКЕС, ответникът следвало допълнително да предвиди възможност, считано от 21 декември 2020 г., за притежателите на права, предоставени им за по-кратък период, валидността на тези права да се удължи до 20 години. Това важало и за жалбоподателя, защото петнадесетгодишният период, за който той получил спорните радиочестоти, е изтекъл на 21 септември 2021 г., така че към момента на влизане в сила на Директивата за ЕКЕС или към датата на изтичане на срока за нейното транспониране правото му все още не е било погасено. Жалбоподателят иска от *Upravno sodišče* да отмени обжалваното решение и да върне делото на агенцията ответник за ново решение.
- 5 В писмената си защита ответникът твърди, че член 49, параграф 2 от Директивата за ЕКЕС е правило за условно прилагане и оставя на държавите членки свобода на преценка, доколкото не налага автоматично продължаване на срока. Освен това ответникът изтъква, че удължаването на срока на действие на индивидуалните [права на използване на] безжични широколентови електронни съобщителни услуги е предвидено, за да се осигури регулаторна предвидимост за период от 20 години само за радиочестотите, които са били разпределени след влизането в сила на Директивата за ЕКЕС, и че посочената разпоредба не може да се прилага с обратна сила. Ответникът подчертава, че условията за предоставяне на удължаването е трябвало да бъдат известни още в момента на предоставяне

на правото на ползване на радиочестоти, т.е. на 9 юни 2006 г., когато публичната покана за участие в търг за въпросните честоти е била обнародвана в Държавен вестник на Република Словения. Тъй като гореспоменатата публична покана за участие в търг, а впоследствие и решението за разпределяне на радиочестоти, не предвиждали възможност за удължаване на срока, с оглед на формулировката на член 49 от Директивата за ЕКЕС въпросното решение нямало вероятност да бъде удължено.

### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 6 Въпросът по настоящото дело е дали е необходимо да се гарантира пълното действие на Директивата за ЕКЕС, като се удължи действието на решението за разпределяне на радиочестоти, или дали предвидените в тази директива правила за продължителността на действие на индивидуалните права на ползване на РЧС се прилагат само за правата, които са предоставени след влизането в сила на Директивата. В противен случай възниква въпросът дали следва да се гарантира пълната ефективност на Директивата за разрешение и дали следва да се разшири обхватът на процесното решение за разпределяне на радиочестоти.
- 7 Определящите за настоящото дело правни обстоятелства са следните:
  1. ответникът е приел решението за разпределяне на радиочестоти на 21 септември 2006 г. за срок от 15 години, т.е. до 21 септември 2021 г.;
  2. към датата на предоставяне на правото, т.е. на 21 септември 2006 г., в Европейския съюз е била в сила Директивата за разрешение, съгласно която периодът на действие на правото на ползване, когато то е предоставено за определен срок, трябва да е подходящ за съответната услуга; в Република Словения обаче е бил в сила ZEKom, който е позволявал удължаването на всяко решение за разпределяне на радиочестоти за срок над 15 години, ако са изпълнени всички условия, предвидени към момента на изтичане на срока на това решение за използване на тези радиочестоти;
  3. към 21 септември 2021 г., когато изтича срокът на действие на решението за разпределяне на радиочестоти, в Европейския съюз е в сила Директивата за ЕКЕС, която не налага изрично на държавите членки начина, по който те да уредят режима на удължаване на срока на действие на индивидуалните права на ползване на РЧС, които не са били предоставени по време на действието на тази директива, а преди нея, но които все още са били валидни към момента на влизането ѝ в сила;
  4. към 21 септември 2021 г. в Република Словения е трябвало да се прилага ZEKom-1, който в случай на индивидуални права на ползване на РЧС, предоставени с цел осигуряване на обществени съобщителни услуги на крайните потребители, изрично изключва възможността за удължаване над 15 години;

5. към момента на изтичане на срока на действие на решението за разпределяне на радиочестоти (21 септември 2021 г.) Република Словения все още не е транспонира Директивата за ЕКЕС в своята правна система, което е трябвало да направи до 20 декември 2020 г.
- 8 Следователно решението по настоящото дело зависи изцяло от въпроса дали член 49, параграфи 1 и 2 от Директивата за ЕКЕС е пряко приложим, така че правото на ползване по правило да трябва да бъде продължено с още пет години след изтичането на петнадесетгодишен срок, както и от въпроса дали посоченото правило се прилага (и) към индивидуалните права на ползване на РЧС, които са възникнали преди влизането в сила на Директивата за ЕКЕС и чийто срок на действие все още не е изтекъл към момента на влизането в сила на последната, или дали член 5 от Директивата за разрешение евентуално е пряко приложим към тези все още съществуващи права и към момента на прекратяване на действието на решението за разпределяне на радиочестоти е необходимо да се прецени целесъобразността на срока на неговото действие или на един разумен срок за амортизация на инвестициите, по съображение че тази разпоредба противоречи на национална разпоредба, съгласно която се изключва удължаване на срока над 15 години, без да се отчита целесъобразността на срока на действие или на амортизацията на инвестициите.
- 9 Безспорно е, че Република Словения не е транспонирала своевременно Директивата за ЕКЕС в своята правна система. По тази причина *Upravno sodišče* има съмнения дали разпоредбите на член 49, параграф 2, първа, втора, трета и четвърта алинея от Директивата за ЕКЕС са безусловни и точни. От решаващо значение за решението по това дело е да се установи как трябва да се тълкува понятието „регулаторна предвидимост за притежателите на права“. Жалбоподателят го тълкува в смисъл, че правото трябва да бъде предоставено за срок от 15 години и че все пак 20-годишната предвидимост е гарантирана с признаването на необходимостта от удължаване на това право с още пет години в съответствие с изискванията на член 49, параграф 1 от същата директива, освен ако се установи, че такова удължаване не би било в съответствие с общите критерии по член 49, параграф 2, трета алинея, буква а) или б) от посочената директива, или ако компетентният орган не е започнал принудително изпълнение срещу притежателя на правото за неспазване на условията, свързани с правото на ползване, в съответствие с член 49, параграф 2, четвърта алинея.
- 10 Според запитващата юрисдикция не е ясно дали държавите членки са свободни да определят при какви условия ще гарантират 20-годишната предвидимост на правото на ползване, т.е. при какви условия ще гарантират удължаването му с още пет години, ако решат, че валидността на това право е 15 години. Освен това запитващата юрисдикция иска да се установи дали Директивата за ЕКЕС е достатъчно конкретна, за да може да основе решението си на нея.



- 11 Следователно въпросът е дали тази директива позволява на държавите членки да решат кои условия ще вземат предвид при удължаването на срока на това право. В подкрепа на тази теза се явява по-специално член 49, параграф 2, трета алинея от Директивата за ЕКЕС, като предвижда, че още преди предоставянето на правото държавите членки предоставят на разположение на всички заинтересовани страни общите критерии за удължаване на срока на правата на ползване и впоследствие уточняват изискванията, към които тези общи критерии могат да се отнасят. Всъщност ако условията, предвидени в тази директива, се прилагат пряко, предоставянето на специален достъп до тези критерии не би било необходимо, тъй като трябва да се приеме, че критериите, ако са включени във вече публикувано правило, са известни или трябва да бъдат известни на тези, за които са предназначени.
- 12 От друга страна, запитващата юрисдикция иска да се установи дали в самата директива вече са определени общи условия, които трябва да бъдат изпълнени при удължаването на срока на правото (гарантиране на конкуренцията, ефективно използване на РЧС, стимулиране на иновациите и инвестициите, инвестиран капитал). Преди всичко обаче за настоящия съдебен състав не е ясно дали държавата може въз основа на собствена преценка да реши, че удължаването на срока на правото зависи от размера на инвестициите, направени в инфраструктурата, или още самата директива предвижда, че това условие, а следователно и амортизацията на инвестирания капитал, е от съществено значение за удължаването, тъй като това становище се появява както в параграф 1, така и в параграф 2 от член 49; настоящият съдебен състав поставя въпроса и за връзката между различните критерии, т.е. кой критерий следва да има предимство пред останалите, или дали държавите членки са свободни да определят този аспект (само) при транспонирането на Директивата.
- 13 Ако Съдът отговори утвърдително на въпроса дали член 49, параграфи 1 и 2 от Директивата за ЕКЕС има пряко действие във вертикалните правоотношения, *Upravno sodišče* поставя също така въпроса дали тази директива изисква 20-годишна предвидимост или петгодишно удължаване на 15-годишното право (при определени условия) и за индивидуалните права на ползване на РЧС, които са били предоставени преди влизането в сила на тази директива. Всъщност в член 124 от Директивата за ЕКЕС не са предвидени преходни правила за тези права и запитващата юрисдикция все пак не може да изведе целта на тази директива досежно тези отношения и от съображенията на самата директива. Фактът, че тази директива не се прилага с обратна сила, може да се изведе най-много от член 49, параграф 2, трета алинея от Директивата, съгласно който критериите за удължаване на срока трябва да са известни още преди предоставянето на правата, както и от четвърта алинея от същата разпоредба, съгласно която процедурата за удължаване на срока започва най-късно две години преди да изтече срокът. Всъщност за правата, чийто срок изтича по-рано от две години след

влизането в сила на Директивата за ЕКЕС, не е възможно да се осигури този период.

- 14 Освен това запитващата юрисдикция иска да се установи дали с оглед на разпоредбата на член 50, параграф 1 от Директивата за ЕКЕС решението за удължаване на срока на правото може да бъде повлияно от факта, че възможността за удължаване на срока на правото е била изрично изключена по силата на закона, действал към момента на изтичане на това право.
- 15 При отрицателен отговор на въпроса дали Директивата за ЕКЕС се прилага по отношение на удължаването на срока на правата на индивидуално ползване на РЧС, предоставени преди влизането в сила на тази директива, *Upravno sodišče* иска да се установи дали евентуално трябва да се осигури същото действие като изискваното от тази директива въз основа на правилото, действащо към момента на предоставяне на правото и предвидено в член 5, параграф 3 от Директивата за разрешение, че продължителността на действието на правото трябва да е подходяща за съответната услуга, или да се отчете обстоятелството, че за амортизацията на инвестицията е необходим подходящ срок, когато тази разпоредба е безусловна и ясна и не изисква приемането на никакъв акт от институциите на Съюза или на държавите членки. Всъщност *Upravno sodišče* е запознат със съдебната практика на Съда, който по дело C-205/20 постановява, че разпоредбата на член 20 от Директива 2014/67, съгласно която предвидените финансови санкции трябва да са ефективни, пропорционални и възпиращи, има директен ефект. Адекватността и пропорционалността са съпоставими понятия с оглед на яснотата и липсата на условност. В случай че посочените по-горе разпоредби на Директивата за разрешение или на Директивата за изменение на Директивата за разрешение подлежат на прилагане, запитващата юрисдикция иска да се установи какви критерии трябва да се прилагат за удължаването на срока на индивидуалното право за използване на РЧС.