

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

6 октомври 2010 година *

По дело C-222/08

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 22 май 2008 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-н Н. van Vliet и г-н А. Nijenhuis, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Кралство Белгия, за което се явяват г-н Т. Materne и г-жа М. Jacobs, в качеството на представители, подпомагани от адв. S. Degré, avocat,

ответник,

* Език на производството: нидерландски.

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н J.-С. Bonichot (докладчик), председател на състав,
г-жа С. Toader, г-н К. Schiemann, г-н Р. Kūris и г-н L. Bay Larsen, съдии,

генерален адвокат: г-н Р. Cruz Villalón,
секретар: г-жа М. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 17 март 2010 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 22 юни 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като не е транспонирано изцяло член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1, както и част А от приложение IV към Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни

мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга) (ОВ L 108, стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 213), Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си по посочената директива и по член 249 ЕО.

Правна уредба

Общностна правна уредба

Директива 2002/22

- 2 Съгласно съображение 4 от Директива 2002/22 „[г]арантирането на универсална услуга (т.е. предоставянето на определен минимум от услуги на всички крайни потребители на поносима цена) може да предполага предоставяне на някои услуги на някои потребители на цени, които се отклоняват от получените се в резултат на нормалните пазарни условия. Въпреки това компенсациите за предприятията, определени да предоставят такива услуги при подобни обстоятелства, не бива да водят до нарушаване на конкуренцията, при условие че определените предприятия се компенсират за специфичните нетни разходи и при условие че [...] нетните разходи се възстановява[т] по неутрален за конкуренцията начин“.

3 Съображение 18 от Директива 2002/22 гласи:

„Държавите членки следва, ако е необходимо, да създават механизми за финансиране на нетните разходи по задълженията за предоставяне на универсална услуга, когато се докаже, че задълженията могат да се изпълняват единствено на загуба или по нетна себестойност, която излиза извън обичайните търговски стандарти. [...]“

4 Съображение 21 от Директива 2002/22 гласи:

„Когато задължението за предоставяне на универсална услуга представлява прекомерна тежест за дадено предприятие, уместно е да се позволи на държавите членки да създадат механизми за ефективно възстановяване на нетните разходи. [...]“

5 Член 3 от Директива 2002/22, озаглавен „Предоставяне на универсална услуга“, предвижда:

„1. Държавите членки гарантират, че посочените в настоящата глава услуги се предоставят при определено качество на всички крайни потребители на тяхната територия, независимо от географското местоположение и на поносима цена с оглед на специфичните национални условия.

2. Държавите членки определят най-ефективния и подходящ подход за осигуряване на универсална услуга, като същевременно спазват принципите на обективност, прозрачност, недопускане на дискриминация и пропорционалност. Те се стремят да сведат до минимум изкривяването на пазара, особено

предоставянето на услуги при ценови или други условия, които се отклоняват от обичайната търговска практика, като същевременно отстояват обществения интерес.“

6 Член 8 от посочената директива, озаглавен „Определяне на предприятия“, гласи:

„1. Държавите членки могат да определят едно или повече предприятия, за да гарантират предоставяне на универсалната услуга [...].

2. Когато определят предприятия за цялата национална територия или част от нея във връзка със задълженията за предоставяне на универсална услуга, държавите членки прилагат ефективни, обективни и прозрачни механизми без допускане на дискриминация, които не изключват предварително нито едно предприятие от възможността да бъде определено за целта. Методите за определяне на предприятия гарантират предоставяне на универсална услуга по икономически целесъобразен начин и могат да се използват като средство за установяване на нетната себестойност на задължението за предоставяне на универсална услуга в съответствие с член 12.“

7 Член 9 от Директива 2002/22, озаглавен „Поносимост на тарифите“, предвижда:

„1. Националните регулаторни органи следят развитието и равнището на тарифите на дребно на услугите, определени в членове 4, 5, 6 и 7 като част от задълженията за предоставяне на универсална услуга от определените предприятия, и по-специално по отношение на потребителските цени и доходи в страната.

2. С оглед на националните условия държавите членки могат да изискват от определените предприятия да предоставят тарифни схеми или потребителски пакети, които се отклоняват от тези, предоставени според обичайните търговски условия, и по-специално, за да гарантират, че гражданите с ниски доходи или специфични социални потребности не са изключени от достъпа и използването на обществени телефонни услуги.

[...].“

- 8 Член 12 от Директива 2002/22 е озаглавен „Остойносттаване на задълженията за предоставяне на универсална услуга“ и параграф 1 от него гласи:

„Когато националните регулаторни органи считат, че предоставянето на универсална услуга както е определена в членове от 3 до 10, може да представлява несправедливо затруднение за предприятията, определени да предоставят универсална услуга, националните регулаторни органи изчисляват нетната себестойност на услугата.

За целта националните регулаторни органи:

- а) изчисляват нетната себестойност на задължителната универсална услуга, като вземат предвид всички пазарни изгоди за предприятията, определени да предоставят универсална услуга, в съответствие с приложение IV, част А; или
- б) използват нетната себестойност на задължителната универсална услуга чрез механизма за определяне в съответствие с член 8, параграф 2.“

- 9 Член 13 от Директива 2002/22, озаглавен „Финансиране на задълженията за предоставяне на универсална услуга“, гласи:

„1. Когато на базата на изчисленията на нетната себестойност, посочена в член 12, националните регулаторни органи установят, че дадено предприятие е предмет на несправедливо затруднение, държавите членки, по молба на определеното предприятие, вземат решение:

- а) да въведат механизъм за компенсации на изчислената нетна себестойност за предприятието от обществени средства при прозрачни условия; и/или
- б) да поделят нетната себестойност на задължителната универсална услуга между доставчиците на електронни съобщителни мрежи и услуги.

[...]“

- 10 Начинът за изчисляване на нетните разходи за задължението за предоставяне на универсална услуга е описан в част А от приложение IV към Директива 2002/22, както следва:

„Задълженията за предоставяне на универсална услуга включват задълженията на предприятия в държавите членки във връзка с предоставянето на мрежа и услуга в определен географски район, включително при необходимост усреднени цени в географския район за предоставянето на съответната услуга или предоставяне на различни тарифни схеми за потребителите с ниски доходи или специфични социални потребности.

Националните регулаторни органи трябва да разгледат всички средства за гарантиране на подходящи стимули за предприятията (определени или не) да предоставят универсалната услуга икономически целесъобразно. При изчисленията нетната себестойност на задълженията за предоставяне на универсална услуга се изчислява като разликата между нетните разходи за определено предприятие със задължения за предоставяне на универсална услуга и за предприятие без такива задължения. Този подход се прилага независимо от обстоятелството дали мрежата в дадената държава членка е напълно развита или все още се намира в етап на развитие и разширяване. Следва да се обърне внимание на правилната оценка на разходите, които определеното предприятие би предпочело да избегне, ако няма задължения за предоставяне на универсална услуга. Изчислението на нетната себестойност следва да направи оценка на ползите, включително нематериалните ползи за оператора на универсалната услуга.

[...].“

- 11 Съгласно член 38 от Директива 2002/22 държавите членки е трябвало да приемат необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобразят с тази директива, не по-късно от 24 юли 2003 г., незабавно да информират Комисията за това и да прилагат тези разпоредби, считано от 25 юли 2003 г.

Национална правна уредба

- 12 На 13 юни 2005 г. Кралство Белгия приема Закон за електронните съобщения (*Moniteur belge* от 20 юни 2005 г., стр. 28070, наричан по-нататък „Законът от 13 юни 2005 г.“), който впоследствие е изменен със Закон от 25 април 2007 г. за въвеждане на различни разпоредби (IV) (*Moniteur belge* от 8 май 2007 г., стр. 25103, наричан по-нататък „Законът от 25 април 2007 г.“).

- 13 Член 74 от Закона от 13 юни 2005 г., съгласно измененията със Закона от 25 април 2007 г., гласи:

„Социалният елемент на универсалната услуга се състои в задължението на всеки оператор, който предлага на потребителите обществени телефонни услуги, да предоставя особени тарифни условия за някои категории бенефициери.

Категориите бенефициери и тарифните условия по алинея 1, както и редът за ползването на тези тарифни условия са уредени в приложението.

Институтът [Белгийският институт по пощенските услуги и далекосъобщенията, наричан по-нататък „Институтът“] представя на [компетентния в областта на електронните съобщения] министър[...] годишен отчет, в който се посочва относителният дял на всеки оператор в обслужването на социалните абонати спрямо пазарния му дял въз основа на оборота на пазара на обществените телефонни услуги.

Учредява се фонд за компенсиране на универсалната услуга във връзка със социалните тарифи, като със средствата от този фонд се компенсират прилагащите социални тарифи доставчици, които за целта подават искане до Института. Фондът е юридическо лице и се управлява от Института.

След обсъждане в Министерски съвет и след получаването на становище от Института, Кралят с указ определя реда и условията за компенсирането на универсалната услуга.

Когато броят на отпуснатите от него ценови намаления е по-малък от броя на ценовите намаления, които съответстват на дела му в общия оборот на пазара на обществените телефонни услуги, операторът компенсира тази разлика.

Когато броят на отпуснатите от него ценови намаления е по-висок от броя на ценовите намаления, които съответстват на дела му в общия оборот на пазара на обществените телефонни услуги, операторът получава компенсация в размер на разликата.

Посочените в предходните алинеи компенсации се дължат незабавно. Действителното компенсиране посредством фонда се извършва веднага щом той започне работа и най-късно през годината след влизането в сила на този член.

Съгласно определената в приложението методика Институтът изчислява нетните разходи за социалните тарифи на всеки оператор, който е подал искане в този смисъл до Института.

Институтът може да определя начина за изчисляване на разходите и компенсациите при съобразяване с ограниченията, установени в този закон и в приложението към него.“

- ¹⁴ Член 45bis от приложението към Закона от 13 юни 2005 г., въведено с член 200 от Закона от 25 април 2007 г., определя методиката за изчисляване на нетните разходи за социалните тарифи. Член 45bis гласи:

„Нетните разходи за социалните тарифи от универсалната услуга се изчисляват като разликата между приходите, които доставчикът по социалните тарифи би получил при обичайните търговски условия, и приходите, които е получил след прилагането на предвидените в този закон намаления в полза на бенефициерите на социалната тарифа.

През първите пет години след влизането в сила на закона размерът на евентуалната компенсация за традиционния доставчик на услуги по социалните тарифи се намалява с определен от Института процент.

Посоченият в предходната алинея процент се определя въз основа на непреките ползи. Институтът взема предвид вече направените изчисления във връзка с определянето на нетните разходи на традиционния доставчик на услуги по социалните тарифи.“

15 Съгласно член 202 от Закона от 25 април 2007 г.:

„В член 74, [алинея 8] от Закона от 13 юни 2005 г. [...] думите „Посочените в предходните алинеи компенсации се дължат незабавно“ се тълкуват, както следва:

С оглед на изискванията на Директива [2002/22], по искане в този смисъл от традиционния доставчик на универсалната услуга и след определянето от Института на нетните разходи за универсалната услуга, при подготвителните работи по Закона от 13 юни 2005 г. [...] законодателят в качеството на национален регулаторен орган оцени несъразмерността на затрудненията. В това отношение законодателят намира, впрочем в съответствие с констатациите на Conseil d'État, че доколкото са отчетени всички, включително нематериалните непреки ползи, които доставката на такива услуги може да породи, евентуалното отрицателно салдо от това изчисление всъщност е несъразмерно затруднение.“

Досъдебната процедура и производството пред Съда

- 16 След като на 24 юни 2005 г. получава текста на Закона от 13 юни 2005 г., с който Кралство Белгия транспонира Директива 2002/22, с официално уведомително писмо от 15 ноември 2006 г. Комисията изразява съмнение в съвместимостта на някои аспекти от този закон с член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от посочената директива.
- 17 С отговора си от 16 февруари 2007 г. Кралство Белгия уведомява Комисията за предстоящите изменения на посочения закон, впоследствие приети със Закона от 25 април 2007 г.
- 18 Комисията оттегля някои от твърденията си за нарушение. Тя обаче все още поддържа две твърдения за нарушение, свързани, първо, с липсата в белгийското законодателство на разпоредба, съгласно която националният регулаторен орган да преценява дали задължението за прилагане на социални тарифи представлява несправедливо затруднение, и второ, с начина на изчисляване от този орган на нетните разходи за предоставянето на услуги по социалните тарифи.
- 19 На 29 юни 2007 г. Комисията издава мотивирано становище, с което приканва Кралство Белгия да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с Директива 2002/22 в двумесечен срок, считано от получаването на това становище.
- 20 С писмо от 1 август 2007 г. Кралство Белгия подава искане за удължаване на срока, което Комисията отхвърля по съображението, че не са налице предпоставките за това.

- 21 Тъй като приема, че представената от Кралство Белгия информация не е удовлетворителна, Комисията предявява настоящия иск.

По иска

По първото твърдение за нарушение, свързано с правилата, по които се определя дали задължението за прилагане на социалните тарифи представлява несправедливо затруднение

Доводи на страните

- 22 Според Комисията член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2002/22 задължават националния регулаторен орган да прецени естеството на затруднението, което универсалната услуга поражда за определените да я предоставят оператори.
- 23 С приемането на член 74 от Закона от 13 юни 2005 г., съгласно измененията със Закона от 25 април 2007 г., белгийският законодател приел, че всички нетни разходи, произтичащи от задължението за прилагане на социалните тарифи, представляват за съответните предприятия несправедливо затруднение, което задължително подлежи на компенсиране. Впоследствие бил учреден фонд за компенсиране на универсалната услуга във връзка със социалните тарифи, като средствата в този фонд се набирали чрез вноски от операторите и били предназначени за компенсирането на посочените предприятия.

- 24 Комисията, която освен това се съмнява, че самият законодател може да действа като национален регулаторен орган, поддържа, че във връзка с изчисляването на нетните разходи и с финансирането на задълженията за предоставяне на универсална услуга Директива 2002/22 въвежда задължение за конкретна преценка дали затруднението е несправедливо. Следователно Директива 2002/22 не допускала тази преценка да се извършва едновременно с приемането на закона, с който се установяват правилата за универсалната услуга, тъй като това означавало поначало да се приеме, общо и абстрактно, че затруднението е несправедливо.
- 25 Комисията допълва, че установената методика не отговаря на изискванията на Директива 2002/22, тъй като нито белгийският законодател, нито Институтът са преценили дали предоставянето на универсалната услуга представлява несправедливо затруднение за съответните оператори.
- 26 Що се отнася до направеното от Института на 26 ноември 2002 г. изчисление на нетните разходи за задълженията за предоставяне на универсална услуга, Комисията изтъква, че доколкото Законът от 13 юни 2005 г. е приет чак две години и половина след получаването на становището на Института, посоченото изчисление не е било актуално и не е съответствало на реалното фактическо положение. Всъщност въпреки че посоченият закон въвел задължение за всички оператори да предоставят универсалната услуга, становището на Института относно разходите на дружеството Belgacom (наричано по-нататък „Belgacom“) се отнасяло само до прогнозните данни за 2003 г., когато това дружество е било единственото задължено да прилага социалните тарифи. Ето защо въпросното становище не се основавало на надлежно изчисление на нетните разходи, въз основа на което Кралство Белгия да може да приеме, че Законът от 13 юни 2005 г. ще поражда несправедливо затруднение за всички оператори.
- 27 Като се позовава на Решение от 19 юни 2008 г. по дело Комисия/Франция (C-220/07, точка 31), Комисията заключава, че белгийската система не осигурява спазването на установените в практиката на Съда принципи за икономическа целесъобразност, ефективност, обективност, недопускане на дискриминация и минимално нарушаване на конкуренцията.

- 28 Комисията освен това посочва, че така както са уредени в белгийския закон, правомощията на Института са твърде ограничени, доколкото не е предвидено Институтът да може да установи, че предоставянето на универсалната услуга не поражда несправедливо затруднение.
- 29 Накрая, Комисията изразява недоумение от факта, че белгийският законодател е действал в качеството на национален регулаторен орган във връзка с един-единствен аспект от директивите за далекосъобщенията, а именно във връзка с преценката за наличието на несправедливо затруднение в резултат от предоставянето на универсалната услуга, при положение че Законът от 13 юни 2005 г. не предвижда подобна задача, която освен това не е и публикувана в разрез с изискванията на член 3, параграф 4 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195), и при положение че такива действия не могат да бъдат надлежно аргументирани въз основа на белгийското конституционно право.
- 30 Като се позовава на принципа на институционалната автономност, на член 249 ЕО, както и на съображение 11 и членове 2 и 3 от Директива 2002/21, Кралство Белгия изтъква, че няма пречка белгийският парламент да действа в рамките на националния конституционен ред като национален регулаторен орган, за да установи наличието на несправедливо затруднение в резултат от предоставянето на универсалната услуга.
- 31 С определянето по законодателен ред на понятието „несправедливо затруднение“ се избягвали разликите в третирането на отделните оператори, които вече били длъжни да прилагат социални тарифи и съответно търпели загуби, тъй като тези тарифи били по-ниски от обичайните цени. В този смисъл всички нетни разходи, които натоварените с универсалната услуга предприятия трябва да понесат в качеството си на доставчици на тази услуга, трябвало да се разглеждат като несправедливи разходи и следователно да се компенсират.

- 32 Кралство Белгия пояснява, че възложените на националния регулаторен орган задачи във връзка с организирането на социалната универсална услуга са разпределени между законодателя, от една страна, и Института, от друга, като Институтът в качеството си на изпълнителен орган определял правото на компенсация на всеки оператор въз основа на законоустановените критерии.
- 33 Кралство Белгия подчертава, че либерализираната система за предоставяне на социалната универсална услуга, при която всички оператори са определени за доставчици на тази услуга — каквато е разглежданата в случая система — допринася за постоаянната конкуренция между операторите и осигурява значителни предимства за потребителите.
- 34 Правилното функциониране на тази система обаче изисквало операторите да разполагат с гаранция, че ще бъдат компенсирани. За тази цел предвидената компенсация покривала онази част от сумата на законоустановените ценови намаления, които те е трябвало да отпуснат, за да отговорят на нуждите на социалните абонати, с която относителният им дял в намаленията надвишава съответния им пазарен дял. Така определените нетни разходи съответствали на следната дефиниция в част А, трета алинея от приложение IV към Директива 2002/22: „разходите, които могат да се отнесат към [...] конкретните крайни потребители или групи крайни потребители, които [...] могат да бъдат обслужени единствено [...] при цена извън обичайните търговски стандарти“.
- 35 Що се отнася до довода на Комисията, че белгийското законодателство не предвижда преценка дали затруднението в резултат от задълженията за предоставяне на универсална услуга е несправедливо, Кралство Белгия поддържа, че законодателят е приел, че затруднението е несправедливо, когато тези задължения налагат нетни разходи и е подадено искане за финансиране. При белгийската система всяка друга преценка на несправедливия характер на затруднението щяла да доведе до нарушаване на конкуренцията между съответните предприятия, тъй като те щели да изпълняват еднакви задължения, но само някои от тях щели да имат право на компенсация.

- 36 Освен това преди приемането на решението, с което се определя кога е налице несправедливо затруднение, изчисляването на нетните разходи от предлагането на социалната универсална услуга било извършено от Института в съответствие с част А от приложение IV към Директива 2002/22. Изчислението било направено за първи път през 2002 г., а след това било актуализирано през 2005 г., като били отчетени в частност евентуалните търговски предимства за Belgacom поради монопола му към онзи момент.
- 37 Що се отнася до изискването за прозрачност по член 12, параграф 2 от Директива 2002/22, Кралство Белгия подчертава, че окончателното решение във връзка с изчислението на нетните разходи е публикувано на 18 май 2005 г. на уебсайта на Института.
- 38 Освен това участието на законодателя било задължително от конституционна гледна точка, доколкото въведеният режим за компенсирание на операторите следвало да се квалифицира като данъчен режим.
- 39 Директива 2002/22 предвиждала задължение за еднократна преценка дали затруднението е несправедливо, в резултат от което се стигало до въвеждането на посочения в член 13, параграф 2 от тази директива механизъм за общо финансиране. Комисията допуснала грешка, тъй като не взела предвид, че изчисляването на нетните разходи за целите на решението, с което се определя кога е налице несправедливо затруднение, и за целите на решението, с което се установява компенсационният механизъм — еднократно изчисляване, извършено с приемането на Закона от 13 юни 2005 г. — съществено се различава от изчисляването на нетните разходи съгласно член 45bis от приложението към този закон, което се извършва ежегодно за целите на изплащането на компенсацията на всички заинтересовани оператори.

Съображения на Съда

- 40 В самото начало следва да се напомни, че целта на Директива 2002/22 е да се създаде хармонизирана регулаторна рамка в сектора на електронните съобщения, която да осигурява предоставянето на универсална услуга, тоест на определен минимум от услуги за всички крайни потребители на поносима цена. Съгласно член 1, параграф 1 от тази директива една от нейните цели е на територията на цялата Европейска общност да се осигурят качествени обществени услуги чрез ефективна конкуренция и избор (Решение по дело Комисия/Франция, посочено по-горе, точка 28).
- 41 Съгласно член 3, параграф 2 от посочената директива държавите членки определят най-ефективния и подходящ подход за осигуряване на универсалната услуга, като същевременно спазват принципите на обективност, прозрачност, недопускане на дискриминация и пропорционалност, и се стремят да сведат до минимум изкривяването на пазара, като същевременно отстояват обществения интерес (Решение по дело Комисия/Франция, посочено по-горе, точка 29).
- 42 Както следва от съображение 4 от Директива 2002/22, гарантирането на универсална услуга може да предполага предоставяне на някои услуги на някои потребители на цени, които се отклоняват от цените при нормални пазарни условия. Поради това общностният законодател е предвидил, както сочи съображение 18 от същата директива, че държавите членки следва, ако е необходимо, да създават механизми за финансиране на нетните разходи по задълженията за предоставяне на универсална услуга, когато се докаже, че задълженията могат да се изпълняват единствено на загуба или по нетна себестойност, която излиза извън обичайните търговски стандарти.
- 43 Ето защо съгласно член 12, параграф 1, първа алинея от Директива 2002/22, когато считат, че предоставянето на универсалната услуга, както е определена в членове 3—10 от Директивата, може да представлява несправедливо затруднение

за предприятията, определени да предоставят универсална услуга, националните регулаторни органи изчисляват нетната себестойност на услугата.

- 44 Следва да се приеме за установено, че макар разпоредбите на член 12, параграф 1, втора алинея от Директива 2002/22 и на приложение IV към същата директива да определят правилата, по които трябва да се изчисляват нетните разходи за предоставянето на универсалната услуга, когато националните регулаторни органи приемат, че предоставянето ѝ може да представлява несправедливо затруднение, все пак нито член 12, параграф 1, нито друга разпоредба на Директивата сочат, че волята на общностния законодател е била сам да определи условията, при които посочените органи следва предварително да приемат, че предоставянето на универсалната услуга може да представлява несправедливо затруднение.
- 45 При това положение Кралство Белгия не е допуснало неизпълнение на задълженията си по член 12 от тази директива, като е определило условията, въз основа на които да се преценява дали посоченото затруднение е несправедливо.
- 46 За сметка на това от разпоредбите на член 13 от Директива 2002/22 следва, че единствено на базата на изчисленията на нетните разходи за предоставянето на универсалната услуга съгласно член 12 от Директивата националните регулаторни органи могат да установят, че някое от предприятията, определени да предоставят универсална услуга, действително търпи несправедливо затруднение, и в такъв случай по молба на това предприятие държавите членки трябва да определят правилата за компенсирането на тези разходи.
- 47 Съгласно разпоредбите на член 12, параграф 1, втора алинея, буква а) от Директива 2002/22 и на приложение IV към същата това изчисление трябва да се извършва за всяко от предприятията, определени да предоставят универсалната услуга.

- 48 Доколкото констатацията, че предоставянето на тази услуга представлява несправедливо затруднение за едно или няколко от тези предприятия, е необходима предпоставка за въвеждането от държавите членки на компенсационни механизми за понесените от предприятието или предприятията разходи, важно е да се определи какво трябва да се разбира под „несправедливо затруднение“, тъй като това понятие не е дефинирано в Директива 2002/22.
- 49 В това отношение съображение 21 от Директива 2002/22 сочи волята на общностния законодател да обвърже механизмите за възстановяване на нетните разходи, които предоставянето на универсалната услуга може да породи за предприятието, с наличието на прекомерна тежест за това предприятие. В този смисъл, като приема, че нетните разходи за универсалната услуга невинаги представляват прекомерно затруднение за всички заинтересовани предприятия, общностният законодател изключва възможността всеки нетен разход за предоставянето на универсалната услуга да поражда автоматично право на компенсация. При това положение несправедливото затруднение, чието наличие националният регулаторен орган трябва да установи, преди евентуално да допусне компенсиране, е онова затруднение, което за конкретното предприятие е прекомерно с оглед на възможностите му да понесе такова затруднение, оценени предвид всички характеристики на това предприятие, и в частност предвид равнището на оборудването му, икономическото и финансовото му състояние и пазарния му дял.
- 50 Макар че при липсата на конкретна разпореда по този въпрос в Директива 2002/22 националният регулаторен орган следва общо и обективно да установи критериите, по които да се определят прагове, над които затруднението може да се разглежда като прекомерно предвид посочените в предходната точка характеристики, това не променя факта, че този орган няма право да установи за целите на член 13 от тази директива, че затруднението при предоставянето на универсалната услуга е несправедливо, ако не извърши конкретна преценка на положението на всяко от съответните предприятия с оглед на тези критерии.
- 51 Ако националният регулаторен орган установи, че едно или повече от определените да предоставят универсална услуга предприятия търпят несправедливо затруднение, и ако това предприятие или тези предприятия поискат компенсация,

то държавата членка следва да въведе необходимите за тази цел механизми съгласно член 13, параграф 1, буква а) от Директива 2002/22, който освен това сочи, че тази компенсация трябва да има връзка с изчислените съгласно член 12 от посочената директива нетни разходи.

52 От всичко изложено дотук следва, че държавите членки нямат право да приемат, че предоставянето на универсалната услуга наистина съставлява подлежащо на компенсиране несправедливо затруднение, без да изчислят нетните разходи, които предоставянето на универсалната услуга поражда за всяко предприятие, което осигурява тази услуга, и без да преценят дали тези разходи представляват прекомерно затруднение за посоченото предприятие, доколкото в противен случай те биха нарушили задълженията си по Директива 2002/22. Освен това държавите членки нямат право да въведат компенсационен режим, при който компенсацията няма връзка с посочените нетни разходи.

53 Именно с оглед на тези съображения следва да се разгледа основателността на първото твърдение за нарушение.

54 Както следва от член 74 от Закона от 13 юни 2005 г. съгласно тълкуването му със Закона от 25 април 2007 г., за да заключи, че осигуряването на социалния елемент на универсалната услуга представлява несправедливо затруднение, белгийският законодател приема, че доколкото при изчисляването на нетните разходи за тази услуга са отчетени всички, включително нематериалните непреки ползи, които доставката на такива услуги може да породи, „евентуалното отрицателно салдо от това изчисление [...] е несъразмерно затруднение“. Видно от същия член 74, белгийският законодател приема, че когато броят на отпуснатите от оператора ценови намаления е по-висок от броя на ценовите намаления, които съответстват на дела му в общия оборот на пазара на обществените телефонни услуги, операторът следва да получи компенсация, чийто размер се определя в зависимост от тази разлика.

- 55 За целите на това решение от 2005 г., с което се определя кога е налице несправедливо затруднение в резултат от предоставянето на социални тарифи като част от универсалната услуга, белгийският законодател се основава на становище на Института от 2002 г. за разходите на традиционния оператор, Belgacom, което се отнася до прогнозните данни за 2003 г.
- 56 Както следва от констатацията в точка 44 от настоящото решение, въпреки че Законът от 13 юни 2005 г. вече задължава всички далекосъобщителни оператори да предлагат социални тарифи, няма пречка въз основа на упоменатите данни националният регулаторен орган да приеме, че разходите за предоставянето на универсалната услуга „може“ да представляват несправедливо затруднение по смисъла на член 12 от Директива 2002/22.
- 57 За сметка на това предвидените в този закон правила за установяването на несправедливото затруднение, което поражда право на компенсация, видимо не отговарят на изискванията по член 13 от Директива 2002/22.
- 58 На първо място, като приема, че евентуалното отрицателно салдо от изчислението на нетните разходи е „несъразмерно затруднение“, белгийският законодател пряко учредява право на компенсация за оператори, за които обаче нетните разходи във връзка с възложените им задължения за предоставяне на универсална услуга не представляват прекомерно затруднение, докато от изложеното в точка 49 от настоящото решение следва, че отрицателното салдо, макар и затруднение, невинаги е прекомерно затруднение за всеки оператор.
- 59 На второ място, за да се прецени дали свързаното с предоставянето на универсалната услуга затруднение е прекомерно, трябва конкретно да се вземат предвид както нетните разходи на всеки оператор за предоставянето на тази услуга, така и всички характеристики на този оператор като равнището на оборудването му, икономическото и финансовото му положение и пазарния му дял, както

следва от точки 47 и 49 от настоящото решение. Въпреки това Кралство Белгия не доказва и от представените на Съда доказателства по делото не следва, че белгийският законодател е взел предвид всички тези характеристики, когато е приел, че предоставянето на универсалната услуга представлява несправедливо затруднение.

- 60 На трето място, като предвижда автоматично компенсиране на всички разходи, произтичащи от това, че относителният дял на оператора в отпуснатите ценови намаления надвишава съответния му пазарен дял, Законът от 13 юни 2005 г. въвежда механизъм, при който компенсацията в крайна сметка няма връзка с изчислените съгласно член 12 от Директива 2002/22 нетни разходи за предоставянето на универсалната услуга.
- 61 От изложеното по-горе следва, че първото твърдение за нарушение трябва да се приеме, доколкото с него Комисията изтъква неизпълнение на задълженията по член 13 от Директива 2002/22.

По второто твърдение за нарушение, свързано с изчисляването на нетните разходи за предоставянето на универсалната услуга

Доводи на страните

- 62 С второто твърдение за нарушение Комисията, от една страна, изтъква, че доколкото съгласно белгийското законодателство нетните разходи за предоставянето на универсалната услуга се изчисляват въз основа на хипотетична загуба, равна на онази част от сумата на отпуснатите ценови намаления, с която относителният дял в тези намаления надвишава пазарния дял на съответния

оператор, всъщност не се вземат предвид реалните разходи, които предприятието в действителност би избегнало, ако не беше задължено да предоставя универсалната услуга. Подобен подход бил в противоречие както с член 12 от Директива 2002/22, така и със задълженията по част А от приложение IV към нея.

- 63 От друга страна, предвиденият в белгийското законодателство начин за изчисляване не отчитал търговските предимства за определеното да предоставя услугата предприятие, докато Директива 2002/22 изисквала изчислението на нетните разходи да отчита евентуалните ползи от предоставянето на универсалната услуга, включително нематериалните ползи.
- 64 Комисията освен това поддържа, че Кралство Белгия неправилно приема термините „приходи“ и „разходи“ за синоними. Фактът, че доставчикът получава по-малко приходи, тъй като е длъжен да предлага социална тарифа, няма отношение към въпроса какви допълнителни нетни разходи понася той поради задължението за предоставяне на универсална услуга.
- 65 Всъщност реалните допълнителни разходи на този доставчик, тоест разходите, които той би избегнал, ако не беше длъжен да предлага социална тарифа, не съответствали задължително на сумата на ценовите намаления, които той е длъжен да отпусне. Тези разходи зависели, от една страна, от структурата на разходите на съответния оператор, която на свой ред зависела от вида на услугите, които е предоставил, и от друга страна, от положението на този оператор спрямо клиентите му. В този смисъл можело да има голяма разлика между допълнителните разходи на традиционния оператор, който продължава да обслужва инсталираната преди много години фиксирана телефонна линия на определени социални клиенти, и допълнителните разходи на новия оператор, който свързва нови социални клиенти към своята мрежа.

- 66 Накрая, що се отнася до изчисляването на търговските предимства, Комисията счита, че няма конкретни доказателства в подкрепа на твърдението, че операторите по принцип не получават непреки търговски предимства. Доколкото Институтът не е изчислявал нетните разходи — тъй като направеното през 2002 г. изчисление за Belgacom трябвало да се приеме за неактуално и несъответно, — изобщо не можело да се заключи, че задължението за предлагане на социални тарифи не осигурява търговски предимства на нито един от операторите.
- 67 След като посочва, че методиката за изчисляване е в пълно съответствие с изискванията на Директива 2002/22, Кралство Белгия пояснява, че съгласно белгийската система нетните разходи за задълженията за предоставяне на универсална услуга се изчисляват като разликата между приходите, които доставчикът на универсалната услуга би реализирал при обичайните търговски условия, и приходите, които е получил след прилагането на законоустановените ценови намаления в полза на бенефициерите на социалната тарифа.
- 68 Задължителните ценови намаления били единствените имуществени загуби, които операторът би могъл да избегне, ако не беше длъжен да предоставя универсалната услуга. Всъщност, ако се изключи видът на прилаганите тарифи, операторите предлагали една и съща услуга на всички абонати.
- 69 Доколкото всеки обществен телефонен оператор е длъжен да предоставя универсална услуга на потребителите, не било възможно да се установи наличието на непряко търговско предимство за един от тези оператори. При всички положения евентуалните предимства биха били еднакви за всички оператори.
- 70 Освен това според държавата членка ответник, макар констатацията, че традиционният оператор разполага с голямо търговско предимство спрямо останалите оператори, да е обосновала приемането на член 45bis от приложението към Закона от 13 юни 2005 г., който е въведен с член 200 от Закона от 25 април

2007 г. и установява механизъм за намаляване на компенсацията за традиционния оператор, този механизъм не е основание да се приеме, че такова предимство може да е налице и за останалите оператори.

- 71 Кралство Белгия изтъква, че съгласно текста на приложение IV към Директива 2002/22 при изчисляването на нетните разходи могат да се вземат предвид два вида разходи, а именно загубите поради факта, че приходите не покриват себестойността на универсалната услуга, и разходите в резултат от отклоненията от обичайните търговски условия.
- 72 Следователно възприетият от белгийския законодател подход, а именно определянето на нетните разходи като намаленията спрямо обичайните търговски условия, които доставчиците на социалната универсална услуга са длъжни да отпуснат на социалните абонати, бил в съответствие с текста на част А от приложение IV към Директива 2002/22. Според Кралство Белгия при либерализираната белгийска система обратният подход би довел до нарушаване на конкуренцията между далекосъобщителните предприятия, тъй като всички ще са длъжни да отпускат социалните намаления, а ще получават различни компенсации.
- 73 Що се отнася до преценката на търговските предимства, Кралство Белгия изтъква, че изчислението на нетните разходи за Belgacom е направено при отчитане на търговските предимства, които това дружество е можело да извлече от предоставянето на универсалната услуга поради монопола си в тази област към онзи момент, и същевременно че след либерализирането на универсалната услуга годишното изчисляване на нетните разходи се извършва при определянето на сумата на компенсацията, която се дължи на всеки оператор, подал искане за компенсация. Анализът на либерализираната белгийска система сочел, че непреките търговски предимства, които операторите могат да извлекат от предоставянето на социални намаления, биха били еднакви за всички оператори.

Съображения на Съда

- 74 В самото начало следва да се напомни, от една страна, че съгласно разпоредбите на част А от приложение IV към Директива 2002/22 нетните разходи за предоставянето на универсалната услуга се изчисляват като разликата между нетните разходи за определено предприятие със задължения за предоставяне на универсална услуга и за предприятие без такива задължения. За тази цел съгласно същите разпоредби следва правилно да се оценят разходите, които определеното предприятие би предпочело да избегне, ако нямаше задължения за предоставяне на универсална услуга, и да се оценят ползите, включително нематериалните ползи за оператора на универсалната услуга.
- 75 От друга страна, съгласно член 45bis от Закона от 13 юни 2005 г. нетните разходи за социалния елемент на универсалната услуга се изчисляват като разликата между приходите, които операторът би получил при обичайните търговски условия, и приходите, които е получил след прилагането на предвидените в посочения закон намаления в полза на бенефициерите на социалната тарифа.
- 76 С първата част от посоченото твърдение за нарушение Комисията поддържа, че при предвиденото от разглежданото национално законодателство изчисляване не се отчитат реалните разходи, които определеното предприятие в действителност би избегнело, ако нямаше задължения за предоставяне на универсална услуга.
- 77 Следва да се посочи, че тази част от твърдението за нарушение се отнася до установените с Директива 2002/22 правила за изчисляване на нетните разходи за задължението за предоставяне на универсална услуга, които предполагат да се отчитат допълнителните разходи, които определеното предприятие е трябвало да направи поради самия факт на задълженията си във връзка с универсалната услуга. Ето защо твърдението за нарушение би било основателно в тази си част само ако разглежданата методика за изчисляване несъмнено изключва отчитането на тези допълнителни разходи.

- 78 В това отношение, макар да е безспорно, че въведената със Закона от 13 юни 2005 г. методика за изчисляване на нетните разходи за предоставянето на услуги по социални тарифи се различава от методиката, използвана за останалите елементи на универсалната услуга, каквито са „свързването в определено местоположение“, осигуряването на обществени телефонни постове и универсалната справочна услуга, за които изрично е предвидено отчитане на „избегнатите разходи“, това обстоятелство само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че изчисляването на нетните разходи за предоставянето на услуги по социални тарифи не е съобразено с изискванията на Директива 2002/22.
- 79 Освен това представените на Съда доказателства по делото не позволяват да се приеме за неправилно твърдението на Кралство Белгия, че задължителните ценови намаления са единствените имуществени загуби, които операторът би могъл да избегне, ако не беше длъжен да предоставя услуги по социални тарифи, тъй като, ако се изключи видът на прилаганите тарифи, операторите предлагат една и съща услуга на всички абонати. Всъщност доказателствата сочат, че независимо от съответното положение на тези оператори, само по себе си съдържанието на различните услуги, които те предлагат на всеки от абонатите си, и следователно структурата на разходите за самото съдържание не се променят само поради факта че някои от абонатите имат право да ползват услугите по социални тарифи.
- 80 Следователно Комисията не е доказала, че като предвижда, че нетните разходи за социалния елемент на универсалната услуга се изчисляват като разликата между приходите, които доставчикът на услуги по социалните тарифи би получил при обичайните търговски условия, и приходите, които той действително е получил след прилагането на предвидените в разглежданото национално законодателство намаления в полза на бенефициерите на социалните тарифи, посоченото законодателство не отчита разходите, които определените да предоставят универсална услуга предприятия биха избегнали, ако нямаша задължени във връзка с тази услуга.
- 81 Ето защо първата част от второто твърдение за нарушение трябва да се отхвърли.

- 82 С втората част от това твърдение за нарушение се поддържа, че с предвиденото в разглежданото национално законодателство изчисление не се отчитат търговските предимства, включително нематериалните ползи, за предприятията, които предоставят услуги по социални тарифи.
- 83 Кралство Белгия изтъква, че доколкото задължение за предоставяне на услуги по социални тарифи носят всички оператори с дейност на белгийска територия, търговските предимства по принцип биха били еднакви за всички тези оператори. Като се изключи това уточнение, Кралство Белгия не оспорва твърдението, че в разглежданото национално законодателство не се отчитат възможните търговски предимства от предоставянето на услуги по социални тарифи.
- 84 От член 12, параграф 1, втора алинея, буква а) от Директива 2002/22 във връзка с разпоредбите на приложение IV към същата обаче следва, че изчисляването на нетните разходи за предоставянето на универсалната услуга трябва да включва оценката на ползите, включително нематериалните ползи за съответния оператор от предоставянето на тази услуга. При положение че тези разпоредби са част от хармонизираната регулаторна рамка, чието създаване е една от целите на Директива 2002/22, държавите членки са длъжни да отчитат посочените ползи, когато определят правилата за изчисляване на нетните разходи за предоставянето на универсалната услуга.
- 85 При тези обстоятелства следва да се приеме, че второто твърдение за нарушение е основателно във втората си част.

86 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се установи, че:

- от една страна, като не е предвидило при изчисляването на нетните разходи за предоставянето на социалния елемент от универсалната услуга да се отчитат търговските предимства, включително нематериалните ползи за операторите, които осигуряват тази услуга, и

- от друга страна, като е установило общо и въз основа на изчислението на нетните разходи на доставчика на универсалната услуга, който по-рано е бил единственият доставчик на тази услуга, че всички предприятия, които вече са длъжни да предоставят посочената услуга, действително търпят несправедливо затруднение поради предоставянето ѝ, без да е извършило конкретна преценка както на нетните разходи на всеки оператор за предоставянето на универсалната услуга, така и на всички характеристики на този оператор като равнището на оборудването му и икономическото и финансовото му положение,

Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си по член 12, параграф 1 и съответно по член 13, параграф 1 от Директива 2002/22.

По съдебните разноски

87 Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съгласно член 69, параграф 3 от същия правилник Съдът може да разпреди съдебните разноски или да реши всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски, в частност ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените искания.

88 В случая, доколкото исканията на Комисията не са уважени изцяло, следва Кралство Белгия да бъде осъдено да заплати две трети от съдебните разноски, а Комисията да понесе останалата една трета.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) Като,

- от една страна, не е предвидило при изчисляването на нетните разходи за предоставянето на социалния елемент от универсалната услуга да се отчитат търговските предимства, включително нематериалните ползи за операторите, които осигуряват тази услуга, и

- от друга страна, е установило общо и въз основа на изчислението на нетните разходи на доставчика на универсалната услуга, който по-рано е бил единственият доставчик на тази услуга, че всички предприятия, които вече са длъжни да предоставят посочената услуга, действително търпят несправедливо затруднение поради предоставянето ѝ, без да е извършило конкретна преценка както на нетните разходи на всеки оператор за предоставянето на универсалната услуга, така и на всички характеристики на този оператор като равнището на оборудването му и икономическото и финансовото му положение,

Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си по член 12, параграф 1 и съответно по член 13, параграф 1 от Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно

универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга).

2) Отхвърля иска в останалата му част.

**3) Осъжда Кралство Белгия да понесе две трети от съдебните разноски.
Осъжда Европейската комисия да понесе останалата една трета.**

Подписи