



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

9 октомври 2014 година *

„Преюдициално запитване — Електронни съобщителни мрежи и услуги — Директива 2002/22/ЕО — Член 32 — Допълнителни задължителни услуги — Механизъм за компенсация на разходите, свързани с предоставянето на тези услуги — Понятие за юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС — Липса на компетентност на Съда“

По дело C-222/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Teleklagenævnet (Дания) с акт от 22 април 2013 г., постъпил в Съда на 25 април 2013 г., в рамките на производство по дело

TDC A/S

срещу

Erhvervsstyrelsen,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: М. Pešič, председател на състава, А. Ó Caoimh, С. Toader, Е. Jarašiūnas (докладчик) и С. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: С. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 март 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за TDC A/S, от О. Spiermann, advokat,

— за Erhvervsstyrelsen, от J. Pinborg, advokat,

— за датското правителство, първоначално от V. Pasternak Jørgensen, впоследствие от С. Thorning, в качеството на представители, подпомагани от J. Pinborg и Р. Biering, advokater,

— за Европейската комисия, първоначално от М. Simonsen, впоследствие от L. Nicolae и от G. Conte, в качеството на представители,

* Език на производството: датски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 юни 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 32 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) (ОВ L 108, стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 213), изменена с Директива 2009/136/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. (ОВ L 337, стр. 11, наричана по-нататък „Директивата за универсалната услуга“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между TDC A/S (наричано по-нататък „TDC“) и Erhvervsstyrelsen (датската Служба по въпросите на предприятията) относно заявление за компенсация на разходите, свързани с предоставянето на допълнителните задължителни услуги.

Правна уредба

Право на Съюза

- 3 Член 1, параграф 1 от Директивата за универсалната услуга, озаглавен „Предмет и приложно поле“, гласи:

„В рамките, установени 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)] настоящата директива се отнася за предоставянето на електронни съобщителни мрежи и услуги на крайните ползватели. Целта е на територията на [целия Европейски съюз] да се осигурят качествени обществено достъпни услуги чрез ефективна конкуренция и избор и да се преодолеят обстоятелствата, при които пазарът не удовлетворява потребностите на крайните ползватели. Директивата също така включва разпоредби относно някои аспекти на крайното оборудване, включително разпоредби, предназначени да улеснят достъпа на крайни ползватели с увреждания“.

- 4 Член 32 от Директивата за универсалната услуга, озаглавен „Допълнителни задължителни услуги“, предвижда:

„Държавите членки могат да решат да предоставят допълнителни обществени услуги на своята територия освен услугите, свързани с универсалната услуга в съответствие с глава II, но при такива обстоятелства не могат да се предвиждат механизми за компенсации за отделни предприятия“.

Датското право

- 5 Директивата за универсалната услуга е транспонирана в датското право със Закона за конкуренцията и потреблението на телекомуникационния пазар (Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet), приложим към спора по главното производство.

- 6 Според Teleklagenævnet (Комисия по жалбите в областта на телекомуникациите) член 16, параграф 2 от този закон в редакцията му, кодифицирана с Правилник № 780 от 28 юни 2007 г. и изменена със Закон № 1412 от 27 декември 2008 г. (наричан по-нататък „Законът от 2007 г.“), предвижда, че с определянето на един или повече оператори на универсална услуга трябва да се осигурят следните услуги: фиксираните телефонни услуги, услугите на цифровата мрежа с интегрирани услуги (ISDN), услугите чрез наети линии, услугите, предназначени за лица с увреждания, телефонните справочни услуги и услугите във връзка с безопасността.
- 7 От преюдициалното запитване е видно също, че член 20 от Закона от 2007 г. съдържа правила за компенсирането на загубите в рамките на предоставянето на универсалната услуга. Тези правила са възпроизведени по същество идентично на същия член в Закон № 169 за електронните съобщителни мрежи и услуги (lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og –tjenester) от 3 март 2011 г. (наричан по-нататък „Закон № 169“).
- 8 Вследствие на връчването на Кралство Дания на официално уведомително писмо и на мотивирано становище от страна на Европейската комисия, Закон № 169 е изменен със Закон № 250 от 31 март 2012 г. и в него вече е предвидена възможност за покриване на загубите на съответното предприятие, претърпени след 1 април 2012 г. в рамките на услугите във връзка с безопасността и оказването на спешна помощ по море, без приспадане на печалбите, реализирани при предоставянето на други услуги в обхвата на задължението на предприятието за предоставяне на универсална услуга.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

- 9 TDC е дружество, което до приватизацията му през 1997 г. е принадлежало на държавата и което е главният икономически оператор в сектора на електронните съобщителни мрежи в Дания.
- 10 От 1998 г. TDC отговаря за предоставянето в Дания и Гренландия на услуги във връзка с безопасността и с оказването на спешна помощ по море, даващи възможност на морските плавателни съдове да потърсят помощ в случай на извънредна ситуация. От друга страна, TDC осигурява в Дания предоставянето на услуги, които попадат в обхвата на задължението за предоставяне на универсална услуга по глава II от Директивата за универсалната услуга, и по-специално осигурява предоставянето на фиксирани телефонни услуги.
- 11 Съгласно Закона от 2007 г. TDC може да получи компенсация от държавата за нетните разходи за предоставянето на посочените услуги във връзка с безопасността и с оказването на спешна помощ по море само ако претърпява загуби от предоставянето на универсалната услуга и на допълнителните задължителни услуги, взети заедно.
- 12 Като поддържа, че този закон не е в съответствие с член 32 от Директивата за универсалната услуга, TDC подава жалба пред Комисията. След задълбочен обмен на становища с датските органи и TDC Комисията отправя до Кралство Дания официално уведомително писмо и мотивирано становище съответно на 27 януари и 29 септември 2011 г.
- 13 Както е видно от преюдициалното запитване, датското правителство решава да измени разглежданата датска уредба с действие от 1 април 2012 г. От тази дата държавата е длъжна да поеме разходите за предоставянето в Дания и Гренландия на услугите във връзка с безопасността и с оказването на спешна помощ по море. При това положение Комисията се отказва от предявяването на иск за установяване на неизпълнение на задължения срещу тази държава членка.

- 14 Вследствие на тези изменения датската правна уредба предвижда компенсирането от държавата на нетните разходи за предоставянето на услугите във връзка с безопасността и с оказването на спешна помощ по море, независимо от това дали другите задължения по предоставянето на универсалната услуга водят до печалба, или до загуба.
- 15 На 29 юли 2011 г. TDC подава до Erhvervsstyrelsen заявление за компенсация на разходите, свързани с предоставените от него през 2010 г. услуги във връзка с безопасността и с оказването на спешна помощ по море. На 26 септември 2011 г. предприятието подава идентично заявление за периода 2007—2009 г.
- 16 На 24 ноември 2011 г. Erhvervsstyrelsen отхвърля заявленията за компенсация на разходите по-специално с мотива че вземането за 2007 г. е погасено по давност и че срокът за подаване на подобно заявление за 2008 г. и 2009 г. е изтекъл, а действащият към този момент Закон от 2007 г. не дава възможност да се уважи искането за компенсация за 2010 г., без да се приспадат печалбите, реализирани в резултат от предоставянето на услугите, обхванати от задължението за предоставяне на универсална услуга по смисъла на глава II от Директивата за универсалната услуга.
- 17 TDC обжалва решенията на Erhvervsstyrelsen за отхвърляне на исканията му пред Teleklagenævnet, която потвърждава с решение от 17 септември 2012 г. решенията на Erhvervsstyrelsen в частта им относно заявленията за компенсация за периода 2007—2009 г.
- 18 Относно заявлението за компенсация за 2010 г. Teleklagenævnet решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Изключва ли [Директивата за универсалната услуга], и по-конкретно член 32 от нея, възможността дадена държава членка да установи правила, които да не позволяват на предприятията да претендират на самостоятелно основание възстановяване от тази държава членка на нетните разходи за предоставяне на допълнителни задължителни услуги, попадащи в обхвата на глава II от тази директива, при положение че печалба, реализирана от предприятието при предоставянето на други услуги в обхвата на задължението на предприятието за предоставяне на универсална услуга по глава II от тази директива, надвишава загубите във връзка с предоставянето на допълнителните задължителни услуги?
- 2) Изключва ли Директивата за универсалната услуга възможността дадена държава членка да установи правила, които да позволяват на предприятията да претендират възстановяване от тази държава членка на нетните разходи за предоставяне на допълнителни задължителни услуги, които не попадат в обхвата на глава II от тази директива, единствено когато размерът на разходите представлява неоправдана тежест за предприятията?
- 3) При отрицателен отговор на втория въпрос, държавата членка може ли да прецени, че не е налице неоправдана тежест при предоставянето на допълнителни задължителни услуги, които не попадат в обхвата на глава II от [Директивата за универсалната услуга], ако като цяло предприятието е реализирало печалба от предоставянето на тези услуги, при положение че същото предприятие е носител на задължението за предоставяне на универсална услуга, включително за предоставяне на услуги, които предприятието би предоставяло, дори и ако не беше носител на задължението за предоставяне на универсална услуга?
- 4) Изключва ли Директивата за универсалната услуга възможността дадена държава членка да установи правила, съгласно които нетните разходи на определеното предприятие, които са във връзка с предоставянето на универсална услуга в съответствие с глава II от тази директива, следва да се изчисляват въз основа на целия приход и разходите във връзка с

предоставянето на въпросната услуга, включително онези приходи и разходи, които би реализирало предприятието, дори и ако не беше носител на задължението за предоставяне на универсална услуга?

- 5) За отговора на въпроси 1—4 от значение ли е обстоятелството, че се изисква да бъдат предоставяни допълнителни задължителни услуги в Гренландия, която съгласно приложение II към ДФЕС е отвъдморска страна или територия, а датските органи възлагат съответното задължение на установено в Дания дружество, което не развива друга дейност в Гренландия?
- 6) От какво значение за отговорите на въпроси 1—5 са: член 107, параграф 1 ДФЕС, член 108, параграф 3 ДФЕС и Решение [2012/21/ЕС] на Комисията от 20 декември 2011 година относно прилагането на член 106, параграф 2 [ДФЕС] за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес [ОВ L 7, 2012 г., стр. 3]?
- 7) От какво значение за отговорите на въпроси 1—5 е принципът за минимално засягане на пазарните условия, установен по-специално в член 1, параграф 2, член 3, параграф 2 и съображения 4, 18, 23 и 26 от Директивата за универсалната услуга и част Б от приложение IV към същата?
- 8) В случай че разпоредбите на директивата за универсалната услуга не допускат национални режими като посочените в първи, втори и четвърти въпрос, имат ли директен ефект тези разпоредби или предвидените в тях пречки?“.

Относно компетентността на Съда

- 19 Комисията поставя под съмнение характера на юрисдикция на Teleklagenævnet по смисъла на член 267 ДФЕС, като посочва, че този орган не отговаря на всички критерии, установени от практиката на Съда, за да бъде квалифициран като юрисдикция. Комисията подчертава, от една страна, че сезирането на този орган не е задължително, тъй като жалбите срещу решенията на Erhvervsstyrelsen могат да се подават или пред Teleklagenævnet или направо пред съдилищата. От друга страна, датската правна уредба не предвиждала специални гаранции, що се отнася до освобождаването от длъжност на членовете на Teleklagenævnet или отмяната на назначаването им, и следователно не можело да възпрепятства необоснованата намеса или натиск от изпълнителната власт върху членовете на този орган.
- 20 В акта за преюдициално запитване Teleklagenævnet приема, че отговаря на всички критерии, установени в практиката на Съда, за квалифицирането на държавен орган като юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС.
- 21 На първо място, Teleklagenævnet изтъква, че е постоянно действащ публичен орган за уреждане на спорове, учреден със Закон № 169, и че условията и редът за неговото функциониране са определени в Правилник № 383 от 21 април 2011 г.
- 22 На второ място, Teleklagenævnet уточнява, че се произнася окончателно по административноправни спорове по жалби срещу решения на Erhvervsstyrelsen и че решенията му са задължителни за страните, освен ако не бъдат обжалвани пред съдилищата в осемседмичен срок. По принцип Erhvervsstyrelsen не можело да обжалва пред съдилищата решенията на Teleklagenævnet.

- 23 На трето място, Teleklagenævnet отбелязва, че членовете му се назначават от министъра на предприемачеството и растежа за срок от четири години с възможност за подновяване на мандата им. Посоченият министър може да определи от членовете юрист за заместник-председател, който да може да замества председателя в случай на възпрепятстване или отвод. Посочените членове са независими от администрацията в личен и професионален план и не са подчинени на министъра на предприемачеството и растежа. Teleklagenævnet се състои от председател, който трябва да бъде юрист, и от четири до шест други членове. Този орган се произнася с обикновено мнозинство, а при равенство в гласовете решаващ глас има председателят.
- 24 На четвърто място, Teleklagenævnet посочва, че производството пред него е само писмено, но че следи страните да могат да представят становищата си в съответствие с принципа на състезателност, за да се изяснят всички относими по делото обстоятелства.
- 25 Така Teleklagenævnet имал законоустановен характер, бил постояннодействащ, независимостта на членовете му била извън всякакво съмнение, юрисдикцията му била задължителна и той прилагал правни норми, както и производство, подобно на това в обикновените съдилища, като спазвал принципа на състезателност.
- 26 В отговор на поставен от Съда въпрос датското правителство отбелязва, че Teleklagenævnet трябва да се квалифицира като юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС. То подчертава, че този орган отговаря на критериите за законоустановен характер, постоянно естество и прилагане на правни норми. Освен това датското правителство посочва, че макар действително условията за освобождаване от длъжност на членовете на този орган да не са специално регламентирани в датската правна уредба, членовете на същия орган са защитени срещу произволно и неправомерно освобождаване от длъжност в съответствие с общите правила на административното и трудовото право. В съдебното заседание датското правителство подчертава, че правомощие за освобождаване от длъжност има лицето, което има правомощие за назначаване, а именно министърът на предприемачеството и растежа.
- 27 Следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика, за да прецени дали запитваният орган притежава качеството на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС — въпрос, уреден единствено от правото на Съюза — Съдът взема предвид съвкупност от обстоятелства, а именно дали органът е законоустановен, дали е постояннодействащ, дали юрисдикцията му е задължителна, дали производството е състезателно, дали той прилага правни норми и дали е независим (вж. по-специално решение Белов, C-394/11, EU:C:2013:48, т. 38 и определение Merck Canada, C-555/13, EU:C:2014:92, т. 16).
- 28 На първо място следва да се разгледа критерият за независимостта на Teleklagenævnet.
- 29 Понятието за независимост, което е вътрешноприсъщо на правораздавателната функция, предполага преди всичко съответният орган да има качеството на трето лице по отношение на органа, който е приел обжалваното решение (решение RTL Belgium, C-517/09, EU:C:2010:821, т. 38 и цитираната съдебна практика).
- 30 Това понятие има два аспекта. Първият аспект, който е външен, предполага посоченият орган да е защитен от външна намеса или натиск, които могат да застрашат независимостта на решението на членовете му по отношение на разглежданите от тях спорове (вж. в този смисъл решения Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, т. 51 и Torresi, C-58/13 и C-59/13, EU:C:2014:2088, т. 18).

- 31 Вторият аспект, който е вътрешен, е свързан с понятието за безпристрастност и се отнася до еднаквата отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора. Този аспект изисква запазването на обективност и липсата на всякакъв интерес при решаването на спора извън строгото прилагане на правната норма (решение *Wilson*, EU:C:2006:587, т. 52 и цитираната съдебна практика).
- 32 Тези гаранции за независимост и безпристрастност изискват наличието на правила, по-конкретно що се отнася до състава на органа, назначаването, срока на упражняване на функциите, както и основанията за въздържане, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му, които правила да дават възможност да се отстрани всяко оправдано съмнение в съзнанието на страните в производството относно неподатливостта на органа към външни фактори и неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси (решение *Wilson*, EU:C:2006:587, т. 53 и цитираната съдебна практика). За да се счита, че условието относно независимостта на запитващия орган е изпълнено, съдебната практика изисква по-специално случаите на освобождаване от длъжност на членовете на този орган да бъдат определени с изрични законови разпоредби (решение *D. и A.*, C-175/11, EU:C:2013:45, т. 97 и определение *Pilato*, C-109/07, EU:C:2008:274, т. 24 и цитираната съдебна практика).
- 33 В случая, що се отнася до правилата за назначаване на членовете на *Teleklagenævnet*, следва да се отбележи, че от представеното от датското правителство становище е видно, че членовете на този орган се назначават от министъра на предприемачеството и растежа за срок от четири години с възможност за подновяване на мандата им.
- 34 Относно въпроса за освобождаването от длъжност на членовете на *Teleklagenævnet* датското правителство потвърждава в съдебното заседание, че те могат да бъдат отзовани от техните функции от посочения министър, който има правомощието и да ги назначава.
- 35 От акта за преюдициално запитване и от представеното от датското правителство становище е видно обаче, че докато датската правна уредба предвижда специална процедура за освобождаване от длъжност на съдиите в съдилищата, членовете на *Teleklagenævnet* могат да бъдат освободени от длъжност при условия, които не са регламентирани в специална правна уредба, като в случай на злоупотреба при освобождаването от длъжност се прилагат общите правила на административното и трудовото право.
- 36 При това положение е видно, че освобождаването от длъжност на членовете на *Teleklagenævnet* не е обусловено от специални гаранции, даващи възможност да се отстрани всяко оправдано съмнение относно независимостта на посочения орган (вж. по аналогия решение *Pilato*, EU:C:2008:274, т. 28).
- 37 От друга страна, както е видно от преписката по делото пред Съда, решението на *Teleklagenævnet* може да бъде обжалвано пред съдилищата. При подаване на подобна жалба *Teleklagenævnet* има качеството на ответник. Това участие на *Teleklagenævnet* в производство по оспорване на нейното собствено решение означава, че при приемането на решението тя няма качеството на трето лице по отношение на съществуващите интереси и не притежава изискваната безпристрастност (вж. в този смисъл решение *RTL Belgium*, EU:C:2010:821, т. 47). С тази организация на средствата за защита срещу решение на *Teleklagenævnet* се потвърждава, че приеманите от този орган решения нямат правораздавателен характер (вж. по аналогия определение *MF 7*, C-49/13, EU:C:2013:767, т. 19).
- 38 От всички изложени по-горе съображения следва, че без да е необходимо да се разглежда въпросът дали *Teleklagenævnet* отговаря на другите критерии, за да се прецени дали същият орган има характер на юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС, трябва да се приеме, че Съдът не е компетентен да отговори на поставените въпроси.

По съдебните разноси

- 39 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Съдът на Европейския съюз не е компетентен да отговори на въпросите, поставени от Teleklagenævnet (Дания) с акт от 22 април 2013 г.

Подписи