SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 22. junija 2010[1]

I – Uvod

1. Sodišče se je v preteklosti že izreklo o financiranju obveznosti univerzalne telekomunikacijske storitve.[2] Kljub temu se v tej tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti zoper Belgijo postavlja nenavadno vprašanje, saj se prvič obravnavajo „socialne tarife“: tiste, ki jih podjetja uporabljajo, ko pri zagotavljanju storitev nekaterim kategorijam uporabnikov postavljajo cene, ki so nižje od tržnih.

2. V tem postopku se od Sodišča pričakuje, da razloži pogoje, pod katerimi je dopustno finančno nadomestilo za socialne tarife. Natančneje, treba je preučiti pogoje, pod katerimi Direktiva 2002/22/ES o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami[3] dopušča, da država članica opredeli kot „neupravičeno breme“ vse socialne tarife, zaradi katerih operaterji, ki so jih dolžni ponujati, poslujejo z izgubo.

3. To vprašanje pa ni abstraktno, ampak se umešča v okvir spora med belgijskimi operaterji sektorja in zgodovinskim operaterjem navedene države, Belgacom. Komisija je z vložitvijo tožbe zaradi neizpolnjevanja obveznosti posegla v razpravo, vendar je Sodišče odločilo tudi v postopku predhodnega odločanja, ki je tesno povezan s to zadevo in je rezultat spora, ki so ga sprožili operaterji pri belgijskem ustavnem sodišču (zadeva Base in drugi, C-389/08). Ta okoliščina pojasnjuje dejstvo, da se sklepni predlogi v obeh zadevah predstavljajo istega dne, saj gre za isti predmet, čeprav posebnosti vsake zadeve utemeljujejo ločeno obravnavo.

1 – Jezik izvirnika: španščina.

2 – Glej med drugim sodbe z dne 24. aprila 2008 v zadevi Arcor (C-55/06, ZOdl., str. I-2931); z dne 17. julija 2008 v združenih zadevah Arcor in drugi (od C-152/07 do C-154/07, ZOdl., str. I-5959) in z dne 13. julija 2006 v zadevi Mobistar (C-438/04, ZOdl., str. I-6675).

3 – Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 (UL L 108, str. 51).

II – Predmet tožbe

4. Evropska komisija v skladu s členom 226 ES Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Belgija ni izpolnila obveznosti iz členov 12(1) in 13(1) Direktive 2002/22 ter dela A Priloge IV k tej direktivi, saj

– ni opravila specifičnega izračuna neto stroškov socialnih tarif, preden je ugotovila, da predstavljajo „neupravičeno breme“,

– in je metodo izračuna neto stroškov „socialnih tarif“ opredelila v nasprotju z Direktivo 2002/22.

III – Pravni okvir

A – *Pravo Skupnosti*

5. Člen 3 Direktive 2002/22 državam članicam nalaga, da zaradi varstva splošnega interesa preprečijo vsako izkrivljanje na trgu telekomunikacij, še zlasti kadar se storitve opravljajo po cenah ali pod pogoji, ki so ugodnejši od normalnih. Gre torej za zagotovitev izvedbe tako imenovanih univerzalnih storitev na tem področju, hkrati pa za zagotavljanje delovanja trga pod enakimi pogoji za vse operaterje.

6. V skladu z Direktivo 2002/22 univerzalne storitve vsebujejo: (a) priključek na javno telefonsko omrežje na fiksni lokaciji po dostopni ceni;[4] (b) zadostno število javnih plačilnih telefonov in številke za klic v sili, zlasti enotno evropsko številko za klic v sili 112, brezplačno z vsakega telefona;[5] (c) imeniške informacije in imeniško storitev;[6] in (d) posebne ukrepe za socialno najbolj ranljive potrošnike, kot so potrošniki na podeželju ali na geografsko odročnih območjih, starejši,[7] invalidi[8] in potrošniki z nižjimi prihodki,[9] ki jim zagotavljajo dostop do storitev pod enakimi pogoji kot drugim uporabnikom.

4 – Uvodna izjava 8 in člen 4(1).
5 – Uvodna izjava 12 in člen 6(1) in (3).
6 – Uvodna izjava 11 in člen 5.
7 – Uvodna izjava 7.
8 – Člen 7.
9 – Člen 9.

7. Člen 8 Direktive 2002/22 se nanaša na določitev ponudnikov univerzalne storitve:

„1. Države članice lahko določijo eno ali več podjetij za zagotavljanje izvajanja univerzalne storitve, kot je določeno v členih 4, 5, 6 in 7, in kadar je to primerno, tudi v členu 9(2), da se lahko pokrije celotno nacionalno ozemlje. Države članice lahko določijo različna podjetja ali skupine podjetij za zagotavljanje različnih elementov univerzalne storitve in/ali pokrivanje različnih delov nacionalnega ozemlja.

2. Kadar države članice določijo podjetja za opravljanje obveznosti zagotavljanja univerzalnih storitev na delu nacionalnega ozemlja ali na celotnem nacionalnem ozemlju, to storijo z učinkovitim, objektivnim, transparentnim in nediskriminacijskim mehanizmom določitve, pri čemer nobeno podjetje vnaprej ni izključeno iz določitve. Take metode določitve zagotavljajo, da se univerzalna storitev opravi na stroškovno učinkovit način in se lahko uporabijo kot sredstvo za določitev neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve v skladu s členom 12."

1. „Socialne tarife"

8. Socialne tarife temeljijo na potrebi po zagotavljanju „dostopne cene" in so sestavni del univerzalne storitve, ki je izrecno opredeljen v ureditvi Unije. V skladu z uvodno izjavo 10 Direktive 2002/22 „dostopna cena" pomeni ceno, „ki jo določijo države članice na nacionalni ravni ob upoštevanju posebnih nacionalnih pogojev in lahko vključuje določitev enotnih tarif ne glede na lokacijo ali pa posebne tarifne opcije, s katerimi se zadosti potrebam uporabnikov z nizkimi dohodki. Dostopnost za posamezne potrošnike je povezana z njihovo sposobnostjo spremljanja in nadzorovanja svojih izdatkov."

9. Člen 9, od (1) do (3), Direktive 2002/22 določa:

„1. Nacionalni regulativni organi spremljajo razvoj in višino maloprodajnih tarif storitev, ki so določene v členih 4, 5, 6 in 7 kot storitve v okviru obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve in jih zagotavljajo določena podjetja, zlasti glede na porabniške cene in prihodke v državi.

2. Države članice lahko z vidika nacionalnih pogojev zahtevajo, da določena podjetja zagotovijo potrošnikom tarifne opcije ali pakete, ki se razlikujejo od tistih, ki so zagotovljeni pod normalnimi komercialnimi pogoji, zlasti da se zagotovi tudi osebam z nižjimi prihodki ali s posebnimi socialnimi potrebami dostop

do ali uporaba javno dostopne telefonske storitve.

3. Države članice lahko zunaj okvira predpisov za določena podjetja o zagotavljanju posebnih tarifnih opcij ali o upoštevanju zamejitve cen ali geografske porazdelitve ali drugih podobnih shem zagotovijo podporo potrošnikom z nizkimi prihodki ali posebnimi socialnimi potrebami."

2. Financiranje univerzalne storitve

10. V preambuli Direktive 2002/22 je navedeno, da plačilo nadomestil podjetjem, ki zagotavljajo univerzalno storitev, ne sme „povzročiti izkrivljanja konkurence", zaradi česar mora kriti le „nastale specifične neto stroške […] na nevtralen način".[10] Na podlagi te predpostavke Direktiva 2002/22 omogoča državam članicam, da vzpostavijo mehanizme za povračilo neto stroškov navedene univerzalne storitve, čeprav samo „po potrebi" in „če se pokaže, da se lahko obveznosti zagotovijo samo z izgubo ali z neto stroški, ki presegajo normalne komercialne standarde".[11] Rezultat uporabe teh meril je določitev tega, kar je v direktivi opredeljeno kot „neupravičeno breme".[12]

11. Člen 13 Direktive 2002/22, naslovljen „Financiranje obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve", določa oblike povračil neto stroškov obveznosti univerzalne storitve:

„1. Kadar nacionalni regulativni organi na podlagi izračuna neto stroškov iz člena 12 ugotovijo, da je podjetje neupravičeno obremenjeno, države članice na zahtevo določenega podjetja odločijo:

a) da bodo uvedle mehanizem za povračilo izračunanih neto stroškov podjetju iz javnih sredstev pod transparentnimi pogoji; in/ali

b) da bodo razdelile neto stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve med ponudnike elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev.

10 – Uvodna izjava 4.

11 – Uvodna izjava 18.

12 – Uvodna izjava 21.

2. Kadar se neto stroški porazdelijo po odstavku 1(b), države članice vzpostavijo mehanizem delitve, ki ga upravlja nacionalni regulativni organ ali organ, ki je neodvisen od upravičencev in je pod nadzorom nacionalnega regulativnega organa. Lahko se financirajo le v skladu s členom 12 izračunani neto stroški obveznosti, ki so določene v členih 3 do 10.

3. V skladu z načeli Dela B Priloge IV se pri mehanizmu delitve upoštevajo načela transparentnosti, čim manjšega izkrivljanja trga, nediskriminacije in sorazmernosti. Države članice se lahko odločijo, da ne bodo zahtevale prispevkov od podjetij, katerih domači promet je pod določeno mejo.

4. Vse pristojbine, povezane z delitvijo stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, se razčlenijo in opredelijo za vsako podjetje posebej. Take pristojbine se ne naložijo ali zaračunavajo podjetjem, ki ne opravljajo storitev na ozemlju države članice, v kateri je bil uveljavljen mehanizem delitve."

3. Neto stroški zagotavljanja univerzalne storitve

12. Člen 12 Direktive 2002/22, naslovljen „Obračun stroškov za obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve", določa:

„1. Kadar nacionalni regulativni organi menijo, da lahko zagotavljanje univerzalne storitve, kot je določeno v členih 3 do 10, pomeni neupravičeno breme za podjetja, določena za zagotavljanje univerzalne storitve, izračunajo neto stroške za zagotavljanje te storitve.

Za ta namen nacionalni regulativni organi:

a) izračunajo neto stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve v skladu z Delom A Priloge IV, pri čemer upoštevajo vsako tržno korist, ki jo pridobi podjetje, ki je bilo določeno za zagotavljanje univerzalne storitve; ali

b) uporabijo neto stroške zagotavljanja univerzalne storitve, določene z mehanizmom določanja v skladu s členom 8(2).

2. Računovodske izkaze in/ali druge informacije, ki pomenijo podlago za izračun neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve po odstavku 1(a), revidira ali preveri nacionalni regulativni organ, ali organ, ki

je neodvisen od zadevnih strank in ga odobri nacionalni regulativni organ. Rezultati obračuna stroškov in ugotovitve revizije so dostopni javnosti.“

V to kategorijo so lahko vključeni elementi storitev, kot so dostop do telefonskih storitev v nuji, zagotavljanje določenih javnih plačilnih telefonov in nekaterih storitev ali opreme za invalidne osebe, itd.;

13. Del A Priloge IV določa:

ii) posebnim končnim uporabnikom ali skupinam končnih uporabnikov, za katere se lahko ob upoštevanju stroškov zagotavljanja posebnega omrežja in posebne storitve, ustvarjenega prihodka in geografske porazdelitve cen, ki jo določi država članica, storitve zagotavljajo le z izgubo ali pod takšnimi stroškovnimi pogoji, ki ne štejejo med običajne komercialne standarde.

„[…] Pri izračunavanju je treba neto stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve izračunati kot razliko med neto stroški določenega podjetja za obratovanje z obveznostmi zagotavljanja univerzalne storitve in neto stroški za obratovanje brez obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve. To velja ne glede na to, ali je omrežje v določeni državi članici razvito v celoti ali pa se še razvija in širi. Ustrezno je treba upoštevati pravilno ocenitev stroškov, ki bi se jim vsako določeno podjetje izognilo, če ne bi bilo obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve. Pri izračunu neto stroškov naj se ocenijo [vštejejo] koristi za operaterja univerzalne storitve, vključno z nematerialnimi koristmi.

V to kategorijo so vključeni tisti končni uporabniki ali skupine končnih uporabnikov, ki jih komercialni operater brez obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve ne bi oskrboval.

Izračun mora temeljiti na stroških, ki se lahko pripišejo:

Neto stroške posebnih vidikov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve je treba izračunati ločeno, da se prepreči dvojno štetje vseh neposrednih ali posrednih koristi in stroškov. Celotne neto stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve je treba za vsako podjetje izračunati kot vsoto neto stroškov, ki izhajajo iz posebnih komponent obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, pri čemer se upoštevajo vse nematerialne koristi. Nacionalni regulativni organ je odgovoren za preverjanje neto stroškov.“

i) elementom določenih storitev, ki se lahko zagotavljajo le z izgubo, ali pod takšnimi stroškovnimi pogoji, ki ne ustrezajo običajnim komercialnim standardom.

B – *Belgijsko pravo*

14. Zakon z dne 13. junija 2005 o elektronskih telekomunikacijah,[13] kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 25. aprila 2007[14] (v nadaljevanju: spremenjeni zakon iz leta 2005) vzpostavlja sistem financiranja univerzalne storitve, pri čemer razlikuje med socialnimi tarifami in drugimi obveznostmi zagotavljanja univerzalne storitve.

1. Financiranje socialnih tarif

15. Člen 74 spremenjenega zakona iz leta 2005 vsebuje osnovna načela, ki urejajo plačila nadomestil med operaterji, pri čemer se „posebni tarifni pogoji za določene kategorije uporabnikov“ pojmujejo kot socialni vidik univerzalne storitve.[15]

16. Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (belgijski inštitut za poštne storitve in telekomunikacije, v nadaljevanju: BIPT) je dolžan poslati ministru letno poročilo, ki vsebuje število „socialnih naročnikov“, ki jih različna podjetja oskrbujejo glede na svoj tržni delež na področju javnih telefonskih storitev.[16]

17. Odškodnino za „socialne tarife“ na zahtevo pristojnega operaterja, ki jo ta vloži pri BIPT, izplača sklad, ki ima status pravne osebe in ga upravlja BIPT.[17]

18. Za plačilo nadomestil za breme, ki ga posamezno podjetje nosi zaradi „socialnih strank“, se v skladu s členom 74, šesti in sedmi odstavek, sredstva porazdelijo v sorazmerju s skupnim prometom podjetja. Nadomestilo zapade v izplačilo takoj, čeprav se nadomestila iz sklada plačajo, ko ta začne delovati, ali najpozneje v letu po uveljavitvi člena 74.[18]

19. BIPT izračuna neto stroške „socialnih tarif“ za vse operaterje, ki zahtevajo njihovo povračilo, v skladu z metodologijo, ki je opredeljena v prilogi.[19]

20. Poleg tega lahko BIPT določi načine obračunavanja stroškov in nadomestil v mejah, ki so določene z navedenim zakonom.[20]

21. V skladu s členom 45a navedene priloge je izračun neto stroškov socialnih tarif enak razliki med prihodki, ki bi jih podjetje imelo

13 – *Moniteur belge* z dne 20. junija 2005.
14 – *Moniteur belge* z dne 8. maja 2007.
15 – Člen 74, prvi odstavek.
16 – Člen 74, tretji odstavek.
17 – Člen 74, četrti odstavek.
18 – Člen 74, osmi odstavek.
19 – Posebej obravnavana v členu 45a priloge k zakonu z dne 13. junija 2005, ki je bil povzet s členom 200 zakona z dne 25. aprila 2007.
20 – Člen 74, deseti odstavek.

od poslovanja pod rednimi komercialnimi pogoji, in tistimi, ki jih dejansko ima zaradi obveznosti upoštevanja socialnih popustov, ki jih zakon predvideva za upravičence socialnih tarif. Poleg tega se pri izračunu upošteva prehodna določba, na podlagi katere se v prvih petih letih po uveljavitvi zakona (po potrebi) nadomestilo zgodovinskemu ponudniku zmanjša za odstotek, ki ga določa BIPT na podlagi posredne koristi, ki temelji na izračunu neto stroškov njegovih socialnih tarif.

23. S kraljevo uredbo („arrêté royal“) z dne 20. julija 2006 so bili določeni načini uporabe socialnih tarif[21], njen člen 4, tretji odstavek, pa določa, da sklad izračuna nadomestila ob upoštevanju znižanih zneskov, ki jih je upravičencem odobril vsak operater, števila upravičencev, kakor tudi trajanja opravljanja storitve. Ta predpis je bil razveljavljen z zakonom z dne 25. aprila 2007.

2. Popusti, povezani s socialnimi tarifami

24. Člen 22 priloge k zakonu z dne 13. junija 2005 določa pogoje za odobritev socialnih tarif.[22]

22. Člen 202 zakona z dne 27. aprila 2007 vsebuje razlago zadnjega odstavka člena 74 spremenjenega zakona iz leta 2005, na podlagi katere povračilo stroškov s strani sklada zapade v izplačilo takoj. V členu 202 je navedeno, da je med pripravo zakona o telekomunikacijah z dne 13. junija 2005 na predlog zgodovinskega operaterja univerzalne storitve in po tem, ko je BIPT določil neto stroške te storitve, belgijski zakonodajalec v vlogi NRO ocenil bremena nekdanjega monopolista. Tako je zakonodajalec postal prepričan, da je vsak deficitarni položaj, ki je nastal zaradi opravljanja te univerzalne storitve in je bil ugotovljen na podlagi tega izračuna, nerazumen in zato pomeni „neupravičeno breme“.

25. V členu 38 tega zakona so opredeljena znižanja tarif, ki jih vsebuje ta sestavni del univerzalne storitve, pri čemer se izhaja iz minimalnega popusta („najmanj“, kot je navedeno v določbi) standardnih tarif, kar bi glede na tip upravičencev lahko pomenilo znižanje normalne tarife za priključek na

21 – *Moniteur belge* z dne 8. avgusta 2006

22 – Kadar so izpolnjeni dodatni pogoji, ki jih za to določa člen 22, so upravičenci med drugim osebe, starejše od 65 let, osebe, starejše od 18 let, s stopnjo prizadetosti, ki presega 66 %, prejemniki socialne pomoči, upravičenci na podlagi kraljeve odločbe in vojaki, ki so oslepeli v vojni.

javno telefonsko omrežje na določeni lokaciji za 50 % ali znižanje fiksnih zneskov za naročnino ali stroške klicev glede na obračunano obdobje in glede na to, ali se plačuje enemu ali več operaterjem; hkrati je za določeno vrsto socialnih strank predvidena dvomesečna predplačilna kartica, vredna 6,20 EUR.

3. Financiranje drugih obveznosti univerzalne storitve

26. Členi od 92 do 95 sedmega oddelka poglavja I naslova IV zakona z dne 13. junija 2005 se nanašajo na sklad za univerzalne storitve. Posebni mehanizmi financiranja so opredeljeni v osmem oddelku.[23]

27. Po pridobitvi ustreznih podatkov od vseh ponudnikov univerzalne storitve BIPT v skladu s členom 100 izdela letni izračun neto stroškov za te obveznosti, iz katerega so izvzete socialne tarife, in objavi podrobnosti izračuna.

28. Na podlagi člena 101 zakona o elektronskih komunikacijah so v skladu z besedilom zakona z dne 25. aprila 2007 socialne tarife izključene s področja uporabe tega člena, in tako ostanejo podvržene predpisom drugega sklada. Poleg tega ta člen predvideva, da za vsak element univerzalne storitve, razen za socialne tarife, sklad plača nadomestilo prizadetim ponudnikom, ki vložijo ustrezno vlogo pri BIPT.

29. Člen 203 zakona z dne 25. aprila 2007 vsebuje razlago gornje določbe, v kateri je navedeno, da „je pri pripravi zakona z dne 13. junija 2005 o elektronskih komunikacijah ob upoštevanju pogojev Direktive 2002/22/ES o univerzalni storitvi zakonodajalec v vlogi nacionalnega regulativnega organa preučil neupravičenost bremena na podlagi vloge, ki jo je v zvezi s tem vložil zgodovinski operater univerzalne storitve, potem ko je Instituut določil neto stroške univerzalne storitve. Po drugi strani je zakonodajalec navedel, tako kot že Raad van State, da če se upošteva vsaka neposredna korist, vključno z nematerialno, ki je bila pridobljena z opravljanjem storitve, vsak deficitarni položaj, ki izhaja iz tega izračuna, dejansko pomeni neupravičeno breme, ki ga morajo nositi vsa prizadeta podjetja“.

IV – Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

30. Komisija je 15. decembra 2006 Kraljevini Belgiji izrazila svoje dvome o združljivosti zakona o telekomunikacijah iz leta 2005

23 – Členi od 96 do 102.

s členoma 12(1) in 13(1) Direktive 2002/22 ter s Prilogo IV, del A, k tej direktivi.

31. V odgovoru z dne 16. februarja 2007 je belgijska vlada sporočila Komisiji svoje nestrinjanje in vztrajala pri tem, da je bila navedena direktiva pravilno prenesena. S tem dopisom je belgijska oblast napovedala spremembe zakona iz leta 2005, ki so dejansko bile izvedene z zakonom iz leta 2007, zato je Komisija odstopila od nekaterih razlogov za izpodbijanje in se omejila na svoje nestrinjanje z nadomestili za obveznosti zagotavljanja socialnih tarif.

32. Komisija je 27. junija 2007 Kraljevini Belgiji poslala obrazloženo mnenje, ki ga ta ni upoštevala, zaradi česar je bila 22. maja 2008 vložena ta tožba v skladu s takratnim členom 226, drugi odstavek, ES.

33. Po vložitvi tožbe in prejemu odgovora je Komisija vložila repliko, na katero je Kraljevina Belgija odgovorila z ustrezno dupliko.

34. Skupna obravnava, ki je bila razpisana za to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti in za predhodni postopek v zadevi C-389/08, je potekala 17. marca 2010. Na obravnavi so bili zastopniki Kraljevine Belgije in Komisije, po tem datumu pa so bili predloženi sklepni predlogi.

V – Preučitev

A – *Predmet razprave in predhodne opombe*

35. V Belgiji so vsa podjetja, ki ponujajo telekomunikacijske storitve, dolžna zagotoviti socialne tarife vsem osebam, ki so do njih upravičene. Nasprotno pa drugih obveznosti univerzalne storitve ne ponujajo vsa podjetja, ampak le nekatera.

36. Za namene plačevanja finančnih nadomestil za socialne tarife belgijska ureditev predvideva porazdelitev tega bremena med vsa podjetja in ustanovitev sklada, ki deluje na podlagi znižanja tarif, ki jih zagotovi vsak operater glede na svoj tržni delež: če jih zagotovi manj, kot je zanj določeno, mora plačati skladu nadomestilo za to razliko; nasprotno pa, če delež njegovih „strank z nižjimi dohodki“ presega ta odstotek, ima pravico do plačila nadomestila za to razliko s strani sklada.

37. Poleg tega sistema nadomestil za socialne tarife obstaja še drug sklad, ki je namenjen financiranju preostalih obveznosti univerzalne storitve.

38. Komisija v prvem tožbenem razlogu navaja, da belgijski sistem financiranja socialnih tarif krši Direktivo 2002/22, saj ob priglasitvi „neupravičenega bremena“ ne predvideva specifičnega izračuna neto stroškov, ki so povezani s socialnimi tarifami, ampak to opredelitev opravi samodejno in na podlagi zakona, ki ga razlaga retroaktivno z drugim novejšim zakonom.

39. V drugem tožbenem razlogu Komisija Belgiji očita, da njen sistem zaračunavanja neto stroškov „socialnih tarif“ ni združljiv z Direktivo 2002/22, saj za pojem „neto stroški“ uporablja drugačno razlago od tiste, ki jo predvideva navedeni predpis, in pri izračunu neto stroškov ne upošteva nematerialnih koristi.

40. Belgijska vlada zanika, da bi bil opuščen izračun neto stroškov pred ugotovitvijo obstoja „neupravičenega bremena“, in navaja, da so bili leta 2003 izračunani neto stroški obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve za podjetje Belgacom, ki je takrat edino izpolnjevalo te obveznosti. Trdi tudi, da je v Direktivi 2002/22 predviden abstrakten izračun, ki ga ni treba opraviti za vsakega operaterja posebej. In končno trdi, da ta direktiva ne nasprotuje gospodarski presoji na podlagi izgubljenega dobička zaradi uporabe teh popustov.

41. Za pojasnitev nastalih dvomov je treba preučiti člena 12 in 13 Direktive 2002/22 in določiti njun obseg in cilje. Ta presoja bi bila tudi koristna pri obravnavanju tako prvega kot drugega tožbenega razloga, ki ju navaja Komisija.

42. Kot je že bilo rečeno, Direktiva 2002/22 vsebuje natančne ukrepe za primere, v katerih so obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve za podjetja nerazumne, vendar pa dejansko ne predvideva celovitega sistema financiranja. Toda čeprav so obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve raznolike in zadovoljujejo posebne potrebe, iz Direktive 2002/22 izhaja, da morajo države članice določiti, nadzorovati in oceniti stroške univerzalne storitve ob upoštevanju meril individualnosti, konkretnosti in periodičnosti.

1. Individualnost

43. Zagovornik belgijske države trdi, da finančni vložek, povezan z opravljanjem univerzalne storitve, zahteva celovito in široko presojo. Meni, da sistem, kakršen je predviden z Direktiva 2002/22, lahko pripelje do tega, da nekatera podjetja ne prejmejo pomoči, če ne zaprosijo zanjo ali če so njihovi stroški razumljivi, in s tem povzroči neenako obravnavanje, kar je v nasprotju z zastavljenimi cilji.

2. Konkretnost

44. Tej trditvi ni mogoče pritrditi.

45. Prvič, trditev omaje dejstvo, ker ta direktiva dopušča – vendar podjetja ne zavezuje – da v primeru „neupravičenega bremena“ zaprosijo za odškodnino. In drugič, vsa bremena, povezana z zagotavljanjem univerzalne storitve, niso nujno „neupravičena“.

46. Direktiva zahteva od držav članic, da upoštevajo strateški položaj in finančno sposobnost vsakega operaterja, pri čemer v osnovi ne priznava splošnega matematičnega izračuna, ki bi temeljil na podatkih samo enega podjetja. To potrjuje uvodna izjava 21, v kateri je navedeno, da „[…] [naj] [p]ri povračilu stroškov z dajatvami na podjetja […] države članice zagotovijo, da metoda razporeditve med njimi temelji na objektivnih in nediskriminacijskih merilih ter je v skladu z načelom sorazmernosti. To načelo ne preprečuje državam članicam, da bi izvzele nove ponudnike, ki še niso dosegli večje prisotnosti na trgu […]“, in še, da „[…] [naj se] v primerih mehanizma delitve [upoštevajo] zlasti načela nediskriminacije in sorazmernosti […]“.

47. Zgoraj navedena trditev pripelje do tega, da se utemeljitev bremena presoja *in concreto*, to je glede na celotne obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, namesto da bi se presojala *in abstracto.*

48. Sodišče je v zadevi Komisija proti Franciji[24] razsodilo, čeprav je odločalo v zvezi s prejšnjo direktivo, da se pri ocenjevanju teh zneskov sme upoštevati le „neposredna posledica zagotavljanja navedene storitve“, in ugotovilo, da „Direktiva 97/33 prepoveduje določiti elemente neto stroškov univerzalne storitve na splošno ali nenatančno brez predložitve specifičnega izračuna“.

24 – Sodba Sodišča z dne 6. decembra 2001 (C-146/00, Recueil str. I-9767, točka 60).

49. Po drugi strani pa Priloga IV, del A, k Direktivi 2002/22 določa, da „[je] [n]eto stroške posebnih vidikov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve […] treba izračunati ločeno […]. Celotne neto stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve je treba za vsako podjetje izračunati kot vsoto neto stroškov, ki izhajajo iz *posebnih komponent* obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve“.[25]

50. Štiriindvajseta uvodna izjava Direktive 2002/22 poziva NRO, da se prepričajo, da podjetja, ki prejemajo subvencije za zagotavljanje univerzalne storitve „dovolj natančno opredelijo elemente, za katere se zahteva tako financiranje, da bi utemeljila svojo zahtevo“. V uvodni izjavi 24 je tudi opozorjeno, da „[z]a določene operaterje obstajajo pobude za povečanje ocenjenih neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve“, zato se zaradi preprečevanja morebitnih poskusov državam članicam nalaga, da zagotovijo „učinkovito transparentnost in nadzor zneskov, ki se zaračunavajo za financiranje obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve“.[26]

51. Dejstvo, da se tako imenovane dodatne storitve univerzalne storitve obravnava po merilu donosnosti brez „odreditve kakršnega koli kompenzacijskega mehanizma, ki bi vključeval določena podjetja“,[27] po mojem mnenju dokazuje, da je razčlenitev izračuna nekakšen instrument za preprečevanje morebitnih goljufij, kot je vključitev dodatnih elementov univerzalne storitve v financiranje ali uporaba „navzkrižnih subvencij“.

3. Periodičnost izračuna

52. V skladu s svojo razlago o enotnosti ocene Kraljevina Belgija trdi, da po vzpostavitvi gospodarske nevtralnosti z vplačili v sklad ni treba opraviti nove presoje o neutemeljenosti bremen, kar po njenem mnenju ne preprečuje letnega posodabljanja.[28]

25 – Moj poudarek.

26 – Bolj neposreden je generalni pravobranilec Geelhoed, ki v točki 15 sklepnih predlogov, predstavljenih 7. junija 2001 v navedeni zadevi Komisija proti Franciji, navaja: „[…] z drugimi besedami, gre za poskus nadzora nekdanjih monopolistov, ki ne le da imajo prevladujoč položaj na trgu, ampak na podlagi tega položaja ravnajo le glede na donosnost stroškov. Očitno te operaterje ne zanima, da bi bil izračun teh stroškov preveč restriktiven […]“.

27 – V uvodni izjavi 25, na kateri temelji člen 32 Direktive 2022/22, je navedeno: „[…] Državam članicam ni dovoljeno akterjem na trgu naložiti finančnih prispevkov za ukrepe, ki niso del obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve. Posamezne države članice se lahko prosto odločijo, ali bodo uvedle posebne ukrepe (zunaj okvira obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve) in jih financirale v skladu s pravom Skupnosti, vendar ne s prispevki akterjev na trgu.“

28 – V skladu s členom 45a belgijskega zakona o telekomunikacijah.

53. Zdi se, da ta trditev ne upošteva dinamike obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, ki – kot je poudarjeno v Direktivi 2002/22 – „naj se občasno pregledajo, da bi se lahko predlagale spremembe ali nove opredelitve obsega, [glede na] razvoj socialnih, ekonomskih in tehnoloških pogojev“.[29] Poleg tega je v direktivi navedeno tudi, da „[v]saka sprememba obsega avtomatično pomeni, da se lahko vsak neto strošek financira z metodami, ki jih dovoljuje ta direktiva“.[30]

54. Če bi v univerzalne storitve vključili nove obveznosti ali bi se pojavila podjetja, ki prej niso ponujala te storitve, bi nastali novi stroški, ki bi zahtevali novo oceno. Tako preverjanje bi od NRO zahtevalo, da preuči, kako naj posamezna podjetja poravnajo stroške v novem scenariju, in določi, ali ti stroški pomenijo „neupravičeno breme“ v primerjavi s predhodnim položajem.

B – *Prvi tožbeni razlog*

55. S prvim tožbenim razlogom Komisija očita Belgiji, da ni bila opravljena predhodna presoja, da bi se ugotovilo, ali zagotavljanje univerzalne storitve pomeni neupravičeno breme za vse operaterje telekomunikacijskih storitev. Kljub temu je po trditvah belgijske vlade navedena presoja bila opravljena, čeprav se je omejevala na Belgacom, ki je bil takrat edini operater. Poleg tega je izračun zajemal vse obveznosti univerzalne storitve, ki jih je bilo treba zagotoviti, in ne le socialnih tarif.

56. Belgijska vlada priznava, da do uveljavitve zakona z dne 25. aprila 2007 ni bilo izrecne izjave, da neto stroški socialnih tarif pomenijo „neupravičeno breme“ v smislu Direktive 2002/22. Uradna izjava je bila dana ob sprejetju člena 202 navedenega zakona iz leta 2007, s katerim naj bi se z razlago razrešilo stanje pravne negotovosti. Po prvih stikih pred začetkom tega spora je Belgija z zakonom pojasnila, da je v skladu z ureditvijo iz leta 2005 uporaba socialnih tarif vedno pomenila neupravičeno breme. Zato je zakonodajalec leta 2005 uporabil izračun neto stroškov *vseh* obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve podjetja Belgacom iz leta 2003, ki je bil posodobljen leta 2005. Tako naj bi, kot trdi Kraljevina Belgija, zakonodajalec sprejel odločitev

29 – Člen 15 in uvodna izjava 25 Direktive 2002/22.
30 – Uvodna izjava 25 Direktive 2002/22.

o neupravičenosti bremena po tem, ko je BIPT opravil presojo.

57. Člen 12 Direktive 2002/22 določa predhodni sistem ocenjevanja in izračunavanja, ki mu sledi izjava o obstoju „neupravičenega bremena“. Kot navaja Komisija, je belgijski zakonodajalec uvedel sistem povračila stroškov, v katerem neupravičenost obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve ni bila omenjena in ki mu je sledila retroaktivna izjava. V mojih sklepnih predlogih v zadevi C-389/09 sem poudaril pomen te predhodne faze ocenjevanja in izračunavanja z vidika pravne varnosti in tehnične nevtralnosti, ki ju zagotavlja NRO. Ob upoštevanju ciljev postopka glede izjave o obstoju „neupravičenega bremena“ in določb člena 12 Direktive 2002/22 ukrep, kakršen je bil sprejet leta 2007, s katerim je bila pravna odločitev iz leta 2005 razložena *ex lege*, ni združljiv z navedeno direktivo.

58. Kljub temu je Komisija v tožbi poudarila, da pravna narava izjave ni njena glavna skrb. Nasprotno, dejstvo, na katerem temelji tožba, je neobstoj predhodnega izračuna, povezan s splošno in težko preverljivo naravo izjave iz leta 2005 in 2007.

59. V zvezi s to zadevo sem v točkah od 42 do 54 teh sklepnih predlogov navedel, da sistem iz člena 12 Direktive 2002/22 zahteva, čeprav implicitno, da so ob uporabi mehanizma navedenega predpisa izpolnjeni pogoji individualnosti, konkretnosti in periodičnosti. Kot sem že omenil, Kraljevina Belgija v izjavi o obstoju „neupravičenega bremena“ teh pogojev ni upoštevala. Zaradi tega in zato, ker je zakonodajalec oviral uporabo meril individualnosti, konkretnosti in periodičnosti, menim, da je prvi tožbeni razlog Komisije utemeljen.

C – Drugi tožbeni razlog

60. Komisija je drugi tožbeni razlog razdelila na dva dela, od katerih se prvi nanaša na metodo izračuna „neto stroškov“ socialnih tarif, drugi pa na vključitev nematerialnih koristi v navedeni izračun. Torej, medtem ko je prejšnji tožbeni razlog osredotočen na razlago člena 12 Direktive 2002/22, se drugi tožbeni razlog nanaša na sistem delitve iz člena 13, ki ravno tako določa, da se upoštevajo merila individualnosti, konkretnosti in periodičnosti.

1. Opredelitev „neto stroškov“ in posebnosti izračuna socialnih tarif

61. Po trditvah Komisije je belgijska metoda financiranja univerzalne storitve v nasprotju z Direktivo 2002/22, ker temelji na splošni oceni podatkov, ki se nanašajo izključno na nekdanjega monopolista, Belgacom, pri čemer se uporablja tudi za druga podjetja brez upoštevanja njihovih značilnosti. Zato so „socialne tarife“ v toženi državi vedno „neupravičeno breme“ za vsakega operaterja. Glede na to, da ta ugotovitev temelji na metodi izračuna, ki je po mnenju Komisije napačen, se Kraljevini Belgiji očita kršitev členov 12(1) in 13(1) Direktive 2002/22 ter dela A Priloge IV k tej direktivi.

62. Po drugi strani tožena država trdi, da subvencioniranje univerzalne storitve ne more temeljiti na rednem preverjanju neupravičenosti bremena, kar bi lahko pripeljalo do „odobritve odškodnine“. Nasprotno, meni, da zadošča, da se z namenom „vzpostavitve splošnega mehanizma financiranja“ stroški preverijo le enkrat.

63. Direktiva 2002/22 določa, da je treba vzpostaviti konkurenco tudi „na geografsko ali gospodarsko prikrajšanih območjih“. Belgijska vlada je poudarila prednosti svojega modela urejanja socialnih tarif za svobodno konkurenco s to trditvijo: če operater pridobi več socialnih naročnikov, kot mu jih pripada glede na njegov promet, prejme subvencijo iz sklada; sicer mora plačati za delež, ki ga ni prevzel. Tako trg sam poskrbi za porazdelitev teh strank.

64. Ta pristop, ki temelji na pospeševanju konkurence med operaterji, je treba preučiti glede na posebne okoliščine, v katerih se v Belgiji zagotavljajo socialne tarife, in kot splošni in odločilni okvir upoštevati prej navedene pogoje individualnosti, konkretnosti in periodičnosti, ki izhajajo iz določb Direktive 2002/22.

65. Prvič, Direktiva 2002/22, kot izhaja iz člena 8, ne preprečuje sodelovanja vseh telekomunikacijskih podjetij države članice pri delnem zagotavljanju univerzalne storitve, kot se dogaja v Belgiji v zvezi s socialnimi tarifami. Drugič, mehanizem financiranja, ki je bil vzpostavljen v Belgiji, temelji na točki (b) odstavka 1 člena 13 Direktive 2002/22.

V nasprotju z določbami točke (a) tega odstavka ta določba ne predvideva subvencij iz javnih sredstev za podjetja, ampak samo porazdelitev neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve „med ponudnike elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev."

66. Ta mehanizem delitve dejansko predpostavlja samofinanciranje: gre za to, da se breme ne razdeli samo med tiste operaterje, ki so prevzeli pripadajočo obveznost zagotavljanja univerzalne storitve, ampak tudi med tiste, ki niso bili določeni za to.

67. Izhajajoč iz te predpostavke, kadar *vsi* ponudniki storitev prevzamejo pripadajoče obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve (v tem primeru socialne tarife), potreba po predhodni oceni stroškov postane relativna. Glede na to, da neto stroški socialnih tarif sovpadajo s popustom na tržno tarifo, individualni in specifični izračun ni nujno potreben za ohranitev svobodne konkurence.

68. Nasprotno pa tako stališče ne bi bilo sprejemljivo, če bi se našel operater (čeprav samo eden), ki ne bi bil dolžan zagotavljati socialnih tarif, ali če obveznost zagotavljanja univerzalne storitve v nasprotju s socialnimi tarifami ne bi dopuščala aritmetičnega izračuna. V takem primeru bi uporaba razmerja „tržni delež : socialne stranke" za vse operaterje brez predhodne ocene stroškov lahko pripeljala do previsokih ali prenizkih nadomestil v korist enega ali več operaterjev in s tem povzročila izkrivljanje konkurence. Tak izid bi bil vsekakor v nasprotju z Direktivo 2002/22 in je zelo verjeten v takih okoliščinah, kot so belgijske, kjer 96 % socialnih tarif, kot je nedvomno bilo dokazano na obravnavi, pripada zgodovinskemu operaterju.

69. Prevzem drugih obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, ki niso socialne tarife, bi za nekatere operaterje pomenil precejšnje žrtvovanje s finančnega vidika, medtem ko pri drugih ne bi zmanjšal končne donosnosti. Vse bi bilo odvisno od gospodarske moči vsakega operaterja in nedvomno od njegovega tržnega položaja.

70. Kraljevina Belgija se očitno zaveda teh tveganj, saj ne glede na posebnosti socialnih tarif člen 100 belgijskega zakona o telekomunikacijah določa, da po prejemu ustreznih podatkov od ponudnikov univerzalne storitve, BIPT letno izračuna neto stroške teh

obveznosti. Poleg tega morajo biti objavljene podrobnosti tega izračuna.

71. Zato menim, da prvi del drugega tožbenega razloga Komisije ni utemeljen.

2. Izračun nematerialnih koristi

72. Kot navaja Komisija, se uvodna izjava 20 Direktive 2002/22 izrecno nanaša na nematerialne koristi, tako da se „v monetarnem smislu ocenijo posredne koristi, ki jih podjetje pridobi zaradi svojega položaja izvajalca univerzalne storitve, in pri določitvi celotnega stroškovnega bremena odštejejo od neposrednih neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve“.

73. Skrb za upoštevanje nematerialnih koristi se odraža tudi v delu A Priloge IV, v katerem je najprej navedeno, da je „[n]eto stroške posebnih vidikov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve […] treba izračunati ločeno“, nato pa pojasnjeno, da je treba preprečiti „dvojno štetje vseh neposrednih ali posrednih koristi in stroškov“. V prilogi je tudi navedeno, da je pri izračunu celotnih neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve treba upoštevati „nematerialne koristi“.

74. Sodišče je v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Franciji[31] zavrnilo mnenje, da bi se lahko izognili tovrstnim ugodnostim, ki jih omogoča zagotavljanje univerzalne storitve. Ni namreč mogoče zanikati, da se vsak operater na trgu istoveti s podobo neke znamke, katere razpoznavnost se lahko poveča glede na način zagotavljanja teh storitev.

75. V belgijski ureditvi so bile te ugodnosti prezrte, saj je bilo dokazano, da so bile upoštevane le pri analizi stroškov podjetja Belgacom, ne pa tudi pri analizi stroškov drugih operaterjev ali pri morebitnih poznejših ocenah.

76. Zato ugotavljam, da je drugi del drugega tožbenega razloga Komisije utemeljen, ker z metodo, ki jo je uporabila Belgija za izračun neto stroškov socialnih tarif, ni predvidena možnost vključitve teh posrednih koristi.

31 – V točki 76 Sodišče vztraja pri obveznosti upoštevanja teh nematerialnih koristi.

3. Povzetek

77. Kot sem že navedel v točkah od 48 do 59 teh sklepnih predlogov, je pri izračunu neto stroškov kot splošno pravilo z namenom delitve odgovornosti podjetij glede plačil prispevkov v kompenzacijske sklade treba upoštevati merila individualnosti, konkretnosti in periodičnosti, katerih opustitev v tem primeru utemeljuje ugoditev prvemu tožbenemu razlogu Komisije.

78. Ravno tako je izračun treba opraviti pred morebitno izjavo o obstoju neupravičenega bremena, v primerih, ko ob uporabi sistema delitve bremen v smislu člena 13(1)(b) Direktive 2002/22, vsi operaterji ne opravljajo specifične obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, čeprav sodelujejo pri kritju njenih stroškov. Kljub temu v obravnavani zadevi ne gre za tovrsten primer, prej nasprotno: vsa podjetja morajo zagotavljati storitev in plačevati prispevke v sistem. V danem primeru se neto stroški izračunajo na podlagi aritmetične operacije, ki se uporablja za vse zadevne operaterje enako. Zaradi navedenega Komisija ni dokazala, da je neto stroške socialnih tarif treba izračunati na podlagi drugačne metode, kot jo predlaga Belgija. Če poleg tega upoštevamo dejstvo, da vsi operaterji prispevajo k zagotavljanju storitve in jo vsi tudi morajo zagotavljati ter da sodelujejo pri njenem financiranju, ugotavljam, da prvemu delu drugega tožbenega razloga ni mogoče pritrditi.

79. Kljub temu iz razlogov, ki so bili navedeni v točkah od 72 do 74 teh sklepnih predlogov, ugotavljam, da je treba drugemu delu drugega tožbenega razloga Komisije pritrditi, saj Kraljevina Belgija pri izračunu neto stroškov socialnih tarif ni upoštevala posrednih koristi, ki izhajajo iz zagotavljanja teh tarif.

VI – Stroški

80. V skladu s členom 69(3) Poslovnika Sodišče lahko odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške, kadar vsaka stranka uspe samo delno.

81. Če bo Sodišče upoštevalo moj predlog in ne bo pritrdilo delu enega od tožbenih razlogov, ki ju navaja Komisija v tožbi proti Belgiji, iz razlogov enakopravnosti predlagam, da vsaka stranka nosi svoje stroške.

VII – Predlog

82. Glede na navedeno predlagam Sodišču, da razsodi:

1. Kraljevina Belgija s tem, da v predvidenem roku in v navedenih okoliščinah ni predložila izjave o obstoju neupravičenega bremena, ni izpolnila obveznosti iz člena 12(1) Direktive 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami.

2. Kraljevina Belgija:

   – z vzpostavitvijo sistema izračuna neto stroškov socialnih tarif, ki je enak razliki med prihodki, ki bi jih ponudnik prejel v normalnih tržnih pogojih in prihodki, ki jih dejansko prejme od upravičenca do tarife, ni kršila obveznosti iz členov 12(1) in 13(1) Direktive 2002/22 ter iz dela A Priloge IV k tej direktivi in

   – z vzpostavitvijo sistema izračuna neto stroškov, ki ne upošteva nematerialnih koristi, ki izhajajo iz opravljanja storitev, ni izpolnila obveznosti iz členov 12(1) in 13(1) Direktive 2002/22 ter iz dela A Priloge IV k tej direktivi.

3. Vsaka stranka krije svoje stroške.