CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PEDRO CRUZ VILLALÓN prezentate la 22 iunie 2010[1]

I — Introducere

1. Curtea s-a pronunțat în trecut cu privire la finanțarea obligațiilor de serviciu universal al telecomunicațiilor[2]. Totuși, prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată împotriva Belgiei ridică o problemă inedită, care se referă pentru prima dată la „tarifele sociale": cele aplicate de întreprinderi la prețuri inferioare pieței, atunci când furnizează servicii unor categorii determinate de utilizatori.

2. Prezentul litigiu necesită din partea Curții o interpretare a condițiilor în care se admite compensarea financiară a tarifelor sociale. Mai precis, vor trebui analizate condițiile în care Directiva 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații[3] permite unui stat membru să califice drept „îndatorire nejustificată" toate tarifele sociale care duc la o situație deficitară pentru operatorii care trebuie să le acorde.

3. Totuși, această cauză nu apare din neant, ci se încadrează într-un conflict între operatorii belgieni din acest sector și operatorul tradițional din țara menționată, Belgacom. Comisia a intervenit în dezbatere introducând prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, însă Curtea a fost de asemenea sesizată cu o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare strâns legată de prezentul litigiu, rezultat al acțiunii introduse de operatori în fața Curții Constituționale belgiene (cauza C-389/08, Base și alții). Prin această împrejurare se explică prezentarea în aceeași zi a concluziilor în cele două cauze, întrucât au același obiect, deși cu particularități care justifică examinarea lor separată.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — A se vedea printre altele Hotărârea din 24 aprilie 2008, Arcor (C-55/06, Rep., p. I-2931), Hotărârea din 17 iulie 2008, Arcor și alții (C-152/07-C-154/07, Rep., p. I-5959), și Hotărârea din 13 iulie 2006, Mobistar (C-438/04, Rec., p. I-6675).

3 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 (JO L 108, p. 51, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 213).

II — Obiectul acțiunii

4. Comisia Europeană solicită ca, în temeiul articolului 226 CE, Curtea să constate că, prin faptul că:

— nu a efectuat calculul specific al costurilor nete al tarifelor sociale înainte de a le califica drept „îndatorire nejustificată” și

— a definit metoda de calcul al costului net al „tarifelor sociale” în mod contrar Directivei 2002/22,

Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 12 alineatul (1) și al articolului 13 alineatul (1), precum și în temeiul părții A din anexa IV la Directiva 2002/22.

III — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

5. Articolul 3 din Directiva 2002/22 recomandă statelor membre să evite orice denaturare pe piața telecomunicațiilor, în special atunci când serviciile sunt furnizate la prețuri sau în condiții mai avantajoase sau mai favorabile în vederea îndeplinirii unor misiuni de interes general. Prin urmare, este vorba despre îndeplinirea așa-numitelor „servicii universale” în sectorul menționat și, în același timp, despre asigurarea funcționării pieței în condiții de egalitate pentru toți operatorii.

6. În sensul Directivei 2002/22, serviciile universale cuprind: a) conectarea la rețeaua de telefonie publică la un post fix, la prețuri accesibile [4]; b) un număr suficient de posturi telefonice publice cu plată, precum și numerele de urgență, în special numărul unic european 112, care pot fi apelate gratuit de la orice post telefonic [5]; c) lista abonaților telefonici și serviciul de informații telefonice [6]; și d) anumite măsuri în favoarea utilizatorilor celor mai vulnerabili din punct de vedere social, precum cei care locuiesc în zonele rurale sau izolate, persoanele în vârstă [7], cu handicap [8] sau cu venituri mici [9], pentru ca aceștia să aibă acces la serviciile universale în aceleași condiții cu ceilalți.

4 — Considerentul (8) și articolul 4 alineatul (1).
5 — Considerentul (12) și articolul 6 alineatele (1) și (3).
6 — Considerentul (11) și articolul 5.
7 — Considerentul (7).
8 — Articolul 7.
9 — Articolul 9.

7. Articolul 8 din Directiva 2002/22 privește desemnarea furnizorilor de servicii universale:

„(1) Statele membre pot desemna una sau mai multe întreprinderi pentru a garanta furnizarea de servicii universale în conformitate cu articolele 4, 5, 6 și 7, și, dacă este cazul, articolul 9 alineatul (2), astfel încât să poată fi acoperit întreg teritoriul național. Statele membre pot desemna diferite întreprinderi sau grupuri de întreprinderi pentru furnizarea unor elemente diferite din serviciile universale și acoperirea unor părți diferite din teritoriul național.

(2) Atunci când statele membre desemnează întreprinderi responsabile de servicii universale pe întreg teritoriul lor național sau o parte a sa, acestea folosesc un mecanism de desemnare eficace, obiectiv, transparent și nediscriminatoriu, care nu exclude *a priori* nicio întreprindere. Metodele de desemnare asigură furnizarea serviciilor universale în mod rentabil și pot fi folosite ca mijloc de determinare a costului net al obligațiilor de servicii universale, în conformitate cu articolul 12."

1. „Tarifele sociale"

8. Bazate pe necesitatea de a oferi un „preț accesibil", tarifele sociale reprezintă o componentă a serviciului universal prevăzută expres în legislația Uniunii. Potrivit considerentului (10) al Directivei 2002/22, „preț accesibil înseamnă un preț stabilit de statele membre la nivel național, luându-se în considerare condițiile naționale specifice, și poate implica fixarea de tarife comune, indiferent de amplasarea geografică și de formule tarifare speciale, pentru a răspunde necesităților utilizatorilor cu venituri mici. La consumatorii individuali, accesibilitatea este legată de capacitatea lor de a-și monitoriza și controla cheltuielile".

9. Primele trei alineate ale articolului 9 din Directiva 2002/22 prevăd:

„(1) Autoritățile naționale de reglementare monitorizează evoluția și nivelul tarifelor cu amănuntul pentru serviciile identificate la articolele 4, 5, 6 și 7 ca fiind sub incidența obligațiilor de serviciu universal și furnizate de întreprinderile desemnate, în special cu privire la prețurile și veniturile consumatorilor naționali.

(2) Statele membre pot cere, având în vedere condițiile naționale, ca întreprinderile desemnate să propună consumatorilor opțiuni sau pachete tarifare diferite de cele oferite în condițiile comerciale normale, în special pentru a garanta ca persoanelor cu venituri mici sau cu nevoi sociale speciale să nu le fie oprit

accesul sau utilizarea serviciilor telefonice accesibile publicului.

(3) Statele membre pot asigura sprijin consumatorilor identificați ca având venituri mici sau nevoi sociale speciale, pe lângă alte dispoziții care stabilesc ca întreprinderile desemnate să aplice opțiuni tarifare speciale sau să respecte o încadrare a tarifelor, o echilibrare geografică sau alte mecanisme similare."

2. Finanțarea serviciilor universale

10. Directiva 2002/22 prevede, în preambul, că compensarea întreprinderilor desemnate să furnizeze astfel de servicii nu trebuie să „aibă ca rezultat o denaturare a concurenței", astfel încât trebuie compensat numai „costul net specific […] printr-un mijloc neutru" [10]. Pornind de la această premisă, Directiva 2002/22 permite statelor membre să stabilească mecanisme de compensare a costului net al acestui serviciu universal, deși numai „dacă este cazul" și „în cazurile în care s-a demonstrat că obligațiile nu pot fi asumate decât cu pierdere sau la un cost net care depășește standardele comerciale normale" [11]. În urma aplicării acestor criterii se stabilește ceea ce directiva numește o „îndatorire nejustificată" [12].

11. Sub titlul „Finanțarea obligațiilor de serviciu universal", articolul 13 din Directiva 2002/22 prezintă metodele de compensare a obligațiilor de serviciu universal:

„(1) În cazul în care, pe baza calculului costului net prevăzut la articolul 12, autoritățile naționale de reglementare constată că o întreprindere este supusă unei îndatoriri nejustificate, statele membre decid, la cererea unei întreprinderi desemnate:

(a) să introducă un mecanism de compensare a întreprinderii în cauză pentru costurile nete calculate în condiții de transparență și pornind de la fondurile publice și

(b) să repartizeze costul net al obligațiilor de serviciu universal între furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice.

10 — Considerentul (4).

11 — Considerentul (18).

12 — Considerentul (21).

(2) În cazul în care acel cost net este repartizat în conformitate cu alineatul (1) litera (b), statele membre stabilesc un mecanism de repartizare administrat de autoritatea națională de reglementare sau de un organism independent de beneficiarii săi, sub supravegherea autorității naționale de reglementare. Numai costul net al obligațiilor definite la articolele 3 până la 10, calculat în conformitate cu articolul 12, poate face obiectul unei finanțări.

(3) Mecanismul de repartizare respectă principiile transparenței, al unei perturbări minime a pieței, al nediscriminării și proporționalității, în conformitate cu principiile de la anexa IV, partea B. Statele membre pot alege să nu ceară contribuții întreprinderilor a căror cifră de afaceri națională se află sub o limită stabilită.

(4) Eventualele taxe legate de repartizarea costului obligațiilor de serviciu universal sunt disociate și definite separat pentru fiecare întreprindere. Taxele în cauză nu sunt impuse sau aplicate întreprinderilor care nu furnizează servicii pe teritoriul statului membru care a stabilit mecanismul de repartizare."

3. Costul net al furnizării serviciului universal

12. Articolul 12 din Directiva 2002/22, care se referă la „calculul costurilor obligațiilor de serviciu universal", prevede următoarele:

„(1) În cazul în care autoritățile naționale de reglementare consideră că furnizarea serviciului universal, în conformitate cu articolele 3 până la 10, poate reprezenta o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile desemnate să furnizeze servicii universale, acestea calculează costul net al furnizării lor.

În acest scop, autoritățile naționale de reglementare:

(a) calculează costul net al obligației de serviciu universal, luând în considerare eventualul avantaj comercial pe care îl are o întreprindere desemnată să furnizeze servicii universale, în conformitate cu anexa IV, partea A, sau

(b) folosesc costul net al furnizării serviciilor universale stabilit printr-un mecanism de desemnare în conformitate cu articolul 8 alineatul (2).

(2) Conturile și orice altă informație aflată la baza calculului costului net al obligațiilor de serviciu universal în conformitate cu alineatul (1) litera (a) sunt verificate de către autoritatea națională de reglementare sau de

un organism independent de părțile relevante și aprobate de autoritatea națională de reglementare. Rezultatul calculului costurilor și concluziile verificării sunt puse la dispoziția publicului."

13. În sfârșit, partea A din anexa IV detaliază:

„[…] Costul net corespunde diferenței dintre costul net suportat de o întreprindere desemnată atunci când aceasta furnizează un serviciu universal și atunci când nu îl furnizează. Această regulă se aplică fie dacă rețeaua este complet terminată într-un stat membru, fie că este în curs de a se realiza și de a se extinde. Trebuie să se acorde atenția cuvenită evaluării corecte a costurilor pe care întreprinderea desemnată le-ar fi evitat dacă ar fi putut alege să nu aibă obligații de serviciu universal. Calculul costului net trebuie să [cuprindă] avantajele, inclusiv cele intangibile, pentru operatorul de servicii universale.

Calculul se bazează pe costurile care pot fi atribuite următoarelor posturi:

(i) elementelor de servicii care nu pot fi furnizate decât în pierdere sau la costuri care ies din standardele comerciale normale.

Această categorie poate include elemente de servicii precum accesul la serviciile telefonice de urgență, la anumite telefoane publice cu plată, la furnizarea anumitor servicii sau echipamente pentru persoanele cu handicap etc.;

(ii) anumiți utilizatori finali sau grupuri de utilizatori finali care, luând în considerare costul de furnizare a rețelei și a serviciului specificat, venitul obținut și compensarea prețurilor într-o zonă geografică impusă de statul membru, nu pot fi serviți decât în pierdere sau la costuri care ies din standardele comerciale normale.

Această categorie cuprinde utilizatorii finali sau grupurile de utilizatori finali cărora nu le-ar fi furnizate servicii de către un operator comercial dacă acesta nu ar avea o obligație de servicii universale.

Calculul costului net al anumitor aspecte specifice obligațiilor de serviciu universal se efectuează separat, pentru a evita calculul dublu al avantajelor directe sau indirecte și al costurilor. Costul total net al obligațiilor de serviciu universal pentru o întreprindere corespunde sumei costurilor nete asociate fiecărei componente a acestor obligații, luând în considerare orice avantaj intangibil. Autoritatea națională de reglementare are responsabilitatea verificării acestui calcul."

B — *Dreptul belgian*

14. Legea din 13 iunie 2005 privind telecomunicațiile electronice [13], în versiunea modificată prin Legea din 25 aprilie 2007 [14] (denumită în continuare „Legea din 2005 modificată”), instituie un sistem de finanțare a serviciului universal, făcând distincție între tarifele sociale și celelalte obligații de serviciu universal.

1. Finanțarea tarifelor sociale

15. Articolul 74 din Legea din 2005 modificată conține principiile de bază care reglementează compensările între operatori, considerând „condițiile tarifare speciale pentru anumite categorii de beneficiari” drept o componentă socială a serviciului universal [15].

16. Este de competența Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (Institutul belgian de servicii poștale și telecomunicații, denumit în continuare „BIPT”) să trimită ministrului un raport anual cu numărul „abonaților sociali” pe care diferite întreprinderi îi deservesc în raport cu cotele de piață ale acestora în sectorul telefoniei publice [16].

17. Obligația de compensare pentru „tarifele sociale” revine, atunci când operatorul respectiv solicită acest lucru BIPT, unui fond cu personalitate juridică, administrat de BIPT [17].

18. Pentru a compensa îndatorirea privind „clienții sociali” asumată de fiecare întreprindere, articolul 74 prevede, la alineatele 6 și 7, distribuirea fondurilor în raport cu cifra de afaceri globală a acesteia. Compensările sunt datorate imediat, deși cele care trebuie plătite prin intermediul fondului devin efective la data la care acesta devine operațional sau, cel mai târziu, în cursul anului următor intrării în vigoare a aceluiași articol 74 [18].

19. Costul net al „tarifelor sociale” pentru fiecare operator care solicită acest lucru se calculează de către BIPT, în conformitate cu metodologia definită în anexă [19].

20. BIPT poate stabili, în plus, modalitățile de calcul al costurilor și al compensărilor în limitele stabilite de prezenta lege [20].

21. Potrivit articolului 45 bis din anexa menționată, calculul costului net al tarifelor sociale corespunde diferenței dintre veniturile

13 — *Moniteur belge* din 20 iunie 2005.
14 — *Moniteur belge* din 8 mai 2007.
15 — Articolul 74 alineatul 1.
16 — Articolul 74 alineatul 3.
17 — Articolul 74 alineatul 4.
18 — Articolul 74 alineatul 8.
19 — Avută în vedere în mod special la articolul 45 bis din anexa la Legea din 13 iunie 2005, introdus prin articolul 200 din Legea din 25 aprilie 2007.
20 — Articolul 74 alineatul 10.

pe care întreprinderea le-ar obține în condiții comerciale obișnuite și cele pe care le obține în realitate ca urmare a aplicării reducerilor sociale prevăzute de lege în favoarea beneficiarilor tarifelor sociale. Acesta prevede, în plus, o normă tranzitorie în temeiul căreia, în primii cinci ani de la intrarea în vigoare a legii, compensarea (dacă este cazul) a operatorului tradițional trebuie diminuată cu un procent stabilit de BIPT pe baza avantajului indirect, în temeiul calculelor întocmite de acesta cu privire la costurile nete ale tarifelor sociale aplicate de operatorul menționat.

23. Prin Decretul regal din 20 iulie 2006 s-au stabilit modalitățile de funcționare a tarifelor sociale [21], articolul 4 alineatul 3 din acesta prevăzând că fondul calcula compensările luând în considerare cuantumul total al reducerilor acordate beneficiarilor de fiecare operator, numărul beneficiarilor, precum și zilele de furnizare. Această dispoziție a fost abrogată prin Legea din 25 aprilie 2007.

2. Bonificațiile legate de tarifele sociale

24. Articolul 22 din anexa la Legea din 13 iunie 2005 stabilește condițiile pentru a putea beneficia de tarifele sociale [22].

22. Articolul 202 din Legea din 2007 furnizează o interpretare a ultimului alineat al articolului 74 din Legea din 2005, care consideră că rambursările din fond sunt imediat exigibile. Articolul 202 prevede că, în timpul elaborării Legii telecomunicațiilor din 13 iunie 2005, la cererea operatorului tradițional al serviciului universal și după stabilirea costului net al acestui serviciu de către BIPT, legiuitorul belgian a realizat, în calitate de autoritate de reglementare națională, o evaluare a îndatoririlor corespunzătoare întreprinderii care deținea anterior monopolul. Legiuitorul a ajuns astfel la convingerea că orice situație deficitară care rezultă din furnizarea serviciului universal, constatată prin acest calcul, este nerezonabilă și, prin urmare, constituie o „îndatorire nejustificată”.

25. Articolul 38 din această lege precizează reducerile de tarife pe care le presupune această componentă a serviciului universal, începând de la o bonificație minimă („cel puțin”, în termenii acestei dispoziții) din tarifele standard, care poate reprezenta, în funcție de tipul de beneficiari, 50 % din tariful normal de conectare la un post fix al unei rețele de telefonie publică sau reducerea cu o

21 — *Moniteur belge* din 8 august 2006.

22 — Printre altele, cu condiția întrunirii condițiilor suplimentare impuse în acest scop de articolul 22, persoanele peste 65 de ani, persoanele peste 18 ani cu un handicap de cel puțin 66 %, cei care beneficiază de un venit de integrare, cei care fac obiectul unei decizii adoptate de Rege și veteranii de război cu deficiență de vedere.

sumă fixă a abonamentului sau a tarifului de apel, în funcție de perioadele în care se calculează și după cum se plătește unuia sau mai multor operatori; se prevede de asemenea, pentru anumite tipuri de clienți sociali, o cartelă preplătită în valoare de 6,20 euro, valabilă două luni.

3. Finanțarea celorlalte obligații de serviciu universal

26. Titlul IV capitolul I secțiunea a șaptea din Legea din 13 iunie 2005 reglementează, la articolele 92-95, fondul pentru serviciul universal. Mecanismele specifice de finanțare sunt detaliate în secțiunea a opta [23].

27. În conformitate cu articolul 100, după comunicarea datelor corespunzătoare de către fiecare furnizor al serviciului universal, BIPT calculează anual costul net al acestor obligații, cu excepția tarifelor sociale, calcul care va face obiectul unei publicări detaliate.

28. Articolul 101 din Legea privind comunicațiile electronice, în redactarea Legii din 25 aprilie 2007, exclude din domeniul său de aplicare tarifele sociale, care sunt reglementate de un fond diferit. În plus, se prevede că, pentru fiecare dintre elementele serviciului universal, cu excepția tarifelor sociale, fondul va plăti o remunerație furnizorilor în cauză care au înaintat o cerere în acest sens către BIPT.

29. Articolul 203 din Legea din 25 aprilie 2007 interpretează obligația menționată anterior, precizând că „în cadrul lucrărilor pregătitoare ale Legii din 13 iunie 2005 privind comunicațiile electronice, în conformitate cu cerințele prevăzute de Directiva 2002/22/CE privind serviciul universal, legiuitorul, în calitatea sa de autoritate națională de reglementare, a efectuat o examinare a caracterului nejustificat al îndatoririi, în urma unei cereri în acest sens prezentate de operatorul tradițional al serviciului universal și după stabilirea de către Institut a costului net al serviciilor universale. În acest sens, astfel cum a subliniat de altfel Raad van State, legiuitorul a arătat că, în măsura în care se ține seama de orice avantaj indirect, inclusiv avantajul intangibil care se poate obține din furnizarea serviciului, orice situație deficitară rezultată în urma calculului constituie astfel o îndatorire nejustificată, iar aceasta trebuie să fie suportată de toate întreprinderile în cauză”.

IV — Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

30. La 15 decembrie 2006, Comisia a comunicat Regatului Belgiei îndoielile sale cu privire la compatibilitatea Legii telecomunicațiilor din 2005 cu articolul 12 alineatul (1) și cu

23 — Articolele 96-102.

articolul 13 alineatul (1), precum și cu partea A din anexa IV la Directiva 2002/22.

31. În răspunsul din 16 februarie 2007, guvernul belgian a comunicat Comisiei dezacordul său, susținând că a transpus în mod corect directiva. În această scrisoare, autoritățile belgiene au anunțat modificări ale Legii din 2005, care s-au produs efectiv prin intermediul Legii din 2007, ceea ce a determinat Comisia să își retragă unele motive ale contestației și să se limiteze la a-l menține pe acela privind compensarea obligațiilor legate de tarifele sociale.

32. La 27 iunie 2007, Comisia a adresat Regatului Belgiei un aviz motivat care a fost ignorat de acesta, ceea ce a determinat introducerea prezentei acțiuni la 22 mai 2008, în temeiul articolului 226 alineatul (2) CE.

33. După depunerea cererii introductive și a memoriului în apărare, Comisia a depus un memoriu în replică, la care Regatul Belgiei a răspuns prin memoriul în duplică corespunzător.

34. Ședința publică, organizată în comun pentru prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și pentru procedura preliminară în cauza C-389/08, a avut loc la 17 martie 2010. La aceasta au asistat reprezentanți ai Regatului Belgiei și ai Comisiei, concluziile fiind prezentate începând cu această dată.

V — Analiză

A — *Obiectul dezbaterii și observații introductive*

35. În Belgia, toate întreprinderile furnizoare de servicii de telecomunicații sunt obligate să aplice tarife sociale oricărei persoane care are dreptul să le primească. În schimb, celelalte obligații care alcătuiesc serviciul universal nu sunt furnizate de toate întreprinderile, ci numai de unele.

36. În vederea compensării economice a tarifelor sociale, sistemul de drept belgian repartizează această îndatorire tuturor societăților, constituind un fond gestionat pe baza reducerilor de tarife practicate de fiecare operator în raport cu cota sa de piață totală: dacă un operator își asumă mai puțin decât ceea ce îi corespunde, trebuie să ramburseze această diferență fondului; dimpotrivă, dacă un operator este împovărat de un procent de „clienți nerentabili” care depășește cota sa de piață, respectivul operator are dreptul de a primi din fond o compensare având valoarea acestei diferențe.

37. Împreună cu acest sistem de compensare a tarifelor sociale coexistă un alt fond destinat finanțării celorlalte obligații de serviciu universal.

38. Comisia și-a întemeiat primul motiv al acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pe susținerea că sistemul belgian de finanțare a tarifelor sociale încalcă Directiva 2002/22 deoarece nu prevede, în contextul declarării unei „îndatoriri nejustificate", calculul specific al costurilor nete pe care aceste tarife le implică, ci face această clasificare în mod automat și prin intermediul unei legi interpretate retroactiv printr-o altă lege ulterioară.

39. Prin intermediul celui de al doilea motiv al acțiunii, Comisia impută Belgiei că sistemul acesteia de calcul al costului net al „tarifelor sociale" este incompatibil cu Directiva 2002/22, întrucât se întemeiază pe o noțiune de „cost net" diferită de cea prevăzută de norma menționată și întrucât nu ia în considerare, la efectuarea calculului, avantajele intangibile.

40. Guvernul Belgiei contestă că ar fi omis să calculeze costurile nete înainte să constate existența unei „îndatoriri nejustificate", subliniind că în 2003 a fost evaluat costul net al obligațiilor de serviciu universal îndeplinite de Belgacom, întreprindere care, în acea perioadă, le asuma exclusiv. Acesta susține de asemenea că Directiva 2002/22 prevede un sistem de calcul abstract, fără a fi necesară reproducerea acestuia pentru fiecare operator. În sfârșit, acesta susține că respectiva directivă nu se opune unei evaluări economice efectuate pe baza câștigului nerealizat ca urmare a aplicării respectivelor bonificații.

41. Pentru a soluționa îndoielile prezentate aici, este necesară o examinare atentă a articolelor 12 și 13 din Directiva 2002/22 pentru a clarifica domeniul de aplicare al acestora și obiectivele pe care le urmăresc. Această evaluare ar fi utilă, în plus, pentru a aborda atât primul, cât și al doilea motiv privind neîndeplinirea obligațiilor invocate de Comisie.

42. Astfel cum s-a menționat anterior, Directiva 2002/22 cuprinde unele măsuri corective punctuale pentru situațiile în care obligațiile pe care le presupune serviciul universal devin nerezonabile pentru întreprinderi, însă nu instituie, în realitate, un sistem integral de finanțare. Totuși, în pofida faptului că obligațiile de serviciu universal sunt eterogene și corespund unor necesități specifice, reiese din Directiva 2002/22 că stabilirea, precum și monitorizarea și evaluarea costurilor serviciului universal trebuie efectuate de statele membre urmând criterii de individualitate, de apreciere *in concreto* și de periodicitate.

1. Individualitate

43. Statul belgian susține, în apărarea sa, că aprecierea efortului financiar impus de furnizarea serviciului universal necesită o evaluare globală și cuprinzătoare. În opinia acestuia, un sistem precum cel prevăzut de directivă poate face ca unele întreprinderi să nu obțină acest ajutor dacă nu îl solicită sau dacă cheltuielile acestora sunt rezonabile, generând un tratament inegal care ar fi contrar obiectivelor urmărite.

44. Această argumentare nu este convingătoare.

45. În primul rând, argumentul își pierde forța în măsura în care directiva permite – dar nu impune – să se solicite o compensare ca urmare a „îndatoririi nejustificate". În al doilea rând, acesta nu este convingător deoarece nu toate cheltuielile pe care le implică serviciul universal sunt neapărat „nejustificate".

46. Directiva impune statelor membre să ia în considerare poziția strategică și capacitatea financiară a fiecărui operator, fără să prevadă, în principiu, un calcul matematic general bazat pe datele de la o singură întreprindere. Acest fapt este atestat de considerentul (21), care prevede că „[…] în cazul recuperării costului prin taxe pe întreprinderi, statele membre ar trebui să asigure că metoda de repartizare a taxelor se bazează pe criterii obiective și nediscriminatorii și că este conformă principiului proporționalității. Acest principiu nu împiedică statele membre să îi scutească de taxe pe noii veniți care nu s-au impus încă pe piață […]" și, „[…] în special în cazul mecanismelor de repartizare a finanțării [prin intermediul unui fond], [principiile] nediscrimin[ării] și proporționalit[ății] [trebuie de asemenea respectate] […]".

2. Apreciere *in concreto*

47. Argumentarea dezvoltată la punctul anterior conduce la evaluarea *in concreto* a justificării îndatoririi, și anume, în raport cu fiecare dintre obligațiile care alcătuiesc serviciul universal, în loc de a o evalua *in abstracto.*

48. În Hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Franța [24], Curtea, deși s-a pronunțat cu privire la directiva anterioară, a precizat că pot fi luate în considerare, în vederea acestui calcul, numai costurile care reprezintă „consecința directă a furnizării serviciului menționat", deducând că „Directiva 97/33 interzice stabilirea elementelor costului net al serviciului universal în mod global sau imprecis, fără a efectua un calcul specific".

24 — Hotărârea Curții din 6 decembrie 2001 (C-146/00, Rec., p. I-9767, punctul 60).

49. Pe de altă parte, în conformitate cu partea A din anexa IV la Directiva 2002/22, „[c]alculul costului net al anumitor aspecte specifice obligațiilor de serviciu universal se efectuează separat […]. Costul total net al obligațiilor de serviciu universal pentru o întreprindere corespunde sumei costurilor nete asociate *fiecărei componente* a acestor obligații” [25].

50. Tot astfel, considerentul (24) al Directivei 2002/22 impune autorităților naționale de reglementare să se asigure că acele întreprinderi care beneficiază de subvenții pentru serviciul universal furnizează „informații suficient de detaliate privind elementele specifice care necesită finanțarea, pentru a-și justifica cererea”. Considerentul (24) nu trece cu vederea faptul că „[e]xistă stimulente astfel încât operatorii desemnați să crească costul net fixat al obligațiilor de serviciu universal”, fapt pentru care, în vederea încetării oricărei tentații, invită statele membre să asigure „o transparență efectivă și să verifice sumele corespunzătoare finanțării obligațiilor de serviciu universal” [26].

51. Faptul că așa-numitele prestații accesorii serviciului universal sunt guvernate de criteriul rentabilității, fără a „impune niciun mecanism de compensare care implică participarea anumitor întreprinderi” [27], confirmă, în opinia noastră, că descompunerea calculului servește drept instrument de evitare a posibilelor fraude, astfel cum pot fi includerea în finanțare a elementelor accesorii serviciului universal sau utilizarea așa-numitelor „subvenții încrucișate”.

3. Periodicitatea calculului

52. În concordanță cu expunerea sa privind caracterul unic al evaluării, Regatul Belgiei susține că, odată instituită neutralitatea economică prin intermediul plăților către fond, nu este necesar să se realizeze noi analize cu privire la caracterul nejustificat al îndatoririlor, ceea ce nu împiedică, în opinia acestuia, o actualizare anuală [28].

25 — Sublinierea noastră.

26 — Avocatul general Geelhoed este și mai direct atunci când explică, la punctul 15 din Concluziile prezentate la 7 iunie 2001 în cauza Comisia/Franța, citată anterior, că „[...] este vorba, cu alte cuvinte, despre supravegherea fostelor întreprinderi monopoliste, care pe lângă faptul că se bucură de o poziție dominantă pe piață, în temeiul acestei poziții, au ca perspectivă unică rentabilitatea comercială a costurilor. Este clar că acești operatori nu au interesul să calculeze respectivele costuri într-un mod prea restrictiv [...]”.

27 — Articolul 32 din Directiva 2022/22, anunțat prin considerentul (25) al acesteia: „[…] Statele membre nu sunt autorizate să impună participanților de pe piață contribuții financiare cu titlu de măsuri care nu sunt parte a obligațiilor de serviciu universal. Fiecare stat membru rămâne liber să impună măsuri speciale (în afara sferei obligațiilor de serviciu universal) și să le finanțeze conform dreptului comunitar, dar nu prin intermediul contribuțiilor din partea participanților de pe piață”.

28 — În conformitate cu articolul 45 bis din Legea belgiană privind telecomunicațiile.

53. Această apreciere pare să nu țină seama de dinamismul obligațiilor de serviciu universal care, astfel cum prevede Directiva 2002/22, „ar trebui să fie revizuite periodic pentru modificarea sau redefinirea domeniului lor de aplicare, [în funcție de] evoluția condițiilor sociale, comerciale și tehnologice” [29]. Directiva menționată adaugă, în plus, că „orice modificare a domeniului de aplicare al obligațiilor de serviciu universal implică automat ca orice cost net să poată fi finanțat prin metode permise în conformitate cu prezenta directivă” [30].

54. Prin urmare, dacă s-ar include noi obligații de serviciu universal sau ar apărea întreprinderi care anterior nu se implicau în furnizarea serviciului universal, ar apărea alte costuri care ar necesita o nouă evaluare. În contextul unei astfel de reconsiderări, autoritățile naționale de reglementare ar trebui să cerceteze modul în care fiecare întreprindere trebuie să suporte costurile în noul scenariu și să stabilească astfel dacă aceste costuri reprezintă, în definitiv, o „îndatorire nejustificată” în comparație cu situația anterioară.

B — *Referitor la primul motiv privind neîndeplinirea obligațiilor*

55. Examinând în mod detaliat motivele invocate de Comisie, aceasta susține, în primul dintre acestea, că s-a omis examinarea prealabilă care viza să stabilească dacă furnizarea serviciului universal constituie o îndatorire nejustificată pentru fiecare operator de telecomunicații. Totuși, explicațiile furnizate de guvernul belgian sugerează că a existat o astfel de analiză și că a fost limitată la Belgacom, singurul operator existent la acea dată. În plus, calculul cuprindea ansamblul de obligațiilor de serviciu universal care trebuiau executate, iar nu numai tarifele sociale.

56. Guvernul belgian recunoaște că, până la intrarea în vigoare a Legii din 25 aprilie 2007, nu a existat nicio declarație expresă prin care să se afirme că costurile nete ale tarifelor sociale reprezentau o „îndatorire nejustificată” în sensul Directivei 2002/22. Declarația oficială nu a fost făcută până la adoptarea articolului 202 din legea menționată, care urmărea să pună capăt, pe cale interpretativă, unei situații de incertitudine juridică. După primele contacte prealabile acestui litigiu, Belgia a declarat, pe cale legislativă, că legislația sa din 2005 considera că aplicarea tarifelor sociale constituia încă o îndatorire nejustificată. În acest scop, legiuitorul din 2005 a utilizat calculul costurilor nete, efectuat în 2003 și actualizat în 2005, aferente *tuturor* obligațiilor de serviciu universal ale Belgacom. În consecință – susține Regatul Belgiei – decizia privind caracterul nejustificat al îndatoririi ar

29 — Articolul 15 și considerentul (25) din Directiva 2002/22.
30 — Considerentul (25) al Directivei 2002/22.

fi fost adoptată de legiuitor după examinarea efectuată de BIPT.

57. Astfel, articolul 12 din Directiva 2002/22 prevede un sistem de evaluare și de calcul care precedă declarația privind existența unei „îndatoriri nejustificate". Astfel cum a precizat Comisia, legiuitorul belgian a instituit un regim de compensare în care nu s-a făcut nicio mențiune privind caracterul nejustificat al obligațiilor de serviciu universal, urmat ulterior de o declarație retroactivă. În Concluziile pe care le-am prezentat în cauza C-389/09 subliniem importanța acestei etape preliminare de evaluare și de calcul din perspectiva securității juridice și a neutralității tehnice garantate de autoritatea națională de reglementare. Având în vedere obiectivele urmărite de procedura de declarare a unei „îndatoriri nejustificate", precum și modul de redactare a articolului 12 din Directiva 2002/22, o intervenție precum cea care a avut loc în 2007, care interpreta *ex lege* o decizie legislativă din anul 2005, constituie un comportament incompatibil cu directiva menționată.

58. Cu toate acestea, Comisia a subliniat în cererea introductivă că natura legislativă a declarației nu constituie preocuparea sa centrală. Dimpotrivă, ceea ce motivează prezenta acțiune este absența unui calcul prealabil, la care se adaugă faptul că declarația efectuată în 2005 și în 2007 este generală și dificil revizuibilă.

59. În această privință am subliniat deja, la punctele 42-54 din prezentele concluzii, că sistemul prevăzut la articolul 12 din directivă impune, deși în mod tacit, condițiile de individualitate, de apreciere *in concreto* și de periodicitate, care trebuie respectate la aplicarea mecanismului prevăzut de dispoziția menționată. Astfel cum am arătat anterior, aceste caracteristici nu s-au regăsit în demersul Regatului Belgiei la momentul formulării declarației de „îndatorire nejustificată". Prin urmare, și în măsura în care legiuitorul a acționat astfel încât să îngreuneze aplicarea criteriilor de individualitate, de apreciere *in concreto* și de periodicitate, considerăm că primul motiv invocat de Comisie este întemeiat.

C — *Referitor la al doilea motiv privind neîndeplinirea obligațiilor*

60. Comisia împarte al doilea motiv privind neîndeplinirea obligațiilor în două aspecte, unul referindu-se la metoda de calcul al „costurilor nete" ale tarifelor sociale, iar celălalt la includerea în acest calcul a avantajelor intangibile. Astfel, dacă motivul anterior era centrat pe interpretarea articolului 12 din Directiva 2002/22, al doilea motiv are ca obiect sistemul de repartizare instituit de articolul 13, care trebuie să respecte de asemenea criteriile de individualitate, de apreciere *in concreto* și de periodicitate.

1. Cu privire la definiția „costului net” și la particularitățile calculului aplicat tarifelor sociale

61. Potrivit Comisiei, metoda belgiană de finanțare a serviciului universal intră în conflict cu Directiva 2002/22, în măsura în care efectuează o evaluare globală a datelor care se refereau exclusiv la Belgacom – întreprinderea care deținea anterior monopolul – și o extinde la celelalte întreprinderi, fără a cerceta situația particulară a fiecăreia. În acest mod, în statul pârât, „tarifele sociale” constituie întotdeauna, pentru orice operator, o „îndatorire nejustificată”. În măsura în care această concluzie se întemeiază pe o metodă de calcul care, în opinia Comisiei, este incorectă, se impută Regatului Belgiei faptul că nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 12 alineatul (1) și al articolului 13 alineatul (1), precum și în temeiul părții A din anexa IV la Directiva 2002/22.

62. La rândul său, statul pârât susține că subvenționarea serviciului universal nu ar trebui să se întemeieze pe o examinare periodică a caracterului nejustificat al îndatoririi, care ar putea conduce „la acordarea unei compensări”. Dimpotrivă, Regatul Belgiei consideră că este suficient ca aceste costuri să fie analizate o singură dată, în vederea „instituirii unui mecanism general de finanțare”.

63. Directiva 2002/22 impune stabilirea concurenței și în segmentele „defavorizate geografic sau economic”. Guvernul belgian a subliniat avantajele modelului său de reglementare a tarifelor sociale în raport cu libera concurență, în temeiul următorului argument: în cazul în care un operator atrage mai mulți abonați sociali decât cei care îi corespund în raport cu cifra sa de afaceri, va primi o subvenție din cadrul fondului. În schimb, dacă nu face niciun efort de recrutare, va avea de plătit pentru partea pe care nu și-o asumă. Astfel, jocul pieței este cel care repartizează acești clienți.

64. Analiza acestei ipoteze, care se întemeiază pe promovarea concurenței între operatori, trebuie efectuată luând în considerare împrejurările speciale care încadrează furnizarea tarifelor sociale în Belgia, însă ținând seama, drept context relevant și general, de condițiile de individualitate, de apreciere *in concreto* și de periodicitate detaliate mai sus, astfel cum se deduc din modul de redactare a dispozițiilor Directivei 2002/22.

65. În primul rând, Directiva 2002/22 nu se opune, în lumina articolului 8, ca toate întreprinderile de telecomunicații dintr-un stat membru să colaboreze la furnizarea unei părți a serviciului universal, astfel cum se întâmplă în Belgia în ceea ce privește tarifele sociale. În al doilea rând, mecanismul de finanțare instituit în Belgia se inspiră din articolul 13 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2002/22.

Această dispoziție, spre deosebire de cea de la articolul 13 alineatul (1) litera (a), nu are în vedere subvenții din fonduri publice în favoarea unei întreprinderi, ci doar o repartizare a costului net al obligațiilor de serviciu universal „între furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice".

66. Pe scurt, acest mecanism de repartizare presupune, în realitate, o autofinanțare: în definitiv, este vorba despre distribuirea îndatoririi nu numai între operatorii care și-au asumat respectiva obligație de serviciu universal, ci și între acele întreprinderi care nu au fost desemnate în acest scop.

67. Pornind de la această premisă, atunci când *toți* furnizorii serviciului își asumă obligația de serviciu universal corespunzătoare (în acest caz, tarifele sociale), necesitatea unei evaluări prealabile a costurilor se relativizează. În plus, deoarece costul net al tarifelor sociale coincide cu reducerea din tariful pieței reprezentată de bonificație, calculul individual și specific nu este esențial pentru menținerea liberei concurențe.

68. Dimpotrivă, această teză nu ar fi validă în cazul în care ar exista un operator (chiar dacă ar fi numai unul) care nu ar fi supus obligației de a aplica tarife sociale sau în ipoteza în care obligația de serviciu universal nu ar permite vreun calcul aritmetic, spre deosebire de ceea ce se întâmplă cu tarifele sociale. Într-un astfel de caz, aplicarea aceluiași *ratio* „cotă de piață – clienți sociali" în privința tuturor operatorilor, fără o evaluare prealabilă a costurilor, ar putea duce la supracompensare sau la subcompensare în beneficiul sau în detrimentul unuia sau mai multor operatori și, prin urmare, la denaturări ale concurenței. Acest rezultat este în mod clar contrar Directivei 2002/22, iar probabilitățile de a se produce sunt mai mari în cadrul unui scenariu precum cel belgian, unde operatorul tradițional, astfel cum a reieșit în ședință în mod univoc, își asumă tarifele sociale într-un procent ce atinge 96 %.

69. Astfel, asumarea altor obligații de serviciu universal decât tarifele sociale ar presupune pentru unii operatori un sacrificiu de o anumită importanță în termeni monetari, în timp ce pentru alții nu ar reduce rentabilitatea finală. Totul ar depinde de puterea economică a fiecărui operator și, evident, de poziția acestuia pe piață.

70. Este evident că Regatul Belgiei este conștient de aceste riscuri, deoarece, independent de particularitățile tarifelor sociale, articolul 100 din Legea privind telecomunicațiile prevede că, după comunicarea corespunzătoare a datelor de către fiecare furnizor de servicii universale, BIPT calculează anual costul net al acestor obligații.

În plus, calculul trebuie să facă obiectul unei publicări detaliate.

71. Pentru aceste motive, considerăm că primul aspect al celui de al doilea motiv privind neîndeplinirea obligațiilor invocat de Comisie este neîntemeiat.

2. Cu privire la calculul avantajelor intangibile

72. Astfel cum a arătat Comisia, Directiva 2002/22 face referire în mod expres, în considerentul (20), la avantajele intangibile, astfel încât „pentru a determina costurile globale, din costul net direct rezultat din obligațiile de serviciu universal trebuie să se deducă un calcul estimat în termeni monetari al avantajelor intangibile obținute de o întreprindere în temeiul calității sale de furnizor de serviciu universal".

73. Preocuparea pentru calculul avantajelor intangibile se reflectă și în partea A din anexa IV, care, după ce amintește că „[c]alculul costului net al anumitor aspecte specifice obligațiilor de serviciu universal se efectuează separat", precizează că trebuie evitat „calculul dublu al avantajelor directe sau indirecte și al costurilor". În sfârșit, în anexă se face referire de asemenea la luarea în considerare a „avantajului intangibil" în vederea calculării costului net al obligațiilor de serviciu universal.

74. Tot astfel, în cauza Comisia/Franța, citată anterior [31], Curtea a respins posibilitatea neluării în considerare a acestei categorii de avantaje generate de furnizarea serviciului universal. Astfel, nu poate fi negat faptul că fiecare operator proiectează asupra pieței o imagine a unei anumite mărci, a cărei notorietate poate crește în funcție de modul în care aceste servicii sunt prestate.

75. Aceste avantaje au fost neglijate în legislația belgiană, întrucât este cert că au fost luate în considerare numai în analiza costurilor Belgacom, fără a exista vreo prevedere cu privire la ceilalți operatori și nici cu privire la viitoarele evaluări care ar putea fi întreprinse.

76. Pentru aceste motive, al doilea aspect al celui de al doilea motiv privind neîndeplinirea obligațiilor invocat de Comisie este întemeiat, în măsura în care metoda concepută de Belgia pentru a calcula costul net al tarifelor sociale nu permite posibilitatea de a lua în considerare aceste avantaje indirecte.

31 — Punctul 76 insistă asupra obligației de a calcula aceste avantaje intangibile.

3. Recapitulare

77. Astfel cum am arătat la punctele 48-59 din prezentele concluzii, calculul costurilor nete, ca regulă generală și în vederea repartizării responsabilităților fiecărei întreprinderi în cadrul fondurilor de compensare, trebuie efectuat cu respectarea criteriilor de individualitate, de apreciere *in concreto* și de periodicitate, a căror omisiune în prezenta cauză justifică admiterea primului motiv invocat de Comisie.

78. De asemenea, necesitatea de a efectua acest calcul anterior declarației, eventuale, a îndatoririi nejustificate trebuie respectată în acele situații în care se optează pentru un sistem de repartizare a îndatoririlor cum este cel prevăzut la articolul 13 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2002/22 și în care nu toți operatorii execută o obligație specifică de serviciu universal, deși contribuie la plata acestuia. Totuși, nu aceasta este situația în prezenta cauză, ci mai degrabă contrariul: toate întreprinderile sunt supuse obligației de a furniza serviciul și toate contribuie cu fonduri la sistem. În acest caz, calculul costului net se obține prin efectuarea unei operațiuni aritmetice care se aplică în mod identic tuturor operatorilor în cauză. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, Comisia nu a demonstrat că acest cost al tarifelor sociale ar trebui obținut printr-o metodă de calcul diferită de cea propusă de Belgia. Dacă avem în vedere de asemenea faptul că toți operatorii contribuie la îndeplinirea serviciului universal, fiind toți în egală măsură obligați să îl furnizeze, și că aceștia participă în solidar la finanțarea sa, concluzionăm că este necesară respingerea primului aspect al celui de al doilea motiv.

79. Cu toate acestea și pentru motivele prezentate la punctele 72-74 din prezentele concluzii, trebuie admis al doilea aspect al celui de al doilea motiv formulat de Comisie, în măsura în care Regatul Belgiei nu ia în considerare avantajele indirecte ce derivă din acordarea de tarife sociale în calculul costului net al acestora.

VI — Cu privire la cheltuielile de judecată

80. În conformitate cu articolul 69 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, în cazul în care acțiunea este admisă în parte, Curtea poate să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată.

81. În cazul în care Curtea ar urma propunerea noastră, admiterea unui aspect al unuia dintre cele două motive invocate de Comisie împotriva Regatului Belgiei ar impune, pentru motive de echitate, ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată.

VII — Concluzie

82. Având în vedere ansamblul celor ce precedă, propunem Curții:

„1) Să declare că, prin faptul că a omis, la momentul necesar și în împrejurările prezentate, să facă o declarație de îndatorire nejustificată, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 12 alineatul (1) din Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații.

2) Să declare că:

— prin faptul că a instituit un sistem de calcul al costului net al tarifelor sociale ca diferența dintre veniturile pe care furnizorul le-ar obține în condiții normale de piață și cele pe care le obține efectiv de la beneficiarul tarifului, Regatul Belgiei și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 12 alineatul (1) și al articolului 13 alineatul (1), precum și în temeiul părții A din anexa IV la Directiva 2002/22/CE;

— prin faptul că a instituit un sistem de calcul al costului net care nu ia în considerare avantajele intangibile rezultate din furnizarea serviciului universal, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 12 alineatul (1) și al articolului 13 alineatul (1), precum și în temeiul părții A din anexa IV la Directiva 2002/22.

3) Să oblige fiecare parte la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.”