

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 6. oktobra 2010*

V zadevi C-222/08,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 22. maja 2008,

Evropska komisija, ki jo zastopata H. van Vliet in A. Nijenhuis, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Belgiji, ki jo zastopata T. Materne in M. Jacobs, zastopnika, ob sodelovanju S. Depréja, odvetnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: nizozemščina.

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot (poročevalec), predsednik senata, C. Toader, sodnica,
K. Schiemann, P. Kūris in L. Bay Larsen, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. marca 2010,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi
22. junija 2010,

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Komisija Evropskih skupnosti s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Kraljevina Belgija s tem, da ni v celoti prenesla členov 12(1) in 13(1) ter Priloge IV, del A, k Direktivi 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 (Direktiva o univerzalnih storitvah) (JO L 108, p. 51), ni izpolnila obveznosti iz navedene direktive in člena 249 ES.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

Direktiva 2002/22

- 2 V uvodni izjavi 4 Direktive 2002/22 je navedeno, da „[z]agotavljanje univerzalne storitve (to pomeni zagotavljanje opredeljenega minimalnega nabora storitev za vse končne uporabnike po dostopni ceni) lahko vključuje zagotavljanje nekaterih storitev za nekatere končne uporabnike po cenah, ki odstopajo od tistih, ki izhajajo iz normalnih tržnih pogojev. Vendar ni nujno, da plačilo nadomestil podjetjem, ki so določena za zagotavljanje takih storitev v takih okoliščinah, povzroča izkrivljanje konkurence, če ta podjetja prejmejo nadomestilo za nastale specifične neto stroške in če se breme neto stroškov povrne na konkurenčno nevtralen način.“

3 V uvodni izjavi 18 Direktive 2002/22 je navedeno:

„Države članice naj po potrebi vzpostavijo mehanizme za financiranje neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, če se pokaže, da se lahko obveznosti zagotovijo samo z izgubo ali z neto stroški, ki presegajo normalne komercialne standarde. [...]“

4 V uvodni izjavi 21 Direktive 2002/22 je navedeno:

„Kadar obveznost zagotavljanja univerzalne storitve pomeni neupravičeno breme za podjetje, bi bilo treba državam članicam omogočiti, da vzpostavijo mehanizme za učinkovito povračilo neto stroškov. [...]“

5 Člen 3 Direktive 2002/22 z naslovom „Razpoložljivost univerzalne storitve“ določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so storitve iz tega poglavja na voljo z določeno kakovostjo vsem končnim uporabnikom na njihovem ozemlju, ne glede na zemljepisno lokacijo in ob upoštevanju posebnih nacionalnih pogojev po dostopni ceni.

2. Države članice določijo najučinkovitejši in najprimernejši pristop za zagotovitev izvedbe univerzalne storitve, pri čemer upoštevajo načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije in sorazmernosti. Poskušati morajo minimizirati izkrivljanje

trga, še zlasti zagotavljanje storitev po cenah ali pod drugimi določili in pogoji, ki odstopajo od normalnih komercialnih pogojev, pri čemer pa varujejo javne interese.“

6 Člen 8 te direktive z naslovom „Določitev podjetij“ določa:

„1. Države članice lahko določijo eno ali več podjetij za zagotavljanje izvajanja univerzalne storitve [...]

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.“

7 Člen 9 Direktive 2002/22 z naslovom „Dostopnost tarif“ 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.

[...]“

- 8 Člen 12 Direktive 2002/22 z naslovom „Obračun stroškov za obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve“ v odstavku 1 določa:

„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 [d]elom A Priloge IV, pri čemer upoštevajo vsako tržno korist, ki jo pridobi podjetje, določeno za zagotavljanje univerzalne storitve; ali
- b) uporabijo neto stroške zagotavljanja univerzalne storitve, določene z mehanizmom določanja v skladu s členom 8(2).“

- 9 Člen 13 Direktive 2002/22 z naslovom „Financiranje obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve“ določa:

„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 V Prilogi IV, del A, Direktive 2002/22 je opisan način, kako je treba izračunati neto stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve:

„Obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve so tiste obveznosti, ki jih država članica naloži podjetju in zadevajo zagotavljanje omrežja in storitve na celotnem določenem zemljepisnem območju, vključno, kadar se tako zahteva, s povprečnimi cenami na tem geografskem območju za zagotavljanje te storitve ali zagotavljanje posebnih tarifnih opcij za potrošnike z nižjimi dohodki ali posebnimi socialnimi potrebami.

Nacionalni regulativni organi morajo preučiti vsa sredstva za zagotovitev ustreznih spodbud za podjetja (določenih ali nedoločenih), da bi zagotovili stroškovno učinkovitost obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve. 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 koristi za operaterja univerzalne storitve, vključno z nematerialnimi koristmi.

[...]“

- ¹¹ V skladu s členom 38 Direktive 2002/22 države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za usklajitev s to direktivo, najpozneje do 24. julija 2003, pri čemer o tem takoj obvestijo Komisijo in te predpise uporabljajo od 25. julija 2003.

Nacionalna ureditev

- ¹² Kraljevina Belgija je 13. junija 2005 sprejela zakon o elektronskih komunikacijah (*Moniteur belge* z dne 20. junija 2005, str. 28070, v nadaljevanju: zakon z dne 13. junija 2005), ki je bil pozneje spremenjen z zakonom z dne 25. aprila 2007, ki vsebuje različne določbe (IV) (*Moniteur belge* z dne 8. maja 2007, str. 25103, v nadaljevanju: zakon z dne 25. aprila 2007).

- 13 Člen 74 zakona z dne 13. junija 2005, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 25. aprila 2007, določa:

„Socialni vidik univerzalne storitve pomeni, da mora vsak ponudnik javnih telefonskih storitev določenim kategorijam upravičencev ponuditi posebne tarifne pogoje.

Kategorije upravičencev in tarifni pogoji iz prvega odstavka ter postopki za pridobitev teh tarifnih pogojev so opredeljeni v prilogi.

Institut (belgijski inštitut za poštne storitve in telekomunikacije; v nadaljevanju: inštitut) vsako leto posreduje ministru (pristojnemu za področje elektronskih komunikacij) poročilo o relativnih deležih operaterjev v skupnem številu socialnih naročnikov glede na njihov tržni delež na podlagi prometa na trgu javne telefonije.

Ustanovi se sklad za univerzalne storitve na področju socialnih tarif, iz katerega se izplača nadomestilo ponudnikom socialnih tarif, ki so v ta namen vložili zahtevo pri inštitutu. Ta sklad je pravna oseba, upravlja pa ga Inštitut.

Kralj z odlokom, o katerem razpravlja svet ministrov, po pridobitvi mnenja inštituta določi način delovanja tega mehanizma.

Če se izkaže, da je število znižanih tarif, ki jih je odobril operater, nižje od števila znižanih tarif, ki ustreza njegovemu celotnemu prometu na trgu javne telefonije, mora ta operater izravnati to razliko.

Če se izkaže, da je število znižanih tarif, ki jih je odobril operater, višje od števila znižanih tarif, ki ustreza njegovemu celotnemu prometu na trgu javne telefonije, ta operater dobi nadomestilo v znesku, enakemu tej razliki.

Nadomestila iz prejšnjih odstavkov zapadejo v plačilo takoj. Dejansko nadomestilo, ki naj bi bilo izplačano iz sklada, bo izplačano takoj, ko bo ta sklad začel delovati in najpozneje v letu, ki sledi letu, v katerem začne veljati ta člen.

Inštitut izračuna po metodologiji, opredeljeni v prilogi, neto stroške, nastale zaradi socialnih tarif, za vsakega operaterja, ki je pri tem inštitutu vložil tako zahtevo.

Inštitut lahko določi podrobna pravila za izračun stroškov in nadomestil v mejah, določenih s tem zakonom in njegovo prilogo.“

- ¹⁴ Člen 45a priloge k zakonu z dne 13. junija 2005, ki je bil vstavljen s členom 200 zakona z dne 25. aprila 2007, določa metodologijo za izračunavanje neto stroškov, nastalih zaradi socialnih tarif. Ta člen 45a določa:

„Neto stroški, nastali zaradi socialnih tarif univerzalne storitve, so razlika med prihodki, ki bi jih ustvaril ponudnik socialnih tarif v normalnih komercialnih pogojih, in prihodki, ki jih ustvari po znižanjih, predvidenih s tem zakonom v korist upravičenca do socialne tarife.

V prvih petih letih od začetka veljavnosti tega zakona se nadomestilo, ki ga prvotni ponudnik socialnih tarif po potrebi prejme, zmanjša za odstotek, ki ga določi inštitut.

Odstotek iz prejšnjega odstavka se določi na podlagi posredne koristi. Inštitut se opre na izračune, ki jih je že izvedel pri določanju neto stroškov prvotnega ponudnika socialnih tarif.“

15 Člen 202 zakona z dne 25. aprila 2007 določa:

„Besedilo člena 74(8) zakona z dne 13. junija 2005 [...] ,[n]adomestila iz prejšnjih odstavkov zapadejo v plačilo takoj je treba razlagati tako:

Ob pripravi zakona z dne 13. junija 2005 [...] je zakonodajalec kot nacionalni regulativni organ ob upoštevanju pogojev, določenih v Direktivi [2002/22], in po tem, ko je prvotni ponudnik univerzalnih storitev vložil zahtevo v zvezi s tem, ter po tem, ko je inštitut določil neto stroške univerzalnih storitev, presojal nerazumnost tega bremena. V zvezi s tem je zakonodajalec – kot je poleg tega ugotovil državni svet – presodil, da če se upošteva vse posredne koristi, vključno z nematerialnimi koristmi, ki jih ta storitev lahko ustvari, je namreč vsak primanjkljaj, ki se izkaže na podlagi tega izračuna, nerazumno breme.“

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

- ¹⁶ Komisija je po tem, ko je 24. junija 2005 prejela besedilo zakona z dne 13. junija 2005, s katerim je Kraljevina Belgija sprejela ukrepe za prenos Direktive 2002/22, v pisnem opominu z dne 15. novembra 2006 podvomila o skladnosti nekaterih delov tega zakona s členoma 12(1) in 13(1) navedene direktive.
- ¹⁷ Kraljevina Belgija je v odgovoru z dne 16. februarja 2007 napovedala sprejetje sprememb omenjenega zakona, ki jih je nato vnesla z zakonom z dne 25. aprila 2007.
- ¹⁸ Komisija je zato nekaj očitkov umaknila. Še vedno pa je uveljavljala dva očitka, in sicer prvič, da v belgijski zakonodaji ni določbe o tem, da mora nacionalni regulativni organ preučiti, ali pomeni obveznost ponujanja socialnih tarif neupravičeno breme, in drugič, glede načina, ki ga navedeni organ uporabi pri izračunu neto stroškov v zvezi s storitvijo socialnih tarif.
- ¹⁹ Komisija je 29. junija 2007 podala obrazloženo mnenje, v katerem je Kraljevino Belgijo pozvala, naj sprejme vse potrebne ukrepe za uskladitev z Direktivo 2002/22 v roku dveh mesecev od prejema navedenega mnenja.
- ²⁰ Z dopisom z dne 1. avgusta 2007 je Kraljevina Belgija prosila za podaljšanje tega roka, ki ga je Komisija zavrnila, ker pogoji v zvezi s tem niso bili izpolnjeni.

- ²¹ Ker informacije, ki jih je posredovala Kraljevina Belgija, niso bile zadovoljive, se je Komisija odločila vložiti to tožbo.

Tožba

Prvi očitek v zvezi z načini, na katere je mogoče ugotoviti, ali obveznost zagotavljanja socialnih tarif pomeni neupravičeno breme

Trditve strank

- ²² Komisija meni, da člen 12(1) Direktive 2002/22 zavezuje nacionalni regulativni organ, da preuči naravo bremena, ki je podjetjem, določenim za zagotavljanje univerzalne storitve, naloženo s tem zagotavljanjem.
- ²³ S sprejetjem člena 74 zakona z dne 13. junija 2005 v različici, kakor izhaja iz zakona z dne 25. aprila 2007, naj bi belgijski zakonodajalec menil, da vsi neto stroški, ki izvirajo iz obveznosti zagotavljanja socialnih tarif, za zadevna podjetja pomenijo neupravičeno breme, ki je vsekakor podlaga za nadomestilo. Nato je bil ustanovljen sklad za univerzalne storitve s področja socialnih tarif, ki se financira s prispevki operaterjev in je namenjen za nadomestila tem podjetjem.

- 24 Komisija se sprašuje, ali je lahko sam zakonodajalec nacionalni regulativni organ, in meni, da Direktiva 2002/22 nalaga obveznost konkretne preučitve morebitno neupravičenega bremena v okviru neto stroškov in financiranja obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve. Zato naj bi bilo to, da se je presoja v zvezi s tem opravila istočasno s sprejetjem zakona, namenjenega uvedbi pravil o univerzalni storitvi, neskladno z Direktivo 2002/22, saj to pomeni, da je bilo breme vnaprej, splošno in abstraktno, opredeljeno kot neupravičeno.
- 25 Komisija dodaja, da sprejeta metoda ne odraža pravil, ki jih določa Direktiva 2002/22, saj nista ne belgijski zakonodajalec ne inštitut nikoli ustrezno preučila, ali pomeni zagotavljanje univerzalne storitve neupravičeno breme za zadevne operaterje.
- 26 Glede izračuna neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, ki ga je opravil inštitut 26. novembra 2002, Komisija meni, da ker je bil zakon z dne 13. junija 2005 sprejet šele dve leti in pol po izdaji mnenja inštituta, je navedeni izračun zastarel in neprilagojen dejanskemu položaju. Čeprav je navedeni zakon nalagal obveznost zagotavljanja univerzalne storitve za vse operaterje, se je namreč mnenje inštituta glede stroškov, ki jih je nosila družba Belgacom, nanašalo le na presojo za leto 2003, ko je bila ta edina zavezana zagotavljanju socialnih tarif. Zato naj zadevno mnenje ne bi temeljilo na veljavnem izračunu neto stroškov, na podlagi katerega bi Kraljevina Belgija lahko sklepala, da bo sprejetje zakona z dne 13. junija 2005 povzročilo neupravičeno breme za vse operaterje.
- 27 Komisija meni, da belgijski sistem ne spodbuja spoštovanja načel stroškovne učinkovitosti, učinkovitosti, objektivnosti, nediskriminacije in minimalnega izkrivljanja konkurence, kakor izhajajo iz ustaljene sodne prakse Sodišča, pri čemer se sklicuje na sodbo z dne 19. junija 2008 v zadevi Komisija proti Franciji (C-220/07, točka 31).

- 28 Komisija dalje navaja, da so pristojnosti inštituta, kakor so urejene z belgijskim zakonom, preveč omejene, saj ni določbe, na podlagi katere bi lahko inštitut ugotovil, da zagotavljanje univerzalne storitve ne pomeni neupravičenega bremena.
- 29 Ne nazadnje je Komisija presenečena, da je belgijski zakonodajalec deloval kot nacionalni regulativni organ le v zvezi z enim vidikom direktiv o telekomunikacijah, in sicer pri presoji obstoja neupravičenega bremena, ki izhaja iz zagotavljanja univerzalne storitve, čeprav zakon z dne 13. junija 2005 tega ni predvidel in o tem tudi ni bilo nič objavljeno, v nasprotju z določili člena 3(4) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL L 108, str. 33), in čeprav se ni mogoče učinkovito uveljavljati argumentov, ki temeljijo na belgijskem ustavnem pravu.
- 30 Sklicujoč se na načelo institucionalne avtonomije, člen 249 ES ter uvodno izjavo 11 ter člena 2 in 3 Direktive 2002/21, Kraljevina Belgija trdi, da nič ne govori proti temu, da belgijski parlament v skladu z njenim ustavnim sistemom deluje kot nacionalni regulativni organ za ugotovitev neupravičenega bremena, ki izhaja iz zagotavljanja univerzalne storitve.
- 31 S tem, da zakonodaja določa, kaj se razume z neupravičenim bremenom, se izogne neenakosti obravnavanja med različnimi operaterji, ki morajo odslej vsi zagotavljati socialne tarife in iz tega naslova torej nositi izgube, saj so te tarife nižje od normalnih cen. Vse neto stroške, ki jih nosi podjetje, odgovorno za zagotavljanje univerzalne storitve kot ponudnik te storitve, je treba tako šteti za neupravičene stroške in jih je treba nadomestiti.

- 32 Kraljevina Belgija navaja, da so bile naloge, dodeljene nacionalnemu regulativnemu organu glede organizacije storitve zagotavljanja univerzalne storitve, razdeljene med zakonodajalca in inštitut, ki v vlogi izvršilnega organa v skladu z merili, ki jih določa zakon, določa pravico vsakega operaterja do nadomestila.
- 33 Kraljevina Belgija poudarja, da liberaliziran sistem storitve zagotavljanja posebne univerzalne storitve, kot je zadevni, kjer so vsi operaterji tudi ponudniki te storitve, prispeva k stalni konkurenci med operaterji in daje potrošniku pomembne ugodnosti.
- 34 Dobro delovanje takega sistema pa zahteva, da imajo operaterji zagotovilo glede možnosti pridobitve nadomestila. Za to predvideno nadomestilo pokriva znesek zakonskih znižanj, ki jih je treba odobriti zaradi izpolnitve potreb socialnih naročnikov, če ta znesek sorazmerno presega njihove tržne deleže. Tako določen neto strošek ustreza temu, kar Priloga IV, del A, tretji odstavek, k Direktivi 2002/22 opredeljuje kot „strošk[e], ki se lahko pripišejo [...] posebnim končnim uporabnikom ali skupinam končnih uporabnikov, za katere se [...] storitve zagotavljajo le [...] pod takšnimi stroškovnimi pogoji, ki ne štejejo med običajne komercialne standarde“.
- 35 Glede argumenta Komisije, da belgijska zakonodaja ne predvideva preučitve morebitno neupravičenega bremena, ki izhaja iz obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, Kraljevina Belgija poudarja, da je zakonodajalec štel breme za neupravičeno, če je treba nositi neto strošek in je vložena prošnja za financiranje. Vsaka drugačna presoja neupravičenega bremena bi v belgijskem sistemu vodila do izkrivljanja konkurence med zadevnimi podjetji, saj bi bila sicer lahko, glede na to, da za vsa veljajo iste obveznosti, le nekatera med njimi upravičena zahtevati nadomestilo.

- ³⁶ Poleg tega je inštitut pred sprejetjem odločbe o neupravičenem bremenu izračunal neto stroške, nastale s ponujanjem socialne univerzalne storitve v skladu s Prilogo IV, del A, k Direktivi 2002/22. Ta izračun je bil prvič narejen leta 2002, nato posodobljen leta 2005, upoštevajoč predvsem morebitne komercialne ugodnosti, ki jih je lahko koristila družba Belgacom zaradi monopolnega položaja v tem obdobju.
- ³⁷ Glede zahteve po preglednosti iz člena 12(2) Direktive 2002/22 Kraljevina Belgija poudarja, da je bila dokončna odločba o izračunu neto stroškov objavljena 18. maja 2005 na spletni strani inštituta.
- ³⁸ Poleg tega naj bi bilo posredovanje zakonodajalca nujno zaradi ustavnih zahtev, saj je treba sistem nadomestil, uveden v korist operaterjev, opredeliti kot davčni sistem.
- ³⁹ Direktiva 2002/22 nalaga obveznost posamične preučitve morebitno neupravičenega bremena, katere posledica je uvedba mehanizma splošnega financiranja, kot je določen v členu 13(2) te direktive. Komisija naj nepravilno ne bi upoštevala temeljne razlike med, po eni strani, izračunom neto stroškov v okviru odločbe o morebitnem neupravičenem bremenu in odločbe o mehanizmu nadomestil, ki je bilo posamično dejanje v času sprejetja zakona z dne 13. junija 2005, in po drugi strani, izračunom neto stroškov v skladu s členom 45a priloge k temu zakonu, ki se izvaja skozi vse leto zaradi izplačila nadomestil vsem zadevnim operaterjem.

Presoja Sodišča

- 40 Prvič, treba je spomniti, da Direktiva 2002/22 stremi k oblikovanju usklajenega regulativnega okvira, ki zagotavlja izvajanje univerzalne storitve v sektorju elektronskih komunikacij, to pomeni zagotavljanje opredeljenega minimalnega nabora storitev za vse končne uporabnike po dostopni ceni. V skladu s členom 1(1) te direktive je eden od njenih ciljev v celotni Skupnosti zagotoviti razpoložljivost zelo kakovostnih javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro (zgoraj navedena sodba Komisija proti Franciji, točka 28).
- 41 Na podlagi člena 3(2) te direktive države članice določijo najučinkovitejši in najprimernejši pristop za zagotovitev izvedbe univerzalne storitve, pri čemer upoštevajo načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije in sorazmernosti. Poskušati morajo minimizirati izkrivljanje trga, pri čemer pa varujejo javne interese (zgoraj navedena sodba Komisija proti Franciji, točka 29).
- 42 Kot je navedeno v uvodni izjavi 4 Direktive 2002/22 lahko zagotavljanje univerzalne storitve vključuje zagotavljanje nekaterih storitev za nekatere končne uporabnike po cenah, ki odstopajo od tistih, ki izhajajo iz normalnih tržnih pogojev. Zato je zakonodajalec predvidel, kakor je razvidno iz uvodne izjave 18 iste direktive, da naj države članice po potrebi vzpostavijo mehanizme za financiranje neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, če se pokaže, da se lahko obveznosti zagotovijo samo z izgubo ali neto stroški, ki presegajo normalne komercialne standarde.
- 43 Tako v skladu s členom 12(1), prvi pododstavek, Direktive 2002/22 nacionalni regulativni organi – kadar menijo, da lahko zagotavljanje univerzalne storitve, kot je določeno v členih od 3 do 10, pomeni neupravičeno breme za podjetja, določena

za zagotavljanje univerzalne storitve – izračunajo neto stroške za zagotavljanje te storitve.

- ⁴⁴ Treba je ugotoviti, da čeprav določbe drugega pododstavka člena 12(1) in Priloge IV k Direktivi 2002/22 določajo pravila, po katerih se izračunajo neto stroški zagotavljanja univerzalne storitve – kadar nacionalni regulativni organi menijo, da lahko to pomeni neupravičeno breme – ne izhaja ne iz člena 12(1) ne iz katere druge določbe te direktive, da je poskušal zakonodajalec Skupnosti sam določiti pogoje, pod katerimi lahko navedeni organi vnaprej menijo, da bi lahko navedeno zagotavljanje pomenilo tako neupravičeno breme.
- ⁴⁵ V teh okoliščinah Kraljevina Belgija s tem, da je določila pogoje za ugotovitev upravičenosti ali neupravičenosti navedenega bremena, ni kršila obveznosti, ki izhajajo iz člena 12 te direktive.
- ⁴⁶ Nasprotno je iz člena 13 Direktive 2002/22 razvidno, da lahko nacionalni regulativni organi ugotovijo, da je določeno podjetje kot ponudnik univerzalne storitve dejansko neupravičeno obremenjeno le na podlagi izračuna neto stroškov zagotavljanja univerzalne storitve, kot je določeno v členu 12 te direktive, in da države članice na zahtevo tega podjetja nato odločijo o uvedbi mehanizma nadomestil zaradi tega stroška.
- ⁴⁷ V skladu z določbami člena 12(1), drugi pododstavek, točka (a), in Priloge IV k Direktivi 2002/22 je treba ta izračun narediti za vsako podjetje, določeno za zagotavljanje univerzalne storitve.

48 Ker je ugotovitev, da zagotavljanje univerzalne storitve pomeni neupravičeno breme za eno ali več podjetij, predhodno nujna, da lahko države članice uvedejo mehanizem nadomestil za stroške, ki jih nosi podjetje, je treba določiti, kaj je treba razumeti s pojmom „neupravičeno breme“, saj ta pojem v Direktivi 2002/22 ni opredeljen.

49 V zvezi s tem je iz uvodne izjave 21 Direktive 2002/22 razvidno, da je bil namen zakonodajalca Skupnosti povezati mehanizme za povračilo neto stroškov, ki lahko nastanejo podjetju pri zagotavljanju univerzalne storitve, z neupravičenim bremenom tega podjetja. V tem smislu se je zato, ker je presodil, da neto stroški univerzalne storitve ne pomenijo nujno neupravičenega bremena za vsa zadevna podjetja, namenil preprečiti, da bi bili vsakršni neto stroški zagotavljanja univerzalne storitve samodejna podlaga za nastanek pravice do nadomestila. V teh okoliščinah je neupravičeno breme, ki ga mora ugotoviti nacionalni regulativni organ pred vsakim plačilom nadomestila, breme, ki je za posamezno zadevno podjetje neupravičeno glede na njegovo zmožnost nositi to breme, glede na vse njegove značilnosti, vključno z obsegom sredstev, ekonomskim in finančnim stanjem in tržnim deležem.

50 Čeprav je, ob neobstoju ustrezne opredelitve v Direktivi 2002/22, določitev splošnih in objektivnih meril, ki določajo mejni prag, nad katerim je glede na značilnosti iz prejšnje točke breme mogoče šteti za neupravičeno, v pristojnosti nacionalnega regulativnega organa, pa lahko ta organ ugotovi neupravičeno breme zagotavljanja univerzalne storitve za namene člena 13 te direktive le, če preuči poseben položaj vsakega posameznega podjetja na podlagi teh meril.

51 Če nacionalni regulativni organ ugotovi, da je eno ali več podjetij, določenih za zagotavljanje univerzalne storitve, neupravičeno obremenjenih ali če ta podjetja zahtevajo plačilo zadevnih nadomestil, je v pristojnosti držav članic, da uvedejo za to potrebne

mehanizme v skladu s členom 13(1)(a) 2002/22 Direktive, iz katerega je prav tako razvidno, da mora biti to nadomestilo sorazmerno z neto stroški, izračunanimi v skladu s členom 12 te direktive.

52 Iz zgoraj navedenega izhaja, da države članice ne morejo, ne da bi kršile obveznosti iz Direktive 2002/22, ugotoviti, da zagotavljanje univerzalne storitve dejansko pomeni nadomestljivo neupravičeno breme, ne da bi izračunale neto stroške, ki jih povzroči to breme posameznemu podjetju, ki zagotavlja to storitev, in ne da bi presodile, ali ti stroški za zadevno podjetje pomenijo neupravičeno breme. Prav tako ne more sprejeti sistema nadomestil, v katerem nadomestilo ne bi bilo povezano z omenjenimi neto stroški.

53 V smislu teh ugotovitev je treba preizkusiti utemeljenost prvega očitka.

54 Iz člena 74 zakona z dne 13. junija 2005, kakor ga razlaga zakon z dne 25. aprila 2007, je razvidno, da je belgijski zakonodajalec pri ugotovitvi, da pomeni zagotavljanje socialnega vidika univerzalne storitve neupravičeno breme, menil, da če se pri izračunu neto stroškov te storitve upoštevajo vse posredne koristi, vključno z nematerialnimi koristmi, ki jih ta storitev lahko ustvari, „je vsak primanjkljaj, ki se izkaže na podlagi tega izračuna, [...] nerazumno breme“. Iz tega člena je tudi razvidno, da je ta zakonodajalec odločil, da če se izkaže, da je število znižanih tarif, ki jih je odobril operater, višje od števila znižanih tarif, ki ustrezajo njegovemu celotnemu prometu na trgu javne telefonije, ta operater prejme nadomestilo v znesku te razlike.

- 55 Belgijski zakonodajalec se je leta 2005 pri odločitvi o neupravičenosti bremena, ki ga pomeni zagotavljanje socialnih tarif v okviru univerzalne storitve, oprl na mnenje inštituta iz leta 2002 v zvezi s stroški, ki jih je imel prvotni ponudnik – Belgacom NV, na podlagi ocen za leto 2003.
- 56 Kot je razvidno iz točke 44 te sodbe, nič ne nasprotuje temu, da nacionalni regulativni organ – medtem ko je zakon z dne 13. junija 2005 določil, da morajo odtlej vsi operaterji telekomunikacij zagotavljati socialne tarife – na podlagi zgoraj navedenih podatkov presodi, da stroški zagotavljanja univerzalne storitve „lahko“ pomenijo neupravičeno breme v smislu člena 12 Direktive 2002/22.
- 57 V nasprotju s tem pravila za določitev neupravičenega bremena kot podlaga za nastanek pravice do nadomestila, ki jih določa navedeni zakon, niso skladna z zahtevami iz člena 13 Direktive 2002/22.
- 58 Prvič, nacionalni regulativni organ, v okviru zadeve v postopku v glavni stvari je to belgijski zakonodajalec, namreč najprej prizna pravico do nadomestila ponudnikom, za katere neto stroški, ki jih imajo zaradi obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, kljub temu ne predstavljajo neupravičenega bremena, medtem ko iz povedanega v točki 49 te sodbe izhaja, da čeprav je primanjkljaj breme, pa ni nujno neupravičeno breme za vsakega ponudnika.
- 59 Drugič, presoja te neupravičenosti bremena, ki je povezano z zagotavljanjem univerzalne storitve, predpostavlja hkrati posamično preučitev neto stroškov, ki jih povzroči to zagotavljanje vsakemu zadevnemu ponudniku, ter vseh značilnosti tega ponudnika, kot so obseg sredstev, ekonomski in finančni položaj ter tržni delež, kot izhaja iz

točk 47 in 49 te sodbe. Kraljevina Belgija pa ni dokazala, in to ne izhaja niti iz spisa, predloženega Sodišču, da bi belgijski zakonodajalec upošteval vse te značilnosti, ko je ugotovil, da zagotavljanje univerzalne storitve pomeni neupravičeno breme.

- ⁶⁰ Tretjič, s tem, da je določil, da je treba za vsak strošek, ki nastane zato, ker število znižanih tarif, ki jih je odobril operater, sorazmerno presega njegov tržni delež, avtomatično plačati nadomestilo, je zakon z dne 13. junija 2005 uvedel mehanizem plačevanja nadomestil, ki nimajo zveze z neto stroški zagotavljanja univerzalne storitve, kot so bili izračunani na podlagi člena 12 Direktive 2002/22.
- ⁶¹ Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je treba prvi očitek Komisije, ki se nanaša na kršitev obveznosti iz člena 13 Direktive 2002/22, sprejeti.

Drugi očitek glede izračuna neto stroškov zagotavljanja univerzalne storitve

Trditve strank

- ⁶² V okviru drugega očitka Komisija navaja, prvič, da ker v skladu z belgijsko zakonodajo izračun neto stroškov zagotavljanja univerzalne storitve temelji na hipotetični izgubi v višini števila odobrenih tarifnih znižanj, ki sorazmerno presegajo tržni delež

zadevnega operaterja, niso upoštevani dejanski stroški, ki naj bi se jim podjetje obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve učinkovito izognilo. Tak pristop naj bi bil v nasprotju s členom 12 Direktive 2002/22 in obveznostjo, ki izhaja iz njene Priloge IV, del A.

⁶³ Po drugi strani način izračuna, kot ga določa belgijska zakonodaja, ne upošteva komercialnih koristi zadevnega podjetja, medtem ko Direktiva 2002/22 zahteva, da se pri izračunu neto stroškov upoštevajo koristi na podlagi zagotavljanja univerzalne storitve, vključno z nematerialnimi koristmi.

⁶⁴ Komisija dalje trdi, da je Kraljevina Belgija nepravilno menila, da sta pojma „prihodki“ in „stroški“ sopomenki. Dejstvo, da ima izvajalec manj prihodkov, ker mora zagotavljati socialno tarifo, je namreč precej oddaljeno od vprašanja, kolikšne dodatne neto stroške nosi zaradi obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve.

⁶⁵ Dodatni realni stroški, ki jih nosi izvajalec – to so stroški, ki bi se jim izognil, če ne bi bil zavezan zagotavljati socialne tarife – namreč ne ustrezajo nujno znesku znižanj, ki jih mora zagotoviti. Ti stroški so na eni strani odvisni od stroškovne strukture zadevnega subjekta, ki je povratno odvisna od vrste zagotovljenih storitev, in drugič, od položaja tega operaterja v razmerju do njegovih strank. Torej lahko obstaja velika razlika med dodatnimi stroški, ki jih nosi trenutni operater, ker še naprej oskrbuje večletno ustaljeno linijo socialnih strank, in dodatnimi stroški, ki jih nosi nov operater, ki v svoji mreži povezuje nove socialne stranke.

- ⁶⁶ Končno, kar zadeva izračun tržnih koristi, Komisija meni, da trditev, da operaterji načeloma nimajo nobenih posrednih komercialnih koristi, nima oprijemljivega temelja. Ker inštitut nikoli ni naredil neto izračuna stroškov – izračun za družbo Belgacom leta 2002 je treba šteti za zastarel in neustrezen – ni nikakor mogoče sklepati, da obveznost zagotavljati socialne tarife ne zagotavlja komercialnih koristi nobenemu operaterju.
- ⁶⁷ Po zatrjevanju, da je metoda izračuna popolnoma v skladu z zahtevami Direktive 2002/22, Kraljevina Belgija pojasnjuje, da neto strošek obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve v belgijskem sistemu ustreza razliki med prihodki, ki jih ima ponudnik univerzalne storitve v normalnih komercialnih pogojih, in prihodki, ki jih dobi zaradi znižanj, predvidenih v zakonu v korist upravičencev socialne tarife.
- ⁶⁸ Edine finančne izgube, ki bi se jim operater lahko izognil, če ne bi imel obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, so znižanja obveznih tarif. Ne glede na vrsto uporabljenih tarif operaterji namreč ponujajo iste storitve vsakemu naročniku.
- ⁶⁹ Ker je vsak operater javne telefonije zavezan potrošnikom zagotavljati univerzalno storitev, ne more imeti posredne komercialne koristi. V vsakem primeru so morebitne koristi enake za vse operaterje.
- ⁷⁰ Poleg tega tožena država članica meni, da čeprav je ugotovitev, da je imel trenutni operater veliko komercialno prednost pred drugimi operaterji, utemeljila sprejetje člena 45a priloge k zakonu z dne 13. junija 2005, uvedenega s členom 200 zakona

z dne 25. aprila 2007, ki je uvedel mehanizem za zmanjšanje nadomestila, ki ga je prejel ta trenutni operater, ta mehanizem ne pomeni potrditve, da bi lahko tako prednost imeli tudi drugi operaterji.

- ⁷¹ Kraljevina Belgija zatrjuje, da je glede na besedilo Priloge IV k Direktivi 2002/22 mogoče upoštevati dve vrsti stroškov pri izračunu neto stroškov, in sicer, prvič, izgube zaradi dejstva, da strošek univerzalne storitve ni pokrit s prihodki, in drugič, stroške, ki izhajajo iz odstopanj od normalnih komercialnih pogojev.
- ⁷² Zato naj bi bil pristop belgijskega zakonodajalca – ki za neto stroške šteje znižanja v primerjavi z običajnimi komercialnimi standardi, ki jih morajo ponudniki socialne univerzalne storitve odobriti socialnim naročnikom – v skladu z besedilom Priloge IV, del A, k Direktivi 2002/22. Po mnenju Kraljevine Belgije bi nasprotna rešitev v belgijskem liberaliziranem sistemu vodila v izkrivljanje konkurence med telekomunikacijskimi podjetji, saj bi bili ta dolžna odobriti socialna znižanja, dobila pa bi različna nadomestila.
- ⁷³ V zvezi s preučitvijo komercialnih koristi Kraljevina Belgija trdi, prvič, da je bil izračun neto stroškov za družbo Belgacom narejen ob upoštevanju komercialnih koristi na podlagi zagotavljanja univerzalne storitve zaradi monopola, ki ga je uživala v določenem obdobju na tem področju, in drugič, da se od liberalizacije univerzalne storitve dalje letno izračunavajo neto stroški ob določanju zneska nadomestila, do katerega je upravičen vsak operater na podlagi svojega zahtevka. Iz analize liberaliziranega belgijskega sistema je razvidno, da so lahko posredne komercialne koristi, ki jih imajo operaterji zaradi odobritve socialnih znižanj, enake za vse operaterje.

Presoja Sodišča

- ⁷⁴ Najprej je treba opozoriti, da po eni strani v skladu z določbami Priloge IV, del A, k Direktivi 2002/22 neto stroški zagotavljanja univerzalne storitve ustrezajo razliki med neto stroški, ki jih nosi določeno podjetje, če zagotavlja univerzalne storitve, in neto stroški, če teh storitev ne zagotavlja. V ta namen je treba v skladu z istimi določbami pravilno oceniti stroške, ki bi se jim zadevno podjetje izognilo, če bi imelo možnost, da ne izpolni obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, in presoditi koristi, tudi nematerialne, za operaterja univerzalne storitve.
- ⁷⁵ Po drugi strani v skladu s členom 45a zakona z dne 13. junija 2005 neto stroški socialnega elementa univerzalne storitve ustrezajo razliki med prihodki, ki bi jih operater prejel v normalnih komercialnih standardih, in prihodki na podlagi znižanj, ki jih določa ta zakon v korist upravičencev do socialne tarife.
- ⁷⁶ V prvem delu očitka Komisija trdi, da v izračunu, ki ga določa zadevna nacionalna zakonodaja, niso upoštevani dejanski stroški, ki bi se jim zadevno podjetje lahko izognilo, če bi imelo možnost, da ne izpolni obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve.
- ⁷⁷ Treba je opozoriti, da se ta del nanaša na pravila za izračun neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, ki jih določa Direktiva 2002/22, kar pomeni upoštevane dodatnih stroškov, ki jih je moralo zadevno podjetje nositi prav zaradi obveznosti, povezanih s to univerzalno storitvijo. Zato bi bil ta del lahko utemeljen le, če bi metoda zadevnega izračuna obvezno izključila upoštevane te dodatnih stroškov.

78 Čeprav je v zvezi s tem ugotovljeno, da je metoda za izračun neto stroškov zagotavljanja storitev po socialnih tarifah, ki jo določa zakon z dne 13. junija 2005, drugačna od tiste, ki se uporablja za druge elemente univerzalne storitve, kot so „določen geografski element“, zagotavljanje javnih telefonskih govorilnic ali univerzalna storitev informacij, za katere je predvideno izrecno upoštevanje „izognjenih stroškov“, to dejstvo samo po sebi ne zadošča za ugotovitev, da pri izračunu neto stroškov zagotavljanja storitev po socialnih tarifah niso upoštevane zahteve Direktive 2002/22.

79 Poleg tega na podlagi dokumentov iz spisa, predloženega Sodišču, ni mogoče trditi, da je napačna trditev Kraljevine Belgije, da so edine finančne izgube, ki bi se jim lahko operater izognil, če ne bi imel obveznosti, da zagotovi storitve po socialnih tarifah, znižanja obveznih tarif, saj operaterji ne glede na vrsto uporabljene tarife naročniku ponujajo iste storitve. Dejansko iz teh ugotovitev izhaja, da ne glede na položaj teh operaterjev vsebina različnih storitev, ki jih zagotavljajo svojim naročnikom, in posledično struktura stroškov, povezanih s to vsebino kot tako, ni drugačna le zaradi dejstva, ker so nekateri od naročnikov upravičenci do socialnih tarif.

80 Zato Komisija ni dokazala, da zadevna nacionalna zakonodaja s tem, da je določila, da neto strošek socialnega vidika univerzalne storitve ustreza razliki med prihodki, ki bi jih ponudnik, ki zagotavlja storitve po socialnih tarifah, prejel v normalnih komercialnih standardih, in prihodki na podlagi znižanj, ki jih določa ta zakonodaja v korist upravičencev do socialne tarife, ne upošteva stroškov, ki bi se jim zadevna podjetja za zagotavljanje univerzalne storitve izognila, če bi imela možnost, da ne izpolnijo obveznosti, povezanih s to storitvijo.

81 Prvi del drugega očitka je zato treba zavrniti.

- 82 Drugi del tega očitka se nanaša na to, da izračun, ki ga določa nacionalna zakonodaja, ne upošteva komercialnih niti nematerialnih koristi zadevnih podjetij pri zagotavljanju storitev po socialnih tarifah.
- 83 Kraljevina Belgija trdi, da če imajo obveznost zagotavljanja socialnih storitev po socialnih tarifah vsi operaterji, ki delujejo na belgijskem ozemlju, so komercialne koristi načeloma enake za vse te operaterje. Pri tem ne zanika, da nacionalna zakonodaja ne upošteva morebitnih komercialnih koristi, ki izvirajo iz zagotavljanja storitev po socialnih tarifah.
- 84 Vendar je iz določb člena 12(1), drugi pododstavek, točka (a), in Priloge IV k Direktivi 2002/22 razvidno, da mora izračun neto stroškov zagotavljanja univerzalne storitve vključevati oceno koristi, tudi nematerialnih, ki izvirajo iz tega zagotavljanja za zadevnega operaterja. Ker so navedene določbe usklajen regulativni okvir, za katerega si prizadeva Direktiva 2002/22, morajo države članice upoštevati navedene koristi pri določanju pravil, na podlagi katerih je treba izračunati neto stroške zagotavljanja univerzalne storitve.
- 85 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je drugi del drugega očitka utemeljen.

⁸⁶ Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Kraljevina Belgija s tem, da:

- prvič, pri izračunu neto stroškov zagotavljanja socialnega vidika univerzalne storitve ni upoštevala komercialnih in tudi ne nematerialnih koristi, ki jih imajo podjetja, pristojna za to zagotavljanje, in
- drugič, je na splošno in na podlagi izračuna neto stroškov ponudnika univerzalne storitve, ki je bil prej edini ponudnik te storitve, ugotovila, da so odslej vsa podjetja, pristojna za zagotavljanje te storitve, zaradi tega zagotavljanja dejansko neupravičeno obremenjena, ne da bi opravila posebno hkratno preučitev neto stroškov, ki jih pomeni zagotavljanje univerzalne storitve za vsakega zadevnega operaterja, in vseh značilnosti tega operaterja, kot so obseg sredstev ter njegovo ekonomsko in finančno stanje,

ni izpolnila obveznosti iz člena 12(1) in 13(1) Direktive 2002/22.

Stroški

⁸⁷ V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. V skladu s členom 69(3) pa lahko Sodišče odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka stranka uspe samo deloma.

- ⁸⁸ Torej je treba Kraljevini Belgiji naložiti plačilo dveh tretjin stroškov, Komisiji pa se naloži plačilo preostale tretjine.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrty senat) razsodilo:

1. Kraljevina Belgija s tem, da:

- prvič, pri izračunu neto stroškov zagotavljanja socialnega elementa univerzalne storitve ni upoštevala komercialnih in tudi ne nematerialnih koristi, ki jih imajo podjetja, pristojna za to zagotavljanje, in

- drugič, je na splošno in na podlagi izračuna neto stroškov ponudnika univerzalne storitve, ki je bil prej edini ponudnik te storitve, ugotovila, da so odslej vsa podjetja, pristojna za zagotavljanje te storitve, zaradi tega zagotavljanja dejansko neupravičeno obremenjena, ne da bi opravila posebno hkratno preučitev neto stroškov, ki jih pomeni zagotavljanje univerzalne storitve za vsakega zadevnega operaterja, in vseh značilnosti tega operaterja, kot so obseg sredstev ter njegovo ekonomsko in finančno stanje,

ni izpolnila obveznosti iz člena 12(1) in 13(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 (Direktiva o univerzalnih storitvah).

2. V preostalem se tožba zavrne.

3. Kraljevini Belgiji se naloži plačilo dveh tretjin stroškov. Evropski komisiji se naloži plačilo preostale tretjine.

Podpisi