



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 29 januari 2015¹

Mål C-1/14

**Base Company, tidigare KPN Group Belgium NV,
och
Mobistar NV
mot
Ministerraad**

(begäran om förhandsavgörande från Grondwettelijk Hof (Belgien))

”Direktivet om samhällsomfattande tjänster — Artiklarna 9 och 32 — Elektronisk kommunikation — Nät och tjänster — Samhällsomfattande tjänster och användarnas rättigheter — Skyldighet att tillhandahålla sociala tjänster — Ytterligare obligatoriska tjänster”

1. Till följd av domstolens domar i målen kommissionen/Belgien² och Base³ har den belgiska lagstiftaren antagit bestämmelser vars förenlighet med direktivet om samhällsomfattande tjänster⁴ åter ifrågasätts. Den här gången frågar Grondwettelijk Hof (författningsdomstolen) i Belgien domstolen om den nationella lagstiftaren får innefatta mobila telefonitjänster och elektroniska kommunikationstjänster (internet) i kategorin ”samhällsomfattande tjänster” i nämnda direktiv. Dessutom ifrågasätter den hänskjutande domstolen om direktivet i sig är giltigt, mot bakgrund av att det kan innebära ett åsidosättande av artikel 20 i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Jag vill redan här klargöra att jag anser att det uppenbart saknas grund för ett sådant ifrågasättande.

1 — Originalspråk: spanska.

2 — C-222/08, EU:C:2010:583.

3 — C-389/08, EU:C:2010:584.

4 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EGT L 108, s. 51), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, s. 11).

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

1. Direktivet om samhällsomfattande tjänster

2. Artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Tillgång till samhällsomfattande tjänster”, inleder kapitel II, vilket har rubriken ”Skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster samt sociala skyldigheter”. Där föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att de tjänster som anges i detta kapitel görs tillgängliga med angiven kvalitet för samtliga slutanvändare inom deras territorium oberoende av geografisk belägenhet och att de mot bakgrund av särskilda nationella förhållanden tillhandahålls till ett överkomligt pris.

2. Medlemsstaterna skall besluta vilket tillvägagångssätt som är mest effektivt och lämpligt för att säkerställa genomförandet av samhällsomfattande tjänster med beaktande av principerna om objektivitet, insyn, icke-diskriminering och proportionalitet. Medlemsstaterna skall sträva efter minsta möjliga snedvridning av marknaden, särskilt vad gäller tillhandahållande av tjänster till priser eller andra villkor som avviker från normala affärsmässiga villkor, samtidigt som de skall beakta allmänintresset.”

3. Artikel 4, med rubriken ”Tillhandahållande av tillträde i en fast anslutningspunkt och av telefonitjänster”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att samtliga rimliga krav på anslutning till det allmänna telefonnätet i en fast anslutningspunkt uppfylls av minst ett företag.

2. Den tillhandahållna anslutningen ska göra det möjligt att stödja röst-, telefax- och datakommunikation med en datahastighet som tillåter funktionellt tillträde till Internet, med beaktande av den aktuella teknik som används av majoriteten av abonnenterna samt den tekniska genomförbarheten.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att samtliga rimliga krav för tillhandahållande av en allmänt tillgänglig telefonitjänst via nätanslutningen som avses i punkt 1 som tillåter uppringning och mottagning av nationella och internationella samtal, uppfylls av minst ett företag.”

4. I artikel 9, som har rubriken ”Överkomliga taxor”, föreskrivs följande:

”1. De nationella regleringsmyndigheterna ska övervaka utvecklingen av och nivån på taxorna för slutkunder när det gäller de tjänster som i artiklarna 4–7 anges vara omfattade av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och som antingen tillhandahålls av utsedda företag eller är tillgängliga på marknaden, om inget företag utsetts i förhållande till dessa tjänster, särskilt i förhållande till nationella konsumentpriser och inkomster.

2. Medlemsstaterna får mot bakgrund av nationella förhållanden kräva att utsedda företag erbjuder konsumenterna olika taxealternativ eller taxepaket som skiljer sig från dem som erbjuds till vanliga kommersiella villkor, särskilt för att säkerställa att låginkomsttagare eller personer med särskilda sociala behov inte hindras från tillträde till det nät som avses i artikel 4.1, eller från att använda de tjänster för vilka det i artikel 4.3 och artiklarna 5, 6 och 7 anges att de ska omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och tillhandahållas av utsedda företag.

3. Medlemsstaterna får, förutom varje bestämmelse om att utsedda företag skall erbjuda särskilda taxevalternativ eller iaktta prisbegränsningar eller geografisk utjämning eller andra liknande ordningar, säkerställa att konsumenter med låga inkomster eller särskilda sociala behov ges stöd.

...”

5. De två första punkterna i artikel 13 (”Finansiering av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster”) har följande lydelse:

”1. Om de nationella regleringsmyndigheterna på grundval av en nettokostnadskalkyl enligt artikel 12 konstaterar att den ekonomiska bördan blir oskäligt betungande för ett företag, skall en medlemsstat på ett utsett företags begäran besluta

- a) att införa ett system för att på öppet redovisade villkor via offentliga medel ersätta företaget för de fastställda nettokostnaderna, och/eller
- b) att fördela nettokostnaden för samhällsomfattande tjänster mellan leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

2. Om nettokostnaden fördelas enligt punkt 1 b skall medlemsstaterna införa ett fördelningssystem som administreras av den nationella regleringsmyndigheten eller ett organ som är oberoende av förmånstagarna under tillsyn av den nationella regleringsmyndigheten. Endast den nettokostnad som fastställs i enlighet med artikel 12 och som avser skyldigheter i artiklarna 3–10 får finansieras.”

6. Artikel 32, med rubriken ”Ytterligare obligatoriska tjänster”, inleder kapitel V i direktivet (”Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser”), och där föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna får besluta att göra ytterligare tjänster, med undantag för tjänster som ingår i de åtaganden om samhällsomfattande tjänster enligt definitionen i kapitel II, allmänt tillgängliga inom det egna territoriet, men under sådana omständigheter får inte något ersättningssystem för särskilda företag införas.”

7. Bilaga IV till direktivet handlar som framgår av rubriken om ”Beräkning av eventuella nettokostnader för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och införande av återbetalnings- eller fördelningssystem i enlighet med artiklarna 12 och 13”. Enligt del A (”Beräkning av nettokostnad”) avser ”skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ... de skyldigheter som åläggs ett företag av en medlemsstat och gäller tillhandahållandet av nät och tjänster inom ett angivet geografiskt område, inbegripet, vid behov, en utjämning av priserna för att tillhandahålla tjänsten inom detta geografiska område eller erbjudande om särskilda taxevalternativ för konsumenter med låga inkomster eller särskilda sociala behov.”

2. Direktiv 2002/21/EG⁵

8. I artikel 2 i förordning nr 2002/21 finns följande definitioner:

”...

- c) *elektronisk kommunikationstjänst*: en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät, däribland teletjänster och överföringstjänster i nät som används för rundradio, men inte tjänster i form av tillhandahållande av innehåll som överförs med hjälp av elektroniska

5 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, s. 33), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, s. 37).

kommunikationsnät och kommunikationstjänster eller utövande av redaktionellt ansvar över detta innehåll. Den omfattar inte de av informationssamhällets tjänster enligt definitionen i artikel 1 i direktiv 98/34/EG som inte helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät.

d) *allmänt kommunikationsnät*: elektroniskt kommunikationsnät som helt eller huvudsakligen används för att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster som är tillgängliga för allmänheten och som stöder informationsöverföring mellan nätanslutningspunkter.

...

j) *samhällsomfattande tjänster*: det minimiutbud av tjänster, definierade i direktiv 2002/22/EG (direktiv om samhällsomfattande tjänster), av viss angiven kvalitet vilka är tillgängliga för alla användare oavsett var de befinner sig och till ett överkomligt pris med hänsyn till de speciella nationella förhållandena.

...”

B – Nationell rätt

9. I artikel 74 i lagen av den 13 juni 2005 om elektronisk kommunikation (wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie) (nedan kallad lagen om elektronisk kommunikation), i dess lydelse enligt artikel 50 i lagen av den 10 juli 2012, föreskrivs följande:

”1. Den sociala beståndsdelen i en samhällsomfattande tjänst består i att varje operatör som avses i punkterna 2 och 3 och som tillhandahåller konsumenterna en offentlig elektronisk kommunikationstjänst ska erbjuda vissa kategorier av användare särskilda taxevillkor.

...

2. Varje operatör som tillhandahåller konsumenterna en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst och har en omsättning avseende dessa tjänster som överstiger 50 miljoner euro ska tillhandahålla den i punkt 1 nämnda sociala beståndsdelen i en samhällsomfattande tjänst.

...

3. Varje operatör som tillhandahåller konsumenterna en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst och har en omsättning, avseende dessa tjänster, som uppgår till högst 50 miljoner euro och som till Belgisch BIPT voor Postdiensten en Telecommunicatie (det belgiska institutet för post- och telekommunikationstjänster) (nedan kallat BIPT) har anmält sin avsikt att tillhandahålla den i punkt 1 nämnda sociala beståndsdelen i en samhällsomfattande tjänst via ett fast och/eller ett mobilt markbundet nät ska tillhandahålla denna beståndsdelen under fem år.

...”

10. Artikel 74.1 i lagen om elektronisk kommunikation, som infördes genom artikel 51 i lagen av den 10 juli 2012, har följande lydelse:

”1. När BIPT bedömer att tillhandahållandet av den sociala beståndsdelen kan vara oskäligt betungande för en leverantör, ska den inhämta den i punkt 2 nämnda informationen från de operatörer som erbjuder sociala taxor och beräkna nettokostnaderna.

2. Varje operatör som erbjuder sociala taxor ska, enligt närmare bestämmelser som fastställs enligt artikel 137.2 och senast den 1 augusti kalenderåret efter det berörda året, informera BIPT om det indexerade beloppet samt lämna en kostnadsberäkning för det berörda året, utförd enligt den i bilagan fastställda beräkningsmetoden.

...

3. Institutet ska för varje berörd leverantör slå fast att tillhandahållandet av den sociala beståndsdelen i den samhällsomfattande tjänsten är oskäligt betungande om denna är av extraordinär art i förhållande till bärkraften, med hänsyn tagen till företagets omständigheter som helhet betraktade, bland annat nivån på företagets utrustning, dess ekonomiska och finansiella situation och dess andel av marknaden för allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

4. En fond ska inrättas för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster mot social taxa, avsedd för varje operatör som erbjuder sociala taxor och för vilken det är oskäligt betungande att tillhandahålla den sociala beståndsdelen i den samhällsomfattande tjänsten och har ansökt om ersättning hos BIPT. Ersättningen ska motsvara nettokostnader för den operatör för vilken tillhandahållande av den sociala beståndsdelen av den samhällsomfattande tjänsten är oskäligt betungande. Denna fond ska ha ställning som juridisk person och förvaltas av BIPT.

Fonden ska finansieras med medel från de operatörer som tillhandahåller den sociala beståndsdelen i de samhällsomfattande tjänsterna.

Hur mycket respektive operatör ska bidra med ska fastställas utifrån dess omsättning avseende allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

Den omsättning som beaktas ska motsvara den relevanta omsättningen för beskattning av tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster inom landet, i enlighet med artikel 95.2.

Fondens förvaltningskostnader består av samtliga kostnader som har samband med fondens verksamhet, däribland sådana kostnader som per definition ingår i en kostnadsmodell som grundar sig på en teoretiskt effektiv operatör beroende på genom vilket slags nätverk för elektronisk kommunikation som den sociala beståndsdelen tillhandahålls. Det högsta beloppet för fondens förvaltningskostnader ska fastställas genom kungligt dekret som antas av regeringen.

Kostnaderna för förvaltningen av fonden ska finansieras av de operatörer som avses i andra stycket, i proportion till deras omsättning enligt tredje stycket.

5. På förslag av BIPT ska närmare bestämmelser om hur detta system ska fungera fastställas genom kungligt dekret som antas av regeringen.”

11. Enligt artikel 146.2 i lagen av den 10 juli 2012 ska artikel 51 i lagen ”träda i kraft den 30 juni 2005”.

II – Faktiska omständigheter

12. Den aktuella begäran om förhandsavgörande har föranletts av en talan om ogiltigförklaring som KPN Group Belgium NV (nedan kallat KPN) och Mobistar NV (nedan kallat Mobistar) har väckt vid Grondwettelijk Hof. Talan avser artiklarna 50, 51 och 146 i lagen om elektronisk kommunikation, i dess ändrade lydelse efter de domar som domstolen meddelat i de ovannämnda målen kommissionen/Belgien (EU:C:2010:583) och Base (EU:C:2010:584).

13. I de angripna bestämmelserna föreskrivs ett system för sektoriell finansiering av nettokostnaderna för att tillhandahålla elektronisk kommunikation genom mobila kommunikationstjänster (mobiltelefoni) och/eller internetabonnemangstjänster. Systemet bygger på medel från leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster som är tillgängliga för konsumenterna, vilket innefattar mobila telefonitjänster och/eller internetabonnemangstjänster.

14. Parterna i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att de angripna bestämmelserna är författningsstridiga och att de, i här relevanta delar, strider mot artiklarna 9 och 32 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

III – Tolkningsfrågor

15. De tolkningsfrågor som Grondwettelijk Hof (Belgien) hänsköt den 2 januari 2014 har följande lydelse:

- ”1. Ska Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster), särskilt artiklarna 9 och 32, tolkas så, att de sociala taxor för samhällsomfattande tjänster och det ersättningsystem som föreskrivs i artikel 13.1 b i detta direktiv inte bara är tillämpliga på elektronisk kommunikation genom telefonanslutning till ett allmänt tillgängligt kommunikationsnätverk i en fast anslutningspunkt utan även på elektronisk kommunikation genom mobila kommunikationstjänster och/eller internetabonnemang?
2. Ska artikel 9.3 i direktivet om samhällsomfattande tjänster tolkas så, att medlemsstaterna får föreskriva särskilda taxealternativ för samhällsomfattande tjänster även för andra tjänster än de som definieras i artikel 9.2 i direktivet?
3. Om den första och den andra frågan besvaras nekande, är då de aktuella bestämmelserna i direktivet om samhällsomfattande tjänster förenliga med likabehandlingsprincipen, vilken bland annat slås fast i artikel 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna?”

IV – Förfarandet vid domstolen

16. KPN och Mobistar, den belgiska regeringen, Europaparlamentet, rådet och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden i målet. Samtliga dessa närvarade vid förhandlingen den 12 november 2014, och de uppmanades där av domstolen att koncentrera sina muntliga yttranden till den första och den andra tolkningsfrågan.

V – Argument

A – Den första frågan

17. KPN och Mobistar anser att frågan ska besvaras nekande. De har gjort gällande att direktivet om samhällsomfattande tjänster, såsom framgår av artiklarna 4–7, innehåller en uttömmande förteckning över de tjänster för vilka sociala taxor ska tillämpas. Den innefattar inte mobila telefonitjänster eller internetabonnemang, och därför omfattas dessa tjänster enligt KPN och Mobistar inte av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster eller av det finansieringssystem som föreskrivs i artikel 13.1 b i direktivet.

18. Den belgiska regeringen menar å sin sida att frågan ska besvaras jakande, eftersom artikel 9.3 i direktivet om samhällsomfattande tjänster enligt den belgiska regeringen är av mer allmän karaktär än artikel 9.2 och ger medlemsstaterna rätt att bistå vissa konsumenter och att detta bistånd kan avse andra tjänster än dem som anges i själva direktivet. Vidare anser den belgiska regeringen att artikel 32 i direktivet om samhällsomfattande tjänster medger att kostnader som är förknippade med de tjänster som åläggs med stöd av artikel 9.3 i direktivet ersätts genom system där operatörerna medverkar.

B – *Den andra frågan*

19. Kommissionen har föreslagit att den första och den andra frågan tillsammans ska besvaras så, att direktivet om samhällsomfattande tjänster och i synnerhet artiklarna 3, 4, 9 och 13 ska tolkas så, att de regler om taxor och om finansiering av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som återfinns i artiklarna 9 och 13 inte ska tillämpas på mobila telefonitjänster men däremot på internetabonnemangstjänster som möjliggör ett funktionellt tillträde till internet i en fast anslutningspunkt.

20. Vidare menar kommissionen att artikel 32 i direktivet ska tolkas så, att mobila telefonitjänster i princip skulle kunna betraktas som ytterligare tjänster i den mening som avses i nämnda artikel, samtidigt som kommissionen erinrar om att denna artikel förbjuder tillämpning av de regler rörande taxor och finansiering av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som återfinns i artiklarna 9 och 13, samt införandet av ett ersättningsystem där särskilda företag medverkar. Beträffande detta har kommissionen påpekat att det visserligen framgår av artikel 4 i direktivet om samhällsomfattande tjänster att begreppet "allmänt kommunikationsnät" innefattar telefonitjänster, men att denna artikel endast avser tillträde och anslutning i en fast anslutningspunkt, vilket utesluter mobila telefonitjänster.

21. Vad beträffar taxereglerna i artikel 9 i direktivet har kommissionen påpekat dels att denna bestämmelse endast hänvisar till taxorna för de tjänster som anges i artiklarna 4–7 i direktivet dels, att artiklarna 5–7 i direktivet inte tycks vara relevanta för prövningen i det aktuella målet. Följaktligen ska reglerna i artikel 9 enligt kommissionen inte tillämpas på mobila telefonitjänster.

22. Enligt kommissionen medger artikel 9.3 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte att räckvidden för samhällsomfattande tjänster utsträcks, vilket framgår av artiklarna 4–7. Vidare menar kommissionen att det inte finns någon bestämmelse i direktivet som skulle kunna tolkas så att de regler som definieras i kapitel II rörande taxor och finansiering ska tillämpas på mobila telefonitjänster. Däremot skulle enligt artikel 4 i direktivet internettjänster kunna anses ingå i de samhällsomfattande tjänsterna i kapitel II vad beträffar anslutningar som möjliggör ett funktionellt tillträde till internet, vilket innebär att de övriga bestämmelserna i kapitel II i direktivet och artiklarna 9 och 13 i detta även skulle vara tillämpliga på internettjänster.

23. Eftersom mobila telefonitjänster inte kan anses ingå i kategorin samhällsomfattande tjänster i den mening som avses i kapitel II i direktivet, menar kommissionen att det bör fastställas huruvida de kan betraktas som ytterligare tjänster i den mening som avses i artikel 32 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Eftersom direktivet inte innehåller några bestämmelser om detta, menar kommissionen att det står medlemsstaterna fritt att betrakta dem som sådana tjänster.

24. KPN och Mobistar har å sin sida gjort gällande att artikel 9.3 i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte ger medlemsstaterna rätt att lägga till särskilda taxalternativ för andra tjänster än dem som beskrivs i artikel 9.2 i direktivet.

25. Den belgiska regeringen menar att artikel 9.3 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska tolkas så, att den ger medlemsstaterna rätt att till de samhällsomfattande tjänsterna lägga särskilda taxalternativ för andra tjänster än dem som anges i artikel 9.2.

C – Den tredje frågan

26. KPN och Mobistar har föreslagit att denna fråga ska besvaras så, att direktivet om samhällsomfattande tjänster, och i synnerhet artiklarna 9, 13 och 32, är förenligt med artikel 20 i stadgan. KPN och Mobistar menar att skillnaden mellan hur tillhandahållande av fasta respektive mobila telefonitjänster behandlas ligger i att om ett obligatoriskt tillhandahållande av telefonitjänster är oskäligt betungande kan det kompenseras genom den allmänna beskattningen eller genom ett system för sektoriell finansiering, men om tillhandahållande av mobila telefonitjänster och/eller internetabonnemangstjänster är oskäligt betungande kan det bara kompenseras med allmänna medel. Eftersom denna skillnad är så begränsad, frågar sig KPN och Mobistar om det verkligen föreligger en skillnad i behandling i den mening som avses i artikel 20 i stadgan. De drar slutsatsen att till skillnad från vad som är fallet med fasta telefonitjänster, kan man inte tala om socialt utanförskap när det gäller tillgången till mobila telefonitjänster, och därmed finns det inte heller något behov av en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Vidare menar de att systemet för sektoriell finansiering av sociala taxor för tillhandahållande av internetabonnemangstjänster är mycket betungande för operatörerna och påverkar konsumenterna och den inre marknadens funktionssätt negativt.

27. Den belgiska regeringen anser att om de två föregående frågorna besvaras nekande (vilket enligt nämnda regering skulle innebära ett hot mot systemet för finansiering av de kostnader som är förknippade med de sociala taxorna och skulle beröva de konsumenter för vilka man har utsträckt den sociala beståndsdelen i de samhällsomfattande tjänsterna till att omfatta mobila telefonitjänster och/eller internetabonnemang fördelarna med de sociala taxorna), ska den tredje frågan besvaras så, att direktivet om samhällsomfattande tjänster strider mot artikel 20 i stadgan. Den belgiska regeringen menar att direktivet, enligt artikel 3 och skäl 25, ska tolkas så, att det ger medlemsstaterna rätt att utifrån de inhemska förhållandena och med iakttagande av teknikneutraliteten avgöra vilka tjänster som ska tillhandahållas med sociala taxor med ett finansieringssystem för nettokostnaderna som det som föreskrivs i artikel 13.1 b i direktivet.

28. Kommissionen har ifrågasatt om den tredje tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning, eftersom den anser att den hänskjutande domstolen inte har preciserat vilka bestämmelser i direktivet om samhällsomfattande tjänster som är oförenliga med likabehandlingsprincipen eller varför så skulle vara fallet, och eftersom det inte framgår av beslutet att begära förhandsavgörande att ett eventuellt åsidosättande av denna princip skulle kunna påverka parterna i målet vid den nationella domstolen.

29. Europaparlamentet har endast yttrat sig beträffande den tredje tolkningsfrågan och gjort gällande att den inte kan tas upp till sakprövning, av samma skäl som kommissionen har anfört. I sak har Europaparlamentet gjort gällande att de operatörer som ska erbjuda en social taxa för mobila telefonitjänster och/eller internetabonnemangstjänster inte har en sämre ställning än de som ska erbjuda en sådan taxa för telefonitjänster i en fast anslutningspunkt. Enligt Europaparlamentet utgörs den enda skillnaden när det gäller behandlingen av tillhandahållandet av sådana tjänster av det sätt på vilket nettokostnaden för dessa kan kompenseras.

30. Vidare anser Europaparlamentet att de nettokostnader som är förbundna med de ytterligare obligatoriska tjänster som avses i artikel 32 i direktivet, endast kan finansieras med allmänna medel och inte genom ersättningar som bekostas av särskilda operatörer.

31. I andra hand menar Europaparlamentet att operatörer som tillhandahåller fasta telefonitjänster och operatörer som tillhandahåller mobila telefonitjänster inte befinner sig i en jämförbar situation, eftersom det bara är de förstnämnda operatörernas tjänster som uppfyller kriterierna för samhällsomfattande tjänster. Om det skulle föreligga en skillnad skulle den under alla förhållanden vara sakligt motiverad, eftersom valet att inte inkludera mobila telefonitjänster och/eller

internetabonnemangstjänster i de samhällsomfattande tjänsterna bygger på en tillämpning av objektiva kriterier som är en direkt följd av behovet att göra en avvägning mellan två mål, nämligen att skydda konsumenterna mot socialt utanförskap och att undvika en snedvridning av konkurrensen mellan operatörerna.

32. Rådet menar avslutningsvis, liksom kommissionen och Europaparlamentet och av samma skäl, att den tredje frågan inte kan tas upp till sakprövning. Även rådet har endast yttrat sig beträffande denna fråga.

33. Enligt rådet föreskriver direktivet om samhällsomfattande tjänster ett uttryckligt förbud rörande finansieringen av tillhandahållandet av ytterligare obligatoriska tjänster enligt artikel 32 och det anges att ingen finansiering får införas som innebär medverkan från operatörernas sida. Rådet menar att medlemsstaterna får besluta att ytterligare obligatoriska tjänster ska tillhandahållas mot sociala taxor, förutsatt att de särskilda kraven i direktiven beaktas och att likabehandlingsprincipen iakttas. Enligt rådet kan företag som uppfyller en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som finansieras genom det system som föreskrivs i artikel 13.1 b inte jämföras med företag som uppfyller en skyldighet som är förknippad med ytterligare obligatoriska tjänster, för vilka något sådant system inte är tillåtet.

34. Vidare har rådet uppgett att operatörerna ska betala in medel till den fond som föreskrivs i den belgiska lagstiftningen för ersättning för den orimliga börda som ett tillhandahållande av mobila telefonitjänster och/eller internetabonnemangstjänster innebär, trots att det av denna lagstiftning följer att dessa tjänster ingår i kategorin ytterligare obligatoriska tjänster i den mening som avses i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Rådet har emellertid påpekat att denna fördelning av kostnaderna endast är tillämplig på samhällsomfattande tjänster, det vill säga på den begränsade mängd tjänster som anges i kapitel II i direktivet och som varken innefattar mobila telefonitjänster eller internetabonnemangstjänster, såvida de inte avser funktionellt tillträde till internet i en fast anslutningspunkt.

VI – Bedömning

35. Den hänskjutande domstolen undrar i korthet om den belgiska lagstiftning som införts efter domstolens domar i målen Base (EU:C:2010:584) och kommissionen/Belgien (EU:C:2010:583) är förenlig med direktivet om samhällsomfattande tjänster, mot bakgrund av att den innefattar mobila telefonitjänster och elektroniska kommunikationstjänster (internet) i kategorin samhällsomfattande tjänster.

36. De frågor som den belgiska författningsdomstolen ställt är således (1) huruvida sociala taxor för samhällsomfattande tjänster – och det ersättningssystem som är knutet till dessa – är tillämpliga på kommunikation via mobiltelefoni och internetabonnemang, (2) huruvida medlemsstaterna får tillämpa systemet med särskilda taxealternativ på den här typen av kommunikation och (3) om de föregående frågorna besvaras nekande, huruvida direktivet om samhällsomfattande tjänster är ogiltigt på grund av att det åsidosätter artikel 20 i stadgan.

A – Inledande överväganden rörande systemet i direktivet om samhällsomfattande tjänster

37. Enligt direktivet om samhällsomfattande tjänster ska medlemsstaterna säkerställa att alla användare får tillgång till det allmänna kommunikationsnätet i en fast anslutningspunkt och till telefonitjänster till ett rimligt pris (artikel 3.1). I detta syfte ska medlemsstaterna säkerställa att samtliga rimliga krav på anslutning till det allmänna telefonnätet och på telefonitjänster uppfylls av minst ett företag (artikel 4.1).

38. I direktivet föreskrivs även att medlemsstaterna ska säkerställa andra tjänster, nämligen nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar (artikel 5), telefonautomater (artikel 6) och åtgärder för slutanvändare med funktionshinder (artikel 7).

39. Alla dessa tjänster ingår i de så kallade samhällsomfattande tjänsterna. Enligt direktivet får medlemsstaterna ålägga företag som utsetts för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster (artikel 8) att erbjuda särskilda taxor för vissa konsumenter av sociala skäl ("sociala taxor") (artikel 9).

40. Om tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster är oskäligt betungande för ett företag som har ålagts att tillhandahålla dem, är medlemsstaterna enligt direktivet skyldiga att antingen införa ett system för att via offentliga medel ersätta företaget eller att fördela nettokostnaden för samhällsomfattande tjänster mellan leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (artikel 13).

41. Utöver de samhällsomfattande tjänsterna i egentlig mening får medlemsstaterna införa så kallade ytterligare obligatoriska tjänster, men för dessa tjänster får inte något ersättningssystem för särskilda företag tillämpas (artikel 32). Utöver denna bestämmelse anges inget i direktivet om ersättning för sådana ytterligare tjänster. Det förefaller emellertid uppenbart att de får ersättas, eftersom direktivet inte förbjuder det utan bara utesluter en viss form av ersättning.

42. Den fråga som har aktualiserats i förevarande mål är huruvida sociala taxor (och det system för ersättning som är förknippat med dem) får tillämpas på kommunikation via mobiltelefoni och internetabonnemang, antingen för att det föreskrivs i själva direktivet (den första frågan) eller för att medlemsstaterna får besluta om det (den andra frågan). Om svaret är nekande i båda fallen, undrar den hänskjutande domstolen om själva direktivet strider mot artikel 20 i stadgan (den tredje frågan).

B – *Den första och den andra frågan*

43. Grondwettelijk Hof undrar för det första om artiklarna 9 och 32 i direktiv 2002/22 ska tolkas så, att de sociala taxor och det ersättningssystem som föreskrivs i artikel 13.1 b i direktivet inte bara är tillämpliga på elektronisk kommunikation genom telefonanslutning till ett allmänt tillgängligt kommunikationsnätverk i en fast anslutningspunkt, utan även på elektronisk kommunikation genom mobila kommunikationstjänster och/eller internetabonnemang.

44. Det problem som den hänskjutande domstolen har aktualiserat kan enligt min uppfattning formuleras på ett enklare sätt, eftersom det har sitt ursprung i en principiell fråga, nämligen huruvida mobiltelefoni och internetabonnemang utgör tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänster som avses i direktivet. Svaret på den frågan avgör om de kan bli föremål för "sociala taxor" och därmed ge upphov till ersättning enligt det system som föreskrivs i direktivet.

45. Vid en prövning av huruvida mobiltelefoni och internetabonnemang ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster, måste dessa båda kommunikationssystem behandlas vart och ett för sig på grund av de tekniska skillnaderna mellan dem.

1. Mobiltelefoni

46. Vad beträffar mobiltelefoni är det uppenbart att det inte ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster i direktivet. Bland de tjänster som ingår i begreppet anges i direktivet bara ”anslutning till det allmänna telefonnätet i *en fast anslutningspunkt*” (artikel 4.1),⁶ vilket per definition tydligt utesluter *mobiltelefoni*.⁷

47. Eftersom det i direktivet inte anges att mobiltelefoni ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster, måste man fråga sig om medlemsstaterna får innefatta det i det begreppet. De som hävdar att så är fallet hänvisar till lydelsen av artikel 9 i direktivet. Enligt punkt 2 i denna artikel får ”[m]edlemsstaterna ... mot bakgrund av nationella förhållanden kräva att utsedda företag erbjuder konsumenterna olika taxialternativ eller taxepaket som skiljer sig från dem som erbjuds till vanliga kommersiella villkor, särskilt för att säkerställa att låginkomsttagare eller personer med särskilda sociala behov inte hindras från tillträde till det nät som avses i artikel 4.1, eller från att använda de tjänster för vilka det i artikel 4.3 och artiklarna 5, 6 och 7 anges att de ska omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och tillhandahållas av utsedda företag”.

48. I punkt 3 i samma artikel föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna .., förutom varje bestämmelse om att utsedda företag skall erbjuda särskilda taxialternativ eller iaktta prisbegränsningar eller geografisk utjämning eller andra liknande ordningar, [får] säkerställa att konsumenter med låga inkomster eller särskilda sociala behov ges stöd”.

49. Av dessa båda punkter framgår det att direktivet bara tillåter att reducerade taxor införs för att säkerställa vissa tjänster, nämligen de som ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster som de definieras i direktivet. Där ingår som sagt inte mobiltelefoni.

50. I själva verket medger direktivet att medlemsstaterna lägger till ”ytterligare obligatoriska tjänster” (artikel 32), men inte att de utökar (eller minskar) förteckningen över tjänster som enligt direktivet ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster.

51. Konungariket Belgien får således ålägga mobiltelefonileverantörerna ”ytterligare obligatoriska tjänster”, men inte föreskriva att dessa tjänster ska ingå i kategorin samhällsomfattande tjänster. Genom att de tillhandahåller en ”ytterligare obligatorisk tjänst” har dessa leverantörer eventuellt rätt till ersättning, men inte till den som fastställs genom det system som föreskrivs i artikel 13 i direktivet (som behandlar möjligheten att låta alla leverantörer av kommunikationstjänster vara med och finansiera ersättningen), utan till ersättning som fastställs genom system som inte riktar sig till särskilda företag.⁸

2. Internetabonnemang

52. Vad beträffar internetabonnemang förhåller det sig enligt min mening något annorlunda.

53. Bland de tjänster som ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster, anges i artikel 4 ”anslutning till det allmänna telefonnätet i en fast anslutningspunkt” (punkt 1), varpå det preciseras att denna anslutning ”ska göra det möjligt att stödja röst-, telefax- och datakommunikation med en datahastighet som tillåter funktionellt tillträde till internet” (punkt 2).

6 — Min kursivering.

7 — Lika tydligt anges det i skäl 8 i direktivet att ”[e]tt grundläggande krav för samhällsomfattande tjänster är att anslutning till det allmänna telefonnätet i fasta anslutningspunkter till ett överkomligt pris skall tillhandahållas användarna på deras begäran”.

8 — Se, beträffande detta, dom kommissionen/Belgien (C-222/08, EU:C:2010:583), punkt 46.

54. Det innebär att internetabonnemang ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster i direktivet och således är "sociala taxor" (artikel 9) tillämpliga på dem, och ersättning kan utgå enligt det system som föreskrivs i artikel 13 i direktivet. Det gäller emellertid uppenbarligen bara internetabonnemang via en fast anslutningspunkt, vilket utesluter abonnemang där anslutning sker via mobiltelefoni. De sistnämnda får liksom mobiltelefoni i allmänhet åläggas av medlemsstaterna som "ytterligare obligatoriska tjänster", men de får inte innefattas i kategorin samhällsomfattande tjänster. Ersättning för sådana tjänster får således inte utgå enligt det system som föreskrivs i direktivet för tjänster som ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster.

55. Som slutsats i denna del föreslår jag således att de två första frågorna ska besvaras så, att direktivet om samhällsomfattande tjänster ska tolkas så, att mobila telefonitjänster inte ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster och att sociala taxor för samhällsomfattande tjänster därmed inte är tillämpliga på dessa tjänster och följaktligen inte heller det system för ersättning som föreskrivs i artikel 13.1 b i direktivet. Endast internetabonnemang via en fast anslutningspunkt ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster i den mening som avses i direktivet om samhällsomfattande tjänster, men däremot inte internetabonnemang via mobiltelefoni. Mot bakgrund av detta får medlemsstaterna inte lägga till nya tjänster till den förteckning över tjänster som ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster i den mening som avses i direktivet om samhällsomfattande tjänster, men de får däremot besluta att mobila telefonitjänster åläggs som "ytterligare obligatoriska tjänster". I det fallet ska ersättning utgå genom ett annat system än det som föreskrivs i direktivet för tjänster som ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster, och det får i synnerhet inte rikta sig till särskilda företag.

C – Den tredje frågan

56. Av de skäl som Europaparlamentet, rådet och kommissionen har anfört, anser jag att den tredje frågan inte kan tas upp till sakprövning.

57. Den hänskjutande domstolen undrar närmare bestämt om "de aktuella bestämmelserna i direktivet om samhällsomfattande tjänster är förenliga med likabehandlingsprincipen, vilken bland annat slås fast i artikel 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna".

58. Eftersom den hänskjutande domstolen inte har anfört några som helst argument, skulle det vara mycket riskabelt att pröva denna fråga mot bakgrund av likabehandlingsprincipen. Kommissionen har gjort ett försök, utifrån antagandet att klagandena i det nationella målet har utsatts för diskriminering på grund av att de genom de nationella bestämmelserna åläggs en börda som strider mot direktivet om samhällsomfattande tjänster. Om så vore fallet skulle resonemanget vara absurt, vilket kommissionen påpekat, eftersom problemet då inte ligger i direktivet utan i de nationella bestämmelserna.

59. Såväl Europaparlamentet som rådet har besvarat frågan genom att göra en likabehandlingsprövning av direktivet utifrån en granskning av skillnaderna mellan tjänster som ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster och tjänster som inte ingår i denna kategori. Detta är den enda prövning som kan göras av direktivet när inga konkreta argument finns, alltså en abstrakt prövning.

60. Enligt min uppfattning kan ett ifrågasättande av en unionsrättslig bestämmelses giltighet – vilket är vad den hänskjutande domstolens tredje fråga innebär – inte godtas utan minsta motivering, och således är det i detta fall inte ens motiverat att besvara frågan i andra hand. Det beror helt enkelt på att min ståndpunkt rörande detta som sagt endast kan bygga på rena antaganden eller på en abstrakt prövning, som är frikopplad från de konkreta omständigheterna kring den omtvistade frågan i det nationella målet.

61. En sista möjlighet att trots allt motivera ett andrahands svar skulle kunna vara att pröva frågan utifrån den praxis som domstolen fastställt i målen kommissionen/Belgien (EU:C:2010:583) och Base (EU:C:2010:584), eftersom domarna i dessa mål ligger till grund för de angripna bestämmelserna i det här aktuella målet och däri aktualiserades just problemet med likabehandling.

62. Den diskriminering som domstolen då konstaterade rörde emellertid den icke-diskriminerande behandling som den belgiska lagstiftningen föreskrev för operatörer som krävde ersättning för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster. Domstolen slog då fast att bedömningen av huruvida tillhandahållandet är oskäligt betungande ska göras från fall till fall och att det är diskriminerande att göra en generell och odifferentierad behandling i de olika fallen. Uppenbarligen har det problemet inget att göra med det som är aktuellt i förevarande mål.

63. Med andra ord saknas det helt anledning att föreslå ett svar på den tredje tolkningsfrågan för domstolen.

VII – Förslag till avgörande

64. Med hänsyn till vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts enligt följande:

- ”1) Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster), ska tolkas så, att mobila telefonitjänster inte ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster i den mening som avses i direktivet och att sociala taxor för samhällsomfattande tjänster inte ska tillämpas på dem och därmed inte heller det ersättningsystem som föreskrivs i artikel 13.1 b i direktivet. Endast internetabonnemang via en fast anslutningspunkt ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster i den mening som avses i direktivet om samhällsomfattande tjänster, men däremot inte internetabonnemang via mobiltelefoni.
- 2) Medlemsstaterna får inte lägga till nya tjänster till den förteckning över tjänster som ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster i den mening som avses i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Medlemsstaterna får dock besluta att mobila telefonitjänster och internetabonnemang via mobiltelefoni ska åläggas som ”ytterligare obligatoriska tjänster”. I det fallet ska ersättning utgå genom ett annat system än det som föreskrivs i direktivet för tjänster som ingår i begreppet samhällsomfattande tjänster, och det får i synnerhet inte rikta sig till särskilda företag.”