ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 6ης Οκτωβρίου 2010 *

Στην υπόθεση C-389/08,

με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, υποβληθείσα από το Grondwettelijk Hof (Βέλγιο) με απόφαση της 1ης Σεπτεμβρίου 2008 η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 8 Σεπτεμβρίου 2008, στο πλαίσιο της δίκης

Base NV κ.λπ.

κατά

Ministerraad,

παρισταμένης της:

Belgacom NV,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-C. Bonichot (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, C. Toader, K. Schiemann, P. Kūris και L. Bay Larsen, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. Cruz Villalón
γραμματέας: M. Ferreira, κύρια διοικητική υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 17ης Μαρτίου 2010,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— η Base NV κ.λπ., εκπροσωπούμενη από τους D. Arts και T. De Cordier, advocaten,

— η Belgacom NV, εκπροσωπούμενη από τους F. Vandendriessche και H. Viaene, advocaten,

— η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την M. Jacobs, επικουρούμενη από τον S. Depré, advocaat,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους H. van Vliet και A. Nijenhuis,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 22ας Ιουνίου 2010,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 12 της οδηγίας 2002/22/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την καθολική υπηρεσία) (ΕΕ L 108, σ. 51).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο της εκδικάσεως αιτήσεως ακυρώσεως που η Base NV κ.λπ. (στο εξής: Base κ.λπ.) κατέθεσαν σχετικά με τα άρθρα 173, 3° και 4°, 200, 202 και 203 του νόμου της 25ης Απριλίου 2007 για τη θέσπιση διαφόρων διατάξεων (IV) (*Moniteur belge* της 8ης Μαΐου 2007, σ. 25103, στο εξής: νόμος της 25ης Απριλίου 2007), ο οποίος τροποποίησε τον νόμο της 13ης Ιουνίου 2005 περί των ηλεκτρονικών επικοινωνιών (*Moniteur belge* της 20ής Ιουνίου 2005, σ. 28070, στο εξής: νόμος της 13ης Ιουνίου 2005) που ορίζει μεταξύ άλλων τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες καθορίζεται η αποζημίωση για τη λεγόμενη «αθέμιτη» επιβάρυνση στην οποία οι φορείς παροχής δημόσιας τηλεφωνικής υπηρεσίας υπόκεινται λόγω των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ενώσεως

Η οδηγία-πλαίσιο

3 Κατά την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγίας «πλαίσιο») (ΕΕ L 108, σ. 33, στο εξής: οδηγία-πλαίσιο):

«Σύμφωνα με την αρχή του διαχωρισμού κανονιστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εγγυώνται την ανεξαρτησία της εθνικής κανονιστικής αρχής ή αρχών ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η αμεροληψία των αποφάσεών τους. Αυτή η απαίτηση ανεξαρτησίας εφαρμόζεται με την επιφύλαξη της θεσμικής αυτονομίας και των συνταγματικών υποχρεώσεων των κρατών μελών, ή της αρχής της ουδετερότητας όσον αφορά τους κανόνες των κρατών μελών που διέπουν το καθεστώς ιδιοκτησίας, που ορίζεται στο άρθρο 295 [ΕΚ]. Οι εθνικές κανονιστικές αρχές θα πρέπει να διαθέτουν όλους τους απαραίτητους πόρους, όσον αφορά το προσωπικό, την εμπειρία και τα οικονομικά μέσα, για να διεκπεραιώνουν τα καθήκοντά τους.»

4 Το άρθρο 2, στοιχείο ζ΄, της οδηγίας-πλαισίου ορίζει ότι η «εθνική κανονιστική αρχή» είναι «ο ή οι φορείς στους οποίους ένα κράτος μέλος έχει αναθέσει οποιαδήποτε από τα κανονιστικά καθήκοντα που καθορίζονται στην παρούσα οδηγία και τις ειδικές οδηγίες».

5 Κατά το άρθρο 3 της οδηγίας-πλαισίου, το οποίο επιγράφεται «Εθνικές κανονιστικές αρχές»:

«1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι καθένα από τα καθήκοντα που ανατίθενται στις εθνικές κανονιστικές αρχές βάσει της παρούσας οδηγίας και των ειδικών οδηγιών, αναλαμβάνεται από αρμόδιο φορέα.

2. Τα κράτη μέλη εγγυώνται την ανεξαρτησία των εθνικών κανονιστικών αρχών εξασφαλίζοντας ότι οι εθνικές κανονιστικές αρχές είναι νομικά διακριτές και λειτουργικά ανεξάρτητες από όλους τους οργανισμούς παροχής δικτύων, εξοπλισμού ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Τα κράτη μέλη τα οποία διατηρούν την κυριότητα ή τον έλεγχο επιχειρήσεων παροχής δικτύων ή/και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, εξασφαλίζουν τον αποτελεσματικό διαρθρωτικό διαχωρισμό της κανονιστικής λειτουργίας από τις δραστηριότητες που έχουν σχέση με την κυριότητα ή τον έλεγχο.

3. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν την αμεροληψία και τη διαφάνεια των εθνικών κανονιστικών αρχών κατά την άσκηση των εξουσιών τους.

[…]»

6 Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαισίου:

«Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν την ύπαρξη αποτελεσματικών μηχανισμών, σε εθνικό επίπεδο, βάσει των οποίων κάθε χρήστης ή επιχείρηση που παρέχει δίκτυα ή/και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών έχει, όταν επηρεάζεται από απόφαση εθνικής

κανονιστικής αρχής, δικαίωμα προσφυγής κατά της απόφασης, ενώπιον οργάνου προσφυγής το οποίο μπορεί να είναι δικαστήριο, και το οποίο είναι ανεξάρτητο από τα εμπλεκόμενα μέρη και διαθέτει την απαιτούμενη εμπειρία για την εκτέλεση των καθηκόντων του. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της υπόθεσης και ότι υπάρχει πραγματικός μηχανισμός προσφυγής. Εν αναμονή του αποτελέσματος μιας τέτοιας προσφυγής, ισχύει η απόφαση της εθνικής κανονιστικής αρχής, εκτός αν το όργανο προσφυγής αποφασίσει άλλως.»

Η οδηγία 2002/22

7 Στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2002/22 εκτίθεται ότι «[η] εξασφάλιση καθολικής υπηρεσίας (δηλαδή η παροχή καθορισμένης στοιχειώδους δέσμης υπηρεσιών σε όλους του τελικούς χρήστες σε προσιτή τιμή), είναι δυνατόν να συνεπάγεται την παροχή μερικών υπηρεσιών σε ορισμένους τελικούς χρήστες, σε τιμές που διαφέρουν από εκείνες που προκύπτουν από συνήθεις συνθήκες αγοράς. Ωστόσο, η αποζημίωση των επιχειρήσεων οι οποίες καθορίζονται για την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών, υπό τις συνθήκες αυτές, δεν πρέπει να οδηγεί σε στρέβλωση του ανταγωνισμού, αν οι καθορισμένες επιχειρήσεις αποζημιώνονται για το συνεπαγόμενο καθαρό κόστος και αν το καθαρό κόστος καλύπτεται με ανταγωνιστικώς ουδέτερο τρόπο».

8 Κατά το άρθρο 3 της οδηγίας 2022/22, το οποίο επιγράφεται «Διάθεση της καθολικής υπηρεσίας»:

«1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι υπηρεσίες που αναφέρονται στο παρόν κεφάλαιο διατίθενται σε καθορισμένη ποιότητα σε κάθε τελικό χρήστη στην επικράτειά τους, ανεξάρτητα από τη γεωγραφική του θέση, και, υπό το πρίσμα των ειδικών εθνικών προϋποθέσεων, σε προσιτή τιμή.

2. Τα κράτη μέλη καθορίζουν την πιο αποτελεσματική και ενδεδειγμένη προσέγγιση για τη διασφάλιση της υλοποίησης της καθολικής υπηρεσίας, με σεβασμό στις αρχές της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας, της αμεροληψίας και της αναλογικότητας. Επιδιώκουν να ελαχιστοποιούν τις στρεβλώσεις στην αγορά, ιδίως όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών με τιμές ή άλλους όρους και προϋποθέσεις που αποκλίνουν από τους συνήθεις εμπορικούς όρους, ενώ παράλληλα διαφυλάσσουν το δημόσιο συμφέρον.»

9 Το άρθρο 8 της οδηγίας 2002/22, το οποίο επιγράφεται «Καθορισμός επιχειρήσεων», ορίζει:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να ορίζουν μία ή περισσότερες επιχειρήσεις οι οποίες εγγυώνται την παροχή καθολικής υπηρεσίας […]

2. Κατά τον καθορισμό των επιχειρήσεων στις οποίες αναθέτουν υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας, σε μέρος ή στο σύνολο της εθνικής επικράτειας, τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν αποτελεσματικό, αντικειμενικό, διαφανή και αμερόληπτο μηχανισμό καθορισμού, μέσω του οποίου καμία επιχείρηση δεν αποκλείεται εκ των προτέρων από τον καθορισμό. Οι εν λόγω μέθοδοι καθορισμού εξασφαλίζουν ότι η καθολική υπηρεσία παρέχεται με τρόπο οικονομικά αποδοτικό και μπορούν να χρησιμοποιούνται για να προσδιορίζεται το καθαρό κόστος της υποχρέωσης παροχής καθολικής υπηρεσίας, σύμφωνα με το άρθρο 12.»

10 Το άρθρο 9 της οδηγίας 2002/22, το οποίο επιγράφεται «Προσιτότητα τιμολογίων», ορίζει:

«1. Οι εθνικές κανονιστικές αρχές παρακολουθούν την εξέλιξη και το επίπεδο των λιανικών τιμολογίων των υπηρεσιών, οι οποίες, σύμφωνα με τα άρθρα 4, 5, 6 και 7, υπάγονται στις υποχρεώσεις παροχής καθολικής υπηρεσίας και οι οποίες παρέχονται από καθορισμένες επιχειρήσεις, ιδίως σε σχέση με τις εθνικές τιμές καταναλωτή και το εισόδημα.

2. Υπό το πρίσμα των εθνικών συνθηκών, τα κράτη μέλη μπορούν να υποχρεώνουν αυτές τις καθορισμένες επιχειρήσεις να παρέχουν τιμολογιακές επιλογές ή δέσμες τιμολογίων για τους καταναλωτές, οι οποίες είναι διαφορετικές από τους συνήθεις εμπορικούς όρους, προκειμένου ιδίως να εξασφαλίζεται ότι τα άτομα με χαμηλό εισόδημα ή με ειδικές κοινωνικές ανάγκες δεν αποκλείονται από την πρόσβαση ή τη χρήση της διαθέσιμης στο κοινό τηλεφωνικής υπηρεσίας.

[…]»

11 Το άρθρο 12 της οδηγίας 2002/22, το οποίο επιγράφεται «Κόστος των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας», ορίζει στην παράγραφό του 1:

«Όταν οι εθνικές κανονιστικές αρχές κρίνουν ότι η παροχή καθολικής υπηρεσίας, όπως προβλέπεται στα άρθρα 3 έως 10, ενδέχεται να συνιστά αθέμιτη επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις που έχουν καθοριστεί για την παροχή της, υπολογίζουν το καθαρό κόστος παροχής της.

Για τον σκοπό αυτό, οι εθνικές κανονιστικές αρχές:

α) Υπολογίζουν το καθαρό κόστος της υποχρέωσης καθολικής υπηρεσίας, λαμβάνοντας υπόψη το τυχόν αγοραίο όφελος που αποκομίζει μια επιχείρηση που έχει καθοριστεί για την παροχή καθολικής υπηρεσίας, σύμφωνα με το παράρτημα IV, μέρος Α, ή

β) χρησιμοποιούν το καθαρό κόστος παροχής καθολικής υπηρεσίας, το οποίο υπολογίζεται με μηχανισμό καθορισμού, σύμφωνα με το άρθρο 8 παράγραφος 2.»

12 Κατά το άρθρο 13 της οδηγίας 2002/22, το οποίο επιγράφεται «Χρηματοδότηση των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας»:

«1. Εφόσον, βάσει του υπολογισμού του καθαρού κόστους που αναφέρεται στο άρθρο 12, οι εθνικές κανονιστικές αρχές αποφαίνονται ότι μια επιχείρηση υφίσταται αθέμιτη επιβάρυνση, τα κράτη μέλη αποφασίζουν, μετά από αίτηση μιας καθορισμένης επιχείρησης:

α) να εισάγουν μηχανισμό αποζημίωσης της εν λόγω επιχείρησης για το καθορισμένο καθαρό κόστος, υπό διαφανείς συνθήκες από δημόσια κονδύλια, ή/και

β) να επιμερίσουν το καθαρό κόστος των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας μεταξύ των φορέων παροχής δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών υπηρεσιών.

[…]»

13 Το παράρτημα IV, μέρος Α, της οδηγίας 2002/22 περιγράφει ως ακολούθως τον τρόπο κατά τον οποίο πρέπει να υπολογίζεται το καθαρό κόστος των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας:

«[…]

Οι εθνικές κανονιστικές αρχές εξετάζουν όλα τα μέσα προκειμένου να εξασφαλίζουν τα κατάλληλα κίνητρα στις επιχειρήσεις (καθορισμένες ή όχι) ώστε να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας με τρόπο οικονομικά αποδοτικό. Κατά τη διεξαγωγή ενός υπολογισμού, το καθαρό κόστος των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας υπολογίζεται ως η διαφορά μεταξύ του καθαρού κόστους της λειτουργίας μιας καθορισμένης επιχείρησης με υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας και της λειτουργίας της, χωρίς υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας. Ο υπολογισμός αυτός ισχύει είτε το δίκτυο ενός κράτους μέλους είναι πλήρως ανεπτυγμένο, είτε ακόμα αναπτύσσεται και επεκτείνεται. Αποδίδεται η δέουσα προσοχή στην ορθή εκτίμηση του κόστους που κάθε καθορισμένη επιχείρηση θα προσπαθούσε να αποφύγει αν δεν έφερε καμιά υποχρέωση καθολικής υπηρεσίας. Ο υπολογισμός του καθαρού κόστους θα πρέπει

να συνεκτιμά τα οφέλη, συμπεριλαμβανομένων των άυλων οφελών, που αποκομίζει ο φορέας εκμετάλλευσης καθολικής υπηρεσίας.

[…]»

Η εθνική ρύθμιση

14 Το άρθρο 74 του νόμου της 13ης Ιουνίου 2005, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο της 25ης Απριλίου 2007, έχει ως εξής:

«Η κοινωνική συνιστώσα της καθολικής υπηρεσίας συνίσταται στην παροχή, από κάθε επιχειρηματία που προσφέρει δημόσια τηλεφωνική υπηρεσία στους καταναλωτές, ειδικών τιμολογιακών όρων σε ορισμένες κατηγορίες δικαιούχων.

Οι κατηγορίες δικαιούχων και οι τιμολογιακοί όροι που αφορά το πρώτο εδάφιο, καθώς και οι διαδικασίες για να αποκτηθούν οι εν λόγω τιμολογιακοί όροι καθορίζονται στο παράρτημα του παρόντος νόμου.

Το [Βελγικό] Ινστιτούτο [για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες και την τηλεπικοινωνία, στο εξής: Ινστιτούτο] υποβάλλει κάθε χρόνο στο Υπουργείο έκθεση με αντικείμενο τα μερίδια των επιχειρηματιών επί του συνολικού αριθμού των κοινωνικών συνδρομητών σε σχέση με τα μερίδιά τους αγοράς βάσει του κύκλου εργασιών στην αγορά της δημόσιας τηλεφωνίας.

Ιδρύεται ταμείο για την καθολική υπηρεσία σχετικά με τα κοινωνικά τιμολόγια, στο οποίο ανατίθεται να αποζημιώνει τους φορείς παροχής κοινωνικών τιμολογίων οι οποίοι έχουν υποβάλει σχετική αίτηση στο Ινστιτούτο. Το ταμείο αυτό έχει νομική προσωπικότητα και τελεί υπό τη διαχείριση του Ινστιτούτου.

Με βασιλικό διάταγμα, που εκδίδεται κατόπιν προτάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου μετά από γνώμη του Ινστιτούτου, καθορίζονται τα της λειτουργίας του μηχανισμού αυτού.

Αν προκύψει ότι ο αριθμός των μειωμένων τιμολογίων που χορήγησε ο επιχειρηματίας είναι μικρότερος από τον αριθμό των μειωμένων τιμολογίων που αντιστοιχεί στο μερίδιό του επί του συνολικού κύκλου εργασιών της αγοράς της δημόσιας τηλεφωνίας, ο επιχειρηματίας αυτός οφείλει να αντισταθμίσει τη διαφορά αυτή.

Αν προκύψει ότι ο αριθμός των μειωμένων τιμολογίων που χορήγησε ο επιχειρηματίας είναι μεγαλύτερος από τον αριθμό των μειωμένων τιμολογίων που αντιστοιχεί στο μερίδιό του επί του συνολικού κύκλου εργασιών της αγοράς της δημόσιας τηλεφωνίας, ο επιχειρηματίας αυτός θα λάβει αποζημίωση ίση με το ποσό της διαφοράς αυτής.

Οι αποζημιώσεις τις οποίες αφορούν τα προηγούμενα εδάφια είναι άμεσα καταβλητέες. Η αποζημίωση μέσω του ταμείου θα λάβει χώρα μόλις το ταμείο καταστεί λειτουργικό και το αργότερο εντός του έτους μετά την έναρξη της ισχύος του παρόντος άρθρου.

Το Ινστιτούτο υπολογίζει με τη μεθοδολογία που ορίζεται στο παράρτημα του παρόντος νόμου το καθαρό κόστος των κοινωνικών τιμολογίων για κάθε επιχειρηματία που υπέβαλε σχετική αίτηση στο Ινστιτούτο.

Το Ινστιτούτο δύναται να καθορίσει τα του υπολογισμού του κόστους και των αποζημιώσεων εντός των ορίων που θέτουν ο παρών νόμος και το παράρτημά του.»

15 Το άρθρο 45bis του παραρτήματος του νόμου της 13ης Ιουνίου 2005, το οποίο παρεμβλήθηκε με το άρθρο 200 του νόμου της 25ης Απριλίου 2007, ορίζει τη μεθοδολογία που πρέπει να χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό του καθαρού κόστους των κοινωνικών τιμολογίων. Το εν λόγω άρθρο 45bis ορίζει:

«Το καθαρό κόστος των κοινωνικών τιμολογίων της καθολικής υπηρεσίας αντιστοιχεί στη διαφορά μεταξύ των εσόδων που ο φορέας παροχής κοινωνικών τιμολογίων θα είχε υπό συνήθεις εμπορικές συνθήκες και των εσόδων που έχει κατόπιν των μειώσεων που ο παρών νόμος προβλέπει υπέρ των δικαιούχων των κοινωνικών τιμολογίων.

Κατά τα πρώτα πέντε έτη από την έναρξη της ισχύος του παρόντος νόμου, η αποζημίωση που ενδέχεται να λάβει ο ιστορικός φορέας παροχής των κοινωνικών τιμολογίων μειώνεται κατά ένα ποσοστό που καθορίζεται από το Ινστιτούτο.

Το ποσοστό του προηγουμένου εδαφίου καθορίζεται βάσει του έμμεσου οφέλους. Το Ινστιτούτο θα στηριχθεί σε υπολογισμούς στους οποίους έχει ήδη προβεί για τον καθορισμό του καθαρού κόστους του ιστορικού φορέα παροχής των κοινωνικών τιμολογίων.»

16 Κατά το άρθρο 202 του νόμου της 25ης Απριλίου 2007:

«Στο άρθρο 74, τελευταίο εδάφιο, του νόμου της 13ης Ιουνίου 2005 […] η φράση "οι αποζημιώσεις τις οποίες αφορούν τα προηγούμενα εδάφια είναι άμεσα καταβλητέες" πρέπει να ερμηνευθεί ως εξής:

Κατά την προπαρασκευή του νόμου της 13ης Ιουνίου 2005 […], λαμβανομένων υπόψη των προϋποθέσεων της οδηγίας [2002/22] και κατόπιν σχετικής αιτήσεως που υπέβαλε ο ιστορικός φορέας παροχής της καθολικής υπηρεσίας και μετά τον από το Ινστιτούτο καθορισμό του καθαρού κόστους της καθολικής υπηρεσίας, ο νομοθέτης, ως εθνική κανονιστική αρχή, αξιολόγησε τον υπέρμετρο χαρακτήρα της επιβαρύνσεως. Εν προκειμένω, ο νομοθέτης, όπως άλλωστε διαπιστώθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας, εκτίμησε ότι στο μέτρο που ληφθεί υπόψη κάθε έμμεσο όφελος, περιλαμβανομένου του άυλου οφέλους που μπορεί να υπάρξει από την παροχή αυτή, κάθε ελλειμματική κατάσταση που δύναται να προκύψει από τον υπολογισμό αυτόν όντως συνιστά υπέρμετρη επιβάρυνση.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

17 Η Base κ.λπ. είναι επιχειρήσεις στον τομέα των τηλεπικοινωνιών δυνάμενες να προσφέρουν την καθολική υπηρεσία σχετικά με τηλεπικοινωνίες.

18 Στις 6 Νοεμβρίου 2007 κατέθεσαν ενώπιον του Grondwettelijk Hof (Συνταγματικού Δικαστηρίου) αίτηση ακυρώσεως των άρθρων 173, 3° και 4°, 200, 202 και 203 του νόμου της 25ης Απριλίου 2007. Υποστήριξαν ότι οι διατάξεις αυτές, οι οποίες καθορίζουν τους κανόνες αξιολογήσεως του αθέμιτου χαρακτήρα της επιβαρύνσεως που απορρέει από τις υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας, και ειδικότερα από την προσφορά κοινωνικών τιμολογίων, αντίκεινται στη συνταγματική αρχή της απαγορεύσεως

των δυσμενών διακρίσεων. Συγκεκριμένα, θεωρούν ότι οι διατάξεις αυτές θέτουν τη Belgacom NV, που ήταν η μόνη που παρείχε την καθολική υπηρεσία πριν από την έναρξη της ισχύος του νόμου της 13ης Ιουνίου 2005, σε πλεονεκτική κατάσταση σε σχέση με αυτή της Base κ.λπ., επειδή ο νομοθέτης έλαβε ως αφετηρία ότι η προσφορά καθολικής υπηρεσίας αποτελούσε «αθέμιτη επιβάρυνση» για τη Belgacom NV, ενώ για τους αιτούντες η ύπαρξη τέτοιας επιβαρύνσεως διαπιστώνεται, και δύναται στο μέλλον να αναθεωρηθεί, από το Ινστιτούτο. Υποστήριξαν ακόμη ότι, για τον καθορισμό του καθαρού κόστους της υποχρεώσεως καθολικής υπηρεσίας που έχει η Belgacom NV, ο νομοθέτης στηρίχθηκε σε λογιστικά στοιχεία του 2001, ενώ για αυτούς το Ινστιτούτο στηρίχθηκε σε τωρινά στοιχεία.

19 Εκτιμώντας ότι η ερμηνεία του άρθρου 12 της οδηγίας 2002/22 είναι αναγκαία για να μπορέσει να αποφανθεί επί της αιτήσεως ακυρώσεως της οποίας έχει επιληφθεί, το Grondwettelijk Hof αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να θέσει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Δύναται το άρθρο 12 της οδηγίας 2002/22 […] να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι παρέχει στον αρμόδιο νομοθέτη ενός κράτους μέλους, ενεργούντα ως εθνική κανονιστική αρχή, τη δυνατότητα να καθορίσει, με γενικό τρόπο και βάσει υπολογισμού του καθαρού κόστους του φορέα παροχής της καθολικής υπηρεσίας που προηγουμένως ήταν ο μοναδικός φορέας παροχής της υπηρεσίας αυτής, ότι η προσφορά της καθολικής υπηρεσίας δύναται να αποτελέσει "αθέμιτη επιβάρυνση" για τις επιχειρήσεις που έχουν οριστεί να παρέχουν την καθολική υπηρεσία;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

20 Κατ' αρχάς, διαπιστώνεται ότι το ερώτημα που τέθηκε έχει δύο πτυχές. Αφενός, αφορά το ζήτημα αν το άρθρο 12 της οδηγίας 2002/22, κατά το μέρος που αναθέτει στις εθνικές κανονιστικές αρχές τη φροντίδα να αξιολογήσουν αν η παροχή της καθολικής υπηρεσίας δύναται να αποτελέσει αθέμιτη επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις που έχουν οριστεί προς τούτο, απαγορεύει να γίνει η αξιολόγηση αυτή, σε τυπικό

επίπεδο, από τον εθνικό νομοθέτη. Αφετέρου, αφορά το ζήτημα αν το εν λόγω άρθρο 12 απαγορεύει να γίνει η αξιολόγηση αυτή, σε ουσιαστικό επίπεδο, με γενικό τρόπο για το σύνολο των επιχειρήσεων και με αναφορά στο καθαρό κόστος του αποκλειστικού φορέα παροχής της καθολικής υπηρεσίας που προηγουμένως ήταν ο ιστορικός φορέας.

21 Το Δικαστήριο πρέπει να εξετάσει χωριστά τις δύο αυτές πτυχές του ερωτήματος.

Όσον αφορά την επέμβαση του εθνικού νομοθέτη ως εθνικής κανονιστικής αρχής

22 Το άρθρο 2, στοιχείο ζ΄, της οδηγίας-πλαισίου ορίζει την εθνική κανονιστική αρχή ως τον φορέα ή τους φορείς στους οποίους ένα κράτος μέλος έχει αναθέσει οποιαδήποτε από τα κανονιστικά καθήκοντα που προβλέπουν η οδηγία αυτή και οι ειδικές οδηγίες. Βάσει του άρθρου 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2002/22, ο ορισμός αυτός εφαρμόζεται για τους σκοπούς της οδηγίας αυτής, η οποία είναι μία από τις ειδικές οδηγίες τις οποίες αφορά το άρθρο 2, στοιχείο ζ΄, της οδηγίας-πλαισίου.

23 Ούτε η οδηγία-πλαίσιο ούτε η οδηγία 2002/22 καθορίζουν τα όργανα των κρατών μελών στα οποία τα τελευταία πρέπει να αναθέσουν τα κανονιστικά καθήκοντα που προβλέπονται για την εν λόγω αρχή.

24 Εν προκειμένω, πρέπει να υπομνησθεί ότι από το άρθρο 249 ΕΚ προκύπτει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά τη μεταφορά μιας οδηγίας, να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητά της, ενώ έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την επιλογή των μέσων προς τούτο (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2006, C-216/05, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 2006, σ. I-10787, σκέψη 26).

25 Πρέπει να υπομνησθεί και ότι η ελευθερία επιλογής των μεθόδων και μέσων που προορίζονται να διασφαλίσουν την εφαρμογή μιας οδηγίας αφήνει άθικτη την υποχρέωση κάθε ενός από τα κράτη μέλη αποδέκτες της οδηγίας να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα της οδηγίας, σύμφωνα με τον επιδιωκόμενο από αυτήν σκοπό (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 15ης Απριλίου 2008, C-268/06, Impact, Συλλογή 2008, σ. I-2483, σκέψη 40).

26 Μολονότι, υπό τις συνθήκες αυτές, τα κράτη μέλη έχουν συναφώς θεσμική αυτονομία για την οργάνωση και διάρθρωση των κανονιστικών τους αρχών υπό την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ζ΄, της οδηγίας-πλαισίου, παρά ταύτα η αυτονομία αυτή δύναται να χρησιμοποιηθεί μόνον εφόσον τηρούνται πλήρως οι σκοποί και υποχρεώσεις που θέτει η οδηγία αυτή (απόφαση της 6ης Μαρτίου 2008, C-82/07, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Συλλογή 2008, σ. I-1265, σκέψη 24).

27 Έτσι, ένα κράτος μέλος δύναται να αναθέσει στον εθνικό νομοθέτη τα καθήκοντα που οι εθνικές κανονιστικές αρχές έχουν βάσει της οδηγίας-πλαισίου και της οδηγίας 2002/22 μόνον αν το νομοθετικό όργανο, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, πληροί τις προϋποθέσεις οργανώσεως και λειτουργίας στις οποίες οι εν λόγω οδηγίες υποβάλλουν τις αρχές αυτές.

28 Εν προκειμένω, από την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας-πλαισίου προκύπτει ότι, σύμφωνα με την αρχή του διαχωρισμού κανονιστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, τα κράτη μέλη πρέπει να εγγυώνται την ανεξαρτησία τής ή των εθνικών κανονιστικών αρχών, για να διασφαλίζεται η αμεροληψία των αποφάσεων των αρχών

αυτών, και ότι οι αρχές αυτές πρέπει να διαθέτουν όλους τους αναγκαίους πόρους όσον αφορά το προσωπικό, την εμπειρία και τα οικονομικά μέσα για να εκτελέσουν την αποστολή τους.

29 Έτσι, κατά το άρθρο 3 της οδηγίας-πλαισίου, τα κράτη μέλη οφείλουν, μεταξύ άλλων, να φροντίσουν να αναλαμβάνεται από αρμόδιο φορέα κάθε ένα από τα καθήκοντα που ανατίθενται στις εθνικές κανονιστικές αρχές, να εγγυώνται την ανεξαρτησία των αρχών αυτών διασφαλίζοντας ότι είναι νομικά διακριτές και λειτουργικά ανεξάρτητες από όλους τους φορείς παροχής δικτύων, εξοπλισμού ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών και να φροντίζουν ώστε οι εν λόγω αρχές να ασκούν τα καθήκοντά τους με αμεροληψία και διαφάνεια. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 4 της ίδιας οδηγίας, οι αποφάσεις των αρχών αυτών πρέπει να μπορούν να γίνουν το αντικείμενο αποτελεσματικών προσφυγών των ενδιαφερομένων μερών σε ανεξάρτητο όργανο.

30 Κατά συνέπεια, διαπιστώνεται ότι αυτή καθ' εαυτή η οδηγία 2002/22 κατ' αρχήν δεν απαγορεύει να επέμβει ο εθνικός νομοθέτης ως εθνική κανονιστική αρχή υπό την έννοια της οδηγίας-πλαισίου, αρκεί, κατά την επιτέλεση της λειτουργίας αυτής, να πληροί τις προϋποθέσεις αρμοδιότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και διαφάνειας που προβλέπουν οι εν λόγω οδηγίες και αρκεί οι αποφάσεις που λαμβάνει στο πλαίσιο της λειτουργίας αυτής να μπορούν να γίνουν το αντικείμενο αποτελεσματικών προσφυγών των ενδιαφερομένων μερών σε ανεξάρτητο όργανο.

31 Στο Grondwettelijk Hof απόκειται να εξακριβώσει αν ο Βέλγος νομοθέτης, όταν επεμβαίνει στον τομέα των υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών ως εθνική κανονιστική αρχή, δύναται να θεωρηθεί εθνική κανονιστική αρχή η οποία πληροί το σύνολο των προϋποθέσεων της οδηγίας-πλαισίου και της οδηγίας 2002/22.

Όσον αφορά τα της αξιολογήσεως από την εθνική κανονιστική αρχή της αθέμιτης επιβαρύνσεως που δύναται να συνιστά η παροχή της καθολικής υπηρεσίας

32 Πρέπει να υπομνησθεί ότι η οδηγία 2002/22 σκοπό έχει να δημιουργήσει ένα εναρμονισμένο κανονιστικό πλαίσιο που να εγγυάται, στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, την παροχή καθολικής υπηρεσίας, δηλαδή μιας στοιχειώδους δέσμης συγκεκριμένων υπηρεσιών προς όλους τους τελικούς χρήστες σε προσιτή τιμή. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, ένας από τους σκοπούς της συνίσταται στο να διασφαλιστεί η δυνατότητα παροχής, σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, προσιτών στο κοινό υπηρεσιών καλής ποιότητας μέσω πραγματικού ανταγωνισμού και πραγματικών επιλογών (απόφαση της 19ης Ιουνίου 2008, C-220/07, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2008, σ. I-95, σκέψη 28).

33 Βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, τα κράτη μέλη καθορίζουν την πιο αποτελεσματική και ενδεδειγμένη προσέγγιση για τη διασφάλιση της παροχής της καθολικής υπηρεσίας, τηρουμένων των αρχών της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας, της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων και της αναλογικότητας, και επιδιώκουν να ελαχιστοποιήσουν τις στρεβλώσεις στην αγορά, φυλασσομένου του δημοσίου συμφέροντος (προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 29).

34 Όπως εκτίθεται στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2002/22, η διασφάλιση καθολικής υπηρεσίας δύναται να συνεπάγεται την παροχή μερικών υπηρεσιών σε ορισμένους τελικούς χρήστες με τιμές που διαφέρουν από εκείνες που απορρέουν από συνήθεις συνθήκες της αγοράς. Αυτός είναι ο λόγος που ο κοινοτικός νομοθέτης προέβλεψε, όπως προκύπτει από τη δέκατη όγδοη αιτιολογική σκέψη της ίδιας οδηγίας, ότι τα κράτη μέλη πρέπει, όπου χρειάζεται, να δημιουργήσουν μηχανισμούς για τη χρηματοδότηση του καθαρού κόστους των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας όταν αποδεικνύεται ότι οι υποχρεώσεις αυτές δύνανται να παρασχεθούν μόνο με ζημιά ή με καθαρό κόστος που αφίσταται της συνήθους εμπορικής πρακτικής.

35 Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2002/22, οι εθνικές κανονιστικές αρχές, όταν κρίνουν ότι η παροχή της καθολικής υπηρεσίας, όπως προβλέπεται στα άρθρα 3 έως 10 της οδηγίας αυτής, δύναται να αποτελέσει αθέμιτη επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις που έχουν οριστεί ως φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας, πρέπει να υπολογίσουν το καθαρό κόστος της παροχής αυτής.

36 Διαπιστώνεται ότι αν και οι διατάξεις του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 12, παράγραφος 1, καθώς και το παράρτημα IV της οδηγίας 2002/22 καθορίζουν τους κανόνες σύμφωνα με τους οποίους πρέπει να υπολογίζεται το καθαρό κόστος της παροχής της καθολικής υπηρεσίας όταν οι εθνικές κανονιστικές αρχές έχουν κρίνει ότι η παροχή αυτή δύναται να αποτελέσει αθέμιτη επιβάρυνση, παρά ταύτα ούτε από το εν λόγω άρθρο 12, παράγραφος 1, ούτε από κάποια άλλη διάταξη της οδηγίας αυτής προκύπτει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να καθορίσει ο ίδιος τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι εν λόγω αρχές καλούνται να κρίνουν εκ των προτέρων ότι η εν λόγω παροχή δύναται να αποτελέσει αθέμιτη επιβάρυνση.

37 Αντιθέτως, από τις διατάξεις του άρθρου 13 της οδηγίας 2002/22 προκύπτει ότι μόνο βάσει του υπολογισμού του καθαρού κόστους της παροχής της καθολικής υπηρεσίας, όπως αυτός προβλέπεται στο άρθρο 12 της οδηγίας αυτής, δύνανται οι εθνικές κανονιστικές αρχές να διαπιστώσουν ότι μια επιχείρηση που έχει οριστεί ως φορέας παροχής καθολικής υπηρεσίας όντως υπόκειται σε αθέμιτη επιβάρυνση και ότι τα κράτη μέλη οφείλουν τότε να καθορίσουν, κατόπιν αιτήσεως της επιχειρήσεως αυτής, τα της χορηγήσεως αποζημιώσεως ανάλογης με το κόστος αυτό.

38 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, μολονότι, σε τυπικό επίπεδο, το αιτούν δικαστήριο περιόρισε το ερώτημά του στην ερμηνεία του άρθρου 12 της οδηγίας 2002/22, πρέπει να υπομνησθεί ότι το γεγονός αυτό δεν εμποδίζει να του παράσχει το Δικαστήριο όλα τα στοιχεία ερμηνείας του δικαίου της Ενώσεως που μπορούν να είναι χρήσιμα για την εκδίκαση της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί, ανεξάρτητα από το αν το εν λόγω δικαστήριο αναφέρθηκε σε αυτά με το γράμμα του ερωτήματός του

(βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2007, C-251/06, ING. AUER, Συλλογή 2007, σ. I-9689, σκέψη 38 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

39 Κατά συνέπεια, λαμβανομένης υπόψη της αντιδικίας ενώπιον του Grondwettelijk Hof στο πλαίσιο της αιτήσεως ακυρώσεως της οποίας έχει επιληφθεί, πρέπει να εξεταστεί αν το άρθρο 13 της οδηγίας 2002/22 αντιτίθεται στον τρόπο με τον οποίο ένας εθνικός νομοθέτης όπως ο Βέλγος νομοθέτης, ενεργώντας ως εθνική κανονιστική αρχή, διαπίστωσε ότι η παροχή της καθολικής υπηρεσίας αποτελούσε αθέμιτη επιβάρυνση.

40 Από τη σκοπιά αυτή, πρέπει να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2002/22 καθώς και του παραρτήματος IV της εν λόγω οδηγίας, ο υπολογισμός του καθαρού κόστους πρέπει να γίνεται για κάθε μία από τις επιχειρήσεις που έχουν οριστεί για την παροχή της καθολικής υπηρεσίας.

41 Επιπλέον, εφόσον η διαπίστωση ότι η παροχή της καθολικής υπηρεσίας αποτελεί αθέμιτη επιβάρυνση για μία ή περισσότερες από τις επιχειρήσεις αυτές είναι η αναγκαία προϋπόθεση για να εφαρμόσουν τα κράτη μέλη μηχανισμούς αποζημιώσεως ανάλογης με το κόστος της επιχειρήσεως ή των επιχειρήσεων αυτών, πρέπει να καθοριστεί τι νοείται ως «αθέμιτη επιβάρυνση», δεδομένου ότι η έννοια αυτή δεν ορίζεται από την οδηγία 2002/22.

42 Εν προκειμένω, από την εικοστή πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2002/22 προκύπτει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε οι μηχανισμοί καλύψεως του καθαρού κόστους που η παροχή της καθολικής υπηρεσίας δύναται να συνεπάγεται για μια επιχείρηση να συνδέονται με την ύπαρξη υπερβολικής επιβαρύνσεως της επιχειρήσεως αυτής. Στο πλαίσιο αυτό, εκτιμώντας ότι το καθαρό κόστος της καθολικής υπηρεσίας δεν αποτελεί οπωσδήποτε υπερβολική επιβάρυνση για όλες τις σχετικές επιχειρήσεις, θέλησε να αποκλείσει τη δυνατότητα κάθε καθαρό κόστος παροχής

της καθολικής υπηρεσίας να δημιουργεί αυτομάτως δικαίωμα αποζημιώσεως. Υπό τις συνθήκες αυτές, η αθέμιτη επιβάρυνση της οποίας την ύπαρξη η εθνική κανονιστική αρχή οφείλει να διαπιστώσει πριν από κάθε αποζημίωση είναι επιβάρυνση η οποία, για κάθε σχετική επιχείρηση, είναι υπερβολική σε σχέση με την ικανότητά της να την αναλάβει, λαμβανομένων υπόψη όλων των χαρακτηριστικών της και ιδίως του επιπέδου του εξοπλισμού της, της χρηματοοικονομικής της καταστάσεως και του μεριδίου της στην αγορά.

43 Μολονότι, εφόσον η οδηγία 2002/22 δεν παρέχει διευκρινίσεις εν προκειμένω, στην εθνική κανονιστική αρχή απόκειται να θέσει με γενικό και απρόσωπο τρόπο τα κριτήρια καθορισμού των ορίων πάνω από τα οποία, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών που αναφέρει η προηγούμενη σκέψη, μια επιβάρυνση δύναται να θεωρηθεί υπερβολική, παρά ταύτα η εν λόγω αρχή δύναται να διαπιστώσει ότι, για την εφαρμογή του άρθρου 13 της εν λόγω οδηγίας, η επιβάρυνση από την παροχή της καθολικής υπηρεσίας είναι αθέμιτη μόνον υπό την προϋπόθεση ότι η αρχή αυτή προέβη σε ειδική εξέταση της καταστάσεως κάθε μιας από τις σχετικές επιχειρήσεις με γνώμονα τα κριτήρια αυτά.

44 Αν η εθνική κανονιστική αρχή διαπιστώσει ότι μία ή περισσότερες επιχειρήσεις που έχουν οριστεί ως φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας υπόκεινται σε αθέμιτη επιβάρυνση και αν η επιχείρηση ή οι επιχειρήσεις αυτές ζητήσουν να αποζημιωθούν, στο κράτος μέλος θα απόκειται να εφαρμόσει τους αναγκαίους προς τούτο μηχανισμούς, σύμφωνα με το άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2002/22, από το οποίο προκύπτει επιπλέον ότι η αποζημίωση αυτή πρέπει να έχει σχέση με το καθαρό κόστος όπως υπολογίστηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 12 της εν λόγω οδηγίας.

45 Από όλα τα ανωτέρω προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν δύνανται, χωρίς να παραβούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία 2002/22, να διαπιστώσουν ότι η παροχή της καθολικής υπηρεσίας όντως αποτελεί αθέμιτη επιβάρυνση δεκτική αποζημιώσεως αν προηγουμένως δεν έχουν υπολογίσει το καθαρό κόστος που η επιβάρυνση αυτή συνεπάγεται για κάθε επιχείρηση που οφείλει να προβαίνει στην παροχή αυτή και ούτε έχουν αξιολογήσει αν το κόστος αυτό συνιστά υπερβολική επιβάρυνση για την εν λόγω επιχείρηση. Δεν δύνανται ούτε να θεσπίσουν σύστημα αποζημιώσεως όπου η αποζημίωση αυτή δεν έχει σχέση με το εν λόγω καθαρό κόστος.

46 Από το άρθρο 74 του νόμου της 13ης Ιουνίου 2005, όπως ερμηνεύθηκε με τον νόμο της 25ης Απριλίου 2007, προκύπτει ότι, για να συναγάγει ότι η παροχή της κοινωνικής συνιστώσας της καθολικής υπηρεσίας αποτελεί αθέμιτη επιβάρυνση, ο Βέλγος νομοθέτης εκτίμησε ότι, στο μέτρο που, κατά τον υπολογισμό του καθαρού κόστους της υπηρεσίας αυτής, λαμβάνεται υπόψη κάθε έμμεσο όφελος, περιλαμβανομένου του άυλου οφέλους, που μπορεί να υπάρξει από την παροχή αυτή, «κάθε ελλειμματική κατάσταση που δύναται να προκύψει από τον υπολογισμό αυτόν [...] συνιστά υπέρμετρη επιβάρυνση». Από το ίδιο άρθρο 74 προκύπτει ότι ο εν λόγω νομοθέτης αποφάσισε ότι, αν προκύψει ότι ο αριθμός των μειωμένων τιμολογίων που χορήγησε ένας επιχειρηματίας είναι μεγαλύτερος από τον αριθμό των μειωμένων τιμολογίων που αντιστοιχεί στο μερίδιό του επί του συνολικού κύκλου εργασιών της αγοράς της δημόσιας τηλεφωνίας, ο επιχειρηματίας αυτός θα λάβει αποζημίωση της οποίας το ποσό θα καθοριστεί με γνώμονα τη διαφορά αυτή.

47 Για να αποφανθεί κατ' αυτόν τον τρόπο, το 2005, επί του αθεμίτου χαρακτήρα της επιβαρύνσεως που απορρέει από την παροχή κοινωνικών τιμολογίων βάσει της καθολικής υπηρεσίας, ο Βέλγος νομοθέτης στηρίχθηκε σε γνώμη του Ινστιτούτου το 2002 σχετικά με το κόστος του ιστορικού φορέα –της Belgacom NV– με βάση εκτιμήσεις για το έτος 2003.

48 Όπως προκύπτει από τη διαπίστωση που έγινε στη σκέψη 36 της παρούσας αποφάσεως, τίποτα δεν αποκλείει το ενδεχόμενο μια εθνική κανονιστική αρχή, όταν η νομοθεσία υποχρεώνει πλέον όλους τους φορείς τηλεπικοινωνιών να προτείνουν κοινωνικά τιμολόγια, να εκτιμήσει, βάσει στοιχείων όπως τα προαναφερθέντα, ότι το κόστος της παροχής της καθολικής υπηρεσίας «ενδέχεται» να αποτελέσει αθέμιτη επιβάρυνση, υπό την έννοια του άρθρου 12 της οδηγίας 2002/22.

49 Αντιθέτως, ο προβλεπόμενος από έναν νόμο, όπως ο επίμαχος στην κύρια δίκη, τρόπος καθορισμού της αθέμιτης επιβαρύνσεως η οποία παρέχει δικαίωμα αποζημιώσεως δεν είναι σύμφωνος με τις επιταγές του άρθρου 13 της οδηγίας 2002/22.

50 Συγκεκριμένα, πρώτον, θεωρώντας ότι κάθε ελλειμματική κατάσταση που προκύπτει από τον υπολογισμό του καθαρού κόστους συνιστά «υπέρμετρη επιβάρυνση», μια εθνική κανονιστική αρχή όπως, στο πλαίσιο της κύριας δίκης, ο Βέλγος νομοθέτης δημιουργεί ευθέως δικαίωμα αποζημιώσεως των επιχειρηματιών για τους οποίους το καθαρό κόστος που απορρέει από τις υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας στις οποίες υπόκεινται δεν αποτελεί υπερβολική επιβάρυνση, ενώ από όσα κρίθηκαν στη σκέψη 42 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι, αν και μια ελλειμματική κατάσταση συνιστά επιβάρυνση, παρά ταύτα δεν αποτελεί οπωσδήποτε υπερβολική επιβάρυνση για κάθε επιχειρηματία.

51 Δεύτερον, η αξιολόγηση αυτού του υπερβολικού χαρακτήρα της επιβαρύνσεως που συνδέεται με την παροχή της καθολικής υπηρεσίας προϋποθέτει ειδική εξέταση τόσο του καθαρού κόστους που η παροχή αυτή συνεπάγεται για κάθε σχετικό επιχειρηματία όσο και του συνόλου των ειδικών χαρακτηριστικών του επιχειρηματία αυτού, όπως το επίπεδο του εξοπλισμού του, η χρηματοοικονομική του κατάσταση και το μερίδιό του αγοράς, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 40 και 42 της παρούσας αποφάσεως. Παρά ταύτα, από κανένα από τα στοιχεία της δικογραφίας που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο δεν προκύπτει ότι ο εθνικός νομοθέτης έλαβε εν προκειμένω υπόψη το σύνολο των χαρακτηριστικών αυτών όταν συνήγαγε ότι η παροχή της καθολικής υπηρεσίας αποτελούσε αθέμιτη επιβάρυνση.

52 Τρίτον, ορίζοντας ότι πρέπει αυτομάτως να αντισταθμίζεται κάθε κόστος που απορρέει από το γεγονός ότι ο αριθμός των μειωμένων τιμολογίων που χορήγησε ένας επιχειρηματίας υπερβαίνει σε αναλογία το μερίδιό του αγοράς, ένας νόμος όπως ο νόμος της 13ης Ιουνίου 2005 δημιουργεί έναν μηχανισμό ο οποίος καταλήγει σε αποζημίωση χωρίς σχέση με το καθαρό κόστος της παροχής της καθολικής υπηρεσίας, όπως θα έπρεπε να υπολογιστεί υπό τις συνθήκες που υπομνήσθηκαν στη σκέψη 40 της παρούσας αποφάσεως.

53 Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω, στο ερώτημα που τέθηκε πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι:

— αυτή καθ' εαυτή η οδηγία 2002/22 κατ' αρχήν δεν απαγορεύει να επέμβει ο εθνικός νομοθέτης ως εθνική κανονιστική αρχή υπό την έννοια της οδηγίας-πλαισίου,

αρκεί, κατά την επιτέλεση της λειτουργίας αυτής, να πληροί τις προϋποθέσεις αρμοδιότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και διαφάνειας που προβλέπουν οι εν λόγω οδηγίες και αρκεί οι αποφάσεις που λαμβάνει στο πλαίσιο της λειτουργίας αυτής να μπορούν να γίνουν το αντικείμενο αποτελεσματικών προσφυγών των ενδιαφερομένων μερών σε ανεξάρτητο όργανο, πράγμα που είναι έργο του Grondwettelijk Hof να διαπιστώσει·

— το άρθρο 12 της οδηγίας 2002/22 δεν αποκλείει τη δυνατότητα η εθνική κανονιστική αρχή να εκτιμήσει με γενικό τρόπο και βάσει υπολογισμού του καθαρού κόστους του φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας που προηγουμένως ήταν ο μόνος φορέας παροχής της υπηρεσίας αυτής ότι η παροχή της εν λόγω υπηρεσίας δύναται να αποτελέσει αθέμιτη επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις που πλέον έχουν οριστεί ως φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας·

— το άρθρο 13 της οδηγίας 2002/22 αποκλείει τη δυνατότητα η εν λόγω αρχή να διαπιστώσει κατά τον ίδιο τρόπο και βάσει του ίδιου υπολογισμού ότι οι επιχειρήσεις αυτές όντως υπόκεινται σε αθέμιτη επιβάρυνση λόγω της παροχής αυτής, χωρίς να έχει προβεί σε ειδική εξέταση της καταστάσεως κάθε μιας από αυτές.

Επί των δικαστικών εξόδων

54 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφαίνεται:

1) Αυτή καθ' εαυτή η οδηγία 2002/22/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την καθολική υπηρεσία), κατ' αρχήν δεν απαγορεύει να επέμβει ο εθνικός νομοθέτης ως εθνική κανονιστική αρχή υπό την έννοια της οδηγίας 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία «πλαίσιο»), αρκεί, κατά την επιτέλεση της λειτουργίας αυτής, να πληροί τις προϋποθέσεις αρμοδιότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και διαφάνειας που προβλέπουν οι εν λόγω οδηγίες και αρκεί οι αποφάσεις που λαμβάνει στο πλαίσιο της λειτουργίας αυτής να μπορούν να γίνουν το αντικείμενο αποτελεσματικών προσφυγών των ενδιαφερομένων μερών σε ανεξάρτητο όργανο, πράγμα που είναι έργο του Grondwettelijk Hof να διαπιστώσει.

2) Το άρθρο 12 της οδηγίας 2002/22 δεν αποκλείει τη δυνατότητα η εθνική κανονιστική αρχή να εκτιμήσει με γενικό τρόπο και βάσει υπολογισμού του καθαρού κόστους του φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας που προηγουμένως ήταν ο μόνος φορέας παροχής της υπηρεσίας αυτής ότι η παροχή της εν λόγω υπηρεσίας δύναται να αποτελέσει αθέμιτη επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις που πλέον έχουν οριστεί ως φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας.

3) Το άρθρο 13 της οδηγίας 2002/22 αποκλείει τη δυνατότητα η εν λόγω αρχή να διαπιστώσει κατά τον ίδιο τρόπο και βάσει του ίδιου υπολογισμού ότι οι επιχειρήσεις αυτές όντως υπόκεινται σε αθέμιτη επιβάρυνση λόγω της παροχής αυτής, χωρίς να έχει προβεί σε ειδική εξέταση της καταστάσεως κάθε μιας από αυτές.

(υπογραφές)