UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

6 päivänä lokakuuta 2010 *

Asiassa C-389/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Grondwettelijk Hof (Belgia) on esittänyt 1.9.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.9.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Base NV ym.

vastaan

Ministerraad,

Belgacom NV:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Toader, K. Schiemann, P. Kūris ja L. Bay Larsen,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.3.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Base NV ym., edustajinaan advocaat D. Arts ja advocaat T. De Cordier,

– Belgacom NV, edustajinaan advocaat F. Vandendriessche ja advocaat H. Viaene,

– Belgian hallitus, asiamiehenään M. Jacobs, avustajanaan advocaat S. Depré,

– Euroopan komissio, asiamiehinään H. van Vliet ja A. Nijenhuis,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.6.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, s. 51) 12 artiklan tulkintaa.

2 Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa Base NV ym. (jäljempänä Base ym.) ovat nostaneet kanteen eri säännöksistä (IV) 25.4.2007 annetun lain (Moniteur belge 8.5.2007, s. 25103; jäljempänä 25.4.2007 annettu laki), jolla muutetaan sähköisestä viestinnästä 13.6.2005 annettua lakia (Moniteur belge 20.6.2005, s. 28070; jäljempänä 13.6.2005 annettu laki), jossa vahvistetaan muun muassa ne edellytykset, joilla määritetään korvaus julkista puhelinpalvelua tarjoaville operaattoreille yleispalveluvelvollisuuksista aiheutuvista ”kohtuuttomiksi” kutsutuista rasitteista, 173 §:n 3 ja 4 momentin sekä 200, 202 ja 203 §:n kumoamiseksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeussäännöt

Puitedirektiivi

3 Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL L 108, s. 33; jäljempänä puitedirektiivi) 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Sääntelytehtävien ja toiminnallisten tehtävien erottamisen periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus niiden päätösten puolueettomuuden varmistamiseksi. Tämä riippumattomuuden vaatimus ei rajoita jäsenvaltioiden institutionaalista itsemääräämisoikeutta, niiden perustuslaillisia velvollisuuksia eikä puuttumattomuuden periaatetta suhteessa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin, siten kuin [EY] 295 artiklassa määrätään. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla olisi niille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi oltava käytössään tarpeelliset voimavarat henkilöstön, asiantuntemuksen ja rahoituksen osalta.”

4 Puitedirektiivin 2 artiklan g alakohdan mukaan ”kansallisilla sääntelyviranomaisilla” tarkoitetaan ”elintä tai elimiä, joiden hoidettavaksi jäsenvaltio on antanut tässä direktiivissä tai erityisdirektiiveissä tarkoitetut sääntelytehtävät”.

5 Puitedirektiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Kansalliset sääntelyviranomaiset”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kustakin tässä direktiivissä ja erityisdirektiiveissä kansallisille sääntelyviranomaisille osoitetusta tehtävästä huolehtii toimivaltainen elin.

2. Jäsenvaltioiden on taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus varmistamalla, että nämä viranomaiset ovat oikeudellisesti erillisiä ja toiminnallisesti riippumattomia kaikista sähköisiä viestintäverkkoja, -laitteita tai -palveluja tarjoavista organisaatioista. Niiden jäsenvaltioiden, joilla on omistusosuuksia tai päätäntävaltaa sähköisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja tarjoavissa yrityksissä, on varmistettava, että sääntelytoiminta ja omistajuuteen tai päätäntävaltaan liittyvä toiminta erotetaan rakenteellisesti tehokkaasti toisistaan.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset käyttävät toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti.

_ _”

6 Puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on käytössä tehokkaita järjestelmiä, joiden avulla jokainen käyttäjä tai sähköisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja tarjoava yritys, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa,

voi hakea muutosta päätökseen muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista. Tällä elimellä, joka voi olla tuomioistuin, on oltava tehtäviensä hoitamisen edellyttämä asiantuntemus. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tapaukseen liittyvät tosiseikat otetaan asianmukaisesti huomioon ja että käytettävissä on toimiva muutoksenhakumekanismi. Kansallisen sääntelyviranomaisen päätös on voimassa, kunnes muutoksenhakupyyntö on käsitelty, jollei muutoksenhakuelin toisin päätä."

Direktiivi 2002/22

7 Direktiivin 2002/22 neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "Yleispalvelun takaaminen (eli määriteltyjen vähimmäispalvelujen tarjoaminen kaikille loppukäyttäjille kohtuuhintaan) voi edellyttää, että joitakin palveluja tarjotaan joillekin loppukäyttäjille hintaan, joka eroaa normaaleista markkinaehtoisista hinnoista. Korvausten maksaminen yrityksille, jotka on nimetty tarjoamaan kyseisiä palveluja tällaisissa olosuhteissa, ei välttämättä johda kilpailun vääristymiseen, edellyttäen, että nimetyille yrityksille korvataan erityisesti tämän palvelun antamiseen liittyvät nettokustannukset ja että nämä kustannukset katetaan kilpailun kannalta puolueettomalla tavalla."

8 Direktiivin 2002/22 3 artiklassa, jonka otsikko on "Yleispalvelun saatavuus", säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tässä luvussa mainitut palvelut ovat jäsenvaltioiden alueella kaikkien loppukäyttäjien saatavilla tietyn laatuisina maantieteellisestä sijainnista riippumatta ja kansalliset erityisolosuhteet huomioon ottaen kohtuuhintaan.

2. Jäsenvaltioiden on määritettävä tehokkain ja asianmukaisin tapa varmistaa yleispalvelun toteuttaminen puolueettomuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita noudattaen. Niiden on pyrittävä pitämään markkinoiden vääristyminen ja erityisesti palvelujen tarjonta sellaiseen hintaan tai sellaisin ehdoin, jotka poikkeavat tavanomaisista kaupallisista ehdoista, niin vähäisenä kuin mahdollista, ja samalla niiden on turvattava yleinen etu."

9 Direktiivin 2002/22 8 artiklassa, jonka otsikko on "Yritysten nimeäminen", säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot voivat nimetä yhden tai useamman yrityksen takaamaan yleispalvelun tarjonnan – –

2. Kun jäsenvaltio nimeää yrityksiä yleispalveluvelvollisuuksien alaisiksi yrityksiksi koko alueellaan tai jossakin osassa sitä, sen on käytettävä tehokkaita, puolueettomia, avoimia ja syrjimättömiä nimeämismekanismeja siten, ettei minkään yrityksen mahdollisuutta tulla nimetyksi ole lähtökohtaisesti suljettu pois. Tällaisilla nimeämismenetelmillä on varmistettava yleispalvelun kustannustehokas tarjonta, ja niiden avulla voidaan määrittää yleispalveluvelvollisuuden nettokustannukset 12 artiklan mukaisesti."

10 Direktiivin 2002/22 9 artiklassa, jonka otsikko on "Kohtuuhintaisuus", säädetään seuraavaa:

"1. Kansallisten sääntelyviranomaisten on seurattava sellaisten palvelujen vähittäishintojen kehitystä ja tasoa, jotka on 4, 5, 6 ja 7 artiklassa määritelty kuuluvan yleispalveluvelvollisuuksien piiriin ja joita nimetyt yritykset tarjoavat, erityisesti suhteessa jäsenvaltion kuluttajahintoihin ja tulotasoon.

2. Jäsenvaltiot voivat kansallisten olosuhteiden perusteella vaatia nimettyjä yrityksiä tarjoamaan kuluttajille tavanomaisten kaupallisten ehtojen mukaan asetetuista hinnoista poikkeavia hintavaihtoehtoja tai -paketteja erityisesti sen varmistamiseksi, että pienituloisilla käyttäjillä tai käyttäjillä, joilla on sosiaalisia erityistarpeita, on mahdollisuus käyttää yleisesti saatavilla olevaa puhelinpalvelua.

_ _”

11 Direktiivin 2002/22 12 artiklan, jonka otsikko on ”Yleispalveluvelvollisuuksista aiheutuvat kustannukset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos kansalliset sääntelyviranomaiset katsovat, että 3–10 artiklan mukainen yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa kohtuuttoman rasitteen yleispalvelun tarjoajiksi nimetyille yrityksille, niiden on laskettava sen tarjoamisen nettokustannukset.

Tätä tarkoitusta varten kansallisten sääntelyviranomaisten on:

a) laskettava yleispalveluvelvollisuudesta aiheutuvat nettokustannukset ottamalla huomioon yleispalvelun tarjoajaksi nimetyn yrityksen mahdollisesti saamat markkinaedut liitteessä IV olevan A osan mukaisesti; tai

b) käytettävä nimeämismenettelyn avulla 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti määritettyjä yleispalvelun tarjoamisen nettokustannuksia.”

12 Direktiivin 2002/22 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Yleispalveluvelvollisuuksien rahoittaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos kansalliset sääntelyviranomaiset toteavat 12 artiklassa tarkoitetun nettokustannusten laskennan perusteella, että yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite, jäsenvaltion on nimetyn yrityksen pyynnöstä päätettävä:

a) ottaa käyttöön järjestelmä, joka korvaa määritetyt nettokustannukset kyseiselle yritykselle julkisista varoista siten, että korvauksen saamisen edellytykset ovat julkisia; ja/tai

b) jakaa yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannukset sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoajien kesken.–

13 Direktiivin 2002/22 liitteessä IV olevassa A osassa kuvataan sitä, miten yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannukset on laskettava, seuraavasti:

”– –

Kansallisten sääntelyviranomaisten on harkittava kaikkia kannustimia, joilla yritykset (yleispalvelun tarjoajiksi nimetyt tai muut) saadaan tarjoamaan yleispalveluvelvollisuuksiin kuuluvia palveluja kustannustehokkaasti. Yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannuksia laskettaessa nämä kustannukset muodostuvat erotuksesta, joka syntyy, kun lasketaan nimetyn yrityksen toiminnan nettokustannukset yleispalveluvelvollisuuksien alaisena ja ilman yleispalveluvelvollisuuksia. Tämä laskentaperiaate soveltuu, olipa verkko tietyssä jäsenvaltiossa hyvin edistynyt tai vielä kehittämis- ja laajentamisvaiheessa. On kiinnitettävä asianmukaista huomiota niiden kustannusten todenmukaiseen arviointiin, jotka nimetty yritys olisi päättänyt välttää, jos sillä ei olisi

yleispalveluvelvollisuuksia. Nettokustannusten laskennassa olisi otettava huomioon yleispalvelua tarjoavan operaattorin saamat, myös aineettomat hyödyt.

_ _”

Kansallinen säännöstö

14 13.6.2005 annetun lain 74 §:n, sellaisena kuin se on muutettuna 25.4.2007 annetulla lailla, sanamuoto on seuraava:

”Yleispalvelun sosiaalinen osatekijä muodostuu siitä, että kukin kuluttajille julkista puhelinpalvelua tarjoava operaattori myöntää tiettyihin edunsaajaryhmiin sovellettavia erityisiä tariffiehtoja.

1 momentissa tarkoitetut edunsaajaryhmät ja tariffiehdot sekä kyseisten tariffiehtojen saamiseksi käytettävät menettelyt määritetään liitteessä.

Belgian postipalvelu- ja televiestintäpalvelulaitos [L’Institut belge des services postaux et des télécommunications, jäljempänä laitos] toimittaa ministeriölle vuosittain kertomuksen operaattoreiden suhteellisista osuuksista sosiaalisten käyttäjien kokonaismäärästä suhteessa niiden markkinaosuuksiin, jotka perustuvat liikevaihtoon julkisten puhelupalvelujen markkinoilla.

Luodaan sosiaalisiin hintoihin liittyvä yleispalvelurahasto, josta myönnetään korvaus sosiaalisia hintoja tarjoaville operaattoreille, jotka ovat tehneet laitokselle tätä koskevan hakemuksen. Tämä rahasto on oikeushenkilö ja sitä hallinnoi laitos.

Kuningas määrittää ministerien neuvostossa tehdyllä päätöksellä laitosta kuultuaan tämän järjestelmän toimintaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

Jos operaattorin myöntämien hinnanalennusten määrä on pienempi kuin niiden hinnanalennusten määrä, joka vastaa sen osuutta kokonaisliikevaihdosta julkisten puhelupalvelujen markkinoilla, operaattorin on korvattava tämä erotus.

Jos operaattorin myöntämien hinnanalennusten määrä on suurempi kuin niiden hinnanalennusten määrä, joka vastaa sen osuutta kokonaisliikevaihdosta julkisten puhelupalvelujen markkinoilla, operaattori saa korvauksen, jonka määrä vastaa tätä erotusta.

Edeltävissä momenteissa tarkoitetut korvaukset erääntyvät välittömästi. Tosiasiallinen korvaus maksetaan rahaston kautta, kun tämä on aloittanut toimintansa ja viimeistään vuoden kuluessa tämän pykälän voimaantulosta.

Laitos laskee liitteessä määritetyn menetelmän mukaisesti sosiaalisten hintojen nettokustannukset kullekin operaattorille, joka on tehnyt laitokselle tätä koskevan hakemuksen.

Laitos voi antaa yksityiskohtaisempia säännöksiä kustannusten ja korvausten määrittämiseksi tässä laissa ja sen liitteessä asetettujen rajojen mukaisesti."

15 13.6.2005 annetun lain liitteessä olevassa 45 bis §:ssä, joka on lisätty 25.4.2007 annetun lain 200 §:llä, määritetään sosiaalisten hintojen nettokustannusten laskemiseksi käytettävä menetelmä. Kyseisessä 45 bis §:ssä säädetään seuraavaa:

"Yleispalvelun sosiaalisten hintojen nettokustannukset vastaavat niiden tulojen, jotka sosiaalisten hintojen tarjoaja saisi tavanomaisin kaupallisin ehdoin, ja niiden tulojen erotusta, jotka se saa tässä laissa säädettyjen sosiaalisen hinnan edunsaajalle myönnettävien alennusten seurauksena.

Lain voimaantuloa seuraavan viiden ensimmäisen vuoden ajan korvausta, jonka sosiaalisten hintojen perinteinen tarjoaja mahdollisesti saa, alennetaan laitoksen vahvistamalla prosenttimäärällä.

Edeltävässä momentissa tarkoitettu prosenttimäärä vahvistetaan välillisten hyötyjen perusteella. Laitos tukeutuu laskelmiin, jotka se on jo tehnyt vahvistaessaan sosiaalisten hintojen perinteisen tarjoajan nettokustannukset."

16 25.4.2007 annetun lain 202 §:ssä säädetään seuraavaa:

”– – 13.6.2005 annetun lain 74 §:n [8] momentissa ilmaisua ’Edeltävissä kohdissa tarkoitetut korvaukset erääntyvät välittömästi’ on tulkittava seuraavasti:

Valmistellessaan – – 13.6.2005 annettua lakia lainsäätäjä otti huomioon direktiivissä [2002/22] säädetyt edellytykset, ja sen jälkeen, kun yleispalvelun perinteinen tarjoaja oli tehnyt tätä koskevan hakemuksen ja laitos oli vahvistanut yleispalvelun nettokustannukset, lainsäätäjä arvioi kansallisena sääntelyviranomaisena rasitteen kohtuuttomuutta. Tältä osin lainsäätäjä arvioi, kuten valtioneuvosto on jo todennut, että siltä osin kuin kaikki välilliset hyödyt, myös aineettomat hyödyt, jotka tästä palvelusta voi koitua, otetaan huomioon, tästä laskelmasta ilmenevä tappiollinen tilanne tosiaankin muodostaa kohtuuttoman rasitteen.”

Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva asia ja ennakkoratkaisukysymys

17 Base ym. toimivat televiestintäalalla, ja ne voivat tarjota televiestinnän yleispalvelua.

18 Ne nostivat 6.11.2007 Grondwettelijk Hofissa (valtiosääntötuomioistuin) kanteen, jossa ne vaativat 25.4.2007 annetun lain 173 §:n 3 ja 4 momentin sekä 200, 202 ja 203 §:n kumoamista. Ne väittivät, että nämä säännökset, joissa vahvistetaan yleispalveluvelvollisuuksista ja erityisesti sosiaalisten hintojen tarjoamisesta aiheutuvan rasitteen kohtuuttomuuden arviointisäännöt, ovat perustuslain syrjimättömyysperiaatteen

vastaisia. Niiden mukaan näissä lain säännöksissä Belgacom NV, joka oli ainoa yleispalvelua tarjoava yritys ennen 13.6.2005 annetun lain voimaantuloa, asetetaan nimittäin etuoikeutettuun asemaan Baseen ym. nähden, sillä lainsäätäjä katsoi lähtökohtaisesti, että yleispalvelun tarjoaminen muodosti Belgacom NV:lle ”kohtuuttoman rasitteen”, kun taas niiden osalta laitos toteaa tällaisen rasitteen olemassaolon ja laitos saattaa arvioida rasitteen olemassaoloa uudelleen tulevaisuudessa. Ne väittivät myös, että määrittäessään Belgacom NV:n yleispalveluvelvoitteen nettokustannuksia lainsäätäjä tukeutui vuotta 2001 koskeviin kirjanpitotietoihin, kun taas kantajien osalta laitos tukeutuu tuoreisiin tietoihin.

19 Grondwettelijk Hof katsoo, että direktiivin 2002/22 12 artiklan tulkinta oli tarpeen, jotta se voi lausua käsiteltävänään olevasta kanteesta, ja se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Voidaanko – – direktiivin 2002/22 – – 12 artiklaa tulkita siten, että siinä sallitaan se, että jäsenvaltion toimivaltainen lainsäätäjä, joka toimii kansallisena sääntelyviranomaisena, yleisellä tavalla ja yleispalvelun sellaisen tarjoajan, joka aiemmin oli [tämän palvelun] ainoa tarjoaja, nettokustannusten laskennan perusteella toteaa, että yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa kohtuuttoman rasitteen yrityksille, jotka on nimetty tarjoamaan kyseistä yleispalvelua?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

20 Aluksi on todettava, että kysymys koskee kahta seikkaa. Ensinnäkin sillä pyritään selvittämään, onko direktiivin 2002/22 12 artiklan, jossa kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäväksi annetaan sen arviointi, voiko yleispalvelun tarjoaminen muodostaa kohtuuttoman rasitteen tätä palvelua tarjoamaan nimetyille yrityksille, vastaista, että tämän arvioinnin toteuttaa muodolliselta kannalta katsoen kansallinen

lainsäätäjä. Toiseksi sillä pyritään selvittämään, onko kyseisen 12 artiklan vastaista, että aineelliselta kannalta katsoen tämä arviointi toteutetaan yleisellä tavalla kaikkien operaattoreiden osalta ja viittaamalla perinteisen operaattorin, joka aiemmin oli yleispalvelun yksinomainen tarjoaja, nettokustannuksiin.

21 Unionin tuomioistuimen on tutkittava erikseen nämä kysymyksen kaksi osaa.

Kansallisen lainsäätäjän toimiminen kansallisena sääntelyviranomaisena

22 Puitedirektiivin 2 artiklan g alakohdan mukaan kansallisella sääntelyviranomaisella tarkoitetaan elintä tai elimiä, joiden hoidettavaksi jäsenvaltio on antanut tässä direktiivissä tai erityisdirektiiveissä tarkoitetut sääntelytehtävät. Direktiivin 2002/22 2 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan tätä määritelmää sovelletaan kyseisessä direktiivissä, joka on yksi puitedirektiivin 2 artiklan g alakohdassa tarkoitetuista erityisdirektiiveistä.

23 Puitedirektiivissä tai direktiivissä 2002/22 ei kummassakaan nimetä niitä jäsenvaltioiden elimiä, joille jäsenvaltioiden on uskottava kansalliselle sääntelyviranomaiselle osoitetut tehtävät.

24 Tältä osin on huomautettava, että EY 249 artiklasta seuraa, että jäsenvaltioilla on pannessaan direktiiviä täytäntöön velvollisuus varmistaa direktiivin täysi vaikutus, mutta niillä on laaja harkintavalta keinojen valinnan suhteen (ks. mm. asia C-216/05, komissio v. Irlanti, tuomio 9.11.2006, Kok., s. I-10787, 26 kohta).

25 Lisäksi on huomautettava, että vapaus valita tavat ja keinot direktiivin täytäntöönpanon varmistamiseksi ei vaikuta jokaista jäsenvaltiota, jolle direktiivi on osoitettu, koskevaan velvoitteeseen toteuttaa direktiivissä asetetun tavoitteen mukaisesti kaikki kyseisen direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet (ks. mm. asia C-268/06, Impact, tuomio 15.4.2008, Kok., s. I-2483, 40 kohta).

26 Vaikka jäsenvaltioilla on näissä olosuhteissa tällä alalla institutionaalinen itsemääräämisoikeus puitedirektiivin 2 artiklan g alakohdassa tarkoitettujen sääntelyviranomaistensa organisoinnin ja rakenteen osalta, tätä itsemääräämisoikeutta voidaan kuitenkin käyttää ainoastaan noudattamalla täysimääräisesti kyseisessä direktiivissä vahvistettuja tavoitteita ja velvollisuuksia (asia C-82/07, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, tuomio 6.3.2008, Kok., s. I-1265, 24 kohta).

27 Jäsenvaltio voi antaa kansallisen lainsäätäjän tehtäväksi kansallisille sääntelyviranomaisille puitedirektiivin ja direktiivin 2002/22 nojalla kuuluvia tehtäviä ainoastaan, jos lainsäädäntöelin näitä tehtäviä hoitaessaan täyttää näille viranomaisille kyseisissä direktiiveissä asetetut organisaatiota ja toimintaa koskevat edellytykset.

28 Tältä osin puitedirektiivin 11 perustelukappaleesta ilmenee, että sääntelytehtävien ja toiminnallisten tehtävien erottamisen periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus niiden päätösten puolueettomuuden varmistamiseksi ja kansallisilla sääntelyviranomaisilla olisi niille

määrättyjen tehtävien hoitamiseksi oltava käytössään tarpeelliset henkilöstöä, asiantuntemusta ja rahoitusta koskevat voimavarat.

29 Puitedirektiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on muun muassa varmistettava, että kustakin kansallisille sääntelyviranomaisille osoitetusta tehtävästä huolehtii toimivaltainen elin, taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus varmistamalla, että nämä viranomaiset ovat oikeudellisesti erillisiä ja toiminnallisesti riippumattomia kaikista sähköisiä viestintäverkkoja, -laitteita tai -palveluja tarjoavista organisaatioista, ja varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset käyttävät toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti. Lisäksi saman direktiivin 4 artiklan mukaan näiden viranomaisten tekemiin päätöksiin on voitava tehokkaasti hakea muutosta muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista.

30 Näin ollen on todettava, että direktiivi 2002/22 ei lähtökohtaisesti sellaisenaan estä sitä, että kansallinen lainsäätäjä toimii puitedirektiivissä tarkoitettuna kansallisena sääntelyviranomaisena, kunhan se tätä tehtävää hoitaessaan täyttää kyseisissä direktiiveissä säädetyt toimivaltaisuutta, riippumattomuutta, puolueettomuutta ja avoimuutta koskevat edellytykset ja kunhan sen tätä tehtävää hoitaessaan tekemiin päätöksiin voidaan tehokkaasti hakea muutosta muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista.

31 Grondwettelijk Hofin asiana on varmistaa, voidaanko Belgian lainsäätäjää, kun se toimii kansallisena sääntelyviranomaisena sähköisten viestintäpalvelujen alalla, pitää kansallisena sääntelyviranomaisena, joka täyttää kaikki puitedirektiivissä ja direktiivissä 2002/22 asetetut edellytykset.

Tapa, jolla kansallinen sääntelyviranomainen arvioi yleispalvelun tarjoamisen mahdollisesti muodostaman rasitteen kohtuuttomuutta

32 On huomautettava, että direktiivillä 2002/22 on tarkoitus luoda yhdenmukaistettu sääntelykehys, jolla taataan sähköisen viestinnän alalla yleispalvelun eli määriteltyjen vähimmäispalvelujen tarjoaminen kaikille loppukäyttäjille kohtuuhintaan. Tämän direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan yksi direktiivin tavoitteista on varmistaa hyvälaatuisten ja yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen saatavuus kaikkialla yhteisössä todellisen kilpailun ja valinnanvapauden avulla (asia C-220/07, komissio v. Ranska, tuomio 19.6.2008, Kok., s. I-95, 28 kohta).

33 Kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on määritettävä tehokkain ja asianmukaisin tapa varmistaa yleispalvelun toteuttaminen puolueettomuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita noudattaen ja niiden on pyrittävä pitämään markkinoiden vääristyminen niin vähäisenä kuin mahdollista, ja samalla niiden on turvattava yleinen etu (em. asia komissio v. Ranska, tuomion 29 kohta).

34 Kuten direktiivin 2002/22 neljännessä perustelukappaleessa todetaan, yleispalvelun takaaminen voi edellyttää, että joitakin palveluja tarjotaan joillekin loppukäyttäjille hintaan, joka eroaa normaaleista markkinaehtoisista hinnoista. Tämän vuoksi yhteisön lainsäätäjä totesi, kuten saman direktiivin 18 perustelukappaleesta ilmenee, että jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa luotava järjestelmiä yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannusten rahoittamiseksi, jos voidaan osoittaa, että kyseisiä palveluja voidaan tarjota ainoastaan tappiolla tai sellaisin nettokustannuksin, jotka poikkeavat tavanomaisista kaupallisista vaatimuksista.

35 Näin ollen direktiivin 2002/22 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan on niin, että jos kansalliset sääntelyviranomaiset katsovat, että tämän direktiivin 3–10 artiklan mukainen yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa kohtuuttoman rasitteen yleispalvelun tarjoajiksi nimetyille yrityksille, niiden on laskettava sen tarjoamisen nettokustannukset.

36 On todettava, että vaikka direktiivin 2002/22 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja liitteen IV säännöksissä vahvistetaan säännöt, joiden mukaan yleispalvelun tarjoamisen nettokustannukset on laskettava, kun kansalliset sääntelyviranomaiset ovat katsoneet, että yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa kohtuuttoman rasitteen, direktiivin kyseisestä 12 artiklan 1 kohdasta tai mistään muustakaan kyseisen direktiivin säännöksestä ei ilmene, että yhteisön lainsäätäjä olisi itse aikonut vahvistaa edellytykset, joiden täyttyessä kyseisten viranomaisten on todettava etukäteen, että yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa tällaisen kohtuuttoman rasitteen.

37 Sen sijaan direktiivin 2002/22 13 artiklan säännöksistä ilmenee, että kansalliset sääntelyviranomaiset voivat ainoastaan direktiivin 12 artiklassa tarkoitetun nettokustannusten laskennan perusteella todeta, että yleispalvelun tarjoajaksi nimettyyn yritykseen kohdistuu todellakin kohtuuton rasite, ja että jäsenvaltioiden on tällöin päätettävä tämän yrityksen hakemuksesta järjestelmästä, jonka mukaan nämä kustannukset korvataan.

38 Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muodollisesti rajoittanut kysymyksensä koskemaan vain direktiivin 2002/22 12 artiklan tulkintaa, näiden toteamusten valossa on huomautettava, että tällainen seikka ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä tälle tuomioistuimelle kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka voivat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen ratkaistessa sen käsiteltäväksi saatettua asiaa riippumatta siitä, onko tämä tuomioistuin viitannut näihin

seikkoihin esittämässään kysymyksessä vai ei (ks. mm. asia C-251/06, ING.AUER, tuomio 8.11.2007, Kok., s. I-9689, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Kun näin ollen otetaan huomioon se, kuinka muotoiltuna riita-asia on saatettu Grondwettelijk Hofin käsiteltäväksi siitä nostetussa kanteessa, on tutkittava, onko se tapa, jolla Belgian lainsäätäjän kaltainen kansallinen lainsäätäjä toimiessaan kansallisena sääntelyviranomaisena totesi, että yleispalvelun tarjoaminen merkitsi kohtuutonta rasitetta, direktiivin 2002/22 13 artiklan vastainen.

40 Tältä osin on todettava, että direktiivin 2002/22 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohdan ja liitteen IV säännösten mukaisesti nettokustannukset on laskettava kunkin yleispalvelun tarjoajaksi nimetyn yrityksen osalta.

41 Koska ennen kuin jäsenvaltiot ottavat käyttöön korvausjärjestelmiä yhdelle tai useammalle näistä yrityksistä aiheutuvien kustannusten vuoksi, on välttämättä todettava, että yleispalvelun tarjoaminen muodostaa kohtuuttoman rasitteen tälle yritykselle tai näille yrityksille, on tärkeää määrittää, mitä ”kohtuuttomalla rasitteella” tarkoitetaan, sillä tätä käsitettä ei ole määritelty direktiivissä 2002/22.

42 Tältä osin direktiivin 2002/22 21 perustelukappaleesta ilmenee, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena oli sitoa yleispalvelun tarjoamisen yritykselle mahdollisesti aiheuttamien nettokustannusten kattamisjärjestelmät siihen, että tälle yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite. Tässä yhteydessä se katsoi, että yleispalvelun nettokustannukset eivät välttämättä merkitse kaikille kyseessä oleville yrityksille kohtuutonta rasitetta, ja sen tarkoituksena oli estää se, että kaikki yleispalvelun tarjoamisen nettokustannukset johtavat automaattisesti oikeuteen saada korvausta. Näissä olosuhteissa

kohtuuton rasite, joka kansallisen sääntelyviranomaisen on todettava ennen korvauksen myöntämistä, on rasite, joka kullekin kyseessä olevalle yritykselle on liiallinen sen sietokykyyn nähden, kun otetaan huomioon kaikki yrityksen ominaisuudet, erityisesti sen varustetaso, taloudellinen tilanne ja rahoitustilanne sekä markkinaosuus.

43 Koska direktiivissä 2002/22 ei tältä osin esitetä täsmennyksiä, kansallisen sääntelyviranomaisen asiana on vahvistaa yleisesti ja erotuksetta arviointiperusteet, joiden perusteella voidaan määrittää raja-arvot, joiden ylittyessä rasitetta voidaan pitää kohtuuttomana huomioon ottaen edeltävässä kohdassa mainitut ominaisuudet, mutta kyseinen viranomainen voi tämän direktiivin 13 artiklan soveltamiseksi kuitenkin todeta, että yleispalvelun tarjoamisen aiheuttama rasite on kohtuuton, ainoastaan sillä edellytyksellä, että se tutkii kunkin kyseessä olevan yrityksen tilannetta erikseen näiden arviointiperusteiden valossa.

44 Jos kansallinen sääntelyviranomainen toteaa, että yhteen tai useampaan yleispalvelun tarjoajaksi nimettyyn yritykseen kohdistuu kohtuuton rasite, ja jos tämä yritys tai nämä yritykset hakevat kyseisen rasitteen korvaamista, jäsenvaltion asiana on ottaa käyttöön tätä varten tarvittavat järjestelmät direktiivin 2002/22 13 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti, ja tästä alakohdasta ilmenee lisäksi, että korvauksen on oltava suhteessa kyseisen direktiivin 12 artiklan mukaisesti laskettuihin nettokustannuksiin.

45 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että jäsenvaltiot eivät voi laiminlyömättä direktiivin 2002/22 mukaisia velvoitteitaan todeta, että yleispalvelun tarjoaminen tosiasiallisesti muodostaa korvaukseen oikeuttavan kohtuuttoman rasitteen, laskematta yleispalvelun tarjoamisen kullekin tätä palvelua tarjoavalle yritykselle aiheuttamia nettokustannuksia ja arvioimatta, muodostavatko nämä kustannukset kyseiselle yritykselle kohtuuttoman rasitteen. Ne eivät myöskään voi ottaa käyttöön korvausjärjestelmää, jossa korvaus ei olisi suhteessa kyseisiin nettokustannuksiin.

46 13.6.2005 annetun lain 74 §:stä, sellaisena kuin sitä on tulkittu 25.4.2007 annetulla lailla, ilmenee, että sen toteamiseksi, että yleispalvelun sosiaalisen osatekijän tarjoaminen muodostaa kohtuuttoman rasitteen, Belgian lainsäätäjä arvioi, että koska kaikki välilliset hyödyt, myös aineettomat hyödyt, jotka tästä palvelusta voi koitua, on otettu huomioon tämän palvelun nettokustannusten laskennassa, ”tästä laskelmasta ilmenevä tappiollinen tilanne – – muodostaa kohtuuttoman rasitteen”. Samasta 74 §:stä ilmenee, että Belgian lainsäätäjä päätti, että jos operaattorin myöntämien tariffien alennusten määrä on suurempi kuin niiden tariffien alennusten määrä, joka vastaa sen osuutta kokonaisliikevaihdosta julkisten puhelupalvelujen markkinoilla, operaattori saa korvauksen, jonka määrä vastaa tätä erotusta.

47 Lausuakseen vuonna 2005 yleispalvelun sosiaalisten hintojen tarjoamisen aiheuttaman rasitteen kohtuuttomuudesta Belgian lainsäätäjä tukeutui laitoksen vuonna 2002 antamaan lausuntoon, joka liittyy perinteisen operaattorin – Belgacom NV:n – kustannuksiin ja vuotta 2003 koskeviin arvioihin.

48 Kuten tämän tuomion 36 kohdassa esitetystä toteamuksesta ilmenee, mikään ei estä sitä, että kansallinen sääntelyviranomainen, vaikka lainsäädännössä velvoitetaan sittemmin kaikki teleoperaattorit tarjoamaan sosiaalisia hintoja, katsoo edellä mainittujen tietojen perusteella, että yleispalvelun tarjoamisen kustannukset ”voivat” muodostaa direktiivin 2002/22 12 artiklassa tarkoitetun kohtuuttoman rasitteen.

49 Sen sijaan pääasiassa kyseessä olevan lain kaltaisessa laissa säädetyt, korvaukseen oikeuttavan kohtuuttoman rasitteen määrittämistä koskevat menettelytavat eivät ole direktiivin 2002/22 13 artiklassa esitettyjen vaatimusten mukaisia.

50 Kun ensinnäkin kansallinen sääntelyviranomainen toteaa, kuten pääasiassa Belgian lainsäätäjä, että nettokustannusten laskelmasta ilmenevä tappiollinen tilanne muodostaa ”kohtuuttoman rasitteen”, se antaa alusta alkaen oikeuden korvaukseen operaattoreille, joille niille asetettujen yleispalveluvelvollisuuksien aiheuttamat nettokustannukset eivät kuitenkaan merkitse kohtuutonta rasitetta, kun taas tämän tuomion 42 kohdassa esitetystä seuraa, että vaikka tappiollinen tilanne on rasite, se ei välttämättä ole kaikille operaattoreille kohtuuton rasite.

51 Toiseksi yleispalvelun tarjoamiseen liittyvän rasitteen kohtuuttomuuden arviointi edellyttää tapauskohtaista tutkintaa, joka koskee sekä tämän palvelun tarjoamisen kullekin kyseessä olevalle operaattorille aiheuttamia nettokustannuksia että näiden operaattoreiden kaikkia ominaisuuksia, kuten niiden varustetasoa, taloudellista tilannetta ja rahoitustilannetta sekä markkinaosuutta, kuten tämän tuomion 40 ja 42 kohdasta ilmenee. Unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, että kansallinen lainsäätäjä olisi nyt käsiteltävässä asiassa ottanut huomioon kaikki nämä ominaisuudet, kun se totesi, että yleispalvelun tarjoaminen muodostaa kohtuuttoman rasitteen.

52 Kun kolmanneksi 13.6.2005 annetun lain kaltaisessa laissa säädetään, että kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat siitä, että operaattorin myöntämien hinnanalennusten määrä ylittää suhteellisesti sen markkinaosuuden, on automaattisesti maksettava korvaus, siinä luodaan järjestelmä, jonka mukainen korvaus ei ole suhteessa yleispalvelun tarjoamisen nettokustannuksiin, sellaisina kuin ne pitäisi laskea tämän tuomion 40 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

53 Kaiken edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen on vastattava, että

– direktiivi 2002/22 ei lähtökohtaisesti sellaisenaan estä sitä, että kansallinen lainsäätäjä toimii puitedirektiivissä tarkoitettuna kansallisena sääntelyviranomaisena, kunhan se tätä tehtävää hoitaessaan täyttää kyseisissä direktiiveissä säädetyt

toimivaltaisuutta, riippumattomuutta, puolueettomuutta ja avoimuutta koskevat edellytykset ja kunhan sen tätä tehtävää hoitaessaan tekemiin päätöksiin voidaan tehokkaasti hakea muutosta muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista, mikä on Grondwettelijk Hofin asiana tutkia,

– direktiivin 2002/22 12 artiklan vastaista ei ole se, että kansallinen sääntelyviranomainen yleisellä tavalla ja yleispalvelun sellaisen tarjoajan, joka aiemmin oli tämän palvelun ainoa tarjoaja, nettokustannusten laskennan perusteella toteaa, että yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa kohtuuttoman rasitteen yrityksille, jotka on sittemmin nimetty tarjoamaan kyseistä yleispalvelua, ja että

– direktiivin 2002/22 13 artiklan vastaista on se, että kansallinen sääntelyviranomainen toteaa samalla tavalla ja saman laskelman perusteella, että yleispalvelun tarjoaminen muodostaa tosiasiallisesti näille yrityksille kohtuuttoman rasitteen, tutkimatta kunkin yrityksen tilannetta erikseen.

Oikeudenkäyntikulut

54 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) ei lähtökohtaisesti sellaisenaan estä sitä, että kansallinen lainsäätäjä toimii sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2002/21/EY (puitedirektiivi) tarkoitettuna kansallisena sääntelyviranomaisena, kunhan se tätä tehtävää hoitaessaan täyttää kyseisissä direktiiveissä säädetyt toimivaltaisuutta, riippumattomuutta, puolueettomuutta ja avoimuutta koskevat edellytykset ja kunhan sen tätä tehtävää hoitaessaan tekemiin päätöksiin voidaan tehokkaasti hakea muutosta muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista, mikä on Grondwettelijk Hofin asiana tutkia.**

2) **Direktiivin 2002/22 12 artiklan vastaista ei ole se, että kansallinen sääntelyviranomainen yleisellä tavalla ja yleispalvelun sellaisen tarjoajan, joka aiemmin oli tämän palvelun ainoa tarjoaja, nettokustannusten laskennan perusteella toteaa, että yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa kohtuuttoman rasitteen yrityksille, jotka on sittemmin nimetty tarjoamaan kyseistä yleispalvelua.**

3) **Direktiivin 2002/22 13 artiklan vastaista on se, että kansallinen sääntelyviranomainen toteaa samalla tavalla ja saman laskelman perusteella, että yleispalvelun tarjoaminen muodostaa tosiasiallisesti näille yrityksille kohtuuttoman rasitteen, tutkimatta kunkin yrityksen tilannetta erikseen.**

Allekirjoitukset