ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

6. října 2010 *

Ve věci C-389/08,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Grondwettelijk Hof (Belgie) ze dne 1. září 2008, došlým Soudnímu dvoru dne 8. září 2008, v řízení

Base NV a další

proti

Ministerraad,

za přítomnosti:

Belgacom NV,

* Jednací jazyk: nizozemština.

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení J.-C. Bonichot (zpravodaj), předseda senátu, C. Toader, K. Schiemann, P. Kūris a L. Bay Larsen, soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,
vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 17. března 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Base NV a další D. Artsem a T. De Cordierem, advocaten,

– za Belgacom NV F. Vandendriesschem a H. Viaenem, advocaten,

– za belgickou vládu M. Jacobs, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s S. Depréem, advocaat,

– za Evropskou komisi H. van Vlietem a A. Nijenhuisem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 22. června 2010,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) (Úř. věst. L 108, s. 51; Zvl. vyd. 13/29, s. 367).

2 Tato žádost byla předložena v rámci projednávání žaloby na neplatnost podané společností Base NV a dalšími (dále jen „Base a další“) týkající se čl. 173 bodů 3 a 4 a článků 200, 202 a 203 zákona ze dne 25. dubna 2007, kterým se přijímají různá ustanovení (IV) (*Moniteur belge* ze dne 8. května 2007, s. 25103, dále jen „zákon ze dne 25. dubna 2007“), kterým byl změněn zákon ze dne 13. června 2005 o elektronických komunikacích (*Moniteur belge* ze dne 20. června 2005, s. 28070, dále jen „zákon ze dne 13. června 2005“) upravující zejména podmínky, za nichž se určuje náhrada za tzv. „nespravedlivou“ zátěž, které jsou z důvodu plnění povinností univerzální služby vystaveni operátoři poskytující veřejné telefonní služby.

Právní rámec

Právo Evropské unie

Rámcová směrnice

3 Jedenáctý bod odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349, dále jen „rámcová směrnice“) zní:

„V souladu se zásadou oddělení regulačních a provozních funkcí by měly členské státy zaručit nezávislost vnitrostátního regulačního orgánu nebo orgánů, aby byla zajištěna nestrannost jejich rozhodnutí. Tímto požadavkem na nezávislost nejsou dotčeny institucionální autonomie a ústavní povinnosti členských států nebo zásada neutrality s ohledem na úpravu vlastnictví jednotlivých členských států, jak je stanovena v článku 295 [ES]. Vnitrostátní regulační orgány by měly mít přístupné všechny nezbytné zdroje, tj. pracovníky, odborné znalosti a finanční prostředky, k plnění svých úkolů.“

4 Článek 2 písm. g) rámcové směrnice definuje „vnitrostátní regulační orgán“ jako „subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmikoli regulačními úkoly uloženými touto směrnicí a zvláštními směrnicemi“.

5 Článek 3 rámcové směrnice nadepsaný „Vnitrostátní regulační orgány“ stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby každý z úkolů, který je uložen vnitrostátním regulačním orgánům v této směrnici a ve zvláštních směrnicích, byl plněn příslušným subjektem.

2. Členské státy zaručí nezávislost vnitrostátních regulačních orgánů tím, že zajistí, aby byly právně odlišeny a funkčně nezávislé na všech organizacích, které zajišťují sítě, zařízení nebo poskytují služby elektronických komunikací. Členské státy, které si ponechají ve svém vlastnictví podniky, které zajišťují sítě a/nebo poskytují služby elektronických komunikací, a kontrolu nad nimi, zajistí účinné strukturální oddělení regulační funkce od činností spojených s vlastnictvím nebo kontrolou.

3. Členské státy zajistí, aby vnitrostátní regulační orgány vykonávaly své pravomoci nestranně a průhledně.

[…]“

6 Článek 4 odst. 1 rámcové směrnice stanoví:

„Členské státy zajistí, aby existovaly na vnitrostátní úrovni účinné mechanismy, v jejichž rámci má každý uživatel nebo podnik zajišťující sítě a/nebo poskytující služby elektronických komunikací, který je dotčen rozhodnutím vnitrostátního regulačního

orgánu, právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí k subjektu rozhodujícímu o opravném prostředku, který je nezávislý na zúčastněných stranách. Tento subjekt, kterým může být soud, musí mít příslušné odborné znalosti potřebné pro výkon svých funkcí. Členské státy zajistí, aby skutková podstata případu byla řádně posouzena a aby existoval účinný mechanismus pro opravné prostředky. Do rozhodnutí o takovém opravném prostředku zůstává v platnosti rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu, pokud subjekt rozhodující o opravném prostředku nerozhodne jinak."

Směrnice 2002/22

7 Ve čtvrtém bodě odůvodnění směrnice 2002/22 se uvádí, že „[z]ajišťování univerzální služby (tj. poskytování vymezeného minimálního souboru služeb všem koncovým uživatelům za dostupnou cenu) může zahrnovat poskytování některých služeb pro některé koncové uživatele za ceny, které se liší od cen, které vyplývají z běžných podmínek na trhu. Náhrady podnikům určeným k poskytování takových služeb za takových okolností však nemusí vést k narušení hospodářské soutěže za předpokladu, že budou určeným podnikům uhrazovány vzniklé zvláštní čisté náklady, a za předpokladu, že zátěž čistých nákladů bude uhrazena konkurenčně neutrálním způsobem".

8 Článek 3 směrnice 2002/22 nadepsaný „Přístupnost univerzální služby" stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby služby stanovené v této kapitole byly přístupné v požadované kvalitě všem koncovým uživatelům na jejich území za dostupné ceny, bez ohledu na zeměpisné umístění a s ohledem na zvláštní vnitrostátní podmínky.

2. Členské státy stanoví nejúčinnější a nejvhodnější přístup, kterým budou zajišťovat provádění univerzální služby, přičemž respektují zásady objektivity, průhlednosti, nediskriminace a proporcionality. Usilují o minimalizaci narušování trhu, zejména o minimalizaci poskytování služeb za takové ceny nebo za takových podmínek, které se liší od běžných obchodních podmínek, a současně chrání veřejný zájem."

9 Článek 8 směrnice 2002/22 nadepsaný „Určení podniků" zní:

„1. Členské státy mohou určit jeden nebo více podniků, aby zaručily poskytování univerzální služby […]

2. Pokud členské státy určí podniky na celém území státu nebo jeho části jako podniky mající povinnosti univerzální služby, učiní tak prostřednictvím účinného, objektivního, průhledného a nediskriminačního mechanismu určování, přičemž žádný podnik není předem zbaven možnosti být určen. Takové metody určování zajistí, aby univerzální služba byla poskytována rentabilním způsobem a mohla být využívána jako prostředek k určování čistých nákladů na povinnosti univerzální služby v souladu s článkem 12."

10 Článek 9 směrnice 2002/22 nadepsaný „Cenová dostupnost" stanoví:

„1. Vnitrostátní regulační orgány sledují vývoj a úroveň sazeb na trzích pro koncové uživatele u služeb popsaných v článcích 4, 5, 6 a 7, které spadají do povinností univerzální služby a jsou poskytovány určenými podniky, zejména s ohledem na spotřebitelské ceny a příjmy v členských státech.

2. Členské státy mohou s přihlédnutím k vnitrostátním podmínkám požadovat od určených podniků, aby spotřebitelům nabízely možnosti volby sazeb nebo soubory sazeb odlišné od těch, které jsou nabízeny za běžných obchodních podmínek, zejména proto, aby nebylo osobám s nízkými příjmy nebo se zvláštními sociálními potřebami bráněno v přístupu k veřejně přístupným telefonním službám ani v jejich používání.

[…]“

11 Článek 12 směrnice 2002/22 nadepsaný „Výpočet nákladů na povinnosti univerzální služby“ ve svém odstavci 1 stanoví:

„Pokud se vnitrostátní regulační orgány domnívají, že poskytování univerzální služby podle článků 3 až 10 může představovat pro podniky určené k poskytování univerzální služby nespravedlivou zátěž, vypočítají čisté náklady na její poskytování.

Za tímto účelem vnitrostátní regulační orgány:

a) v souladu s přílohou IV částí A vypočítají čisté náklady na povinnost poskytování univerzální služby, přičemž zohlední jakoukoli tržní výhodu, která vyplyne pro podnik určený k poskytování univerzální služby, nebo

b) použijí čisté náklady na poskytování univerzální služby, které byly zjištěny v rámci mechanismu určování podle čl. 8 odst. 2.“

12 Článek 13 směrnice 2002/22 nadepsaný „Financování povinností univerzální služby“ stanoví:

„1. Pokud vnitrostátní regulační orgány na základě výpočtu čistých nákladů podle článku 12 zjistí, že podnik je zatížen nespravedlivou zátěží, rozhodnou členské státy na základě žádosti určeného podniku:

a) o zavedení mechanismu náhrady zjištěných čistých nákladů takovému podniku z veřejných prostředků za průhledných podmínek, a/nebo

b) o rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby mezi podniky zajišťující sítě a poskytující služby elektronických komunikací.[...]“

13 Příloha IV část A směrnice 2002/22 popisuje způsob, jakým se mají vypočítat čisté náklady na povinnosti univerzální služby, takto:

„[…]

Vnitrostátní regulační orgány zváží všechny prostředky k zajištění potřebné motivace podniků (určených nebo neurčených) k plnění povinností univerzální služby s ohledem na rentabilitu. Při provádění výpočtu se mají čisté náklady na povinnosti univerzální služby vypočítat jako rozdíl mezi čistými náklady určeného podniku na provoz při dodržování povinností univerzální služby a na provoz bez povinnosti univerzální služby. Tato zásada se uplatní bez ohledu na to, zda je síť konkrétního členského státu plně rozvinuta nebo se zatím teprve rozvíjí a rozšiřuje. Důkladnou pozornost je třeba věnovat přesnému vyčíslení nákladů, kterým by se určený podnik vyhnul, kdyby

neměl povinnosti univerzální služby. Výpočet čistých nákladů by měl zohlednit výhody, včetně nehmotných výhod, které má operátor univerzální služby.

[…]“

Vnitrostátní právní úprava

14 Článek 74 zákona ze dne 13. června 2005, ve znění zákona ze dne 25. dubna 2007, zní:

„Sociální složka univerzální služby spočívá v poskytování zvláštních sazebních podmínek určitým kategoriím oprávněných osob ze strany všech operátorů, kteří nabízejí spotřebitelům veřejně přístupnou telefonní službu.

Kategorie oprávněných osob a sazební podmínky uvedené v odstavci 1 a postup k získání takových sazebních podmínek jsou stanoveny v příloze.

Institut [Belgický institut pošt a telekomunikací (dále jen ‚Institut‘)] ministrovi každoročně podá zprávu o poměrném podílu operátorů na celkovém počtu sociálně slabých účastníků v poměru k jejich podílu na trhu, který se určí na základě obratu na trhu veřejných telefonních služeb.

Pro univerzální službu se sociální sazbou se zřizuje fond, ze kterého je poskytovatelům sociálních sazeb, kteří za tímto účelem podali žádost u Institutu, poskytována náhrada. Tento fond má právní subjektivitu a je spravován Institutem.

Král na základě stanoviska Institutu a po poradě v Radě ministrů upraví nařízením fungování tohoto mechanismu.

Ukáže-li se, že množství slev poskytnutých operátorem nedosahuje množství slev, které odpovídají jeho podílu na celkovém obratu na trhu veřejných telefonních služeb, musí operátor tento rozdíl vyrovnat.

Ukáže-li se, že množství slev poskytnutých operátorem převyšuje množství slev, které odpovídají jeho podílu na celkovém obratu na trhu veřejných telefonních služeb, obdrží tento operátor náhradu ve výši tohoto rozdílu.

Vyrovnávací platby uvedené v předchozích odstavcích jsou okamžitě splatné. Skutečné vyrovnání prostřednictvím fondu se uskuteční, jakmile fond zahájí svou činnost, nejpozději však v roce následujícím po vstupu tohoto článku v platnost.

Institut vypočte pomocí metody stanovené v příloze čisté náklady na sociální sazby pro všechny operátory, kteří za tímto účelem u Institutu podali žádost.

Institut může stanovit způsob výpočtu nákladů a vyrovnávacích plateb v mezích určených tímto zákonem a jeho přílohou."

15 Článek 45a přílohy zákona ze dne 13. června 2005, vložený článkem 200 zákona ze dne 25. dubna 2007, upravuje metodiku, která se použije pro výpočet čistých nákladů na sociální sazby. Tento článek 45a stanoví:

„Čisté náklady na sociální sazby univerzální služby odpovídají rozdílu mezi příjmy, kterých by poskytovatel sociálních sazeb dosáhl za běžných obchodních podmínek, a příjmy, kterých dosahuje v důsledku slev stanovených v tomto zákoně ve prospěch osob s nárokem na sociální sazbu.

Během prvních pěti let po vstupu zákona v platnost se vyrovnávací platby, které zavedení poskytovatelé sociálních sazeb popřípadě obdrží, snižují o procentní sazbu stanovenou Institutem.

Procentní sazba uvedená v předchozím odstavci se stanoví na základě nepřímých výhod. Institut v této souvislosti zohlední výpočty, které již učinil při určování čistých nákladů zavedeného poskytovatele sociálních sazeb."

16 Článek 202 zákona ze dne 25. dubna 2007 stanoví:

„V čl. 74 posledním odstavci zákona ze dne 13. června 2005 […] musejí být slova ‚Vyrovnávací platby uvedené v předchozích odstavcích jsou okamžitě splatné' vykládána takto:

V době příprav zákona ze dne 13. června 2005 […] zákonodárce v postavení vnitrostátního regulačního orgánu vyhodnotil nepřiměřenost zátěže, a to s ohledem na podmínky stanovené ve směrnici [2002/22] a na základě příslušné žádosti zavedeného poskytovatele univerzální služby a po určení čistých nákladů na univerzální službu Institutem. V této věci měl zákonodárce za to, jak již ostatně bylo shledáno Státní radou, že – pokud jsou zohledněny všechny nepřímé výhody, včetně nehmotných výhod, které mohou z poskytování této služby vyplynout – jakýkoli deficit zjištěný na základě tohoto výpočtu je ve skutečnosti nepřiměřenou zátěží."

Spor v původním řízení a předběžná otázka

17 Base a další jsou podniky činné v odvětví telekomunikací, které mohou poskytovat univerzální službu v oblasti telekomunikací.

18 Dne 6. listopadu 2007 tyto podniky podaly žalobu ke Grondwettelijk Hof (Ústavní soud), jíž se domáhaly zrušení čl. 173 bodů 3 a 4 a článků 200, 202 a 203 zákona ze dne 25. dubna 2007. Uvedené podniky tvrdily, že tato ustanovení, která upravují pravidla posuzování nespravedlivé povahy zátěže vyplývající z povinností univerzální služby, konkrétně z poskytování sociálních sazeb, jsou v rozporu s ústavní zásadou zákazu

diskriminace. Podle nich totiž tato zákonná ustanovení poskytují společnosti Belgacom NV, která byla do vstupu zákona ze dne 13. června 2005 v platnost jediným poskytovatelem univerzální služby, zvýhodněné postavení oproti Base a dalším, neboť zákonodárce měl z principu za to, že poskytování univerzální služby je pro společnost Belgacom NV „nespravedlivou zátěží", zatímco ve vztahu k Base a dalším musí být existence takové zátěže konstatována a může být v budoucnu Institutem přehodnocena. Base a další dále uvedly, že při určování čistých nákladů na povinnost univerzální služby u společnosti Belgacom NV zákonodárce vycházel z účetních údajů z roku 2001, zatímco u žalobkyň vycházel Institut z aktuálních údajů.

19 Jelikož měl Grondwettelijk Hof za to, že pro rozhodnutí o žalobě, která mu byla předložena, je nezbytný výklad článku 12 směrnice 2002/22, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Lze článek 12 směrnice […] 2002/22 […] vykládat v tom smyslu, že umožňuje, aby příslušný zákonodárce členského státu vystupující jako vnitrostátní regulační orgán obecně a na základě výpočtu čistých nákladů poskytovatele univerzální služby, který byl dříve jediným poskytovatelem [této služby], konstatoval, že poskytování univerzální služby může představovat nespravedlivou zátěž pro podniky určené k poskytování univerzální služby?"

K předběžné otázce

20 Na úvod je třeba konstatovat, že položená otázka má dvě stránky. Předmětem otázky je, zda článek 12 směrnice 2002/22 v rozsahu, v němž vnitrostátním regulačním orgánům svěřuje posuzování toho, zda poskytování univerzální služby může představovat pro podniky k tomu určené nespravedlivou zátěž, brání tomu, aby z formálního

hlediska toto posouzení provedl vnitrostátní zákonodárce. Otázka se dále týká toho, zda uvedený článek 12 brání tomu, aby z věcného hlediska bylo toto posouzení provedeno obecně pro všechny podniky a s odvoláním na čisté náklady výhradního poskytovatele univerzální služby, kterým dříve byl zavedený operátor.

21 Je třeba, aby Soudní dvůr každou z těchto dvou stránek položené otázky zkoumal zvlášť.

K působení vnitrostátního zákonodárce jako vnitrostátního regulačního orgánu

22 Článek 2 písm. g) rámcové směrnice definuje vnitrostátní regulační orgán jako subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmikoli regulačními úkoly uloženými touto směrnicí a zvláštními směrnicemi. Podle čl. 2 prvního pododstavce směrnice 2002/22 se tato definice pro účely této směrnice použije, neboť tato směrnice je jednou ze zvláštních směrnic uvedených v čl. 2 písm. g) rámcové směrnice.

23 Ani rámcová směrnice ani směrnice 2002/22 neurčují orgány členských států, kterým mají členské státy svěřit regulační úkoly, které se ukládají vnitrostátnímu regulačnímu orgánu.

24 V tomto ohledu je nutno připomenout, že z článku 249 ES vyplývá, že členské státy mají při provádění směrnice povinnost zajistit úplnou účinnost směrnice, přičemž mají široký prostor pro uvážení, co se týče volby prostředků (viz zejména rozsudek ze dne 9. listopadu 2006, Komise v. Irsko, C-216/05, Sb. rozh. s. I-10787, bod 26).

25 Také je třeba připomenout, že svoboda volby způsobů a prostředků určených k zajištění provedení směrnice nemá žádný dopad na povinnost uloženou všem členským státům přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění plné účinnosti dotyčné směrnice v souladu s cílem, který sleduje (viz zejména rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact, C-268/06, Sb. rozh. s. I-2483, bod 40).

26 Třebaže za těchto podmínek členské státy v dané oblasti požívají institucionální autonomie v rámci organizace a uspořádání svých regulačních orgánů ve smyslu čl. 2 písm. g) rámcové směrnice, může být tato institucionální autonomie vykonávána pouze při plném dodržování cílů a plnění povinností stanovených v této směrnici (rozsudek ze dne 6. března 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, Sb. rozh. s. I-1265, bod 24).

27 Členský stát tedy smí vnitrostátnímu zákonodárci přidělit úkoly, které podle rámcové směrnice a podle směrnice 2002/22 přísluší vnitrostátním regulačním orgánům, pouze pokud zákonodárný orgán při plnění těchto úkolů splňuje organizační podmínky a podmínky fungování, které podle těchto směrnic platí pro vnitrostátní regulační orgány.

28 Z jedenáctého bodu odůvodnění rámcové směrnice v tomto ohledu vyplývá, že v souladu se zásadou oddělení regulačních a provozních funkcí by měly členské státy zaručit nezávislost vnitrostátního regulačního orgánu nebo orgánů, aby byla zajištěna

nestrannost rozhodnutí těchto orgánů, a tyto orgány by měly mít přístupné všechny nezbytné zdroje, tj. pracovníky, odborné znalosti a finanční prostředky, k plnění svých úkolů.

29 Podle článku 3 rámcové směrnice tedy mají členské státy zejména zajistit, aby každý z úkolů, který je uložen vnitrostátním regulačním orgánům, byl plněn příslušným subjektem, zaručit nezávislost těchto orgánů tím, že zajistí, aby byly právně odlišené a funkčně nezávislé na všech organizacích, které zajišťují sítě, zařízení nebo poskytují služby elektronických komunikací, a zajistit, aby uvedené orgány vykonávaly své pravomoci nestranně a průhledně. Podle článku 4 téže směrnice musí být dále umožněno podat proti rozhodnutím těchto orgánů účinný opravný prostředek k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách.

30 Je tedy třeba konstatovat, že směrnice 2002/22 sama o sobě v zásadě nebrání tomu, aby vnitrostátní zákonodárce vystupoval jako vnitrostátní regulační orgán ve smyslu rámcové směrnice, pokud při výkonu této funkce splňuje podmínky odborných znalostí, nezávislosti, nestrannosti a průhlednosti stanovené v uvedených směrnicích a pokud lze proti rozhodnutím, která při výkonu této funkce přijímá, podat účinný opravný prostředek k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách.

31 Grondwettelijk Hof musí ověřit, zda lze belgického zákonodárce, když v oblasti služeb elektronických komunikací vystupuje jako vnitrostátní regulační orgán, považovat za vnitrostátní regulační orgán splňující veškeré podmínky stanovené rámcovou směrnicí a směrnicí 2002/22.

K postupu, kterým vnitrostátní regulační orgán posuzuje nespravedlivou povahu zátěže, jakou může představovat poskytování univerzální služby

32 Je třeba připomenout, že účelem směrnice 2002/22 je vytvořit harmonizovaný předpisový rámec, který v odvětví elektronických komunikací zajistí poskytování univerzální služby, tj. vymezeného minimálního souboru služeb všem koncovým uživatelům za dostupnou cenu. Podle čl. 1 odst. 1 této směrnice je jedním z jejích cílů zajistit dostupnost veřejně přístupných služeb v dobré kvalitě v celém Evropském společenství prostřednictvím účinné hospodářské soutěže a možnosti výběru (rozsudek ze dne 19. června 2008, Komise v. Francie, C-220/07, Sb. rozh. s. I-95, bod 28).

33 Podle čl. 3 odst. 2 uvedené směrnice členské státy stanoví nejúčinnější a nejvhodnější přístup, kterým budou zajišťovat provádění univerzální služby, přičemž respektují zásady objektivity, průhlednosti, nediskriminace a proporcionality, a usilují o minimalizaci narušování trhu a současně chrání veřejný zájem (výše uvedený rozsudek Komise v. Francie, bod 29).

34 Jak se uvádí ve čtvrtém bodě odůvodnění směrnice 2002/22, zajišťování univerzální služby může zahrnovat poskytování některých služeb pro některé koncové uživatele za ceny, které se liší od cen, které vyplývají z běžných podmínek na trhu. Zákonodárce Společenství proto stanovil, jak to vyplývá z osmnáctého bodu odůvodnění téže směrnice, že členské státy by měly v případě potřeby zavést mechanismy pro financování čistých nákladů na povinnosti univerzální služby v těch případech, kdy je prokázáno, že tyto povinnosti lze plnit pouze se ztrátou nebo za čisté náklady, které spadají mimo běžné obchodní standardy.

35 Článek 12 odst. 1 první pododstavec směrnice 2002/22 tedy stanoví, že pokud se vnitrostátní regulační orgány domnívají, že poskytování univerzální služby podle článků 3 až 10 této směrnice může představovat pro podniky určené k poskytování univerzální služby nespravedlivou zátěž, musí vypočítat čisté náklady na její poskytování.

36 Je třeba konstatovat, že ačkoli ustanovení druhého pododstavce čl. 12 odst. 1, jakož i přílohy IV směrnice 2002/22 obsahují pravidla, podle kterých je nutno vypočítat čisté náklady na poskytování univerzální služby, jakmile vnitrostátní regulační orgány dospěly k názoru, že její poskytování může představovat nespravedlivou zátěž, ani z uvedeného čl. 12 odst. 1 ani z žádného jiného ustanovení této směrnice nevyplývá, že by zákonodárce Společenství měl v úmyslu sám stanovit podmínky, za nichž se uvedené orgány mají již předem domnívat, že poskytování těchto služeb může představovat nespravedlivou zátěž.

37 Z ustanovení článku 13 směrnice 2002/22 naproti tomu vyplývá, že vnitrostátní regulační orgány mohou konstatovat, že podnik určený za poskytovatele univerzální služby je skutečně vystaven nespravedlivé zátěži, pouze na základě výpočtu čistých nákladů na poskytování univerzální služby podle článku 12 této směrnice a členské státy pak musí na žádost tohoto podniku rozhodnout o přijetí pravidel náhrady z důvodu těchto nákladů.

38 I když po formální stránce předkládající soud omezil svou otázku na výklad článku 12 směrnice 2002/22, je třeba s ohledem na předchozí úvahy připomenout, že taková skutečnost Soudnímu dvoru nebrání, aby předkládajícímu soudu poskytl všechny prvky výkladu práva Unie, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena, bez ohledu na to, zda je tento soud ve své otázce zmínil (viz zejména

rozsudek ze dne 8. listopadu 2007, ING. AUER, C-251/06, Sb. rozh. s. I-9689, bod 38 a citovaná judikatura).

39 Vzhledem k vymezení sporu projednávaného před Grondwettelijk Hof v rámci žaloby, která mu byla předložena, je tedy třeba zkoumat, zda článek 13 směrnice 2002/22 brání takovému postupu, jímž vnitrostátní zákonodárce tak jako zákonodárce belgický – vystupující jako vnitrostátní regulační orgán – konstatoval, že poskytování univerzální služby představuje nespravedlivou zátěž.

40 Z tohoto hlediska je nutno poukázat na skutečnost, že v souladu s ustanoveními čl. 12 odst. 1 druhého pododstavce písm. a) směrnice 2002/22, jakož i přílohy IV uvedené směrnice musí být výpočet čistých nákladů proveden pro každý z podniků určených k poskytování univerzální služby.

41 Jelikož závěr o tom, že poskytování univerzální služby představuje pro jeden nebo více těchto podniků nespravedlivou zátěž, je nezbytným předpokladem pro to, aby členské státy zavedly mechanismy náhrady nákladů vynaložených tímto podnikem nebo těmito podniky, je také důležité určit, co se má rozumět „nespravedlivou zátěží", neboť tento pojem není ve směrnici 2002/22 definován.

42 Z dvacátého prvního bodu odůvodnění směrnice 2002/22 v tomto ohledu vyplývá, že záměrem zákonodárce Společenství bylo navázat mechanismy náhrady čistých nákladů, jež mohou podniku vzniknout z poskytování univerzální služby, na existenci nadměrné zátěže pro tento podnik. Zákonodárce Společenství, který měl za to, že čisté náklady na univerzální službu nutně nepředstavují nadměrnou zátěž pro všechny dotčené podniky, měl v této souvislosti v úmyslu vyloučit, aby každý čistý náklad na

poskytování univerzální služby dával automaticky nárok na náhradu. Za těchto podmínek je nespravedlivou zátěží, jejíž existenci musí vnitrostátní regulační orgán konstatovat před poskytnutím jakékoli náhrady, zátěž, která je pro každý dotčený podnik nadměrná vzhledem k jeho schopnosti ji unést s přihlédnutím k souhrnu vlastností podniku, zejména k úrovni jeho vybavení, k jeho hospodářské a finanční situaci, jakož i k jeho podílu na trhu.

43 Obecné a neosobní stanovení kritérií umožňujících určit hranici, při jejímž překročení lze s ohledem na vlastnosti podniku uvedené v předchozím bodě považovat zátěž za nadměrnou, sice přísluší vnitrostátnímu regulačnímu orgánu, neboť směrnice 2002/22 v tomto ohledu neobsahuje žádné upřesnění, uvedený orgán nicméně smí pro účely použití článku 13 této směrnice konstatovat, že zátěž spočívající v poskytování univerzální služby je nespravedlivá, pouze za podmínky, že provede konkrétní posouzení situace každého dotčeného podniku z hlediska těchto kritérií.

44 Jestliže vnitrostátní regulační orgán konstatuje, že jeden nebo více podniků určených za poskytovatele univerzální služby jsou vystaveny nespravedlivé zátěži, a jestliže tento podnik nebo tyto podniky požádají o to, aby za ni obdržely náhradu, pak členskému státu přísluší zavést pro tento účel potřebné mechanismy v souladu s čl. 13 odst. 1 písm. a) směrnice 2002/22, z nějž také vyplývá, že tato náhrada musí být úměrná čistým nákladům vypočteným podle článku 12 uvedené směrnice.

45 Z výše uvedeného vyplývá, že členské státy nemohou konstatovat, že poskytování univerzální služby je skutečně nespravedlivou zátěží, za kterou lze poskytnout náhradu, aniž by předtím provedly výpočet čistých nákladů, jaké tato zátěž představuje pro každý podnik, jemuž poskytování této služby náleží, a aniž by posoudily, zda tyto náklady představují pro uvedený podnik nadměrnou zátěž, neboť jinak by porušily povinnosti vyplývající ze směrnice 2002/22. Členské státy nemohou ani přijmout režim náhrady, kde by náhrada nebyla úměrná uvedeným čistým nákladům.

46 Z článku 74 zákona ze dne 13. června 2005, tak jak byl vyložen zákonem ze dne 25. dubna 2007, vyplývá, že při vyslovení závěru, že poskytování sociální složky univerzální služby představuje nespravedlivou zátěž, belgický zákonodárce vycházel z toho, že – pokud byly při výpočtu čistých nákladů na tuto službu zohledněny všechny nepřímé výhody, včetně nehmotných výhod, které mohou z poskytování této služby vyplynout – „jakýkoli deficit zjištěný na základě tohoto výpočtu je […] nepřiměřenou zátěží". Jak vyplývá z téhož článku 74, uvedený zákonodárce rozhodl, že ukáže-li se, že množství slev poskytnutých operátorem převyšuje množství slev, které odpovídají jeho podílu na celkovém obratu na trhu veřejných telefonních služeb, obdrží tento operátor náhradu, jejíž výše bude stanovena v závislosti na tomto rozdílu.

47 Belgický zákonodárce takto v roce 2005 rozhodl o nespravedlivé povaze zátěže, jakou představuje poskytování sociálních sazeb na univerzální službu, na základě stanoviska Institutu z roku 2002 týkajícího se nákladů vynaložených zavedeným operátorem – společností Belgacom NV – a odhadů na rok 2003.

48 Jak vyplývá ze zjištění obsaženého v bodě 36 tohoto rozsudku, nic nebrání tomu, aby se vnitrostátní regulační orgán na základě výše uvedených údajů domníval, a to v době, kdy právní předpisy stanovily napříště povinnost všem telekomunikačním operátorům nabízet sociální sazby, že náklady na poskytování univerzální služby „mohou" představovat nespravedlivou zátěž ve smyslu článku 12 směrnice 2002/22.

49 Pravidla určování nespravedlivé zátěže, při níž vzniká nárok na náhradu, stanovená v takovém zákoně, o jaký se jedná v původním řízení, se naproti tomu nezdají být v souladu s požadavky stanovenými v článku 13 směrnice 2002/22.

50 Zaprvé totiž takový vnitrostátní regulační orgán, jako je ve věci v původním řízení belgický zákonodárce, který má za to, že jakýkoli deficit zjištěný na základě výpočtu čistých nákladů je „nepřiměřenou zátěží", tak bez dalšího poskytuje nárok na náhradu i těm operátorům, jejichž čisté náklady vynaložené na plnění povinností univerzální služby, které jsou jim uloženy, přitom nepředstavují nadměrnou zátěž, zatímco z bodu 42 tohoto rozsudku vyplývá, že deficit je sice zátěží, není však nutně pro každého operátora zátěží nadměrnou.

51 Zadruhé vyhodnocení této nadměrnosti zátěže spojené s poskytováním univerzální služby předpokládá konkrétní posouzení čistých nákladů, které pro každého dotčeného operátora představuje její poskytování, a zároveň souhrnu vlastností tohoto operátora, jako je úroveň jeho vybavení, jeho hospodářská a finanční situace, jakož i jeho podíl na trhu, jak to vyplývá z bodů 40 a 42 tohoto rozsudku. Z žádné ze skutečností obsažených ve spise, které byly předloženy Soudnímu dvoru, však nevyplývá, že by v projednávané věci vnitrostátní zákonodárce k souhrnu těchto vlastností přihlížel, když dospěl k závěru, že poskytování univerzální služby představuje nespravedlivou zátěž.

52 Zatřetí takový zákon, jako je zákon ze dne 13. června 2005, který stanoví, že za každý náklad vynaložený z toho důvodu, že množství slev poskytnutých operátorem v poměrném rozsahu překračuje jeho podíl na trhu, musí být automaticky poskytnuta náhrada, tak zavádí mechanismus, který vede k poskytování náhrad, jež nejsou úměrné čistým nákladům na poskytování univerzální služby, tak jak by měly být vypočteny za podmínek připomenutých v bodě 40 tohoto rozsudku.

53 S ohledem na předchozí úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že:

– směrnice 2002/22 sama o sobě v zásadě nebrání tomu, aby vnitrostátní zákonodárce vystupoval jako vnitrostátní regulační orgán ve smyslu rámcové směrnice,

pokud při výkonu této funkce splňuje podmínky odborných zkušeností, nezávislosti, nestrannosti a průhlednosti stanovené v uvedených směrnicích a pokud lze proti rozhodnutím, která při výkonu této funkce přijímá, podat účinný opravný prostředek k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách, což musí ověřit Grondwettelijk Hof;

– článek 12 směrnice 2002/22 nebrání tomu, aby vnitrostátní regulační orgán na základě výpočtu čistých nákladů poskytovatele univerzální služby, který byl předtím jediným poskytovatelem této služby, měl obecně za to, že poskytování uvedené služby může pro podniky, které jsou nyní určeny za poskytovatele univerzální služby, představovat nespravedlivou zátěž, a

– článek 13 směrnice 2002/22 brání tomu, aby uvedený orgán na základě téhož výpočtu stejným způsobem konstatoval, že tyto podniky jsou z důvodu poskytování této služby skutečně vystaveny nespravedlivé zátěži, aniž provedl konkrétní posouzení situace každého z nich.

K nákladům řízení

54 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

1) **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) sama o sobě v zásadě nebrání tomu, aby vnitrostátní zákonodárce vystupoval jako vnitrostátní regulační orgán ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice), pokud při výkonu této funkce splňuje podmínky odborných zkušeností, nezávislosti, nestrannosti a průhlednosti stanovené v uvedených směrnicích a pokud lze proti rozhodnutím, která při výkonu této funkce přijímá, podat účinný opravný prostředek k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách, což musí ověřit Grondwettelijk Hof.**

2) **Článek 12 směrnice 2002/22 nebrání tomu, aby vnitrostátní regulační orgán na základě výpočtu čistých nákladů poskytovatele univerzální služby, který byl předtím jediným poskytovatelem této služby, měl obecně za to, že poskytování uvedené služby může pro podniky, které jsou nyní určeny za poskytovatele univerzální služby, představovat nespravedlivou zátěž.**

3) **Článek 13 směrnice 2002/22 brání tomu, aby uvedený orgán na základě téhož výpočtu stejným způsobem konstatoval, že tyto podniky jsou z důvodu poskytování této služby skutečně vystaveny nespravedlivé zátěži, aniž provedl konkrétní posouzení situace každého z nich.**

Podpisy.