EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

6. oktoober 2010 *

Kohtuasjas C-389/08,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Grondwettelijk Hofi (Belgia) 1. septembri 2008. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. septembril 2008, menetluses

Base NV jt

versus

Ministerraad,

menetluses osaleb:

Belgacom NV,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja esimees J.-C. Bonichot (ettekandja), kohtunikud C. Toader, K. Schiemann, P. Kūris ja L. Bay Larsen,

kohtujurist: P. Cruz Villalón,
kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 17. märtsi 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Base NV jt, esindajad: *advocaat* D. Arts ja *advocaat* T. De Cordier,

– Belgacom NV, esindajad: *advocaat* F. Vandendriessche ja *advocaat* H. Viaene,

– Belgia valitsus, esindaja: M. Jacobs, keda abistas *advocaat* S. Depré,

– Euroopa Komisjon, esindajad: H. van Vliet ja A. Nijenhuis,

olles 22. juuni 2010. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (universaalteenuse direktiiv) (EÜT L 108, lk 51; ELT eriväljaanne 13/29, lk 367) artikli 12 tõlgendamist.

2 Käsitletav eelotsusetaotlus esitati kohtuvaidluses, mille ese on Base NV jt (edaspidi „Base jt") esitatud kaebus 25. aprilli 2007. aasta seaduse mitmesuguste sätete kehtestamise kohta (IV) (*Moniteur belge*, 8.5.2007, lk 25103, edaspidi „25. aprilli 2007. aasta seadus") artikli 173 punktide 3 ja 4 ning artiklite 200, 202 ja 203 tühistamiseks; nimetatud seadusega muudetakse 13. juuni 2005. aasta elektroonilise side seadust (*Moniteur belge*, 20.6.2005, lk 28070, edaspidi „13. juuni 2005. aasta seadus"), mis kehtestab eelkõige tingimused üldkasutatavat telefoniteenust pakkuvatel operaatoritel universaalteenuse kohustuste täitmisega kaasneva ebaõiglase koorma eest makstava hüvitise kindlaksmääramiseks.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Raamdirektiiv

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (EÜT L 108, lk 33; ELT eriväljaanne 13/29, lk 349) põhjenduse 11 kohaselt:

„Kooskõlas reguleerija ja operaatori tegevuse lahususe põhimõttega peaksid liikmesriigid kindlustama riigi reguleeriva asutuse või reguleerivate asutuste sõltumatuse, et tagada nende otsuste erapooletus. Nimetatud sõltumatuse nõue ei piira liikmesriikide institutsionaalset sõltumatust, nende põhiseaduslikke kohustusi ega neutraalsuse põhimõtet seoses omandi õigusliku režiimiga, nagu on ette nähtud [EÜ] artiklis 295. Riigi reguleeriva asutuse käsutuses peaksid olema kõik tema tööks vajalikud vahendid, nii personal, oskusteave kui ka rahalised vahendid."

4 Raamdirektiivi artikli 2 punkti g määratluse kohaselt on „riigi reguleeriv asutus" „organ või organid, kellele liikmesriik on usaldanud mõne käesolevas direktiivis või eridirektiivides nimetatud reguleerimisülesande".

5 Raamdirektiivi artikli 3 „Riigi reguleerivad asutused” sõnastuse kohaselt:

„1. Liikmesriigid tagavad, et iga käesoleva direktiivi ja eridirektiividega riigi reguleerivatele asutustele määratud ülesandega tegeleb pädev organ.

2. Liikmesriigid kindlustavad riigi reguleerivate asutuste sõltumatuse, tagades, et kõnealused asutused on juriidiliselt eraldiseisvad ja funktsionaalselt sõltumatud kõigist elektroonilisi sidevõrke, -seadmeid ja -teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest. Liikmesriigid, kes säilitavad omandi või kontrolli elektroonilisi sidevõrke ja/või -teenuseid pakkuvates ettevõtjates, tagavad reguleeriva funktsiooni tõhusa struktuurilise eraldatuse omandi või kontrolliga seotud toimingutest.

3. Liikmesriigid tagavad, et riigi reguleerivad asutused kasutavad oma volitusi erapooletult ja läbipaistvalt.

[…]”

6 Raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 sõnastuse kohaselt:

„1. Liikmesriigid tagavad, et riigi tasandil on olemas toimivad mehhanismid, mille alusel on riigi reguleeriva asutuse otsuse mõjuvälja jäävatel kasutajatel ja elektroonilisi sidevõrke ja/või -teenuseid pakkuvatel ettevõtjatel õigus esitada kaebus sellise

otsuse vastu edasikaebusi käsitlevale organile, mis on asjaomastest pooltest sõltumatu. Kõnealusel organil, milleks võib olla kohus, on oma funktsioonide täitmiseks asjakohased teadmised. Liikmesriigid tagavad, et juhtumi asjaolusid võetakse nõuetekohaselt arvesse ja et olemas on toimiv edasikaebemehhanism. Kuni sellise kaebuse lahendamiseni kehtib riigi reguleeriva asutuse otsus, kui kaebusi käsitlev organ ei otsusta teisiti."

Direktiiv 2002/22

7 Direktiivi 2002/22 põhjendus 4 ütleb, et „[u]niversaalteenuse tagamine (see tähendab määratletud miinimumteenuste osutamine kõigile lõppkasutajatele vastuvõetava hinnaga) võib eeldada mõningate teenuste osutamist mõningatele lõppkasutajatele hinnaga, mis erineb tavapärastele turutingimustele vastavast hinnast. Kompensatsiooni maksmine ettevõtjatele, kes on määratud osutama sellistes oludes kõnealuseid teenuseid, ei pruugi siiski põhjustada konkurentsi moonutamist, kui neile kompenseeritakse konkreetne netokulu ja kui netokuluga kaasnev koormus kaetakse konkurentsi seisukohast neutraalsel viisil".

8 Direktiivi 2002/22 artikli 3 „Universaalteenuse kättesaadavus" sõnastuse kohaselt:

„1. Liikmesriigid tagavad, et käesolevas peatükis sätestatud teenused on kõigile asjaomase riigi territooriumil paiknevatele lõppkasutajatele nende geograafilisest asukohast olenemata kättesaadavad ettenähtud kvaliteediga ja konkreetsele riigile iseloomulike tingimuste seisukohast vastuvõetava hinnaga.

2. Liikmesriigid otsustavad, milline on kõige tulemuslikum ja otstarbekam viis, et tagada universaalteenuse rakendamine, pidades kinni objektiivsuse, läbipaistvuse, mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtetest. Nad püüavad võimalikult vähendada turumoonutusi, eelkõige teenuste osutamist hindadega või muudel tingimustel, mis ei vasta tavalistele kaubandustingimustele, kaitstes samas avalikke huve."

9 Direktiivi 2002/22 artikkel 8 „Ettevõtjate määramine" sätestab:

„1. Liikmesriigid võivad määrata ühe või mitu ettevõtjat, kes peavad tagama […] universaalteenuse osutamise […]

2. Kui liikmesriigid määravad ettevõtja täitma riigi teatavas osas või kogu riigis universaalteenuse osutamisega seotud kohustusi, kasutavad nad selleks tulemuslikku, objektiivset, läbipaistvat ja mittediskrimineerivat määramismehhanismi, mille puhul ei jäeta *a priori* kõrvale ühegi ettevõtja võimalust saada määratud. Sellised määramismeetodid tagavad, et universaalteenust osutatakse majanduslikult tõhusalt ning selliseid meetodeid võib kasutada artikli 12 kohase universaalteenuse osutamise kohustuse netokulu kindlaksmääramise vahendina."

10 Direktiivi 2002/22 artikkel 9 „Tariifide vastuvõetavus" näeb ette:

„1. Riigi reguleerivad asutused jälgivad määratud ettevõtjate osutatavate ja artiklite 4, 5, 6 ja 7 kohaselt universaalteenuse osutamise kohustuste alla kuuluvate teenuste jaemüügitariifide arengut ja taset eelkõige seoses siseriiklike tarbijahindade ja sissetulekutega.

2. Pidades silmas konkreetse riigi tingimusi, võivad liikmesriigid nõuda, et määratud ettevõtjad pakuksid tarbijatele tariifivõimalusi või pakette, mis erinevad tavapäraste kaubandustingimuste kohaselt pakutavatest, eelkõige selle tagamiseks, et väikese sissetulekuga või sotsiaalsete erivajadustega isikuid ei takistata üldkasutatavatele telefoniteenustele juurdepääsemisel ega niisuguste teenuste kasutamisel.

[…]"

11 Direktiivi 2002/22 artikkel 12 „Universaalteenuse osutamise kohustuste kulude arvestamine" sätestab lõikes 1:

„Kui riigi reguleerivad asutused leiavad, et universaalteenuse osutamine artiklite 3–10 kohaselt võib universaalteenust osutama määratud ettevõtjale olla ebaõiglane koorem, arvutavad nad välja universaalteenuse osutamise netokulud.

Selleks teevad riigi reguleerivad asutused järgmist:

a) arvutavad universaalteenuse osutamise kohustuse netokulu, võttes arvesse kõiki turueeliseid, mis saavad osaks universaalteenust osutama määratud ettevõtjale, IV lisa A osa kohaselt või

b) kasutavad universaalteenuse osutamise netokulusid, mis on tehtud kindlaks määramismehhanismiga artikli 8 lõike 2 kohaselt."

12 Direktiivi 2002/22 artikli 13 „Universaalteenuse osutamise kohustuste rahastamine" sõnastuse kohaselt:

„1. Kui riigi reguleeriv asutus leiab artiklis 12 nimetatud netokulude arvestamise põhjal, et ettevõtja kanda on ebaõiglane koorem, otsustab liikmesriik määratud ettevõtja taotluse korral järgmist:

a) võtta kasutusele mehhanism kindlaksmääratud netokulude kompenseerimiseks kõnealusele ettevõtjale läbipaistvatel tingimustel ja riigi vahenditest ja/või

b) jagada universaalteenuse osutamise kohustuste netokulu elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkujate vahel."

13 Direktiivi 2002/22 IV lisa A osa kirjeldab seda, kuidas universaalteenuse osutamise kohustuste netokulu arvestatakse, järgmiselt:

„[…]

Riigi reguleerivad asutused peavad kaaluma kõiki vahendeid, mille abil tagada ettevõtjatele (määratud või mitte) vajalik stiimul osutada universaalteenuse osutamise kohustusse kuuluvaid teenuseid majanduslikult efektiivselt. Universaalteenuse osutamise kohustused arvestatakse vahena määratud asutuse netokuludes, mis tuleneb sellest, kas ettevõtjal on universaalteenuse osutamise kohustusi või ei. See kehtib olenemata sellest, kas võrk konkreetses liikmesriigis on täielikult välja arendatud või alles areneb ja laieneb. Piisavalt tuleb tähelepanu pöörata sellele, et korrektselt hinnataks kulusid, mida määratud ettevõtja väldiks, kui ta ei peaks täitma universaalteenuse

osutamise kohustust. Netokulu arvestamisel tuleks hinnata universaalteenuse operaatori saadavat kasu, sealhulgas immateriaalset kasu.

[…]”

Siseriiklikud õigusnormid

14 13. juuni 2005. aasta seaduse – 25. aprilli 2007. aasta seadusega muudetud redaktsioonis – artikkel 74 on sõnastatud järgmiselt:

„Universaalteenuse sotsiaalkomponent seisneb kõigi tarbijatele avalikku telefoniteenust pakkuvate operaatorite kohustuses kehtestada teatud tarbijakategooriatele eritariifid.

Esimeses lõigus nimetatud tarbijakategooriad ja tariifitingimused ning samuti nende tariifitingimuste kasutamise menetlused on määratletud lisas.

Instituut [Institut belge des services postaux et des télécommunications (Belgia posti- ja telekommunikatsiooniteenuste instituut, edaspidi „instituut”)] esitab igal aastal ministrile aruande selle kohta, milline on eri operaatorite teenindatavate sotsiaalabonentide suhtarv ettevõtjate käibe põhjal arvestatava turuosa kohta üldkasutatavate telefoniteenuste turul.

Universaalteenuse sotsiaaltariifidega osutamise eesmärgil luuakse fond, mille ülesanne on sotsiaaltariifide kompenseerimine neile teenusepakkujatele, kes on esitanud instituudile sellekohase taotluse. Nimetatud fondil on juriidilise isiku staatus ja seda juhib instituut.

Kuningas kinnitab selle mehhanismi toimimise üksikasjalikud eeskirjad Conseil de ministre'i poolt läbi arutatud määrusega, mille kohta instituut on andnud oma arvamuse.

Kui ilmneb, et operaatori poolt klientidele võimaldatud soodustariifide arv on väiksem kui tema osale üldkasutatavate telefoniteenuste turu kogukäibest vastav soodustariifide arv, siis kompenseerib operaator selle vahe.

Kui ilmneb, et operaatorile operaatori poolt klientidele võimaldatud soodustariifide arv on suurem kui tema osale üldkasutatavate telefoniteenuste turu kogukäibest vastav soodustariifide arv, makstakse operaatorile sellele vahele vastava summa ulatuses kompensatsiooni.

Eelmistes lõikudes nimetatud kompensatsiooni hakatakse arvestama kohe. Tegelik kompensatsioon makstakse välja fondi kaudu alates ajast, mis see oma tegevust alustab, kuid hiljemalt käesoleva artikli jõustumisele järgneva aasta jooksul.

Instituut arvutab lisas määratletud metodoloogia alusel iga sellise operaatori sotsiaaltariifide netokulu, kes on esitanud instituudile sellekohase taotluse.

Instituut võib kulude arvestamise eeskirjad ja kompensatsioonid kindlaks määrata käesolevas seaduses ja selle lisas kehtestatud piirides."

15 13. juuni 2005. aasta seaduse lisa artikli 45*bis*, mis lisati 25. aprilli 2007. aasta seaduse artikliga 200, määratleb sotsiaaltariifide netokulude arvestamisel kasutatava metodoloogia. Nimetatud artikkel 45*bis* sätestab:

„Universaalteenuse sotsiaaltariifide netokulu vastab vahele, mis on sotsiaaltariifide pakkuja poolt tavalistel kaubandustingimustel saadava tulu ja selle tulu vahel, mida ta saab pärast käesolevas seaduses ette nähtud soodustuse tegemist isikule, kellele kohaldatakse sotsiaaltariifi.

Seaduse esimese viie jõusolekuaasta jooksul vähendatakse kompensatsiooni, mida vastavalt asjaoludele makstakse turgu valitsevale teenuseosutajale, instituudi poolt kindlaks määratud protsendi võrra.

Eelmises lõigus nimetatud protsent määratakse kindlaks kaudsete tulude põhjal. Instituut võtab aluseks valitseva teenuseosutaja sotsiaaltariifide netokulude kindlakstegemisel tehtud arvutused."

16 25. aprilli 2007. aasta seaduse artikli 202 sõnastuse kohaselt:

„13. juuni 2005. aasta seaduse […] artikli 74 viimase lõigu sõnu „Eelmistes lõikudes nimetatud kompensatsiooni hakatakse arvestama kohe" tuleb tõlgendada järgmiselt:

Seadusandja kui riigi reguleeriv asutus viis elektroonilist sidet käsitlevat eurodirektiivi [2002/22] arvestades ja valitseva universaalteenuse osutaja taotlusel ning pärast seda, kui instituut oli kindlaks teinud universaalteenuse osutamise netokulu, 13. juuni 2005. aasta seaduse […] ettevalmistamisel läbi koormuse ebamõistlikkuse hindamise. Conseil d'État (Belgia kõrgeima astme halduskohus) on juba tuvastanud, et seadusandja hinnangul on juhul, kui arvestatakse ka kõiki kaudseid tulusid, sealhulgas teenuse osutamisega kaasneda võivat mittevaralist tulu, igasugune puudujääk, mis sellise arvutuse tulemusel ilmsiks tuleb, ebamõistlik."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

17 Base jt on telekommunikatsioonisektoris tegutsevad ettevõtjad, kes võivad pakkuda universaalteenust telekommunikatsiooni valdkonnas.

18 Nad esitasid 6. novembril 2007 Grondwettelijk Hofile (Belgia konstitutsioonikohus) kaebuse 25. aprilli 2007. aasta seaduse artikli 173 punktide 3 ja 4 ning artiklite 200, 202 ja 203 tühistamiseks. Nad väitsid, et need sätted, millega kehtestatakse eeskirjad universaalteenuse osutamise kohustustega, eelkõige sotsiaaltariifide pakkumisega kaasneva koorma ebaõigluse hindamiseks, on vastuolus põhiseadusest tuleneva

diskrimineerimiskeelu põhimõttega. Need seadusesätted panevad Belgacom NV, kes oli enne 13. juuni 2005. aasta seaduse jõustumist ainus universaalteenuse pakkuja, eelisolukorda võrreldes Base jt-ga, kuna seadusandja leidis põhimõtteliselt, et Belgacom NV jaoks kujutab universaalteenuse pakkumine endast „ebaõiglast koormat", samas kui kaebuse esitajate puhul tuvastab niisuguse koorma olemasolu instituut, kes võib selle küsimuse tulevikus uuesti läbi vaadata. Lisaks väitsid nad, et seadusandja võttis Belgacom NV-l universaalteenuse osutamise kohustusega kaasnenud netokulude kindlaksmääramisel aluseks 2001. aasta raamatupidamisandmed, samas kui kaebuse esitajate puhul lähtus instituut ajakohastest andmetest.

19 Kuna Grondwettelijk Hof leidis, et talle esitatud kaebuse lahendamiseks on vaja tõlgendada direktiivi 2002/22 artiklit 12, siis otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas […] direktiivi 2002/22 […] artiklit 12 võib tõlgendada nii, et see lubab liikmesriigi reguleeriva asutusena tegutseval pädeval seadusandjal üldiselt ning niisuguse universaalteenust pakkuva ettevõtja netokulude arvestuse alusel, kes varem ainsana [seda teenust] osutas, tuvastada, et universaalteenuse osutamine võib universaalteenust osutama määratud ettevõtjate jaoks olla ebaõiglane koorem?"

Eelotsuse küsimus

20 Sissejuhatuseks tuleb märkida, et esitatud küsimus hõlmab kahte aspekti. Esiteks soovitakse sellega teada, kas direktiivi 2002/22 artikkel 12 on osas, milles see teeb riigi reguleerivale asutusele ülesandeks hinnata, kas universaalteenuse osutamine võib seda teenust osutama määratud ettevõtjale olla ebaõiglane koorem, vastuolus sellega, kui formaalselt annab kõnealuse hinnangu liikmesriigi seadusandja. Teiseks

soovitakse sellega teada saada, kas nimetatud artikliga 12 on vastuolus see, kui materiaalselt antakse kõnealune hinnang kõigi ettevõtjate kohta üldiselt ning seejuures viidatakse universaalteenuse niisuguse ainsa pakkuja netokuludele, kes varem oli valitsev operaator.

21 Euroopa Kohus peab neid esitatud küsimuse kahte aspekti analüüsima eraldi.

Liikmesriigi seadusandja tegutsemine riigi reguleeriva asutusena

22 Raamdirektiivi artikli 2 punkt g määratluse kohaselt on riigi reguleeriv asutus organ või organid, kellele liikmesriik on usaldanud mõne selles direktiivis või eridirektiividest nimetatud reguleerimisülesande. Vastavalt direktiivi 2002/22 artikli 2 esimesele lõigule kehtib see määratlus ka viimati nimetatud direktiivi kohaldamisel, kuna tegemist on raamdirektiivi artikli 2 punktis g nimetatud eridirektiiviga.

23 Ei raamdirektiivis ega direktiivis 2002/22 ei ole kindlaks määratud liikmesriikide organeid, kellele liikmesriigid peavad andma reguleerivale asutusele ette nähtud ülesannete täitmise.

24 Selles osas tuleb meenutada, et EÜ artiklist 249 tuleneb, et liikmesriigid on kohustatud direktiivi ülevõtmisel tagama selle täieliku mõju, omades samas ulatuslikku kaalutlusruumi meetodite valiku osas (vt eelkõige 9. novembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-216/05: komisjon *vs.* Iirimaa, EKL 2005, lk I-10787, punkt 26)

25 Samuti tuleb meenutada, et kuigi liikmesriikidele on antud valikuvabadus direktiivi rakendamiseks võetavate meetmete ja vahendite osas, on iga selle adressaadiks olev liikmesriik kohustatud täiel määral võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada selle direktiivi täielik mõju vastavalt selles sätestatud eesmärkidele (vt eelkõige 15. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-268/06: Impact, EKL 2008, lk I-2483, punkt 40).

26 Ehkki liikmesriigid on kõnesolevas valdkonnas institutsionaalselt sõltumatud raamdirektiivi artikli 2 punktis g silmas peetud reguleerivate asutuste korraldamisel ja struktureerimisel, võib seda sõltumatust siiski teostada üksnes direktiivis määratletud eesmärkidest ja kohustustest kinni pidades (6. märtsi 2008. aasta otsus kohtuasjas C-82/07: Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, EKL 2008, lk I-1265, punkt 24).

27 Niisiis saab liikmesriik anda oma seadusandjale ülesandeid, mida raamdirektiivi ja direktiivi 2002/22 kohaselt peab täitma riigi reguleeriv asutus, üksnes juhul, kui see seadusandlik organ vastab neid ülesandeid täites niisugustele ülesehitust ja toimimist puudutavatele nõuetele, mis nimetatud direktiividega on kõnealuste reguleerivate asutuste puhul ette nähtud.

28 Selles osas tuleneb raamdirektiivi põhjendusest 11, et liikmesriigid peaksid kooskõlas reguleerija ja operaatori tegevuse lahususe põhimõttega kindlustama riigi reguleeriva asutuse või reguleerivate asutuste sõltumatuse, et tagada nende otsuste erapooletus

ning see, et nende käsutuses oleks kõik nende tööks vajalikud vahendid: nii personal, oskusteave kui ka rahalised vahendid.

29 Nii peavad liikmesriigid vastavalt raamdirektiivi artiklile 3 tagama, et iga riigi reguleerivatele asutustele määratud ülesandega tegeleks pädev organ, samuti peavad nad tagama reguleerivate asutuste sõltumatuse, hoolitsedes selle eest, et kõnealused asutused oleks juriidiliselt eraldiseisvad ja funktsionaalselt sõltumatud kõigist elektroonilisi sidevõrke, -seadmeid ja -teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest, samuti peavad nad tagama selle, et need asutused kasutaks oma volitusi erapooletult ja läbipaistvalt. Lisaks peab sama direktiivi artikli 4 kohaselt nende asutuste otsuseid olema võimalik edasi kaevata organile, mis on asjaomastest pooltest sõltumatu.

30 Seega tuleb asuda seisukohale, et direktiiviga 2002/22 iseenesest ei ole põhimõtteliselt vastuolus see, kui liikmesriigi seadusandja tegutseb reguleeriva asutusena raamdirektiivi tähenduses, kui ta nende ülesannete täitmisel vastab viidatud direktiivides ette nähtud pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ja läbipaistvuse nõuetele ja kui neid ülesandeid täites tehtud otsuseid saab edasi kaevata asjaomastest pooltest sõltumatule organile.

31 Grondwettelijk Hof peab kontrollima, kas Belgia seadusandjat võib seoses tema tegevusega elektrooniliste sideteenuste valdkonnas pidada riigi reguleerivaks asutuseks, kes vastab kõigile raamdirektiivis ja direktiivis 2002/22 kehtestatud tingimustele.

Eeskirjad, mille alusel riigi reguleeriv asutus hindab universaalteenuse osutamisega kaasneda võivat koormat

32 Tuleb meenutada, et direktiivi 2002/22 eesmärk on luua ühtne reguleeriv raamistik, mis tagaks universaalteenuse osutamise, st määratletud miinimumteenuste osutamise kõigile lõppkasutajatele vastuvõetava hinnaga. Nimetatud direktiivi artikli 1 lõike 1 kohaselt on üks selle direktiivi eesmärkidest tagada tulemusliku konkurentsi ja valikuvabaduse abil kogu ühenduses hea kvaliteediga üldkasutatavate teenuste kättesaadavus (19. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas C-220/07: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 2008, lk I-95, punkt 28).

33 Nimetatud direktiivi artikli 3 lõike 2 kohaselt otsustavad liikmesriigid, milline on kõige tulemuslikum ja otstarbekam viis, et tagada universaalteenuse rakendamine, pidades kinni objektiivsuse, läbipaistvuse, mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtetest, ning nad püüavad võimalikult vähendada turumoonutusi, kaitstes samas avalikke huve (eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 29).

34 Nagu on öeldud direktiivi 2002/22 põhjenduses 4, võib universaalteenuse tagamine eeldada mõningate teenuste osutamist mõningatele lõppkasutajatele hinnaga, mis erineb tavapärastele turutingimustele vastavast hinnast. Nagu ilmneb sama direktiivi põhjendusest 18, on ühenduse seadusandja seepärast näinud ette, et liikmesriigid peaksid vajaduse korral looma mehhanismid universaalteenuse osutamise kohustuste netokulude rahastamiseks juhul, kui on tõendatud, et teenust on võimalik osutada ainult kahjumiga või netomaksumusega, mis ei mahu tavaliste kaubandusstandardite raamidesse.

35 Niisiis on direktiivi 2002/22 artikli 12 lõike 1 esimeses lõigus ette nähtud, et kui riigi reguleerivad asutused leiavad, et universaalteenuse osutamine artiklite 3–10 kohaselt võib universaalteenust osutama määratud ettevõtjale olla ebaõiglane koorem, arvutavad nad välja universaalteenuse osutamise netokulud.

36 Tuleb välja tuua, et kuigi nii direktiivi 2002/22 artikli 12 lõike 1 teise lõigu kui ka sama direktiivi IV lisa sätted kehtestavad reeglid, mille põhjal tuleb välja arvutada universaalteenuse netokulu, kui riigi reguleerivad asutused on leidnud, et selle teenuse osutamine võib kaasa tuua ebaõiglase koorma, ei tulene ei nimetatud artikli 12 lõikest 1 ega selle direktiivi ühestki teisest sättest, et ühenduse seadusandja oleks soovinud ise kehtestada tingimused, mille esinemisel peaksid nimetatud asutused eelnevalt leidma, et kõnealuse teenuse osutamine võib endast kujutada sellist ebaõiglast koormat.

37 Seevastu tuleneb direktiivi 2002/22 artiklist 13, et riigi reguleeriv asutus võib üksnes selle direktiivi artiklis 12 nimetatud netokulude arvestamise põhjal tuvastada, et ka tegelikult on universaalteenust osutama määratud ettevõtja kanda ebaõiglane koorem ning et liikmesriigid võivad määratud ettevõtja taotluse korral seejärel võtta kasutusele selle kulu hüvitamise mehhanismi.

38 Eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb meenutada, et olgugi et formaalselt on eelotsusetaotluse esitanud kohus piirdunud oma küsimuses direktiivi 2002/22 artikli 12 tõlgendamisega, ei takista see Euroopa Kohtul esitamast siseriiklikule kohtule kõiki ühenduse õiguse tõlgendamise juhtnööre, mida saab siseriikliku kohtu menetluses oleva kohtuasja lahendamisel kasutada, olenemata sellest, kas siseriiklik kohus neile

oma küsimustes viitas või mitte (vt eelkõige 8. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-251/06: ING. AUER, EKL 2007, lk I-9689, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

39 Seega tuleb Grondwettelijk Hofis arutluse all oleva hagi raames toimuvat vaidlust arvestades analüüsida, kas direktiivi 2002/22 artikliga 13 on vastuolus viis, millega niisugune riigi reguleeriva asutusena tegutsev liikmesriigi seadusandja, nagu seda on Belgia seadusandja, tuvastas, et universaalteenuse pakkumisega kaasneb ebaõiglane koorem.

40 Niisuguse probleemiasetuse puhul tuleb välja tuua, et vastavalt nii direktiivi 2002/22 artikli 12 lõike 1 teise lõigu punktile a kui ka sama direktiivi IV lisale tuleb netokulude arvestus teha iga universaalteenuseid osutama määratud ettevõtja puhul eraldi.

41 Kuna selle tuvastamine, et universaalteenuse osutamisega kaasneb ebaõiglane koorem, on liikmesriikide poolt seeläbi sellel või nendel ettevõtjatel tekkivate kulude hüvitamise mehhanismi kasutusse võtmise vajalik eeltingimus, tuleb lisaks kindlaks teha, mida tuleb mõista „ebaõiglase koorma" all, kuna seda mõistet ei ole direktiivis 2002/22 määratletud.

42 Selles osas ilmneb direktiivi 2002/22 põhjendusest 21, et ühenduse seadusandja on soovinud siduda universaalteenuse osutamise kohustusega ettevõtjal kaasnevate võivate netokulude katmise ülemäärase koormuse olemasoluga sellel ettevõtjal. Leides, et universaalteenuse osutamise netokulu ei too kõigi ettevõtjate jaoks tingimata kaasa ülemäärast koormat, on ühenduse seadusandja selles kontekstis soovinud välistada võimaluse, et kogu universaalteenuse osutamisega kaasnev netokulu tooks

automaatselt kaasa õiguse hüvitisele. Neil tingimustel on ebaõiglane koorem, mille olemasolu riigi reguleeriv asutus peab enne hüvitise määramist tuvastama, koorem, mis asjaomase ettevõtja jaoks on tema koorma kandmise võimet arvestades ülemäärane, arvestades kõiki teda iseloomustavaid asjaolusid, nagu tema seadmete tase, majanduslik ja finantsolukord ning tema turuosa.

43 Kuigi riigi reguleeriv asutus võib direktiivis 2002/22 sellekohaste täpsustuste puudumise tõttu ise üldiselt ja abstraktselt kehtestada kriteeriumid, mis võimaldavad kindlaks määrata künnised, mille ületamisel võib – arvestades eelmises punktis nimetatud asjaolusid – koormat pidada ülemääraseks, ei tähenda see siiski, et nimetatud asutus võiks selle direktiivi artikli 13 kohaldamiseks sedastada, et universaalteenuse osutamisega kaasnev koorem on ebaõiglane, ilma et ta nende kriteeriumide alusel kontrolliks konkreetselt iga asjaomase ettevõtja olukorda.

44 Kui riigi reguleeriv asutus tuvastab, et ühel või mitmel universaalteenust osutama määratud ettevõtjal lasub ebaõiglane koorem ja kui see või need ettevõtja(d) taotlevad kompensatsiooni, on liikmesriigi ülesanne võtta kasutusele sellekohased mehhanismid vastavalt direktiivi 2002/22 artikli 13 lõike 1 punktile a, millest muu hulgas tuleneb, et see kompensatsioon peab olema seotud netokuludega, arvutatuna vastavalt nimetatud direktiivi artiklile 12.

45 Eelnevast tuleneb, et liikmesriigid ei saa ilma direktiivist 2002/22 tulenevaid kohustusi rikkumata tuvastada, et universaalteenuse osutamine toob tõepoolest kaasa ebaõiglase ja hüvitamisele kuuluva koorma, ilma et nad oleks eelnevalt välja arvutanud netokulu, mida sellise teenuse osutamine igale asjaomasele ettevõtjale kaasa toob, ning hindamata, kas selle kulu puhul on nimetatud ettevõtja jaoks tegemist ülemäärase koormaga. Ka ei saa nad võtta kasutusele kompenseerimiskorda, mille puhul kompensatsioon ei oleks seotud nimetatud netokuluga.

46 13. juuni 2005. aasta seaduse, 25. aprilli 2007. aasta seadusega tõlgendatud kujul, artiklist 74 ilmneb, et järeldusele, et universaalteenuse sotsiaalkomponendi pakkumine kujutab endast ebaõiglast koormat, jõudis Belgia seadusandja hinnangu kaudu, et juhul, kui selle teenuse netokulu väljaarvutamisel võetakse arvesse ka kõiki kaudseid tulusid, sealhulgas teenuse osutamisega kaasneda võivat mittevaralist tulu, on „igasugune puudujääk, mis sellise arvutuse tulemusel ilmsiks tuleb, ebamõistlik". Sellestsamast artiklist 74 ilmneb, et nimetatud seadusandja otsustas, et kui ilmneb, et operaatori poolt klientidele võimaldatud soodustariifide arv on suurem kui tema osale üldkasutatavate telefoniteenuste turu kogukäibest vastav soodustariifide arv, makstakse operaatorile sellele vahele vastava summa ulatuses kompensatsiooni.

47 Kui Belgia seadusandja tegi nii aastal 2005 otsuse sotsiaaltariifidega universaalteenuse osutamisega kaasnevate koorma ebaõigluse kohta, siis ta tugines instituudi 2002. aasta arvamusele valitseva operaatori – Belgacom NV – kulude kohta, lähtudes seega aasta 2003 kohta antud hinnangust.

48 Nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktis 36 sedastatust, ei ole selle taustal, et õigusaktidega on nüüdsest kõigile telekommunikatsiooni operaatoritele pandud sotsiaaltariifide pakkumise kohustus, riigi reguleeriva asutuse jaoks keelatud eespool mainitud andmete põhjal hinnata, et universaalteenuse osutamisega kaasnev kulu „võib" endast kujutada ebaõiglast koormat direktiivi 2002/22 artikli 12 tähenduses.

49 Seevastu põhikohtuasjas vaidluse all oleva seaduse sarnases õigusaktis sätestatud üksikasjalikud eeskirjad, mille põhjal määratakse kindlaks ebaõiglane koorem, mis annab õiguse hüvitisele, ei tundu olevat kooskõlas direktiivi 2002/22 artiklis 13 ette nähtud nõuetega.

50 Esiteks, leides, et igasugune netokulu arvutamisel ilmnev puudujääk tähendab „ebamõistlikku koormat", andis Belgia seadusandja universaalteenust osutama määratud operaatoritele, kelle jaoks selle teenuse osutamisega kaasnevad netokulud ei kujutagi ehk ülemäärast koormat, kohe õiguse saada hüvitist, samas kui eespool punktis 42 öeldust ilmneb, et kuigi puudujääk on koorem, ei tarvitse see tingimata iga operaatori jaoks olla ülemäärane koorem.

51 Teiseks, universaalteenuse osutamisega kaasneva koorma ülemäärasuse hindamine eeldab, et kontrollitakse konkreetselt ühtaegu nii selle teenuse osutamisega igal asjaomasel ettevõtjal lasuvat netokulu kui ka kõiki seda ettevõtjat iseloomustavaid asjaolusid, nagu tema seadmete tase, majanduslik ja finantsolukord ning tema turuosa, nagu ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktidest 40 ja 42. Belgia Kuningriik ei ole aga tõendanud ning ka ühestki Euroopa Kohtu toimikus olevast tõendist ei ilmne, et Belgia seadusandja oleks arvestanud kõikide nende asjaoludega, tehes järelduse, et universaalteenuse osutamine toob kaasa ebaõiglase koorma.

52 Kolmandaks, 13. juuni 2005. aasta seaduse sarnane õigusakt kehtestab mehhanismi, mille alusel makstakse hüvitisi, mis ei ole seotud universaalteenuse osutamise netokuluga, arvestatuna käesoleva kohtuotsuse punktis 40 meenutatud tingimuste kohaselt, kuna selles seaduses on ette nähtud, et kogu kulu, mida tuleb kanda asjaolu tõttu, et soodustariifide arv, mida operaator on pidanud võimaldama, on proportsionaalselt suurem kui tema turuosa, kuulub automaatselt hüvitamisele.

53 Eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele vastata, et

– direktiiviga 2002/22 iseenesest ei ole põhimõtteliselt vastuolus see, kui liikmesriigi seadusandja tegutseb reguleeriva asutusena raamdirektiivi tähenduses, kui

ta nende ülesannete täitmisel vastab viidatud direktiivides ette nähtud pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ja läbipaistvuse nõuetele ja kui neid ülesandeid täites tehtud otsuseid saab edasi kaevata asjaomastest pooltest sõltumatule organile – seda asjaolu peab kontrollima Grondwettelijk Hof;

– direktiivi 2002/22 artikliga 12 ei ole vastuolus see, kui liikmesriigi reguleeriva asutusena tegutsev pädev seadusandja hindab üldiselt ning niisuguse universaalteenust pakkuva ettevõtja netokulude arvestuse alusel, kes varem ainsana [seda teenust] osutas, et universaalteenuse osutamine võib universaalteenust osutama määratud ettevõtjate jaoks olla ebaõiglane koorem;

– direktiivi 2002/22 artikliga 13 on vastuolus see, kui nimetatud asutus tuvastab samal viisil ja sama arvutuse alusel, et neil ettevõtjatel lasub universaalteenuse osutamise tõttu ka tegelikult ebaõiglane koorem, ilma et ta nende kriteeriumide alusel konkreetselt kontrolliks iga asjaomase ettevõtja olukorda.

Kohtukulud

54 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiviga 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (universaalteenuse direktiiv) iseenesest ei ole põhimõtteliselt vastuolus see, kui liikmesriigi seadusandja tegutseb reguleeriva asutusena Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) tähenduses, kui ta nende ülesannete täitmisel vastab viidatud direktiivides ette nähtud pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ja läbipaistvuse nõuetele ja kui neid ülesandeid täites tehtud otsuseid saab edasi kaevata asjaomastest pooltest sõltumatule organile – seda asjaolu peab kontrollima Grondwettelijk Hof.**

2. **Direktiivi 2002/22 artikliga 12 ei ole vastuolus see, kui liikmesriigi reguleeriva asutusena tegutsev pädev seadusandja hindab üldiselt ning niisuguse universaalteenust pakkuva ettevõtja netokulude arvestuse alusel, kes varem ainsana seda teenust osutas, et universaalteenuse osutamine võib universaalteenust osutama määratud ettevõtjate jaoks olla ebaõiglane koorem.**

3. **Direktiivi 2002/22 artikliga 13 on vastuolus see, kui nimetatud asutus tuvastab samal viisil ja sama arvutuse alusel, et neil ettevõtjatel lasub universaalteenuse osutamise tõttu ka tegelikult ebaõiglane koorem, ilma et ta nende kriteeriumide alusel konkreetselt kontrolliks iga asjaomase ettevõtja olukorda.**

Allkirjad