TEISINGUMO TEISMO (KETVIRTOJI KOLEGIJA) SPRENDIMAS

2010 m. spalio 6 d.*

Byloje C-389/08

dėl *Grondwettelijk Hof* (Belgija) 2008 m. rugsėjo 1 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2008 m. rugsėjo 8 d., pagal EB 234 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Base NV ir kt.

prieš

Ministerraad,

dalyvaujant

Belgacom NV,

* Proceso kalba: olandų.

TEISINGUMO TEISMAS (ketvirtoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas J.-C. Bonichot (pranešėjas), teisėjai C. Toader, K. Schiemann, P. Kūris ir L. Bay Larsen,

generalinis advokatas P. Cruz Villalón,
posėdžio sekretorė M. Ferreira, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2010 m. kovo 17 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Base NV ir kt.*, atstovaujamos *advocaten* D. Arts ir T. De Cordier,

— *Belgacom NV*, atstovaujamos *advocaten* F. Vandendriessche ir H. Viaene,

— Belgijos vyriausybės, atstovaujamos M. Jacobs, padedamos *advocaat* S. Depré,

— Europos Komisijos, atstovaujamos H. van Vliet ir A. Nijenhuis,

susipažinęs su 2010 m. birželio 22 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/22/EB dėl universaliųjų paslaugų ir paslaugų gavėjų teisių, susijusių su elektroninių ryšių tinklais ir paslaugomis (Universaliųjų paslaugų direktyva) (OL L 108, p. 51; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 367), 12 straipsnio išaiškinimo.

2 Šis prašymas buvo pateiktas nagrinėjant ieškinį dėl panaikinimo, kurį pareiškė *Base NV* ir kt (toliau – *Base ir kt.*) dėl 2007 m. balandžio 25 d. Įstatymo dėl įvairių nuostatų (IV) (2007 m. gegužės 8 d. *Moniteur belge*, p. 25103, toliau – 2007 m. balandžio 25 d. įstatymas), iš dalies keičiančio 2005 m. birželio 13 d. Elektroninių ryšių įstatymą (2005 m. birželio 20 d. *Moniteur belge*, p. 28070, toliau – 2005 m. birželio 13 d. įstatymas), kuriuo nustatomos, be kita ko, sąlygos, kurioms esant nustatoma kompensacija už vadinamąją „nepagrįstai didelę“ prievolę, tenkančią viešojo telefono ryšio paslaugas siūlantiems operatoriams dėl įpareigojimų teikti universaliąsias paslaugas, 173 straipsnio 3 ir 4 punktų, 200, 202 ir 203 straipsnių.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

Pagrindų direktyva

3 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) (OL L 108, p. 33; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 349, toliau – Pagrindų direktyva) vienuoliktoje konstatuojamojoje dalyje nurodyta:

„Pagal reguliavimo ir veiklos funkcijų atskyrimo principą valstybės narės turėtų garantuoti nacionalinės reguliavimo institucijos ar institucijų nepriklausomumą, kad užtikrintų jų sprendimų nešališkumą. Šis nepriklausomumo reikalavimas nepažeidžia institucijų autonomijos ir valstybių narių konstitucinių įsipareigojimų ar neutralumo principo, taikomo valstybių narių taisyklėms, reglamentuojančioms Sutarties 295 straipsnyje nustatytą turto nuosavybės sistemą. Savo užduotims atlikti nacionalinės reguliavimo institucijos turi turėti visus būtinus išteklius – darbuotojus, kvalifikaciją ir finansines galimybes.“

4 Pagrindų direktyvos 2 straipsnio g punkte „nacionalinė reguliavimo institucija“ apibrėžiama kaip „institucija ar institucijos, kurioms valstybė narė pavedė bet kurias reguliavimo užduotis, skiriamas pagal šią direktyvą ir specifines direktyvas“.

5 Pagrindų direktyvos 3 straipsnyje „Nacionalinės reguliavimo institucijos“ nurodyta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad visas užduotis, kurios šioje direktyvoje ir specifinėse direktyvose priskiriamos nacionalinėms reguliavimo institucijoms, vykdytų kompetentinga institucija.

2. Valstybės narės garantuoja nacionalinių reguliavimo institucijų savarankiškumą užtikrindamos, kad jos teisiškai būtų atskirtos ir funkciškai nepriklausomos nuo visų organizacijų, teikiančių elektroninių ryšių tinklus, įrangą ir paslaugas. Valstybės narės, kurioms nuosavybės teise priklauso ar kurios valdo įmones, teikiančias elektroninių ryšių tinklus ar paslaugas, užtikrina, kad reguliavimo funkcija būtų veiksmingai atskirta nuo veiklos, susijusios su nuosavybės teise ir [arba] valdymu.

3. Valstybės narės užtikrina, kad nacionalinės reguliavimo institucijos vykdytų savo įgaliojimus nešališkai ir skaidriai.

<...>“

6 Remiantis Pagrindų direktyvos 4 straipsnio 1 dalimi:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad nacionaliniu lygiu veiktų veiksmingas mechanizmas, pagal kurį bet kuris paslaugų gavėjas ar įmonė, teikianti elektroninių ryšių tinklus ir (arba) paslaugas, kuriai turi įtakos nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimas,

turėtų teisę paduoti apeliacinei institucijai, nepriklausomai nuo suinteresuotų šalių, apeliacinį skundą dėl to sprendimo. Ši institucija, kuri gali būti teismas, turi turėti atitinkamas kvalifikacijas, kad galėtų vykdyti savo funkcijas. Valstybės narės užtikrina, kad būtų tinkamai atsižvelgiama į bylos sudėtį ir kad veiktų veiksmingas apeliacijų mechanizmas. Kol nagrinėjamas toks apeliacinis skundas, galioja nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimas, jei apeliacinė institucija nenusprendžia kitaip."

Direktyva 2002/22

7 Direktyvos 2002/22 ketvirtoje konstatuojamojoje dalyje nurodoma, kad „teikiant universaliąsias paslaugas (tai yra apibrėžtą minimalų paslaugų rinkinį visiems galutiniams paslaugų gavėjams prieinama kaina), kai kurios paslaugos kai kuriems galutiniams paslaugų gavėjams gali būti teikiamos skirtingomis nei rinkos kainomis. Tačiau kompensuojant įmonėms, paskirtoms teikti tokias paslaugas tokiomis aplinkybėmis, neturi būti iškraipoma konkurencija, jei paskirtosioms įmonėms kompensuojamos specifinės grynosios sąnaudos ir jei grynosios sąnaudos susigrąžinamos konkurencijos atžvilgiu neutraliu būdu".

8 Direktyvos 2002/22 3 straipsnyje „Universaliųjų paslaugų prieinamumas" nurodyta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad jų teritorijoje, nepriklausomai nuo geografinės vietos ir atsižvelgiant į konkrečias nacionalines sąlygas, prieinama kaina visiems galutiniams paslaugų gavėjams būtų prieinamos nurodytos kokybės šioje direktyvoje nustatytos paslaugos.

2. Valstybės narės, laikydamosi objektyvumo, skaidrumo, proporcingumo ir nediskriminavimo principų, nustato veiksmingiausią ir tinkamiausią būdą, kuris užtikrintų universaliųjų paslaugų įgyvendinimą. Jos stengiasi kuo labiau mažinti rinkos iškraipymus, ypač siekia, kad kainos ir kitos paslaugų teikimo sąlygos nesiskirtų nuo įprastų komercinių sąlygų, kartu saugodamos visuomenės interesus."

9 Direktyvos 2002/22 8 straipsnyje „Įmonių paskyrimas" nustatyta:

„1. Valstybės narės gali paskirti vieną ar kelias įmones universaliųjų paslaugų teikimui <...> užtikrinti <...>

2. Skirdamos įmones universaliosioms paslaugoms teikti visoje teritorijoje ar jos dalyje, valstybės narės taiko veiksmingą, objektyvų, skaidrų ir nediskriminacinį mechanizmą, kad *a priori* gali būti paskirta bet kuri įmonė. Paskyrimo metodai užtikrina, kad universaliosios paslaugos bus teikiamos ekonominiu požiūriu efektyviai, ir jie gali būti naudojami kaip priemonė universaliųjų paslaugų įpareigojimų grynosioms sąnaudoms nustatyti pagal 12 straipsnį."

10 Direktyvos 2002/22 9 straipsnyje „Tarifų prieinamumas" nurodyta:

„1. Nacionalinės reguliavimo institucijos kontroliuoja 4, 5, 6 ir 7 straipsniuose nurodytų universaliųjų paslaugų įpareigojimų, kuriuos vykdo paskirtosios įmonės, mažmeninių tarifų pasikeitimus ir lygį, lygindamos su nacionalinėmis vartotojų kainomis ir pajamomis [Nacionalinės reguliavimo institucijos stebi paslaugų, kurioms pagal 4, 5, 6 ir 7 straipsnius taikomi įpareigojimai teikti universaliąsias paslaugas ir kurias teikia paskirtosios įmonės, mažmeninių tarifų pokyčius ir lygį, pirmiausia nacionalinių vartotojų kainų ir pajamų atžvilgiu].

2. Valstybės narės, atsižvelgdamos į nacionalines sąlygas, gali reikalauti, kad paskirtosios įmonės vartotojams pateiktų tarifų pasirinkimo galimybes ar paketus, kurie skiriasi nuo įprastomis komercinėmis sąlygomis taikomų tarifų, visų pirma siekdamos užtikrinti, kad mažas pajamas ar specialius socialinius poreikius turintys asmenys galėtų naudotis viešai prieinama telefono ryšio paslauga.

<...>“

11 Direktyvos 2002/22 12 straipsnio „Įpareigojimų teikti universaliąsias paslaugas sąnaudų apskaičiavimas“ 1 dalyje nurodoma:

„Kai nacionalinės reguliavimo institucijos mano, kad 3–10 straipsniuose nurodytų universaliųjų paslaugų teikimas paskirtosioms įmonėms gali būti nepagrįstai didelė prievolė, jos apskaičiuoja universaliųjų paslaugų teikimo grynąsias sąnaudas.

Tuo tikslu nacionalinės reguliavimo institucijos:

a) pagal IV priedo A dalį apskaičiuoja universaliųjų paslaugų įpareigojimų grynąsias sąnaudas atsižvelgdamos į rinkos naudą, kurią gauna įmonė, paskirta teikti universaliąsias paslaugas; arba

b) pasinaudoja universaliųjų paslaugų teikimo grynosiomis sąnaudomis, kurios yra nustatytos taikant skyrimo mechanizmą pagal 8 straipsnio 2 dalį.“

12 Direktyvos 2002/22 13 straipsnyje „Įpareigojimų teikti universaliąsias paslaugas finansavimas“ nurodyta:

„1. Kai, remdamosi 12 straipsnyje nurodytu grynųjų sąnaudų apskaičiavimu, nacionalinės reguliavimo institucijos nustato, kad įmonei universaliosios paslaugos įpareigojimai yra nepagrįstai didelė prievolė, valstybės narės paskirtosios įmonės prašymu nusprendžia:

a) pradėti skaidriai taikyti tai įmonei nustatytų grynųjų sąnaudų kompensavimo iš viešųjų lėšų mechanizmą ir (arba)

b) paskirstyti universaliųjų paslaugų įpareigojimų grynąsias sąnaudas elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų teikėjams.<...>“

13 Direktyvos 2002/22 IV priedo A dalyje aprašomas būdas, kaip turi būti apskaičiuojamos įpareigojimų teikti universaliąsias paslaugas grynosios sąnaudos:

„<...>

Nacionalinės reguliavimo institucijos privalo apsvarstyti visas priemones, kurios užtikrintų įmonių (paskirtų ar nepaskirtų) paskatas ekonomiškai vykdyti universaliųjų paslaugų įpareigojimus. Universaliųjų paslaugų įpareigojimų grynosios sąnaudos – tai [skirtumas tarp] paskirtosios įmonės grynosios sąnaudos [grynųjų sąnaudų], kai ji dirba teikdama universaliąsias paslaugas, ir jos grynosios sąnaudos [grynųjų sąnaudų], kai ji dirba tokių paslaugų neteikdama. Ši taisyklė taikoma nepriklausomai nuo to, ar tam tikroje valstybėje narėje tinklas yra iki galo išplėtotas, ar jis dar plėtojamas ir plečiamas. Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad būtų teisingai apskaičiuotos sąnaudos, kurių paskirtoji įmonė būtų nusprendusi vengti, jei jai nebūtų nustatyti universaliųjų

paslaugų įpareigojimai. Apskaičiuojant grynąsias sąnaudas, reikia įvertinti ir naudą, įskaitant nematerialią naudą, kurią gauna universaliųjų paslaugų operatorius.

<...>“

Nacionalinės teisės aktai

14 2005 m. birželio 13 d. įstatymo 74 straipsnis, iš dalies pakeistas 2007 m. balandžio 25 d. įstatymu, suformuluotas taip:

„Socialinį universaliųjų paslaugų komponentą sudaro specialūs tarifai, kuriuos tam tikroms vartotojų kategorijoms taiko visi operatoriai, siūlantys vartotojams viešojo telefono ryšio paslaugas.

Pirmoje pastraipoje nurodytos vartotojų kategorijos, tarifai ir tokių tarifų suteikimo procedūra nustatyti priede.

[Belgijos pašto paslaugų ir telekomunikacijų] Institutas (toliau – Institutas) kasmet pateikia ministrui ataskaitą apie santykinę operatorių dalį atsižvelgiant į bendrą socialiai remtinų vartotojų skaičių, palyginti su jų užimama rinkos dalimi, kuri nustatoma remiantis apyvarta viešojo telefono ryšio paslaugų rinkoje.

Įsteigiamas universaliųjų paslaugų teikimo taikant socialinius tarifus fondas, iš kurio kompensuojama socialinius tarifus taikantiems teikėjams, šiuo tikslu Institutui pateikusiems paraiškas. Šis fondas turi teisinį subjektiškumą ir yra valdomas Instituto.

Institutui pateikus savo poziciją, Karalius įsakymu, kuris aptariamas Ministrų taryboje, nustato šio mechanizmo veikimo būdą.

Jeigu paaiškėja, kad operatoriaus suteiktų tarifų nuolaidų skaičius yra mažesnis nei tarifų nuolaidų skaičius, atitinkantis jo dalį bendroje viešojo telefono ryšio paslaugų rinkos apyvartoje, jis turi kompensuoti šį skirtumą.

Jeigu paaiškėja, kad operatoriaus suteiktų tarifų nuolaidų skaičius yra didesnis nei tarifų nuolaidų skaičius, atitinkantis jo dalį bendroje viešojo telefono ryšio paslaugų rinkos apyvartoje, šis operatorius gauna šio skirtumo dydžio kompensaciją.

Ankstesnėse pastraipose minėtos kompensacijos yra mokėtinos nedelsiant. Faktiškai kompensuojama per fondą tada, kai tik jis pradeda veikti, tačiau vėliausiai per metus nuo šio straipsnio įsigaliojimo.

Institutas pagal priede apibrėžtą metodą apskaičiuoja grynąsias sąnaudas visiems socialinius tarifus taikantiems operatoriams, kurie šiuo tikslu Institutui pateikė paraiškas.

Institutas gali nustatyti sąnaudų ir kompensacijų apskaičiavimo sąlygas neperžengdamas šiuo įstatymu ir jo priedu nustatytų ribų.“

15 2005 m. birželio 13 d. įstatymo priedo 45a straipsnyje, įterptame 2007 m. balandžio 25 d. įstatymo 200 straipsniu, apibrėžiamas metodas, taikomas apskaičiuojant socialinių tarifų grynąsias sąnaudas. Šiame 45a straipsnyje nurodoma:

„Socialinių universaliųjų paslaugų tarifų grynosios sąnaudos yra pajamų, kurias socialinius tarifus taikantis teikėjas gautų įprastomis ekonominėmis sąlygomis, ir pajamų, kurias jis gauna taikydamas šiame įstatyme numatytas nuolaidas asmenims, kuriems taikomi socialiniai tarifai, skirtumas.

Pirmaisiais penkeriais metais nuo šio įstatymo įsigaliojimo kompensacijos, kurias prireikus gauna istoriniai socialinius tarifus taikantys paslaugų teikėjai, sumažinamos Instituto nustatytu procentiniu dydžiu.

Ankstesnėje pastraipoje minėtas procentinis dydis nustatomas remiantis netiesiogine nauda. Institutas atsižvelgia į skaičiavimus, kuriuos jau atliko nustatydamas istorinio, socialinius tarifus taikančio paslaugų teikėjo grynąsias sąnaudas.“

16 2007 m. balandžio 25 d. įstatymo 202 straipsnyje nurodoma:

„2005 m. birželio 13 d. <...> įstatymo 74 straipsnio paskutinėje pastraipoje esanti frazė "ankstesnėse pastraipose paminėtos kompensacijos yra mokėtinos nedelsiant „turi būti aiškinama taip:

Rengdamas 2005 m. birželio 13 d. <...> įstatymą pagal direktyvoje [2002/22] numatytas sąlygas, remiantis atitinkama istorinio universaliųjų paslaugų teikėjo paraiška ir Institutui nustačius grynąsias universaliųjų paslaugų teikimo sąnaudas, įstatymų leidėjas, kaip nacionalinė reguliavimo institucija, įvertino nepagrįstai didelį prievolės pobūdį. Šiuo klausimu įstatymų leidėjas, kaip, be to, nustatė Valstybės taryba, manė, kad jeigu atsižvelgiama į bet kokią netiesioginę naudą, įskaitant nematerialią naudą, kuri gali būti gaunama teikiant šias paslaugas, kiekviena deficitinė situacija, susidaranti remiantis grynųjų sąnaudų apskaičiavimu, faktiškai yra nepagrįstai didelė prievolė."

Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas

17 Base ir kt. yra telekomunikacijų sektoriuje veiklą vykdančios įmonės, kurios gali siūlyti universaliąsias telekomunikacijų paslaugas.

18 2007 m. lapkričio 6 d. jos *Grondwettelijk Hof* (Konstitucinis teismas) pareiškė ieškinį dėl 2007 m. balandžio 25 d. įstatymo 173 straipsnio 3 ir 4 punktų, 200, 202 ir 203 straipsnių panaikinimo. Jos tvirtino, kad šios nuostatos, nustatančios nepagrįstai didelės prievolės, išplaukiančios iš įpareigojimų teikti universaliąsias paslaugas, visų pirma siūlyti socialinius tarifus, pobūdžio įvertinimo taisykles, prieštarauja konstituciniam nediskriminavimo principui. Jų teigimu, dėl šių įstatymo nuostatų

Belgacom NV, kuri vienintelė siūlė universaliąsias paslaugas iki 2005 m. birželio 13 d. įstatymo įsigaliojimo, atsiduria palankesnėje situacijoje, palyginti su *Base ir kt.* situacija, nes įstatymų leidėjas iš principo nusprendė, kad įmonei *Belgacom NV* universaliųjų paslaugų teikimas yra „nepagrįstai didelė prievolė", o joms tokios prievolės buvimą pripažįsta ir ateityje gali peržiūrėti Institutas. Be to, jos tvirtino, kad įmonei *Belgacom NV* nustatydamas įpareigojimo teikti universaliąsias paslaugas grynąsias sąnauda, įstatymų leidėjas rėmėsi 2001 m. apskaitos dokumentų duomenimis, o ieškovių atveju Institutas remiasi dabartiniais duomenimis.

19 Manydamas, kad Direktyvos 2002/22 12 straipsnio išaiškinimas būtinas priimant sprendimą jo nagrinėjamoje byloje, *Grondwettelijk Hof* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokį prejudicinį klausimą:

„Ar <...> direktyvos 2002/22 <...> 12 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad jis leidžia kompetentingam valstybės narės įstatymų leidėjui, veikiančiam kaip nacionalinė reguliavimo institucija, bendrai ir remiantis universaliųjų paslaugų teikėjo, kuris anksčiau buvo vienintelis (šių paslaugų) teikėjas, grynųjų sąnaudų apskaičiavimu nustatyti, kad paskirtoms universaliųjų paslaugų teikėjomis įmonėms universaliųjų paslaugų teikimas gali būti nepagrįstai didelė prievolė?"

Dėl prejudicinio klausimo

20 Pirmiausia reikia pažymėti, kad pateiktas klausimas apima du aspektus. Pirma, juo siekiama išsiaiškinti, ar Direktyvos 2002/22 12 straipsniu, kuriuo nacionalinėms reguliavimo institucijoms suteikiama teisė įvertinti, ar universaliųjų paslaugų teikimas gali būti nepagrįstai didelė prievolė šiuo tikslu paskirtoms įmonėms, draudžiama

nacionaliniam įstatymų leidėjui oficialiai atlikti šį vertinimą. Antra, juo siekiama išsiaiškinti, ar minėtas 12 straipsnis draudžia šį vertinimą materialiniu atžvilgiu atlikti bendrai visoms įmonėms ir remiantis išimtines teises turinčio universaliųjų paslaugų teikėjo, kuris anksčiau buvo istorinis paslaugų teikėjas, grynosiomis sąnaudomis.

21 Teisingumo Teismas šiuos du klausimo aspektus turi išnagrinėti atskirai.

Dėl nacionalinio įstatymų leidėjo, kaip nacionalinės reguliavimo institucijos, veikimo

22 Pagrindų direktyvos 2 straipsnio g punkte nacionalinė reguliavimo institucija apibrėžiama kaip institucija ar institucijos, kurioms valstybė narė pavedė bet kurias reguliavimo užduotis, skiriamas pagal šią direktyvą ir specifines direktyvas. Ši sąvoka, remiantis Direktyvos 2002/22 2 straipsnio pirma pastraipa, vartojama šioje direktyvoje, kuri yra viena iš Pagrindų direktyvos 2 straipsnio g punkte nurodytų specifinių direktyvų.

23 Nei Pagrindų direktyva, nei Direktyva 2002/22 nenurodo valstybių narių tarnybų, kurioms valstybės turi pavesti minėtai institucijai priskirtas reguliavimo užduotis.

24 Šiuo atžvilgiu reikia priminti, kad, remiantis EB 249 straipsniu, perkeldamos direktyvą valstybės narės privalo užtikrinti jos veiksmingumą, tačiau pasirinktinų būdų atžvilgiu turi didelę diskreciją (žr., be kita ko, 2006 m. lapkričio 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Airiją*, C-216/05, Rink. p. I-10787, 26 punktą).

25 Taip pat reikia priminti, kad laisvė pasirinkti direktyvos įgyvendinimo priemones ir būdus neturi jokios įtakos valstybių narių, kurioms ji skirta, pareigai imtis visų būtinų atitinkamos direktyvos veiksmingumą užtikrinančių priemonių, atsižvelgiant į ja siekiamą tikslą (žr., be kita ko, 2008 m. balandžio 15 d. Sprendimo *Impact*, C-268/06, Rink. p. I-2483, 40 punktą).

26 Nors tokiomis aplinkybėmis organizuodamos savo reguliavimo institucijas Pagrindų direktyvos 2 straipsnio g punkto prasme ir nustatydamos jų struktūrą valstybės narės šioje srityje turi institucinę autonomiją ir ja gali būti naudojamasi tik visiškai laikantis šioje direktyvoje nustatytų tikslų bei įsipareigojimų (2008 m. kovo 6 d. Sprendimo *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, C-82/07, Rink. p. I-1265, 24 punktas).

27 Taigi nacionaliniam įstatymų leidėjui pagal Pagrindų direktyvą ir Direktyvą 2002/22 priklausančias užduotis valstybė narė gali pavesti nacionalinei reguliavimo institucijai, tik jei įstatymų leidybos institucija, vykdydama šias užduotis, atitinka organizavimo ir veikimo sąlygas, kurias minėtos direktyvos nustato tokioms reguliavimo institucijoms.

28 Šiuo atžvilgiu iš Pagrindų direktyvos vienuoliktos konstatuojamosios dalies matyti, kad pagal reguliavimo ir veiklos funkcijų atskyrimo principą reikia, jog valstybės narės garantuotų nacionalinės reguliavimo institucijos ar institucijų nepriklausomumą

tam, kad užtikrintų šių institucijų sprendimų nešališkumą ir kad savo užduotims atlikti jos turėtų visus būtinus išteklius – darbuotojus, kvalifikaciją ir finansines galimybes.

29 Taigi, remiantis Pagrindų direktyvos 3 straipsniu, valstybės narės turi, be kita ko, užtikrinti, kad visas užduotis, kurios priskiriamos nacionalinėms reguliavimo institucijoms, vykdytų kompetentinga institucija, garantuoti šių institucijų savarankiškumą užtikrinant, kad jos būtų teisiškai atskirtos ir funkciškai nepriklausomos nuo visų organizacijų, teikiančių elektroninių ryšių tinklus, įrangą ir paslaugas, bei užtikrinti, kad šios institucijos vykdytų savo įgaliojimus nešališkai ir skaidriai. Be to, remiantis tos pačios direktyvos 4 straipsniu, šiuos institucijų sprendimus turi būti leidžiama veiksmingai apskųsti apeliacinei, nepriklausomai nuo suinteresuotųjų šalių institucijai.

30 Todėl reikia pripažinti, kad pati Direktyva 2002/22 iš principo nedraudžia nacionaliniam įstatymų leidėjui veikti kaip nacionalinei reguliavimo institucijai Pagrindų direktyvos prasme, jeigu vykdydamas šią funkciją jis atitinka šiose direktyvose įtvirtintus kompetencijos, nepriklausomumo, nešališkumo ir skaidrumo reikalavimus ir jei sprendimus, kuriuos jis priima vykdydamas šią funkciją, galima veiksmingai apskųsti apeliacinei, nepriklausomai nuo suinteresuotųjų šalių institucijai.

31 *Grondwettelijk Hof* turi patikrinti, ar Belgijos įstatymų leidėjas, veikdamas elektroninių ryšių paslaugų srityje kaip nacionalinė reguliavimo institucija, gali būti laikomas nacionaline reguliavimo institucija, atitinkančia visas Pagrindų direktyvoje ir Direktyvoje 2002/22 nustatytas sąlygas.

Dėl nacionalinės reguliavimo institucijos atliekamo vertinimo, ar prievolė teikti universaliąsias paslaugas yra nepagrįstai didelė, sąlygų

32 Primintina, kad Direktyva 2002/22 siekiama sukurti suderintą reguliavimo sistemą, kuri elektroninių ryšių sektoriuje užtikrintų universaliųjų paslaugų, t. y. apibrėžto minimalaus paslaugų rinkinio teikimą visiems galutiniams paslaugų gavėjams už prieinamą kainą. Remiantis šios direktyvos 1 straipsnio 1 dalimi, vienas iš šios direktyvos tikslų – visoje Europos bendrijoje užtikrinti geros kokybės viešai prieinamas paslaugas veiksmingos konkurencijos ir laisvo pasirinkimo sąlygomis (2008 m. birželio 19 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją*, C-220/07, Rink. p. I-95, 28 punktas).

33 Remiantis šios direktyvos 3 straipsnio 2 dalimi, valstybės narės, laikydamosi objektyvumo, skaidrumo, proporcingumo ir nediskriminavimo principų, nustato veiksmingiausią ir tinkamiausią būdą, kuris užtikrintų universaliųjų paslaugų įgyvendinimą, ir stengiasi kuo labiau mažinti rinkos iškraipymus, kartu saugodamos visuomenės interesus (minėto Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją* 29 punktas).

34 Kaip nurodoma Direktyvos 2002/22 ketvirtoje konstatuojamojoje dalyje, teikiant universaliąsias paslaugas, kai kurios paslaugos kai kuriems galutiniams paslaugų gavėjams gali būti teikiamos skirtingomis nei rinkos kainomis. Dėl šios priežasties Bendrijos teisės aktų leidėjas numatė, kaip matyti iš tos pačios direktyvos aštuonioliktos konstatuojamosios dalies, jog tais atvejais, kai įrodoma, kad nuostolinga vykdyti universaliųjų paslaugų įpareigojimus arba kad grynosios sąnaudos viršija įprastas komercines normas, valstybės narės prireikus turėtų nustatyti tokių įpareigojimų grynųjų sąnaudų finansavimo mechanizmus.

35 Taigi, remiantis Direktyvos 2002/22 12 straipsnio 1 dalies pirma pastraipa, kai nacionalinės reguliavimo institucijos mano, kad šios direktyvos 3–10 straipsniuose nurodytų universaliųjų paslaugų teikimas paskirtosioms įmonėms gali būti nepagrįstai didelė prievolė, jos turi apskaičiuoti universaliųjų paslaugų teikimo grynąsias sąnaudas.

36 Reikia konstatuoti, kad nors Direktyvos 2002/22 12 straipsnio 1 dalies antros pastraipos ir IV priedo nuostatose ir nustatomos taisyklės, pagal kurias turi būti apskaičiuojamos universaliųjų paslaugų teikimo grynosios sąnaudos tais atvejais, kai nacionalinės reguliavimo institucijos konstatavo, jog toks teikimas gali būti nepagrįstai didelė prievolė, nei iš minėto 12 straipsnio 1 dalies, nei iš kurios nors kitos šios direktyvos nuostatos neišplaukia, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas būtų ketinęs pats nustatyti sąlygas, kurioms esant minėtos reguliavimo institucijos turėtų iš anksto manyti, jog toks teikimas gali būti nepagrįstai didelė prievolė.

37 Tačiau iš Direktyvos 2002/22 13 straipsnio nuostatų išplaukia, kad tik remdamosi šios direktyvos 12 straipsnyje nurodytu universaliųjų paslaugų teikimo grynųjų sąnaudų apskaičiavimu nacionalinės reguliavimo institucijos gali konstatuoti, jog įmonei, paskirtai teikti universaliąsias paslaugas, tenka iš tiesų nepagrįstai didelė prievolė, ir valstybės narės tokios įmonės prašymu turi priimti sprendimą patvirtinti šių sąnaudų kompensavimo sąlygas.

38 Atsižvelgiant į šiuos argumentus, nors formaliai žiūrint prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo klausimą apribojo tik Direktyvos 2002/22 12 straipsnio išaiškinimu, primintina, kad tai nekliudo Teisingumo Teismui pateikti nacionaliniam teismui visapusį Sąjungos teisės išaiškinimą, kuris gali būti naudingas sprendimui šio teismo nagrinėjamoje byloje priimti, neatsižvelgiant į tai, ar jis apie tai

užsimena savo pateiktame klausime (žr., be kita ko, 2007 m. lapkričio 8 d. Sprendimo *ING. AUER*, C-251/06, Rink. p. I-9689, 38 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką).

39 Dėl to, atsižvelgiant į nagrinėjant *Grondwettelijk Hof* pareikštą ieškinį iškilusio ginčo sąvokas, reikia išnagrinėti, ar Direktyvos 2002/22 13 straipsnis draudžia sąlygas, pagal kurias nacionalinis teisės aktų leidėjas, pavyzdžiui, Belgijos, veikiantis kaip nacionalinė reguliavimo institucija, pripažino, kad universaliųjų paslaugų teikimas yra nepagrįstai didelė prievolė.

40 Šiuo atžvilgiu reikia pažymėti, kad, remiantis Direktyvos 2002/22 12 straipsnio 1 dalies antros pastraipos a punkto ir šios direktyvos IV priedo nuostatomis, turi būti apskaičiuojamos kiekvienos iš teikti universaliąsias paslaugas paskirtų įmonių grynosios sąnaudos.

41 Be to, kadangi išvada, jog universaliųjų paslaugų teikimas – nepagrįstai didelė prievolė vienai ar kelioms iš šių įmonių, yra pirminė sąlyga tam, kad valstybės narės taikytų šiai ar šioms įmonėms tenkančių sąnaudų kompensavimo mechanizmus, reikia nustatyti, kaip turi būti suprantama „nepagrįstai didelė prievolė“, nes ši sąvoka Direktyvoje 2002/22 neapibrėžta.

42 Šiuo atžvilgiu iš Direktyvos 2002/22 21 konstatuojamosios dalies matyti, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas ketino susieti grynųjų sąnaudų, kurios įmonei gali susidaryti dėl universaliųjų paslaugų teikimo, padengimo mechanizmus su per didelės prievolės šiai įmonei buvimu. Šiomis aplinkybėmis manydamas, kad universaliųjų paslaugų teikimo grynosios sąnaudos visoms atitinkamoms įmonėms nebūtinai yra per didelė prievolė, jis ketino atmesti galimybę, jog bet kokios universaliųjų paslaugų teikimo

grynosios sąnaudos automatiškai suteikia teisę į kompensaciją. Tokiomis aplinkybėmis nepagrįstai didelė prievolė, kurios buvimą turi pripažinti nacionalinė reguliavimo institucija prieš skirdama bet kokią kompensaciją, yra prievolė, kuri kiekvienai atitinkamai įmonei yra per didelė, kad ši įmonė galėtų ją įvykdyti, atsižvelgiant į visus jos rodiklius, visų pirma jos įrangos lygį, ekonominę ir finansinę situaciją bei užimamą rinkos dalį.

43 Nors Direktyvoje 2002/22 nesant paaiškinimo šiuo klausimu nacionalinė reguliavimo institucija turi bendrai ir objektyviai nustatyti kriterijus, leidžiančius nustatyti ribas, kurias viršijus, atsižvelgiant į ankstesniame punkte nurodytus požymius, prievolė gali būti laikoma per didele, pripažinti, jog prievolė teikti universaliąsias paslaugas yra nepagrįstai didelė, ši reguliavimo institucija minėtos direktyvos 13 straipsnio taikymo tikslais galėtų tik jei konkrečiai išanalizuotų kiekvienos atitinkamos įmonės situaciją atsižvelgdama į šiuos kriterijus.

44 Jeigu nacionalinė reguliavimo institucija konstatuoja, kad vienai ar kelioms universaliųjų paslaugų teikėjomis paskirtoms įmonėms tenka nepagrįstai didelė prievolė, ir jei bent viena iš šių įmonių paprašo už tai kompensacijos, valstybė narė turi taikyti šiuo tikslu reikalingus mechanizmus, numatytus Direktyvos 2002/22 13 straipsnio 1 dalies a punkte, pagal kurį ši kompensacija, be to, turi būti susieta su pagal šios direktyvos 12 straipsnį apskaičiuotomis grynosiomis sąnaudomis.

45 Iš viso to, kas pasakyta, išplaukia, kad valstybės narės, laikydamosi iš Direktyvos 2002/22 išplaukiančių įsipareigojimų, negali pripažinti, jog universaliųjų paslaugų teikimas iš tiesų yra nepagrįstai didelė kompensuotina prievolė, tenkanti visoms įmonėms, kurios privalo teikti šias paslaugas, prieš tai neapskaičiavusios grynųjų sąnaudų ir neįvertinusios, ar šios sąnaudos minėtai įmonei yra per didelė prievolė. Be to, jos negali priimti kompensavimo tvarkos, pagal kurią kompensacija nebūtų susieta su šiomis grynosiomis sąnaudomis.

46 Iš 2005 m. birželio 13 d. įstatymo 74 straipsnio, išaiškinto 2007 m. balandžio 25 d. įstatyme, išplaukia, kad tam, jog būtų galima daryti išvadą, kad socialinio universaliųjų paslaugų komponento teikimas yra nepagrįstai didelė prievolė, Belgijos įstatymų leidėjas manė, kad jeigu apskaičiuojant šių paslaugų grynąsias sąnaudas buvo atsižvelgta į bet kokią netiesioginę naudą, įskaitant nematerialią naudą, kuri gali būti gaunama teikiant šias paslaugas, „kiekviena deficitinė situacija, susidaranti remiantis grynųjų sąnaudų apskaičiavimu, <...> yra nepagrįstai didelė prievolė“. Iš to paties 74 straipsnio matyti, jog minėtas įstatymų leidėjas nusprendė, kad jeigu paaiškėja, jog operatoriaus suteiktų tarifų nuolaidų skaičius yra didesnis nei tarifų nuolaidų skaičius, atitinkantis jo dalį bendroje viešojo telefono ryšio paslaugų rinkos apyvartoje, šis operatorius gauna kompensaciją, kurios dydis nustatomas atsižvelgiant į šį skirtumą.

47 Taigi 2005 m. priimdamas sprendimą dėl nepagrįstai didelio prievolės teikiant universaliąsias paslaugas taikyti socialinius tarifus pobūdžio Belgijos įstatymų leidėjas rėmėsi Instituto 2002 m. Nuomone dėl istoriniam operatoriui *Belgacom NV* tenkančių sąnaudų, remiantis 2003 metų prognozėmis.

48 Kaip matyti iš šio sprendimo 36 punkte padarytos išvados, nors teisės aktai nuo šiol įpareigoja visus telekomunikacijų paslaugų operatorius siūlyti socialinius tarifus, niekas nedraudžia nacionalinei reguliavimo institucijai, remiantis tokiais, kaip antai minėti, duomenimis, vertinti, kad universaliųjų paslaugų teikimo sąnaudos „gali“ būti nepagrįstai didelė prievolė Direktyvos 2002/22 12 straipsnio prasme.

49 Tačiau neatrodo, kad nepagrįstai didelės prievolės nustatymo, suteikiančio teisę gauti tokiame įstatyme, koks nagrinėjamas pagrindinėje byloje, numatytą kompensaciją, sąlygos atitiktų Direktyvos 2002/22 13 straipsnyje įtvirtintus reikalavimus.

50 Iš tiesų, pirma, manydama, kad kiekviena deficitinė situacija, susidaranti apskaičiuojant grynąsias sąnaudas, yra „nepagrįstai didelė prievolė“, tokia nacionalinė reguliavimo institucija, kaip antai pagrindinėje byloje Belgijos įstatymų leidėjas, iškart suteikia teisę į kompensaciją operatoriams, kurių atveju dėl jiems nustatytų įpareigojimų teikti universaliąsias paslaugas tenkančios grynosios sąnaudos vis dėlto nėra per didelė prievolė, nors iš to, kas nurodyta šio sprendimo 42 punkte, matyti, kad jei deficitinė situacija yra prievolė, ji nebūtinai yra per didelė visiems operatoriams.

51 Antra, šio per didelio prievolės, susijusios su universaliųjų paslaugų teikimu, pobūdžio vertinimas suponuoja tai, kad reikia konkrečiai įvertinti ir grynąsias sąnaudas, tenkančias kiekvienam atitinkamam operatoriui dėl tokio tiekimo, ir visus tokio operatoriaus rodiklius, pavyzdžiui, jo įrangos lygį, ekonominę ir finansinę situaciją bei užimamą rinkos dalį, kaip tai matyti iš šio sprendimo 40 ir 42 punktų. Tačiau iš jokių Teisingumo Teismui pateiktų bylos dokumentų nematyti, kad nacionalinis įstatymų leidėjas, priimdamas sprendimą, jog universaliųjų paslaugų teikimas yra nepagrįstai didelė prievolė, nagrinėjamu atveju būtų atsižvelgęs į visus šiuos rodiklius.

52 Trečia, numatant, kad bet kokios sąnaudos, tenkančios dėl to, jog operatoriaus suteiktų tarifų nuolaidų skaičius proporciniu atžvilgiu viršija jo užimamą rinkos dalį, automatiškai turi būti kompensuojamos, tokiu įstatymu, koks yra 2005 m. birželio 13 d. įstatymas, nustatomas mechanizmas, kuris reiškia kompensaciją be sąsajos su universaliųjų paslaugų teikimui tenkančiomis grynosiomis sąnaudomis, kurios turi būti apskaičiuojamos šio sprendimo 40 punkte primintomis sąlygomis.

53 Atsižvelgiant į visus pateiktus argumentus, į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą reikia atsakyti taip, kad:

— pačia Direktyva 2002/22 iš principo nedraudžiama nacionaliniam įstatymų leidėjui veikti kaip nacionalinei reguliavimo institucijai Pagrindų direktyvos prasme,

jeigu vykdydamas šią funkciją jis atitinka šiose direktyvose įtvirtintus kompetencijos, nepriklausomumo, nešališkumo ir skaidrumo reikalavimus ir jei sprendimus, kuriuos jis priima vykdydamas šią funkciją, galima veiksmingai apskųsti apeliacinei, nuo suinteresuotųjų šalių nepriklausomai institucijai, o tai turi patikrinti *Grondwettelijk Hof*,

— Direktyvos 2002/22 12 straipsniu nedraudžiama nacionalinei reguliavimo institucijai bendrai ir remiantis universaliųjų paslaugų teikėjo, kuris anksčiau buvo vienintelis šių paslaugų teikėjas, grynųjų sąnaudų apskaičiavimu pripažinti, kad nuo šiol paskirtoms universaliųjų paslaugų teikėjomis įmonėms šių paslaugų teikimas gali būti nepagrįstai didelė prievolė, ir

— Direktyvos 2002/22 13 straipsniu draudžiama tokiai reguliavimo institucijai tokiu pačiu būdu ir remiantis tais pačiais skaičiavimais, konkrečiai neišanalizavus kiekvienos iš šių įmonių situacijos, konstatuoti, kad dėl tokio teikimo joms iš tiesų tenka nepagrįstai didelė prievolė.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

54 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (ketvirtoji kolegija) nusprendžia:

1. **2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/22/EB dėl universaliųjų paslaugų ir paslaugų gavėjų teisių, susijusių su elektroninių ryšių tinklais ir paslaugomis (Universaliųjų paslaugų direktyva), iš principo nedraudžiama nacionaliniam įstatymų leidėjui veikti kaip nacionalinei reguliavimo institucijai 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) prasme, jeigu vykdydamas šią funkciją jis atitinka šiose direktyvose įtvirtintus kompetencijos, nepriklausomumo, nešališkumo ir skaidrumo reikalavimus ir jei sprendimus, kuriuos jis priima vykdydamas šią funkciją, galima veiksmingai apskųsti apeliacinei, nuo suinteresuotųjų šalių nepriklausomai institucijai, o tai turi patikrinti *Grondwettelijk Hof*.**

2. **Direktyvos 2002/22 12 straipsniu nedraudžiama nacionalinei reguliavimo institucijai bendrai ir remiantis universaliųjų paslaugų teikėjo, kuris anksčiau buvo vienintelis šių paslaugų teikėjas, grynųjų sąnaudų apskaičiavimu pripažinti, kad nuo šiol paskirtoms universaliųjų paslaugų teikėjomis įmonėms šių paslaugų teikimas gali būti nepagrįstai didelė prievolė.**

3. **Direktyvos 2002/22 13 straipsniu draudžiama tokiai reguliavimo institucijai tokiu pačiu būdu ir remiantis tais pačiais skaičiavimais, konkrečiai neišanalizavus kiekvienos iš šių įmonių situacijos, konstatuoti, kad dėl tokio teikimo joms iš tiesų tenka nepagrįstai didelė prievolė.**

Parašai.