A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2010. október 6.*

A C-389/08. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Grondwettelijk Hof (Belgium) a Bírósághoz 2008. szeptember 8-án érkezett, 2008. szeptember 1-jei határozatával terjesztett elő az előtte

a **Base NV és társai**

és

a **Ministerraad**

között,

a **Belgacom NV**

folyamatban lévő eljárásban,

részvételével

* Az eljárás nyelve: holland.

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: J.-C. Bonichot (előadó) tanácselnök, C. Toader, K. Schiemann, P. Kūris és L. Bay Larsen bírák,

főtanácsnok: P. Cruz Villalón,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. március 17-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Base NV és társai képviseletében D. Arts és T. De Cordier advocaten,

– a Belgacom NV képviseletében F. Vandendriessche és H. Viaene advocaten,

– a belga kormány képviseletében M. Jacobs, meghatalmazotti minőségben, segítője: S. Depré advocaat,

– az Európai Bizottság képviseletében H. van Vliet és A. Nijenhuis, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2010. június 22-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló, 2002. március 7-i 2002/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (egyetemes szolgáltatási irányelv) (HL L 108., 51. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 367. o.) 12. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet a Base NV és társai (a továbbiakban: Base és társai) által az egyes rendelkezések megállapításáról szóló, 2007. április 25-i törvény (IV) (a *Moniteur belge* 2007. május 8-i száma, 25103. o., a továbbiakban: 2007. április 25-i törvény) 173. cikke 3. és 4. pontjának, 200., 202. és 203. cikkének megsemmisítése iránt indított kereset tárgyában terjesztették elő, amely törvény módosította az elektronikus hírközlésről szóló 2005. június 13-i törvényt (a *Moniteur belge* 2005. június 20-i száma, 28070. o., a továbbiakban: 2005. június 13-i törvény), amely többek között rögzíti azokat a feltételeket, amelyek mellett meghatározzák a nyilvános telefonszolgáltatást nyújtó üzemeltetők által az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei miatt viselt úgynevezett méltánytalan terhek kompenzálását.

Jogi háttér

Az Unió joga

A keretirányelv

3 Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (keretirányelv) (HL L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.) (11) preambulumbekezdése szerint:

„A szabályozói és üzemeltetői funkciók elkülönítésének elvével összhangban a tagállamoknak biztosítaniuk kell a nemzeti szabályozó hatóság – vagy hatóságok – függetlenségét határozataik pártatlanságának biztosítása érdekében. A függetlenség e követelménye nem sérti a tagállamok intézményeinek autonómiáját és a tagállamok alkotmányos kötelezettségeit, sem az [EK] 295. cikkben megállapított, a tulajdoni rendszerre irányadó tagállami szabályokra vonatkozó semlegesség elvét. A nemzeti szabályozó hatóságoknak rendelkezniük kell a feladataik ellátásához szükséges minden erőforrással a személyi állomány, a szakértelem és a pénzügyi eszközök tekintetében."

4 A keretirányelv 2. cikkének g) pontja szerint „»nemzeti szabályozó hatóság«: a tagállam által az ezen irányelvben és a különös irányelvekben foglalt szabályozási feladatok bármelyikével megbízott szerv vagy szervek".

5 A keretirányelv „Nemzeti szabályozó hatóságok” című 3. cikke szerint:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az ebben az irányelvben és a különös irányelvekben a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházott valamennyi feladatot a hatáskörrel rendelkező szerv végezze.

(2) A tagállamok azáltal biztosítják a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét, hogy gondoskodnak e hatóságoknak minden, elektronikus hírközlő hálózatokat, berendezéseket vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szervezettől való jogi elkülönüléséről és funkcionális függetlenségéről. Azok a tagállamok, amelyek elektronikus hírközlő hálózatokat, illetve elektronikus hírközlési szolgáltatásokat szolgáltató vállalkozásokat állami tulajdonban tartanak, vagy ilyenekben meglévő ellenőrzésüket fenntartják, gondoskodnak arról, hogy a szabályozó funkció a tulajdonlással, illetve ellenőrzéssel összefüggő tevékenységektől szerkezetileg ténylegesen elkülönüljön.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok pártatlanul és átlátható módon gyakorolják hatáskörüket.

[…]”

6 A keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerint:

„A tagállamok gondoskodnak arról, hogy nemzeti szinten olyan hatékony mechanizmusok létezzenek, amelyek keretében a nemzeti szabályozó hatóság határozata által érintett minden felhasználó, illetve elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vagy

elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás a határozat ellen a felektől független jogorvoslati szervnél jogorvoslattal élhet. E szervnek, amely lehet bíróság, rendelkeznie kell a feladatai elvégzését lehetővé tevő megfelelő szakértelemmel. A tagállamok gondoskodnak az ügyek érdemi elbírálásáról, és arról, hogy hatékony jogorvoslati mechanizmus álljon rendelkezésre. Az ilyen jogorvoslat elbírálásáig a nemzeti szabályozó hatóság határozata hatályban marad, kivéve ha a jogorvoslati szerv másként határoz."

A 2002/22 irányelv

7 A 2002/22 irányelv (4) preambulumbekezdése kimondja, hogy „[a]z egyetemes szolgáltatás biztosítása (azaz szolgáltatások meghatározott minimális készletének megfizethető áron történő nyújtása minden végfelhasználó számára) során egyes szolgáltatásokat egyes végfelhasználók részére a szokásos piaci feltételekből eredőtől eltérő árakon nyújthatnak. Azonban az ilyen szolgáltatások ilyen körülmények között történő nyújtására kijelölt vállalkozások kompenzációjának nem feltétlenül kell a verseny bármiféle torzulását eredményeznie, feltéve hogy a kijelölt vállalkozásokat a felmerülő konkrét nettó költség tekintetében kompenzálják, továbbá feltéve, hogy a nettó költségteher megtérülésének biztosítása versenysemleges módon történik".

8 A 2002/22 irányelvnek „Az egyetemes szolgáltatások rendelkezésre állása" című 3. cikke szerint:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az e fejezetben meghatározott szolgáltatások a területükön, földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül, meghatározott minőségben és – a konkrét nemzeti feltételek fényében – megfizethető áron minden végfelhasználónak rendelkezésére álljanak.

(2) A tagállamok meghatározzák azt a megközelítést, amely – a tárgyilagosság, az átláthatóság, a megkülönböztetés-mentesség és az arányosság elvét tiszteletben tartva – az egyetemes szolgáltatás teljesítésének biztosításához a leghatékonyabb és a legmegfelelőbb. A tagállamok – miközben védik a közérdeket – a piac torzulásainak, különösen a szokásos kereskedelmi feltételektől eltérő árakon vagy feltételek mellett történő szolgáltatásnyújtásnak a minimalizálására törekednek."

9 A 2002/22 irányelvnek „A vállalkozások kijelölése" című 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok […] [az] egyetemes szolgáltatások nyújtásának garantálása céljából egy vagy több vállalkozást jelölhetnek ki […]

(2) Amikor a tagállamok az államterület egy részén vagy egészén egyetemes szolgáltatási kötelezettséggel rendelkezőként jelölnek ki vállalkozásokat, ezt hatékony, tárgyilagos, átlátható és megkülönböztetéstől mentes kijelölési mechanizmus alkalmazásával teszik, amelynek révén egyetlen vállalkozás sincs eleve kizárva a kijelölésből. Az ilyen kijelölési módszerek biztosítják, hogy az egyetemes szolgáltatást költséghatékony módon nyújtsák, és e módszerek használhatók az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költségének 12. cikk szerinti meghatározása eszközeként."

10 A 2002/22 irányelvnek „A díjak megfizethetősége" című 9. cikke előírja:

„(1) A nemzeti szabályozó hatóságok figyelemmel kísérik a 4., 5., 6. és 7. cikkben az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek körébe tartozóként meghatározott, és a kijelölt vállalkozások által nyújtott szolgáltatások kiskereskedelmi díjszabásának alakulását és szintjét, különösen a nemzeti fogyasztói árakkal és jövedelmekkel összefüggésben.

(2) A nemzeti feltételek tükrében a tagállamok előírhatják, hogy a kijelölt vállalkozások olyan díjszabási lehetőségeket vagy díjcsomagokat kínáljanak a fogyasztóknak, amelyek eltérnek a szokásos kereskedelmi feltételek szerint biztosítottaktól, különösen annak biztosítása érdekében, hogy az alacsony jövedelmű, illetve a különleges szociális helyzetű fogyasztókat ne gátolják a nyilvánosan elérhető telefonszolgáltatáshoz való hozzáférésben vagy annak használatában.

[…]”

11 A 2002/22 irányelvnek „Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek költségeinek számítása” című 12. cikke kimondja:

„Amennyiben a nemzeti szabályozó hatóságok úgy ítélik meg, hogy az egyetemes szolgáltatás 3–10. cikkben meghatározott teljesítése az egyetemes szolgáltatások nyújtására kijelölt vállalkozásokra méltánytalan terhet róhat, kiszámítják a kérdéses szolgáltatásnyújtás nettó költségeit.

E célból a nemzeti szabályozó hatóságok:

a) a IV. melléklet A. részével összhangban kiszámítják az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költségét, figyelembe véve az egyetemes szolgáltatás nyújtására kijelölt vállalkozásnál jelentkező bármilyen piaci előnyt; vagy

b) azegyetemes szolgáltatás nyújtása kapcsán felmerült, és a 8. cikk (2) bekezdésének megfelelő kijelölési mechanizmus keretében meghatározott nettó költségeket használják fel.”

12 A 2002/22 irányelvnek az „Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek finanszírozása” című 13. cikkének (1) bekezdése szerint:

„(1) Amennyiben a nettó költség 12. cikkben említett számítása alapján a nemzeti szabályozó hatóság megállapítja, hogy valamely vállalkozásra méltánytalan teher hárul, az érintett tagállam a kijelölt vállalkozás kérelmére határoz:

a) olyan mechanizmus bevezetéséről, amely az adott vállalkozásnak állami forrásokból, átlátható feltételek mellett kompenzációt biztosít a meghatározott nettó költségekre vonatkozóan; és/vagy

b) az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének az elektronikus hírközlő hálózatok és hírközlési szolgáltatások nyújtói közötti megosztásáról.[…]”

13 A 2002/22 irányelv IV. mellékletének A része a következőképpen írja le az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költsége kiszámításának módját:

„[…]

A nemzeti szabályozó hatóságok minden olyan eszközt mérlegelnek, amellyel a (kijelölt vagy nem kijelölt) vállalkozásoknak az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek költséghatékony teljesítéséhez megfelelő ösztönzést adhatnak. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségét a kijelölt vállalkozás számára egyetemes szolgáltatási kötelezettségek teljesítése mellett, és egyetemes szolgáltatási kötelezettségek teljesítése nélkül felmerülő nettó költségek közötti különbözetként kell kiszámítani. Ezt attól függetlenül kell alkalmazni, hogy egy adott tagállamban a hálózat már teljesen kiépített-e, vagy még mindig fejlesztés és bővítés alatt áll. Kellő figyelmet kell fordítani az olyan költségek helyes felmérésére, amelyeket bármelyik kijelölt vállalkozás elkerült volna, ha nem lett volna egyetemes szolgáltatási kötelezettsége. A nettó

költségszámítás keretében fel kell mérni az egyetemes szolgáltatás üzemeltetőjénél jelentkező hasznot, beleértve a nem tárgyi hasznot is.

[…]”

A nemzeti szabályozás

14 A 2007. április 25-i törvénnyel módosított 2005. június 13-i törvény 74. cikke a következőképpen fogalmaz:

„Az egyetemes szolgáltatás szociális eleme a kedvezményezettek meghatározott csoportjaira vonatkozó különleges díjszabási feltételeknek a fogyasztók számára nyilvánosan hozzáférhető telefonszolgáltatást nyújtó valamennyi üzemeltető általi biztosítását jelenti.

A kedvezményezettek (1) bekezdésben említett csoportjait és a díjszabási feltételeket, valamint az e díjszabási feltételek elnyeréséhez szükséges eljárást a melléklet rögzíti.

A [belga posta és távközlésügyi] intézet (a továbbiakban: intézet) évente jelentést készít a miniszter részére az üzemeltetőknek a szociálisan rászoruló előfizetők teljes számából való – a piaci részesedésükhöz viszonyított – relatív részesedéséről, amelyet a nyilvánosan hozzáférhető telefonszolgáltatások piacán megvalósított forgalom alapján állapítanak meg.

A szociális díjszabások terén létrejön egy egyetemes szolgáltatási alap, amelynek feladata a szociális díjszabások nyújtóinak kompenzálása az intézethez benyújtott erre irányuló kérelem alapján. Ezen alap jogi személyiséggel rendelkezik, és az intézet irányítása alatt áll.

A király a Miniszterek Tanácsa által kibocsátott rendelettel, az Intézet véleményének kikérését követően meghatározza e mechanizmus működési módját.

Ha megállapítást nyer, hogy a valamely üzemeltető által biztosított díjszabás-kedvezmények száma nem éri el azt a számot, amely megfelelne a nyilvánosan hozzáférhető telefonszolgáltatások piacának összforgalmából az adott üzemeltető által elért részesedésnek, az üzemeltetőnek a különbséget ki kell egyenlítenie.

Ha megállapítást nyer, hogy a valamely üzemeltető által biztosított díjszabáskedvezmények száma meghaladja azt a számot, amely megfelelne a nyilvánosan hozzáférhető telefonszolgáltatások piacának összforgalmából az adott üzemeltető által elért részesedésnek, az üzemeltető az e különbséget kiegyenlítő kompenzációban részesül.

Az előző bekezdésekben említett kompenzáció megfizetése azonnal esedékes. A tényleges kompenzációra az alapon keresztül kerül sor, amint az működőképessé válik, de legkésőbb az e cikk hatálybalépését követő egy éven belül.

Az intézet a mellékletben meghatározott módszerrel kiszámítja a szociális díjszabásnak az e célból az intézethez kérelmet benyújtott valamennyi üzemeltetőre érvényes nettó költségét.

Az intézet a költségek és a kompenzáció kiszámításának módjait az e törvény és melléklete által meghatározott kereteken belül maga határozhatja meg."

15 A 2005. június 13-i törvénybe a 2007. április 25-i törvény 200. cikkével beillesztett 45a. cikk határozza meg a szociális díjszabás nettó költsége kiszámításánál alkalmazandó módszert. Az említett 45a. cikk a következőképpen rendelkezik:

„Az egyetemes szolgáltatás szociális díjszabásainak nettó költsége a szociális díjszabások szolgáltatói által rendes gazdasági feltételek mellett elkönyvelhető bevételek és az általuk a szociális díjszabás kedvezményezettjei javára az e törvény alapján nyújtott kedvezmények mellett elkönyvelt bevételek közötti különbségből számítható ki.

A törvény hatálybalépésétől számított első öt évben a szociális díjszabások szolgáltatói által adott esetben kapott kompenzáció az intézet által megállapított százalékkal csökken.

Az előző bekezdésben említett százalékot a közvetett haszon alapján kell megállapítani. Az intézet ezzel összefüggésben figyelembe veszi a szociális díjszabások szolgáltatói nettó költségeinek megállapítása során már elvégzett számításokat."

16 A 2007. április 25-i törvény 202. cikke szerint:

„A […] 2005. június 13-i törvény 74. cikkének utolsó bekezdésében az Az előző bekezdésekben említett kompenzáció megfizetése azonnal esedékes szövegrészt a következőképpen kell értelmezni:

A […] 2005. június 13-i törvény előkészítésekor az egyetemes szolgáltatásról szóló [2002/22] irányelvben meghatározott feltételek figyelembevétele mellett és az egyetemes szolgáltatás nyújtójának erre irányuló kérelme alapján, valamint az egyetemes szolgáltatás nettó költségeinek az intézet általi megállapítását követően nemzeti szabályozó hatóságként eljáró jogalkotó megállapította a teher ésszerűtlen jellegét. E tekintetben a jogalkotó, ahogyan azt egyebekben a Conseil d'État (államtanács) megállapította, azon a véleményen volt, hogy – amennyiben minden közvetett hasznot figyelembe vesznek, ideértve az e szolgáltatás teljesítése révén elkönyvelhető nem tárgyi hasznot is – az e számításból adódó valamennyi veszteséges helyzet ténylegesen ésszerűtlen tehernek minősül."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

17 A Base és társai a távközlési ágazatban működő vállalkozások, amelyek távközlési egyetemes szolgáltatást nyújthatnak.

18 2007. november 6-án a Base és társai a 2007. április 25-i törvény 173. cikke 3. és 4. pontjának, 200., 202. és 203. cikkének megsemmisítésére irányuló indítványt terjesztettek a Grondwettelijk Hof (alkotmánybíróság) elé. A Base és társai azt állították, hogy ezek a rendelkezések, amelyek az egyetemes szolgáltatási kötelezettségekből és különösen a szociális díjszabás nyújtásának kötelezettségéből eredő teher méltánytalan jellegének értékelésére vonatkozó szabályokat határozzák meg, ellentétesek a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkotmányos elvével. Ezek a jogszabályi rendelkezések ugyanis

a Base és társaihoz képest előnyös helyzetbe hozzák a Belgacom NV-t – amely a 2005. június 13-i törvény hatályba lépése előtt az egyedüli egyetemes szolgáltató volt –, mivel a jogalkotó eleve úgy vélte, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtása a Belgacom NV számára „méltánytalan terhet" jelent, míg a Base és társai esetében az ilyen teher fennállását megállapították, és azt az intézet a jövőben felülvizsgálhatja. A Base és társai azt állították továbbá, hogy a Belgacom NV esetében az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költségének meghatározását a jogalkotó a 2001-es könyvelési adatokra alapozta, míg a Base és társai esetében az intézet az aktuális adatokat vette alapul.

19 A Grondwettelijk Hof, mivel úgy vélte, hogy a hozzá benyújtott keresetről való határozathozatalhoz szükség van a 2002/22 irányelv 12. cikkének értelmezésére, felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Értelmezhető-e a […] 2002/22[…] irányelv (egyetemes szolgáltatási irányelv) 12. cikke oly módon, hogy az lehetővé teszi, hogy valamely tagállam nemzeti szabályozó hatóságként fellépő, hatáskörrel rendelkező jogalkotója általánosan és az egyetemes szolgáltatás korábban egyedüli nyújtója nettó költségeinek kiszámítása alapján állapítsa meg, hogy az egyetemes szolgáltatás teljesítése méltánytalan terhet jelenthet az egyetemes szolgáltatás teljesítésére kijelölt vállalkozások számára?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

20 Előzetesen meg kell állapítani, hogy az előterjesztett kérdésnek két vonatkozása van. Egyrészt, az arra kér választ, hogy a 2002/22 irányelv 12. cikkével – amennyiben az a nemzeti szabályozó hatóságok feladatává teszi annak értékelését, hogy az egyetemes szolgáltatás teljesítése méltánytalan terhet jelenthet az erre kijelölt vállalkozásoknak – ellentétes-e, hogy ezt az értékelést formálisan a nemzeti jogalkotó végzi.

Másrészt ez a kérdés arra kér választ, hogy az említett 12. cikkel ellentétes-e, hogy ezt az értékelést ténylegesen általában a vállalkozások összessége esetében az egyetemes szolgáltatás egyedüli nyújtójának nettó költsége alapján végzik, amely korábban a történelmi szolgáltató volt.

21 A kérdés e két vonatkozását külön kell megvizsgálnia a Bíróságnak.

A nemzeti jogalkotó nemzeti szabályozó hatósági szerepéről

22 A keretirányelv 2. cikkének g) pontja szerint a nemzeti szabályozó hatóság a tagállam által az ezen irányelvben és a különös irányelvekben foglalt szabályozási feladatok bármelyikével megbízott szerv vagy szervek. A keretirányelv 2. cikkének g) pontjában meghatározott különös irányelvnek minősülő 2002/22 irányelv 2. cikkének első bekezdése szerint ez utóbbi irányelv alkalmazásában ezt a fogalom-meghatározást kell alkalmazni.

23 Sem a keretirányelv, sem a 2002/22 irányelv nem jelölik ki a tagállamok azon szerveit, amelyekre a tagállamoknak meg kellene bízniuk az említett hatóság szabályozási feladataival.

24 Ebben a tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EK 249. cikkből az következik, hogy a tagállamok az irányelv átültetésekor kötelesek annak teljes érvényesülését biztosítani, az eszközök megválasztását illetően azonban széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek (lásd többek között a C-216/05. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2006. november 9-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-10787. o.] 26. pontját).

25 Emlékeztetni kell arra is, hogy egy irányelv végrehajtásának biztosítására szánt módozatok és eszközök megválasztásának szabadsága nem érinti az egyes tagállamok arra irányuló kötelezettségét, hogy az érintett irányelv teljes hatályának biztosítása érdekében – az irányelv céljával összhangban – valamennyi szükséges intézkedést megtegyenek (lásd többek között a C-268/06. sz. Impact-ügyben 2008. április 15-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-2483. o.] 40. pontját).

26 Ha e körülmények között a tagállamok e területen intézményi önállósággal rendelkeznek is a keretirányelv 2. cikkének g) pontja szerinti szabályozó hatóságok szervezésének és felépítésének tekintetében, ezen önállóságukat csak az ezen irányelv által meghatározott célkitűzések és kötelezettségek tiszteletben tartásával gyakorolhatják (a C-82/07. sz. Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ügyben 2008. március 6-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-1265. o.] 24. pontja).

27 Így valamely tagállam csak abban az esetben juttathat a nemzeti jogalkotónak a keretirányelv és a 2002/22 irányelv szerint a nemzeti szabályozó hatóságra háruló feladatokat, ha a jogalkotó szerv a feladatai gyakorlásában megfelel azoknak a szervezési és működési feltételeknek, amelyeket ezen hatóságok számára az említett irányelvek előírnak.

28 Ebben a vonatkozásban a keretirányelv (11) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a szabályozói és üzemeltetői funkciók elkülönítésének elvével összhangban a tagállamoknak biztosítaniuk kell a nemzeti szabályozó hatóság – vagy hatóságok – függetlenségét határozataik pártatlanságának biztosítása érdekében, és biztosítaniuk kell,

hogy ezek a hatóságok rendelkezzenek a feladataik ellátásához szükséges minden erőforrással a személyi állomány, a szakértelem és a pénzügyi eszközök tekintetében.

29 Így tehát a keretirányelv 3. cikke szerint a tagállamok többek között biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházott valamennyi feladatot a hatáskörrel rendelkező szerv végezze, biztosítják e hatóságok függetlenségét azáltal, hogy gondoskodnak e hatóságoknak minden, elektronikus hírközlő hálózatokat, berendezéseket vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szervezettől való jogi elkülönüléséről és funkcionális függetlenségéről, és biztosítják, hogy az említett hatóságok pártatlanul és átlátható módon gyakorolják hatáskörüket. Ezenkívül ugyanezen irányelv 4. cikkének megfelelően biztosítani kell, hogy az e hatóságok határozataival szemben az érintett felektől független szervnél tényleges jogorvoslattal lehessen élni.

30 Ennélfogva meg kell állapítani, hogy a 2002/22 irányelvvel főszabály szerint nem ellentétes, ha a nemzeti jogalkotó a keretirányelv értelmében vett nemzeti szabályozó hatóságként lép fel, amennyiben e feladat gyakorlása során eleget tesz az említett irányelvekben előírt szakértelemre, függetlenségre, pártatlanságra és átláthatóságra vonatkozó feltételeknek, és ha az általa hozott határozatokkal szemben az érintett felektől független szervnél tényleges jogorvoslattal lehet élni.

31 A Grondwettelijk Hof feladata annak vizsgálata, hogy a keretirányelvben és a 2002/22 irányelvben rögzített valamennyi feltételnek eleget tevő nemzeti szabályozó hatóságnak tekinthető-e az elektronikus hírközlési szolgáltatások területén nemzeti szabályozó hatóságként fellépő belga jogalkotó.

Az egyetemes szolgáltatás nyújtása által képviselt teher esetleges méltánytalan jellegének a nemzeti szabályozó hatóság általi értékelésének módjáról

32 Emlékeztetni kell arra, hogy 2002/22 irányelv olyan harmonizált szabályozási keretet kíván létrehozni, amely az elektronikus hírközlési ágazatban biztosítja az egyetemes szolgáltatást, azaz a szolgáltatások meghatározott minimális készletének megfizethető áron történő nyújtását minden végfelhasználó számára. Ezen irányelv 1. cikkének (1) bekezdése szerint az irányelv egyik célja, hogy a hatékony verseny és választás révén az Európai Közösség egészében biztosítsa a jó minőségű, nyilvánosan elérhető szolgáltatások rendelkezésre állását (a C-220/07. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. június 19-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-95. o.] 28. pontja).

33 Az említett irányelv 3. cikkének (2) bekezdése szerint a tagállamok meghatározzák azt a megközelítést, amely – a tárgyilagosság, az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvét tiszteletben tartva – az egyetemes szolgáltatás teljesítésének biztosításához a leghatékonyabb és a legmegfelelőbb, és a közérdek védelme mellett a piac torzulásainak minimalizálására törekednek (a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 29. pontja).

34 Ahogyan a 2002/22 irányelv (4) preambulumbekezdése kimondja, az egyetemes szolgáltatás biztosítása során egyes szolgáltatásokat egyes végfelhasználók részére a szokásos piaci feltételekből eredőtől eltérő árakon nyújthatnak. Ezért a közösségi jogalkotó az említett irányelv (18) preambulumbekezdésében előírta, hogy a tagállamoknak mechanizmusokat kell kialakítaniuk az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének finanszírozására olyan esetekben, amelyekben kimutatható, hogy a kötelezettségeket csak veszteségesen vagy olyan nettó költség mellett lehet teljesíteni, amely a szokásos kereskedelmi normáktól eltér.

35 Ily módon a 2002/22 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése szerint amennyiben a nemzeti szabályozó hatóságok úgy ítélik meg, hogy az egyetemes szolgáltatás 3–10. cikkben meghatározott teljesítése az egyetemes szolgáltatások nyújtására kijelölt vállalkozásokra indokolatlan terhet róhat, kiszámítják a kérdéses szolgáltatásnyújtás nettó költségeit.

36 Meg kell állapítani, hogy bár a 2002/22 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében, illetve IV. mellékletében szereplő rendelkezések rögzítik azon szabályokat, amelyek alapján az egyetemes szolgáltatás nettó költségét ki kell számítani abban az esetben, ha a nemzeti szabályozó hatóságok úgy vélik, hogy az méltánytalan terhet jelenthet, nem következik sem az említett 12. cikk (1) bekezdéséből, sem az említett irányelv más rendelkezéséből, hogy a közösségi jogalkotó maga kívánta volna rögzíteni azon feltételeket, amelyek alkalmazásával az említett hatóságoknak előzetesen meg kell ítélniük, hogy az említett szolgáltatásnyújtás ilyen méltánytalan terhet jelenthet-e.

37 Ezzel szemben a 2002/22 irányelv 13. cikkének rendelkezéseiből következik, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok csak az egyetemes szolgáltatás nyújtása nettó költségének az említett irányelv 12. cikkében említett számítása alapján állapíthatják meg, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtására kijelölt vállalkozást ténylegesen méltánytalan teher terheli, és ezt követően azt, hogy a tagállamoknak e vállalkozás kérelmére döntést kell hozniuk e költség kompenzációjának feltételeiről.

38 E megfontolásokra tekintettel, ez a körülmény nem képezi akadályát annak, hogy a Bíróság a nemzeti bíróság részére a közösségi jognak az előtte folyamatban lévő ügy elbírálásához esetleg hasznos, összes értelmezési szempontját megadja, függetlenül attól, hogy ezen bíróság – kérdései megfogalmazásában – utalt-e azokra, vagy sem (lásd többek között a C-251/06. sz. ING. AUER ügyben 2007. november 8-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-9689. o.] 38. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot),

még akkor sem, ha a kérdést előterjesztő bíróság kérdései kifejezetten a 2002/22 irányelv 12. cikke értelmezésére irányultak).

39 Ennélfogva tekintettel a hozzá benyújtott kereset keretében a Grondwettelijk Hof előtt folyamatban lévő jogvita céljaira, meg kell vizsgálni, hogy a 2002/22 irányelv 13. cikkével ellentétes-e az a mód, ahogyan a belga jogalkotóhoz hasonló nemzeti jogalkotó nemzeti szabályozó hatóságként eljárva megállapította, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtása méltánytalan terhet jelent.

40 Ebből a szemszögből hangsúlyozni kell, hogy a 2002/22 irányelv 12. cikke (1) bekezdése első albekezdésének, valamint ugyanezen irányelv IV. mellékletének rendelkezéseivel összhangban a nettó költséget az egyetemes szolgáltatás nyújtására kijelölt valamennyi vállalkozás esetében ki kell számítani.

41 Egyebekben, mivel annak megállapítása, hogy az említett szolgáltatás nyújtása méltánytalan terhet jelent egy vagy több ilyen vállalkozás számára, szükséges előfeltétele annak, hogy a tagállamok az említett vállalkozás vagy vállalkozások által viselt költségek kompenzációjára szolgáló mechanizmusokat hozzanak létre, meg kell határozni, hogy mit kell érteni „méltánytalan teher" alatt, mivel e fogalom meghatározása nem szerepel a 2002/22 irányelvben.

42 E vonatkozásban a 2002/22 irányelv (21) preambulumbekezdéséből következik, hogy a közösségi jogalkotó az egyetemes szolgáltatások nyújtása folytán valamely vállalkozásnál esetlegesen felmerülő nettó költségek fedezésének mechanizmusait az e vállalkozásra rótt túlzott teher fennállásához kívánta kapcsolni. Ezen összefüggésben – mivel úgy vélte, hogy az egyetemes szolgáltatás nettó költsége nem szükségszerűen jelent túlzott költséget valamennyi érintett vállalkozás esetében – ki kívánta zárni azt az esetet, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtásának valamennyi nettó költsége automatikusan jogosultságot adjon a kompenzációra. E feltételek mellett azon

méltánytalan teher, amelynek a fennállását a nemzeti szabályozó hatóságnak bármilyen kompenzációt megelőzően meg kell állapítania, az a teher, amely valamennyi érintett vállalkozás esetében azok tűrőképességére tekintettel túlzott jelleget mutat, figyelembe véve valamennyi sajátosságát, különösen felszereltségének szintjét, gazdasági és pénzügyi helyzetét, valamint piaci részesedését.

43 Jóllehet a 2002/22 irányelvben szereplő ezirányú pontosítás hiányában a nemzeti szabályozó hatóság kötelezettsége, hogy általános és személytelen módon rögzítse az azon küszöbértékek rögzítését lehetővé tévő kritériumokat, amelyek felett – figyelembe véve az előző pontban említett sajátosságokat – az adott teher túlzottnak tekinthető, az említett hatóság csak azzal a feltétellel állapíthatja meg, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtásának terhe az említett irányelv 13. cikkének alkalmazása vonatkozásában méltánytalan, hogy az említett kritériumokra tekintettel elvégzi valamennyi érintett vállalkozás helyzetének konkrét vizsgálatát.

44 Ha a nemzeti szabályozó hatóság megállapítja, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtására kijelölt egy vagy több vállalkozást méltánytalan teher terheli, és ha e vállalkozások e teher kompenzációja iránt kérelmet terjesztenek elő, a tagállam feladata az e célból szükséges mechanizmusok létrehozása a 2002/22 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének a) pontjával összhangban, amelyből ezenfelül az következik, hogy e kompenzációnak kapcsolódnia kell az említett irányelv 12. cikkének alkalmazásával kiszámított nettó költségekhez.

45 A fentiek összességéből következik, hogy a tagállamok – a 2002/22 irányelvből eredő kötelezettségek megsértése nélkül – nem állapíthatják meg, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtása ténylegesen kompenzációra jogosító, méltánytalan terhet jelent, anélkül hogy elvégeznék azon nettó költség kiszámítását, amelyet e teher az ilyen szolgáltatásnyújtásra kötelezett egyes vállalkozások esetében képvisel, illetve értékelnék, hogy e költség túlzott terhet jelent-e az említett vállalkozás számára. A tagállamok olyan kompenzációs rendszert sem fogadhatnak el, amelyben az említett teher nem kapcsolódik az említett nettó költséghez.

46 A 2005. június 13-i törvénynek a 2007. április 25-i törvénnyel értelmezett 74. cikkéből következik, hogy annak a következtetésnek a levonásához, hogy az egyetemes szolgáltatás szociális elemének nyújtása méltánytalan terhet jelent, a belga jogalkotó szerint – amennyiben az e szolgáltatás nettó költségének kiszámítása során figyelembe vették az e szolgáltatás által esetlegesen generált, a nem tárgyi hasznot is magában foglaló valamennyi közvetett hasznot – „az e számítás eredményeként megjelenő valamennyi veszteséges helyzet […] ésszerűtlen terhet jelent". Ugyanezen 74. cikkből következik, hogy az említett jogalkotó úgy döntött, hogy amennyiben kiderül, hogy a gazdasági szereplő által nyújtott díjcsökkentések száma nagyobb a nyilvános távközlési piac összforgalmának rá eső részének megfelelő díjcsökkentések számánál, e gazdasági szereplő a különbözet alapján meghatározott összegű kompenzációra jogosult.

47 Amikor a belga jogalkotó 2005-ben így rendelkezett az egyetemes szolgáltatás címén kínált szociális díjszabás nettó költségének méltánytalan jellegéről, az intézet által 2002-ben kiadott – a történelmi szolgáltató Belgacom által viselt költségekkel kapcsolatos és a 2003. évet érintő becslésekre vonatkozó – véleményre támaszkodott.

48 Ahogyan az a jelen ítélet 36. pontjában tett megállapításból következik, semmivel nem ellentétes, ha a nemzeti szabályozó hatóság – annak ellenére, hogy a jogszabály az említett időponttól kezdve valamennyi távközlési üzemeltetőt kötelezi, hogy szociális díjszabást kínáljon – a fent említettekhez hasonló adatok alapján úgy véli, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtásának költsége „esetlegesen" méltánytalan terhet jelenthet a 2002/22 irányelv 12. cikke értelmében.

49 Ezzel szemben a kompenzációra jogosító méltánytalan teher meghatározásának az említett törvényben szereplő módozatai nem tűnnek összeegyeztethetőnek a 2002/22 irányelv 13. cikkében előírt követelményekkel.

50 Először is, mivel úgy vélte, hogy a nettó költség számításából adódó valamennyi veszteséges helyzet „ésszerűtlen tehernek" minősül az olyan nemzeti szabályozó hatóság, mint a jelen eljárás keretében a belga jogalkotó, eleve kompenzációra tette jogosulttá a gazdasági szereplőket, még akkor is, ha az őket terhelő egyetemes szolgáltatási kötelezettség folytán viselt nettó költségek nem jelentettek túlzott terhet, jóllehet a jelen ítélet 42. pontjában leírtakból következik, hogy bár a veszteséges helyzet teher, az nem szükségképpen jelent valamennyi gazdasági szereplő számára túlzott terhet.

51 Másodszor ennek az egyetemes szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó túlzott jellegnek a megítélése feltételezi az említett szolgáltatásnyújtás által az egyes érintett számára képviselt nettó költség, valamint az e gazdasági szereplők olyan sajátosságainak konkrét vizsgálatát is, mint a felszereltségük szintje, gazdasági és pénzügyi helyzetük, valamint piaci részesedésük, ahogyan a jelen ítélet 40. és 42. pontjából következik. Az ügynek a Bíróság elé terjesztett irataiból sem következik, hogy a nemzeti jogalkotó figyelembe vette volna valamennyi fenti sajátosságot azon következtetés levonásakor, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtása méltánytalan terhet jelent.

52 Harmadszor a 2005. június 13-i törvényhez hasonló törvény – annak előírásával, hogy ha valamely üzemeltető által biztosított díjszabás-kedvezmények száma miatt az általa viselt összes költség arányosan meghaladja a piaci részesedését azt automatikusan kompenzálni kell – olyan mechanizmust vezet be, amely az egyetemes szolgáltatás nyújtása nettó költségével kapcsolatban nem álló kompenzációt eredményez, amelyet a jelen ítélet 40. pontjában felidézett feltételek alapján kellene kiszámítani.

53 A fenti megfontolások összességére tekintettel a következőképpen kell válaszolni a kérdést előterjesztő bíróság kérdésére:

– a 2002/22 irányelvvel főszabály szerint nem ellentétes, ha a nemzeti jogalkotó a keretirányelv értelmében vett nemzeti szabályozó hatóságként lép fel, amennyiben e

feladat gyakorlása során eleget tesz az említett irányelvekben előírt szakértelemre, függetlenségre, pártatlanságra és átláthatóságra vonatkozó feltételeknek, és ha az általa hozott határozatokkal szemben az érintett felektől független szervnél tényleges jogorvoslattal lehet élni, amit a Grondwettelijk Hofnak kell megvizsgálnia;

– a 2002/22 irányelv 12. cikkével nem ellentétes, hogy a tagállam nemzeti szabályozó hatósága általánosan és az egyetemes szolgáltatás korábban egyedüli nyújtója nettó költségeinek kiszámítása alapján állapítsa meg, hogy az egyetemes szolgáltatás teljesítése méltánytalan terhet jelenthet az egyetemes szolgáltatás teljesítésére kijelölt vállalkozásoknak, és

– a 2002/22 irányelv 13. cikkével ellentétes, ha az említett hatóság ugyanezen a módon és ugyanezen számítás alapján azt állapítja meg, hogy az e szolgáltatásnyújtás miatt ezen vállalkozások számára ténylegesen méltánytalan terhet írtak elő, anélkül hogy külön megvizsgálta volna az egyes vállalkozások helyzetét.

A költségekről

54 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

1) Az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló, 2002. március 7-i 2002/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (egyetemes szolgáltatási irányelv) főszabály szerint nem ellentétes, ha a nemzeti jogalkotó az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (keretirányelv) értelmében vett nemzeti szabályozó hatóságként lép fel, amennyiben e feladat gyakorlása során eleget tesz az említett irányelvekben előírt szakértelemre, függetlenségre, pártatlanságra és átláthatóságra vonatkozó feltételeknek, és ha az általa hozott határozatokkal szemben az érintett felektől független szervnél tényleges jogorvoslattal lehet élni, amit a Grondwettelijk Hofnak kell megvizsgálnia.

2) A 2002/22 irányelv 12. cikkével nem ellentétes, hogy a tagállam nemzeti szabályozó hatósága általánosan és az egyetemes szolgáltatás korábban egyedüli nyújtója nettó költségeinek kiszámítása alapján állapítsa meg, hogy az egyetemes szolgáltatás teljesítése méltánytalan terhet jelenthet az egyetemes szolgáltatás teljesítésére kijelölt vállalkozásoknak.

3) A 2002/22 irányelv 13. cikkével ellentétes, ha az említett hatóság ugyanezen a módon és ugyanezen számítás alapján, az egyes vállalkozások helyzetének külön vizsgálata nélkül megállapítja, hogy e szolgáltatásnyújtás ezen vállalkozásokra ténylegesen méltánytalan terhet ró.

Aláírások