ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

zo 6. októbra 2010 *

Vo veci C-389/08,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Grondwettelijk Hof (Belgicko) z 1. septembra 2008 a doručený Súdnemu dvoru 8. septembra 2008, ktorý súvisí s konaním:

Base NV a i.

proti

Ministerraad,

za účasti:

Belgacom NV,

* Jazyk konania: holandčina.

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory J.-C. Bonichot (spravodajca), sudcovia C. Toader, K. Schiemann, P. Kūris a L. Bay Larsen,

generálny advokát: P. Cruz Villalón,
tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 17. marca 2010,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Base NV a i., v zastúpení: D. Arts a T. De Cordier, advocaten,

— Belgacom NV, v zastúpení: F. Vandendriessche a H. Viaene, advocaten,

— belgická vláda, v zastúpení: M. Jacobs, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci S. Depré, advocaat,

— Európska komisia, v zastúpení: H. van Vliet a A. Nijenhuis, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 22. júna 2010,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 12 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby) (Ú. v. ES L 108, s. 51; Mim. vyd. 13/029, s. 367).

2 Tento návrh bol predložený v rámci preskúmavania žaloby o neplatnosť, ktorú podali Base NV a i. (ďalej len „Base a i.“) a ktorá sa týka článku 173 bodov 3° a 4° a článkov 200, 202 a 203 zákona z 25. apríla 2007 o rôznych ustanoveniach (IV) (*Moniteur belge* z 8. mája 2007, s. 25103, ďalej len „zákon z 25. apríla 2007“), ktorým sa mení a dopĺňa zákon z 13. júna 2005 o elektronických komunikáciách (*Moniteur belge* z 20. júna 2005, s. 28070, ďalej len „zákon z 13. júna 2005“) upravujúci najmä podmienky, za ktorých sa určuje náhrada za tzv. „nespravodlivé“ zaťaženie, ktoré z dôvodu plnenia záväzkov univerzálnej služby znášajú operátori poskytujúci verejné telefónne služby.

Právny rámec

Právo Únie

Rámcová smernica

3 Podľa odôvodnenia č. 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) (Ú. v. ES L 108, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349, ďalej len „rámcová smernica“):

„V súlade s princípom oddelenia regulačných a prevádzkových funkcií by mali členské štáty zaručovať nezávislosť národného regulačného orgánu alebo orgánov s ohľadom na zabezpečenie nestrannosti ich rozhodnutí. Táto požiadavka nezávislosti nemá vplyv na inštitucionálnu nezávislosť a ústavné záväzky členských štátov, alebo na princíp neutrality pokiaľ ide o pravidlá členských štátov týkajúce sa systému vlastníctva majetku stanoveného v článku 295 [ES]. Národné regulačné orgány by mali vlastniť všetky potrebné prostriedky z hľadiska personálu, odbornosti a finančných prostriedkov na vykonávanie svojich úloh.“

4 Článok 2 písm. g) rámcovej smernice definuje „národný regulačný orgán“ ako „orgán alebo orgány, ktoré členský štát poveril regulačnými úlohami stanovenými touto smernicou a špecifickými smernicami“.

5 Podľa článku 3 rámcovej smernice nazvaného „Národné regulačné orgány“:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby každú úlohu uloženú národným regulačným orgánom v tejto smernici alebo špecifických smerniciach vykonával príslušný orgán.

2. Členské štáty zaručia nezávislosť národných regulačných orgánov tým, že zabezpečia ich právne oddelenie a nezávislé fungovanie od všetkých organizácií poskytujúcich elektronické komunikačné siete, zariadenia alebo služby. Členské štáty, ktoré si ponechajú vlastnícke práva alebo kontrolu nad podnikmi poskytujúcimi elektronické komunikačné siete a/alebo služby, zabezpečia účinné štrukturálne oddelenie regulačnej funkcie od činností súvisiacich s vlastníctvom alebo riadením.

3. Členské štáty zabezpečia, aby národné regulačné orgány vykonávali svoje právomoci nestranne a transparentne.

…“

6 Podľa článku 4 ods. 1 rámcovej smernice:

„Členské štáty zabezpečia na národnej úrovni existenciu účinného mechanizmu, prostredníctvom ktorého každý užívateľ alebo podnik poskytujúci elektronické komunikačné siete a/alebo služby, dotknutý rozhodnutím národného regulačného orgánu má právo na odvolanie [podanie opravného prostriedku – *neoficiálny preklad*] proti

tomuto rozhodnutiu k orgánu, ktorý je nezávislý na zúčastnených stranách. Tento orgán, ktorým môže byť súd, musí mať k dispozícii zodpovedajúce expertízy, aby mohol vykonávať svoje funkcie. Členské štáty zabezpečia patričné zohľadnenie skutkovej podstaty prípadov a existenciu účinného mechanizmu odvolania [pre opravné prostriedky – *neoficiálny preklad*]. Do rozhodnutia o takomto odvolaní [opravnom prostriedku – *neoficiálny preklad*], platí rozhodnutie národného regulačného orgánu, pokiaľ odvolací orgán [orgán rozhodujúci o opravnom prostriedku – *neoficiálny preklad*] nerozhodne inak."

Smernica 2002/22

7 Odôvodnenie č. 4 smernice 2002/22 uvádza, že „zabezpečenie univerzálnej služby (t. z. poskytovanie vymedzeného minimálneho súboru služieb koncovým užívateľom za prijateľné ceny) môže zahŕňať poskytovanie niektorej služby niektorým koncovým užívateľom za ceny, ktoré sa odchyľujú od cien vyplývajúcich z bežných trhových podmienok. Kompenzácia pre podniky, určené na poskytovanie takýchto služieb, však za týchto okolností nemusí vyústiť do deformácie hospodárskej súťaže za predpokladu, že určeným podnikom sa uhradia vyvolané špecifické čisté náklady a za predpokladu, že čisté nákladové zaťaženie sa uhrádza konkurenčne neutrálnym spôsobom".

8 Podľa článku 3 smernice 2002/22 nazvaného „Dostupnosť univerzálnej služby":

„1. Členské štáty zabezpečia, aby na ich území boli služby stanovené v tejto kapitole v špecifikovanej kvalite sprístupnené pre všetkých koncových užívateľov nezávisle na geografickej polohe a na základe špecifických vnútroštátnych podmienok, za prijateľné ceny.

2. Členské štáty stanovia najefektívnejší a najprimeranejší prístup k zabezpečeniu implementácie univerzálnej služby, pričom budú rešpektovať princípy objektivity, transparentnosti, nediskriminácie a proporcionality. Budú sa snažiť o minimalizáciu skresľovania trhu, a to najmä u poskytovania služieb za ceny alebo iné podmienky, ktoré sa odchyľujú od bežných obchodných podmienok, pričom budú rešpektovať verejný záujem."

9 Článok 8 smernice 2002/22 nazvaný „Určenie podnikov" stanovuje:

„1. Členské štáty môžu určiť jeden alebo viac podnikov, ktoré budú zodpovedné za poskytovanie univerzálnej služby…

2. Keď členské štáty určia podniky na časti štátneho územia alebo na celom území, ktorým boli uložené povinnosti týkajúce sa poskytovania univerzálnej služby, urobia tak s použitím efektívneho, objektívneho, transparentného a nediskriminačného mechanizmu, pričom žiadny podnik nie je vopred vylúčený z tejto možnosti. Také metódy určenia zabezpečia, aby sa univerzálna služba poskytovala nákladovo efektívnym spôsobom a aby sa mohla využiť ako prostriedok stanovenia čistých nákladov záväzku univerzálnej služby v súlade s článkom 12."

10 Článok 9 smernice 2002/22 nazvaný „Prijateľnosť taríf" stanovuje:

„1. Národné regulačné orgány monitorujú vývoj a úroveň maloobchodných taríf služieb uvedených v článku 4, 5, 6 a 7, ktoré spadajú pod záväzok univerzálnej služby a sú poskytované určenými podnikmi, najmä vo vzťahu k vnútroštátnym spotrebiteľským cenám a príjmom.

2. Členské štáty na základe vnútroštátnych podmienok môžu vyžadovať, aby určené podniky umožnili spotrebiteľom tarifnú voľbu alebo im poskytli tarifné balíky, ktoré sa líšia od taríf poskytovaných za bežných komerčných podmienok, a najmä aby zabezpečili, že spotrebiteľom s nízkym príjmom alebo s osobitnými sociálnymi potrebami nebude bránené v prístupe alebo používaní verejne prístupných telefónnych služieb.

…“

11 Článok 12 smernice 2002/22 nazvaný „Kalkulácia nákladov záväzkov univerzálnej služby“ v odseku 1 uvádza:

„Ak národné regulačné orgány usúdia, že poskytovanie univerzálnej služby podľa článkov 3 až 10 môže predstavovať nespravodlivé zaťaženie podnikov určených na poskytovanie univerzálnej služby, budú kalkulovať čisté náklady na jej poskytovanie.

Na tento účel národné regulačné orgány:

a) vykalkulujú čisté náklady na plnenie záväzku univerzálnej služby, berúc do úvahy každú trhovú výhodu, ktorá vyplynie pre podnik určený na poskytovanie univerzálnej služby, v súlade s prílohou IV, časť A; alebo

b) použijú čisté náklady za poskytovanie univerzálnej služby identifikovanej mechanizmom určovania v súlade s článkom 8 ods. 2.“

12 Podľa článku 13 smernice 2002/22 nazvaného „Financovanie záväzkov univerzálnej služby“:

„1. Ak na základe kalkulácie čistých nákladov uvedených v článku 12 národný regulačný orgán zistí, že podnik znáša neprimerané zaťaženie [nespravodlivé zaťaženie – *neoficiálny preklad*], členské štáty na žiadosť určeného podniku rozhodnú o:

a) zavedení mechanizmu, ktorým sa podniku za transparentných podmienok uhradia stanovené čisté náklady z verejných fondov; a/alebo

b) rozdelení čistých nákladov záväzkov univerzálnej služby medzi poskytovateľov elektronických komunikačných sietí a služieb…“

13 Príloha IV časť A smernice 2002/22 opisuje spôsob, akým sa majú vypočítať čisté náklady záväzkov univerzálnej služby, takto:

„…

Národné regulačné orgány uvážia všetky prostriedky na zabezpečenie primeraných stimulov pre podniky (určené alebo nie), aby tieto záväzky univerzálnej služby plnili nákladovo efektívne. Pri kalkulácii nákladov sa čisté náklady univerzálnej služby vypočítajú ako rozdiel medzi čistými nákladmi určeného podniku s povinnosťou poskytovania univerzálnej služby a podniku bez tejto povinnosti. Toto sa uplatňuje bez ohľadu na to, či je sieť v jednotlivom členskom štáte plne rozvinutá, alebo je ešte v etape vývoja a expanzie. Náležitá pozornosť sa venuje správnemu posúdeniu nákladov, ktorým by sa určený podnik mohol vyhnúť, keby nemal žiadne povinnosti týkajúce

sa poskytovania univerzálnej služby. Kalkulácia čistých nákladov by mala zhodnotiť prínosy vrátane nehmotného prospechu pre operátora univerzálnej služby.

…“

Vnútroštátna právna úprava

14 Článok 74 zákona z 13. júna 2005 v znení zákona z 25. apríla 2007 znie:

„Sociálna zložka univerzálnej služby spočíva v poskytovaní osobitných tarifných podmienok určitým skupinám užívateľov každým operátorom, ktorý poskytuje spotrebiteľom verejnú telefónnu službu.

Skupiny užívateľov a tarifné podmienky uvedené v odseku 1, ako aj konania upravujúce získanie týchto tarifných podmienok sú uvedené v prílohe.

Inštitút [belgický inštitút pôšt a telekomunikácií (ďalej len ‚Inštitút‘)] každoročne predkladá ministrovi [zodpovednému za oblasť elektronických komunikácií] správu o podieloch operátorov na celkovom počte sociálnych slabých účastníkov vo vzťahu k ich trhovému podielu určenému na základe obratu na trhu s verejnými telefónnymi službami.

Zriaďuje sa fond pre univerzálnu službu, ktorý má v oblasti sociálnych taríf odškodniť poskytovateľov sociálnych taríf, ak za týmto účelom podali žiadosť na Inštitút. Tento fond má právnu subjektivitu a spravuje ho Inštitút.

Kráľ po predložení stanoviska Inštitútu podrobnejšie upraví nariadením prejednaným v Rade ministrov fungovanie tohto mechanizmu.

Ak sa zistí, že počet znížených taríf poskytnutých operátorom je nižší než počet znížených taríf zodpovedajúcich jeho podielu na celkovom obrate na trhu s verejnými telefónnymi službami, musí uvedený operátor stanovený rozdiel vyrovnať.

Ak sa zistí, že počet znížených taríf poskytnutých operátorom je vyšší než počet znížených taríf zodpovedajúcich jeho podielu na celkovom obrate na trhu s verejnými telefónnymi službami, uvedený operátor bude odškodnený sumou, ktorá zodpovedá tomuto rozdielu.

Kompenzácie uvedené v predchádzajúcich odsekoch sú okamžite splatné. Ku skutočnému vyrovnaniu z fondu príde v okamihu, keď fond zaháji svoju činnosť, a najneskôr v roku, ktorý nasleduje po nadobudnutí účinnosti tohto článku.

Podľa metodológie uvedenej v prílohe Inštitút vypočíta čisté náklady na sociálne tarify každému operátorovi, ktorý podal takúto žiadosť na Inštitút.

Inštitút môže podrobnejšie upraviť spôsob výpočtu nákladov a kompenzácií v medziach stanovených zákonom a prílohou.“

15 Článok 45a prílohy k zákonu z 13. júna 2005, vložený článkom 200 zákona z 25. apríla 2007, upravuje metódy, ktoré sa majú použiť na výpočet čistých nákladov na sociálne tarify. Uvedený článok 45a stanovuje:

„Čisté náklady na sociálne tarify univerzálnej služby sa rovnajú rozdielu medzi príjmami, ktoré by poskytovateľ sociálnych taríf dosiahol za bežných obchodných podmienok, a príjmami, ktoré dosiahne v dôsledku zákonom stanovených zliav poskytnutých príjemcom sociálnej tarify.

V prvých piatich rokoch od nadobudnutia účinnosti zákona Inštitút percentuálne zníži kompenzáciu, ktorú prípadne dostane tradičný poskytovateľ sociálnych taríf.

Percentuálna sadzba, o ktorej hovorí predchádzajúci odsek, sa určí na základe nepriamej výhody. Inštitút sa opiera o výpočty, ktoré už urobil v rámci určenia čistých nákladov tradičného poskytovateľa sociálnych taríf.“

16 Podľa článku 202 zákona z 25. apríla 2007:

„Pojem ‚Kompenzácie uvedené v predchádzajúcich odsekoch sú okamžite splatné' uvedený v článku 74 poslednom odseku zákona z 13. júna 2005… treba vykladať takto:

Pri príprave návrhu zákona z 13. júna 2005…, zohľadňujúc podmienky uvedené v smernici [2002/22] a v dôsledku žiadosti, ktorú s týmto cieľom podal tradičný poskytovateľ univerzálnej služby, a po určení čistých nákladov univerzálnej služby zo strany Inštitútu, zákonodarca ako národný regulačný orgán preskúmal neprimeranosť zaťaženia. V tejto súvislosti zákonodarca v súlade so zisteniami Conseil d'État uviedol, že ak sa vezme do úvahy nepriame zvýhodnenie, vrátane nehmotnej výhody, ktorá môže z tohto plnenia vyplynúť, potom možno akýkoľvek deficit zistený na základe výpočtu považovať za neprimerané zaťaženie."

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

17 Base a i. sú podniky pôsobiace v odvetví telekomunikácií, ktoré môžu poskytovať univerzálnu službu v oblasti telekomunikácií.

18 Dňa 6. novembra 2007 podali na Grondwettelijk Hof (Ústavný súd) žalobu smerujúcu k zrušeniu článku 173 bodov 3° a 4° a článkov 200, 202 a 203 zákona z 25. apríla 2007. Tvrdili, že tieto ustanovenia, ktoré upravujú pravidlá posudzovania nespravodlivosti zaťaženia vyplývajúceho zo záväzkov univerzálnej služby, konkrétne z ponúkania sociálnych taríf, sú v rozpore s ústavnou zásadou zákazu diskriminácie. Tieto zákonné ustanovenia totiž poskytujú spoločnosti Belgacom NV, ktorá pred nadobudnutím

účinnosti zákona z 13. júna 2005 ako jediná poskytovala univerzálnu službu, výhodnejšie postavenie v porovnaní s Base a i., pretože zákonodarca sa zo zásady domnieval, že poskytovanie univerzálnej služby predstavuje pre Belgacom NV „nespravodlivé zaťaženie", zatiaľ čo vo vzťahu k Base a i. musí byť existencia takého zaťaženia konštatovaná a môže byť v budúcnosti Institutom prehodnotená. Base a i. ďalej tvrdili, že pri určovaní čistých nákladov záväzku univerzálnej služby v prípade Belgacom NV zákonodarca vychádzal z účtovných údajov za rok 2001, zatiaľ čo v prípade žalobkýň Institut vychádzal z aktuálnych údajov.

19 Keďže sa Grondwettelijk Hof domnieval, že na rozhodnutie o žalobe, ktorá mu bola predložená, je potrebný výklad článku 12 smernice 2002/22, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Možno článok 12 smernice… 2002/22/ES… vykladať v tom zmysle, že tento článok umožňuje, aby príslušný zákonodarca členského štátu, vystupujúci ako národný regulačný orgán, mohol všeobecným spôsobom a na základe kalkulácie čistých nákladov poskytovateľa univerzálnej služby, ktorý bol predtým jediným poskytovateľom, konštatovať, že poskytovanie univerzálnej služby je pre podniky, ktoré sú určené poskytovať univerzálnu službu, nespravodlivým zaťažením?"

O prejudiciálnej otázke

20 Na úvod treba konštatovať, že položená otázka má dva aspekty. Na jednej strane je jej cieľom zistiť, či článok 12 smernice 2002/22 v rozsahu, v akom zveruje národným regulačným orgánom posudzovanie toho, či poskytovanie univerzálnej služby môže predstavovať nespravodlivé zaťaženie pre podniky určené na tento účel, bráni tomu, aby toto posúdenie z formálneho hľadiska vykonal vnútroštátny zákonodarca.

Na druhej strane je jej cieľom zistiť, či uvedený článok 12 bráni tomu, aby sa toto posúdenie z vecného hľadiska vykonalo všeobecne pre všetky podniky a s odkazom na čisté náklady výhradného poskytovateľa univerzálnej služby, ktorým bol predtým tradičný operátor.

21 Súdny dvor musí tieto dva aspekty otázky preskúmať oddelene.

Pokiaľ ide o pôsobenie vnútroštátneho zákonodarcu ako národného regulačného orgánu

22 Článok 2 písm. g) rámcovej smernice definuje národný regulačný orgán ako orgán alebo orgány, ktoré členský štát poveril regulačnými úlohami stanovenými touto smernicou a špecifickými smernicami. Túto definíciu možno na základe článku 2 prvého odseku smernice 2002/22 na účely tejto smernice uplatniť, lebo je jednou zo špecifických smerníc, o ktorých sa hovorí v článku 2 písm. g) rámcovej smernice.

23 Ani rámcová smernica ani smernica 2002/22 neurčujú orgány členských štátov, ktorým majú členské štáty zveriť regulačné úlohy ukladané národnému regulačnému orgánu.

24 V tomto ohľade treba pripomenúť, že z článku 249 ES vyplýva, že členské štáty majú pri preberaní smernice povinnosť zabezpečiť jej úplnú účinnosť, pričom však disponujú širokou mierou voľnej úvahy, pokiaľ ide o voľbu prostriedkov (pozri najmä rozsudok z 9. novembra 2006, Komisia/Írsko, C-216/05, Zb. s. I-10787, bod 26).

25 Treba tiež pripomenúť, že sloboda výberu spôsobov a prostriedkov určených na zabezpečenie prebratia smernice nemá žiadny dosah na povinnosť uloženú všetkým členským štátom, ktorým je smernica určená, prijať všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie plného účinku dotknutej smernice v súlade s cieľom, ktorý smernica sleduje (pozri najmä rozsudok z 15. apríla 2008, Impact, C-268/06, Zb. s. I-2483, bod 40).

26 Aj keď za týchto podmienok majú členské štáty v danej oblasti inštitucionálnu autonómiu v rámci organizácie a štrukturalizácie svojich regulačných orgánov v zmysle článku 2 písm. g) rámcovej smernice, pri vykonávaní tejto autonómie musia úplne dodržiavať ciele a povinnosti stanovené v tejto smernici (rozsudok zo 6. marca 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, Zb. s. I-1265, bod 24).

27 Členský štát teda môže vnútroštátnemu zákonodarcovi prideliť úlohy, ktoré na základe rámcovej smernice a smernice 2002/22 prináležia národnému regulačnému úradu, len vtedy, keď tento zákonodarný orgán pri vykonávaní týchto úloh spĺňa organizačné podmienky a podmienky fungovania, ktoré pre tieto orgány stanovujú uvedené smernice.

28 Z odôvodnenia č. 11 rámcovej smernice v tomto ohľade vyplýva, že v súlade s princípom oddelenia regulačných a prevádzkových funkcií je potrebné, aby členské štáty zaručili nezávislosť národného regulačného orgánu alebo orgánov s cieľom zabezpečiť nestrannosť ich rozhodnutí a aby tieto orgány disponovali všetkými potrebnými

prostriedkami na vykonávanie svojich úloh, pokiaľ ide o personál, odbornosť a finančné prostriedky.

29 Podľa článku 3 rámcovej smernice preto musia členské štáty najmä dbať na to, aby každú úlohu uloženú národným regulačným orgánom vykonával príslušný orgán, zaručiť nezávislosť týchto orgánov tým, že zabezpečia ich právne oddelenie a nezávislé fungovanie od všetkých organizácií poskytujúcich elektronické komunikačné siete, zariadenia alebo služby, a dbať na to, aby uvedené orgány vykonávali svoje právomoci nestranne a transparentne. Proti rozhodnutiam týchto orgánov okrem toho musí byť podľa článku 4 tej istej smernice možné podať účinné opravné prostriedky na orgáne nezávislom od zúčastnených strán.

30 Treba preto konštatovať, že smernica 2002/22 sama osebe v zásade nebráni tomu, aby vnútroštátny zákonodarca vystupoval ako národný regulačný orgán v zmysle rámcovej smernice, pokiaľ pri výkone tejto funkcie spĺňa podmienky odbornosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanovené v uvedených smerniciach a pokiaľ rozhodnutia, ktoré pri výkone tejto funkcie prijíma, možno napadnúť účinnými opravnými prostriedkami na orgáne nezávislom od zúčastnených strán.

31 Grondwettelijk Hof musí overiť, či belgický zákonodarca, keď v oblasti služieb elektronických komunikácií vystupuje ako národný regulačný orgán, spĺňa všetky podmienky stanovené v rámcovej smernici a smernici 2002/22.

Pokiaľ ide o pravidlá posudzovania nespravodlivosti zaťaženia, ktoré môže predstavovať poskytovanie univerzálnej služby, národným regulačným orgánom

32 Treba pripomenúť, že účelom smernice 2002/22 je vytvoriť harmonizovaný regulačný rámec, ktorý v odvetví elektronických komunikácií zaručí poskytovanie univerzálnej služby, teda vymedzeného minimálneho súboru služieb všetkým koncovým užívateľom za prijateľnú cenu. Podľa článku 1 ods. 1 tejto smernice je jedným z jej cieľov zaručiť prístupnosť kvalitných verejných služieb v celom Spoločenstve prostredníctvom účinnej hospodárskej súťaže a možnosti výberu (rozsudok z 19. júna 2008, Komisia/Francúzsko, C-220/07, Zb. s. I-95, bod 28).

33 Podľa článku 3 ods. 2 uvedenej smernice členské štáty stanovia najefektívnejší a najprimeranejší prístup k zabezpečeniu implementácie univerzálnej služby, pričom budú rešpektovať princípy objektivity, transparentnosti, nediskriminácie a proporcionality a budú sa snažiť o minimalizáciu skresľovania trhu a súčasne chrániť verejný záujem (rozsudok Komisia/Francúzsko, už citovaný, bod 29).

34 Ako uvádza odôvodnenie č. 4 smernice 2002/22, zabezpečenie univerzálnej služby môže zahŕňať poskytovanie niektorých služieb niektorým koncovým užívateľom za ceny, ktoré sa odchyľujú od cien vyplývajúcich z obvyklých trhových podmienok. Preto zákonodarca stanovil, ako vyplýva z odôvodnenia č. 18 tej istej smernice, že členské štáty by v prípade potreby mali vytvoriť mechanizmy financovania čistých nákladov na záväzky univerzálnej služby v prípadoch, keď sa preukáže, že tieto záväzky možno plniť len so stratou alebo s čistými nákladmi, ktoré sa nachádzajú mimo obvyklých obchodných noriem.

35 Článok 12 ods. 1 prvý pododsek smernice 2002/22 teda stanovuje, že ak národné regulačné orgány usúdia, že poskytovanie univerzálnej služby podľa článkov 3 až 10 môže predstavovať pre podniky určené na poskytovanie univerzálnej služby nespravodlivé zaťaženie, musia vypočítať čisté náklady na jej poskytovanie.

36 Treba konštatovať, že hoci ustanovenia článku 12 ods. 1 druhého pododseku, ako aj prílohy IV smernice 2002/22 obsahujú pravidlá, podľa ktorých treba vypočítať čisté náklady na poskytovanie univerzálnej služby, pokiaľ národné regulačné orgány usúdili, že jej poskytovanie môže predstavovať nespravodlivé zaťaženie, ani z tohto článku 12 ods. 1, ani z nijakého iného ustanovenia tejto smernice nevyplýva, že by zákonodarca Spoločenstva mal v úmysle sám stanoviť podmienky, za ktorých sa uvedené orgány majú už vopred domnievať, že poskytovanie tejto služby môže predstavovať také nespravodlivé zaťaženie.

37 Z ustanovení článku 13 smernice 2002/22 naopak vyplýva, že iba na základe výpočtu čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej služby, ktorý je upravený v článku 12 tejto smernice, môžu národné regulačné orgány konštatovať, že podnik určený za poskytovateľa univerzálnej služby skutočne znáša nespravodlivé zaťaženie, a členské štáty potom musia na žiadosť tohto podniku rozhodnúť o prijatí pravidiel náhrady z dôvodu týchto nákladov.

38 Aj keď vnútroštátny súd z formálneho hľadiska obmedzil svoju otázku na výklad článku 12 smernice 2002/22, treba s ohľadom na predchádzajúce úvahy pripomenúť, že taká okolnosť nebráni tomu, aby Súdny dvor poskytol vnútroštátnemu súdu všetky prvky výkladu práva Únie, ktoré môžu byť užitočné pre rozhodnutie v prejednávanej veci, bez ohľadu na to, či ich tento súd uviedol v znení svojej otázky (pozri najmä

rozsudok z 8. novembra 2007, ING. AUER, C-251/06, Zb. s. I-9689, bod 38 a citovanú judikatúru).

39 Vzhľadom na vymedzenie sporu prejednávaného pred Grondwettelijk Hof v rámci žaloby, ktorá mu bola predložená, preto treba preskúmať, či článok 13 smernice 2002/22 bráni postupu, akým vnútroštátny zákonodarca vystupujúci – tak ako belgický zákonodarca – v postavení národného regulačného orgánu konštatoval, že poskytovanie univerzálnej služby predstavuje nespravodlivé zaťaženie.

40 Z tohto hľadiska treba poukázať na skutočnosť, že podľa ustanovení článku 12 ods. 1 druhého pododseku písm. a) smernice 2002/22, ako aj prílohy IV uvedenej smernice musí byť výpočet čistých nákladov vykonaný pre každý z podnikov určených na poskytovanie univerzálnej služby.

41 Keďže je navyše zistenie, že poskytovanie univerzálnej služby predstavuje nespravodlivé zaťaženie pre jeden alebo viacero z týchto podnikov, nevyhnutným predpokladom na to, aby členské štáty zaviedli mechanizmy náhrady nákladov znášaných týmto podnikom alebo týmito podnikmi, je dôležité určiť, čo treba rozumieť pod pojmom „nespravodlivé zaťaženie“, lebo v smernici 2002/22 nie je tento pojem definovaný.

42 Z odôvodnenia č. 21 smernice 2002/22 v tomto ohľade vyplýva, že zákonodarca Spoločenstva zamýšľal naviazať mechanizmy náhrady čistých nákladov, ktoré môžu podniku vzniknúť na základe poskytovania univerzálnej služby, s existenciou nadmerného zaťaženia pre tento podnik. Zákonodarca Spoločenstva, ktorý sa domnieval, že čisté náklady na univerzálnu službu nepredstavujú nevyhnutne nadmerné zaťaženie pre všetky dotknuté podniky, chcel v tejto súvislosti vylúčiť, aby akékoľvek

čisté náklady na univerzálnu službu automaticky viedli k vzniku práva na náhradu. Za týchto podmienok je nespravodlivým zaťažením, ktorého existenciu musí národný regulačný orgán konštatovať pred poskytnutím akejkoľvek náhrady, zaťaženie, ktoré je pre každý z dotknutých podnikov nadmerné, pokiaľ ide o jeho schopnosť znášať ho s ohľadom na súhrn vlastností podniku, najmä na úroveň jeho vybavenia, jeho ekonomickú a finančnú situáciu, ako aj jeho podiel na trhu.

43 Je síce úlohou národného regulačného orgánu, aby všeobecne a neosobne stanovil kritériá umožňujúce určiť hranicu, pri ktorej prekročení možno s ohľadom na vlastnosti podniku uvedené v predchádzajúcom bode považovať zaťaženie za nadmerné, keďže smernica 2002/22 v tomto ohľade neobsahuje nijaké spresnenie, uvedený orgán však môže na účely uplatenia článku 13 tejto smernice konštatovať, že zaťaženie spojené s poskytovaním univerzálnej služby je nespravodlivé, len pod podmienkou, že vykoná konkrétne preskúmanie situácie každého dotknutého podniku z hľadiska týchto kritérií.

44 Pokiaľ národný regulačný orgán konštatuje, že jeden alebo viacero z podnikov určených za poskytovateľov univerzálnej služby znáša nespravodlivé zaťaženie a tento podnik alebo tieto podniky požiadajú o náhradu za toto zaťaženie, prináleží potom členskému štátu zaviesť mechanizmy potrebné na tento účel v súlade s článkom 13 ods. 1 písm. a) smernice 2002/22, z ktorého tiež vyplýva, že táto náhrada musí byť úmerná čistým nákladom, ktoré boli vypočítané podľa článku 12 uvedenej smernice.

45 Zo všetkého, čo bolo uvedené vyššie, vyplýva, že členské štáty nemôžu konštatovať, že poskytovanie univerzálnej služby skutočne predstavuje nespravodlivé zaťaženie, za ktoré možno poskytnúť náhradu, bez toho, aby predtým vypočítali čisté náklady, ktoré toto poskytovanie predstavuje pre každý z podnikov, ktorý má túto službu poskytovať, a posúdili, či tieto náklady predstavujú pre uvedený podnik nadmerné zaťaženie, lebo inak by porušili povinnosti vyplývajúce zo smernice 2002/22. Nemôžu tiež prijať systém náhrad, v rámci ktorého by náhrada nebola úmerná uvedeným čistým nákladom.

46 Z článku 74 zákona z 13. júna 2005, ako ho vyložil zákon z 25. apríla 2007, vyplýva, že belgický zákonodarca pri vyslovení svojho záveru, že poskytovanie sociálnej zložky univerzálnej služby predstavuje nespravodlivé zaťaženie, vychádzal z toho, že pokiaľ boli pri výpočte čistých nákladov na túto službu zohľadnené všetky nepriame výhody, vrátane nehmotných výhod, ktoré môžu z poskytovania tejto služby vyplynúť, „akýkoľvek deficit zistený na základe tohto výpočtu je… neprimeraným zaťažením". Z toho istého článku 74 vyplýva, že uvedený zákonodarca rozhodol, že ak sa ukáže, že množstvo zliav poskytnutých operátorom prevyšuje množstvo zliav, ktoré zodpovedá jeho podielu na celkovom obrate na trhu verejných telefónnych služieb, dostane tento operátor náhradu, ktorej výška sa určí v závislosti od tohto rozdielu.

47 Belgický zákonodarca takto v roku 2005 rozhodol o nespravodlivej povahe zaťaženia, ktoré predstavuje poskytovanie sociálnych taríf ako univerzálnej služby, na základe stanoviska Institutu z roku 2002 týkajúceho sa nákladov vynaložených tradičným operátorom – spoločnosťou Belgacom NV – a odhadov na rok 2003.

48 Ako vyplýva zo zistenia v bode 36 tohto rozsudku, nič nebráni tomu, aby sa národný regulačný orgán na základe vyššie uvedených údajov domnieval, aj keď právna úprava už odteraz zaväzuje všetkých telekomunikačných operátorov ponúkať sociálne tarify, že náklady na poskytovanie univerzálnej služby „môžu" predstavovať nespravodlivé zaťaženie v zmysle článku 12 smernice 2002/22.

49 Pravidlá určovania nespravodlivého zaťaženia, ktoré zakladá právo na náhradu, stanovené zákonom, o aký ide vo veci samej, však zrejme nie sú v súlade s požiadavkami uvedenými v článku 13 smernice 2002/22.

50 Po prvé totiž národný regulačný orgán, akým je vo veci samej belgický zákonodarca, tým, že sa domnieval, že akýkoľvek deficit zistený na základe výpočtu čistých nákladov predstavuje „neprimerané zaťaženie“, bez ďalšieho poskytuje právo na náhradu operátorom, ktorých čisté náklady vynaložené na plnenie záväzkov univerzálnej služby nepredstavujú nadmerné zaťaženie, zatiaľ čo z bodu 42 tohto rozsudku vyplýva, že deficit síce je zaťažením, nie je však nevyhnutne pre každého operátora nadmerným zaťažením.

51 Po druhé vyhodnotenie tejto nadmernosti zaťaženia spojeného s poskytovaním univerzálnej služby predpokladá konkrétne preskúmať čisté náklady, ktoré predstavuje toto poskytovanie pre každého dotknutého operátora, a zároveň súhrn vlastností tohto operátora, ako je úroveň jeho vybavenia, jeho ekonomická a finančná situácia, ako aj jeho podiel na trhu, ako vyplýva z bodov 40 a 42 tohto rozsudku. Z nijakej skutočnosti uvedenej v spise predloženom Súdnemu dvoru však nevyplýva, že by vnútroštátny zákonodarca v prejednávanej veci súhrn týchto vlastností zohľadnil, keď dospel k záveru, že poskytovanie univerzálnej služby predstavuje nespravodlivé zaťaženie.

52 Po tretie zákon, akým je zákon z 13. júna 2005, tým, že stanovuje povinnosť automaticky poskytnúť náhradu za akékoľvek náklady vynaložené z toho dôvodu, že množstvo zliav poskytnutých operátorom proporcionálne prekračuje jeho podiel na trhu, zavádza mechanizmus poskytovania náhrad, ktoré nie sú úmerné čistým nákladom na poskytovanie univerzálnej služby, ktoré majú byť vypočítané za podmienok pripomenutých v bode 40 tohto rozsudku.

53 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy treba na otázku vnútroštátneho súdu odpovedať, že:

— smernica 2002/22 sama osebe v zásade nebráni tomu, aby vnútroštátny zákonodarca vystupoval ako národný regulačný orgán v zmysle rámcovej smernice,

pokiaľ pri vykonávaní tejto funkcie spĺňa podmienky odbornosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanovené v uvedených smerniciach a pokiaľ rozhodnutia, ktoré pri výkone tejto funkcie prijíma, možno napadnúť účinnými opravnými prostriedkami na orgáne, ktorý je nezávislý od zúčastnených strán, čo musí overiť Grondwettelijk Hof,

— článok 12 smernice 2002/22 nebráni tomu, aby národný regulačný orgán všeobecným spôsobom a na základe výpočtu čistých nákladov poskytovateľa univerzálnej služby, ktorý bol predtým jediným poskytovateľom tejto služby, určil, že poskytovanie tejto služby môže pre podniky, ktoré sú teraz určené za poskytovateľov univerzálnej služby, predstavovať nespravodlivé zaťaženie, a

— článok 13 smernice 2002/22 bráni tomu, aby uvedený orgán rovnakým spôsobom a na základe rovnakého výpočtu konštatoval, že tieto podniky v dôsledku poskytovania tejto služby skutočne znášajú nespravodlivé zaťaženie, bez toho, aby konkrétne preskúmal situáciu každého z nich.

O trovách

54 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

1. **Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby) sama osebe v zásade nebráni tomu, aby vnútroštátny zákonodarca vystupoval ako národný regulačný orgán v zmysle smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica), pokiaľ pri vykonávaní tejto funkcie spĺňa podmienky odbornosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanovené v uvedených smerniciach a pokiaľ rozhodnutia, ktoré pri výkone tejto funkcie prijíma, možno napadnúť účinnými opravnými prostriedkami na orgáne, ktorý je nezávislý od zúčastnených strán, čo musí overiť Grondwettelijk Hof.**

2. **Článok 12 smernice 2002/22 nebráni tomu, aby národný regulačný orgán všeobecným spôsobom a na základe výpočtu čistých nákladov poskytovateľa univerzálnej služby, ktorý bol predtým jediným poskytovateľom tejto služby, určil, že poskytovanie tejto služby môže pre podniky, ktoré sú teraz určené za poskytovateľov univerzálnej služby, predstavovať nespravodlivé zaťaženie.**

3. **Článok 13 smernice 2002/22 bráni tomu, aby uvedený orgán rovnakým spôsobom a na základe rovnakého výpočtu konštatoval, že tieto podniky v dôsledku poskytovania tejto služby skutočne znášajú nespravodlivé zaťaženie bez toho, aby konkrétne preskúmal situáciu každého z nich.**

Podpisy