SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 6. oktobra 2010*

V zadevi C-389/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Grondwettelijk Hof (Belgija) z odločbo z dne 1. septembra 2008, ki je prispela na Sodišče 8. septembra 2008, v postopku

Base NV in drugi

proti

Ministerraad,

ob udeležbi

Belgacom NV,

* Jezik postopka: nizozemščina.

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot (poročevalec), predsednik senata, C. Toader, sodnica, K. Schiemann, P. Kūris in L. Bay Larsen, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. marca 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Base NV in druge D. Arts in T. De Cordier, odvetnika,

– za Belgacom NV F. Vandendriessche in H. Viaene, odvetnika,

– za belgijsko vlado M. Jacobs, zastopnica, skupaj s S. Depré, odvetnikom,

– za Evropsko komisijo H. van Vliet in A. Nijenhuis, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 22. junija 2010

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 12 Direktive 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah) (UL L 108, str. 51).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru preučevanja ničnostne tožbe, ki jo je vložila družba Base NV in drugi (v nadaljevanju: Base in drugi) in ki se nanaša na člene 173(3) in (4), 200, 202 in 203 zakona z dne 25. aprila 2007 o različnih določbah (IV) (*Moniteur belge* z dne 8. maja 2007, str. 25103, v nadaljevanju: zakon z dne 25. aprila 2007), s katerim je bil spremenjen zakon o elektronskih komunikacijah z dne 13. junija 2005 (*Moniteur belge* z dne 20. junija 2005, str. 28070, v nadaljevanju: zakon z dne 13. junija 2005), v katerem so bili med drugim navedeni pogoji, pod katerimi se določi odškodnina za tako imenovano „neupravičeno“ breme, ki ga nosijo ponudniki javne telefonske storitve zaradi obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve.

Pravni okvir

Pravo Unije

Okvirna direktiva

3 V uvodni izjavi 11 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL L 108, str. 33, v nadaljevanju: okvirna direktiva) je navedeno:

„V skladu z načelom ločevanja regulativnih in obratovalnih funkcij naj države članice zajamčijo neodvisnost nacionalnega regulativnega organa ali organov, da bi zagotovile nepristranskost njihovih sklepov. Ta zahteva po neodvisnosti ne posega v institucionalno avtonomijo in ustavne obveznosti držav članic niti v načelo nevtralnosti v zvezi s predpisi v državah članicah o ureditvi lastninskopravnih razmerij iz člena 295 [ES]. Nacionalni regulativni organi naj imajo pri izvajanju svojih nalog na voljo vse potrebne vire glede zaposlovanja, strokovnega znanja in izkušenj ter finančnih sredstev."

4 Člen 2(g) okvirne direktive opredeljuje „nacionalni regulativni organ" kot „organ ali organe, ki jih država članica zadolži za opravljanje katerekoli regulativne naloge, dodeljene v tej direktivi in v posebnih direktivah".

5 Člen 3 okvirne direktive z naslovom „Nacionalni regulativni organi“ določa:

„1. Države članice poskrbijo, da vsako nalogo, dodeljeno nacionalnim regulativnim organom s to direktivo ali posebnimi direktivami, prevzame pristojni organ.

2. Države članice zajamčijo neodvisnost nacionalnih regulativnih organov tako, da zagotovijo njihovo pravno ločenost in funkcijsko neodvisnost od vseh organizacij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja, opremo ali storitve. Države članice, ki ohranijo lastništvo ali nadzor nad podjetji, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve, zagotovijo dejansko strukturno ločitev regulativne funkcije od dejavnosti, povezanih z lastništvom ali nadzorom.

3. Države članice zagotovijo, da nacionalni regulativni organi izvajajo svoja pooblastila nepristransko in pregledno.

[…]“

6 Člen 4(1) okvirne direktive določa:

„Države članice poskrbijo, da so na nacionalni ravni na voljo učinkoviti mehanizmi, po katerih ima vsak uporabnik ali podjetje, ki zagotavlja elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve ter je prizadet z odločbo nacionalnega regulativnega organa,

pravico do pritožbe zoper odločbo pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank. Ta organ, ki je lahko sodišče, mora imeti ustrezno strokovno znanje in izkušnje, da lahko izpolni svoje naloge. Države članice zagotovijo, da se vsebina same zadeve primerno upošteva in da je na voljo učinkovit pritožbeni mehanizem. Do končanja vsakega takega pritožbenega postopka velja odločba nacionalnega regulativnega organa, razen če pritožbeni organ ne odloči drugače."

Direktiva 2002/22

7 V uvodni izjavi 4 Direktive 2002/22 je navedeno, da lahko „[z]agotavljanje univerzalne storitve (to pomeni zagotavljanje opredeljenega minimalnega nabora storitev za vse končne uporabnike po dostopni ceni) […] vključuje zagotavljanje nekaterih storitev za nekatere končne uporabnike po cenah, ki odstopajo od tistih, ki izhajajo iz normalnih tržnih pogojev. Vendar ni nujno, da plačilo nadomestil podjetjem, ki so določena za zagotavljanje takih storitev v takih okoliščinah, povzroča izkrivljanje konkurence, če ta podjetja prejmejo nadomestilo za nastale specifične neto stroške in če se breme neto stroškov povrne na konkurenčno nevtralen način".

8 Člen 3 Direktive 2002/22 z naslovom „Razpoložljivost univerzalne storitve" določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so storitve iz tega poglavja na voljo z določeno kakovostjo vsem končnim uporabnikom na njihovem ozemlju, ne glede na zemljepisno lokacijo in ob upoštevanju posebnih nacionalnih pogojev po dostopni ceni.

2. Države članice določijo najučinkovitejši in najprimernejši pristop za zagotovitev izvedbe univerzalne storitve, pri čemer upoštevajo načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije in sorazmernosti. Poskušati morajo minimizirati izkrivljanje trga, še zlasti zagotavljanje storitev po cenah ali pod drugimi določili in pogoji, ki odstopajo od normalnih komercialnih pogojev, pri čemer pa varujejo javne interese."

9 Člen 8 Direktive 2002/22 z naslovom „Določitev podjetij" določa:

„1. Države članice lahko določijo eno ali več podjetij za zagotavljanje izvajanja univerzalne storitve […]

2. Kadar države članice določijo podjetja za opravljanje obveznosti zagotavljanja univerzalnih storitev na delu nacionalnega ozemlja ali na celotnem nacionalnem ozemlju, to storijo z učinkovitim, objektivnim, transparentnim in nediskriminacijskim mehanizmom določitve, pri čemer nobeno podjetje vnaprej ni izključeno iz določitve. Take metode določitve zagotavljajo, da se univerzalna storitev opravi na stroškovno učinkovit način in se lahko uporabijo kot sredstvo za določitev neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve v skladu s členom 12."

10 Člen 9 Direktive 2002/22 z naslovom „Dostopnost tarif" določa:

„1. Nacionalni regulativni organi spremljajo razvoj in višino maloprodajnih tarif storitev, ki so določene v členih 4, 5, 6 in 7 kot storitve v okviru obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve in jih zagotavljajo določena podjetja, zlasti glede na porabniške cene in prihodke v državi.

2. Države članice lahko z vidika nacionalnih pogojev zahtevajo, da določena podjetja zagotovijo potrošnikom tarifne opcije ali pakete, ki se razlikujejo od tistih, ki so zagotovljeni pod normalnimi komercialnimi pogoji, zlasti, da se zagotovi tudi osebam z nižjimi prihodki ali s posebnimi socialnimi potrebami dostop do ali uporaba javno dostopne telefonske storitve.

[…]“

11 Člen 12 Direktive 2002/22 z naslovom „Obračun stroškov za obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve“ v prvem odstavku določa:

„1. Kadar nacionalni regulativni organi menijo, da lahko zagotavljanje univerzalne storitve, kot je določeno v členih 3 do 10, pomeni neupravičeno breme za podjetja, določena za zagotavljanje univerzalne storitve, izračunajo neto stroške za zagotavljanje te storitve.

Za ta namen nacionalni regulativni organi:

a) izračunajo neto stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve v skladu z Delom A Priloge IV, pri čemer upoštevajo vsako tržno korist, ki jo pridobi podjetje, določeno za zagotavljanje univerzalne storitve; ali

b) uporabijo neto stroške zagotavljanja univerzalne storitve, določene z mehanizmom določanja v skladu s členom 8(2).“

12 Člen 13 Direktive 2002/22 z naslovom „Financiranje obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve“ določa:

„1. Kadar nacionalni regulativni organi na podlagi izračuna neto stroškov iz člena 12 ugotovijo, da je podjetje neupravičeno obremenjeno, države članice na zahtevo določenega podjetja odločijo:

a) da bodo uvedle mehanizem za povračilo izračunanih neto stroškov podjetju iz javnih sredstev pod transparentnimi pogoji; in/ali

b) da bodo razdelile neto stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve med ponudnike elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev.

[…]“

13 V Prilogi IV, del A, k Direktivi 2002/22 je opisano, kako je treba izračunati neto stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, in sicer:

„[…]

Nacionalni regulativni organi morajo preučiti vsa sredstva za zagotovitev ustreznih spodbud za podjetja (določenih ali nedoločenih), da bi zagotovili stroškovno učinkovitost obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve. Pri izračunavanju je treba neto stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve izračunati kot razliko med neto stroški določenega podjetja za obratovanje z obveznostmi zagotavljanja univerzalne storitve in neto stroški za obratovanje brez obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve. To velja ne glede na to, ali je omrežje v določeni državi članici razvito v celoti ali pa se še razvija in širi. Ustrezno je treba upoštevati pravilno ocenitev stroškov, ki bi se jim vsako določeno podjetje izognilo, če ne bi bilo obveznosti zagotavljanja

univerzalne storitve. Pri izračunu neto stroškov naj se ocenijo koristi za operaterja univerzalne storitve, vključno z nematerialnimi koristmi.

[…]“

Nacionalna ureditev

14 Člen 74 zakona z dne 13. junija 2005, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 25. aprila 2007, določa:

„Socialni vidik univerzalne storitve pomeni, da mora vsak ponudnik javnih telefonskih storitev določenim kategorijam upravičencev ponuditi posebne tarifne pogoje.

Kategorije upravičencev in tarifni pogoji iz prvega odstavka ter postopki za pridobitev teh tarifnih pogojev so opredeljeni v prilogi.

[Belgijski] inštitut [za poštne storitve in telekomunikacije, v nadaljevanju: inštitut] vsako leto posreduje ministru poročilo o relativnih deležih operaterjev v skupnem številu socialnih naročnikov glede na njihov tržni delež na podlagi prometa na trgu javne telefonije.

Ustanovi se sklad za univerzalne storitve na področju socialnih tarif, iz katerega se izplača nadomestilo ponudnikom socialnih tarif, ki so v ta namen vložili zahtevo pri inštitutu. Ta sklad je pravna oseba, upravlja pa ga inštitut.

Kralj z odlokom, o katerem je razpravljal svet ministrov, po pridobitvi mnenja inštituta določi način delovanja tega mehanizma.

Če se izkaže, da je število znižanih tarif, ki jih je odobril operater, nižje od števila znižanih tarif, ki ustreza njegovemu celotnemu prometu na trgu javne telefonije, mora ta operater izravnati to razliko.

Če se izkaže, da je število znižanih tarif, ki jih je odobril operater, višje od števila znižanih tarif, ki ustreza njegovemu celotnemu prometu na trgu javne telefonije, ta operater dobi nadomestilo v znesku, enakemu tej razliki.

Nadomestila iz prejšnjih odstavkov zapadejo v plačilo takoj. Dejansko nadomestilo, ki naj bi bilo izplačano iz sklada, bo izplačano takoj, ko bo ta sklad začel delovati in najpozneje v letu, ki sledi letu, v katerem začne veljati ta člen.

Inštitut izračuna po metodologiji, opredeljeni v prilogi, neto stroške, nastale zaradi socialnih tarif, za vsakega operaterja, ki je pri tem inštitutu vložil tako zahtevo.

Inštitut lahko določi podrobna pravila za izračun stroškov in nadomestil v mejah, določenih s tem zakonom in njegovo prilogo."

15 Člen 45a priloge k zakonu z dne 13. junija 2005, ki je bil vstavljen s členom 200 zakona z dne 25. aprila 2007, določa metodologijo, ki jo je treba uporabiti za izračun neto stroškov, nastalih zaradi socialnih tarif. Člen 45a določa:

„Neto stroški, nastali zaradi socialnih tarif univerzalne storitve, so razlika med prihodki, ki bi jih ustvaril ponudnik socialnih tarif v normalnih komercialnih pogojih, in prihodki, ki jih ustvari po znižanjih, predvidenih s tem zakonom v korist upravičenca do socialne tarife.

V prvih petih letih od začetka veljavnosti tega zakona se nadomestilo, ki ga prvotni ponudnik socialnih tarif po potrebi prejme, zmanjša za odstotek, ki ga določi inštitut.

Odstotek iz prejšnjega odstavka se določi na podlagi posredne koristi. Inštitut se opre na izračune, ki jih je že izvedel pri določanju neto stroškov prvotnega ponudnika socialnih tarif."

16 Člen 202 zakona z dne 25. aprila 2007 določa:

„Besedilo člena 74, zadnji odstavek, zakona z dne 13. junija 2005 […] ‚Nadomestila iz prejšnjih odstavkov zapadejo v plačilo takoj' je treba razlagati tako:

Ob pripravi zakona z dne 13. junija 2005 […] je zakonodajalec kot nacionalni regulativni organ ob upoštevanju pogojev, določenih v Direktivi [2002/22], in po tem, ko je prvotni ponudnik univerzalnih storitev vložil zahtevo v zvezi s tem, ter po tem, ko je inštitut določil neto stroške univerzalnih storitev, presojal nerazumnost tega bremena. V zvezi s tem je zakonodajalec – kot je poleg tega ugotovil državni svet – presodil, da če se upošteva vse posredne koristi, vključno z nematerialnimi koristmi, ki jih ta storitev lahko ustvari, je namreč vsak primanjkljaj, ki se izkaže na podlagi tega izračuna, nerazumno breme."

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

17 Base in drugi so podjetja, dejavna na področju telekomunikacij, ki lahko nudijo univerzalno storitev na področju telekomunikacij.

18 6. novembra 2007 so vložila tožbo pri Grondwettelijk Hof (ustavno sodišče), s katero so predlagala razglasitev ničnosti členov 173(3) in (4), 200, 202 in 203 zakona z dne 25. aprila 2007. Trdila so, da so te določbe, ki vsebujejo pravila za presojo neupravičenosti bremena, ki je posledica obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, zlasti ponujanje socialnih tarif, v nasprotju z ustavnim načelom prepovedi diskriminacije.

Te zakonodajne določbe naj bi namreč družbo Belgacom NV, ki je edina ponujala univerzalno storitev pred začetkom veljavnosti zakona z dne 13. junija 2005, postavile v ugodnejši položaj kot družbo Base in druge, saj naj bi zakonodajalec načelno štel, da pomeni ponujanje univerzalne storitve za družbo Belgacom NV „neupravičeno breme“, medtem ko naj bi se zanje obstoj takega bremena ugotavljal, v bodoče pa bi ga lahko ponovno preverjal inštitut. Trdile so še, da se je zakonodajalec za določitev neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve pri družbi Belgacom NV oprl na računovodske podatke iz leta 2001, medtem ko naj bi se inštitut pri tožečih strankah oprl na aktualne podatke.

19 Ker je Grondwettelijk Hof menilo, da potrebuje razlago člena 12 Direktive 2002/22, da bi lahko odločilo o tožbi, ki jo obravnava, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali se lahko člen 12 Direktive 2002/22 […] razlaga tako, da pristojnemu zakonodajalcu neke države članice v vlogi nacionalnega regulativnega organa dovoljuje, da na splošno in na podlagi izračuna neto stroškov ponudnika univerzalne storitve, ki je bil prej edini ponudnik [te storitve], ugotovi, da zagotavljanje univerzalne storitve lahko pomeni neupravičeno breme za podjetja, določena za zagotavljanje univerzalne storitve?“

Vprašanje za predhodno odločanje

20 Najprej je treba ugotoviti, da postavljeno vprašanje zajema dva vidika. Po eni strani se nanaša na to, ali člen 12 Direktive 2002/22, ker nacionalnim regulativnim organom zaupa skrb za presojo, ali je lahko zagotavljanje univerzalne storitve neupravičeno breme za podjetja, določena s tem namenom, nasprotuje temu, da to presojo

formalno opravi nacionalni zakonodajalec. Po drugi strani pa se nanaša na to, ali ta člen 12 nasprotuje temu, da se ta presoja z vsebinskega vidika opravi na splošno za vsa podjetja in glede na neto stroške izključnega ponudnika univerzalne storitve, ki je bil prej edini ponudnik.

21 Sodišče mora oba vidika vprašanja preučiti ločeno.

Ukrepanje nacionalnega zakonodajalca kot nacionalnega regulativnega organa

22 Člen 2(g) okvirne direktive opredeljuje nacionalni regulativni organ kot organ ali organe, ki jih država članica zadolži za opravljanje katerekoli regulativne naloge, dodeljene v tej direktivi in v posebnih direktivah. Ta opredelitev se uporablja za namene Direktive 2002/22 na podlagi njenega člena 2, prvi odstavek; ta direktiva je ena od posebnih direktiv, omenjenih v členu 2(g) okvirne direktive.

23 Niti okvirna direktiva niti Direktiva 2002/22 ne določata organov držav članic, ki bi jim te morale zaupati regulativne naloge, dodeljene nacionalnemu regulativnemu organu.

24 V zvezi s tem je treba spomniti, da je iz člena 249 ES razvidno, da morajo države članice pri prenosu direktive zagotoviti njen polni učinek, pri čemer imajo na voljo široko diskrecijsko pravico glede izbire metod (glej zlasti sodbo z dne 9. novembra 2006 v zadevi Komisija proti Irski, C-216/05, ZOdl., str. I-10787, točka 26).

25 Spomniti je tudi treba, da svoboda izbire načina in sredstev za zagotovitev izvajanja direktive ne vpliva na obveznost vsake države članice, na katero je direktiva naslovljena, da sprejme vse ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev polnega učinka zadevne direktive v skladu z njenim ciljem (glej zlasti sodbo z dne 15. aprila 2008 v zadevi Impact, C-268/06, ZOdl., str. I-2483, točka 40).

26 Čeprav imajo države članice v teh okoliščinah na tem področju institucionalno avtonomijo pri organizaciji in strukturiranju svojih regulativnih organov v smislu člena 2(g) okvirne direktive, pa se lahko ta avtonomija izvaja le ob upoštevanju ciljev in obveznosti, ki jih določa ta direktiva (sodba z dne 6. marca 2008 v zadevi Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, ZOdl., str. I-1265, točka 24).

27 Tako naj država članica ne bi dodelila nacionalnemu zakonodajalcu nalog, ki pripadajo nacionalnim regulativnim organom na podlagi okvirne direktive in Direktive 2002/22, razen če zakonodajni organ pri izvajanju svojih nalog izpolnjuje pogoje glede organizacije in delovanja, ki jih za te organe določata navedeni direktivi.

28 V zvezi s tem je iz uvodne izjave 11 okvirne direktive razvidno, da morajo države članice v skladu z načelom ločevanja regulativnih in obratovalnih funkcij zajamčiti neodvisnost nacionalnega regulativnega organa ali organov, da bi zagotovile nepristranskost

sklepov teh organov in da bi ti pri izvajanju svojih nalog imeli na voljo vse potrebne vire glede zaposlovanja, strokovnega znanja in izkušenj ter finančnih sredstev.

29 Tako morajo države članice v skladu s členom 3 okvirne direktive zlasti zagotoviti, da vsako nalogo, dodeljeno nacionalnim regulativnim organom, prevzame pristojni organ, zajamčiti neodvisnost teh organov tako, da zagotovijo njihovo pravno ločenost in funkcijsko neodvisnost od vseh organizacij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja, opremo ali storitve, ter zagotoviti, da ti organi izvajajo svoja pooblastila nepristransko in pregledno. Poleg tega mora biti mogoče zoper odločbe teh organov v skladu s členom 4 te direktive vložiti učinkovito pravno sredstvo pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank.

30 Zato je treba ugotoviti, da Direktiva 2002/22 načelno ne nasprotuje temu, da nacionalni zakonodajalec ukrepa kot nacionalni regulativni organ v smislu okvirne direktive, če pri izvajanju te funkcije izpolnjuje pogoje glede strokovnega znanja, neodvisnosti, nepristranskosti in preglednosti, določene v navedenih direktivah, in če so lahko odločbe, ki jih v okviru te funkcije sprejme, predmet učinkovitega pravnega sredstva pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank.

31 Grondwettelijk Hof mora preveriti, ali je mogoče belgijskega zakonodajalca, kadar posreduje na področju storitev elektronskih telekomunikacij kot nacionalni regulativni organ, obravnavati kot nacionalni regulativni organ, ki izpolnjuje vse pogoje, določene z okvirno direktivo in Direktivo 2002/22.

Pravila, ki jih nacionalni regulativni organ uporabi pri presoji neupravičenosti bremena, ki je lahko posledica ponujanja univerzalne storitve

32 Spomniti je treba, da je namen Direktive 2002/22 ustvariti usklajen regulativni okvir, ki v sektorju elektronskih komunikacij zagotavlja izvajanje univerzalne storitve, to pomeni, da zagotavlja določen minimalni nabor storitev za vse končne uporabnike po dostopni ceni. V skladu s členom 1(1) te direktive je eden od njenih ciljev v celotni Evropski skupnosti zagotoviti razpoložljivost zelo kakovostnih javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro (sodba z dne 19. junija 2008 v zadevi Komisija proti Franciji, C-220/07, ZOdl., str. I-95, točka 28).

33 Na podlagi člena 3(2) navedene direktive države članice določijo najučinkovitejši in najprimernejši pristop za zagotovitev izvedbe univerzalne storitve, pri čemer upoštevajo načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije in sorazmernosti, poskušati morajo minimizirati izkrivljanje trga ter pri tem varovati javne interese (zgoraj navedena sodba Komisija proti Franciji, točka 29).

34 Kot je navedeno v uvodni izjavi 4 Direktive 2002/22, lahko zagotavljanje univerzalne storitve vključuje zagotavljanje nekaterih storitev za nekatere končne uporabnike po cenah, ki odstopajo od tistih, ki izhajajo iz normalnih tržnih pogojev. Zato je zakonodajalec Skupnosti predvidel, kot izhaja iz uvodne izjave 18 iste direktive, da bi morale države članice po potrebi vzpostaviti mehanizme za financiranje neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, če se pokaže, da se lahko te obveznosti zagotovijo samo z izgubo ali z neto stroški, ki presegajo normalne komercialne standarde.

35 Tako morajo nacionalni regulativni organi v skladu s členom 12(1), prvi pododstavek, Direktive 2002/22, če menijo, da lahko zagotavljanje univerzalne storitve, kot je določeno v členih od 3 do 10 te direktive, pomeni neupravičeno breme za podjetja, določena za zagotavljanje univerzalne storitve, izračunati neto stroške tega zagotavljanja.

36 Ugotoviti je treba, da čeprav določbe drugega pododstavka člena 12(1) ter Priloga IV k Direktivi 2002/22 določajo pravila, v skladu s katerimi je treba izračunati neto stroške zagotavljanja univerzalne storitve, če nacionalni regulativni organi menijo, da lahko to pomeni neupravičeno breme, pa niti iz člena 12(1) niti iz nobene druge določbe te direktive ne izhaja, da je zakonodajalec Skupnosti nameraval sam določiti pogoje, pod katerimi morajo ti organi predhodno šteti, da lahko to zagotavljanje pomeni tako neupravičeno breme.

37 Nasprotno, iz določb člena 13 Direktive 2002/22 je razvidno, da lahko nacionalni regulativni organi zgolj na podlagi izračuna neto stroškov zagotavljanja univerzalne storitve iz člena 12 ugotovijo, da je podjetje, določeno za zagotavljanje univerzalne storitve, dejansko neupravičeno obremenjeno in da morajo torej države članice na zahtevo tega podjetja odločiti, da bodo sprejele pravila za povračilo teh stroškov.

38 Glede na te ugotovitve je treba spomniti, da čeprav je predložitveno sodišče svoje vprašanje formalno omejilo na razlago člena 12 Direktive 2002/22, to Sodišča ne ovira pri tem, da predložitvenemu sodišču posreduje vse vidike razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji predložene zadeve, in sicer ne glede na to, ali se je nanje sklicevalo v predstavitvi svojega vprašanja ali ne (glej zlasti sodbo z dne 8. novembra

2007 v zadevi ING. AUER, C-251/06, ZOdl., str. I-9689, točka 38 in navedena sodna praksa).

39 Zato je treba glede na razprave pred Grondwettelijk Hof v okviru tožbe, o kateri odloča, preučiti, ali člen 13 Direktive 2002/22 nasprotuje pravilom, na podlagi katerih je nacionalni zakonodajalec, kot je belgijski, v vlogi nacionalnega regulativnega organa ugotovil, da zagotavljanje univerzalne storitve pomeni neupravičeno breme.

40 Zato je treba poudariti, da je treba v skladu z določbami člena 12(1), drugi pododstavek, točka (a), Direktive 2002/22 ter Priloge IV k tej direktivi neto stroške izračunati za vsako podjetje, določeno za zagotavljanje univerzalne storitve.

41 Ker je ugotovitev, da zagotavljanje univerzalne storitve pomeni neupravičeno breme za eno ali več teh podjetij, nujni pogoj za to, da države članice uvedejo mehanizme povračil stroškov, ki jih ima to podjetje oziroma podjetja, je poleg tega treba določiti, kako je treba razumeti „neupravičeno breme“, saj Direktiva 2002/22 tega pojma ne opredeljuje.

42 V zvezi s tem je iz uvodne izjave 21 Direktive 2002/22 razvidno, da je zakonodajalec Skupnosti želel mehanizme za povračilo neto stroškov, ki jih lahko zagotavljanje univerzalne storitve povzroči podjetju, povezati z obstojem neupravičenega bremena, ki ga ima to podjetje. Pri tem je želel preprečiti, da bi bili vsakršni neto stroški zagotavljanja univerzalne storitve samodejna podlaga za nastanek pravice do nadomestila, saj je menil, da neto stroški univerzalne storitve ne pomenijo nujno neupravičenega

bremena za vsa zadevna podjetja. V tem smislu je neupravičeno breme, katerega obstoj mora nacionalni regulativni organ ugotoviti pred vsakim plačilom nadomestila, breme, ki je za vsako zadevno podjetje neupravičeno glede na njegovo zmožnost nositi tako breme in ob upoštevanju vseh njegovih značilnosti, zlasti obsega sredstev, ekonomskega in finančnega stanja ter tržnega deleža.

43 Čeprav mora nacionalni regulativni organ, če v zvezi s tem ni pojasnila v Direktivi 2002/22, na splošno in neosebno določiti merila, na podlagi katerih je mogoče določiti mejni prag, nad katerim je mogoče breme šteti za neupravičeno glede na značilnosti, omenjene v prejšnji točki, je dejstvo, da lahko ta organ ugotovi, da je breme zagotavljanja univerzalne storitve neupravičeno za namene uporabe člena 13 te direktive, le če glede na ta merila posamično preuči položaj vsakega zadevnega podjetja.

44 Če nacionalni regulativni organ ugotovi, da je eno ali več podjetij, določenih za zagotavljanje univerzalne storitve, neupravičeno obremenjenih in če to podjetje ali teh več podjetij zahteva nadomestilo, mora torej država članica vzpostaviti za to potrebne mehanizme v skladu s členom 13(1)(a) Direktive 2002/22, iz katerega je poleg tega razvidno, da mora biti to nadomestilo sorazmerno z neto stroški, kot so bili izračunani na podlagi člena 12 te direktive.

45 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da države članice ne morejo, ne da bi kršile obveznosti iz Direktive 2002/22, ugotoviti, da zagotavljanje univerzalne storitve dejansko pomeni neupravičeno breme, za katero je mogoče zahtevati nadomestilo, ne da bi izračunale neto stroške, ki jih ima vsako podjetje, ki ima obveznost zagotavljati to storitev, in ne da bi presodile, ali ta strošek pomeni čezmerno breme za to podjetje. Tudi ureditve nadomestil, v katerem ta ne bi bila sorazmerna s temi neto stroški, ne morejo uvesti.

46 Iz člena 74 zakona z dne 13. junija 2005, kakor ga razlaga zakon z dne 25. aprila 2007, je razvidno, da je belgijski zakonodajalec pri ugotovitvi, da pomeni zagotavljanje socialnega vidika univerzalne storitve neupravičeno breme, menil, da če se pri izračunu neto stroškov te storitve upoštevajo vse posredne koristi, vključno z nematerialnimi koristmi, ki jih ta storitev lahko ustvari, „je vsak primanjkljaj, ki se izkaže na podlagi tega izračuna, […] nerazumno breme“. Iz tega člena je tudi razvidno, da je ta zakonodajalec odločil, da če se izkaže, da je število znižanih tarif, ki jih je odobril operater, višje od števila znižanih tarif, ki ustrezajo njegovemu celotnemu prometu na trgu javne telefonije, ta operater prejme nadomestilo v znesku te razlike.

47 Belgijski zakonodajalec se je leta 2005 pri odločitvi o neupravičenosti bremena, ki ga pomeni zagotavljanje socialnih tarif v okviru univerzalne storitve, oprl na mnenje inštituta iz leta 2002 v zvezi s stroški, ki jih je imel prvotni ponudnik – Belgacom NV, na podlagi ocen za leto 2003.

48 Kot izhaja iz ugotovitve iz točke 36 te sodbe, nič ne nasprotuje temu, da nacionalni regulativni organ, čeprav zakonodaja v bodoče zavezuje vse operaterje telekomunikacij, da ponudijo socialne tarife, na podlagi omenjenih podatkov presodi, da „lahko“ stroški zagotavljanja univerzalne storitve pomenijo neupravičeno breme v smislu člena 12 Direktive 2002/22.

49 Vendar pravila za določitev neupravičenega bremena kot podlaga za nastanek pravice do nadomestila in ki jih določa zakon, kakršen je obravnavani v postopku v glavni stvari, niso skladna z zahtevami iz člena 13 Direktive 2002/22.

50 Prvič, nacionalni regulativni organ, v okviru zadeve v postopku v glavni stvari je to belgijski zakonodajalec, namreč najprej prizna pravico do nadomestila ponudnikom, za katere neto stroški, ki jih imajo zaradi obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, kljub temu ne predstavljajo neupravičenega bremena, medtem ko iz povedanega v točki 42 te sodbe izhaja, da čeprav je primanjkljaj breme, pa ni nujno neupravičeno breme za vsakega ponudnika.

51 Drugič, presoja te neupravičenosti bremena, ki je povezano z zagotavljanjem univerzalne storitve, predpostavlja hkrati posamično preučitev neto stroškov, ki jih povzroči to zagotavljanje vsakemu zadevnemu ponudniku, ter vseh značilnosti tega ponudnika, kot so obseg sredstev, ekonomski in finančni položaj ter tržni delež, kot izhaja iz točk 40 in 42 te sodbe. Vendar iz nobenega dokumenta v spisu, ki so bili predloženi Sodišču, ni razvidno, da bi moral nacionalni zakonodajalec v tej zadevi upoštevati vse te značilnosti, če je ugotovil, da zagotavljanje univerzalne storitve pomeni neupravičeno breme.

52 Tretjič, zakon, kot je zakon z dne 13. junija 2005, ki predvideva, da je treba za vsak strošek, ki nastane zato, ker število znižanih tarif, ki jih je odobril operater, sorazmerno presega njegov tržni delež, avtomatično plačati nadomestilo, uvaja mehanizem plačevanja nadomestil, ki nimajo zveze z neto stroški zagotavljanja univerzalne storitve, kakor bi morali biti izračunani v skladu s točko 40 te sodbe.

53 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti, da:

– Direktiva 2002/22 načelno ne nasprotuje temu, da nacionalni zakonodajalec ukrepa kot nacionalni regulativni organ v smislu okvirne direktive, če pri izvajanju te

funkcije izpolnjuje pogoje glede strokovnega znanja, neodvisnosti, nepristranskosti in preglednosti, določene v navedenih direktivah, in če so lahko odločbe, ki jih v okviru te funkcije sprejme, predmet učinkovitega pravnega sredstva pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank, kar pa mora preveriti Grondwettelijk Hof;

– člen 12 Direktive 2002/22 ne nasprotuje temu, da nacionalni regulativni organ na splošno in na podlagi izračuna neto stroškov ponudnika univerzalne storitve, ki je bil prej edini ponudnik te storitve, ugotovi, da zagotavljanje te storitve lahko pomeni neupravičeno breme za podjetja, določena za zagotavljanje univerzalne storitve, in

– člen 13 Direktive 2002/22 nasprotuje temu, da bi navedeni organ na enak način in na podlagi enakega izračuna ugotovil, da so ta podjetja dejansko neupravičeno obremenjena zaradi tega zagotavljanja, ne da bi posamično preučil položaj vsakega od teh podjetij.

Stroški

54 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Direktiva 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah) načelno ne nasprotuje temu, da nacionalni zakonodajalec ukrepa kot nacionalni regulativni organ v smislu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva), če pri izvajanju te funkcije izpolnjuje pogoje glede strokovnega znanja, neodvisnosti, nepristranskosti in preglednosti, določene v navedenih direktivah, in če so lahko odločbe, ki jih v okviru te funkcije sprejme, predmet učinkovitega pravnega sredstva pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank, kar pa mora preveriti Grondwettelijk Hof.**

2. **Člen 12 Direktive 2002/22 ne nasprotuje temu, da nacionalni regulativni organ na splošno in na podlagi izračuna neto stroškov ponudnika univerzalne storitve, ki je bil prej edini ponudnik te storitve, ugotovi, da zagotavljanje te storitve lahko pomeni neupravičeno breme za podjetja, določena za zagotavljanje univerzalne storitve.**

3. **Člen 13 Direktive 2002/22 nasprotuje temu, da bi navedeni organ na enak način in na podlagi enakega izračuna ugotovil, da so ta podjetja dejansko neupravičeno obremenjena zaradi tega zagotavljanja, ne da bi posamično preučil položaj vsakega od teh podjetij.**

Podpisi