HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

6 octombrie 2010 *

În cauza C-389/08,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Grondwettelijk Hof (Belgia), prin decizia din 1 septembrie 2008, primită de Curte la 8 septembrie 2008, în procedura

Base NV și alții

împotriva

Ministerraad,

În prezența:

Belgacom NV,

* Limba de procedură: olandeza.

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul J.-C. Bonichot (raportor), președinte de cameră, doamna C. Toader, domnii K. Schiemann, P. Kūris și L. Bay Larsen, judecători,

avocat general: domnul P. Cruz Villalón,
grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 17 martie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Base NV și alții, de D. Arts și de T. De Cordier, advocaten;

— pentru Belgacom NV, de F. Vandendriessche și de H. Viaene, advocaten;

— pentru guvernul belgian, de doamna M. Jacobs, în calitate de agent, asistată de S. Depré, advocaat,

— pentru Comisia Europeană, de domnii H. van Vliet și A. Nijenhuis, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 22 iunie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 12 din Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (Directiva privind serviciul universal) (JO L 108, p. 51, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 213).

2 Această cerere a fost prezentată în cadrul examinării unei acțiuni în anulare introduse de Base NV și alții (denumiți în continuare „Base și alții"), având ca obiect articolul 173 3° și 4° și articolele 200, 202 și 203 din Legea din 25 aprilie 2007 privind diferite dispoziții (IV) [loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *Moniteur belge* din 8 mai 2007, p. 25103, denumită în continuare „Legea din 25 aprilie 2007"], de modificare a Legii privind comunicațiile electronice (loi relative aux communications électroniques, *Moniteur belge* din 20 iunie 2005, p. 28070, denumită în continuare „Legea din 13 iunie 2005"), care prevede printre altele condițiile de stabilire a compensării îndatoririlor denumite „nejustificate" suportate ca urmare a obligațiilor de serviciu universal de către operatorii care oferă un serviciu de telefonie publică.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva-cadru

3 Potrivit considerentului (11) al Directivei 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) (JO L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195, denumită în continuare „directiva-cadru”):

„Conform principiului separării funcțiilor de reglementare și de operare, statele membre ar trebui să garanteze independența autorității sau autorităților naționale de reglementare în vederea asigurării imparțialității deciziilor acestora. Această cerință de independență nu aduce atingere autonomiei instituționale, nici obligațiilor constituționale ale statelor membre sau principiului neutralității prevăzut la articolul 295 din tratat, privind normele de reglementare a regimului proprietății care se aplică în statele membre. Autoritățile naționale de reglementare ar trebui să beneficieze de toate resursele necesare, în termeni de personal, competențe și mijloace financiare, pentru a-și duce la îndeplinire sarcinile.”

4 Articolul 2 litera (g) din directiva-cadru definește „autoritate[a] națională de reglementare” ca fiind „organismul sau organismele însărcinate de un stat membru cu oricare din sarcinile de reglementare desemnate în prezenta directivă sau în directivele speciale”.

5 Potrivit articolului 3 din directiva-cadru, intitulat „Autoritățile naționale de reglementare”:

„(1) Statele membre se asigură că fiecare sarcină încredințată autorităților naționale de reglementare prin prezenta directivă și prin directivele speciale este îndeplinită de un organism competent.

(2) Statele membre garantează independența autorităților naționale de reglementare, asigurându-se că acestea sunt distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de toate organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice. Statele membre care păstrează proprietatea sau controlul asupra unor întreprinderi care furnizează rețele și/sau servicii de comunicații electronice asigură separarea structurală efectivă a funcției de reglementare, pe de o parte, de activitățile legate de proprietate sau control, pe de altă parte.

(3) Statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare își exercită puterea în mod imparțial și transparent.

[…]”

6 Potrivit articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru:

„Statele membre se asigură că există, la nivel național, mecanisme eficiente prin care orice utilizator sau orice întreprindere care furnizează rețele și servicii de comunicații electronice și care este afectat de o decizie a unei autorități naționale de reglementare

are dreptul de a ataca decizia în fața unui organism independent de părțile implicate. Acest organism, care poate fi un tribunal, dispune de competențele necesare pentru a-și putea exercita funcțiile. Statele membre se asigură că elementele cazului sunt luate în considerare în mod corespunzător și că există un mecanism efectiv al căii de atac. În așteptarea deciziei într-o astfel de acțiune, decizia autorității naționale de reglementare rămâne valabilă, cu excepția cazului în care organismul în fața căruia se exercită calea de atac decide altfel."

Directiva 2002/22

7 Considerentul (4) al Directivei 2002/22 prevede că „[g]arantarea unui serviciu universal (adică asigurarea unui set minim de servicii stabilite pentru toți utilizatorii finali la un preț acceptabil) poate implica furnizarea anumitor servicii către unii utilizatori finali la prețuri diferite de cele care rezultă din condițiile de piață normale. Cu toate acestea, compensarea întreprinderilor desemnate să furnizeze astfel de servicii în aceste condiții nu trebuie să aibă ca rezultat o denaturare a concurenței, cu condiția ca întreprinderile desemnate să fie compensate pentru costul net specific și ca acest cost net să fie recuperat printr-un mijloc neutru din punctul de vedere al concurenței".

8 Potrivit articolului 3 din Directiva 2002/22, intitulat „Disponibilitatea serviciilor universale":

„(1) Statele membre asigură disponibilitatea serviciilor prevăzute în acest capitol, la calitatea prevăzută, tuturor utilizatorilor finali de pe teritoriul lor, independent de amplasarea geografică și, luându-se în considerare condițiile naționale specifice, la un preț accesibil.

(2) Statele membre stabilesc abordarea cea mai eficientă și potrivită pentru a asigura punerea în aplicare a serviciului universal, respectând în același timp principiile obiectivității, transparenței, nediscriminării și proporționalității. Acestea încearcă să reducă la minimum perturbările de pe piață, în special furnizarea de servicii la prețuri sau condiții diferite de condițiile normale de exploatare comercială, apărând în același timp interesul public."

9 Articolul 8 din Directiva 2002/22, intitulat „Desemnarea întreprinderilor", prevede:

„(1) Statele membre pot desemna una sau mai multe întreprinderi pentru a garanta furnizarea de servicii universale […]

(2) Atunci când statele membre desemnează întreprinderi responsabile de servicii universale pe întreg teritoriul lor național sau pe o parte a sa, acestea folosesc un mecanism de desemnare eficace, obiectiv, transparent și nediscriminatoriu, care nu exclude *a priori* nicio întreprindere. Metodele de desemnare asigură furnizarea serviciilor universale în mod rentabil și pot fi folosite ca mijloc de determinare a costului net al obligațiilor de serviciu universal, în conformitate cu articolul 12."

10 Articolul 9 din Directiva 2002/22, intitulat „Accesibilitatea tarifelor", prevede:

„(1) Autoritățile naționale de reglementare monitorizează evoluția și nivelul tarifelor cu amănuntul pentru serviciile identificate la articolele 4, 5, 6 și 7 ca fiind sub incidența obligațiilor de serviciu universal și furnizate de întreprinderile desemnate, în special cu privire la prețurile și veniturile consumatorilor naționali.

(2) Statele membre pot cere, având în vedere condițiile naționale, ca întreprinderile desemnate să propună consumatorilor opțiuni sau pachete tarifare diferite de cele oferite în condițiile comerciale normale, în special pentru a garanta ca persoanelor cu venituri mici sau cu nevoi sociale speciale să nu le fie oprit accesul sau utilizarea serviciilor telefonice accesibile publicului.

[...]".

11 Articolul 12 din Directiva 2002/22, intitulat „Calculul costurilor obligațiilor de serviciu universal", prevede la alineatul (1):

„În cazul în care autoritățile naționale de reglementare consideră că furnizarea serviciului universal, în conformitate cu articolele 3 până la 10, poate reprezenta o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile desemnate să furnizeze servicii universale, acestea calculează costul net al furnizării lor.

În acest scop, autoritățile naționale de reglementare:

(a) calculează costul net al obligației de serviciu universal, luând în considerare eventualul avantaj comercial pe care îl are o întreprindere desemnată să furnizeze servicii universale, în conformitate cu anexa IV partea A, sau

(b) folosesc costul net al furnizării serviciilor universale stabilit printr-un mecanism de desemnare în conformitate cu articolul 8 alineatul (2)."

12 Potrivit articolului 13 din Directiva 2002/22, intitulat „Finanțarea obligațiilor de serviciu universal”:

„(1) În cazul în care, pe baza calculului costului net prevăzut la articolul 12, autoritățile naționale de reglementare constată că o întreprindere este supusă unei îndatoriri nejustificate, statele membre decid, la cererea unei întreprinderi desemnate:

(a) să introducă un mecanism de compensare a întreprinderii în cauză pentru costurile nete calculate în condiții de transparență și pornind de la fondurile publice și

(b) să repartizeze costul net al obligațiilor de serviciu universal între furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice.

[…]”

13 Partea A din anexa IV la Directiva 2002/22 descrie modul în care trebuie calculat costul obligațiilor de serviciu universal după cum urmează:

„[…]

Autoritățile naționale de reglementare iau în considerare toate mijloacele posibile de stimulare a operatorilor (desemnați sau nu) pentru îndeplinirea obligațiilor lor de serviciu universal într-un mod rentabil. Costul net corespunde diferenței dintre costul net suportat de o întreprindere desemnată atunci când aceasta furnizează un serviciu universal și atunci când nu îl furnizează. Această regulă se aplică fie că rețeaua este complet terminată într-un stat membru, fie că este în curs de a se realiza și de a se extinde. Trebuie să se acorde atenția cuvenită evaluării corecte a costurilor pe care întreprinderea desemnată le-ar fi evitat dacă ar fi putut alege să nu aibă obligații de

serviciu universal. Calculul costului net trebuie să evalueze avantajele, inclusiv cele intangibile, pentru operatorul de servicii universale.

[…]”

Reglementarea națională

14 Articolul 74 din Legea din 13 iunie 2005, astfel cum a fost modificată prin Legea din 25 aprilie 2007, are următorul conținut:

„Componenta socială a serviciului universal constă în acordarea, de către fiecare operator care oferă un serviciu public de telefonie consumatorilor, de condiții tarifare speciale anumitor categorii de beneficiari.

Categoriile de beneficiari și condițiile tarifare avute în vedere la primul paragraf, precum și procedurile care vizează obținerea respectivelor condiții tarifare sunt prevăzute în anexă.

Institutul [belgian al serviciilor poștale și al telecomunicațiilor (denumit în continuare «Institutul»)] transmite în fiecare an ministrului un raport privind cotele relative ale operatorilor din numărul total de abonați sociali în raport cu cotele lor de piață pe baza cifrei de afaceri pe piața telefoniei publice.

Se creează un fond pentru serviciul universal în materie de tarife sociale având ca obiect compensarea pierderilor prestatorilor de tarife sociale care au adresat o cerere în acest sens Institutului. Acest fond are personalitate juridică și este gestionat de Institut.

Regele stabilește, prin decret aprobat în cadrul Consiliului de Miniștri, după obținerea avizului Institutului, modalitățile de funcționare a acestui mecanism.

Dacă se dovedește că numărul reducerilor de tarif acordate de operator este inferior numărului reducerilor de tarif care corespund cotei sale din cifra de afaceri globală pe piața telefoniei publice, respectivul operator trebuie să compenseze această diferență.

Dacă se dovedește că numărul reducerilor de tarif acordate de operator este superior numărului reducerilor de tarif care corespund cotei sale din cifra de afaceri globală pe piața telefoniei publice, respectivul operator va primi o compensație în cuantum egal cu această diferență.

Compensațiile avute în vedere la paragrafele precedente sunt datorate imediat. Compensarea efectivă efectuată prin intermediul fondului va avea loc îndată ce acesta devine operațional și cel mai târziu în cursul anului următor intrării în vigoare a prezentului articol.

Institutul calculează, potrivit metodologiei definite în anexă, costul net al tarifelor sociale pentru fiecare operator care a adresat o cerere în acest sens Institutului.

Institutul poate stabili modalitățile de calcul al costurilor și al compensațiilor în limitele stabilite de prezenta lege și de anexa la aceasta."

15 Articolul 45bis din anexa la Legea din 13 iunie 2005, introdus prin articolul 200 din Legea din 25 aprilie 2007, definește metodologia care trebuie utilizată pentru calculul costului net al tarifelor sociale. Articolul 45bis menționat prevede:

„Costul net al tarifelor sociale ale serviciului universal corespunde diferenței dintre veniturile pe care prestatorul tarifelor sociale le-ar obține în condiții comerciale normale și cele pe care acesta le obține ca urmare a reducerilor prevăzute în prezenta lege în favoarea beneficiarului tarifului social.

În cursul primilor cinci ani de la intrarea în vigoare a legii, compensația pe care prestatorul istoric al tarifelor sociale o primește eventual este diminuată cu un procent stabilit de Institut.

Procentul la care se face referire în paragraful precedent este stabilit pe baza avantajului indirect. Institutul se va baza pe calculele pe care le-a făcut deja atunci când a stabilit costurile nete ale prestatorului istoric al tarifelor sociale."

16 Potrivit articolului 202 din Legea din 25 aprilie 2007:

„La articolul 74 ultimul paragraf din Legea din 13 iunie 2005 […], sintagma «Compensațiile avute în vedere la paragrafele precedente sunt datorate imediat» trebuie interpretată după cum urmează:

Cu ocazia pregătirii Legii din 13 iunie 2005 […], ținând seama de condițiile prevăzute de Directiva [2002/22] și ca urmare a unei cereri în acest sens din partea prestatorului istoric al serviciului universal, după stabilirea costului net al serviciului universal de către Institut, legiuitorul, în calitate de autoritate națională de reglementare, a efectuat o evaluare a caracterului nerezonabil al îndatoririi. În această privință, legiuitorul a considerat, după cum a constatat de altfel și Conseil d'État (Consiliul de Stat), că, în măsura în care se ține seama de întregul avantaj indirect, inclusiv de avantajul imaterial care poate fi generat de această prestație, orice situație deficitară pe care o evidențiază respectivul calcul este de fapt o îndatorire nerezonabilă."

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

17 Base și celelalte reclamante sunt întreprinderi care își desfășoară activitatea în sectorul telecomunicațiilor și care pot oferi serviciul universal în domeniul telecomunicațiilor.

18 Acestea au introdus, la 6 noiembrie 2007, o acțiune în fața Grondwettelijk Hof (Curtea Constituțională), prin care urmăreau să obțină anularea articolului 173 3° și 4° și a articolelor 200, 202 și 203 din Legea din 25 aprilie 2007. Reclamantele au susținut că respectivele dispoziții, care stabilesc regulile privind aprecierea caracterului nejustificat al îndatoririi ce rezultă din obligațiile de serviciu universal, în special din oferirea de tarife sociale, sunt contrare principiului constituțional al nediscriminării.

Aceste dispoziții legislative ar plasa astfel Belgacom NV, care era singura întreprindere ce oferea serviciul universal înainte de intrarea în vigoare a Legii din 13 iunie 2005, într-o situație avantajoasă în raport cu cea a Base și a celorlalte reclamante, întrucât legiuitorul ar fi considerat din principiu că oferirea de servicii universale constituia pentru Belgacom NV o „îndatorire nejustificată", în timp ce, pentru Base și pentru celelalte reclamante, existența unei asemenea îndatoriri ar fi constatată și ar putea face în viitor obiectul unei revizuiri de către Institut. Reclamantele au susținut în continuare că, pentru stabilirea costului net al obligației de serviciu universal ce revine Belgacom NV, legiuitorul s-ar fi bazat pe datele contabile din 2001, în timp ce, pentru reclamante, Institutul s-ar baza pe date actuale.

19 Considerând că interpretarea articolului 12 din Directiva 2002/22 era necesară pentru a-i permite să se pronunțe cu privire la acțiunea cu care a fost sesizată, Grondwettelijk Hof a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebarea preliminară:

„Articolul 12 din Directiva 2002/22 […] poate fi interpretat în sensul că permite legiuitorului competent dintr-un stat membru, care acționează în calitate de autoritate națională de reglementare, să constate, la modul general și pe baza calculului costului net al furnizorului serviciului universal care era anterior unicul furnizor [al acestui serviciu], că furnizarea serviciului universal poate reprezenta o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile desemnate să furnizeze serviciul universal?"

Cu privire la întrebarea preliminară

20 Cu titlu preliminar, trebuie să se constate că întrebarea adresată privește două aspecte. Pe de o parte, aceasta urmărește să se stabilească dacă articolul 12 din Directiva 2002/22, în măsura în care acordă autorităților naționale de reglementare sarcina de a aprecia dacă furnizarea serviciului universal poate reprezenta o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile desemnate în acest scop, se opune efectuării acestei aprecieri, pe plan formal, de către legiuitorul național. Pe de altă parte, aceasta

urmărește să se stabilească dacă articolul 12 menționat se opune efectuării acestei aprecieri, pe plan material, în mod general pentru toate întreprinderile și prin referire la costurile nete ale furnizorului exclusiv al serviciului universal care era anterior operatorul istoric.

21 Curtea trebuie să examineze separat aceste două aspecte ale întrebării.

În ceea ce privește intervenția legiuitorului național ca autoritate națională de reglementare

22 Articolul 2 litera (g) din directiva-cadru definește autoritatea națională de reglementare ca fiind organismul sau organismele însărcinate de un stat membru cu oricare dintre sarcinile de reglementare desemnate în această directivă sau în directivele speciale. Această definiție este, în temeiul articolului 2 primul paragraf din Directiva 2002/22, aplicabilă în sensul acestei din urmă directive, care constituie una dintre directivele speciale avute în vedere la articolul 2 litera (g) din directiva-cadru.

23 Nici directiva-cadru, nici Directiva 2002/22 nu desemnează organele statelor membre cărora acestea din urmă trebuie să le încredințeze sarcinile de reglementare atribuite autorității menționate.

24 În această privință, trebuie amintit că din articolul 249 CE rezultă că, în momentul transpunerii unei directive, statele membre au obligația să îi asigure efectul deplin, dispunând în același timp de o marjă de apreciere considerabilă în alegerea mijloacelor (a se vedea în special Hotărârea din 9 noiembrie 2006, Comisia/Irlanda, C-216/05, Rec., p. I-10787, punctul 26).

25 De asemenea, trebuie amintit că libertatea alegerii căilor și a mijloacelor destinate să asigure punerea în aplicare a unei directive nu afectează obligația fiecăruia dintre statele membre destinatare de a adopta toate măsurile necesare pentru a asigura efectul deplin al directivei vizate, conform obiectivului pe care aceasta îl urmărește (a se vedea în special Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact, C-268/06, Rep., p. I-2483, punctul 40).

26 Deși, în aceste condiții, statele membre beneficiază în această materie de o autonomie instituțională în organizarea și în structurarea propriilor autorități de reglementare în sensul articolului 2 litera (g) din directiva-cadru, această autonomie poate fi exercitată numai cu respectarea deplină a obiectivelor și a obligațiilor stabilite prin această directivă (Hotărârea din 6 martie 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, Rep., p. I-1265, punctul 24).

27 Astfel, un stat membru nu poate atribui legiuitorului național sarcinile ce revin autorităților naționale de reglementare în temeiul directivei-cadru și al Directivei 2002/22 decât dacă organul legislativ, în exercitarea acestor sarcini, îndeplinește condițiile de organizare și de funcționare impuse acestor autorități de directivele menționate.

28 În această privință, reiese din considerentul (11) al directivei-cadru că, în conformitate cu principiul separării funcțiilor de reglementare și de operare, statele membre ar trebui să garanteze independența autorității sau autorităților naționale de reglementare în vederea asigurării imparțialității deciziilor acestor autorități și să garanteze că

acestea beneficiază de toate resursele necesare, în termeni de personal, competențe și mijloace financiare, pentru a-și duce la îndeplinire sarcinile.

29 Astfel, potrivit articolului 3 din directiva-cadru, statele membre trebuie să asigure, printre altele, că fiecare sarcină încredințată autorităților naționale de reglementare este îndeplinită de un organism competent, să garanteze independența respectivelor autorități, asigurând că acestea sunt distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de toate organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice și să asigure că autoritățile menționate își exercită puterea în mod imparțial și transparent. În plus, conform articolului 4 din aceeași directivă, deciziile acestor autorități trebuie să poată face obiectul unor căi de atac eficiente în fața unui organism independent de părțile implicate.

30 Prin urmare, trebuie să se constate că Directiva 2002/22 în sine nu se opune în principiu intervenției legiuitorului național în calitate de autoritate națională de reglementare în sensul directivei-cadru în măsura în care, în exercitarea acestei funcții, acesta îndeplinește condițiile de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență prevăzute de directivele menționate și în măsura în care deciziile pe care acesta le adoptă în cadrul acestei funcții pot face obiectul unor căi de atac eficiente în fața unui organism independent de părțile implicate.

31 Este de competența Grondwettelijk Hof să verifice dacă legiuitorul belgian, atunci când intervine în domeniul serviciilor de comunicații electronice în calitate de autoritate națională de reglementare, poate fi considerat o autoritate națională de reglementare care îndeplinește toate condițiile prevăzute de directiva-cadru și de Directiva 2002/22.

În ceea ce privește modalitățile de apreciere de către autoritatea națională de reglementare a caracterului nejustificat al îndatoririi pe care o poate reprezenta furnizarea serviciului universal

32 Trebuie amintit că Directiva 2002/22 vizează crearea unui cadru de reglementare armonizat care să asigure, în sectorul comunicațiilor electronice, furnizarea de servicii universale, și anume, asigurarea unui set minim de servicii stabilite pentru toți utilizatorii finali la un preț acceptabil. Potrivit articolului 1 alineatul (1) din această directivă, unul dintre obiectivele acesteia este asigurarea de servicii de bună calitate accesibile publicului în toată Comunitatea Europeană, printr-o concurență și o ofertă efective (Hotărârea din 19 iunie 2008, Comisia/Franța, C-220/07, Rep., p. I-95, punctul 28).

33 În temeiul articolului 3 alineatul (2) din directiva menționată, statele membre stabilesc abordarea cea mai eficientă și mai potrivită pentru a asigura punerea în aplicare a serviciului universal, respectând în același timp principiile obiectivității, transparenței, nediscriminării și proporționalității, și încearcă să reducă la minimum perturbările de pe piață, apărând în același timp interesul public (Hotărârea Comisia/Franța, citată anterior, punctul 29).

34 Astfel cum prevede considerentul (4) al Directivei 2002/22, garantarea unui serviciu universal poate implica furnizarea anumitor servicii către unii utilizatori finali la prețuri diferite de cele care rezultă din condițiile de piață normale. Pentru acest motiv, legiuitorul comunitar a prevăzut, astfel cum reiese din considerentul (18) al aceleiași directive, că statele membre ar trebui, dacă este cazul, să stabilească mecanisme de finanțare a costului net al obligațiilor de serviciu universal în cazurile în care s-a demonstrat că respectivele obligații nu pot fi asumate decât cu pierdere sau la un cost net care depășește standardele comerciale normale.

35 Astfel, conform articolului 12 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2002/22, în cazul în care autoritățile naționale de reglementare consideră că furnizarea serviciului universal, în conformitate cu articolele 3-10 din această directivă, poate reprezenta o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile desemnate să furnizeze servicii universale, acestea trebuie să calculeze costul net al furnizării lor.

36 Trebuie să se constate că, deși prevederile celui de al doilea paragraf al articolului 12 alineatul (1), precum și cele ale anexei IV la Directiva 2002/22 stabilesc normele potrivit cărora trebuie calculat costul net al furnizării serviciului universal atunci când autoritățile naționale de reglementare au considerat că această furnizare poate reprezenta o îndatorire nejustificată, nu reiese nici din articolul 12 alineatul (1) menționat, nici dintr-o altă prevedere a acestei directive că legiuitorul comunitar ar fi intenționat să stabilească el însuși condițiile în care autoritățile menționate trebuie să considere, în prealabil, că respectiva furnizare poate reprezenta o astfel de îndatorire nejustificată.

37 În schimb, reiese din prevederile articolului 13 din Directiva 2002/22 că numai pe baza calculului costului net al furnizării serviciului universal, astfel cum este prevăzut la articolul 12 din aceasta, pot constata autoritățile naționale de reglementare că o întreprindere desemnată ca furnizor de servicii universale este într-adevăr supusă unei îndatoriri nejustificate și că, prin urmare, statele membre trebuie să decidă, la solicitarea acestei întreprinderi, să adopte modalități de compensare ca urmare a acestui cost.

38 Având în vedere aceste considerații, deși, pe plan formal, instanța de trimitere și-a limitat întrebarea la interpretarea articolului 12 din Directiva 2002/22, trebuie să se amintească faptul că o asemenea împrejurare nu împiedică Curtea să îi furnizeze toate elementele de interpretare a dreptului Uniunii care pot fi utile pentru soluționarea cauzei cu care este sesizată, indiferent dacă această instanță s-a referit sau nu s-a referit

la acestea în enunțul întrebării sale (a se vedea în special Hotărârea din 8 noiembrie 2007, ING. AUER, C-251/06, Rep., p. I-9689, punctul 38 și jurisprudența citată).

39 Prin urmare, având în vedere termenii dezbaterii desfășurate în fața Grondwettelijk Hof în cadrul acțiunii cu care este sesizată, trebuie să se examineze dacă articolul 13 din Directiva 2002/22 se opune modalităților prin care un legiuitor național precum legiuitorul belgian, acționând în calitate de autoritate națională de reglementare, a constatat că furnizarea serviciului universal constituia o îndatorire nejustificată.

40 În această perspectivă, trebuie să se arate că, în conformitate cu prevederile articolului 12 alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) din Directiva 2002/22, precum și cu cele ale anexei IV la aceasta, calculul costului net trebuie efectuat pentru fiecare dintre întreprinderile desemnate să furnizeze servicii universale.

41 Pe de altă parte, din moment ce constatarea faptului că furnizarea serviciului universal reprezintă o îndatorire nejustificată pentru una sau pentru mai multe dintre aceste întreprinderi constituie o condiție prealabilă necesară pentru punerea în aplicare de către statele membre a unor mecanisme de compensare ca urmare a costurilor suportate de această întreprindere sau de aceste întreprinderi, este necesar să se stabilească semnificația noțiunii „îndatorire nejustificată", aceasta nefiind definită de Directiva 2002/22.

42 În această privință, reiese din considerentul (21) al Directivei 2002/22 că legiuitorul comunitar a intenționat să stabilească o legătură între mecanismele de acoperire a costurilor nete pe care le poate implica furnizarea serviciului universal pentru o întreprindere și existența unei îndatoriri excesive în sarcina respectivei întreprinderi. În acest context, apreciind că costul net al serviciului universal nu reprezintă în mod necesar o îndatorire excesivă pentru toate întreprinderile în cauză, legiuitorul a urmărit să excludă posibilitatea ca orice cost net de furnizare a serviciului universal să dea în

mod automat dreptul la o compensație. În aceste condiții, îndatorirea nejustificată a cărei existență trebuie constatată de autoritatea națională de reglementare înainte de orice compensație este îndatorirea care, pentru fiecare întreprindere în cauză, prezintă un caracter excesiv din punctul de vedere al capacității sale de a o suporta, ținând seama de ansamblul caracteristicilor proprii acesteia, în special de nivelul echipamentelor sale, de situația sa economică și financiară, precum și de cota sa de piață.

43 Deși, în lipsa din Directiva 2002/22 a unei precizări în această privință, revine autorității naționale de reglementare obligația de a stabili în mod general și impersonal criteriile care să permită determinarea pragurilor dincolo de care, ținând seama de caracteristicile menționate la punctul precedent, o îndatorire poate fi considerată excesivă, autoritatea menționată nu poate totuși să constate că îndatorirea determinată de furnizarea serviciului universal este nejustificată, în scopul aplicării articolului 13 din această directivă, decât cu condiția de a efectua o examinare specifică a situației fiecărei întreprinderi în cauză din perspectiva acestor criterii.

44 Dacă autoritatea națională de reglementare constată că una sau mai multe întreprinderi desemnate ca furnizori de serviciu universal sunt supuse unei îndatoriri nejustificate și dacă această întreprindere sau aceste întreprinderi solicită să fie compensate, revine în acest caz statului membru obligația de a institui mecanismele necesare în acest scop, în conformitate cu articolul 13 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2002/22, din care reiese în plus că această compensație trebuie să fie în raport cu costurile nete astfel cum au fost calculate în aplicarea articolului 12 din directiva menționată

45 Reiese din cele ce precedă că statele membre nu pot, fără să încalce obligațiile ce rezultă din Directiva 2002/22, să constate că furnizarea serviciului universal constituie efectiv o îndatorire nejustificată compensabilă fără să fi efectuat calculul costului net pe care această furnizare îl reprezintă pentru fiecare întreprindere care este însărcinată cu respectiva furnizare și fără să fi apreciat dacă acest cost constituie o îndatorire excesivă pentru întreprinderea menționată. Statele membre nu pot nici să adopte un regim de compensare în care compensarea nu ar avea nicio legătură cu respectivul cost net.

46 Reiese din articolul 74 din Legea din 13 iunie 2005, astfel cum a fost interpretat prin Legea din 25 aprilie 2007, că, pentru a concluziona că furnizarea componentei sociale a serviciului universal reprezintă o îndatorire nejustificată, legiuitorul belgian a considerat că, în măsura în care s-a ținut seama, în ceea ce privește calculul costului net al acestui serviciu, de întregul avantaj indirect, inclusiv de avantajul imaterial care poate fi generat de această furnizare, „orice situație deficitară pe care o evidențiază calculul este […] o îndatorire nerezonabilă". Reiese din același articol 74 că respectivul legiuitor a decis că, dacă se dovedește că numărul reducerilor de tarif acordate de un operator este superior numărului reducerilor de tarif care corespund cotei sale din cifra de afaceri globală pe piața telefoniei publice, respectivul operator va primi o compensație al cărei cuantum se va stabili în funcție de această diferență.

47 Pentru a se pronunța astfel, în 2005, cu privire la caracterul nejustificat al îndatoririi pe care o reprezintă furnizarea de tarife sociale în temeiul serviciului universal, legiuitorul belgian s-a bazat pe un aviz din 2002 al Institutului, privind costurile suportate de operatorul istoric – Belgacom NV – pornind de la estimări pentru anul 2003.

48 Astfel cum reiese din constatarea efectuată la punctul 36 din prezenta hotărâre, nimic nu se opune ca o autoritate națională de reglementare, în condițiile în care legislația obligă în prezent toți operatorii de telecomunicații să propună tarife sociale, să considere, pe baza unor date precum cele menționate mai sus, că respectivul cost al furnizării serviciului universal „poate" reprezenta o îndatorire nejustificată, în sensul articolului 12 din Directiva 2002/22.

49 În schimb, modalitățile de stabilire a îndatoririi nejustificate care conferă dreptul la o compensație prevăzute de o lege precum cea în cauză în acțiunea principală nu sunt conforme cu cerințele enunțate la articolul 13 din Directiva 2002/22.

50 Astfel, în primul rând, considerând că orice situație deficitară pe care o evidențiază calculul costului net este „o îndatorire nerezonabilă", o autoritate națională de reglementare precum, în cadrul acțiunii principale, legiuitorul belgian conferă, de la început, dreptul la compensație operatorilor pentru care costurile nete suportate ca urmare a obligațiilor de serviciu universal cărora le sunt supuși nu reprezintă totuși o îndatorire excesivă, în condițiile în care rezultă din cele prezentate la punctul 42 din prezenta hotărâre că, chiar dacă o situație deficitară reprezintă o sarcină, aceasta nu este în mod necesar o îndatorire excesivă pentru orice operator.

51 În al doilea rând, aprecierea caracterului excesiv al îndatoririi legate de furnizarea serviciului universal presupune o examinare specifică atât a costului net pe care îl reprezintă această furnizare pentru fiecare operator în cauză, cât și a tuturor caracteristicilor proprii acestui operator, precum nivelul echipamentelor sale, situația sa economică și financiară, precum și cota sa de piață, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 40 și 42 din prezenta hotărâre. Cu toate acestea, nu rezultă din niciunul dintre elementele din dosarul prezentat Curții că legiuitorul național ar fi luat în considerare în speță toate aceste caracteristici atunci când a concluzionat că furnizarea serviciului universal reprezenta o îndatorire nejustificată.

52 În al treilea rând, prin faptul că prevede că trebuie compensat în mod automat orice cost suportat ca urmare a faptului că numărul reducerilor de tarif acordate de un operator depășește în mod proporțional cota sa de piață, o lege precum Legea din 13 iunie 2005 instituie un mecanism prin care se ajunge la o compensare fără legătură cu costul net al furnizării serviciului universal astfel cum ar trebui să fie calculat în condițiile amintite la punctul 40 din prezenta hotărâre.

53 Având în vedere toate considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că:

— Directiva 2002/22 în sine nu se opune în principiu intervenției legiuitorului național în calitate de autoritate națională de reglementare în sensul directivei-cadru în

măsura în care, în exercitarea acestei funcții, acesta îndeplinește condițiile de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență prevăzute de directivele menționate și în măsura în care deciziile pe care acesta le adoptă în cadrul acestei funcții pot face obiectul unor căi de atac eficiente în fața unui organism independent de părțile implicate, fapt a cărui verificare revine în sarcina Grondwettelijk Hof;

— articolul 12 din Directiva 2002/22 nu se opune posibilității ca autoritatea națională de reglementare să considere, la modul general și pe baza calculului costurilor nete ale furnizorului serviciului universal care era anterior unicul furnizor al acestui serviciu, că furnizarea respectivului serviciu poate reprezenta o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile care sunt în prezent desemnate să furnizeze serviciul universal și

— articolul 13 din Directiva 2002/22 se opune constatării de către autoritatea menționată, în același mod și pe baza aceluiași calcul, că respectivele întreprinderi sunt supuse efectiv unei îndatoriri nejustificate ca urmare a acestei furnizări fără să fi efectuat o examinare specifică a situației fiecăreia dintre acestea.

Cu privire la cheltuielile de judecată

54 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară:

1) **Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (Directiva privind serviciul universal) în sine nu se opune în principiu intervenției legiuitorului național în calitate de autoritate națională de reglementare în sensul Directivei 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă cadru) în măsura în care, în exercitarea acestei funcții, acesta îndeplinește condițiile de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență prevăzute de directivele menționate și în măsura în care deciziile pe care acesta le adoptă în cadrul acestei funcții pot face obiectul unor căi de atac eficiente în fața unui organism independent de părțile implicate, fapt a cărui verificare revine în sarcina Grondwettelijk Hof.**

2) **Articolul 12 din Directiva 2002/22 nu se opune posibilității ca autoritatea națională de reglementare să considere, la modul general și pe baza calculului costurilor nete ale furnizorului serviciului universal care era anterior unicul furnizor al acestui serviciu, că furnizarea respectivului serviciu poate reprezenta o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile care sunt în prezent desemnate să furnizeze serviciul universal.**

3) **Articolul 13 din Directiva 2002/22 se opune constatării de către autoritatea menționată, în același mod și pe baza aceluiași calcul, că respectivele întreprinderi sunt supuse efectiv unei îndatoriri nejustificate ca urmare a acestei furnizări fără să fi efectuat o examinare specifică a situației fiecăreia dintre acestea.**

Semnături