WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 3 marca 2011 r.*

W sprawie C-134/10

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 30 listopada 2009 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez A. Nijenhuisa oraz C. Vrignon, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Belgii, reprezentowanemu przez M. Jacobs oraz T. Materne'a, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, R. Silva de Lapuerta, G. Arestis (sprawozdawca), J. Malenovský i T. von Danwitz, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,
sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja wnosi w swej skardze do Trybunału o stwierdzenie, że Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy postanowień dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywy o usłudze powszechnej) (Dz.U. L 108, s. 51) i art. 56 TFUE, gdyż nie dokonało prawidłowej transpozycji art. 31 rzeczonej dyrektywy.

Ramy prawne

Prawo Unii

2 Zgodnie z motywem 47 dyrektywy o usłudze powszechnej:

„Obecnie państwa członkowskie nakładają na sieci określone obowiązki upowszechniania [rozpowszechniania] »must carry« odnośnie do publicznego rozpowszechniania programów [audycji] radiowych lub telewizyjnych. Państwa członkowskie powinny być w stanie nakładać proporcjonalne obowiązki [nakładać obowiązki] na przedsiębiorstwa podlegające ich jurysdykcji, w interesie uzasadnionym względami polityki publicznej, ale takie obowiązki powinny być nakładane tam, gdzie są one konieczne do osiągnięcia celów wynikających z interesu ogółu, wyraźnie określonych przez państwa członkowskie zgodnie z prawem Wspólnoty, oraz powinny być proporcjonalne, przejrzyste i powinny podlegać okresowym ocenom. Obowiązki upowszechniania [rozpowszechniania] »must carry« nakładane przez państwa członkowskie powinny mieścić się w granicach rozsądku, to znaczy powinny być proporcjonalne i przejrzyste w świetle jasno określonych celów interesu ogólnego oraz mogą, tam gdzie to jest właściwe, pociągać za sobą klauzulę o proporcjonalnym wynagrodzeniu. W zakres takich obowiązków upowszechniania [rozpowszechniania] »must carry« może wchodzić transmitowanie [rozprowadzanie] usług specjalnie pomyślanych jako umożliwienie odpowiedniego dostępu użytkownikom niepełnosprawnym".

3 Artykuł 31 dyrektywy o usłudze powszechnej stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą nakładać mieszczące się w granicach rozsądku obowiązki upowszechniania [rozpowszechniania] »must carry« dla transmitowania [rozprowadzania] określonych [wskazanych] telewizyjnych i radiowych kanałów

[programów] i usług [nadawczych] na przedsiębiorstwa podlegające ich jurysdykcji, zapewniające sieci łączności elektronicznej wykorzystywane do rozpowszechniania audycji radiowych i telewizyjnych wśród ogółu obywateli, w przypadku gdy znacząca liczba użytkowników końcowych takich sieci wykorzystuje je jako swój główny sposób odbierania audycji radiowych i telewizyjnych. Taki obowiązek nakłada się jedynie w przypadkach koniecznych do zrealizowania jasno określonych celów związanych z interesem ogółu i ma on być proporcjonalny i przejrzysty. [Obowiązki te podlegają okresowemu przeglądowi].

2. Ani ust. 1 niniejszego artykułu, ani art. 3 ust. 2 dyrektywy 2002/19/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywy o dostępie) (Dz.U. L 108, s. 7)] nie naruszają zdolności państw członkowskich do ustalania właściwego wynagrodzenia, jeśli takie się określa, odnośnie do środków podejmowanych, zgodnie z niniejszym artykułem, jednocześnie zapewniając, że w podobnych okolicznościach przedsiębiorstwa zapewniające sieci łączności elektronicznej są traktowane niedyskryminacyjnie. [Tam gdzie przewidziane jest wynagrodzenie, państwa członkowskie powinny zapewnić jego stosowanie w sposób proporcjonalny i przejrzysty]".

Uregulowania krajowe

4 Artykuł 13 ustawy z dnia 30 marca 1995 r. w sprawie sieci nadawczych i działalności nadawczej w dwujęzycznym regionie Bruxelles-Capitale (*Moniteur belge* z dnia 22 lutego 1996 r., s. 3797), w brzmieniu zmienionym ustawą z dnia 16 marca 2007 r.

(*Moniteur belge* z dnia 5 kwietnia 2007 r., s. 19229) (zwanej dalej „ustawą z dnia 30 marca 1995 r."), stanowi:

W celu zapewnienia pluralizmu i różnorodności kulturowej operator jest zobowiązany do rozprowadzania, równocześnie z ich nadawaniem i w całości, następujących programów rozpowszechniania telewizyjnego:

— programów rozpowszechniania telewizyjnego rozpowszechnianych przez nadawców usługi publicznej podległych wspólnocie francuskiej i tych podległych wspólnocie flamandzkiej;

— programów rozpowszechniania telewizyjnego rozpowszechnianych przez wszelkich innych nadawców podległych wspólnotom francuskiej lub flamandzkiej wyznaczonych przez Króla w zarządzeniu poddanym pod obrady rady ministrów";

— programów rozpowszechniania telewizyjnego rozpowszechnianych przez nadawców rozpowszechniających usługę publiczną podległych wspólnocie niemieckojęzycznej i wyznaczonych przez Króla w zarządzeniu poddanym pod obrady rady ministrów. Minister właściwy do spraw niniejszej ustawy określi, po zasięgnięciu opinii Instytutu, sposoby tego rozpowszechniania (w stosownym przypadku za pośrednictwem kanałów współdzielonych);

— programów rozpowszechniania telewizyjnego dotyczących Brukseli-Stolicy, rozpowszechnianych przez nadawców regionalnych zatwierdzonych przez wspólnotę francuską i wspólnotę flamandzką, przy uwzględnieniu ich obszaru rozpowszechniania.

Potrzeba istnienia obowiązków, o których mowa w poprzednim akapicie, podlega okresowemu badaniu przez Instytut. Jeżeli Instytut uzna, że dalsze utrzymywanie tych obowiązków nie jest konieczne, poinformuje o tym wyraźnie w raporcie rocznym, o którym mowa w art. 34 ustawy z dnia 17 stycznia 2003 r. w sprawie statusu regulatora belgijskich sektorów poczty i telekomunikacji.

Na podstawie opinii Instytutu minister może zwolnić operatora z zastosowania tego artykułu.

Operator, który chce skorzystać z tego zwolnienia, kieruje do Instytutu uzasadniony wniosek, w którym wykazuje istnienie przynajmniej jednej z następujących przesłanek:

a) brak technicznych możliwości po stronie operatora;

b) brak wystarczającej liczby użytkowników końcowych sieci wykorzystujących ją jako główny sposób odbierania programów rozpowszechniania telewizyjnego, przez co inwestycje konieczne, aby usunąć brak możliwości technicznych, nie mieszczą się w granicach rozsądku.

Najpóźniej sześć tygodni po otrzymaniu tego wniosku Instytut przedstawia ministrowi swoją opinię. Bieg tego terminu zostaje zawieszony, jeżeli Instytut uzna, że potrzebne są dodatkowe informacje ze strony wnioskodawcy.

Jeżeli pomimo upływu terminu Instytut nie przedstawił ministrowi swojej opinii, uważa się, że wydał opinię pozytywną.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

5 W dniu 28 kwietnia 2006 r. Komisja skierowała do Królestwa Belgii wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym przedstawiła swoje wątpliwości dotyczące zgodności art. 30 ustawy z dnia 30 marca 1995 r., w jego pierwotnej wersji, z art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej, jak również z art. 49 WE.

6 Pismem z dnia 5 października 2006 r. Królestwo Belgii, zaprzeczywszy zastrzeżeniom przedstawionym przez Komisję, poinformowało ją, że wkrótce spodziewany jest przegląd systemu przyznawania statusu beneficjenta obowiązku rozpowszechniania w regionie Brukseli-Stolicy.

7 W następstwie notyfikacji przez władze belgijskie zmian art. 13 ustawy z dnia 30 marca 1995 r., wprowadzonych ustawą z dnia 16 marca 2007 r., w uzupełniającym wezwaniu do usunięcia uchybienia zawartym w piśmie z dnia 27 czerwca 2007 r. Komisja ponownie wyraziła swoje wątpliwości dotyczące zgodności tych nowych przepisów z art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej, jak również z art. 49 WE. Komisja wezwała Królestwo Belgii, aby przedstawiło swoje uwagi w terminie dwóch miesięcy od otrzymania rzeczonego pisma.

8 Pismem z dnia 1 sierpnia 2007 r. Królestwo Belgii zwróciło się z wnioskiem o dodatkowy termin na udzielenie odpowiedzi, informując o swoim zamiarze zapewnienia żądanego skutku wezwaniu do usunięcia uchybienia, w razie potrzeby poprzez dostosowanie ram prawnych. Zwróciło jednak uwagę Komisji na wewnętrzne trudności o charakterze instytucjonalnym. Komisja wyraziła zgodę na przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi do dnia 29 października 2007 r. Kolejny wniosek o przedłużenie tego terminu skierowany do Komisji w dniu 26 października 2007 r., w którym podane zostało to samo uzasadnienie, został przez Komisję odrzucony.

9 Pismem z dnia 8 maja 2008 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię i wezwała Królestwo Belgii do wprowadzenia niezbędnych środków w celu zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej otrzymania.

10 W odpowiedzi Królestwo Belgii w piśmie z dnia 4 lipca 2008 r. wskazało, że nowe przepisy były zgodnie z prawem wspólnotowym.

11 W uzupełniającej uzasadnionej opinii z dnia 1 grudnia 2008 r. Komisja, opierając się na wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-250/06 United Pan-Europe Communications Belgium i in. (Zb.Orz. s. I-11135), powtórzyła swoje twierdzenia, zgodnie z którymi belgijskie przepisy nie spełniały przypomnianych w tym wyroku kryteriów przejrzystości i niedyskryminacji.

12 Królestwo Belgii odpowiedziało na uzupełniającą uzasadnioną opinię pismem z dnia 16 stycznia 2009 r., wskazując, że w następstwie uchylenia przez Conseil d'État (Belgia) zarządzeń ministerialnych dotyczących wyznaczenia programów telewizyjnych korzystających z obowiązku rozpowszechniania, żaden prywatny nadawca nie posiadał statusu beneficjenta obowiązku rozpowszechniania, a zatem państwo to zastosowało się do art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej.

13 Uznawszy odpowiedź Królestwa Belgii za nieprzekonującą, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie dopuszczalności

Argumentacja stron

14 Królestwo Belgii wnosi o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej z trzech powodów.

15 Przede wszystkim jego zdaniem art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej wprowadza jedynie zwykłą możliwość nałożenia obowiązku rozpowszechniania. Natomiast ponieważ art. 258 TFUE dotyczy wyłącznie uchybienia zobowiązaniom, nie są spełnione wszystkie przesłanki wymagane w tym artykule, aby wszcząć postępowanie w nie sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

16 Ponadto według Królestwa Belgii niniejsza skarga ma charakter czysto hipotetyczny. Przepisy krajowe, do których odnosi się Komisja, nie mogły być powodem uchybienia, ponieważ Królestwo Belgii w rzeczywistości ich nie zastosowało. Według tego państwa członkowskiego procedura wyznaczenia programów telewizyjnych korzystających z obowiązku rozpowszechniania nie została zastosowana.

17 Wreszcie Królestwo Belgii wskazuje, że zarzut trzeci podniesiony w skardze przez Komisję, zgodnie z którym to państwo członkowskie nie ograniczyło obowiązku rozpowszechniania do operatorów sieci, których abonentami jest wystarczająca liczba użytkowników końcowych, po raz pierwszy został podniesiony na etapie skargi wszczynającej postępowanie. Wobec tego brak jest tożsamości pomiędzy zarzutami

stawianymi na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i w rzeczonej skardze, co uniemożliwiło temu państwu członkowskiemu obronę.

18 Komisja odpowiada, że sam fakt, iż Królestwo Belgii dokonało transpozycji postanowień art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej do swojego prawa krajowego, wyklucza argument, iż przepis ten stwarza raczej państwom członkowskim możliwość, niż nakłada na nie zobowiązanie. Ponadto jeżeli chodzi o argument, jakoby niniejsza skarga miała czysto hipotetyczny charakter, okoliczność, iż ustawa dokonująca transpozycji tego przepisu nie jest stosowana, nie wystarcza, aby uczynić tę ustawę zgodną z prawem Unii.

19 Jeżeli chodzi o brak tożsamości pomiędzy zarzutami zawartymi w wezwaniu do usunięcia uchybienia, uzasadnionej opinii i skardze wszczynającej postępowanie, Komisja wskazuje, że taka przeszkoda procesowa odnosi się wyłącznie do zarzutu, którego dotyczy, nie zaś do całej skargi. W każdym razie zarzut ten w takim samym brzmieniu został już podniesiony w wezwaniu do usunięcia uchybień, w uzasadnionej opinii i uzupełniającej uzasadnionej opinii, a zmiana sposobu jego zatytułowania odzwierciedla zdaniem Komisji dozwolone przez orzecznictwo Trybunału zawężenie przedmiotu tego zarzutu ze względu na pominięcie jednej z jego dwóch części.

Ocena Trybunału

20 Należy przypomnieć, że Komisja zarzuca Królestwu Belgii, iż poprzez niewłaściwą transpozycję art. 31 dyrektywy o usłudze powszechnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tej dyrektywy.

21 Jak wskazuje Królestwo Belgii, wspomniany art. 31 wprowadza zwykłą możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów przewidujących nałożenie obowiązku rozpowszechniania pewnych programów telewizyjnych. Niemniej jednak w niniejszym przypadku bezsporne jest, że ustawodawstwo belgijskie, a dokładniej art. 13 akapit pierwszy tiret drugie ustawy z dnia 30 marca 1995 r., przewiduje wyznaczenie pewnych programów mających korzystać z obowiązku rozpowszechniania. Zatem Królestwo Belgii, wbrew swoim twierdzeniom, skorzystało z tej możliwości poprzez fakt istnienia przepisów transponujących art. 31 dyrektywy o usłudze powszechnej do jego prawa krajowego. Podnoszone przez Komisje zarzuty dotyczą w szczególności ustalenia czy dokonana przez Królestwo Belgii transpozycja jest zgodna z prawem Unii.

22 Jeżeli chodzi o argument, jakoby skarga w niniejszej sprawie była czysto hipotetyczna, ze względu na to, że Królestwo Belgii nie dokonało rzeczywistego zastosowania art. 13 akapit pierwszy tiret drugie ustawy z dnia 30 marca 1995 r., gdyż obecnie żaden program nie jest przedmiotem obowiązku rozpowszechniania, wystarczy stwierdzić, że taka okoliczność nie czyni tego przepisu zgodnym z prawem Unii.

23 Jeżeli chodzi o brak tożsamości pomiędzy zarzutami stawianymi na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i w samej skardze, należy stwierdzić, że Komisja rzeczywiście zmieniła sposób zatytułowania swojego zarzutu trzeciego i zrezygnowała z jednej z dwóch części tego zarzutu.

24 Niemniej po pierwsze, Trybunał orzekł już, że istnieje możliwość zawężenia przedmiotu sporu na etapie postępowania spornego (zob. wyroki: z dnia 18 maja 2006 r. w sprawie C-221/04 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-4515, pkt 33; z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie C-148/05 Komisja przeciwko Irlandii, pkt 35).

25 Po drugie, bezsporne jest, że część zarzutu trzeciego, która została podtrzymana na etapie wniesienia skargi, pojawiła się zarówno w uzupełniającym wezwaniu do usunięcia uchybienia, jak i w uzasadnionej opinii oraz w uzupełniającej uzasadnionej opinii. Królestwo Belgii nie może zatem skutecznie twierdzić, że po raz pierwszy rzeczony zarzut podniesiony został w postępowaniu przed Trybunałem i nie może w tym względzie skutecznie powoływać się na swoje prawo do obrony.

26 Z powyższych rozważań wynika zatem, że skargę w niniejszej sprawie należy uznać za dopuszczalną.

Co do istoty

Argumentacja stron

27 Na poparcie swojej skargi Komisja podnosi trzy zarzuty.

28 Zarzut pierwszy dotyczy tego, że rozpatrywanych przepisach krajowych brak jest wyraźnie określonych celów interesu ogólnego. Komisja uważa, że w tych przepisach owe cele interesu ogólnego wspomniane są w niejasny i ogólnikowy sposób i że ani w samych tych przepisach, ani w dokumentach przygotowujących ich przyjęcie, nie zostały określone konkretne kryteria, na podstawie których władze krajowe dokonują wyboru programów telewizyjnych korzystających z obowiązku rozpowszechniania.

29 W rzeczywistości jedynie uzasadnienie rozpatrywanych przepisów krajowych wskazuje, że przy ustalaniu wykazu programów telewizyjnych mogących korzystać z obowiązku rozpowszechniania należy szczegółowo opisać cel interesu ogólnego, któremu służy to uregulowanie. Tymczasem Komisja przypomina, że w następstwie ww. wyroku w sprawie United Pan-Europe Communications Belgium i in., w którym zbadane zostało właśnie to, czy art. 56 TFUE stał na przeszkodzie postanowieniom art. 31 ustawy z dnia 30 marca 1995 r. w jego pierwotnej wersji, orzeczeniem Conseil d'État z dnia 14 lipca 2008 r. zarządzenie ministerialne z dnia 17 stycznia 2001 r. wskazujące programy telewizyjne korzystające z obowiązku rozpowszechniania zostało uchylone, w szczególności ze względu na to, że nie były znane z wyprzedzeniem kryteria, na podstawie wykorzystywane przez władze krajowe.

30 W zarzucie drugim Komisja podnosi, że przewidziana w art. 13 akapit pierwszy tiret drugie ustawy z dnia 30 marca 1995 r. procedura przyznania statusu beneficjenta obowiązku rozpowszechniania nie jest zgodna z zasadą przejrzystości.

31 Przede wszystkim według Komisji Królestwo Belgii nie dostarczyło żadnej dodatkowej wskazówki poza wskazówkami odnoszącymi się do przyjęcia zarządzenia ministerialnego z dnia 17 stycznia 2001 r. W braku obiektywnych kryteriów zapewniających konieczne minimum przejrzystości i pewności prawa organy publiczne dysponowały zatem bardzo dużym zakresem swobodnego uznania, które potencjalnie mogłoby być wykorzystywane w sposób arbitralny.

32 Następnie Komisja wskazuje, iż brak przejrzystości jest tym większy, że obowiązek rozpowszechniania wydaje się mieć zastosowanie do nadawców, a zatem, w sposób nieokreślony, do wszystkich programów telewizyjnych przez niech rozpowszechnianych, nie zaś do konkretnych programów wyznaczonych indywidualnie ze względu na ich treści programowe. W oparciu o ww. wyrok w sprawie United Pan-Europe Communications Belgium i in. Komisja wskazuje, że termin „wskazane" użyty w art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej należy rozumieć w ten sposób, że

status beneficjenta obowiązku rozpowszechniania jest ściśle ograniczony do programów telewizyjnych, których ogólna treść programowa jest w stanie zapewnić osiągnięcie zaproponowanego celu interesu ogólnego.

33 Wreszcie, zdaniem Komisji z tego wyroku wynika, że kryteria przyznawania statusu beneficjenta obowiązku rozpowszechniania muszą być niedyskryminacyjne i że przyznanie tego statusu nie może być poddane prawnemu ani faktycznemu wymogowi posiadania siedziby na terytorium krajowym. Tymczasem zgodnie z uregulowaniami krajowymi obowiązek rozpowszechniania dotyczy wyłącznie programów rozpowszechnianych przez nadawców podległych wspólnocie francuskiej lub wspólnocie flamandzkiej. Komisja uważa zatem, że wykluczenie nadawców mających siedzibę na terytorium danego państwa członkowskiego, bez szczególnego uzasadnienia, jest niezgodne z art. 56 TFUE nie tylko ze względu na swój dyskryminacyjny i ograniczający charakter, lecz również ze względu na brak przejrzystości, przez co narusza art. 31 dyrektywy o usłudze powszechnej.

34 W zarzucie trzecim Komisja wskazuje nieprzestrzeganie zakresu zastosowania art. 31 dyrektywy o usłudze powszechnej. Z art. 13 ustawy z dnia 30 marca 1995 r. wynika bowiem, odwrotnie niż przewidują to postanowienia dyrektywy o usłudze powszechnej, że operator sieci, w przypadku której liczba użytkowników końcowych wykorzystujących ją jako główny sposób odbierania audycji radiowych lub telewizyjnych nie byłaby znacząca, co do zasady podlega obowiązkowi rozpowszechniania, z zastrzeżeniem ewentualnego zwolnienia przez ministra.

35 Królestwo Belgii zaprzecza uchybieniu, które jest mu zarzucane.

36 Wskazuje ono, że przewidziany przez jego ustawodawstwo system przyznawania statusu beneficjenta obowiązku rozpowszechniania jest zgodny z zasadą swobody świadczenia usług. System ten ma bowiem zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do nadawców belgijskich, z siedzibą w dwujęzycznym regionie Brukseli-Stolicy, nie zaś do nadawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich.

37 Zdaniem Królestwa Belgii wspomniany system nie stanowi korzyści przyznanej nadawcom krajowym ze szkodą dla nadawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich, ponieważ jest on przyznawany w zamian za przyjęcie na siebie przez tych nadawców krajowych znaczących obowiązków nałożonych przez wspólnoty belgijskie. Ponadto według Królestwa Belgii nadawcy mający siedzibę w innych państwach członkowskich, po pierwsze, nie domagają się korzystania z obowiązku rozpowszechniania w regionie brukselskim, ponieważ widzowie brukselscy nie stanowią ich docelowego kręgu odbiorców, a po drugie, korzystają z tego obowiązku w państwie członkowskim swojego pochodzenia, jak również ze swobody rozpowszechniania w regionie brukselskim, zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 30 marca 1995 r. Rzeczeni nadawcy dysponują ponadto innymi środkami technicznymi, aby dokonać retransmisji swoich programów.

38 Królestwo Belgii twierdzi, że gdyby w każdym razie system przyznawania statusu beneficjenta obowiązku rozpowszechniania ustanowiony przez rozpatrywane uregulowania krajowe miał być uznany za ograniczenie swobody świadczenia usług, ograniczenie to byłoby uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

39 System ten wpisuje się bowiem w politykę audiowizualną mającą na celu umożliwienie telewidzom dostępu do programów publicznych telewizji lokalnych lub do programów spełniających obowiązek świadczenia usługi publicznej. Ma on na celu zachowanie pluralistycznego i kulturalnego charakteru kablowej oferty programowej i zapewnienie wszystkim telewidzom dostępu do tego pluralizmu.

40 Ponadto jeżeli chodzi o zgodność obowiązków rozpowszechniania przewidzianych w art. 13 ustawy z dnia 30 marca 1995 r. z dyrektywą o usłudze powszechnej, Królestwo Belgii wskazuje, że obowiązki te istnieją wyłącznie w stosunku do publicznych nadawców wspólnoty francuskiej i wspólnoty flamandzkiej oraz w stosunku do programów telewizji lokalnych. Państwo to nie uczyniło użytku z możliwości wyznaczenia innych nadawców, wobec czego nie można mu zarzucić żadnego uchybienia ciążącym na nim zobowiązaniom.

41 Królestwo Belgii wskazuje wreszcie, że cele interesu ogólnego jego uregulowań są wyraźnie określone w ustawie z dnia 30 marca 1995 r., gdyż ma ona na celu zapewnienie różnorodności kulturowej, oraz że przyznanie statusu beneficjenta obowiązku rozpowszechniania podlega jasnej i przejrzystej procedurze, która jest określona w tej ustawie.

Ocena Trybunału

42 Na wstępie należy wskazać, że wyznaczenie na podstawie art. 13 ustawy z dnia 30 marca 1995 r. pewnych programów jako przedmiotu obowiązku rozpowszechniania stanowi ograniczenie swobody świadczenia usługę w rozumieniu art. 56 TFUE, jak zostało to już stwierdzone w ww. wyroku Trybunału w sprawie United Pan-Europe Communications Belgium i in., pkt 28–38, w odniesieniu do wyznaczenia na mocy zarządzenia ministerialnego programów niektórych nadawców prywatnych, zgodnie z pierwotną wersją tego przepisu krajowego.

43 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału takie ograniczenie gwarantowanej w traktacie podstawowej swobody może być uzasadnione, o ile odpowiada nadrzędnym względom interesu ogólnego, jeżeli jest odpowiednie do tego, by zapewnić osiągnięcie zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia (ww. wyrok w sprawie United Pan-Europe Communications Belgium i in., pkt 39 i przytoczone

tam orzecznictwo). Przyjąwszy tę samą perspektywę, art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej umożliwia państwom członkowskim nałożenie mieszczących się w granicach rozsądku obowiązków rozpowszechniania w przypadkach „koniecznych do zrealizowania jasno określonych celów związanych z interesem ogółu" i wymaga, aby obowiązki te były „proporcjonalne i przejrzyste".

44 W niniejszym przypadku zakładany cel, wskazany w art. 13 ustawy z dnia 30 marca 1995 r., polega na zapewnieniu pluralizmu i różnorodności kulturowej. Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, i jak przyznaje w niniejszej sprawie Komisja, polityka kulturalna może znaleźć się wśród nadrzędnych względów interesu ogólnego uzasadniających ograniczenie swobody świadczenia usług (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie United Pan-Europe Communications Belgium i in., pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Komisja ma jednak wątpliwości dotyczące proporcjonalności ustawy z dnia 30 marca 1995 r., a dokładniej właściwego charakteru postępowania i kryteriów przyjętych w celu wyznaczenia programów korzystających z obowiązku rozpowszechniania.

46 Królestwo Belgii wskazuje, że jego władze nie skorzystały z możliwości wyznaczenia innych nadawców, oprócz nadawców rozpowszechniających usługę publiczną podległych wspólnotom francuskiej i flamandzkiej oraz nadawców programów telewizji lokalnych, których nie dotyczy niniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

47 W tym względzie należy bowiem wskazać, że jak wynika z całości skargi wniesionej przez Komisję, a w szczególności z licznych odniesień do art. 13 akapit pierwszy tiret drugie ustawy z dnia 30 marca 1995 r., jak również do ww. wyroku w sprawie United Pan-Europe Communications Belgium i in., który dotyczy zgodności z prawem Unii

środka wdrażającego ten przepis, zakres niniejszej skargi ogranicza się do wyznaczania, w drodze zarządzeń, programów takich nadawców prywatnych, zgodnie ze wspomnianym art. 13 akapit pierwszy tiret drugie. Zatem argument Komisji, oparty na okoliczności, iż sam art. 13 akapit pierwszy tiret pierwszy ustawy z dnia 30 marca 1995 r. stanowi, że programy rozpowszechniania telewizyjnego rozpowszechniane przez nadawców usługi publicznej podległych wspólnocie francuskiej lub wspólnocie flamandzkiej podlegają obowiązkowi rozpowszechniania, nie stanowi przedmiotu argumentacji zawartej w skardze, a zatem musi zostać uznany za nieobjęty skargą.

48 Należy jednak przypomnieć, że art. 13 ustawy z dnia 30 marca 1995 r. ma na celu zapewnienie transpozycji art. 31 dyrektywy o usłudze powszechnej i że jego akapit pierwszy tiret drugie przewiduje właśnie wyznaczenie tych innych nadawców, prywatnych, jako beneficjentów obowiązku rozpowszechniania.

49 Zatem ponieważ przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest sposób dokonania transpozycji dyrektywy o usłudze powszechnej do ustawodawstwa krajowego, należy zbadać, czy treść tych przepisów sama w sobie nadaje transpozycji niewystarczający lub wadliwy charakter (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-392/96 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. s. I-5901, pkt 59, 60; z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie C-66/06 Komisja przeciwko Irlandii, pkt 59; a także z dnia 12 lutego 2009 r. w sprawie C-475/07 Komisja przeciwko Polsce, pkt 54).

50 Jeżeli chodzi o zarzut pierwszy, dotyczący braku w art. 13 ustawy z dnia 30 marca 1995 r. wyraźnie określonych celów interesu ogólnego, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 31 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy o usłudze powszechnej, obowiązek

rozpowszechniania może zostać nałożony jedynie wówczas, kiedy są konieczne do zrealizowania jasno określonych celów związanych z interesem ogółu i muszą być proporcjonalne i przejrzyste.

51 W myśl motywu 43 dyrektywy o usłudze powszechnej państwa członkowskie powinny bowiem być w stanie nakładać na przedsiębiorstwa podlegające ich jurysdykcji, ze względów uzasadnionego interesu publicznego i jedynie tam, gdzie jest to niezbędne do osiągnięcia celów interesu ogólnego, jasno określonych przez państwa członkowskie zgodnie z prawem wspólnotowym, obowiązki, które powinny być proporcjonalne, przejrzyste i poddane okresowym przeglądom.

52 Tymczasem oczywiście prawdą jest, iż art. 13 akapit pierwszy ustawy z dnia 30 marca 1995 r. stanowi, że w celu zapewnienia pluralizmu i różnorodności kulturowej operator jest zobowiązany do rozprowadzania, równocześnie z ich nadawaniem i w całości, określonych programów rozpowszechniania telewizyjnego podległych wspólnotom belgijskim. Ponadto jak stwierdził Trybunał, ustawa z dnia 30 marca 1995 r. ma na celu interes ogólny o charakterze kulturalnym i jest w stanie zapewnić jego osiągnięcie (ww. wyrok w sprawie United Pan-Europe Communications Belgium i in., pkt 42, 43).

53 Trybunał orzekł jednak, w kontekście wykładni art. 56 TFUE, jeśli chodzi o niezbędność przepisów będących przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym do osiągnięcia zamierzonego celu, że chociaż zachowanie pluralizmu w imię polityki kulturalnej jest związane z podstawowym prawem wolności wyrażania opinii i że w związku z tym władze krajowe mają szeroki zakres uznania w tym zakresie, to wymagania wynikające ze środków służących wdrożeniu takiej polityki nie mogą w żadnym razie być nieproporcjonalne do tego celu, a sposób ich stosowania nie może wiązać się z dyskryminacją wobec obywateli innych państw członkowskich (ww. wyrok w sprawie United Pan-Europe Communications Belgium i in., pkt 44). Zatem status programu korzystającego z obowiązku rozpowszechniania musi być

ściśle ograniczony do tych programów, których ogólna treść programowa jest odpowiednia do osiągnięcia zamierzonego celu interesu ogólnego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie United Pan-Europe Communications Belgium i in., pkt 47; a także wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-336/07 Kabel Deutschland Vertrieb und Service, Zb.Orz. s. I-10889, pkt 42).

54 Trzeba stwierdzić, że samo sformułowanie celu ogólnej polityki, niepoparte zresztą żadnym dodatkowym elementem mogącym umożliwić operatorom określenie z góry charakteru i zasięgu szczegółowych warunków, jaki należy spełnić ubiegając się o przyznanie statusu beneficjenta obowiązku rozpowszechniania, nie pozwala na spełnienie tych wymogów.

55 W konsekwencji należy stwierdzić, że w art. 13 akapit pierwszy tiret drugie ustawy z dnia 30 marca 1995 r. nie zostały jasno określone konkretne kryteria, na podstawie których władze krajowe dokonują wyboru programów telewizyjnych korzystających z obowiązku rozpowszechniania, i że wobec tego przepis ten nie jest wystarczająco szczegółowy, aby zapewnić, że w ten sposób wybrane zostaną programy, których ogólna treść programowa jest w stanie zapewnić osiągnięcie zamierzonego celu interesu ogólnego o charakterze kulturalnym.

56 Wynika z tego, że zarzut pierwszy podniesiony przez Komisję na poparcie jej skargi jest zasadny.

57 Zarzut drugi stawiany przez Komisję Królestwu Belgii dotyczy tego, że procedura przyznania statusu beneficjenta obowiązku rozpowszechniania, przewidzianego

w art. 13 akapit pierwszy tiret drugie ustawy z dnia 30 marca 1995 r. nie jest zgodna z zasadą przejrzystości wynikającą z art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej ze względu na brak kryteriów, na podstawie których status ten jest przyznawany, brak określenia programów telewizyjnych korzystających z tego statusu i niejasności dotyczące warunku posiadania siedziby na terytorium belgijskim.

58 Przede wszystkim należy wskazać, że art. 13 ustawy z dnia 30 marca 1995 r. wyznacza nadawców, których programy korzystają z obowiązku rozpowszechniania. Akapit pierwszy tiret drugie tego artykułu dotyczy każdego nadawcy podległego wspólnotom francuskiej i belgijskiej, którego król wyznaczy w drodze zarządzenia poddanego pod obrady rady ministrów.

59 W tym względzie należy stwierdzić, że przepis ten nie określa żadnego obiektywnego i znanego z wyprzedzeniem kryterium, na podstawie którego władze belgijskie wyznaczają programy wspomnianych nadawców jako beneficjentów obowiązku rozpowszechniania. Ten sam przepis wskazuje bowiem jedynie, że król w drodze zarządzenia poddanego pod obrady rady ministrów wyznacza tych spośród nich, którzy będą korzystali z tego obowiązku.

60 W tej sytuacji kryteria, jakie należy spełnić w celu uzyskania statusu beneficjenta obowiązku rozpowszechniania, nie są znane niepublicznym nadawcom, którzy mogliby korzystać z obowiązku rozpowszechniania. Procedura taka nie jest zatem zgodna z zasadą przejrzystości, o której mowa w art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej.

61 Następnie należy wskazać, iż z art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy o usłudze powszechnej wynika, że państwa członkowskie mogą nakładać na operatorów sieci komunikacji elektronicznej obowiązki rozpowszechniania w celu rozprowadzania wskazanych programów lub usług radiowych i telewizyjnych.

62 Jeśli chodzi o wymóg, że programy, które mogą korzystać z obowiązku rozpowszechniania, muszą być wskazane, Trybunał stwierdził już, że z brzmienia tego przepisu wynika, iż państwa członkowskie mają obowiązek wskazania konkretnych programów, które otrzymają status beneficjenta tego obowiązku (ww. wyrok w sprawie Kabel Deutschland Vertrieb und Service, pkt 24).

63 Ponadto Trybunał stwierdził, że statusu tego nie można przyznawać automatycznie wszystkim programom telewizyjnym rozpowszechnianym przez tego samego prywatnego nadawcę, lecz musi on być ściśle ograniczony do tych programów, których ogólna treść programowa jest w stanie zapewnić osiągnięcie zamierzonego celu interesu ogólnego (zob. ww. wyroki: w sprawie United Pan-Europe Communications Belgium i in., pkt 47; w sprawie Kabel Deutschland Vertrieb und Service, pkt 42).

64 Jednak zgodnie z brzmieniem art. 13 akapit pierwszy tiret drugie ustawy z dnia 30 marca 1995 r. nie jest wykluczone, że jako beneficjentów obowiązku rozpowszechniania król wyznaczy niepublicznych nadawców podległych wspólnotom francuskiej i flamandzkiej, dzięki czemu wszystkie programy rozpowszechniane przez tych nadawców korzystałyby automatycznie ze wspomnianego obowiązku, niezależnie od ich ogólnej treści programowej i ich możliwości w zakresie zapewnienia osiągnięcia uzasadnionych celów interesu ogólnego zamierzonych przez rozpatrywane ustawodawstwo krajowe.

65 Z powyższego wynika, iż art. 13 akapit pierwszy tiret drugie ustawy z dnia 30 marca 1995 r. nie stanowi w sposób wystarczająco jasny, że przywilej obowiązku rozpowszechniania może zostać przyznany wyłącznie wyznaczonym programom telewizyjnym, stosownie do wymogów art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej.

66 Wreszcie należy przypomnieć, że kryteria przyznawania statusu beneficjenta obowiązku rozpowszechniania muszą być niedyskryminacyjne. W szczególności przyznanie tego statusu nie może być poddane prawnemu ani faktycznemu wymogowi posiadania siedziby na terytorium krajowym (ww. wyrok w sprawie United Pan-Europe Communications Belgium i in., pkt 48).

67 W tym względzie, jak podnosi Komisja i czemu nie zaprzecza Królestwo Belgii, wynikający z art. 13 akapit pierwszy tiret drugie wymóg, zgodnie z którym niepubliczni nadawcy muszą podlegać wspólnotom belgijskim, nie pozwala wykluczyć, że przyznanie statusu beneficjenta obowiązku rozpowszechniania uzależnione jest, na gruncie prawnym lub faktycznym, od posiadania przez tych nadawców siedziby w Belgii.

68 W każdym razie należy stwierdzić, że wspomniany wymóg nie wystarcza, aby spełniony był warunek przejrzystości przewidziany w art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej. Z art. 13 akapit pierwszy tiret drugie ustawy z dnia 30 marca 1995 r. nie wynika bowiem jasno, jaki jest zakres wymogu, zgodnie z którym niepubliczni nadawcy, aby móc korzystać z obowiązku rozpowszechniania, muszą podlegać wspólnotom belgijskim.

69 W tym względzie Królestwo Belgii nie przedstawiło żadnego wyjaśnienia, co rozumie pod pojęciem nadawców podległych jego wspólnotom.

70 Zatem zarzut drugi podniesiony przez Komisję na poparcie jej skargi jest również zasadny.

71 Zarzut trzeci Komisji odnosi się do nieprzestrzegania zakresu zastosowania art. 31 dyrektywy o usłudze powszechnej, z tego względu, że art. 13 ustawy z dnia 30 marca 1995 r. nie ogranicza obowiązku rozpowszechniania do operatorów sieci komunikacji elektronicznej, których abonentami jest znaczna liczba użytkowników końcowych.

72 Artykuł 13 akapit czwarty lit. b) tej ustawy umożliwia ministrowi, na podstawie opinii Instytutu, zwolnienie operatora z obowiązku rozpowszechniania, jeżeli nie ma on wystarczająco dużo użytkowników końcowych sieci wykorzystujących ją jako główny sposób odbierania programów rozpowszechniania telewizyjnego, przez co inwestycje konieczne, aby usunąć brak możliwości technicznych, nie mieszczą się w granicach rozsądku.

73 Tymczasem obowiązek rozpowszechniania wynikający z art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej może być nakładany na operatorów sieci komunikacji elektronicznej jedynie w przypadku, gdy znacząca liczba użytkowników końcowych tych sieci wykorzystuje je jako swój główny sposób odbierania audycji radiowych i telewizyjnych.

74 W tej sytuacji należy stwierdzić, że art. 13 akapit czwarty lit. b) ustawy z dnia 30 marca 1995 r. nie stanowi prawidłowej transpozycji przesłanki przewidzianej w art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej. Posiadanie przez władze belgijskie możliwości zwolnienia z obowiązku rozpowszechniania operatorów sieci, których liczba użytkowników końcowych wykorzystujących je jako główny sposób odbierania programów rozpowszechniania telewizyjnego nie jest wystarczająca, umożliwia im bowiem, w razie odmowy tego zwolnienia, nałożenie rzeczonych obowiązków na tych operatorów. Ponadto operator, którego dotyczy taka sytuacja, musi udowodnić, że przesłanki uzyskania zwolnienia są spełnione.

75 Zatem jako że obowiązek rozpowszechniania przewidziany w art. 31 dyrektywy o usłudze powszechnej może dotyczyć jedynie operatorów sieci, w przypadku których istnieje wystarczająca liczba użytkowników końcowych korzystających głównie z tych sieci, z powyższych rozważań wynika, że art. 13 akapit czwarty lit. b) ustawy z dnia 30 marca 1995 r. nie stanowi prawidłowej transpozycji art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej.

76 Wobec tego należy stwierdzić, że zarzut trzeci podniesiony przez Komisję na poparcie jej skargi jest zasadny.

77 W konsekwencji z całości powyższych rozważań wynika, że poprzez brak prawidłowej transpozycji art. 31 dyrektywy o usłudze powszechnej Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy postanowień wspomnianej dyrektywy i art. 56 TFUE.

W przedmiocie kosztów

78 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Belgii kosztami postępowania, a Królestwo Belgii przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) **Poprzez brak prawidłowej transpozycji art. 31 dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywy o usłudze powszechnej), Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy postanowień wspomnianej dyrektywy i art. 56 TFUE.**

2) **Królestwo Belgii zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy