Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

25. studenoga 2020.*

„Povreda obveze države članice – Elektroničke komunikacije – Univerzalna usluga i prava korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama – Direktiva 2002/22/EZ – Mreže i usluge – Članak 13. – Financiranje obveza pružanja univerzalne usluge – Mehanizam podjele troškova – Načela transparentnosti, minimalnog narušavanja tržišta, nediskriminacije i razmjernosti”

U predmetu C-49/19,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 25. siječnja 2019.,

Europska komisija, koju su zastupali L. Nicolae, P. Costa de Oliveira i G. Braga da Cruz, a zatim L. Nicolae i G. Braga da Cruz, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Portugalske Republike, koju zastupaju L. Inez Fernandes, P. Barros da Costa i J. Marques, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Silve Moraisa, *advogado*,

tuženik,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, M. Ilešič, E. Juhász (izvjestitelj), C. Lycourgos i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. ožujka 2020.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. svibnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da, time što je uspostavila izvanredni doprinos za podjelu neto troškova obveza univerzalne usluge od 2007., u skladu s Leijem n.º 35/2012 procede à criação do fundo de compensação do serviço universal de comunicações eletrónicas

* Jezik postupka: portugalski

previsto na Lei das Comunicações Eletrónicas, destinado ao financiamento dos custos líquidos decorrentes da prestação do serviço universal (Zakon br. 35/2012 o uspostavi kompenzacijskog fonda za univerzalne usluge predviđenog Zakonom o elektroničkim komunikacijama, a namijenjenog financiranju neto troškova pružanja univerzalne usluge) od 23. kolovoza 2012. (*Diário da República*, 1. serija, br. 163 od 23. kolovoza 2012.), izmijenjenog i pročišćenog Leijem n.º 149/2015 (Zakon br. 149/2015) od 10. rujna 2015. (*Diário da República*, 1. serija, br. 177 od 10. rujna 2015. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 35/2012), Portugalska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 13. stavka 3. i Priloga IV. dijela B Direktivi 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi) (SL 2002., L 108, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 3.).

Pravni okvir

Pravo Unije

2 Uvodna izjava 23. Direktive 2002/22 glasi:

„Neto troškovi obveza pružanja univerzalne usluge mogu se podijeliti među svim ili određenim specifičnim skupinama poduzeća. Države članice trebaju osigurati da mehanizam podjele troškova poštuje načela transparentnosti, minimalnog narušavanja tržišta, nediskriminacije i razmjernosti. Minimum narušavanja tržišta znači da se doprinosi trebaju nadoknaditi na način koji što je više moguće umanjuje utjecaj financijskog opterećenja krajnjih korisnika, na primjer tako da se doprinosi raširе što je više moguće.”

3 Člankom 8. stavkom 2. te direktive određuje se:

„Kada države članice određuju poduzeća koja imaju obveze pružanja univerzalne usluge u dijelu, odnosno na cijelom državnom području, one to rade koristeći učinkovit, objektivan, transparentan i nediskriminirajući mehanizam određivanja, pri čemu nijednome poduzeću nije *a priori* uskraćena mogućnost da bude određeno. Takve metode određivanja osiguravaju pružanje univerzalne usluge na ekonomičan način te se mogu uporabiti kao način utvrđivanja neto troška obveze pružanja univerzalne usluge u skladu s člankom 12.”

4 Člankom 12. navedene direktive, naslovljenim „Troškovi obveza pružanja univerzalne usluge”, predviđa se:

„1. Tamo gdje državna regulatorna tijela smatraju da pružanje univerzalne usluge kako je određeno u člancima od 3. do 10. može predstavljati nepošteno opterećenje poduzećima određenim za pružanje univerzalne usluge, radi izračun neto troškova njezina pružanja.

U tu svrhu, državna regulatorna tijela:

(a) izračunavaju neto trošak obveze pružanja univerzalne usluge, uzimajući u obzir svaku tržišnu korist koju ostvaruje poduzeće određeno za pružanje univerzalne usluge, u skladu s Prilogom IV. dijelom A; odnosno

(b) koriste neto troškove pružanja univerzalne usluge utvrđene mehanizmom za određivanje u skladu s člankom 8. stavkom 2.

2. Račune i/ili druge podatke koji služe kao osnova za izračun neto troška obveza pružanja univerzalne usluge prema stavku 1.a treba revidirati ili potvrditi državno regulatorno tijelo, odnosno tijelo neovisno o relevantnim strankama te ih treba odobriti državno regulatorno tijelo. Rezultati izračuna troškova kao i zaključci revizije su javno dostupni."

5 Člankom 13. iste direktive, naslovljenim „Financiranje obveza pružanja univerzalne usluge", određuje se:

„1. U slučaju kada, na temelju izračuna neto troška iz članka 12., državna regulatorna tijela utvrde kako je neko poduzeće izloženo nepoštenom opterećenju, države članice na temelju zahtjeva odabranoga poduzeća odlučuju o:

(a) uvođenju mehanizma kojim će se dotičnom poduzeću nadoknaditi utvrđeni neto troškovi iz javnih fondova, pod transparentnim uvjetima; i/ili

(b) podjeli neto troška obveza pružanja univerzalne usluge između davatelja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga.

2. U slučaju podjele neto troška prema stavku 1. točki (b), države članice uspostavljaju mehanizam podjele troškova kojim upravlja državno regulatorno tijelo, odnosno tijelo neovisno o korisnicima pod nadzorom državnog regulatornog tijela. Može se financirati samo neto trošak obveza navedenih u člancima od 3. do 10, utvrđen u skladu s člankom 12.

3. Mehanizam podjele troškova poštuje načela transparentnosti, minimalnog narušavanja tržišta, nediskriminacije i razmjernosti, u skladu s načelima Priloga IV. dijela B. Države članice mogu odlučiti ne zahtijevati doprinose od poduzeća čiji je nacionalni promet manji od određene gornje granice.

4. Svi troškovi vezani uz podjelu troška obveza pružanja univerzalne usluge razdvajaju se i utvrđuju za svako poduzeće zasebno. Takvi troškovi ne nameću se niti prikupljaju od poduzeća koja ne pružaju usluge na državnom području države članice koja je uspostavila mehanizam podjele troškova."

6 Člankom 14. Direktive 2002/22, naslovljenim „Transparentnost", određuje se:

„1. Tamo gdje je uspostavljen mehanizam za podjelu neto troška obveza pružanja univerzalne usluge iz članka 13., državna regulatorna tijela osiguravaju javnu dostupnost načela podjele troškova te detalja mehanizama uporabljenih u tu svrhu.

2. Podložno propisima Zajednice i nacionalnim propisima o poslovnoj tajni, državna regulatorna tijela osiguravaju objavljivanje godišnjeg izvješća, koje sadržava izračunani trošak obveza pružanja univerzalne usluge, utvrđuje doprinose svih uključenih poduzeća te utvrđuje tržišne pogodnosti koje je (su) moglo(-a) ostvariti poduzeće(-a) određeno(-a) za pružanje univerzalne usluge, tamo gdje je uspostavljen fond koji funkcionira."

7 Prilog IV. toj direktivi, naslovljen „Izračun neto troška obveza pružanja univerzalne usluge, ako postoji, te osnivanje bilo kojeg mehanizma povrata ili podjele troškova u skladu s člankom 12. i 13." sadržava, među ostalim, dio B, koji je sam naslovljen „Povrat bilo kojih neto troškova obveza univerzalne usluge", a glasi:

„Povrat sredstava odnosno financiranje bilo kojih neto troškova obveza pružanja univerzalne usluge zahtijeva naknadu odabranim poduzećima s obvezom pružanja univerzalne usluge za usluge koje pružaju pod nekomercijalnim uvjetima. S obzirom da takva nadoknada uključuje prebacivanje sredstava, države članice trebaju osigurati njegovo provođenje na objektivan, transparentan, nediskriminirajući i razmjeran način. Ovo znači da prebacivanje sredstava ima za posljedicu najmanje moguće narušavanje tržišnog natjecanja i korisničke potražnje.

U skladu s člankom 13. stavkom 3., mehanizam podjele troškova zasnovan na fondu treba koristiti transparentne i neutralne načine prikupljanja doprinosa kojima se izbjegava opasnost udvostručenoga nametanja doprinosa na teret izlaza i ulaza poduzeća.

Neovisno tijelo koje upravlja fondom treba biti odgovorno za prikupljanje doprinosa od poduzeća koja su procijenjena kao ona koja podliježu plaćanju doprinosa neto troška obveza pružanja univerzalne usluge u državi članici te treba nadgledati prebacivanje dospjelih sredstava i/ili administrativnih plaćanja poduzećima koja imaju pravo na primanje uplata iz fonda."

Portugalsko pravo

Zakon br. 5/2004

8 Lei n.° 5/2004 das Comunicações Eletrónicas (Zakon br. 5/2004 o elektroničkim komunikacijama) od 10. veljače 2004. (*Diário da República*, 1. serija, br. 34 od 10. veljače 2004.), kako je posljednje izmijenjen Decreto-Leijem n.° 92/2017 (Uredba sa zakonskom snagom br. 92/2017) od 31. srpnja 2017. (*Diário da República*, 1. serija, br. 146 od 31. srpnja 2017.) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 5/2004), prenio je u portugalski pravni poredak Direktivu 2002/22.

9 Člankom 97. Zakona br. 5/2004 propisano je:

„1. Nakon što državno regulatorno tijelo utvrdi postojanje prekomjernih neto troškova univerzalne usluge, na vladi je da na zahtjev pružatelja usluge uspostavi odgovarajuću naknadu, i to na temelju jednog ili obaju ovih mehanizama:

(a) naknada putem javnih fondova;

(b) podjela troškova među drugim poduzećima koja na državnom području pružaju javno dostupne elektroničke komunikacijske mreže i usluge.

2. Kada se primjenjuje mehanizam iz točke (b) prethodnog stavka, mora se uspostaviti kompenzacijski fond kojemu doprinose poduzeća koja pružaju javno dostupne elektroničke komunikacijske mreže i usluge, a kojim upravlja državno regulatorno tijelo ili drugo neovisno tijelo koje je imenovala vlada i koje je pod nadzorom državnog regulatornog tijela.

3. Vlada određuje, u skladu s načelima transparentnosti, minimalnog narušavanja tržišta, nediskriminacije i razmjernosti, kriterije raspodjele neto troškova univerzalne usluge među poduzećima koja imaju obvezu doprinosa.

[…]"

Zakon br. 35/2012

10 Zakonom br. 35/2012 uspostavljen je kompenzacijski fond za univerzalne usluge elektroničkih komunikacija koji je namijenjen financiranju neto troškova koji proizlaze iz ispunjavanja obveza univerzalne usluge i osiguravanju podjele tih troškova među poduzećima koja imaju obvezu doprinosa (u daljnjem tekstu: kompenzacijski fond).

11 Članak 6. Zakona br. 35/2012 predviđa:

„Kompenzacijski fond namijenjen je financiranju neto troškova univerzalne usluge određenih u okviru postupaka javnog natječaja iz članka 99. stavka 3. Zakona br. 5/2004 od 10. veljače 2004., izmijenjenog i pročišćenog Zakonom br. 51/2011 od 13. rujna 2011., a koje [Autoridade Nacional de Comunicações (Anacom) (Državno tijelo za komunikacije, Portugal)] smatra prekomjernima u skladu s odredbama članka 95. stavka 1. točke (b) i članka 97. toga zakona, kao i financiranju neto troškova univerzalne usluge iz Poglavlja V.”

12 Članak 17. Zakona br. 35/2012, naslovljen „Financiranje neto troškova za razdoblje koje prethodi imenovanju na temelju javnog natječaja”, određuje u stavcima 1. i 2.:

„1. Kompenzacijski fond uspostavljen ovim zakonom treba omogućiti i naknadu neto troškova univerzalne usluge koji su nastali prije nego što davatelj usluga ili više njih, imenovan u skladu s člankom 99. stavkom 3. Zakona br. 5/2004 od 10. veljače 2004., izmijenjenog i pročišćenog Zakonom br. 51/2011 od 13. rujna 2011., započne s pružanjem univerzalne usluge, i to ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) postojanje neto troškova utvrđeno je nakon njihove provjere te ih [Anacom] smatra prekomjernima na temelju odredbi članka 95. stavka 1. točke (a), članka 95. stavka 2. i članaka 96. i 97. Zakona br. 5/2004 od 10. veljače 2004., izmijenjenog i pročišćenog Zakonom br. 51/2011 od 13. rujna 2011.;

(b) davatelj univerzalne usluge zahtijeva od vlade naknadu troškova iz prethodnog stavka.

2. Iznos neto troškova koji se nadoknađuju za razdoblje koje prethodi imenovanju po završetku postupka javnog natječaja odgovara iznosu koji će nakon revizije odobriti [Anacom], pod uvjetima iz prethodnog stavka točke (a).”

13 Članak 18. stavak 1. Zakona br. 35/2012 predviđa:

„1. Poduzeća koja na državnom području pružaju javne komunikacijske mreže i/ili javno dostupne elektroničke komunikacijske usluge imaju obvezu uplate izvanrednog doprinosa u kompenzacijski fond za svaku pojedinu financijsku godinu 2013., 2014. i 2015. Navedeni izvanredni doprinos namijenjen je isključivo financiranju neto troškova iz prethodnog članka koje je tijekom tih godina odobrio [Anacom].

[…]

5. Izvanredni doprinos iz stavka 1. predstavlja 3 % prihvatljivog godišnjeg prometa svakog subjekta, u skladu s gornjim granicama utvrđenima u sljedećim točkama.

6. Iznos izvanrednog doprinosa koji svako poduzeće treba platiti nikada ne može biti viši od vrijednosti koja bi podjelom neto troškova iz članka 17. stavka 2. nastala poduzećima koja imaju obvezu doprinosa razmjerno svojem prihvatljivom prometu.

[…]”

14 U skladu s člankom 20. Zakona br. 35/2012, iznos izvanrednog doprinosa za svaku financijsku godinu mora se platiti u roku od pet godina.

Predsudski postupak

15 Komisija je, posredstvom sustava „EU Pilot”, 13. prosinca 2012. poslala dopis Portugalskoj Republici kojim je zatražila pojašnjenje o usklađenosti kompenzacijskog fonda s člankom 13. Direktive 2002/22 i njezinim Prilogom IV. dijelom B, i to osobito što se tiče naknade neto troškova davatelja univerzalne usluge, društva PT Comunicações, u prošlosti i tijekom razdoblja koje prethodi njegovu novom imenovanju na temelju javnog natječaja u svojstvu davatelja univerzalne usluge.

16 Portugalska su tijela 21. veljače 2013. odgovorila na taj zahtjev. Dodatne informacije pružene su na sastanku sa službama Komisije održanom 23. listopada 2014., a kasnije dopisom od 5. prosinca 2014.

17 Budući da nije bila zadovoljna tim odgovorima, Komisija je 27. veljače 2015. Portugalskoj Republici uputila pismo opomene. Potonja je u svojem odgovoru od 29. travnja 2015. ponovno istaknula da se portugalsko zakonodavstvo i njegova primjena trebaju smatrati usklađenima sa zahtjevima Direktive 2002/22, uključujući i u pogledu načelâ transparentnosti, minimalnog narušavanja tržišta, nediskriminacije i razmjernosti.

18 Nakon ispitivanja tog odgovora Komisija je dopisom od 29. travnja 2016. Portugalskoj Republici uputila obrazloženo mišljenje kojim je tu državu članicu pozvala da poduzme mjere potrebne za postupanje u skladu s tim obrazloženim mišljenjem u roku od dva mjeseca računajući od dana njegova primitka.

19 Portugalska su tijela na obrazloženo mišljenje odgovorila dopisom od 1. srpnja 2016. Nakon sastanka sa službama Komisije održanog 7. rujna 2016., portugalska su tijela, dopisom od 14. listopada 2016., nadopunila svoj odgovor i Komisiji prenijela nove informacije.

20 Druga dva sastanka između Komisije i portugalskih tijela održana su u siječnju i srpnju 2017. Na potonjem se sastanku razgovaralo o različitim mogućnostima rješavanja spora između stranaka. Komisija je nakon toga zahtijevala da joj se dostavi prijedlog rješenja, uz naznaku roka za izvršenje. Portugalska su tijela dvama dopisima, koji su kasnije poslani Komisiji 14. ožujka 2017. i 12. rujna 2018., s jedne strane, predložila održavanje novog sastanka i, s druge strane, istaknula da smatraju razumnim da se pričekaju ishodi postupaka koje su pred nacionalnim sudovima pokrenuli određeni operatori, a koji se odnose na problematiku o kojoj je riječ u ovom predmetu.

21 U tim je okolnostima Komisija podnijela ovu tužbu.

Tužba

22 Komisija prigovara Portugalskoj Republici neusklađenost izvanrednog doprinosa u kompenzacijski fond iz članka 18. Zakona br. 35/2012 (u daljnjem tekstu: izvanredni doprinos) sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 13. stavka 3. i iz Priloga IV. dijela B Direktive 2002/22.

23 Komisija tvrdi da, u skladu s odredbama spomenutima u prethodnoj točki, ako se država članica odluči za mehanizam podjele neto troškova koji proizlaze iz pružanja univerzalne usluge između davateljâ komunikacijskih mreža i usluga, taj mehanizam mora poštovati načela transparentnosti, minimalnog narušavanja tržišta, nediskriminacije i razmjernosti.

Doseg tužbe

24 Kao prvo, valja napomenuti da se člankom 13. Direktive 2002/22 utvrđuju načini financiranja obveza pružanja univerzalne usluge.

25 Tako iz članka 13. stavka 1. te direktive, u vezi s njezinim člankom 12. stavkom 1., proizlazi da od mehanizma financiranja koristi može imati samo poduzeće određeno u skladu s člankom 8. stavkom 2. navedene direktive.

26 Međutim, nesporno je da članak 13. stavak 1. Direktive 2002/22 nije predmet ove tužbe, s obzirom na to da je u okviru ove tužbe riječ samo o tome poštuje li se izvanrednim doprinosom koji je Portugalska Republika uvela u svrhu naknade neto troška nastalog zbog pružanja univerzalne usluge članak 13. stavak 3. te direktive.

27 Kao drugo, kada je riječ o nastanku izvanrednog doprinosa, Komisija ističe da je Anacom tijekom 2011. donio odluke o pojmu nepoštenog opterećenja koje proizlazi iz pružanja univerzalne usluge i o metodi koja se primjenjuje za utvrđivanje neto troškova te usluge. U skladu s tim odlukama, pružanje univerzalne usluge predstavlja nepošteno opterećenje za dotičnog davatelja usluga od trenutka kada je tržišni udio u pogledu prihoda od telefonske usluge na fiksnoj lokaciji davatelja univerzalne usluge izračunan na godišnjoj osnovi manji od 80 % i ako je izračunani trošak univerzalne usluge jednak ili veći od 2,5 milijuna eura.

28 Dodaje da je, s obzirom na to da je tržišni udio društva PT Comunicações, bivšeg dugogodišnjeg operatora, postao manji od te stope od 80 % tek od 2007., odlučeno da se, s jedne strane, ne dodjeljuje nikakva naknada za godine od 2001. do 2006. i da se, s druge strane, za razdoblje nakon 1. siječnja 2007. pa sve dok davatelj ili davatelji univerzalne usluge imenovani na temelju javnog natječaja ne započnu s pružanjem te usluge, primjenjuje metoda utvrđivanja neto troškova univerzalne usluge koju je uspostavio Anacom.

29 U tom pogledu Komisija ni na koji način ne dovodi u pitanje metodu izračuna troškova univerzalne usluge koju su usvojila portugalska tijela ni iznose koji se imaju nadoknaditi, a koji su utvrđeni primjenom te metode.

30 Međutim, ona smatra da se mehanizmom podjele troškova koji proizlaze iz pružanja univerzalne usluge, a koji je uspostavila Portugalska Republika povređuje članak 13. Direktive 2002/22 i Prilog IV. dijela B te direktive jer se njime predviđa izvanredni doprinos davatelja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga za prethodne godine. Tako je bio provjeren neto trošak univerzalne usluge za razdoblja od 2007. do 2009., 2010. i 2011. te 2012. i 2013. te konačni iznos koji je Anacom odobrio tijekom 2013., 2014. i 2015. Povrh toga, Anacom je trima odlukama od 29. siječnja 2015., 28. siječnja 2016. i 26. siječnja 2017. odredio tri poduzeća koja su dužna platiti doprinos kompenzacijskom fondu i utvrdio iznos izvanrednih doprinosa koje duguju, s obzirom na to da su doprinosi za 2013., 2014. i 2015. godinu bili namijenjeni za nadoknadu neto troškova za financijske godine od 2007. do 2009., 2010. i 2011. te 2012. i 2013.

31 U tim okolnostima valja utvrditi da se u tužbi Komisije postavlja samo pitanje poštuje li portugalski propis kojim se uspostavlja mehanizam podjele troškova koji proizlaze iz pružanja univerzalne usluge načela s kojima u skladu mora biti svaki mehanizam podjele neto troškova obvezâ pružanja univerzalne usluge uspostavljen primjenom članka 13. stavka 1. točke (b) Direktive 2002/22, kako bi bio u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 13. stavka 3., i Priloga IV. dijela B te direktive.

Načelo transparentnosti

Argumentacija stranaka

32 Komisija tvrdi da je Portugalska Republika povrijedila načelo transparentnosti. U tom pogledu ističe da se portugalskim propisima koji su bili na snazi prije donošenja Zakona br. 35/2012 nije mogao odrediti način na koji će se izvršiti eventualna naknada neto troškova univerzalne usluge. Također, tim se

propisima operatorima iz dotičnog sektora ne nalaže nikakva obveza doprinošenja kompenzacijskom fondu namijenjenom pokrivanju troškova univerzalne usluge. U tom pogledu, postojanje formalne apstraktne mogućnosti pristupanja kompenzacijskom fondu ne omogućuje da se smatra da su nositelji prava i obveza na temelju Direktive 2002/22 mogli biti upoznati s dosegom njihovih obveza, u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti, čijem jamčenju je također služilo načelo transparentnosti.

33 Načelo transparentnosti ne podrazumijeva samo obvezu objavljivanja ili stavljanja na raspolaganje akata koje donose i aktivnosti koje obavljaju institucije Europske unije i države članice, kao što je ona predviđena člankom 14. Direktive 2002/22 i čije poštovanje, od strane portugalskih propisa, ta institucija ne dovodi u pitanje. Naime, kao što to proizlazi iz presude od 6. prosinca 2001., Komisija/Francuska (C-146/00, EU:C:2001:668, t. 48. i 49.), koja se odnosi na financiranje univerzalne usluge na temelju Direktive 97/33/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 1997. o međusobnom povezivanju u telekomunikacijama u pogledu osiguranja osnovne usluge i interoperabilnosti putem primjene načela otvorenog pristupa (ONP) (SL 1997., L 199, str. 32.), kako bi mehanizam podjele neto troškova obveza pružanja univerzalne usluge bio u skladu s načelom transparentnosti iz članka 5. stavka 1. te direktive, važno je da vrijednosti budu utvrđene u skladu s objektivnim kriterijima, uzimajući u obzir usporedive i stoga transparentne elemente, a sve kako bi se operatorima omogućilo izračunavanje njihovih troškova i vjerojatnih prihoda. Svaki element koji dodatno otežava to izračunavanje obeshrabruje ulazak takvih operatora na tržište.

34 Također, u području javne nabave, zahtjevi u pogledu jasnoće i preciznosti čine sastavni dio načela transparentnosti u postupku nabave. Što se tiče načela pravne sigurnosti, ono zahtijeva da pravna pravila koja mogu imati nepovoljne posljedice na pojedince budu jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima. Taj se zahtjev pravne sigurnosti osobito strogo nameće kad dotični propis može imati financijske posljedice.

35 Prema Komisijinu mišljenju, postoji očita veza između načela transparentnosti i načela pravne sigurnosti, čije područje primjene nadilazi zaštitu legitimnih očekivanja i pretpostavlja zahtjev jasnoće i predvidljivosti prava, s obzirom na to da se taj zahtjev ne primjenjuje samo na zakonodavstvo Unije, nego i na nacionalne odredbe kojima se prenosi direktiva.

36 Portugalska Republika u odgovoru osporava Komisijino tumačenje načela transparentnosti koja se ne temelji ni na tekstu ni na duhu Direktive 2002/22, kao ni na sudskoj praksi suda Unije. Prema njezinu mišljenju, to načelo, na temelju kojeg je dopušteno ispitivati odluke koje se mogu pripisati javnim tijelima osobito preko njihova obrazloženja i donošenja u okviru otvorenih i javno dostupnih postupaka, upućuje na objektivnost kriterija i usporedivost elemenata korištenih za izračunavanje neto troška obveza univerzalne usluge, s obzirom na to da je predvidljivost troškova posljedica tih elemenata.

37 Osim toga, prema mišljenju Portugalske Republike, načelo pravne sigurnosti treba razlikovati od načela transparentnosti. Međutim, argumenti koje je istaknula Komisija odnose se prije svega na načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja jer se tim argumentima u pogledu izvanrednog doprinosa iznosi prigovor navodne retroaktivnosti koja nije u skladu s načelom pravne sigurnosti. Takvi argumenti bi podrazumijevali da se davatelju univerzalne usluge ne mogu nadoknaditi već nastali neto troškovi, koje je Anacom provjerio i odobrio, iako je povrat tih troškova predviđen nacionalnim propisom.

Ocjena Suda

38 Najprije valja istaknuti da, na temelju članka 13. stavka 3. i Priloga IV. dijela B Direktive 2002/22, mehanizam podjele troškova koji su države članice u ovom slučaju uspostavile na temelju članka 13. stavka 1. točke (b) te direktive mora, među ostalim, biti u skladu s načelom transparentnosti. Tim se načelom, koje proizlazi iz načela jednakosti, zahtijeva, kao i načelom pravne sigurnosti, da svi uvjeti i

modaliteti takvog mehanizma podjele budu utvrđeni pravilima koja su dovoljno dostupna, jasna, precizna i predvidljiva u svojoj primjeni tako da se svim razumno obaviještenim i prosječno pažljivim operatorima omogući da razumiju njihov točan doseg i izbjegnu svaku opasnost od arbitrarnosti (vidjeti u tom smislu presude od 19. prosinca 2018., Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, t. 57. i od 3. listopada 2019., Irgita, C-285/18, EU:C:2019:829, t. 55.). Konkretnije, ti parametri moraju biti utvrđeni u skladu s objektivnim kriterijima, što uostalom potvrđuje Prilog IV. dio B Direktive 2002/22 uzimajući u obzir usporedive i stoga transparentne podatke, a sve kako bi se operatorima omogućilo izračunavanje njihovih troškova i vjerojatnih prihoda (vidjeti po analogiji presudu od 6. prosinca 2001., Komisija/Francuska, C-146/00, EU:C:2001:668, t. 48. i 49.).

39 Iz toga slijedi da se obveze koje za države članice proizlaze iz takvog načela razlikuju od onih koje se posebno nalažu člankom 14. Direktive 2002/22, tako da ispunjavanje tih potonjih obveza ne može biti dostatno da bi se smatralo da načelo transparentnosti iz članka 13. te direktive nije bilo povrijeđeno.

40 U tom pogledu valja napomenuti da, unatoč postojanju veza između načelâ transparentnosti i načela pravne sigurnosti, ona ipak predstavljaju autonomna načela.

41 Slijedom toga, s obzirom na to da je, prema Komisijinim vlastitim tvrdnjama, izvanredni doprinos uveden Zakonom br. 35/2012, Portugalskoj se Republici ne može prigovoriti da nije poštovala načelo transparentnosti samo zato što operatori nisu mogli prije datuma donošenja tog zakona predvidjeti doseg svojih obveza na temelju izvanrednog doprinosa koji je uveden navedenim zakonom. Naime, načelo transparentnosti ne može ići tako daleko da se njime zahtijeva da obveznici plaćanja nekog doprinosa budu upoznati s njegovim sadržajem prije nego što on bude uveden.

42 Valja dodati da, kao što je to istaknuto u točki 30. ove presude, Komisija nije istaknula da se metoda izračuna izvanrednog doprinosa temeljila na kriterijima koji nisu dovoljno dostupni, jasni, precizni ili predvidljivi ili su dvosmisleni.

43 Povrh toga, treba napomenuti da, u razdoblju od 2007. do 2013., tijekom kojeg je Direktiva 2002/22 bila u potpunosti primjenjiva, telekomunikacijski operatori nisu mogli očekivati da Portugalska Republika neće iskoristiti mogućnost koja joj je dana člankom 13. stavkom 1. točkom (b) te direktive.

44 Naposljetku, s obzirom na to da Komisija u svojoj replici ističe da se izvanrednim doprinosom operatorima nameće obveza naknade troškova nastalih tijekom razdoblja koje je prethodilo donošenju Zakona br. 35/2012, valja utvrditi da se, kao što to proizlazi iz pismenâ te institucije i kao što je potvrdila na raspravi, osnova ove tužbe u tom pogledu ograničava na povredu načela transparentnosti. Stoga je dovoljno istaknuti da takva okolnost, u svakom slučaju, ne može predstavljati povredu tog načela.

45 Stoga treba odbiti prigovor koji se temelji na tvrdnji da je time što je Portugalska Republika uvela izvanredni doprinos povrijeđeno načelo transparentnosti iz članka 13. stavka 3. i Priloga IV. dijela B Direktive 2002/22.

Načelo minimalnog narušavanja tržišta i načelo razmjernosti

Argumentacija stranaka

46 Komisija smatra, kao prvo, da načelo minimalnog narušavanja tržišta nije poštovano, s obzirom na to da je financijski teret koji proizlazi iz izvanrednog doprinosa bio značajan i nepredvidljiv za operatore i da je svaki od doprinosa obuhvaćao nekoliko godina, tako da je ta metoda raspodjele nametala veće

opterećenje nego što bi to bio godišnji doprinos kojim se uzimaju u obzir neto troškovi godine o kojoj je riječ. Taj zaključak vrijedi čak i ako, u praksi, stopa od 3 % godišnjeg prometa nije uvijek bila dosegnuta.

47 Portugalska Republika u odgovoru na tužbu smatra da se to načelo prije svega odnosi na način raspodjele troškova davatelja univerzalne usluge radi smanjenja financijskog učinka na krajnje korisnike. Međutim, u konkretnom slučaju, s obzirom na konkretne modalitete naplate izvanrednog doprinosa, njegov stvarni učinak na dotične operatore bio je neznatan.

48 Kao drugo, Komisija smatra da je načelo razmjernosti povrijeđeno jer poduzeća koja imaju obvezu doprinošenja nadoknađivanju neto troškova poduzeća imenovanih na temelju postupka javnog natječaja, istovremeno imaju i obvezu plaćanja izvanrednog doprinosa. Stoga navedena obveza dovodi do „dvostrukog doprinosa" ili barem do povećanja financijskih troškova koje navedena moraju snositi. Povrh toga, u skladu sa stajalištem Komisije, iznosi izvanrednog doprinosa bili su značajni u usporedbi s, među ostalim, iznosom doprinosa za isto razdoblje u Španjolskoj.

49 Portugalska Republika smatra da se izvanrednim doprinosom u potpunosti poštovalo načelo razmjernosti, s obzirom na to da je on osmišljen tako da se prekomjerni neto troškovi univerzalne usluge dijele između različitih operatora na temelju njihova prometa, pri čemu se od doprinosa oslobađaju manja poduzeća koja još nemaju čvrstu poziciju na tržištu, određivanjem minimalne granice prometa za naplatu izvanrednog doprinosa.

Ocjena Suda

50 Iz članka 13. stavka 1. Direktive 2002/22 proizlazi da su države članice dužne uvesti jedan od dva mehanizma nadoknade navedena u toj odredbi kada državna regulatorna tijela, kao u predmetnom slučaju, utvrde da je poduzeće zaduženo za univerzalnu uslugu izloženo nepoštenom opterećenju, na temelju izračuna neto troška iz članka 12. te direktive, i da je to poduzeće podnijelo zahtjev za to.

51 U tom pogledu valja napomenuti da je načelo minimalnog narušavanja tržišta u uvodnoj izjavi 23. Direktive 2002/22 objašnjeno tako da se doprinosi „trebaju nadoknaditi na način koji što je više moguće umanjuje utjecaj financijskog opterećenja krajnjih korisnika, na primjer tako da se doprinosi raširе što je više moguće". Stoga, s obzirom na to objašnjenje i u pogledu onoga što je istaknula Portugalska Republika, to se načelo prije svega odnosi na način podjele troškova davatelja univerzalne usluge. U Prilogu IV. dijelu B te direktive još se u tom pogledu pojašnjava da ti doprinosi moraju imati „za posljedicu najmanje moguće narušavanje tržišnog natjecanja i korisničke potražnje".

52 U ovom slučaju članak 18. Zakona br. 35/2012, kojim se uređuju načini naplate izvanrednog doprinosa, u stavku 1. predviđa da je on namijenjen isključivo financiranju neto troškova univerzalne usluge za razdoblje od 2007. do 2013. koje je ANACOM provjerio i za koje je to tijelo smatralo da predstavljaju nepravedno opterećenje za davatelja univerzalne usluge, a zatim, u stavku 5., da iznos navedenog doprinosa može dosegnuti 3 % prihvatljivog godišnjeg prometa svakog dotičnog poduzeća, konačno, u članku 6., da taj iznos ipak nikad ne može premašiti vrijednost koja bi proizlazila iz raspodjele izvršene razmjerno prometu obvezanih poduzeća, neto troškova univerzalne usluge koje je imao davatelj univerzalne usluge i koje Anacom smatra prekomjernima.

53 Osim toga, valja podsjetiti da Komisija ne osporava ni metodu izračuna neto troškova koju je donio Anacom ni postojanje nepravednog opterećenja za davatelja univerzalne usluge za razdoblje od 2007. do 2013. ni rezultat do kojega je to tijelo došlo u odlukama koje se odnose na razdoblje od 2013. do 2015.

54 Što se tiče Komisijina argumenta u skladu s kojim se navodnom nepredvidljivošću troškova za operatore koji proizlaze iz izvanrednog doprinosa povređuje načelo minimalnog narušavanja tržišta, valja napomenuti da Komisija nije dokazala da ta sama nepredvidljivost, pod pretpostavkom da je dokazana, dovodi do povrede tog načela. Uostalom, kao što je to utvrđeno u točki 41. ove presude, Komisija nije uspjela utvrditi da su parametri izračuna izvanrednog doprinosa spriječili operatore da s razumnim stupnjem sigurnosti predvide iznos tog doprinosa za svaku od godina 2013., 2014. i 2015.

55 Sama činjenica da se iznos tog doprinosa pokazao značajnim ne dokazuje da je on sam po sebi bio nerazmjeran ili da je njime povrijeđeno načelo minimalnog narušavanja tržišta. Budući da navedeni doprinos odgovara iznosu neto troškova koji su nastali davatelju univerzalne usluge i da je utvrđeno da ti troškovi predstavljaju nepravedno opterećenje za poduzeće zaduženo za pružanje univerzalne usluge, dotična država članica bila je dužna, s jedne strane, nadoknaditi to neopravdano opterećenje putem jednog od dvaju mehanizama opisanih u članku 13. stavka 1. Direktive 2002/22, a taj je doprinos, s druge strane, bio prikladan da čini naknadu koja je odgovarajuća i ograničena na ono što je potrebno za postizanje tog cilja.

56 Osim toga, kao što je to navela Portugalska Republika, poduzeća koja imaju obvezu izvanrednog doprinosa imala su pogodnosti pri plaćanju, s obzirom na to da se, kao što to proizlazi iz članka 20. stavka 4. Zakona br. 35/2012, plaćanje tog doprinosa za svaku godinu moglo rasporediti na razdoblje od pet godina. Navedena mogućnost omogućuje tako operatorima da prilagode financijsko opterećenje koje su morali snositi radi plaćanja navedenog doprinosa na način da, koliko je to moguće, smanje njegov utjecaj.

57 Povrh toga, u suprotnosti s onim što tvrdi Komisija, okolnošću da je osnovica izvanrednog doprinosa bio promet operatorâ u godinama nakon stupanja na snagu tog doprinosa, a ne njihov promet u godinama tijekom kojih je društvo PT Comunicações pružalo univerzalnu uslugu, ne povređuju se načelo razmjernosti i načelo minimalnog narušavanja tržišta, s obzirom na to da je financijsko opterećenje koje je na taj način nametnuto operatorima bilo razmjerno tržišnom udjelu koji su oni imali upravo u trenutku kada im je bilo nametnuto to opterećenje.

58 Valja dodati da su, kao što je to istaknula Portugalska Republika, relevantni nacionalni propisi osiguravali raspodjelu iznosa izvanrednog doprinosa na veći broj operatora, na što ih je pozivala uvodna izjava 23. Direktive 2002/22.

59 Komisija ističe i da je naplata izvanrednog doprinosa za posljedicu imala i to da su poduzeća doprinositelji imali obvezu „dvostrukog doprinosa”, s obzirom na to da su ta poduzeća od 2013. istodobno imala obvezu davanja doprinosa za financiranje troškova povezanih s univerzalnom uslugom za razdoblje nakon postupka javnog natječaja i obvezu plaćanja izvanrednog doprinosa za troškove koje je društvo PT Comunicações imalo prije postupka javnog natječaja.

60 Točno je da je odabir Portugalske Republike da putem izvanrednog doprinosa naplati naknadu neto troškova koji su nastali davatelju univerzalne usluge nakon postupka javnog natječaja doveo do povećanja opterećenja dotičnih poduzeća za financijske godine od 2013. do 2015.

61 Međutim, s obzirom na to da je cilj izvanrednog doprinosa nadoknaditi neto troškove univerzalne usluge koji su nastali davatelju univerzalne usluge tijekom razdobljâ prije postupka javnog natječaja i za koje još nije bilo nikakve naknade, taj se doprinos zapravo mora promatrati kao vremenski odgođeni doprinos, tako da se Komisija ne može pozivati na postojanje „dvostrukog doprinosa”.

62 U tom pogledu, sama činjenica da je odabir Portugalske Republike za određene financijske godine nužno doveo do povećanja financijskog opterećenja predmetnih poduzeća ne može sama po sebi predstavljati povredu načela razmjernosti, uzimajući u obzir ono što je izloženo u točkama 54. do 57. ove presude.

63 Stoga Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da su izvanrednim doprinosom povrijeđeni načelo minimalnog narušavanja tržišta i načelo razmjernosti, iz članka 13. stavka 3. i Priloga IV. dijelu B Direktive 2002/22.

Načelo nediskriminacije

Argumentacija stranaka

64 Komisija ističe da je svrha naknade neto troškova ponovna uspostava pravičnosti tržišnog natjecanja između predmetnih poduzeća, tako da bi u ovom slučaju poštovanje načela nediskriminacije zahtijevalo da se u obzir uzme samo promet operatora prisutnih na telekomunikacijskom tržištu u Portugalu u trenutku nastanka neto troškova. Međutim, izvanredni doprinos se primjenjivao na sve operatore prisutne na tržištu tijekom razdoblja od 2013. do 2015., uključujući i one koji nisu bili prisutni na njemu ili koji su bili prisutni u okviru druge strukture tijekom razdoblja od 2007. do 2013. Komisija posebno ističe da je došlo do značajnih promjena na telekomunikacijskom tržištu u Portugalu, među ostalim zbog više koncentracija i preoblikovanja poduzećâ. Iz navedenih razloga Komisija smatra da su dotična poduzeća, pod svojim novim strukturama, bile žrtve diskriminacije zbog toga što su morala platiti doprinos izračunan na temelju njihovih prometa iz godina koje nisu one na koje se odnose neto troškovi.

65 Portugalska Republika smatra da je načelo nediskriminacije bilo poštovano. Što se tiče razvoja nacionalnog telekomunikacijskog tržišta u Portugalu, ističe da su se restrukturiranja do kojih je došlo na tom tržištu tijekom razdoblja od 2007. do 2014. sastojala od restrukturiranja unutar društava i među njima, što je imalo za učinak samo izmjenu određivanja i izmjenu unutarnje strukture dotičnih operatora. Tako je gospodarski identitet operatora tijekom razdoblja od 2007. do 2014. postojao zbog postojanja gospodarske jedinice i/ili međuovisnosti koje odražavaju postojanje ovlasti nadzora.

Ocjena Suda

66 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, diskriminacija se sastoji od primjene različitih pravila na usporedive situacije ili od primjene istog pravila na različite situacije (presude od 13. veljače 1996., Gillespie i dr., C-342/93, EU:C:1996:46, t. 16. i od 12. prosinca 2019., Instituto Nacional de la Seguridad Social (Dodatak na mirovinu za majke), C-450/18, EU:C:2019:1075, t. 42.).

67 U tom pogledu, točno je da se usporedivo postupalo prema operatorima koji su bili prisutni na tržištu u trenutku u kojem su nastali troškovi koji su trebali biti nadoknađeni izvanrednim doprinosom i prema operatorima koji nisu bili prisutni na tom tržištu, s obzirom na to da su i jedni i drugi bili obuhvaćeni tim doprinosom.

68 Komisija, međutim, nije u dovoljnoj mjeri dokazala da su se te dvije skupine operatora nalazile u situacijama koje su u tolikoj mjeri različite da bi se primjenu istog pravila na jedne i druge trebalo smatrati diskriminacijom.

69 Povrh toga, iako je na telekomunikacijskom tržištu u Portugalu u razdoblju o kojem je riječ došlo do restrukturiranja, ipak su, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 85. svojeg mišljenja i kao što, među ostalim, proizlazi iz odgovora na tužbu Portugalske Republike i iz rasprava koje su se vodile, ta restrukturiranja u biti ostala takva da se odvijaju unutar društava i među njima, s obzirom na to da su operatori koje Komisija smatra novim operatorima zapravo proizašli iz spajanjâ između operatora koji su već bili prisutni na tom tržištu.

70 U tom kontekstu, sama činjenica da je došlo do restrukturiranja ili spajanja nije, što se tiče naplate izvanrednog doprinosa, imala za posljedicu to da se obveznici tog doprinosa koji proizlaze iz takvih operacija nađu u situaciji koja nije usporediva s onom obveznika tog doprinosa čija pravna struktura nije bila predmet takvih izmjena.

71 Stoga, kao što je to utvrđeno u točki 68. ove presude, razvoj telekomunikacijskog tržišta u Portugalu ne može dovesti u pitanje usporedivost pravnog položaja tih poduzeća.

72 U tim okolnostima, Portugalska Republika primjenom izvanrednog doprinosa nije povrijedila načelo nediskriminacije, kako je navedeno u članku 13. stavku 3. i Prilogu IV. dijelu B Direktive 2002/22.

73 Budući da nijedno od načela iz članka 13. stavka 3. i Priloga IV. dijela B Direktive 2002/22 nije povrijeđeno, Komisijinu tužbu treba odbiti.

Troškovi

74 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Portugalska Republika postavila zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Komisiji se nalaže snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Europskoj Komisiji nalaže se snošenje troškova.

Potpisi