MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. május 28.[1]

C-49/19. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Portugál Köztársaság

„Tagállami kötelezettségszegés – 2002/22/EK irányelv – Elektronikus hírközlés – Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek finanszírozása – Megosztási mechanizmus – Az átláthatóság, a legkisebb piactorzulás, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elve”

I. Bevezetés

1. A 2002/22/EK irányelv[2] „az egyetemes szolgáltatás, azaz szolgáltatások meghatározott minimális készletének minden végfelhasználó számára megfizethető áron történő nyújtását biztosító összehangolt keretszabályozás létrehozására” irányul[3], és annak jelentőségét tükrözi, hogy az alapvető távközlési szolgáltatások egy bizonyos részéhez bárki hozzáférhessen. Az ezen irányelv által bevezetett egyetemes szolgáltatási kötelezettségek tehát a távközlési piac liberalizációja által az Európai Unióban olyan földrajzi területeken vagy személyek számára esetlegesen bekövetkező negatív hatások orvoslására irányulnak, amelyek vagy akik másképp nem férhetnének hozzá az elengedhetetlen szolgáltatásokhoz.[4]

2. Ezen alapvető szolgáltatások nyújtásának biztosítása érdekében a tagállamok egy vagy több vállalkozást egyetemes szolgáltatás nyújtására kötelezhetnek. Ezeket az egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket azonban bizonyos körülmények között a kijelölt vállalkozások csak veszteségesen, vagy olyan nettó költség mellett tudják teljesíteni, amely a szokásos kereskedelmi normáktól eltér.[5] Egy ilyen helyzetben a tagállamok egy mechanizmust hoznak létre az egyetemes szolgáltatási kötelezettségekkel kapcsolatos költségek finanszírozására. A 2002/22 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése alapján kétféle megoldás kínálkozik: az egyetemes szolgáltató állami források felhasználásával történő kártalanítása az általa viselt költségekért, vagy az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó nettó költségek megosztási mechanizmusának bevezetése, amelyhez a különféle távközlési szolgáltatók járulnak hozzá. A Portugál Köztársaság ezt a második megoldást választotta.

1 Eredeti nyelv: francia.

2 Az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló, 2002. március 7-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2002. L 108., 51. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o; a továbbiakban: egyetemes szolgáltatási irányelv).

3 2008. június 19-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-220/07, nem tették közzé, EU:C:2008:354, 28. pont).

4 Slautsky, E., „Financement du service universel des communications électroniques et autonomie nationale: quelques enseignements récents de la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union”, *Cahiers de droit européen*, 2016, 52. kötet, 3. sz., 886. o.

5 2002/22 irányelv (18) preambulumbekezdés. Lásd még: E. Slautsky, i. m.

3. A Portugál Köztársaság által előírt megosztási mechanizmus rendelkezik azonban egy sajátossággal. Ez a mechanizmus ugyanis többek között rendkívüli hozzájárulás bevezetését írja elő, amelynek célja az egyetemes szolgáltatással kapcsolatban a megosztási mechanizmus létrehozása előtt felmerült költségek kompenzálása. Az Európai Bizottság ennek a sajátosságnak a 2002/22 irányelv 13. cikke (3) bekezdésével és IV. melléklete B. részével való összeegyeztethetőségét vonja kétségbe, mivel úgy véli, hogy a szóban forgó rendkívüli hozzájárulás nem felel meg az e rendelkezésekben a megosztási mechanizmusokra vonatkozóan előírt követelményeknek, nevezetesen az átláthatóság, az arányosság, a legkisebb piactorzulás és a megkülönböztetésmentesség elvének.

4. Így a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetében a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Portugál Köztársaság – mivel a 2012. augusztus 23-i Lei nº 35/2012 do Fundo de Compensação do Serviço Universal (az egyetemes szolgáltatások kompenzációs alapjáról szóló 35/2012. sz. törvény, a továbbiakban: 35/2012. sz. törvény)[6] jelen ügyben alkalmazandó változatának megfelelően 2007-től kezdődően az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének megosztása céljából rendkívüli hozzájárulást vezetett be – nem teljesítette a 2002/22 irányelv 13. cikkének (3) bekezdéséből és IV. mellékletének B részéből eredő kötelezettségeit.

5. A jelen ügy tehát alkalmat nyújt a Bíróság számára, hogy pontosítsa az egyetemes szolgáltatásokhoz kapcsolódó nettó költségek megosztási mechanizmusára vonatkozóan előírt követelmények hatályát.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

6. A 2002/22 irányelv (18)–(21) és (23) preambulumbekezdése szerint:

„(18) Amennyiben szükséges, a tagállamoknak mechanizmusokat kell kialakítaniuk az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének finanszírozására olyan esetekben, amelyekben kimutatható, hogy a kötelezettségeket csak veszteségesen, vagy olyan nettó költség mellett lehet teljesíteni, amely a szokásos kereskedelmi normáktól eltér. Fontos biztosítani azt, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségét helyesen számítsák ki, és hogy az esetleges finanszírozásra úgy kerüljön sor, hogy az általa okozott, a piacot és a vállalkozásokat érintő torzulás minimális legyen, a finanszírozás pedig összeegyeztethető legyen a[z EUMSZ 107. és 108. cikk] rendelkezéseivel.

(19) Az egyetemes szolgáltatás nettó költségének kiszámításakor figyelembe kell venni az egyetemes szolgáltatás nyújtásából fakadó költségeket és bevételeket, valamint a nem tárgyi hasznot is, de ez a költségszámítás nem hátráltathatja azt az általános célt, hogy az árképzési struktúrák tükrözzék a költségeket. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek minden nettó költségét átlátható eljárások szerint kell kiszámítani.

(20) A nem tárgyi haszon figyelembevétele azt jelenti, hogy a teljes költségteher meghatározásához az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek közvetlen nettó költségéből le kell vonni annak a közvetett haszonnak a pénzben kifejezett becsült értékét, amelyet a vállalkozás az egyetemes szolgáltatói pozíciójának köszönhetően szerez.

(21) Ha az egyetemes szolgáltatási kötelezettség tisztességtelen terhet jelent egy vállalkozás számára, helyénvaló a tagállamok számára lehetővé tenni a nettó költségek hatékony megtérülését szolgáló mechanizmusok bevezetését. Az állami pénzeszközök révén történő finanszírozás az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költsége megtérülésének egy módja. Az is észszerű megoldás,

6 *Diário da República*, 1. sorozat, 163. szám, 2012. augusztus 23.

ha a megállapított nettó költségeket átlátható módon, a vállalkozások által fizetendő hozzájárulás révén az összes felhasználótól nyerik vissza. Lehetővé kell tenni, hogy a tagállamok az egyetemes szolgáltatás különböző elemeinek nettó költségeit különböző mechanizmusok révén finanszírozhassák, és/vagy néhány elem vagy az összes elem nettó költségét akár a mechanizmusok valamelyike révén, akár a két mechanizmus kombinációja révén finanszírozhassák. A vállalkozások hozzájárulásaiból visszanyert költségek esetében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a hozzájárulás vállalkozások között történő megosztása céljából alkalmazott módszer tárgyilagos és megkülönböztetéstől mentes szempontokon alapuljon, és megfeleljen az arányosság elvének. Ez az elv nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy mentesítsék a jelentős piaci jelenlétet még el nem ért új belépőket. Minden finanszírozási mechanizmusnak biztosítania kell, hogy a piaci résztvevők csak az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek finanszírozásához járuljanak hozzá, és ne olyan egyéb tevékenységekhez, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez. A visszatérítési mechanizmusnak minden esetben tiszteletben kell tartania a közösségi jog elveit, valamint különösen a megosztási mechanizmusok esetében a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvét. Minden finanszírozási mechanizmusnak biztosítania kell, hogy az egyik tagállamban lévő felhasználók ne járuljanak hozzá egy másik tagállamban nyújtott egyetemes szolgáltatások költségeihez, pl. amikor az egyik tagállamból hívást kezdeményeznek egy másik tagállamba.

[…]

(23) Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségét meg lehet osztani a vállalkozások összes csoportja vagy bizonyos meghatározott csoportjai között. A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a megosztási mechanizmus tiszteletben tartsa az átláthatóság, a legkisebb piactorzulás, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvét. A legkisebb piactorzulás azt jelenti, hogy a hozzájárulásokat oly módon kell beszedni – például a hozzájárulások lehető legszélesebb körre történő kiterjesztésével –, hogy az a lehetséges minimumra csökkentse a végfelhasználókra háruló pénzügyi teher hatását.”

7. A 2002/22 irányelvnek „Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek költségeinek számítása” című 12. cikke előírja, hogy:

„(1) Amennyiben a nemzeti szabályozó hatóságok úgy ítélik meg, hogy az egyetemes szolgáltatás 3–10. cikkben meghatározott teljesítése az egyetemes szolgáltatások nyújtására kijelölt vállalkozásokra indokolatlan [helyesen: méltánytalan] terhet róhat, kiszámítják a kérdéses szolgáltatásnyújtás nettó költségeit.

E célból a nemzeti szabályozó hatóságok:

a) a IV. melléklet A. részével összhangban kiszámítják az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költségét, figyelembe véve az egyetemes szolgáltatás nyújtására kijelölt vállalkozásnál jelentkező bármilyen piaci előnyt; vagy

b) az egyetemes szolgáltatás nyújtása kapcsán felmerült és a 8. cikk (2) bekezdésének megfelelő kijelölési mechanizmus keretében meghatározott nettó költségeket használják fel.

(2) Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségeinek az (1) bekezdés a) pontja szerinti kiszámításához alapul szolgáló számlákat és/vagy egyéb információkat a nemzeti szabályozó hatóság vagy az érintett felektől független és a nemzeti szabályozó hatóság által elismert szervezet vizsgálja, illetve ellenőrzi. A költségszámítás és az ellenőrzés eredményei nyilvánosak.”

8. A 2002/22 irányelvnek „Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek finanszírozása” című 13. cikke kimondja:

„(1) Amennyiben a nettó költség 12. cikkben említett számítása alapján a nemzeti szabályozó hatóság megállapítja, hogy valamely vállalkozásra tisztességtelen [helyesen: méltánytalan] teher hárul, az érintett tagállam a kijelölt vállalkozás kérelmére határoz:

a) olyan mechanizmus bevezetéséről, amely az adott vállalkozásnak állami forrásokból, átlátható feltételek mellett kompenzációt biztosít a meghatározott nettó költségekre vonatkozóan; és/vagy;

b) az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének az elektronikus hírközlő hálózatok és hírközlési szolgáltatások nyújtói közötti megosztásáról.

(2) Amennyiben a nettó költséget az (1) bekezdés b) pontja szerint megosztják, a tagállam a nemzeti szabályozó hatóság által vagy a kedvezményezettektől független és a nemzeti szabályozó hatóság felügyelete alatt álló szervezet által működtetett megosztási mechanizmust vezet be. A 3–10. cikkben megállapított kötelezettségeknek kizárólag a 12. cikkel összhangban meghatározott nettó költsége finanszírozható.

(3) A megosztási mechanizmus – a IV. melléklet B részében szereplő elvekkel összhangban – tiszteletben tartja az átláthatóság, a lehető legkisebb piactorzulás, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvét. A tagállamok választhatják azt is, hogy nem követelik meg a hozzájárulást olyan vállalkozásoktól, amelyek nemzeti forgalma egy meghatározott határnál kisebb.

(4) Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek költségének megosztásával kapcsolatos díjakat egymástól el kell választani, és minden egyes vállalkozásra vonatkozóan külön kell meghatározni. Ezek a díjak nem vethetők ki olyan vállalkozásokra és nem szedhetők be olyan vállalkozásoktól, amelyek a megosztási mechanizmust létrehozó tagállam területén nem nyújtanak szolgáltatásokat.”

9. A 2002/22 irányelv „Átláthatóság” című 14. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Amennyiben az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségére vonatkozóan a 13. cikkben említett megosztási mechanizmus kidolgozására kerül sor, a nemzeti szabályozó hatóságok biztosítják, hogy a költségmegosztás elvei és az alkalmazott mechanizmus részletei nyilvánosak legyenek.

(2) Az üzleti titokra vonatkozó közösségi és nemzeti szabályokra is figyelemmel, a nemzeti szabályozó hatóságok gondoskodnak éves beszámoló közzétételéről, amelyben szerepel az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek kiszámított költsége, az összes érintett vállalkozás által teljesített hozzájárulás, és minden piaci előny meghatározása, amely az egyetemes szolgáltatás nyújtására kijelölt vállalkozás(ok)nál felmerülhetett, amennyiben ténylegesen létezik és működik egy pénzalap.”

10. A 2002/22 irányelv IV. mellékletének B. része értelmében:

„Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségeinek megtérüléséhez vagy finanszírozásához arra van szükség, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségekkel terhelt kijelölt vállalkozások az általuk nem kereskedelmi feltételek szerint nyújtott szolgáltatásokért kompenzációban részesüljenek. Mivel az ilyen kompenzáció pénzátutalást foglal magában, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az ilyen átutalás tárgyilagos, átlátható, megkülönböztetéstől mentes és arányos módon történjen. Ez azt jelenti, hogy az ilyen átutalás csak a lehető legkisebb torzulást okozhatja a versenyben és a felhasználói keresletben.

A 13. cikk (3) bekezdésével összhangban, a pénzalapra épülő megosztási mechanizmus keretében biztosítani kell a hozzájárulások beszedésének átlátható és semleges módszerét, amellyel elkerülhető a vállalkozások kibocsátását (outputját) és bevitelét (inputját) egyaránt terhelő hozzájárulások kettős kivetésének veszélye.

A pénzalapot kezelő független szervezet felel a hozzájárulások olyan vállalkozásoktól történő beszedéséért, amelyeket az érintett tagállamban az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségéhez történő hozzájárulás szempontjából hozzájárulásra kötelesként jelöltek meg, továbbá e szervezet felügyeli az esedékes összegek átutalását és/vagy az alapból teljesítendő kifizetésekre jogosult vállalkozások részére történő adminisztratív kifizetéseket.”

B. A portugál jog

11. Az utoljára a 2017. június 31-i Decreto-Lei nº 92/2017 (92/2017. sz. törvényerejű rendelet)[7] által módosított 2004. február 10-i Lei nº 5/2004 das Comunicações Eletrónicas (az elektronikus hírközlésről szóló 5/2004. sz. törvény, a továbbiakban: 5/2004. sz. törvény)[8] hatályon kívül helyezte az 1999. november 5-i Decreto-Lei nº 458/99-et (458/99. sz. törvényerejű rendelet)[9], és átültette a portugál jogba a 2002/22 irányelvet.

12. Az 5/2004. sz. törvény 97. cikke előírja, hogy:

„(1) Miután a nemzeti szabályozó hatóság megállapította, hogy az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos nettó költségek túlzottnak tekinthetők, a kormány a szolgáltatók kérésére a következő mechanizmusok egyikének vagy mindkét változatának megfelelő kompenzációt köteles bevezetni:

a) állami pénzeszközök révén történő finanszírozás;

b) a nemzeti területen nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlő hálózatokat és hírközlési szolgáltatásokat biztosító egyéb szolgáltatók közötti költségmegosztás.

(2) Az előző bekezdés b) pontjában előírt mechanizmus alkalmazásakor kompenzációs alapot kell létrehozni, amelyhez a nemzeti szabályozó hatóság vagy a kormány által kijelölt és a nemzeti szabályozó hatóság felügyelete alatt álló más független szervezet igazgatása alá tartozó, elektronikus hírközlési hálózatokat és szolgáltatásokat biztosító vállalkozások járulnak hozzá.

(3) Az egyetemes szolgáltatás nettó költségeinek a hozzájárulásra kötelezett társaságok közötti elosztására vonatkozó feltételeket a kormány határozza meg, az átláthatóság, a legkisebb piactorzulás, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvével összhangban.

[…]”

13. A 35/2012. sz. törvény létrehozta az elektronikus hírközlés egyetemes szolgáltatásának kompenzációs alapját az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek teljesítéséből eredő nettó költségek finanszírozása, és e költségeknek a hozzájárulás fizetésére kötelezett vállalkozások közötti megosztásának biztosítása céljából.

7 *Diário da República*, 1. sorozat, 146. szám, 2017. július 31.

8 *Diário da República*, 1. sorozat, 34. szám, 2004. február 10.

9 *Diário da República*, 1. sorozat, 258. szám, 1999. november 5.

14. E törvénynek a célját meghatározó 1. cikke az 5/2004. sz. törvény 97. cikkének (2) bekezdésében szereplő elektronikus hírközlés egyetemes szolgáltatása kompenzációs alapjának létrehozását és az e szolgáltatáshoz kapcsolódó nettó költségeknek a hozzájárulásra köteles vállalkozások közötti megosztására vonatkozó feltétel meghatározását tartalmazza.

15. A 35/2012. sz. törvény 2. cikkének (1) bekezdése szerint „a kompenzációs alap működése megfelel az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség, az arányosság és a legkisebb piactorzulás elvének”.

16. E törvény 6. cikke szerint:

„A kompenzációs alap az egyetemes szolgáltatásnak a 2011. szeptember 13-i 51/2011. sz. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt […] 5/2004. sz. törvény 99. cikkének (3) bekezdésében foglalt ajánlati felhívások keretében meghatározott és az Autoridade Nacional de Comunicações [nemzeti hírközlési hatóság, a továbbiakban: Anacom] által az ugyanezen törvény 95. cikke (1) bekezdésének b) pontja és 97. cikke értelmében túlzottnak minősített nettó költségei finanszírozására, valamint az V. fejezetben szereplő egyetemes szolgáltatás nettó költségeinek finanszírozására szolgál”.

17. Az említett törvénynek „Az ajánlati felhívás útján történő kijelölést megelőző időszakban felmerült nettó költségek finanszírozása” című 17. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A jelen törvényben bevezetett kompenzációs alapnak az egyetemes szolgáltatással kapcsolatban a 2011. szeptember 13-i […] 51/2011. sz. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 5/2004. sz. törvény 99. cikke (3) bekezdésének megfelelően kijelölt szolgáltató vagy szolgáltatók által nyújtott egyetemes szolgáltatások megkezdése előtt felmerült nettó költségek finanszírozását is lehetővé kell tennie az alábbi együttes feltételek teljesülése esetén:

a) ellenőrzést követően nettó költségek fennállása kerül megállapításra, és e költségeket az [Anacom] a 2011. szeptember 13-i […] 51/2011. sz. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 5/2004. sz. törvény 95. cikke (1) bekezdésének a) pontja, 95. cikkének (2) bekezdése, valamint 96. és 97. cikke értelmében túlzottnak nyilvánítja;

b) az egyetemes szolgáltató az előző bekezdésben meghatározott költségei megtérítését kéri a kormánytól.

(2) Az ajánlati felhívást követő kijelölést megelőző időszakban felmerült nettó költségeknek azon részét kell kompenzálni, amely megfelel az [Anacom] által az előző bekezdés a) pontja szerint jóváhagyott azon összegnek.”

18. Ugyanezen törvény 18. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „[a] a nemzeti területen nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlő hálózatokat és/vagy hírközlési szolgáltatásokat biztosító szolgáltatók a 2013., 2014. és 2015. évre vonatkozóan kötelesek rendkívüli hozzájárulást fizetni a kompenzációs alapba. E rendkívüli hozzájárulás kizárólag az előző cikkben említett, az [Anacom] által ezekben az években jóváhagyott nettó költségek finanszírozására szolgál.

19. A 35/2012. sz. törvény 18. cikke (5) bekezdésének megfelelően „az (1) bekezdésben említett rendkívüli hozzájárulás az egyes vállalkozások figyelembe vehető éves forgalma 3%-ának felel meg, a következő pontokban meghatározott felső határokon belül”.

20. E törvény 18. cikkének (6) bekezdése értelmében „az egyes vállalkozások által teljesítendő rendkívüli hozzájárulás összege nem haladhatja meg a 17. cikk (2) bekezdésében említett nettó költségeknek a hozzájárulásra kötelezett vállalkozások között a figyelembe vehető éves forgalmuk arányában történő megosztása eredményeként megállapított összeget”.

21. Az említett törvény 20. cikke szerint a rendkívüli hozzájárulás egyes évekre megállapított összegét öt éven belül kell megfizetni.

III. A jogvita előzményei

A. A jogvita alapját képező tényállás

22. Portugáliában a távközlési (köz)szolgáltatásra vonatkozó koncesszió alapjait módosító, 2003. február 17-i Decreto-Lei n.° 31/2003 (31/2003. sz. törvényerejű rendelet) szerint 2025-ig terjedő hatállyal a PT Comunicações (a továbbiakban: PTC) nevű társaságot jelölték ki egyetemes szolgáltatónak.

23. A PTC egyetemes szolgáltatóként több alkalommal benyújtotta az egyetemes szolgáltatás nettó költségeire vonatkozó becsléseit, valamint kérelmeket az 1996–1999., a 2000., majd a 2001., a 2002. és a 2003. év negatív árrése miatti kártalanítás iránt. Az Anacom azonban elutasította ezeket a különféle kártalanítás iránti kérelmeket.

24. Az 5/2004. sz. törvény elfogadását és a PTC kérelmének 2007 júliusában történt benyújtását követően az Anacom 2011. június 9-én, a nyilvános konzultációs eljárások és az érintettek előzetes meghallgatásai után elfogadott két határozatot, amelyek egyrészt az e törvény 97. cikke értelmében vett „túlzott mértékű teher” fogalmát, másrészt az egyetemes szolgáltatás nettó költségeinek kiszámításához használandó módszertant pontosítják.

25. Ezek alapján az Anacom úgy ítélte meg, hogy az egyetemes szolgáltatás PTC általi nyújtása 2006-ig nem jelentett túlzott mértékű terhet. Az Anacom egyébiránt úgy határozott, hogy a 2007. január 1-je utáni időszak vonatkozásában, és mindaddig, amíg az ajánlati felhívásban megjelölt egyetemes szolgáltató/szolgáltatók meg nem kezdi/kezdik e szolgáltatás nyújtását, az egyetemes szolgáltatások nettó költségei számításának jóváhagyott módszertanát kell alkalmazni.

26. Ezt követően elfogadták a 35/2012. sz. törvényt, amely lehetővé teszi az elektronikus hírközlés egyetemes szolgáltatása kompenzációs alapjának létrehozását, és amely az ajánlati felhívás útján történő kijelölést megelőzően a PTC-nél felmerült nettó költségek kompenzációját lehetővé tevő rendkívüli hozzájárulás bevezetését tartalmazza.

27. Az Anacom határozatai és a 35/2012. sz. törvény értelmében, valamint a megfelelő becslések PTC általi benyújtását követően az egyetemes szolgáltatásnak a 2007-től 2009-ig terjedő időszakra vonatkozó nettó költségei ellenőrzésre kerültek, és az Anacom 2013. szeptember 19-én jóváhagyta a végleges összeget. A 2010. és 2011. évi nettó költségeket 2014. november 20-án hagyta jóvá, míg 2015-ben az Anacom egy végleges határozatot fogadott el a 2012. és 2013. évi nettó költségek ellenőrzésének eredményeiről.

28. Az Anacom ezt követően három másik határozatban határozta meg azokat a vállalkozásokat, amelyek kötelesek hozzájárulni az elektronikus hírközlés egyetemes szolgáltatásának kompenzációs alapjához, és rögzítette az egyetemes szolgáltatásnak a 2007-től 2009-ig, a 2010-től 2011-ig és a 2012-től 2013-ig terjedő időszak(ok)ra vonatkozóan megtérítendő nettó költségeire vonatkozó rendkívüli hozzájárulás összegét.

29. Így a 2013., 2014. és 2015. évre vonatkozó rendkívüli hozzájárulások a 2007., a 2008. és a 2009., a 2010. és a 2011., valamint a 2012. és 2013. gazdasági években felmerült nettó költségek végső összegének kompenzációját szolgálták.

30. Ezzel egyidejűleg a Portugál Köztársaság három ajánlati felhívást tett közzé azon gazdasági szereplők kiválasztása céljából, amelyeket egyetemes szolgáltatóvá/szolgáltatókká jelöl ki, és a helyhez kötött nyilvános hírközlő hálózathoz való kapcsolódás és a telefonszolgáltatások területén nyújtott szolgáltatások tekintetében új gazdasági szereplőket választott ki egyetemes szolgáltatókként. A PTC-t nyilvános telefonállomásoknak a nemzeti területen történő rendelkezésre bocsátására választották ki.[10] Az e szolgáltatókkal kötött szerződések legkésőbb 2014. június 1-jén léptek hatályba, amely időpontban a korábbi, a PTC-vel kötött egyetemes szolgáltatási koncessziós szerződés hatályát vesztette.

B. A pert megelőző eljárás

31. 2012. december 13-án a Bizottság az EU-Pilot rendszeren keresztül levelet küldött a Portugál Köztársaságnak, amelyben tájékoztatást kért a 35. sz. törvényben előírt egyetemes szolgáltatási kompenzációs alapnak a 2002/22 irányelv 13. cikkével és IV. mellékletének B. részével való összeegyeztethetőségére vonatkozóan, különös tekintettel az egyetemes szolgáltató, a PTC által a múltban és az ajánlati felhívás útján egyetemes szolgáltatóként való kijelölését megelőző időszakban viselt nettó költségek kompenzációjára.

32. 2013. február 21-én a portugál hatóságok válaszoltak erre a kérésre. A Bizottság szervezeti egységeivel 2014. október 23-án tartott találkozó alkalmával, majd 2014. december 5-i levelükben további információkat is szolgáltattak.

33. 2015. február 27-én a Bizottság felszólító levelet küldött a Portugál Köztársaságnak. A portugál hatóságok 2015. április 29-i válaszukban azt állították, hogy a portugál jogszabályt és annak végrehajtását a 2002/22 irányelvben foglalt követelményekkel, és különösen az átláthatóság, a legkisebb piactorzulás, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvével összeegyeztethetőnek kell tekinteni.

34. A Bizottság e válasz vizsgálatát követően 2016. április 29-i levelében indokolással ellátott véleményt küldött a Portugál Köztársaságnak, amelyben felhívta e tagállamot, hogy a kézhezvételtől számított két hónapon belül hozza meg az indokolással ellátott véleményben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

35. A portugál hatóságok az indokolással ellátott véleményre 2016. július 1-jei levelükben válaszoltak, majd a Bizottság szervezeti egységeivel 2016. szeptember 7-én tartott második találkozót követően, 2016. október 14-i második levelükben kiegészítették ezt a választ. A portugál hatóságok új információkat szolgáltattak a Bizottság részére a piaci szereplők meghallgatására irányuló eljárásokról és az érintett területen felmerülő vitákról, a hozzájárulásnak a gazdasági szereplők és az ágazat forgalmához viszonyított százalékban kifejezett összegéről, és arról, hogy a jelenlegi helyzethez képest 2007-ben melyek voltak a piaci szereplők, valamint a rendkívüli hozzájárulás kifizetésének állapotáról.

36. A Bizottság és a portugál hatóságok két további találkozót tartottak 2017 januárjában és júliusában. Ez utóbbi találkozón több megoldást megvizsgáltak a felek közötti vita rendezése céljából. Ezt követően a Bizottság azt kérte, hogy végrehajtási határidő megjelölésével nyújtsanak be hozzá megoldási javaslatot. A portugál hatóságok a 2017. március 14-i és 2018. szeptember 12-i két levelükben egyrészt új találkozó megszervezését javasolták, másrészt rámutattak, hogy elővigyázatosságból érdemes lenne megvárni a szóban forgó 35/2012. sz. törvény értelmezése iránt az egyes gazdasági szereplők által a nemzeti bíróságok előtt indított eljárások eredményeit.

10 2013. július 18-i Resolução do Conselho de Ministros n.° 66-A/2013 (66-A/2013. sz. minisztertanácsi határozat), *Diário da República*, 1. kiegészítés, 1. sorozat, 202. szám, 2013. október 18.

C. A Bíróság előtti eljárás

37. A Bizottság, mivel nem ért egyet a Portugál Köztársaság véleményével, 2019. január 25-i keresetlevelével megindította a jelen keresetet.

38. A portugál kormány és a Bizottság a 2020. március 11-én megtartott tárgyaláson szóbeli észrevételeket tett.

IV. Elemzés

39. Keresetével a Bizottság vitatja a 35/2012. sz. törvény 18. cikkében előírt, az egyetemes szolgáltatási kötelezettségekhez kapcsolódó nettó költségekhez való rendkívüli hozzájárulásnak a 2002/22 irányelv 13. cikkével és IV. mellékletének B. részével való összeegyeztethetőségét. Közelebbről, a Bizottság azt állítja, hogy e hozzájárulás nem felel meg az átláthatóságra, a megkülönböztetésmentességre, a legkisebb piactorzulásra és az arányosságra vonatkozó, a fent említett rendelkezésekben meghatározott elveknek.

A. Az átláthatóság elvéről

1. A felek érvei

40. A Bizottság azt állítja, hogy az átláthatóság elve nem korlátozódik az egyetemes szolgáltatás nettó költségeinek megosztására vonatkozó információk közzétételére és rendelkezésre bocsátására vonatkozó kötelezettségre, és meghaladja a 2002/22 irányelv 14. cikkében előírt követelményeket.

41. A Bizottság szerint a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az átláthatóság elve más szempontokat is magában foglal. Egyrészről a Bíróság úgy ítélte meg, hogy ahhoz, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének megosztási mechanizmusa összhangban legyen az átláthatóság elvével, a hozzájárulások kiszámítását lehetővé tevő elemeket „objektív kritériumok alapján, összevethető és ezáltal átlátható elemek figyelembevételével kell meghatározni annak érdekében, hogy e gazdasági szereplők kiszámíthassák a várható költségeiket és bevételüket”[11]. Ilyen körülmények között a Bizottság úgy véli, hogy az egyértelműség és a pontosság követelményei az átláthatóság elvének szerves részét képezik.

42. Másrészről a Bizottság azt állítja, hogy az átláthatóság elve az általa biztosítandó jogbiztonság elvéhez kapcsolódik, ezért ez előbbi elv azt követeli meg, hogy az egyetemes szolgáltatás finanszírozásának a vállalkozások pénzügyi helyzetére kiható szabályai egyértelműek és pontosak, hatásaik kiszámíthatók legyenek. Pontosabban, az átláthatóság elve, mivel azt a jogbiztonság elvének fényében kell értelmezni, megköveteli, hogy az érdekelt felek tudomással bírjanak a rájuk rótt kötelezettségek pontos mértékéről.

43. A Portugál Köztársaság vitatja az átláthatóság elvének a Bizottság által megfogalmazott értelmezését, amelyet maximalistának és formalistának minősít. Véleménye szerint az átláthatóság elve azt biztosítja, hogy a tagállamok teljesítik az uniós jogból fakadó kötelezettségeket, és ezáltal a kritériumok objektivitására, valamint az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének kiszámításához használt elemek összehasonlíthatóságára hivatkozott, mivel a költségek ezen elemek következtében válnak előre láthatókká.

11 2001. december 6-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-146/00, EU:C:2001:668, 48. és 49. pont).

44. Egyebekben a Portugál Köztársaság szerint a jogbiztonság elve nem keverendő össze az átláthatóság elvével. Márpedig a Bizottság által hivatkozott érvek mindenekelőtt a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvére vonatkoznak. A Bizottság érvelése ugyanis a rendkívüli hozzájárulás visszamenőleges hatályának feltételezéséhez vezet, ami összeegyeztethetetlen a jogbiztonság elvével.

45. A Portugál Köztársaság egyfelől megjegyzi, hogy ez kizárná az egyetemes szolgáltató kártalanítását a már felmerült, az Anacom által ellenőrzött és jóváhagyott nettó költségek vonatkozásában, annak ellenére, hogy e költségek megtérítését nemzeti jogszabály írja elő. Másfelől a Portugál Köztársaság hangsúlyozza, hogy különbséget kell tenni egy rendelkezés közvetett és tényleges visszamenőleges hatálya között. A jelen ügyben a 35/2012. sz. törvény csak közvetett visszamenőleges hatállyal bír, mivel annak függvényében vált ki joghatásokat, hogy az egyetemes szolgáltatás nettó költségét melyik – akár e törvény hatálybalépését követő – évre számolták el. Márpedig a Bíróság ítélkezési gyakorlata rendkívül megszorító jellegű a közvetett visszamenőleges hatály esetében a magánszemélyek elvárásainak védelme tekintetében,[12] ezért a gazdasági szereplőknek nem lehetett jogos elvárása az egyetemes szolgáltatás nettó költségeinek finanszírozási módjára vonatkozóan.

2. Értékelés

46. A Bizottság arra hivatkozik, hogy az átláthatóság elvét a jogbiztonság elve alapján kell értelmezni, és ez azt jelenti, hogy ez előbbi elv az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó nettó költségek számításához és megosztásához kapcsolódó elemek közzétételére és hozzáférhetővé tételére vonatkozó kötelezettség mellett kiterjed az egyértelműség, a pontosság és az előre láthatóság követelményeire. Így az átláthatóság elvét nem tartják tiszteletben, mivel az egyetemes szolgáltatással összefüggő költségek finanszírozásában való hozzájárulásra kötelezett gazdasági szereplők a rendkívüli hozzájárulásnak a 35/2012. sz. törvényben történt bevezetése előtt nem láthatták előre a kötelezettségeik mértékét.

47. Más szóval, a Bizottság szerint a Portugál Köztársaság által bevezetett mechanizmus ellentétes az átláthatóság elvével, mivel a gazdasági szereplők e mechanizmus végrehajtása előtt nem láthatták előre az e mechanizmusból eredő kötelezettségeik mértékét.

48. Egy ilyen megoldás azt jelentené, hogy az átláthatóság elvét csak akkor tartanák tiszteletben, ha a gazdasági szereplők már az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos kötelezettségek költségeire vonatkozó megosztási mechanizmus elfogadása előtt is megismerhették volna a még el sem elfogadott mechanizmusból eredő kötelezettségek mértékét. Márpedig meg kell állapítani, hogy ez sosem fordulhat elő.

49. Az átláthatóság elvét a 2002/22 irányelv 13. cikke (3) bekezdésének megfelelően csak attól az időponttól kezdődően kell alkalmazni, amikor az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos költségek megosztási mechanizmusa fennáll. A még el nem fogadott mechanizmusok átláthatóságának hiányát tehát nem lehet megállapítani.

50. Ezzel kapcsolatban nincs jelentősége annak, hogy azok a költségek, melyek kompenzálására a mechanizmus irányul, ez utóbbi elfogadását megelőzően következtek be, amennyiben a bevezetett rendkívül hozzájárulás az elfogadásától kezdődően megfelel az átláthatóság elvének. Véleményem szerint a jelen esetben ez a helyzet áll fenn.

51. A 2002/22 irányelv 13. cikkének (3) bekezdésében hivatkozott átláthatóság elvét ugyanis ezen irányelv 14. cikke, ha egyértelműen nem is határozza meg, de pontosítja. Így az átláthatóság elve azt jelenti, hogy az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó költségek megosztására vonatkozó szabályokat és a költségmegosztási mechanizmus részleteit nyilvánosságra kell hozni. Emellett e cikk azt is előírja, hogy amennyiben ténylegesen létezik és működik egy költségmegosztási mechanizmus, éves

12 1999. június 29-i Butterfly Music ítélet (C-60/98, EU:C:1999:333, 25. pont).

beszámolót kell közzétenni, amelyben szerepel az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek költsége, az érintett gazdasági szereplők által teljesített hozzájárulás, és minden, az egyetemes szolgáltatónál felmerült piaci előny meghatározása. Ilyen feltételek mellett az átláthatóság elve lényegében az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó költségek megosztási mechanizmusának létrehozásával és működtetésével kapcsolatos elemek közzétételére és a nyilvánosság számára elérhetővé tételére vonatkozó kötelezettséget jelenti.

52. A Bíróság egyébiránt pontosította, hogy az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó költségek megosztási mechanizmusa létrehozásának részletszabályaira vonatkozó információk közzétételének és a nyilvánosság számára elérhetővé tételének e követelménye azt a célt szolgálja, hogy „a [költségmegosztáshoz hozzájáruló gazdasági szereplők] számára lehetővé teszi, hogy kiszámíthassák a várható költségeiket és bevételüket”[13].

53. E tekintetben pontosítanom kell, hogy egy ilyen követelmény ugyanakkor nem jelentheti azt, hogy a hozzájárulásra kötelezett gazdasági szereplők biztosan és pontosan előre láthatják hozzájárulásuk mértékét. Mivel ugyanis az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos nettó költségek pontos összegeit nem lehet azelőtt megismerni, hogy a szabályozó hatóság kiszámítja, a hozzájárulás pontos összegeit sem lehet pontosan előre meghatározni. Ezért az átláthatóság elvének tiszteletben tartásához elegendő, ha a gazdasági szereplők ismerik az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos nettó költségek megosztási mechanizmusának működési szabályait. E szabályok puszta ismerete ugyanis lehetővé teszi számukra, hogy észszerű és valószínű módon, de nem biztosan meghatározzák az őket terhelő hozzájárulás mértékét.

54. Márpedig megjegyzem, hogy a 35/2012. sz. törvény nemcsak a rendkívüli hozzájárulás létrehozásáról rendelkezik, de végrehajtásának szabályait is részletezi. Így ez a törvény meghatározza a bevezetésének feltételeit,[14] azokat az éveket, amelyekben e hozzájárulást teljesíteni kell,[15] azon költségeket, amelyeknek kompenzációjára irányul, valamint az összegének felső határait.[16] Emellett az említett törvény meghatározza az Anacom pontos szerepét a hozzájárulásra kötelezett vállalkozások és a rendkívüli hozzájárulás összegének meghatározásában, valamint azokat a fizetési szabályokat, amelyeket a gazdasági szereplőknek teljesíteniük kell.[17]

55. Így véleményem szerint a Portugál Köztársaság által a 35/2012. sz. törvényben bevezetett rendkívüli hozzájárulás megfelel az átláthatóság elvének, amennyiben ez a tagállam nyilvánosságra hozza az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos költségek megosztására vonatkozó elveket és a megosztási mechanizmus működtetésére vonatkozó szükséges pontosításokat. Ráadásul ezek az elemek bizonyosan lehetővé teszik a hozzájárulásra kötelezett gazdasági szereplők számára, hogy a megosztási mechanizmus 2012-es létrehozásától kezdődően meghatározzák a rendkívüli hozzájárulásból eredő és a 2013., 2014. és 2015. évre vonatkozóan teljesítendő kötelezettségeik mértékét.

56. Ezáltal a Portugál Köztársaság által a 35/2012. sz. törvényben bevezetett rendkívüli hozzájárulás nem tekinthető úgy, hogy sérti az átláthatóság elvét.

13 2001. december 6-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-146/00, EU:C:2001:668, 48. és 49. pont). Ezt a pontosítást kétségkívül az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2002. L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.; a továbbiakban: keretirányelv) hatályon helyezett, az egyetemes szolgáltatásnak és az együttműködési képességnek a nyílt hálózatellátás (ONP) elvei alkalmazása révén történő biztosítását szolgáló távközlési összekapcsolásról szóló, 1997. június 30-i 97/33/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre (HL 1997. L 199., 32. o.) tekintettel alkalmazták, azonban úgy látom, hogy e pontosítás a 2002/22 irányelvben szabályozott egyetemes szolgáltatásra vonatkozóan is megőrzi relevanciáját.

14 A. 35/2012. sz. törvény 17. cikke.

15 A. 35/2012. sz. törvény 18. cikkének (1) bekezdése.

16 A. 35/2012. sz. törvény 18. cikkének (5) és (6) bekezdése.

17 A. 35/2012. sz. törvény 20. cikke és 21. cikkének (1) bekezdése.

B. A legkisebb piactorzulás és az arányosság elvéről

1. A felek érvei

57. A Bizottság úgy véli, hogy a 35/2012. sz. törvényben előírt kompenzációs mechanizmus nem tekinthető összeegyeztethetőnek a legkisebb piactorzulás elvével. Először is a gazdasági szereplők számára lehetetlen, hogy előre lássák ezeket a költségeket, vagy figyelembe vegyék azokat azon évekre vonatkozó tevékenységeik során, amelyekre vonatkozóan ezeket a költségeket megfizetni kötelesek. Másodszor, a finanszírozandó összegek jelentős mértékűek, mivel a rendkívüli hozzájárulás az egyes gazdasági szereplők figyelembe vehető éves forgalma 3%-ának felel meg minden egyes szóban forgó év vonatkozásában, amely hozzáadódik az ajánlati felhívás alapján kijelölt gazdasági szereplőknél azon, az egyetemes szolgáltatással kapcsolatban felmerült nettó költségek finanszírozása céljából szokásosan fizetendő hozzájáruláshoz, amelyet a pályázati eljárásban kijelölt gazdasági szereplők viselnek. Harmadszor, a rendkívüli hozzájárulás jelentősebb terhet jelent annál, mint amelyet általában várni lehetne akkor, ha az éves hozzájárulás figyelembe venné az egyetemes szolgáltatás nyújtásának azonos időszak alatt felmerült nettó költségeit, mivel a forgalomra kifejtett hatása jelentősen csökkent volna, és lehetővé tette volna a gazdasági társaságok számára, hogy hosszabb időszakra osszák el a pénzügyi terheket.

58. Ami az arányosság elvét illeti, a Bizottság véleménye szerint ez az elv nem teljesül, mivel a gazdasági társaságoknak hozzá kell járulniuk az ajánlati felhívás alapján kijelölt vállalkozások nettó költségeinek kompenzációjához, és ezzel egyidejűleg rendkívüli hozzájárulást is fizetniük kell. Ez a kötelezettség „kettős hozzájáruláshoz” vagy legalábbis a gazdasági szereplők által viselt pénzügyi terhek növekedéséhez vezet. Ezenkívül a Bizottság a tárgyaláson rámutatott arra, hogy a rendkívüli hozzájárulás összegei, többek között a Spanyolországban ugyanezen időszakra fizetendő hozzájárulás összegével összehasonlítva jelentős mértékűek.

59. A legkisebb piactorzulás elvét illetően a Portugál Köztársaság azt állítja, hogy ez, a 2002/22 irányelv (23) preambulumbekezdésében megjelenő elv mindenekelőtt az egyetemes szolgáltatók terheinek abból a célból történő elosztásának módjára vonatkozik, hogy minimalizálják a végfelhasználókat érintő pénzügyi hatásokat. Márpedig a Bizottság nem mutatott be egyetlen olyan bizonyítékot sem, amely alapján arra lehetne következtetni, hogy a felhasználókat érintő pénzügyi hatásokat nem minimalizálták. Ráadásul a gazdasági szereplők költségeinek a Bizottság által hivatkozott állítólag előre nem látható jellege nem tartozik a legkisebb piactorzulás elvének hatálya alá.

60. Egyébként a Portugál Köztársaság vitatja a rendkívüli hozzájárulásból finanszírozandó összegek jelentős mértékét. A forgalom 3%-ának megfelelő küszöb a hozzájárulások teljes összegének felső korlátját jelenti, figyelembe véve, hogy erre az összegre más korlátozások is vonatkoznak. Nevezetesen, a megtérítendő nettó költségek összege minden esetben azonos az Anacom által jóváhagyott összeggel. Emellett a rendkívüli hozzájárulás, amelynek célja az egyetemes szolgáltató nettó költségeinek megtérítése, négy évre oszlik meg, és az egyes éveknek megfelelő értéket öt év alatt lehet megfizetni.

61. Az arányosság elvének vonatkozásában a Portugál Köztársaság arra hivatkozik, hogy amiatt, hogy egyrészről e rendkívüli hozzájárulás célja a lehető legszélesebb körű kompenzációval az ágazatba való beavatkozás lehető legalacsonyabb szintre szorítása, másrészről e hozzájárulás ezáltal a költségeknek és a hasznoknak a kitűzött cél figyelembevételével történő kiegyensúlyozását jelenti, ezt az elvet teljes mértékben tiszteletben tartják, amennyiben az említett hozzájárulás az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos nettó költségek szükséges kompenzációjából álló cél megvalósításához megfelelő eszköznek minősül. A Portugál Köztársaság a Bizottság által a tárgyaláson előadott érveléssel kapcsolatban – amely szerint egyazon hozzájárulás összegei jelentős mértékűek – hozzáteszi, hogy a Bizottság nem vonhatja kétségbe ezeket az összegeket, úgy, hogy közben nem vitatja a nettó költségek Anacom általi kiszámításának módszerét.

2. Értékelés

62. Először is meg kell említeni, hogy annak meghatározása vonatkozásában, hogy a Portugál Köztársaság által bevezetett mechanizmus megfelel-e a legkisebb piactorzulás elvének, számomra nem tűnik relevánsnak a Bizottság azon érve, amely szerint a gazdasági szereplők nem láthatták előre a kompenzáció tárgyát képező nettó költségeket.

63. Ezt az elvet ugyanis a 2002/22 irányelv (23) preambulumbekezdése fogalmazza meg, amelynek értelmében „a legkisebb piactorzulás azt jelenti, hogy a hozzájárulásokat oly módon kell beszedni – például a hozzájárulások lehető legszélesebb körre történő kiterjesztésével –, hogy az a lehetséges minimumra csökkentse a végfelhasználókra háruló pénzügyi teher hatását”. Ezért az a kérdés, hogy a gazdasági szereplők figyelembe vehették-e a rendkívüli hozzájárulást a tevékenységük során, nem bír jelentőséggel az e hozzájárulásból eredő, a végfelhasználókat terhelő pénzügyi terhek hatásának meghatározásakor.

64. A Bizottság egyébként más érveket is felvet, egyrészről a szóban forgó összegek jelentős mértékére, másrészről egy „kettős hozzájárulás” fennállására vonatkozóan, mivel a gazdasági szereplők 2013-tól egyaránt voltak kötelesek hozzájárulni az egyetemes szolgáltatással kapcsolatban az ajánlati felhívást követő időszakban felmerült költségek finanszírozásához, és rendkívüli hozzájárulást fizetni az ajánlati felhívást megelőzően a PTC által viselt költségek alapján. Ezek az elemek egyrészről a legkisebb piactorzulás elvének, másrészről az arányosság elvének megsértését jelentik.

65. Noha ezeket az érveket a költségek előreláthatóságára vonatkozó érveknél nyilvánvalóan relevánsabbaknak látom, mégsem hiszem, hogy elegendőek annak bizonyításához, hogy mind a legkisebb piactorzulás elvének, mind az arányosság elvének megsértésére sor került.

66. A rendkívüli hozzájárulás összegeinek jelentős mértékét illetően a 35/2012. sz. törvény 18. cikkének (5) bekezdése kétségtelenül előírja, hogy ezek az összegek a hozzájárulásra köteles egyes vállalkozások figyelembe vehető éves üzleti forgalma 3%-ának felelnek meg. Ugyanezen törvény 18. cikkének (6) bekezdése ugyanakkor előírja, hogy e hozzájárulásnak az egyes vállalkozások által fizetendő összege nem haladhatja meg azt az értéket, amely az egyetemes szolgáltatónál felmerült és az Anacom által túlzott mértékűnek minősített nettó költségek megosztásából származik.

67. Azonban a rendkívüli hozzájárulás összegének, jóllehet elérheti a hozzájárulásra kötelezett társaságok figyelembe vehető éves üzleti forgalmának 3%-át, minden esetben meg kell felelnie az egyetemes szolgáltató által viselt és az Anacom által jóváhagyott nettó költségek összegének.

68. Márpedig meg kell állapítani, hogy a Bizottság nem vitatja a nettó költségekre vonatkozón az Anacom által alkalmazott számítási módot vagy az ez utóbbi által a 2012., 2013. és 2014. évre vonatkozó határozatokban megállapított eredményt. A Bizottság tehát nem vonja kétségbe azokat a nettó költségeket, amelyeknek kompenzációjára a rendkívüli hozzájárulás irányul, és amelyeknek ez utóbbi hozzájárulással megegyező összegűnek kell lenniük.

69. Így az a puszta tény, hogy e hozzájárulás összegei jelentős mértékűek, nem teszi lehetővé annak bizonyítását, hogy önmagában aránytalan vagy nem tartja tiszteletben a legkisebb piactorzulás elvét. Úgy vélem, hogy az említett hozzájárulás, mivel pontosan megegyezik az egyetemes szolgáltatónál felmerült nettó költségek összegével, amelyek kiszámítását a Bizottság nem vitatja, az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó költségek kompenzációjára irányuló cél eléréséhez szükséges mértékre korlátozódik, és alkalmas a pénzügyi teher hatásának a minimumra való csökkentésére.

70. Ami az olyan gazdasági szereplőket terhelő kettős hozzájárulás fennállását illeti, akik kötelesek voltak hozzájárulni mind az ajánlati felhívást követően felmerült költségek, mind a PTC által abban az időszakban viselt költségek finanszírozásához, amikor ez utóbbi az egyetemes szolgáltatást egyetlen szolgáltatójaként nyújtotta, e kettős hozzájárulás fennállása – amint azt a Bizottság megjegyzi – a

gazdasági szereplőkre nehezedő pénzügyi terhek növekedését vonja maga után. Ez a növekedés abból is következik, hogy a gazdasági szereplőknek több év nettó költségeit egy év alatt kell kompenzálniuk. [18]

71. Ugyanakkor nem hiszem, hogy egy ilyen elem önmagában véve a legkisebb piactorzulás vagy az arányosság elvének megsértését képezhetné. Mindenekelőtt az egyetemes szolgáltató részéről felmerült költségek kompenzálására irányuló hozzájárulás az e hozzájárulásra kötelezett gazdasági szereplők számára mindig nagyobb pénzügyi terhet jelent, mint amekkora ilyen kompenzáció hiányában terhelné őket. Mivel a hozzájárulásra kötelezett gazdasági szereplőket terhelő pénzügyi terhek ilyen növekedése magának az egyetemes szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos költségek kompenzációs mechanizmusának képezi szerves részét, önmagában ez az elem nem tűnik elegendőnek a legkisebb piactorzulás és az arányosság megsértésének jellemzésére.

72. Ezután, mivel a rendkívüli hozzájárulás összege pontosan megegyezik az egyetemes szolgáltatónál felmerült nettó költségek összegével, meg kell állapítani, hogy ez az összeg szigorúan az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó költségek kompenzációjára irányuló cél eléréséhez szükséges mértékre korlátozódik. Ilyen körülmények között nem hiszem, hogy úgy lehet tekinteni, hogy ez a hozzájárulás az érintett gazdasági szereplőkre aránytalan pénzügyi terhet róna, még akkor sem, ha az említett hozzájárulás több pénzügyi évre vonatkozik, vagy kettős hozzájárulást jelent.

73. Ezenkívül, amint arra a Portugál Köztársaság rámutat, a rendkívüli hozzájárulás megfizetésére kötelezett gazdasági szereplők könnyítésekkel rendelkeznek e hozzájárulás megfizetése tekintetében. Közelebbről, a 35/2012. sz. törvény 20. cikkének (4) bekezdéséből kitűnik, hogy a hozzájárulás megfizetése minden egyes év esetében egy ötéves időszakra oszlik el. Így e lehetőség révén a gazdasági szereplők az általuk az említett hozzájárulás megfizetése céljából viselt pénzügyi terhet úgy modulálhatják, hogy annak hatásait a lehető legnagyobb mértékben csökkentsék. Ezért úgy tűnik számomra, hogy az ilyen szabályozás biztosítja egyrészről a végfelhasználók által viselt pénzügyi terhek minimális hatását, másrészről és általánosabban az ugyanazon hozzájárulás arányosságát.

74. Végül, amint azt a Portugál Köztársaság állítja, a végfelhasználók által viselt pénzügyi terhek hatásainak minimalizálása és a rendkívüli hozzájárulás arányossága abból is következik, hogy a hozzájárulásra azok a gazdasági szereplők – közöttük az egyetemes szolgáltató is – kötelesek, amelyek forgalma meghaladja az ágazat éves forgalmának 1% -át. Ezért úgy tűnik, hogy az említett hozzájárulásnak a gazdasági szereplők közötti megosztása a lehető legszélesebb körű, és alkalmas a végfelhasználók vonatkozásában kifejtett hatásainak minimalizálására.

75. A Bizottság álláspontja mindenképpen azt tartalmazza, hogy az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos költségek megosztási mechanizmusát csak akkor lehet alkalmazni, ha a gazdasági szereplők hozzájárulását az egyetemes szolgáltatónál egyetlen év alatt felmerült költségek alapján számítják ki.

76. Ugyanakkor meg kell említenem, hogy a 2002/22 irányelv szövegében semmi nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy éves kompenzáció mellett döntsenek. Márpedig az uniós jogalkotó hallgatásából nem lehet az egyetemes szolgáltatás költségeinek kompenzálására szolgáló mechanizmusok végrehajtásának pontos szabályaira következtetni. Mivel nem állt az uniós jogalkotó szándékában e feltételek előírása, nem hiszem, hogy az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos költségek kompenzálására szolgáló mechanizmust pusztán amiatt, hogy nem éves alapon működik, aránytalannak vagy a legkisebb piactorzulás elvével ellentétesnek lehetne tekinteni.

77. Ilyen körülmények között véleményem szerint a 35/2012. sz. törvényben előírt rendkívüli hozzájárulásnak a Portugál Köztársaság általi bevezetése nem sérti a legkisebb piactorzulás és az arányosság elvét.

18 Lásd: a jelen indítvány 29. pontja.

C. A megkülönböztetésmentesség elvéről

1. A felek érvei

78. A Bizottság szerint a megkülönböztetésmentesség elve megköveteli, hogy csak azon gazdasági szereplők forgalmát vegyék figyelembe, amelyek a nettó költségek felmerülésének idején jelen voltak a piacon. A 35/2012. sz. törvényt ugyanakkor mindazokra a gazdasági szereplőkre alkalmazni kell, amelyek a 2013 és 2015 közötti időszakban voltak jelen a piacon, vagyis azokra, aki nem voltak jelen a piacon 2007 és 2012 között. Emellett ezek a gazdasági szereplők olyan bevételeikkel is kötelesek a hozzájárulás teljesítésére, amelyeket nem a nettó költségek felmerülésének éveire könyveltek el, és ezáltal hátrányos megkülönböztetés éri őket.

79. A Portugál Köztársaság mindenekelőtt azt állítja, hogy a Bizottság azon érve, amely szerint csak a költségek felmerülésének időpontjában a piacon jelen lévő gazdasági szereplőknek, és a felmerülés évében realizált forgalmuk alapján kellene hozzájárulniuk a kompenzációs alaphoz, olyan gazdasági szereplőket részesít előnyben, amelyeket nem terhelnek az egyetemes szolgáltatás költségei, és az egyetemes szolgáltatóval szemben hátrányos megkülönböztetést von maga után.

80. Ezt követően a Portugál Köztársaság azt állítja, hogy noha a 2013. és a 2007. évben a piaci struktúra eltérő volt, ez nem jelenti azt, hogy a 2013-ban a piacon jelen lévő gazdasági szereplők nem voltak már korábban is jelen. Ezzel összefüggésben a Portugál Köztársaság véleménye szerint a „vállalkozás” fogalmát funkcionálisan kell értelmezni, lehetővé téve a gazdasági szereplők belső felépítésére vonatkozó módosításoktól való eltekintést abban az esetben, ha e szereplők gazdasági egységben állnak, vagy gazdasági ellenőrzés áll fenn közöttük.

81. Végül a Portugál Köztársaság arra hivatkozik, hogy a Bizottság érvei nem veszik figyelembe azt a körülményt, hogy a nettó költségek kiszámításának módjai hosszú és összetett eljárást eredményeznek, amelyet csak az egyetemes szolgáltató kérelmére végeznek el, így a nettó költségek felmerülése és a kompenzáció időszaka közötti időbeli eltérés nem lehet megkülönböztetés jele.

2. Értékelés

82. A Bizottság szerint a megkülönböztetésmentesség elvének állítólagos megsértése a 35/2012. sz. törvény alkalmazásának, és azon társaságok rendkívüli hozzájárulásának eredménye, amelyek nem voltak jelen a piacon az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó, a kompenzáció tárgyát képező költségek felmerülésének időszakában.

83. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a hátrányos megkülönböztetés kizárólag különböző szabályoknak hasonló helyzetekre való alkalmazásában vagy pedig ugyanazon szabálynak különböző helyzetekre történő alkalmazásában állhat.[19] Ezért a rendkívüli hozzájárulás alkalmazása olyan társaságokra, amelyek a kompenzációval fedezett költségek felmerülésekor nem voltak jelen a piacon, elméletileg megkülönböztetést vonhat maga után.

84. Mindazonáltal nem hiszem, hogy a jelen esetben ez a helyzet. A Bizottság állításával ellentétben véleményem szerint a távközlési szolgáltatók piacán a 2007 és 2012 között bekövetkezett változások az alábbi okok miatt nem jelentették olyan *új* társaságok megjelenését a piacon, amelyeket úgy lehet tekinteni, hogy az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos és a rendkívüli hozzájárulás tárgyát képező költségek felmerülésének időszakában nem voltak jelen a piacon.

19 1984. november 13-i Racke ítélet (283/83, EU:C:1984:344, 7. pont); 2009. április 2-i Bouygues és Bouygues Télécom kontra Bizottság ítélet (C-431/07 P, EU:C:2009:223, 114. pont); 2015. november 19-i Hirvonen ítélet (C-632/13, EU:C:2015:765, 30. pont).

85. Először is, mind a Portugál Köztársaság ellenkérelméből, mind a Bizottság által a tárgyaláson tett észrevételekből kitűnik, hogy a távközlési szolgáltatók piacán zajló szerkezetátalakítás csoporton belüli, illetve csoportok közötti átrendeződésekből állt. A Bizottság által hivatkozott *új* társaságok valójában a piacon már működő társaságok egyesüléseinek eredményei.

86. Márpedig az ezen egyesülések eredményeként létrejövő társaságok biztosítják az említett egyesülések tárgyát képező társaságok jogainak és kötelezettségeinek jogi folytonosságát. Ezek a műveletek ugyanis ez utóbbi társaságok vagyonának, vagyis eszközeik és kötelezettségeik teljes körének átruházását valósítják meg. Általánosabban fogalmazva, egy ilyen művelet nem fagyaszthatja be az egyesülés időpontjában az egyesülés tárgyát képező társaság jogait és kötelezettségeit, mivel ezek a jogok és kötelezettségek a gazdasági és a jogi körülményektől függően alakulnak.

87. Ebben az összefüggésben kizárólag az a kérdés merül fel, hogy az átruházott kötelezettségek között szerepel-e a 35/2012. sz. törvényben előírt rendkívüli hozzájárulásra irányuló kötelezettség, amely a szerkezetátalakítás hiányában az említett egyesülés tárgyát képező társaságokat terhelné.

88. Véleményem szerint erről van szó. Nincs ugyanis olyan ok, ami indokolná az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó költségek kompenzációjához való hozzájárulásra irányuló kötelezettségnek a vállalkozás kötelezettségei köréből való kizárását. Egy ilyen kizárásnak az lenne a következménye, hogy bármilyen szerkezetátalakítási művelet lehetővé tenné egy társaság számára, hogy kikerülje az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó költségekre vonatkozó kompenzációs alaphoz történő hozzájárulásra irányuló kötelezettségét, és ezáltal meghiúsíthatja a 2002/22 irányelv alkalmazását. Ebben az esetben egy szerkezetátalakítás az egyetemes szolgáltatás finanszírozásához való hozzájárulásra irányuló kötelezettségek megszűnésének okát jelentené, és az is előfordulhatna, hogy a szerkezetátalakításra csak emiatt kerülne sor.

89. Ilyen körülmények között nem lehet úgy tekinteni, hogy a távközlési szolgáltatók piacán zajló szerkezetátalakítás olyan *új* társaságok megjelenését eredményezte a piacon, amelyeknek ezen átszervezések hiányában nem kellett volna megfizetniük a rendkívüli hozzájárulást, és amelyeket az egyetemes szolgáltatás finanszírozásához való hozzájárulásra irányuló kötelezettség miatt hátrányos megkülönböztetés érne.

90. Másodszor – ellentétben azzal, amit a Bizottság a tárgyaláson állított –, a tulajdoni részesedésben bekövetkező változások, vagy új befektetők részesedésszerzései, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy a távközlési szolgáltatók tőkéjéből részesedést szerezzenek, nem elegendőek annak megállapításához, hogy ezek a vállalatok *újak* a piacon. Egy ilyen megoldás ismét azt jelentené, hogy egy társaság tőkéjének bármilyen megváltozása megszüntetné a társaságok kötelezettségeit, és ezáltal lehetővé tenné a 2002/22 irányelv alkalmazásának meghiúsítását.

91. Ezt a következtetést a Bizottság által a tárgyaláson megfogalmazott azon érvelés sem kérdőjelezheti meg, amely szerint minden befektetési döntés a társaságnak a befektetés időpontjában fennálló helyzetén alapul. Ezzel összefüggésben a Bizottság úgy véli, hogy a 35/2012. sz. törvény előtti befektetések tekintetében a befektetők nem láthatták előre a 2007–2012 közötti időszakra vonatkozóan az egyetemes szolgáltatás költségeinek finanszírozásához előírt hozzájárulási kötelezettséget. Egyfelől megjegyzem, hogy az egyetemes szolgáltatás költségeinek finanszírozásához való hozzájárulás mechanizmusának lehetősége az 5/2004. sz. törvény elfogadása óta fennállt, ezért a gazdasági szereplők nem hagyhatták figyelmen kívül. Másfelől, bár ez az érv, ha megalapozott lett volna – ami nem igaz –, egyáltalán nem a szóban forgó társaságokkal szembeni hátrányos megkülönböztetés tilalmának, hanem a befektetők jogos elvárásainak védelme elvének megsértését jelentette volna, amire végső soron a Bizottság nem hivatkozik.

92. Ilyen körülmények között véleményem szerint a 35/2012. sz. törvényben előírt rendkívüli hozzájárulás Portugál Köztársaság általi bevezetése nem sérti a megkülönböztetésmentesség elvét.

V. Végkövetkeztetés

93. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a jelen keresetet utasítsa el. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Európai Bizottságot kell kötelezni a költségek viselésére.