Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,
pateikta 2020 m. gegužės 28 d.[1]

Byla C-49/19

Europos Komisija
prieš

Portugalijos Respubliką

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas – Direktyva 2002/22/EB – Elektroniniai ryšiai – Įpareigojimų teikti universaliąją paslaugą finansavimas – Paskirstymo mechanizmas – Skaidrumo, kuo mažesnio rinkos iškraipymo, nediskriminavimo ir proporcingumo principai“

I. Įvadas

1. Direktyva 2002/22/EB[2] siekiama „sukurti suderintą reglamentavimo sistemą, kuria būtų užtikrinamas universaliosios paslaugos, t. y. visų būtiniausių nustatytų paslaugų visiems galutiniams paslaugų gavėjams prieinama kaina“[3], teikimas, ir išreiškiama, jog svarbu, kad visi asmenys gautų tam tikras būtinąsias paslaugas telekomunikacijų srityje. Taigi šioje direktyvoje nustatytais įpareigojimais teikti universaliąją paslaugą siekiama sušvelninti tam tikrą neigiamą poveikį, kurį telekomunikacijų rinkos liberalizavimas galėtų turėti kai kuriose Europos Sąjungos geografinėse zonose arba kai kuriems asmenims, kurie priešingu atveju netektų galimybės gauti neišvengiamai būtinas paslaugas[4].

2. Siekdamos užtikrinti šių būtinųjų paslaugų teikimą, valstybės narės gali įpareigoti vieną ar daugiau įmonių teikti universaliąją paslaugą. Vis dėlto tam tikromis aplinkybėmis įmonės, kurioms pavesta teikti šią paslaugą, gali vykdyti šiuos įpareigojimus nuostolingai arba patirdamos didesnes grynąsias sąnaudas nei įprastomis komercinėmis sąlygomis[5]. Susiklosčius tokiai situacijai valstybės narės nustato šių sąnaudų, susijusių su įpareigojimais teikti universaliąją paslaugą, finansavimo mechanizmą. Pagal Direktyvos 2002/22 13 straipsnio 1 dalį joms yra siūlomos dvi išeitys: naudoti viešąsias lėšas siekiant kompensuoti universaliąją paslaugą teikti įpareigotam paslaugų teikėjui jam tenkančią prievolę arba nustatyti grynųjų sąnaudų, susijusių su universaliąja paslauga, paskirstymo mechanizmą, prie kurio prisidėtų įvairūs telekomunikacijų operatoriai. Portugalijos Respublika pasirinko antrąją išeitį.

1 Originalo kalba: prancūzų.

2 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl universaliųjų paslaugų ir paslaugų gavėjų teisių, susijusių su elektroninių ryšių tinklais ir paslaugomis (Universaliųjų paslaugų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 51; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 367).

3 2008 m. birželio 19 d. Sprendimas *Komisija / Prancūzija* (C-220/07, nepaskelbtas Rink., EU:C:2008:354, 28 punktas).

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, vol. 52, n°3, p. 886.

5 Direktyvos 2002/22 18 konstatuojamoji dalis. Taip pat žr. E. Slautsky, *op. cit.*

3. Vis dėlto Portugalijos Respublikos numatytas paskirstymo mechanizmas turi vieną ypatumą. Iš tiesų pagal šį mechanizmą numatytas, be kita ko, specialusis įnašas, kuriuo siekiama kompensuoti su universaliąja paslauga susijusias sąnaudas, patirtas prieš sukuriant paskirstymo mechanizmą. Europos Komisija ginčija šio ypatumo suderinamumą su Direktyvos 2002/22 13 straipsnio 3 dalimi ir IV priedo B dalimi, teigdama, kad nagrinėjamas specialusis įnašas neatitinka minėtose nuostatose numatytų reikalavimų, kuriuos privalo atitikti paskirstymo mechanizmas, t. y. skaidrumo, proporcingumo, kuo mažesnio konkurencijos iškraipymo ir nediskriminavimo principų.

4. Šiuo ieškiniu dėl įsipareigojimų neįvykdymo Komisija prašo Teisingumo Teismo nuspręsti, kad, nuo 2007 m. nustatydama specialųjį įnašą paskirstant grynąsias sąnaudas, susijusias su įpareigojimais teikti universaliąją paslaugą nuo 2007 m. pagal nagrinėjamai bylai taikytiną 2012 m. rugpjūčio 23 d. *Lei n.º 35/2012 do Fundo de Compensação do Serviço Universal* (Įstatymas Nr. 35/2012 dėl universaliosios paslaugos kompensavimo fondo)[6] redakciją, Portugalijos Respublika neįvykdė jai pagal Direktyvos 2002/22 13 straipsnio 3 dalį ir IV priedo B dalį tenkančių įpareigojimų.

5. Taigi šioje byloje Teisingumo Teismui suteikiama galimybė patikslinti reikalavimų, kuriuos turi atitikti su universaliąja paslauga susijusių grynųjų sąnaudų paskirstymo mechanizmas, apimtį.

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

6. Direktyvos 2002/22 18–21 ir 23 konstatuojamosiose dalyse nurodyta:

„(18) Tais atvejais, kai įrodoma, kad nuostolinga vykdyti universaliųjų paslaugų įpareigojimus arba kad grynosios sąnaudos viršija įprastas komercines normas, valstybės narės prireikus turėtų nustatyti tokių įpareigojimų grynųjų sąnaudų finansavimo mechanizmus. Svarbu užtikrinti, kad įpareigojimų teikti universaliąsias paslaugas grynosios sąnaudos būtų tinkamai apskaičiuojamos ir kad jų finansavimas kuo mažiau iškraipytų rinką bei įmonėms taikomas sąlygas ir neprieštarautų [SESV 107 ir 108] straipsniams.

(19) Apskaičiuojant universaliųjų paslaugų grynąsias sąnaudas, reikėtų tinkamai atsižvelgti į sąnaudas ir pajamas bei nematerialią naudą, kurią įmonė gauna teikdama universaliąsias paslaugas, bet tai neturėtų trukdyti siekti bendro tikslo – kad kainų struktūros turi atitikti sąnaudas. Įpareigojimų teikti universaliąsias paslaugas grynosios sąnaudos turėtų būti apskaičiuojamos skaidriai.

(20) Atsižvelgti į nematerialią naudą reiškia, kad, siekiant nustatyti bendras sąnaudų prievoles, reikėtų iš tiesioginių grynųjų sąnaudų teikiant universaliąsias paslaugas atimti pinigais įvertintą netiesioginę naudą, kurią įmonė gauna būdama universaliųjų paslaugų teikėja.

(21) Kai universaliosios paslaugos įpareigojimas įmonei yra [per didelė] prievolė, tikslinga valstybėms narėms leisti nustatyti veiksmingus grynųjų sąnaudų susigrąžinimo mechanizmus. Vienas būdas – universaliųjų paslaugų įpareigojimų sąnaudas susigrąžinti iš viešųjų lėšų. Taip pat protinga nustatytas grynąsias sąnaudas susigrąžinti skaidriomis priemonėmis iš visų paslaugų gavėjų skiriant įmonėms tam tikrus mokesčius. Valstybės narės turėtų galėti finansuoti universaliųjų paslaugų įvairių elementų grynąsias sąnaudas taikydamos įvairius mechanizmus ir (arba) finansuoti visų ar kai kurių elementų grynąsias sąnaudas taikydamos vieną atskirą mechanizmą ar jų derinį. Kai grynosios sąnaudos susigrąžinamos iš įmonėms nustatytų mokesčių, valstybės narės turėtų užtikrinti, kad mokesčiai joms būtų paskirstomi remiantis objektyviais, nediskriminaciniais kriterijais laikantis proporcingumo principo. Šis principas nekliudo valstybėms narėms naujus

6 *Diário da República*, 1 serija, Nr. 163, 2012 m. rugpjūčio 23 d.

rinkos dalyvius, kurie turi nedidelę rinkos dalį, atleisti nuo tokių mokesčių. Bet kuris finansavimo mechanizmas turėtų užtikrinti, kad rinkos dalyviai prisideda tik prie universaliųjų paslaugų įpareigojimų finansavimo, o ne prie kitokios veiklos, tiesiogiai nesusijusios su universaliųjų paslaugų įpareigojimo nustatymu, finansavimo. Sąnaudų susigrąžinimo mechanizmai bet kuriuo atveju turėtų atitikti Bendrijos teisės principus, o bendro naudojimo atveju ypač proporcingumo ir nediskriminavimo principų [principus]. Bet kuris finansavimo mechanizmas turėtų užtikrinti, kad paslaugų gavėjai vienoje valstybėje narėje nefinansuotų universaliųjų paslaugų sąnaudų kitoje valstybėje narėje, pavyzdžiui, kai skambinama iš vienos valstybės narės į kitą.

<…>

(23) Įpareigojimų teikti universaliąsias paslaugas grynosios sąnaudos gali būti paskirstytos tarp visų ar tik tarp tam tikrų kategorijų įmonių. Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad sąnaudų paskirstymo mechanizmas laikytųsi skaidrumo, mažiausio [kuo mažesnio] rinkos iškraipymo, proporcingumo ir nediskriminavimo principų. Mažiausias [kuo mažesnis] rinkos iškraipymas reiškia, kad sąnaudos turėtų būti susigrąžinamos [įnašai turėtų būti susigrąžinami] taip, kad galutiniams paslaugų gavėjams tenkančios finansinės prievolės būtų kuo mažesnės, pavyzdžiui, kuo plačiau paskirstant įnašus į sąnaudas [kuo plačiau paskirstant įnašus].“

7. Direktyvos 2002/22 12 straipsnyje „Įpareigojimų teikti universaliąsias paslaugas sąnaudų apskaičiavimas“ nustatyta:

„1. Kai nacionalinės reguliavimo institucijos mano, kad 3–10 straipsniuose nurodytų universaliųjų paslaugų teikimas paskirtosioms įmonėms gali būti nepagrįstai didelė prievolė, jos apskaičiuoja universaliųjų paslaugų teikimo grynąsias sąnaudas.

Tuo tikslu nacionalinės reguliavimo institucijos:

a) pagal IV priedo A dalį apskaičiuoja universaliųjų paslaugų įpareigojimų grynąsias sąnaudas atsižvelgdamos [komercinę] naudą, kurią gauna įmonė, paskirta teikti universaliąsias paslaugas; arba

b) pasinaudoja universaliųjų paslaugų teikimo grynosiomis sąnaudomis, kurios yra nustatytos taikant skyrimo mechanizmą pagal 8 straipsnio 2 dalį.

2. Sąskaitas ir (arba) kitą informaciją, kuria remiantis apskaičiuojamos universaliųjų paslaugų įpareigojimų grynosios sąnaudos pagal šio straipsnio 1 dalies a punktą, patikrina arba auditą atlieka nacionalinė reguliavimo institucija arba nuo suinteresuotų šalių nepriklausoma įstaiga ir patvirtina nacionalinė reguliavimo institucija. Sąnaudų apskaičiavimo rezultatai ir audito išvados turi būti viešai prieinami.“

8. Direktyvos 2002/22 13 straipsnyje „Įpareigojimų teikti universaliąsias paslaugas finansavimas“ nurodyta:

„1. Kai, remdamosi 12 straipsnyje nurodytu grynųjų sąnaudų apskaičiavimu, nacionalinės reguliavimo institucijos nustato, kad įmonei universaliosios paslaugos įpareigojimai yra nepagrįstai didelė prievolė, valstybės narės paskirtosios įmonės prašymu nusprendžia:

a) pradėti skaidriai taikyti tai įmonei nustatytų grynųjų sąnaudų kompensavimo iš viešųjų lėšų mechanizmą ir (arba)

b) paskirstyti universaliųjų paslaugų įpareigojimų grynąsias sąnaudas elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų teikėjams.

2. Kai grynosios sąnaudos paskirstomos pagal šio straipsnio 1 dalies b punktą, valstybės narės nustato sąnaudų paskirstymo mechanizmą, kurį administruoja nacionalinė reguliavimo institucija arba nuo naudos gavėjų nepriklausoma įstaiga, nacionalinei reguliavimo institucijai prižiūrint. Finansuoti galima tik 3–10 straipsniuose nustatytų įpareigojimų grynąsias sąnaudas, apskaičiuotas pagal 12 straipsnį.

3. Sąnaudų paskirstymo mechanizmas taikomas laikantis skaidrumo, kuo mažesnio rinkos iškraipymo, nediskriminavimo ir proporcingumo principų pagal IV priedo B dalies nuostatas. Valstybės narės gali nereikalauti įnašų iš įmonių, kurių nacionalinė apyvarta yra mažesnė už nustatytą ribą.

4. Visi mokesčiai, susiję su universaliųjų paslaugų įpareigojimų sąnaudų paskirstymu, turi būti išskaidyti ir kiekvienai įmonei nurodyti atskirai. Tokie mokesčiai neturi būti taikomi ir renkami iš įmonių, kurios valstybės narės, nustačiusios sąnaudų paskirstymo mechanizmą, teritorijoje paslaugų neteikia.“

9. Direktyvos 2002/22 14 straipsnyje „Skaidrumas“ nustatyta:

„1. Kai yra nustatytas universaliųjų paslaugų įpareigojimų grynųjų sąnaudų paskirstymo mechanizmas, kaip nurodyta 13 straipsnyje, nacionalinės reguliavimo institucijos užtikrina, kad sąnaudų paskirstymo principai ir informacija apie taikomą mechanizmą būtų vieši.

2. Atsižvelgdamos į Bendrijos ir nacionalines verslo slaptumo taisykles, nacionalinės reguliavimo institucijos užtikrina, kad tais atvejais, kai fondas yra sudarytas ir jau veikia, būtų skelbiama metinė ataskaita, kurioje būtų nurodytos universaliųjų paslaugų įpareigojimų apskaičiuotos sąnaudos, visų dalyvaujančių įmonių įnašai ir bet kokia [komercinė] nauda, kurią paskirtoji įmonė (-s) gauna teikdama universaliąsias paslaugas.“

10. Direktyvos 2002/22 IV priedo B dalyje nurodyta:

„Grąžinant ar finansuojant universaliųjų paslaugų įpareigojimų grynąsias sąnaudas paskirtosioms įmonėms, kurioms nustatyti universaliųjų paslaugų įpareigojimai, kompensuojama už paslaugas, kurias jos teikia nekomercinėmis sąlygomis. Kadangi kompensuojant pervedami pinigai, valstybės narės privalo užtikrinti, kad pervedimai būtų vykdomi objektyviai, skaidriai, be diskriminacijos ir proporcingai. Vadinasi, tokie pervedimai turi kuo mažiau iškraipyti konkurenciją ir paslaugų gavėjų paklausą.

Pagal 13 straipsnio 3 dalį sąnaudų paskirstymo mechanizmas, paremtas fondu, turėtų taikyti skaidrias ir neutralias įnašų surinkimo priemones ir taip išvengti, kad įnašai nebūtų renkami du kartus, apskaičiuojant pagal įmonių produkciją ir sąnaudas.

Fondą administruojanti nepriklausoma institucija turi būti atsakinga už įnašų, kurie yra apskaičiuoti taip, kad galėtų padengti universaliųjų paslaugų įpareigojimų grynąsias sąnaudas valstybėje narėje, surinkimą iš įmonių ir privalo prižiūrėti sumų ir (arba) administracinių mokesčių pervedimą įmonėms, turinčioms teisę gauti išmokas iš fondo.“

B. Portugalijos teisė

11. 2004 m. vasario 10 d. *Lei nº5/2004 das Comunicações Eletrónicas* (Įstatymas Nr. 5/2004 dėl elektroninių ryšių)[7], pastarąjį kartą iš dalies pakeistu 2017 m. birželio 31 d. *Decreto-Lei nº92/2017* (Įstatyminis dekretas Nr. 92/2017)[8] (toliau – Įstatymas Nr. 5/2004), buvo panaikintas 1999 m. lapkričio 5 d. *Decreto-Lei nº 458/99* (Įstatyminis dekretas Nr. 458/99)[9] ir į Portugalijos teisinę sistemą perkelta Direktyva 2002/22.

12. Įstatymo Nr. 5/2004 97 straipsnyje numatyta:

„1. Nustačius su universaliąja paslauga susijusias sąnaudas, kurias nacionalinė reguliavimo institucija laiko per didelėmis, vyriausybė atitinkamų paslaugų teikėjų prašymu nustato tinkamą kompensaciją, taikydama vieną iš dviejų toliau nurodytų mechanizmų arba juos abu kartu:

a) tam tikros sumos skyrimą iš viešųjų lėšų;

b) sąnaudų paskirstymą kitoms įmonėms, nacionalinėje teritorijoje teikiančioms viešuosius elektroninių ryšių tinklus ir viešąsias elektroninių ryšių paslaugas.

2. Jeigu taikomas šio straipsnio 1 dalies b punkte numatytas mechanizmas, turi būti įsteigtas kompensavimo fondas, į kurį viešuosius elektroninių ryšių tinklus ir viešąsias elektroninių ryšių paslaugas teikiančios įmonės moka įnašus ir kurį administruoja nacionalinė reguliavimo institucija arba kitas vyriausybės paskirtas nepriklausomas subjektas, kurio priežiūrą vykdo nacionalinė reguliavimo institucija.

3. Vyriausybė, laikydamasi skaidrumo, kuo mažesnio rinkos iškraipymo, nediskriminavimo ir proporcingumo principų, nustato universaliosios paslaugos grynųjų sąnaudų paskirstymo įmonėms, privalančioms mokėti įnašą, kriterijus.

<…>“

13. Įstatymu Nr. 35/2012 buvo įsteigtas universaliosios elektroninių ryšių paslaugos kompensavimo fondas, skirtas grynosioms sąnaudoms, patiriamoms dėl įpareigojimų teikti universaliąją paslaugą laikymosi, finansuoti ir šių sąnaudų paskirstymui įmonėms, privalančioms mokėti įnašus į šį fondą, užtikrinti.

14. Šio įstatymo 1 straipsnyje, kuriame nurodytas jo dalykas, numatyta įsteigti Įstatymo Nr. 5/2004 97 straipsnio 2 dalyje numatytą universaliosios elektroninių ryšių paslaugos kompensavimo fondą ir nustatyti su šia paslauga susijusių grynųjų sąnaudų paskirstymo mokėti į fondą privalančioms įmonėms kriterijų.

15. Pagal Įstatymo Nr. 35/2012 2 straipsnio 1 dalį „kompensavimo fondo veikla turi atitikti skaidrumo, nediskriminavimo, proporcingumo ir kuo mažesnio rinkos iškraipymo principus“.

7 *Diário da República*, 1 serija, Nr. 34, 2004 m. vasario 10 d.

8 *Diário da República*, 1 serija, Nr. 146, 2017 m. liepos 31 d.

9 *Diário da República*, 1 serija, Nr. 258, 1999 m. lapkričio 5 d.

16. Šio įstatymo 6 straipsnyje numatyta:

„Kompensavimo fondas naudojamas finansuojant grynąsias universaliosios paslaugos sąnaudas, nustatytas per Įstatymo Nr. 5/2004 <…> iš dalies pakeisto ir konsoliduoto 2011 m. rugsėjo 13 d. Įstatymu Nr. 51/2011, 99 straipsnio 3 dalyje numatytas konkurso procedūras, jeigu [*Autoridade Nacional de Comunicações* (Nacionalinė ryšių tarnyba, toliau – *Anacom*)] pagal to paties įstatymo 95 straipsnio 1 dalies b punktą ir 97 straipsnį pripažino šias sąnaudas per didelėmis, taip pat V skyriuje nurodytoms grynosioms universaliosios paslaugos sąnaudoms finansuoti.“

17. Minėto įstatymo 17 straipsnyje „Grynųjų sąnaudų finansavimas už laikotarpį iki paskyrimo per konkursą“ nurodyta:

„1. Šiuo įstatymu įsteigto kompensavimo fondo lėšomis taip pat turi būti galima kompensuoti grynąsias universaliosios paslaugos sąnaudas, patirtas iki tos dienos, kai pagal Įstatymo Nr. 5/2004 <…>, iš dalies pakeisto ir konsoliduoto 2011 m. rugsėjo 13 d. Įstatymu Nr. 51/2011, 99 straipsnio 3 dalį paskirtas paslaugų teikėjas arba teikėjai pradeda teikti universaliąją paslaugą, laikantis toliau nurodytų kumuliacinių sąlygų:

a) grynųjų sąnaudų buvimas nustatytas atlikus patikrinimą ir [*Anacom*] pripažino šias sąnaudas per didelėmis pagal Įstatymo Nr. 5/2004 <…> iš dalies pakeisto ir konsoliduoto 2011 m. rugsėjo 13 d. Įstatymu Nr. 51/2011, 95 straipsnio 1 dalies a punktą, 95 straipsnio 2 dalį ir 96 bei 97 straipsnius;

b) universaliosios paslaugos teikėjas prašo vyriausybės kompensuoti pirmesniame punkte nurodytas sąnaudas.

2. Grynųjų sąnaudų suma, kompensuotina už laikotarpį iki paskyrimo per konkursą, atitinka sumą, kurią po patikrinimo patvirtina [*Anacom*], laikydamasi šio straipsnio 1 dalies a punkte numatytų sąlygų.“

18. To paties įstatymo 18 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „viešuosius telekomunikacijų tinklus ir (arba) viešąsias elektronines telekomunikacijų paslaugas nacionalinėje teritorijoje teikiančios įmonės privalo mokėti specialųjį įnašą į kompensavimo fondą už kiekvienus 2013, 2014 ir 2015 finansinius metus. Šis specialusis įnašas skirtas išimtinai pirmesniame straipsnyje nurodytoms grynosioms sąnaudoms, kurias per šiuos metus patvirtino [*Anacom*], finansuoti.“

19. Pagal Įstatymo Nr. 35/2012 18 straipsnio 5 dalį „šio straipsnio 1 dalyje nurodytas specialusis įnašas sudaro 3 % kiekvieno subjekto reikalavimus atitinkančios metinės apyvartos, neviršijant toliau išdėstytuose punktuose nurodytų viršutinių ribų“.

20. Pagal šio įstatymo 18 straipsnio 6 dalį „specialiojo įnašo, kurį turi mokėti kiekviena įmonė, suma niekada negali viršyti vertės, nustatytos paskirsčius 17 straipsnio 2 dalyje nurodytas grynąsias sąnaudas įnašą privalančioms mokėti įmonėms proporcingai jų reikalavimus atitinkančiai apyvartai“.

21. Pagal minėto įstatymo 20 straipsnį kiekvienų finansinių metų specialiojo įnašo suma gali būti mokama per visą penkerių metų laikotarpį.

III. Ginčo aplinkybės

A. Faktinės bylos aplinkybės

22. 2003 m. vasario 17 d. *Decreto-Lei n.°31/2003* (Įstatyminis dekretas Nr. 31/2003), kuriuo iš dalies keičiami viešosios telekomunikacijų paslaugos koncesijos Portugalijoje pagrindai, bendrovė *PT Comunicações* (toliau – PTC) iki 2025 m. buvo paskirta universaliosios paslaugos teikėja.

23. PTC kaip universaliosios paslaugos teikėja keletą kartų pateikė grynųjų universaliosios paslaugos sąnaudų skaičiavimus ir prašymus atlyginti žalą, patirtą dėl neigiamos maržos 1996–1999 ir 2000 m., taip pat 2001, 2002 ir 2003 m. Vis dėlto *Anacom* atmetė šiuos prašymus atlyginti žalą.

24. Po Įstatymo Nr. 5/2004 priėmimo ir 2007 m. liepos mėn. PTC pateikto prašymo *Anacom* po viešųjų konsultacijų procedūros ir išklausiusi suinteresuotuosius asmenis 2011 m. birželio 9 d. priėmė du sprendimus, kuriuose buvo patikslinta, pirma, sąvoka „per didelė prievolė“, kaip tai suprantama pagal Įstatymo Nr. 5/2004 97 straipsnį, ir, antra, metodika, taikytina apskaičiuojant universaliosios paslaugos grynąsias sąnaudas.

25. Tuo remdamasi, *Anacom* nusprendė, kad PTC iki 2006 m. vykdytas universaliosios paslaugos teikimas nebuvo per didelė prievolė. *Anacom* taip pat nusprendė laikotarpiui po 2007 m. sausio 1 d. ir iki tol, kol per konkursą paskirtas paslaugų teikėjas arba teikėjai pradės teikti šią paslaugą, taikyti patvirtintą universaliosios paslaugos grynųjų sąnaudų apskaičiavimo metodiką.

26. Taigi buvo priimtas Įstatymas Nr. 35/2012, pagal kurį buvo leista įsteigti elektroninių ryšių universaliosios paslaugos kompensavimo fondą ir nustatytas specialiojo įnašo mokėjimas, kad būtų galima kompensuoti PTC grynąsias sąnaudas, patirtas iki paskyrimo per konkursą.

27. Pagal *Anacom* sprendimus ir Įstatymą Nr. 35/2012, taip pat PTC pateikus atitinkamus skaičiavimus *Anacom* patikrino grynąsias universaliosios paslaugos sąnaudas už laikotarpį nuo 2007 m. iki 2009 m. ir 2013 m. rugsėjo 19 d. patvirtino galutinę sumą. Grynosios sąnaudos už 2010 ir 2011 m. buvo patvirtintos 2014 m. lapkričio 20 d., o 2015 m. *Anacom* priėmė galutinį sprendimą dėl patikrinimo, susijusio su grynosiomis sąnaudomis už 2012 ir 2013 m., rezultatų.

28. Vėliau trijuose kituose sprendimuose *Anacom* nurodė subjektus, privalančius mokėti įnašą į elektroninių ryšių universaliosios paslaugos kompensavimo fondą, ir nustatė specialiuosius įnašus, susijusius su universaliosios paslaugos grynosiomis sąnaudomis, kurios turi būti kompensuotos už 2007–2009, 2010–2011 ir 2012–2013 m. laikotarpius.

29. Taigi 2013, 2014 ir 2015 m. specialieji įnašai buvo skirti kompensuoti galutinei grynųjų sąnaudų sumai, atitinkamai egzistavusiai 2007, 2008 ir 2009 finansiniais metais, 2010 ir 2011 finansiniais metais bei 2012 ir 2013 finansiniais metais.

30. Tuo pat metu Portugalijos Respublika paskelbė tris kvietimus teikti pasiūlymus siekdama atrinkti veiklos vykdytoją arba vykdytojus, kurie būtų paskirti universaliosios paslaugos teikėju (-ais), ir kaip universaliosios paslaugos teikėjai buvo atrinkti nauji operatoriai, kiek tai susiję su prijungimu prie viešojo ryšių tinklo fiksuotoje vietoje ir viešųjų telefono ryšio paslaugų teikimu. PTC buvo atrinkta teikti mokamų telefono stotelių universaliąją paslaugą nacionalinėje teritorijoje[10]. Sutartys su šiais operatoriais įsigaliojo ne vėliau kaip 2014 m. birželio 1 d., kai nustojo galioti ankstesnė universaliosios paslaugos koncesijos sutartis, sudaryta su PTC.

10 2013 m. liepos 18 d. *Resolução do Conselho de Ministros n.° 66-A/2013* (Ministrų Tarybos nutarimas Nr. 66-A/2013); *Diário da República*, 1 priedas, 1 serija, Nr. 202, 2013 m. spalio 18 d.

B. Ikiteisminė procedūra

31. 2012 m. gruodžio 13 d. Komisija per sistemą *ES Pilot* nusiuntė raštą Portugalijos Respublikai, kuriame paprašė pateikti paaiškinimus dėl Įstatyme Nr. 35/2012 numatyto universaliosios paslaugos kompensavimo fondo suderinamumo su Direktyvos 2002/22 13 straipsniu ir IV priedo B dalimi visų pirma dėl universaliosios paslaugos teikėjos PTC praeityje ir per laikotarpį iki jos naujo paskyrimo per konkursą kaip universaliosios paslaugos teikėjos patirtų grynųjų sąnaudų kompensavimo.

32. 2013 m. vasario 21 d. Portugalijos valdžios institucijos atsakė į šį prašymą. Per 2014 m. spalio 23 d. įvykusį susitikimą su Komisijos tarnybomis ir 2014 m. gruodžio 5 d. rašte jos pateikė papildomą informaciją.

33. 2015 m. vasario 27 d. Komisija pateikė Portugalijos Respublikai oficialų pranešimą. 2015 m. balandžio 29 d. atsakyme Portugalijos valdžios institucijos nurodė, kad Portugalijos teisės aktus ir jų įgyvendinimą reikia laikyti suderinamais su Direktyvos 2002/22 reikalavimais, o konkrečiau – su skaidrumo, kuo mažesnio rinkos iškraipymo, nediskriminavimo ir proporcingumo principais.

34. Išnagrinėjusi šį atsakymą, 2016 m. balandžio 29 d. Komisija pateikė Portugalijos Respublikai pagrįstą nuomonę, ragindama šią valstybę narę imtis būtinų priemonių įvykdyti pagrįstoje nuomonėje nurodytus reikalavimus per du mėnesius nuo jos gavimo.

35. Portugalijos valdžios institucijos 2016 m. liepos 1 d. rašte atsakė į pagrįstą nuomonę ir po 2016 m. rugsėjo 7 d. įvykusio susitikimo su Komisijos tarnybomis papildė šį savo atsakymą dar viename 2016 m. spalio 14 d. rašte. Portugalijos valdžios institucijos pateikė Komisijai naują informaciją, susijusią su operatorių apklausos procedūromis ir ginčais nagrinėjamoje srityje, duomenimis apie įnašo sumos procentinę dalį pagal operatorių apyvartą ir sektorių, 2007 m. rinkoje veikusiais operatoriais, palyginti su esama situacija, ir specialiojo įnašo mokėjimo situacija.

36. 2017 m. sausio mėn. ir liepos mėn. Komisija surengė dar du susitikimus su Portugalijos valdžios institucijomis. Per antrąjį susitikimą siekiant išspręsti tarp šalių kilusį ginčą buvo nagrinėjamos kelios išeitys. Vėliau Komisija paprašė pateikti jai siūlomą ginčo sprendimą, nurodant įvykdymo terminą. Dviejuose 2017 m. kovo 14 d. ir 2018 m. rugsėjo 12 d. raštuose Portugalijos valdžios institucijos, pirma, pasiūlė surengti naują susitikimą ir, antra, pažymėjo, kad būtų apdairu palaukti kai kurių operatorių nacionaliniuose teismuose pradėtų procesų, susijusių su nagrinėjamo Įstatymo Nr. 35/2012 išaiškinimu, baigties.

C. Procesas Teisingumo Teisme

37. Nesutikdama su Portugalijos Respublikos nuomone Komisija 2019 m. sausio 25 d. pareiškė šį ieškinį.

38. 2020 m. kovo 11 d. teismo posėdyje Portugalijos Respublika ir Komisija pateikė žodines pastabas.

IV. Analizė

39. Komisija savo ieškinyje ginčija Įstatymo Nr. 35/2012 18 straipsnyje numatyto specialiojo įnašo, kuriuo prisidedama prie grynųjų sąnaudų, patirtų dėl įpareigojimo teikti universaliąją paslaugą, paskirstymo, suderinamumą su Direktyvos 2002/22 13 straipsniu ir IV priedo B dalimi. Kalbant konkrečiau, Komisija teigia, kad šis įnašas neatitinka minėtose nuostatose nurodytų skaidrumo, nediskriminavimo, kuo mažesnio rinkos iškraipymo ir proporcingumo principų.

A. Dėl skaidrumo principo

1. Šalių argumentai

40. Komisija teigia, kad skaidrumo principas apima ne tik pareigą paskelbti ir pateikti informaciją, susijusią su universaliosios paslaugos grynųjų sąnaudų paskirstymu, ir ne vien Direktyvos 2002/22 14 straipsnyje numatytus reikalavimus.

41. Komisijos teigimu, pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją skaidrumo principas apima ir kitus aspektus. Pirma, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog tam, kad įpareigojimų teikti universaliąją paslaugą grynųjų sąnaudų paskirstymo mechanizmas atitiktų skaidrumo principą, elementai, leidžiantys apskaičiuoti įnašus, turi būti „nustatyti pagal objektyvius kriterijus, atsižvelgiant į panašius, vadinasi, skaidrius elementus, kad šie operatoriai galėtų apskaičiuoti savo tikėtinas sąnaudas ir pajamas“ [11]. Tokiomis aplinkybėmis Komisija laikosi nuomonės, kad aiškumo ir tikslumo reikalavimai yra sudedamoji skaidrumo principo dalis.

42. Antra, Komisija teigia, kad skaidrumo principas yra susijęs su teisinio saugumo principu, kuriuo siekiama užtikrinti skaidrumo principą, o pagal skaidrumo principą reikalaujama, kad universaliosios paslaugos finansavimo taisyklės, kurios gali turėti finansinį poveikį įmonėms, būtų aiškios, tikslios ir būtų galima numatyti jų pasekmes. Kalbant konkrečiau, pagal skaidrumo principą, kadangi jis turi būti aiškinamas atsižvelgiant į teisinio saugumo principą, reikalaujama, kad suinteresuotieji asmenys tiksliai žinotų jiems nustatytų įpareigojimų apimtį.

43. Portugalijos Respublika nesutinka su Komisijos pateikiamu skaidrumo principo aiškinimu, kurį laiko maksimalistiniu ir formaliu. Jos teigimu, skaidrumo principas užtikrina, kad valstybės narės laikytųsi iš Sąjungos teisės kylančių įpareigojimų, taigi nurodo kriterijų objektyvumą ir elementų, naudojamų apskaičiuojant įpareigojimo teikti universaliąsias paslaugas grynąsias sąnaudas, palyginamumą, o sąnaudų nuspėjamumas yra šių elementų pasekmė.

44. Be to, Portugalijos Respublikos teigimu, teisinio saugumo principo negalima painioti su skaidrumo principu. Vis dėlto argumentai, kuriais remiasi Komisija, pirmiausia susiję su teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principais. Iš tiesų Komisijos argumentais nurodomas tariamas specialiojo įnašo taikymas atgaline data, o tai būtų nesuderinama su teisinio saugumo principu.

45. Portugalijos Respublika pažymi, pirma, jog tai reikštų, kad universaliosios paslaugos teikėjui negalėtų būti atlyginama už jau patirtas grynąsias sąnaudas, kurias patikrino ir patvirtino *Anacom*, nors šių sąnaudų susigrąžinimas yra numatytas nacionalinės teisės aktuose. Antra, Portugalijos Respublika pabrėžia, kad reikia skirti menamą ir realų nuostatos taikymą atgaline data. Šioje byloje nagrinėjamu atveju tik atrodo, kad Įstatymas Nr. 35/2012 taikomas atgaline data, nes jis sukelia pasekmių atsižvelgiant į universaliosios paslaugos grynųjų sąnaudų padengimo metus, t. y. laikotarpį po šio įstatymo įsigaliojimo datos. Vis dėlto Teisingumo Teismo jurisprudencijoje privačių asmenų lūkesčių apsauga menamo taikymo atgaline data atvejais vertinama labai siaurai [12], todėl veiklos vykdytojai negali turėti jokių teisėtų lūkesčių dėl universaliosios paslaugos grynųjų sąnaudų finansavimo būdo.

11 2001 m. gruodžio 6 d. Sprendimas *Komisija / Prancūzija* (C-146/00, EU:C:2001:668, 48 ir 49 punktai).

12 1999 m. birželio 29 d. Sprendimas *Butterfly Music* (C-60/98, EU:C:1999:333, 25 punktas).

2. Vertinimas

46. Komisija teigia, kad skaidrumo principas turi būti aiškinamas atsižvelgiant į teisinio saugumo principą ir kad tai reiškia, jog pirmasis principas apima ne vien pareigą paskelbti ir pateikti informaciją, susijusią su universaliosios paslaugos grynųjų sąnaudų apskaičiavimu ir paskirstymu, bet ir aiškumo, tikslumo ir nuspėjamumo reikalavimus. Suprantant skaidrumo principą būtent taip, jo nebūtų laikomasi, jeigu veiklos vykdytojai, privalantys prisidėti prie universaliosios paslaugos sąnaudų finansavimo, prieš faktiškai nustatant specialųjį įnašą Įstatymu Nr. 35/2012, negalėjo numatyti jiems tenkančių įpareigojimų apimties.

47. Kitaip tariant, Komisijos teigimu, Portugalijos Respublikos nustatytas mechanizmas prieštarauja skaidrumo principui, nes prieš jį įgyvendinant veiklos vykdytojai negalėjo numatyti iš šio mechanizmo jiems kylančių įpareigojimų apimties.

48. Tai reikštų, kad skaidrumo principo būtų laikomasi tik tuo atveju, jeigu veiklos vykdytojai prieš nustatant sąnaudų, susijusių su įpareigojimais teikti universaliąją paslaugą, paskirstymo mechanizmą galėtų žinoti jiems iš šio mechanizmo, kuris dar nenustatytas, kylančių įpareigojimų apimtį. Vis dėlto reikia konstatuoti, kad taip tikrai negali būti.

49. Pagal Direktyvos 2002/22 13 straipsnio 3 dalį skaidrumo principas iš tikrųjų taikytinas tik nuo to momento, kai atsiranda sąnaudų, susijusių su universaliąja paslauga, paskirstymo mechanizmas. Taigi neįmanoma konstatuoti dar nenustatyto mechanizmo skaidrumo stokos.

50. Šiuo klausimu nesvarbu tai, kad sąnaudos, kurias numatyta kompensuoti taikant šį mechanizmą, buvo patirtos dar prieš jį nustatant, jeigu nustatytas specialusis įnašas po jo patvirtinimo atitinka skaidrumo principą. Laikausi nuomonės, kad taip yra šioje byloje nagrinėjamu atveju.

51. Iš tiesų, nors Direktyvos 2002/22 13 straipsnio 3 dalyje nurodytas skaidrumo principas šioje nuostatoje aiškiai neapibrėžtas, jis patikslintas šios direktyvos 14 straipsnyje. Taigi pagal skaidrumo principą reikalaujama, kad sąnaudų, susijusių su universaliąja paslauga, paskirstymo taisyklės ir tiksli informacija apie šių sąnaudų paskirstymo mechanizmą būtų skelbiama viešai. Be to, tuo atveju, jeigu sąnaudų paskirstymo mechanizmas yra nustatytas ir veiksmingai veikia, taip pat numatyta, kad turi būti skelbiama metinė ataskaita, kurioje būtų nurodytos įpareigojimų teikti universaliąsias paslaugas sąnaudos, atitinkamų veiklos vykdytojų įnašai ir komercinė nauda, kurią gauna universaliosios paslaugos teikėjas. Tokiomis aplinkybėmis skaidrumo principas iš esmės apima pareigą viešai paskelbti ir pateikti informaciją, susijusią su universaliosios paslaugos sąnaudų paskirstymo mechanizmo nustatymu ir veikimu.

52. Teisingumo Teismas taip pat patikslino, kad šiuo informacijos, susijusios su universaliosios paslaugos sąnaudų paskirstymo mechanizmo įgyvendinimo tvarka, paskelbimo ir viešo pateikimo reikalavimu siekiama „leisti [prie jo prisidedantiems] veiklos vykdytojams apskaičiuoti savo tikėtinas sąnaudas ir pajamas“ [13].

13 2001 m. gruodžio 6 d. Sprendimas *Komisija / Prancūzija* (C-146/00, EU:C:2001:668, 48 ir 49 punktai). Nors šis patikslinimas buvo pateiktas dėl 1997 m. birželio 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 97/33/EB dėl telekomunikacijų sujungimo siekiant užtikrinti universaliąsias paslaugas ir sąveiką taikant atvirojo tinklo teikimo (ATT) principus (OL L 199, 1997, p. 32), kuri buvo panaikinta 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 33; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 349), man atrodo, kad jis ir toliau išlieka svarbus Direktyva 2002/22 reglamentuojamai universaliajai paslaugai.

53. Šiuo klausimu reikia patikslinti, kad vis dėlto toks reikalavimas negali reikšti, kad įnašus mokėti privalantys veiklos vykdytojai galėtų tikrai ir tiksliai numatyti savo įnašo sumą. Iš tiesų, kadangi tikslios grynųjų sąnaudų, susijusių su universaliąja paslauga, sumos negali būti žinomos dar prieš reguliavimo institucijai jas apskaičiuojant, juo labiau neįmanoma tiksliai numatyti konkrečių įnašo sumų. Vadinasi, tam, kad būtų laikomasi skaidrumo principo, pakanka, kad veiklos vykdytojai žinotų grynųjų sąnaudų, susijusių su universaliąja paslauga, paskirstymo mechanizmo veikimo tvarką. Iš tiesų vien žinodami šią tvarką jie gali pagrįstai ir tikėtinai, nors ir nebūdami tikri, nustatyti jiems teksiančio mokėti įnašo dydį.

54. Vis dėlto reikia pažymėti, kad Įstatymu Nr. 35/2012 ne tik numatoma nustatyti specialųjį įnašą, bet ir detalizuojama jo įgyvendinimo tvarka. Šiame įstatyme patikslinamos jo mokėjimo sąlygos [14], finansiniai metai, kuriais jį reikia mokėti [15], sąnaudos, kurias juo siekiama kompensuoti ir maksimalios įnašo sumos ribos [16]. Be to, minėtame įstatyme nurodytas tikslus *Anacom* vaidmuo nustatant specialiojo įnašo mokėtojus ir šio įnašo sumą, taip pat mokėjimo tvarka, kurios privalo laikytis veiklos vykdytojai [17].

55. Taigi laikausi nuomonės, kad Įstatymu Nr. 35/2012 Portugalijos Respublikos nustatytas specialusis įnašas atitinka skaidrumo principą, nes ši valstybė narė viešai informuoja apie principus, susijusius su universaliosios paslaugos sąnaudų paskirstymu, ir pateikia tikslią informaciją, susijusią su paskirstymo mechanizmo veikimu. Be to, ši informacija tikrai leidžia įnašą privalantiems mokėti veiklos vykdytojams nuo paskirstymo mechanizmo nustatymo 2012 m. nustatyti jiems tenkančių įpareigojimų, kylančių iš specialiojo įnašo, kurį jie turi mokėti už 2013, 2014 ir 2015 metus, apimtį.

56. Taigi Portugalijos Respublika, įgyvendindama Įstatyme Nr. 35/2012 numatytą specialųjį įnašą, negali būti laikoma pažeidusia skaidrumo principą.

B. Dėl kuo mažesnio rinkos iškraipymo ir proporcingumo principų

1. Šalių argumentai

57. Komisijos nuomone, Įstatyme Nr. 35/2012 numatyto kompensavimo mechanizmo negalima laikyti suderinamu su kuo mažesnio rinkos iškraipymo principu. Pirma, veiklos vykdytojams neįmanoma numatyti šių sąnaudų ir atsižvelgti į jas vykdant veiklą tais metais, už kuriuos šias sąnaudas prašoma kompensuoti. Antra, finansuotinos sumos būtų didelės, nes specialusis įnašas sudaro 3 % kiekvieno veiklos vykdytojo reikalavimus atitinkančios apyvartos kiekvienais nagrinėjamais metais ir jis pridedamas prie įnašo, kuris įprastai mokamas siekiant finansuoti grynąsias universaliosios paslaugos sąnaudas, kurias patiria per konkurso procedūrą paskirti veiklos vykdytojai. Trečia, specialusis įnašas reikštų didesnę naštą už tą, kurios būtų galima įprastai tikėtis, jeigu nustatant metinį įnašą būtų atsižvelgiama į grynąsias sąnaudas, patirtas teikiant universaliąją paslaugą tuo pačiu laikotarpiu, nes poveikis apyvartai būtų gerokai mažesnis ir leistų veiklos vykdytojams paskirstyti finansinę naštą ilgesniu laikotarpiu.

58. Dėl proporcingumo principo Komisija laikosi nuomonės, kad jo nesilaikoma, nes veiklos vykdytojai privalo prisidėti prie grynųjų sąnaudų, kurias patiria per konkursą paskirtos įmonės, kompensavimo ir kartu mokėti specialųjį įnašą. Šis įpareigojimas reikštų „dvigubą įnašą“ arba bent jau finansinių prievolių, kurias tenka vykdyti veiklos vykdytojams, padidėjimą. Komisija per teismo posėdį taip pat pažymėjo, kad specialiojo įnašo sumos yra didelės, palyginti, be kita ko, su to paties laikotarpio įnašo suma Ispanijoje.

14 Įstatymo Nr. 35/2012 17 straipsnis.

15 Įstatymo Nr. 35/2012 18 straipsnio 1 dalis.

16 Įstatymo Nr. 35/2012 18 straipsnio 5 ir 6 dalys.

17 Įstatymo Nr. 35/2012 20 straipsnis ir 21 straipsnio 1 dalis.

59. Dėl kuo mažesnio rinkos iškraipymo principo Portugalijos Respublika nurodo, kad šio principo, kuris paaiškintas Direktyvos 2002/22 23 konstatuojamojoje dalyje, tikslas pirmiausia yra nurodyti, kaip turi būti paskirstoma universaliosios paslaugos teikėjų patiriama našta, kad būtų kuo labiau sumažintas finansinis poveikis galutiniams paslaugų gavėjams. Vis dėlto Komisija nepateikė jokio įrodymo, leidžiančio teigti, kad finansinis poveikis paslaugų gavėjams nebuvo kuo labiau sumažintas. Be to, Komisijos nurodomas tariamas sąnaudų nenuspėjamumas veiklos vykdytojams nepatektų į kuo mažesnio rinkos iškraipymo principo sritį.

60. Portugalijos Respublika taip pat nesutinka, kad sumos, mokamos kaip specialusis įnašas, yra didelės. 3 % apyvartos viršutinė riba yra didžiausia visos įmokų sumos riba, turint omenyje tai, kad šiai sumai taikomos ir kitos ribinės vertės. Kalbant konkrečiai, kompensuotinų grynųjų sąnaudų suma bet kuriuo atveju atitiktų sumą, kurią patvirtintų *Anacom*. Be to, specialusis įnašas, kuriuo siekiama kompensuoti universaliosios paslaugos teikėjo patirtas grynąsias sąnaudas, būtų paskirstytas per ketverius metus ir kiekvienus metus atitinkanti vertė galėtų būti mokama per visą penkerių metų laikotarpį.

61. Dėl proporcingumo principo Portugalijos Respublika nurodo, jog dėl to, kad šio specialiojo įnašo tikslas, pirma, yra kuo labiau sumažinti kišimąsi į sektorių, kuo plačiau paskirstant kompensaciją, ir, antra, atsižvelgiant į numatytą tikslą, subalansuoti sąnaudas ir naudą, užtikrinant jų pusiausvyrą, šio principo visiškai laikomasi, nes šis įnašas yra tinkama priemonė pasiekti tikslą – būtinai kompensuoti grynąsias sąnaudas, susijusias su universaliąja paslauga. Dėl Komisijos per teismo posėdį pateikto argumento, kad to paties įnašo sumos yra didelės, Portugalijos Respublika priduria, kad Komisija negali ginčyti šių sumų, kartu neginčydama *Anacom* atlikto grynųjų sąnaudų apskaičiavimo metodo.

2. Vertinimas

62. Pirmiausia reikėtų pažymėti, jog Komisijos pateiktas argumentas, kad veiklos vykdytojai negalėjo numatyti grynųjų sąnaudų, kurios turi būti kompensuotos, man neatrodo reikšmingas aiškinantis, ar Portugalijos Respublikos nustatytas mechanizmas atitinka kuo mažesnio rinkos iškraipymo principą.

63. Iš tiesų šis principas paaiškintas Direktyvos 2002/22 23 konstatuojamojoje dalyje, pagal kurią „mažiausias rinkos iškraipymas reiškia, kad sąnaudos turėtų būti susigrąžinamos taip, kad galutiniams paslaugų gavėjams tenkančios finansinės prievolės būtų kuo mažesnės, pavyzdžiui, kuo plačiau paskirstant įnašus į sąnaudas“. Vadinasi, tai, ar veiklos vykdytojai, vykdydami veiklą, galėjo atsižvelgti į specialųjį įnašą, nėra svarbu nustatant dėl šio įnašo galutiniams paslaugų gavėjams tenkančios finansinės naštos poveikį.

64. Komisija taip pat pateikia kitus argumentus, susijusius, pirma, su nagrinėjamų sumų dydžiu ir, antra, „dvigubo įnašo“ buvimu, nes nuo 2013 m. veiklos vykdytojams teko prisidėti ir prie sąnaudų, susijusių su universaliąja paslauga, finansavimo už laikotarpį po konkurso, ir mokėti specialųjį įnašą siekiant padengti sąnaudas, kurias PTC patyrė iki konkurso. Šios aplinkybės įrodo, pirma, kuo mažesnio rinkos iškraipymo principo pažeidimą ir, antra, proporcingumo principo pažeidimą.

65. Nors man šie argumentai tikrai atrodo reikšmingesni už tuos, kurie susiję su galimybe numatyti sąnaudas, vis dėlto nemanau, kad jų pakanka įrodyti, kad buvo pažeistas ir kuo mažesnio rinkos iškraipymo principas, ir proporcingumo principas.

66. Kalbant apie specialiojo įnašo sumų dydį, tiesa, kad Įstatymo Nr. 35/2012 18 straipsnio 5 dalyje numatyta, kad šis įnašas yra 3 % nuo kiekvieno įnašą privalančio mokėti subjekto reikalavimus atitinkančios metinės apyvartos. Vis dėlto šio įstatymo 18 straipsnio 6 dalyje taip pat numatyta, kad šio įnašo suma, kurią turi mokėti kiekviena įmonė, niekada negali viršyti vertės, gautos paskirsčius universaliosios paslaugos teikėjo patirtas grynąsias sąnaudas, kurias *Anacom* pripažįsta per didelėmis.

67. Nors specialiojo įnašo suma gali siekti 3 % jį mokančių įmonių reikalavimus atitinkančios metinės apyvartos, vis dėlto ji turi visada atitikti *Anacom* patvirtintą universaliosios paslaugos teikėjo patirtų grynųjų sąnaudų sumą.

68. Vis dėlto reikia konstatuoti, kad Komisija neginčija *Anacom* taikomo grynųjų sąnaudų apskaičiavimo metodo ir jos gauto rezultato, nustatyto sprendimuose, susijusiuose su 2012, 2013 ir 2014 metais. Taigi Komisija neginčija grynųjų sąnaudų sumų, kurias siekiama kompensuoti specialiuoju įnašu ir kurias šis įnašas turi tiksliai atitikti.

69. Taigi vien tai, kad šio įnašo sumos yra didelės, neleidžia įrodyti, kad pats šis įnašas yra neproporcingas ar kad jis neatitinka kuo mažesnio rinkos iškraipymo principo. Kadangi šis įnašas tiksliai atitinka universaliosios paslaugos teikėjo patirtų grynųjų sąnaudų sumą, kurios apskaičiavimo Komisija neginčija, man atrodo, kad jis neviršija to, kas būtina tikslui kompensuoti sąnaudas, susijusias su universaliąja paslauga, pasiekti, ir yra tinkamas finansinės naštos poveikiui kuo labiau sumažinti.

70. Kalbant apie dvigubo įnašo buvimą, nes veiklos vykdytojams tektų prisidėti ir prie po konkurso patirtų sąnaudų finansavimo, ir prie sąnaudų, kurias PTC patyrė vienintelė būdama universaliosios paslaugos teikėja, Komisija pažymi, jog toks dvigubas įnašas reiškia, kad padidėja veiklos vykdytojams tenkančios finansinės prievolės. Šių prievolių padidėjimą taip pat lemia aplinkybė, kad veiklos vykdytojai privalėtų per vienus metus kompensuoti kelerių metų grynąsias sąnaudas [18].

71. Vis dėlto nemanau, kad vien ši aplinkybė gali reikšti kuo mažesnio rinkos iškraipymo arba proporcingumo principo pažeidimą. Visų pirma įnašas, kuriuo siekiama kompensuoti universaliosios paslaugos teikėjo patirtas sąnaudas, jį privalantiems mokėti veiklos vykdytojams visada reiškia didesnę finansinę naštą nei tuo atveju, jei tokio kompensavimo nebūtų. Kadangi toks įnašą privalančių mokėti veiklos vykdytojų finansinės naštos padidėjimas yra neatsiejamas nuo paties universaliosios paslaugos teikimo sąnaudų kompensavimo mechanizmo, vien ši aplinkybė man neatrodo pakankama siekiant pripažinti kuo mažesnio rinkos iškraipymo ir proporcingumo principų pažeidimą.

72. Be to, kadangi specialiojo įnašo suma tiksliai atitinka universaliosios paslaugos teikėjo patirtų sąnaudų sumą, reikia konstatuoti, kad minėta suma neviršija to, kas yra griežtai būtina tikslui kompensuoti grynąsias sąnaudas, susijusias su universaliąja paslauga, pasiekti. Tokiomis aplinkybėmis nemanau, jog galima teigti, kad šis įnašas jį privalantiems mokėti veiklos vykdytojams užkrauna neproporcingą finansinę naštą, net jei jis siejamas su keliais finansiniais metais arba reiškia dvigubą įnašą.

73. Be to, kaip pažymi Portugalijos vyriausybė, veiklos vykdytojams, privalantiems mokėti specialųjį įnašą, yra nustatyti su tokiais mokėjimais susiję palengvinimai. Kalbant konkrečiau, iš Įstatymo Nr. 35/2012 20 straipsnio 4 dalies matyti, kad šio įnašo mokėjimas už kiekvienus metus gali būti išdėstytas per penkerių metų laikotarpį. Vadinasi, tokia galimybė leidžia veiklos vykdytojams reguliuoti finansinę naštą, kuri jiems tenka dėl minėto įnašo mokėjimo, ir taip kuo labiau sumažinti jos poveikį. Man atrodo, kad tokia tvarka užtikrina, pirma, kuo mažesnį galutiniams paslaugų gavėjams tenkančios finansinės naštos poveikį ir, antra, apskritai paties įnašo proporcingumą.

74. Galiausiai, kaip teigia Portugalijos Respublika, galutiniams paslaugų gavėjams tenkančios finansinės naštos poveikio sumažinimą iki minimumo ir specialiojo įnašo proporcingumą lemia ir tai, kad visi šį įnašą privalantys mokėti veiklos vykdytojai yra tie, kurių apyvarta viršija 1 % metinės sektoriaus apyvartos, įskaitant universaliosios paslaugos teikėją. Taigi atrodo, kad šis įnašas veiklos vykdytojams paskirstomas kaip įmanoma plačiau ir gali kuo labiau sumažinti jo poveikį galutiniams paslaugų gavėjams.

18 Žr. šios išvados 29 punktą.

75. Bet kuriuo atveju Komisijos pozicija reikštų, kad dėl universaliosios paslaugos patiriamų sąnaudų paskirstymo mechanizmas gali būti įgyvendinamas tik jeigu veiklos vykdytojų įnašai būtų apskaičiuojami atsižvelgiant į sąnaudas, kurias universaliosios paslaugos teikėjas patyrė per vienus metus.

76. Vis dėlto turiu pažymėti, kad Direktyvos 2002/22 tekste valstybėms narėms nenustatytas joks įpareigojimas pasirinkti metinį kompensavimą. Iš to, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas nieko nenurodė šiuo klausimu, negalima spręsti apie tikslią universaliosios paslaugos teikimo sąnaudų kompensavimo mechanizmų įgyvendinimo tvarką. Kadangi Sąjungos teisės aktų leidėjas neketino nustatyti šių sąlygų, nemanau, kad su universaliąja paslauga susijusių sąnaudų kompensavimo mechanizmas vien dėl tos priežasties, kad tai nėra metinis mechanizmas, galėtų būti laikomas neproporcingu arba neatitinkančiu kuo mažesnio rinkos iškraipymo principo.

77. Tokiomis aplinkybėmis laikausi nuomonės, jog Portugalijos Respublika, įgyvendindama Įstatyme Nr. 35/2012 numatytą specialųjį įnašą, nepažeidė kuo mažesnio rinkos iškraipymo ir proporcingumo principų.

C. Dėl nediskriminavimo principo

1. Šalių argumentai

78. Komisijos teigimu, pagal nediskriminavimo principą reikalaujama, kad būtų atsižvelgiama tik į tų veiklos vykdytojų, kurie veikė rinkoje tuo metu, kai buvo patirtos grynosios sąnaudos, apyvartą. Vis dėlto Įstatymas Nr. 35/2012 taikomas visiems veiklos vykdytojams, veikusiems rinkoje 2013–2015 m., t. y. veiklos vykdytojams, kurių nebuvo rinkoje 2007–2012 m. Šiems veiklos vykdytojams taip pat yra taikomas įpareigojimas mokėti iš įplaukų, įtrauktų į apskaitą tais finansiniais metais, kuriais nebuvo patirta grynųjų sąnaudų, todėl jie yra diskriminuojami.

79. Portugalijos Respublika visų pirma teigia, kad Komisijos argumentai, pagal kuriuos į kompensavimo fondą turi mokėti tik tie veiklos vykdytojai, kurie veikė rinkoje tuo metu, kai buvo patirtos sąnaudos, remiantis apyvarta tų metų, kuriais buvo patirtos šios sąnaudos, reikštų palankesnį vertinimą tų veiklos vykdytojų, kurie neprivalo padengti universaliosios paslaugos sąnaudų, ir universaliosios paslaugos teikėjo diskriminaciją.

80. Portugalijos Respublika taip pat teigia, kad nors 2013 ir 2007 m. rinkos struktūra skyrėsi, tai vis dėlto nereiškia, kad 2013 m. rinkoje veikę veiklos vykdytojai joje neveikė anksčiau. Šiuo klausimu Portugalijos Respublika nurodo, kad sąvoka „ūkio subjektas“ turi būti aiškinama atsižvelgiant į jos funkciją, kad būtų galima atsižvelgti į pakeitimus, susijusius su veiklos vykdytojų vidaus struktūra, jeigu jie yra vienas ekonominis vienetas arba jie vykdo vienas kito ekonominę kontrolę.

81. Galiausiai Portugalijos Respublika teigia, jog Komisijos argumentais neatsižvelgiama į tai, kad grynųjų sąnaudų apskaičiavimo tvarka yra ilga ir sudėtinga procedūra, pradedama tik universaliosios paslaugos teikėjo prašymu, todėl atotrūkis tarp laikotarpio, kai grynosios sąnaudos buvo patirtos, ir laikotarpio, kai jos turi būti kompensuotos, negali būti laikomas diskriminacijos požymiu.

2. Vertinimas

82. Komisijos teigimu, nediskriminavimo principas pažeidžiamas dėl Įstatymo Nr. 35/2012 taikymo ir dėl to, kad specialųjį įnašą turi mokėti įmonės, kurių nebuvo rinkoje tuo metu, kai buvo patirta universaliosios paslaugos sąnaudų, kurios turi būti kompensuotos.

83. Primenu, kad pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją diskriminacija gali atsirasti tik tuomet, kai panašioms situacijoms taikomos skirtingos taisyklės arba kai ta pati taisyklė taikoma skirtingoms situacijoms [19]. Taigi specialiojo įnašo nustatymas bendrovėms, kurių nebuvo rinkoje tuo metu, kai buvo patirta kompensuotinų sąnaudų, teoriškai galėtų reikšti diskriminaciją.

84. Vis dėlto nemanau, kad šioje byloje nagrinėjamu atveju taip yra. Priešingai nei teigia Komisija, laikausi nuomonės, kad pokyčiai telekomunikacijų operatorių rinkoje 2007–2012 m. nelėmė *naujų* bendrovių, kurias būtų galima laikyti nebuvusiomis rinkoje tuo metu, kai buvo patirta universaliosios paslaugos sąnaudų, dėl kurių teko mokėti specialųjį įnašą, atsiradimo rinkoje, ir taip yra dėl toliau nurodytų priežasčių.

85. Pirma, iš Portugalijos Respublikos atsiliepimo į ieškinį ir Komisijos per teismo posėdį pateiktų pastabų matyti, kad telekomunikacijų operatorių rinkoje vykę pertvarkymai buvo vykdomi įmonių grupių viduje ir tarp įmonių grupių. Atrodo, kad Komisijos nurodomos *naujos* bendrovės iš tikrųjų atsirado dėl šioje rinkoje jau veikusių bendrovių jungimo.

86. Vis dėlto po šių susijungimų atsiradusios bendrovės užtikrina jungiamų bendrovių teisių ir pareigų teisinį tęstinumą. Iš tiesų vykdant šiuos jungimo sandorius perduodamas pastarųjų bendrovių turtas, t. y. visas turtas ir įsipareigojimai. Kalbant bendriau, dėl tokio sandorio tuo metu, kai vykdomas jungimas, negali būti įšaldyti jungiamos bendrovės teisės ir įsipareigojimai, nes jie kinta atsižvelgiant į ekonomines ir teisines aplinkybes.

87. Tokiomis aplinkybėmis kyla vienintelis klausimas – ar Įstatyme Nr. 35/2012 numatytas įpareigojimas mokėti specialųjį įnašą, nustatytas minėtoms jungiamoms bendrovėms nesant reorganizavimo, priskiriamas perduodamiems įsipareigojimams.

88. Manau, kad atsakymas į šį klausimą yra teigiamas. Iš tiesų nėra jokio pagrindo, kuris pateisintų įpareigojimo prisidėti prie universaliosios paslaugos sąnaudų kompensavimo neįtraukimą į įsipareigojimus. Jeigu šis įpareigojimas nebūtų įtrauktas, bet kuris reorganizavimo sandoris leistų bendrovei išvengti pareigos mokėti įnašą į sąnaudų, susijusių su universaliąja paslauga, kompensavimo fondą, ir taip būtų trukdoma taikyti Direktyvą 2002/22. Tokiu atveju reorganizavimas taptų įpareigojimų prisidėti prie universaliosios paslaugos finansavimo išnykimo priežastimi ir galėtų būti vykdomas siekiant vien šio tikslo.

89. Tokiomis aplinkybėmis telekomunikacijų operatorių rinkoje vykdyti reorganizavimai negali būti laikomi lėmusiais *naujų* bendrovių, kurios nebūtų turėjusios mokėti specialiojo įnašo nesant šių reorganizavimų ir kurios būtų diskriminuojamos dėl įpareigojimo prisidėti prie universaliosios paslaugos finansavimo, atsiradimą rinkoje.

90. Antra, priešingai nei Komisija teigė per teismo posėdį, akcininkų pasikeitimo ar akcijų, leidžiančių naujiems investuotojams dalyvauti valdant telekomunikacijų operatorių kapitalą, įsigijimo negali pakakti siekiant pripažinti šias bendroves *naujomis* rinkoje. Be to, tai reikštų, kad bet koks bendrovės kapitalo pokytis taptų bendrovių įsipareigojimų išnykimo priežastimi ir taip būtų kliudoma taikyti Direktyvą 2002/22.

91. Šios išvados negali paneigti Komisijos per teismo posėdį pateiktas argumentas, kad kiekvienas sprendimas investuoti grindžiamas bendrovės padėtimi tuo metu, kai vykdoma investicija. Šiuo klausimu Komisija, kalbėdama apie investicijas iki Įstatymo Nr. 35/2012, laikosi nuomonės, kad investuotojai negalėjo numatyti pareigos prisidėti prie universaliosios paslaugos sąnaudų finansavimo už 2007–2012 m. laikotarpį. Pirma, pažymiu, kad prisidėjimo prie universaliosios paslaugos sąnaudų

19 1984 m. lapkričio 13 d. Sprendimas *Racke* (283/83, EU:C:1984:344, 7 punktas), 2009 m. balandžio 2 d. Sprendimas *Bouygues ir Bouygues Télécom / Komisija* (C-431/07 P, EU:C:2009:223, 114 punktas) ir 2015 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *Hirvonen* (C-632/13, EU:C:2015:765, 30 punktas).

finansavimo mechanizmo galimybė egzistavo nuo Įstatymo Nr. 5/2004 priėmimo, todėl veiklos vykdytojai negalėjo apie jį nežinoti. Antra, bet kuriuo atveju, net jei šis argumentas būtų pagrįstas, *quod non*, jis reikštų, kad yra pažeidžiamas ne nediskriminavimo principas nagrinėjamų bendrovių atžvilgiu, o investuotojų teisėtų lūkesčių apsaugos principas, bet Komisija juo nesirėmė.

92. Tokiomis aplinkybėmis laikausi nuomonės, kad Portugalijos Respublika, įgyvendindama Įstatyme Nr. 35/2012 numatytą specialųjį įnašą, nepažeidė nediskriminavimo principo.

V. Išvada

93. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui atmesti šį ieškinį. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį iš Europos Komisijos reikia priteisti bylinėjimosi išlaidas.