



Határozatok Tára

YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2014. június 12.¹

C-222/13. sz. ügy

**TDC A/S
kontra
Erhvervsstyrelsen**

(A Teleklagenævnet [Dánia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatósága — A »tagállami bíróság« EUMSZ 267. cikk értelmében vett fogalma — Az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv függetlensége — Távközlési ágazat — Egyetemes szolgáltatás és felhasználói jogok — 2002/22/EK irányelv — Az egyetemes szolgáltató által az irányelv 32. cikke értelmében vett további kötelező szolgáltatások nyújtása — A további kötelező szolgáltatások finanszírozása — A nettó költség kiszámítása — Az indokolatlan teher meghatározása”

1. Az előzetes döntéshozatal iránti jelen kérelemmel a Teleklagenævnet (Dánia) azt kéri a Bíróságtól, hogy határozza meg valamely, az egyetemes szolgáltatást teljesítő vállalkozás által a 2002/22/EK irányelv² 32. cikke alapján nyújtott további kötelező szolgáltatás finanszírozásának módjait.

2. Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv olyan harmonizált szabályozási keretet kíván létrehozni, amelynek az egész Európai Unióban biztosítania kell az alapvető hírközlési szolgáltatásokhoz való megfizethető és jó minőségű hozzáférést.³ Az uniós jogalkotó az említett irányelv II. fejezetében kifejezetten meghatározza ezeket a szolgáltatásokat. Abban az esetben, ha e szolgáltatásokat a szokásos kereskedelmi feltételekben rögzített ártól eltérő áron nyújtják, a tagállam állami finanszírozáson vagy az ágazatbeli vállalkozások ágazati forráson keresztül kompenzációban részesítik az egyetemes szolgáltató vállalkozást.

3. A szubszidiaritás elvének megfelelően a tagállamok túlléphetik az egyetemes szolgáltatás és annak kiegészítő szolgáltatásainak a behatárolt területét⁴ azáltal, hogy területükön elérhetővé és megfizethetővé tesznek „további kötelező szolgáltatásokat”, ha a piac nem elégíti ki a végfelhasználók igényeit.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — A 2009. november 25-i 2009/136/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 337., 11. o.) módosított, 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 („egyetemes szolgáltatási” irányelv) (HL L 108., 51. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 367. o.; a továbbiakban: egyetemes szolgáltatási irányelv).

3 — Lásd ezen irányelv 1. cikkének (1) és (2) bekezdését.

4 — Lásd az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 29. cikkét.

4. Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikke, amelynek alkalmazási körét most értelmezni kell, a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok határozhatnak úgy, hogy a II. fejezetben meghatározott egyetemes szolgáltatási kötelezettségek körébe tartozó szolgáltatásokon kívül további szolgáltatásokat tesznek nyilvánosan elérhetővé saját területükön, de ez esetben nem vezethetnek be egyes vállalkozásokat érintő kompenzációs mechanizmust.”

5. E rendelkezés nagy mozgásteret biztosít a tagállamoknak a „további kötelező szolgáltatás” címén területükön nyújtható szolgáltatásokat illetően. Így tehát a jelen ügyben a Dán Királyság azzal bízta meg a TDC A/S-t (a továbbiakban: TDC), a távközlési ágazat legnagyobb dán üzemeltetőjét, hogy biztosítson a nemzeti területén, valamint Grönlandon biztonsági és rádiós tengeri segélyhívó szolgáltatásokat. E rádiós szolgáltatásokat ingyenesen valamennyi hajó rendelkezésére bocsátják ez utóbbiak nemzetiségétől függetlenül, és e szolgáltatások lehetővé teszik a hajók számára, hogy bajba kerülve segítséget hívjanak.⁵

6. Mindazonáltal az egyetemes szolgáltatóknak nyújtott kompenzációról szóló szabályokkal ellentétben az uniós jogalkotó nem határozza meg azokat a feltételeket, amelyek mellett a tagállamnak kompenzációban kell részesítenie a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozást. Bár kifejezetten kizárja az ágazati finanszírozást, nem pontosítja, hogy a tagállamok mennyiben kötelesek kompenzációban részesíteni a további kötelező szolgáltatás nyújtását, és hogy az állami finanszírozás céljából mily módon kell kiszámítaniuk az e szolgáltatást érintő költségeket.

7. Így az alapügyben a távközlés területén hatáskörrel rendelkező szerv⁶ elutasította, hogy a 2010. év tekintetében a szóban forgó biztonsági és tengeri segélyhívó szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó költségek után kompenzációban részesítse a TDC-t. E szerv ugyanis megállapította, hogy a 2012. március 31-ig alkalmazandó nemzeti jogszabály alapján a TDC nem jogosult semmiféle kompenzációra az e további kötelező szolgáltatás címén felmerülő költségeket illetően, mivel az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei és a további kötelező szolgáltatások címén – ezeket együtt véve – összességében nyereségre tett szert.⁷ Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a szóban forgó biztonsági szolgáltatásokhoz kapcsolódó költségek gyakorlatilag körülbelül évi 60 000 000 dán koronát (DKK) (vagyis körülbelül 8 036 000 eurót) tesznek ki, amelynek közel fele e szolgáltatásoknak a Grönlandon történő nyújtásához kapcsolódik.

5 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a biztonsági szolgáltatásokat Grönlandon valójában a Tele Greenland A/S végzi, amely egy, a Grönland autonóm hatóságai tulajdonában álló vállalkozás, így a TDC csak az e szolgáltatásokhoz kapcsolódó költségeket kell fedeznie.

6 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az alapügy tényállásának az idején a távközlés területén hatáskörrel rendelkező szerv a Den danske telemyndighed volt. Azóta e szerv hatásköreit az Erhvervsstyrelsenre ruházták át. Olyan nemzeti szabályozó hatóságról (a továbbiakban: ARN) van szó, amelynek többek között az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („keretirányelv”) (HL L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 32. kötet, 3. o.) 3. cikke alapján az ágazat felügyelete a feladata.

7 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az Európai Bizottság által 2011. január 27-én küldött felszólítást és a 2011. szeptember 29-én küldött indoklással ellátott véleményt követően a dán kormány oly módon módosította jogszabályát, hogy 2012. április 1-jétől viseli a szóban forgó további kötelező szolgáltatás költségét. Mindazonáltal miután úgy vélte, hogy a korábbi jogszabály nem ellentétes az „egyetemes szolgáltatási” irányelvvvel, a dán kormány úgy ítélte meg, hogy e módosításnak nincs visszaható hatálya, és nem teszi lehetővé a szóban forgó biztonsági szolgáltatások nyújtása címén 2012. április 1-jét megelőzően felmerült költségek fedezését.

8. A hozzá benyújtott kereset keretében a kérdést előterjesztő bíróságot az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikke értelmében vett e további kötelező szolgáltatás finanszírozását szabályozó elvekről és szabályokról kérdezik. Mivel kétsége van e rendelkezés értelmezése felől, a Teleklagenævnet úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

- 1) Az [„egyetemes szolgáltatási” irányelv] és különösen annak 32. cikke megtiltja-e valamely tagállamnak olyan szabályok elfogadását, amelyek alapján egy vállalkozás nem részesülhet az [ezen] irányelv II. fejezetének hatálya alá nem tartozó, további kötelező szolgáltatás nyújtása nettó költségeinek a tagállam részéről történő egyedi megtérítésében, ha a vállalkozásnak [az említett] irányelv II. fejezete értelmében vett egyetemes szolgáltatási kötelezettségeihez tartozó egyéb szolgáltatásaiból származó nyeresége meghaladja a további kötelező szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó veszteséget?
- 2) Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv megtiltja-e valamely tagállamnak olyan szabályok elfogadását, amelyek alapján a vállalkozások csak akkor részesülhetnek az [ezen] irányelv II. fejezetének hatálya alá nem tartozó, további kötelező szolgáltatások nyújtása nettó költségeinek a tagállam részéről történő megtérítésében, ha a nettó költségek indokolatlan terhet jelentenek a szóban forgó vállalkozások számára?
- 3) A második kérdésre adandó nemleges válasz esetén dönthet-e úgy a tagállam, hogy az [„egyetemes szolgáltatási”] irányelv II. fejezetének hatálya alá nem tartozó, további kötelező szolgáltatás nyújtásához nem kapcsolódik indokolatlan teher, amennyiben a vállalkozás az egyetemes szolgáltatási kötelezettséghez tartozó valamennyi szolgáltatásnyújtásból, és különösen azon szolgáltatások nyújtásából, amelyeket a vállalkozás az egyetemes szolgáltatási kötelezettség hiányában is nyújtott volna, összességében nyereségre tett szert?
- 4) Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv megtiltja-e valamely tagállamnak olyan szabályok elfogadását, amelyek alapján a kijelölt vállalkozás által az [ezen] irányelv II. fejezete értelmében vett egyetemes szolgáltatási kötelezettsége keretében viselt nettó költségeit a kérdéses szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódó bevételek és kiadások összessége alapján kell számítani, és különösen azon bevételek és kiadások alapján, amelyek a vállalkozásnál az egyetemes szolgáltatási kötelezettség hiányában is megvalósultak volna?
- 5) Befolyásolja-e az 1–4. kérdésre adandó választ az, ha valamely további kötelező szolgáltatást az EUM-Szerződés II. melléklete értelmében vett tengerentúli országnak vagy területnek minősülő [(a továbbiakban: TOT-ok)] Grönlandon kell nyújtani, amennyiben a dán hatóságok egy Dániában letelepedett vállalkozást bíznak meg e szolgáltatás nyújtásával, és e vállalkozás nem végez egyéb tevékenységeket Grönlandon?
- 6) Az 1–5. kérdésre adandó válaszok szempontjából milyen jelentősége van az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének és EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló, 2011. december 20-i [2012/21/EU] bizottsági határozatnak^[8]?
- 7) Az 1–5. kérdésre adandó válaszok szempontjából milyen jelentősége van a többek között az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében, 3. cikkének (2) bekezdésében és (4), (18), (23) és (26) preambulumbekzdésében, valamint IV. mellékletének B. részében szereplő minimális piactorzulás elvének?

8) Amennyiben az „egyetemes szolgáltatási” irányelv rendelkezéseivel ellentétesek az 1., 2. és 4. kérdésben hivatkozott nemzeti szabályozások, e rendelkezések vagy korlátozások közvetlen hatállyal rendelkeznek-e?

9. Az általam vizsgált ügyben különösen komoly kétségem merült fel a kérdést előterjesztő szerv tagjai döntéshozatalának függetlenségét illetően, mivel a hatáskörrel rendelkező miniszter által kinevezett és visszahívott e tagok a visszahívásukat illetően a – munkajogban előírt garanciák kivételével - nem rendelkeznek többek között semmiféle különös biztosítékkal.

I – Az uniós jog

A – Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv

10. Az 1. cikk alapján az „egyetemes szolgáltatási” irányelv célja, hogy a hatékony verseny és választás révén az Unió egészében biztosítsa a jó minőségű, nyilvánosan elérhető szolgáltatások rendelkezésre állását, és szabályozza azokat az eseteket, amikor a végfelhasználók igényeit a piac nem elégíti ki megfelelően. E célból ezen irányelv megállapítja a végfelhasználók jogait, és ezekkel összhangban az elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások kötelezettségeit.

11. Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 3. cikke (2) bekezdésének megfelelően a tagállamoknak meg kell határozniuk azt megközelítést, amely – a tárgyilagosság, az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvét tiszteletben tartva – az egyetemes szolgáltatás teljesítésének biztosításához a leghatékonyabb és a legmegfelelőbb. A tagállamoknak – miközben védik a közérdeket – továbbá törekedniük kell a piac torzulásainak, különösen a szokásos kereskedelmi feltételektől eltérő árakon vagy feltételek mellett történő szolgáltatásnyújtásnak a minimalizálására.

12. Az egyetemes szolgáltatás területét az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 4–7. cikke határozza meg. Ez magában foglalja a nyilvános hírközlő hálózathoz történő helyhez kötött csatlakozást, valamint a végfelhasználók számára egy átfogó telefonos tudakozószolgálat és telefonkönyv rendelkezésre bocsátását. Az egyetemes szolgáltatás területe alá tartozik továbbá olyan nyilvános távbeszélő állomások rendelkezésre bocsátása, amelyek lehetővé teszik többek között a segélyhívások kezdeményezését, valamint ide tartoznak olyan különös intézkedések, amelyek biztosítják a fogyatékkal élő felhasználók e szolgáltatásokhoz való hozzáférését.

13. Az egyetemes szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó költségek finanszírozását az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 12–14. cikke szabályozza.

14. Az „egyetemes szolgáltatási” irányelvnek „Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek költségeinek számítása” című 12. cikke az (1) bekezdésében a következőket mondja ki:

„Amennyiben a nemzeti szabályozó hatóságok úgy ítélik meg, hogy az egyetemes szolgáltatás 3–10. cikkben meghatározott teljesítése az egyetemes szolgáltatások nyújtására kijelölt vállalkozásokra indokolatlan 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.”

15. Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv IV. mellékletének A. része leírja az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének számítási módját.

16. Ezen irányelv 13. cikkének (1) és (2) bekezdése megállapítja az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek finanszírozásának a szabályait. E rendelkezés a következőket mondja ki:

„(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.”

17. A tagállamok így állami forrásokból nyújthatnak kompenzációt a szolgáltatónak. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségeit ágazati forrás felállításán keresztül is megoszthatják a területükön elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó valamennyi üzemeltető között. E szabályokat az „egyetemes szolgáltatási” irányelv (21)–(23) preambulumbekkezdése, valamint IV. mellékletének B. része részletezi.

18. Végül ezen irányelvnek a „További kötelező szolgáltatások” című 32. cikke, amelynek a szövegét itt értelmezni kell, a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok határozhatnak úgy, hogy a II. fejezetben meghatározott egyetemes szolgáltatási kötelezettségek körébe tartozó szolgáltatásokon kívül további szolgáltatásokat tesznek nyilvánosan elérhetővé saját területükön, de ez esetben nem vezethetnek be egyes vállalkozásokat érintő kompenzációs mechanizmust.”

B – A 2002/77/EK irányelv

19. A 2002/77/EK irányelv⁹ „Egyetemes szolgáltatási kötelezettségek” című 6. cikkének (1) bekezdése a következőket határozza meg:

„Az [„egyetemes szolgáltatási”] irányelv szerinti minden olyan nemzeti rendszernek, amely az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek teljesítése nettó költségeinek megosztására szolgál, objektív, átlátható és megkülönböztetéstől mentes kritériumokon kell alapulnia, és összhangban kell lennie az arányosság és a lehető legkisebb piactorzulás alapelveivel. Különösen amennyiben az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek részben vagy teljes egészében az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó közvállalkozásokat terhelik, ezt a tényt az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségeihez való hozzájárulások kiszámításánál figyelembe kell venni.

II – A Bíróság hatáskörére vonatkozó elemzés

20. Az alapügy keretében a Bíróság hatásköre a kérdést előterjesztő szerv jellege miatt merül fel.

21. Előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a Teleklagenævnet bemutatja azokat az okokat, amelyek miatt úgy véli, hogy teljesíti az ahhoz megkövetelt valamennyi feltételt, hogy az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak” lehessen tekinteni, és hogy ezért előzetes döntéshozatalra kérdést terjeszthet a Bíróság elé.

22. Ezzel szemben a Bizottság az észrevételeiben kétségét fejezi ki e tekintetben. A Bíróság következképpen felhívta a dán kormányt, hogy pontosítsa a Teleklagenævnet tevékenységéről rendelkező és különösen annak függetlenségét biztosító, valamint a hatásköre kötelező jellegére vonatkozó szabályokat. A Bírósághoz benyújtott információkban a dán kormány azt állítja, hogy a Teleklagenævnet megfelel az ítélkezési gyakorlat által ahhoz állított kritériumok összességének, hogy „bíróságnak” lehessen minősíteni, és hogy a Bíróság ezért hatáskörrel rendelkezik az e szerv által hozza előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolására.

23. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a kérdést előterjesztő szerv minőségére vonatkozó kérdés kizárólag az uniós jog hatálya alá tartozik. Annak értékelésére, hogy e szerv az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” fogalmába tartozik-e, a Bíróság olyan elemek összességét veszi figyelembe, amelyek közé tartozik az, hogy a szerv jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, a szerv jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy független-e.¹⁰

24. Ennélfogva a Bíróság mind szervezeti, mind működési szempontok alapján értékeli e szerv minőségét, ügyelve arra, hogy abba a konkrét normatív összefüggésbe helyezkedjen, amelyben e szervet felkérték arra, hogy a Bírósághoz forduljon.¹¹ Más szóval a Bíróság *in concreto* vizsgálja a kérdést előterjesztő szerv által gyakorolt feladatok meghatározott jellegét. Így ugyanazon nemzeti szerv egyszerre „bíróságnak” és „közigazgatási hatóságnak” is minősíthető aszerint, hogy a konkrét esetben

9 — Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló, 2002. szeptember 16-i bizottsági irányelv (HL L 249., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 178. o.).

10 — Lásd többek között: Dorsch Consult ítélet (C-54/96, EU:C:1997:413, 23. pont); Syfait és társai ítélet (C-53/03, EU:C:2005:333, 29. pont); RTL Belgium ítélet (C-517/09, EU:C:2010:821, 36. pont) és Belov-ítélet (C-394/11, EU:C:2013:48, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), valamint egy legutóbbi alkalmazásban Merck Canada végzés (C-555/13, EU:C:2014:92, 16. pont).

11 — Lásd: Belov-ítélet (EU:C:2013:48, 40. és 41. pont).

igazságszolgáltatási feladatokat gyakorol-e vagy közigazgatási jellegű feladatokat lát-e el.¹² E tekintetben a Bíróság különös figyelmet szentel annak, hogy a kérdést előterjesztő szerv előtt van-e eljárás folyamatban, és hogy e szervet egy igazságszolgáltatási jellegű határozat meghozatalára irányuló eljárás keretében történő határozathozatalra kérték-e fel.¹³

25. Most bemutatom azokat az okokat, amelyek miatt úgy gondolom, hogy az alapügy keretében a Teleklagenævnet nem rendelkezik hatáskörrel ahhoz, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján a Bírósághoz előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtson be.

26. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból valóban kiderül, hogy teljesülnek a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kimondott arra vonatkozó feltételek, hogy a kérdést előterjesztő szerv jogszabály alapján jöjjön létre, állandó jelleggel működjön, az eljárása kontradiktórius jellegű legyen és a szerv jogszabályokat alkalmazzon.

27. A Teleklagenævnet ugyanis egy olyan vitarendezési állandó állami szerv, amelyet az elektronikus hírközlő hálózatokról és hírközlési szolgáltatásokról szóló, 2011. március 3-i 169. sz. törvény¹⁴ (lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester) 68. cikkének (1) bekezdésével állítottak fel. Nem vitatható tehát, hogy jogszabály alapján jött létre. Működésének módjait a Teleklagenævnet tevékenységéről szóló, 2011. április 21-i 383. sz. rendelet¹⁵ (bekendtgørelse nr. 383 om teleklagenævnets virksomhed) rögzítette.

28. Ezenkívül a távközlésről szóló törvény 70. cikkének (1) bekezdése alapján e szerv határozatait jogszabály, vagyis a távközlésről szóló törvény alkalmazásával hozza.

29. Egyebekben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a Teleklagenævnet előtti eljárás tisztán írásbeli, azonban e szerv ügyel arra, hogy a felek az észrevételeiket a kontradiktórius eljárás elvének megfelelően tehesék meg.

30. Ezzel szemben a hatáskörének kötelező jellege és az e szervet alkotó tagoknak a függetlensége bizonyos fenntartással kezelendő.

A – A Teleklagenævnet hatáskörének kötelező jellege

31. A Dorsch Consult-ítélet (EU:C:1997:413) alapjául szolgáló ügyben a Bíróság pontosította a kötelező hatáskör fogalmát. A Bíróság szerint e fogalom két dolgot jelent. Valamely hatáskör „kötelező” abban az esetben, ha először is a kérdést előterjesztő szerv nyújtja ténylegesen az egyetlen jogorvoslati lehetőséget és másodsor, ha e szerv kötelező erejű határozatokat hoz.¹⁶ Ebben az ügyben a Bíróságnak nem kellett világos és egyértelmű körülhatárolást adnia, amely lehetővé tette volna az egyik vagy másik értelmezési lehetőség melletti döntést.

32. A jelen ügyben a Bizottság kétségét fejezi ki a Teleklagenævnet hatáskörének kötelező jellegét illetően, mivel az e szerv előtti eljárásindítás nem az egyetlen jogorvoslati lehetőség, ugyanis az érintett szolgáltató szabadon dönthet úgy, hogy közvetlenül keresetet nyújt be a rendes bíróságokhoz.

12 — Lásd többek között: ANAS-végzés (C-192/98, EU:C:1999:589, 22. pont) és RAI-végzés (C-440/98, EU:C:1999:590, 13. pont) a Corte dei Conti (Olaszország) illetően.

13 — Lásd többek között: Belov-ítélet (EU:C:2013:48, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

14 — A továbbiakban: távközlésről szóló törvény.

15 — A továbbiakban: 383. sz. rendelet.

16 — A 28. és 29. pont.

33. Először is a rendelkezésekre álló információk alapján úgy tűnik, hogy a távközlésről szóló törvény két alternatív eljárást vezetett be, amelyek lehetővé teszik azon gazdasági szereplő számára, aki a TDC-hez hasonlóan jogainak sérelmét kifogásolja, hogy vitathassa a távközlési ágazat felügyeletével megbízott és a Vállalkozási és Növekedésügyi Minisztérium alá tartozó közigazgatási hatóság, vagyis az Erhvervsstyrelsen által hozott határozatot. A gazdasági szereplő ugyanis szabadon nyújthat be keresetet mind a (Kutatási, Innovációs és Felsőoktatási Minisztérium alá tartozó) Teleklagenævnethez, mind közvetlenül a rendes bíróságokhoz.¹⁷

34. A Belov-ítélet (EU:C:2013:48) alapjául szolgáló üggyel ellentétben úgy tűnik, hogy e két eljárás nem önálló. Amint ugyanis a dán kormány a Bíróság által feltett kérdésekre adott írásbeli válaszában pontosítja, sem a rendes bíróságok előtti eljárásindítás, sem maga a választottbíróság alkalmazása nem akadályozza annak, hogy a Teleklagenævnet megvizsgálja a keresetet.¹⁸ A dán kormány megjegyzi, hogy ebben az esetben az igazságszolgáltatásról szóló törvény (Retsplejeloven) 345. cikke értelmében a rendes bíróságnak a Teleklagenævnet határozatáig fel kell függesztenie a határozathozatalt.

35. Ezenkívül a dán kormány jelzi, hogy úgy tűnik, a gyakorlatban nincsenek olyan esetek, amelyekben az Erhvervsstyrelsen határozatait anélkül vitatnák közvetlenül a rendes bíróságok előtt, hogy azt megelőzően ne indítottak volna eljárást a Teleklagenævnet előtt.

36. Másodszor és abban az esetben, ha az érintett gazdasági szereplő keresetet nyújt be a Teleklagenævnet előtt, a távközlésről szóló törvény 71. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, hogy annak határozatai kötelezőek a felekre nézve, feltéve hogy azok nyolc héten belül nem indítanak keresetet a bíróságon.

37. Ugyanis a távközlésről szóló törvény 71. cikkének (1) bekezdése értelmében a Teleklagenævnet jogerősen dönt közigazgatási kérdésekben, mivel e határozatok nem vitathatók semmilyen más közigazgatási hatóság előtt.

38. Mindezen elemek összessége véleményem szerint nem ellentétes azzal, hogy a Teleklagenævnetnek a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében vett kötelező hatáskört ismerjünk el.

39. Más kérdés e szerv függetlenségének a problémája, amely szerintem a nehézséget okozza.

B – A Teleklagenævnet függetlensége

40. A Bizottság úgy véli, hogy a Teleklagenævnet függetlensége nincs kellően biztosítva. A Bizottság ugyanis megjegyzi, hogy e szerv a Kutatási, Innovációs és Felsőoktatási Minisztérium szervezeti struktúrájához tartozik, mivel a távközlésről szóló törvény 69. cikkének (2) bekezdése alapján ez utóbbi titkársági szolgáltatásokat biztosít a Teleklagenævnetnek. E megállapítást megkérdőjelezi a dán kormány.

41. Amint a Bíróság a Wilson-ítéletben¹⁹ emlékeztetett, a függetlenség fogalma az ítélelhozatali tevékenység elengedhetetlen része, és mindenekelőtt azt jelenti, hogy az érintett fórum ahhoz a hatósághoz képest, amely a fellebbezéssel megtámadott határozatot hozta, kívülállónak minősüljön.²⁰

42. Az ítélkezési gyakorlat szerint a függetlenség fogalma két szempontot foglal magában.

17 — E szabadságot nem ismerik el az Erhvervsstyrelsennek, amely a nemzeti ítélkezési gyakorlat alapján „a vele szemben hozott határozatokat csak rendkívüli körülmények között vitathatja a bíróságok előtt” (a dán kormány Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszában 21. pontja).

18 — A dán kormány a 383. rendelet 2. cikkének (6) bekezdésére utal.

19 — C-506/04, EU:C:2006:587

20 — A 49. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

43. Az első egy külső szempont. Ez azt feltételezi, hogy a kérdést előterjesztő szerv védve van az olyan külső beavatkozástól vagy nyomástól, amely veszélyeztetheti tagjai ítéletalkotásának függetlenségét az eléjük kerülő jogvitákat illetően.²¹ Ez azt jelenti, hogy egyes olyan garanciákat ismernek el a határozatokat hozóknak, mint az elmozdíthatatlanság.

44. A második, amelyet a Bíróság a kérdést előterjesztő szerv függetlenségével kapcsolatban vizsgál, egy belső szempont. Ez a pártatlanság fogalmát öleli fel, és egyenlő távolságtartást jelent a jogvitában részt vevő felektől, illetve e felek azon érdekeitől, amelyek a jogvita tárgyát képezik.²² E szempont megköveteli az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során a jogszabály szigorú alkalmazásán kívül semmilyen más érdek ne érvényesüljön.

45. A Bíróság szerint ezek a függetlenségi és pártatlansági garanciák szabályok meglétét igénylik, különösen ami a szerv összetételét, a kinevezést, a megbízatás időtartamát, valamint az elfoglaltsági okokat, a kizárási okokat és a tagok elmozdítását illeti. E szabályoknak lehetővé kell tenniük, hogy az e szerv illetékessége alá tartozó személyek minden jogos kétséget kizárjanak a szerv befolyásolhatatlanságát illetően a külső tényezőkkel szemben, valamint semlegességét az ütköző érdekek vonatkozásában. E tekintetben a Bíróság megállapítja, hogy a kérdést előterjesztő szerv függetlenségére vonatkozó feltétel csak akkor teljesül, ha e szerv tagjainak visszahívását kifejezett jogszabályi rendelkezések rögzítik.²³

46. Márpedig a jelen esetben e feltételek nem teljesülnek, és azt kell, hogy mondjam, a dán kormánynak a Bíróság által hozzá intézett és a tárgyaláson feltett kérdésekre adott válaszában előadott elemek egyike sem engedi elosztatni a Teleklagenævnet tagjai ítéletalkotásának a függetlenségével, valamint a külső tényeket illető befolyásolhatatlanságával kapcsolatos kétségemet.

47. A Teleklagenævnet összetételét a távközlésről szóló törvény 68. cikke szabályozza.

48. E rendelkezés (2) és (3) bekezdéséből kitűnik, hogy a Teleklagenævnet öt-hét tagból áll. A dán kormány a tárgyaláson megerősítette, hogy a Teleklagenævnet így állhat páros számú tagból, ami egyébként jelenleg is a helyzet, és hogy szavazategyenlőség esetén a 383. sz. rendelet 5. cikkének (3) bekezdése alapján e szerv elnöke döntő szavazattal rendelkezik.

49. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az ítélkezési gyakorlata értelmében az a tény, hogy az elnök döntő szavazattal rendelkezhet, kétszeresen is, mégpedig az elnök, valamint azon testület függetlenségének és pártatlanságának az alaposabb vizsgálatára ad okot, amelyhez az elnök tartozik.²⁴ Így a fent hivatkozott Grande Stevens és társai kontra Olaszország ügyben hozott nagytanácsi ítéletében az Emberi Jogok és Európai Bírósága e vizsgálat keretében figyelembe vette a szóban forgó szerv tagjai kinevezésének módját, a megbízatásuk időtartamát, a külső nyomással szembeni védelem fennállását, e tagok mind szubjektív, mind objektív pártatlanságát és a függetlenség fennállását.

21 — Lásd többek között: Wilson-ítélet (EU:C:2006:587, 50. és 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Pilato-végzés (C-109/07, EU:C:2008:274, 23. pont) és RTL Belgium-ítélet (EU:C:2010:821, 39. pont).

22 — Wilson-ítélet (EU:C:2006:587, 52. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), valamint az RTL Belgium-ítélet (EU:C:2010:821, 40. pont).

23 — Pilato-végzés (EU:C:2008:274, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 — Valamely bíróság függetlensége és pártatlansága értékelésének a kritériumait nagyrészt az Emberi Jogok Európai Bíróságának az ítélkezési gyakorlata dolgozta ki, és legutóbb a Grande Stevens és társai kontra Olaszország ügyben 2014. március 4-én hozott ítéletében (132. és azt követő §-ok) emlékeztetett erre. Lásd továbbá a Emberi Jogok Európai Bíróságának a Parti travailliste géorgien kontra Grúzia ügyben 2008. július 8-án hozott ítéletét, amelyben e bíróság a grúz választási bizottságokkal kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az a tény, hogy e bizottságok mindegyikében tizenöt tagból hét tagot, beleértve a – döntő szavazattal rendelkező – elnököt is, a grúz elnök és pártja nevez ki, megkérdőjelezheti a valamely jogvita eldöntésével megbízott szerv pártatlanságát és függetlenségét (106. §). E bíróság hangsúlyozta, hogy a választási bizottságok összetétele nem nyújt féket és biztosítékot az elnöki hatalommal szemben, és hogy e bizottságok nem rendelkeznek a megkövetelt függetlenséggel, azonban a hatalommal való visszaélés bizonyítékának hiánya miatt nem állapította meg az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény Párizsban, 1952. március 20-án aláírt 1. sz. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének megsértését (110. és 111. §).

50. E tekintetben az alkalmazandó jogszabályból kitűnik, hogy a Teleklagenævnet tagjait a vállalkozás- és növekedésügyi miniszter nevezi ki. A távközlésről szóló törvény 68. cikke (2) bekezdésének második mondata alapján ez utóbbi ügyel arra, hogy e szerv ne csak jogi területen, és különösen a versenyjog, a gazdasági jog és a kereskedelmi jog területén képesítéssel rendelkező, hanem a távközlés területén műszaki szaktudással is rendelkező személyekből álljon.²⁵ Mindazonáltal e törvény 68. cikkének (4) bekezdéséből kitűnik, hogy a Teleklagenævnet elnökének jogásznak kell lennie. Ugyanezen rendelkezés alapján a vállalkozás- és növekedésügyi miniszter a tagok közül kinevezhet egy jogászt alelnöknek, aki az elnököt helyettesítheti akadályoztatása vagy kizárása esetén.

51. A Teleklagenævnet tagjainak függetlenségével kapcsolatban a dán kormány a Bíróság által hozzá intézett kérdésekre adott írásbeli válaszában jelzi, hogy a távközlésről szóló törvény 69. cikkének (3) bekezdése alapján a Teleklagenævnet a működése során független egy adott ügy kezelésére és kimenetelére vonatkozó bármiféle utasítástól.

52. A dán kormány különösen az e szervet alkotó tagok visszahívásával kapcsolatban pontosítja továbbá, hogy a „Teleklagenævnet tagjainak visszahívását sem a távközlésről szóló törvény, sem a [383. sz.] rendelet nem szabályozza”. Mindamellett megjegyzi, hogy ez utóbbiakat négy éves időtartamra nevezik ki, és hogy azok „a közigazgatási jog és a munkajog általános szabályai alapján védelemben részesülnek az önkényes és visszaélésszerű visszahívással szemben”. A tárgyalás során a dán kormány ezenkívül jelezte, hogy a visszahívásra ugyanazon személy jogosult, mint aki a kinevezési jogkört gyakorolja, vagyis a vállalkozás- és növekedésügyi miniszter. A dán kormány mindamellett hangsúlyozta, hogy tudomása szerint nincs olyan eset, amelyben a Teleklagenævnet tagjait visszahívták volna.

53. Ezen elemek nem elegendők ahhoz, hogy meggyőzzenek arról, hogy a Teleklagenævnet tagjai függetlenségük és pártatlanságuk által nincsenek semmiféle külső nyomás alatt.

54. Ugyanis nem létezik olyan kifejezett jogszabályi rendelkezés, amely meghatározná azokat az eseteket, amelyekben a Teleklagenævnet tagjai visszahívhatók vagy kinevezésük érvénytelennek nyilvánítható. Egyébiránt a rendes bíróság tagjainak a védelmét szolgáló garanciák analógia útján nem alkalmazhatók rájuk.

55. Következésképpen a Teleklagenævnet tagjai, akiket egyébként ugyanazon hatóság nevez ki és hív vissza, az általános közigazgatási jogban és a munkajogban előírt garanciák kivételével nem rendelkeznek semmiféle különös garanciával a visszahívásukat illetően. Márpedig a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében véve szerintem ez nem elegendő, mivel visszahívásukat az általános rendelkezéseken túlmutató különös rendelkezéseknek kell előírniuk. Végül egyértelmű, hogy a négy évig tartó megbízatásuk nem tudja garantálni e tagok elmozdíthatatlanságát.

56. Úgy tűnik nekem, ezen elemek hiányoznak, és véleményem szerint ellentétesek azzal, hogy a Teleklagenævnet az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak” legyen minősíthető, mivel e körülmények összessége alapján e szerv inkább közigazgatási hatóságnak tűnik.

57. Elemzésem e szakaszában mindamellett pontosítani kell, hogy a távközlésről szóló törvény 71. cikkének (2) bekezdése alapján a Teleklagenævnet határozataival szemben nyolc héten belül rendes bíróság előtt jogorvoslattal lehet élni. E jogorvoslat fennállása tehát biztosítja az EUMSZ 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali mechanizmus hatékonyságát és az uniós jog, a jelen esetben pedig különösen az „egyetemes szolgáltatási” irányelv értelmezésének egységességét, amelyet az EUM-Szerződés említett rendelkezése biztosítani kíván. Ugyanis, hogy megismételjem az állandó

25 — Jacobs főtanácsnok Syfait és társai ítéletre (EU:C:2004:673) vonatkozó indítványának 33. pontjában úgy vélte, hogy a görög Versenytanács keretében a jogászoknak fenntartott helyek korlátozott száma nem teszi lehetővé a „bíróság” minősítés kizárását, amennyiben e szervnek olyan bonyolult műszaki területen kell határozatot hoznia, amely a jogi képesítés mellett gazdasági és műszaki szaktudást is megkövetel.

ítélkezési gyakorlat szövegét, az EUMSZ 267. cikk értelmében e nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatal végett a Bírósághoz fordulhatnak, vagy adott esetben kötelesek a Bírósághoz fordulni, amennyiben az uniós jog értelmezésére vagy érvényességére vonatkozó döntésre van szükség az ítéletük meghozatalához.²⁶

58. Következésképpen úgy vélem, hogy a Bíróságnak nincs hatásköre a Teleklagenævnet által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolására.

59. Így másodlagosan, és abban az esetben vizsgálom a Teleklagenævnet által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket, ha a Bíróságnak mégis el kellene ismernie annak hatáskörét.

III – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések másodlagos vizsgálata

60. A Teleklagenævnet által feltett kérdések összessége azon feltételek meghatározására irányul, amelyek mellett a tagállamnak az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikke alapján kompenzációt kell nyújtania a további kötelező szolgáltatást teljesítő vállalkozásnak.

61. Elemzésem céljából e kérdéseket a kérdést előterjesztő szerv által feltettől eltérő sorrendben vizsgálom meg.

62. Vizsgálatomat az ötödik kérdéssel kezdem, amely véleményem szerint azt az előzetes kérdést veti fel, hogy a szóban forgó szolgáltatás nyújtásának a helye befolyásolja-e azon válaszokat, amelyeket az elsőtől a negyedik kérdésre kell adni.

63. Ezt követően az elemzésemet az „egyetemes szolgáltatási” irányelv értelmezésére vonatkozó kérdések vizsgálatával folytatom.

64. Először is a további kötelező szolgáltatások nettó költsége számításának a módjára vonatkozó negyedik kérdéssel foglalkozom.

65. Másodszor elemzem a további kötelező szolgáltatások finanszírozásának a módjaira vonatkozó kérdéseket. Ennek keretében az első, a hatodik és a hetedik kérdést együtt vizsgálom, mivel azok mindegyike az e szolgáltatások teljesítéséért járó kompenzáció nyújtására és számítására alkalmazandó alapszabályra vonatkozik. Ez alkalmat ad az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikke közvetlen hatályára vonatkozó nyolcadik kérdés megválaszolására. Végül pedig a második és harmadik kérdést elemzem, amelyek inkább magát az e kompenzáció számításának a részleteit érintik.

A – A Grönland különös helyzetére vonatkozó ötödik kérdésről

66. Ötödik kérdésével a Teleklagenævnet azt kívánja megtudni, hogy az a tény, hogy a TDC a szóban forgó további kötelező szolgáltatást Grönlandon nyújtja, befolyásolja-e az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkének értelmezésére vonatkozó első, második, harmadik és negyedik kérdésre adandó választ.

67. A jelen ügy problematikáját tehát az okozza, hogy a biztonsági és tengeri segélyhívó szolgáltatást a TDC nemcsak az Unió tagállamának területén, hanem egy TOT-on is nyújtja. Következésképpen a kérdés az, hogy Grönland különleges helyzete azzal jár-e, hogy a Bíróság egyrészt az „egyetemes szolgáltatási” irányelv értelmezésével, másrészt az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazásával kapcsolatban attól eltérő megközelítést fogad el, mint amelyet akkor fogadna el, ha a szolgáltató e szolgáltatást kizárólag a tagállam területén nyújtaná.

26 — Lásd: Belov-ítélet (EU:C:2013:48, 52. pont).

68. Először is az a tény, hogy a TDC a szóban forgó szolgáltatást Grönlandon nyújtja, véleményem szerint nem befolyásolja az állami támogatásokra vonatkozó szabályok jelen ügyre való alkalmazhatóságát. A szóban forgó finanszírozás ugyanis a Dán Királyság forrásaiból származó állami finanszírozást jelent, amelyben egy nemzeti területen letelepedett dán vállalkozás részesül. E kérdés tehát nem okoz semmiféle nehézséget.

69. Más kérdés az „egyetemes szolgáltatási” irányelv alkalmazhatóságának a problémája. E kérdés jelentőségének a megítélése érdekében röviden ki kell térni Grönland uniós jogban fennálló különleges helyzetére és jogállására.

70. Az EUM-Szerződés II. mellékletében említett TOT-ok, amelyekhez Grönland is tartozik, olyan „területek”, amelyek történelmi vagy politikai okokból valamely tagállamhoz tartoznak. Nem alkotnak nemzetközi jogi személyiséggel felruházott szuverén államot. Ami Grönlandot illeti, az a Dán Királyság szerves részét képezi. Mindamellettt egy 1979. május 1-jén szerzett és a Grönland autonómiájáról szóló, a dán parlament által 2009. június 20-án elfogadott törvény által megerősített belső autonóm jogállással rendelkezik, amely tulajdonképpen „a Dán Királyságon belül egy különálló közösséget” jelent.

71. Amint a Bíróság az Antillean Rice Mills és társai kontra Bizottság ítéletben²⁷ jelezte, „bár a TOT-ok az [Unióval] fennálló különleges kapcsolatokkal rendelkező társult országokat és területeket jelentenek, nem képezik az [Unió] részét”²⁸. A szerződések és különösen az EUSZ 52. cikk és EUMSZ 355. cikk 2. pontja tehát e területeknek olyan különleges jogállást biztosít, amely a TOT-ok gazdasági és társadalmi fejlettségére irányuló, különös társulási szabályokon alapul. E szabályokat általánosan az EUM-Szerződés EUMSZ 198–EUMSZ 204. cikket magában foglaló negyedik része határozza meg, Grönlandot illetően pedig a Grönlandra vonatkozó különös szabályokról szóló, az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt (34.) jegyzőkönyv állapítja meg.

72. Sajnos e rendelkezések nem teszik lehetővé annak bizonyossággal való meghatározását, hogy a TOT-okra vonatkozó különös társulási szabályok olyan önálló és saját jogrendet alkotnak-e, amelyben csak az EUMSZ 198-EUMSZ 204. cikk és az ezek alapján elfogadott aktusok alkalmazandók rájuk, vagy hogy e szabályok olyan *lex specialis*nek minősülnek-e, amelyeket az EUM-Szerződés általános szabályai helyett szükség esetén alkalmaznak.

73. Az EUM-Szerződés negyedik részében szereplő rendelkezések ugyanis kétértelműen vannak megfogalmazva, és egyebekben az ítélkezési gyakorlat sem nyújt világos választ. E nehézségeket tökéletesen összefoglalta Cruz Villalón főtanácsnok a Prunus és Polonium ügyre vonatkozó indítványában.²⁹ Miután bemutatta a Bíróság két ítélkezési irányvonalát,³⁰ Cruz Villalón főtanácsnok megállapította, hogy „valamely TOT tagállamként vagy harmadik államként történő minősítésének kérdésére nem lehetséges kategorikus válaszokat adni, hanem az értékelést a konkrét ügyre tekintettel kell elvégezni a releváns jogi háttérnek megfelelően és az [EUM-Szerződés] negyedik részében meghatározott különleges társulási szabályok céljainak különös tiszteletben tartása mellett”³¹.

27 — C-390/95. P., EU:C:1999:66.

28 — A 36. pont.

29 — C-384/09, EU:C:2010:759, 23–40. pont.

30 — Lásd az indítvány 37–39. pontját. Cruz Villalón főtanácsnok egyrészt az Eman és Sevinger ítéletet (C-300/04, EU:C:2006:545) említi, amelyben a Bíróság megállapította, hogy valamely tagállam TOT-on lakóhellyel rendelkező állampolgára hivatkozhat az uniós polgárok számára az EUMSZ 18. és azt követő cikkeken elismert jogokra, kiterjesztve így a TOT-on lakóhellyel rendelkező személyekre azt, hogy az európai parlamenti választásokon aktív és passzív választójoggal rendelkezzenek (29. pont). Ebben az ügyben Cruz Villalón főtanácsnok azt mondja, hogy olyan helyzet áll fenn, amelyben az EUM-Szerződés az alkalmazhatóságának mértékét illetően valóban nem világosan fejezi ki magát. Másrészt a van der Kooy-ítéletre (C-181/97, EU:C:1999:32) utal, amelyben a Bíróság ezzel szemben megállapította, hogy a TOT-okat harmadik országokkal megegyező elbánásban kell részesíteni (34–39. pont). Utalni kell továbbá az 1/78 (EU:C:1979:224) és 1/94 (EU:C:1994:384) véleményre, amelyben a Bíróság megállapította, hogy a TOT-ok az uniós jog alkalmazási területén kívül állnak, következésképpen az Unió szempontjából harmadik országokéval megegyező helyzetben vannak (61., illetve 62. pont, valamint 17. pont).

31 — Az indítvány 39. pontja.

74. Ezen elemzéssel magam is egyetértek. Nekem ugyanis úgy tűnik, hogy az EUM-Szerződés és az abból származtatott másodlagos jog rendelkezéseinek alkalmazandóknak kell lenniük a TOT-okra, feltéve hogy e rendelkezéseket nem írják felül az EUMSZ 198-EUMSZ 204. cikkben előírt különös szabályok, vagy hogy e rendelkezések nem veszélyeztetik a társulási szabályok keretében kitűzött célokat.

75. Márpedig az alapügyben egyértelmű, hogy a további kötelező szolgáltatásnak az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkében rögzített feltételek melletti nyújtása a Grönlanddal kötött társulási szabályok célkitűzéseit támogatja, mivel az az EUMSZ 198. cikkben és az EUMSZ 199. cikkben előírt céloknak megfelelően hozzájárul e terület gazdasági és társadalmi fejlődéséhez, és előnyben részesíti lakóinak érdekeit. Egyébiránt az EUMSZ 198-EUMSZ 203. cikk keretében vagy a Grönlandra vonatkozó különös szabályokról szóló, az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt (34.) jegyzőkönyv keretében előírt semmiféle különös rendelkezéssel sem ellentétes az ilyen alkalmazhatóság.

76. Következésképpen azon a véleményen vagyok, hogy olyan helyzetben, mint amelyről az alapügyben szó van, az a tény, hogy az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkében említett további kötelező szolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozás e szolgáltatást nemcsak a tagállam területén, hanem egy TOT-on is nyújtja, nem befolyásolja sem ezen irányelv rendelkezéseinek az értelmezését, sem az állami támogatásra vonatkozó szabályok alkalmazását.

B – Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének a számítási módjára vonatkozó negyedik kérdéstről

77. Negyedik kérdésével a Teleklagenævnet azt kívánja megtudni a Bíróságtól, hogy az „egyetemes szolgáltatási” irányelvvel ellentétes-e az, hogy valamely tagállam az egyetemes szolgáltatást nyújtó vállalkozás által viselt nettó költség számításának céljából figyelembe veszi a kérdéses szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó bevételek és kiadások összességét, és különösen azon bevételeket és kiadásokat, amelyek a vállalkozásnál e kötelezettségek hiányában is megvalósultak volna.

78. E kérdést megválaszolja maga az „egyetemes szolgáltatási” irányelv szövege.

79. Amint ezen irányelv (4) preambulumbekzdése kimondja, az egyetemes szolgáltatás biztosítása során bizonyos szolgáltatásokat egyes végfelhasználók részére a szokásos piaci feltételekből eredőtől eltérő áron nyújthatnak. Ezért az uniós jogalkotó előírta, amint az említett irányelv (18) preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy a tagállamoknak adott esetben mechanizmusokat kell kialakítaniuk az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének finanszírozására olyan esetekben, amelyekben kimutatható, hogy e kötelezettségeket csak veszteségesen, vagy olyan nettó költség mellett lehet teljesíteni, amely a szokásos kereskedelmi feltételektől eltér.

80. Így az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 12. cikke (1) bekezdésének első albekezdése alapján a nemzeti szabályozó hatóságoknak ki kell számítaniuk az egyetemes szolgáltatás nyújtásának nettó költségét, amennyiben úgy ítélik meg, hogy az a szolgáltatóra indokolatlan terhet róhat.

81. Az uniós jogalkotó az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 12. cikke (1) bekezdése második albekezdésének a) pontjában részletezte az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének számításának a módjait, és ezeket ezen irányelv (19) preambulumbekzdésében és IV. mellékletének A. részében pontosította.

82. Mindenekelőtt az említett irányelv 12. cikke (1) bekezdése második albekezdésének a) pontjából kitűnik, hogy a tagállamoknak az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költségét a szolgáltatást nyújtó vállalkozásnál jelentkező bármilyen piaci előny figyelembevételével kell kiszámítaniuk.

83. Ezt követően az „egyetemes szolgáltatási” irányelv IV. mellékletének A. részéből kitűnik, hogy a nettó költség megfelel a vállalkozás számára egyetemes szolgáltatás teljesítése mellett és egyetemes szolgáltatás teljesítése nélkül felmerülő nettó költségek közötti különbözetnek. Az uniós jogalkotó hozzáteszi, hogy a tagállamoknak tehát kellő figyelmet kell fordítaniuk az olyan költségek helyes felmérésére, amelyeket a vállalkozás elkerült volna, ha választhatta volna azt, hogy nem teljesít egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket.

84. Az uniós jogalkotó végül pontosítja, hogy a nettó költség számítása során nemcsak a kiadásokat és bevételeket kell figyelembe venni, hanem az egyetemes szolgáltatás nyújtásából eredő nem anyagi hasznot is.³²

85. Hozzá kell továbbá tenni, hogy 2012/21 határozatának (17) preambulumbekzdésében a Bizottság megjegyezte, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (a továbbiakban: ÁGÉSZ) nyújtásával megbízott vállalkozásnak juttatott ellentételezéssel kapcsolatban a figyelembe veendő nettó költséget az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásakor felmerült költség és az e szolgáltatásból származó bevétel, illetve vagylagosan a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével történő működés nettó költsége és a közszolgáltatási kötelezettség nélküli működés nettó költsége vagy haszna közötti különbségként kell kiszámítani.

86. Ezen elemeket látva következőképpen úgy vélem, hogy az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 12. cikke (1) bekezdése második albekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely alapján a tagállam az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének a számítása céljából figyelembe veszi az e szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó bevételek és kiadások összességét, és különösen azon bevételeket és kiadásokat, amelyek a vállalkozásnál e kötelezettségek hiányában is megvalósultak volna.

C – A további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozásnak juttatott kompenzációra alkalmazandó szabályokra és elvekre vonatkozó első, hatodik és hetedik kérdéstről

87. Az első, hatodik és hetedik kérdéssel a további kötelező szolgáltatások tagállam általi finanszírozására vonatkozó szabályok és elvek pontosítására kéri fel a Bíróságot.

88. Első kérdésével a Teleklagenævnet lényegében azt szeretné megtudni a Bíróságtól, hogy az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkével ellentétes-e az, hogy valamely tagállam azért tagadja meg a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozástól a kompenzációt, mert e szolgáltatás költségét fedezi az e vállalkozásnak az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei keretében szerzett nyeresége.

89. Hatodik kérdésével a Teleklagenævnet azt kívánja megtudni, hogy e rendelkezés értelmezését befolyásolja-e a nemcsak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében és az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében, hanem a 2012/21 határozatban is megállapított, állami támogatásokra vonatkozó szabályok. E határozat kimondja azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely tagállam mentesül azon követelmény alól, hogy Bizottságnak előzetesen bejelentse az ÁGÉSZ-ért ellentételezés formájában nyújtott állami támogatást, amennyiben ezen ellentételezés az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésével összeegyeztethetőnek tekinthető.

90. Hasonlóképpen, hetedik kérdésével a Teleklagenævnet azt kívánja megtudni, hogy az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkének értelmezését befolyásolja-e a legkisebb piactorzulás elve, amelyre az uniós jogalkotó ezen irányelv keretében támaszkodik.³³

32 — E hasznok például a szokásos piaci feltételek mellett működő vállalkozáshoz képest a szolgáltató hálózatának a kiterjesztéséből vagy az egyetemes szolgáltatást nyújtó vállalkozás helyzetéhez kapcsolódó arculatból adódó műszaki és kereskedelmi előnynek felelnek meg.

33 — Az uniós jogalkotó az „egyetemes szolgáltatási” irányelv (23) preambulumbekzdésében meghatározza a minimális piactorzulás elvét. Ezen elv tiszteletben tartása szerinte megköveteli, hogy a hozzájárulásokat oly módon szedjék be – például a hozzájárulások lehető legszélesebb körre történő kiterjesztésével –, hogy az a lehetséges minimumra csökkentse a végfelhasználókra háruló pénzügyi teher hatását.

91. E három kérdést együttesen vizsgálom annyiban, amennyiben a Teleklagenævnet által a hatodik és hetedik kérdésében említett szabályok és elvek nem befolyásolják, hanem szabályozzák az „egyetemes szolgáltatási” irányelvből eredő kötelezettségek teljesítését, és különösen az egyetemes szolgáltatás és a további kötelező szolgáltatások finanszírozása céljából felállítandó kompenzációs mechanizmusokat.

92. Az általam itt bemutatott okokból úgy vélem, hogy valamely tagállam az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikke alapján nem tagadhatja meg a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozástól a kompenzációt, ha e szolgáltatás költségét fedezi az e vállalkozásnak az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei címén szerzett nyeresége.

93. A Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy az „egyetemes szolgáltatási” irányelvben előírt, egyrészt az egyetemes szolgáltatásra, másrészt pedig a további kötelező szolgáltatásokra vonatkozó kompenzációs szabályok függetlenek egymástól, és hogy az e szolgáltatások mindegyike kapcsán felmerülő nettó költségeknek oly módon kell elkülönített számviteli nyilvántartásban szerepelniük, hogy garantálják azt, hogy az egyetemes szolgáltatás keretében megvalósuló bevételek összességét nem veszik figyelembe a további kötelező szolgáltatás nettó költségének a számításakor, és attól nem függ az ez utóbbi szolgáltatás teljesítése címén járó kompenzáció nyújtása.

94. Igaz, hogy az elkülönített számviteli nyilvántartás kötelezettségét kifejezetten nem írják elő a további kötelező szolgáltatások finanszírozásának a keretében. Mindazonáltal e követelmény az uniós jogalkotó által az „egyetemes szolgáltatási” irányelv keretében megállapított elvekből és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazhatóságából következik.

95. Először is az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkében megállapított szabályok azt foglalják magukban, hogy a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozást kompenzációban kell részesíteni. Az uniós jogalkotó valóban nem határozza meg részletesen az e kompenzációra alkalmazandó elveket. Csupán megtiltja a tagállamoknak azt, hogy e szolgáltatás költségét az elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó, a nemzeti piacon működő üzemeltetőkkel éreztessék.³⁴ Az uniós jogalkotó így annak biztosítására törekszik, hogy a piaci szereplők által nyújtott hozzájárulások közvetlenül az egyetemes szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódjanak, és ne terjedjenek ki kapcsolódó vagy kiegészítő tevékenységekre. E jogalkotó célja a piac legkisebb torzulásának annak elkerülésén keresztül történő garantálása, hogy egy ágazati forrás felállításával aránytalan pénzügyi terhet rójanak az ágazat gazdasági szereplőire és különösen a piacra újként belépőkre.³⁵ Az ágazat egyetlen vállalkozása, beleértve a szolgáltatásnyújtó vállalkozást, sem kötelezhető tehát arra, hogy hozzájáruljon valamely további kötelező szolgáltatás finanszírozásához.

96. Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkének szövege tehát azt jelenti, hogy egy további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozás nem kötelezhető arra, hogy viselje e szolgáltatás nyújtásának költségét, és a tagállamtól e költség megtérítésében részesülhet.

97. Az említett rendelkezés szövege e tekintetben kielégítően pontos és feltétlen ahhoz, hogy véleményem szerint közvetlen hatályt lehessen neki tulajdonítani.

98. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy a tagállam nem fogadhat el olyan nemzeti szabályozást, amely végeredményben arra irányul, hogy a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozást megfossza a kompenzációtól.

34 — Lásd e tekintetben az „egyetemes szolgáltatási” irányelv (21) preambulumbekzdését, amelyben az uniós jogalkotó kimondja, hogy „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*” (kiemelés tőlem). Lásd továbbá ezen irányelv (25) preambulumbekzdését, amely hozzáteszi, hogy bár egyes tagállamok az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek körén kívül továbbra is szabadon vezethetnek be különleges intézkedéseket, azokat az uniós jognak megfelelően, de nem a piaci szereplők hozzájárulásai révén finanszírozhatják.

35 — Lásd az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszerére vonatkozó, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának szóló bizottsági közlemény 2.5 pontját (COM(2011)900 végleges).

99. Másodszor az egyetemes szolgáltatás finanszírozására vonatkozó szabályok az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó és a szolgáltatások más típusait – amelyek között szerepelnek a további kötelező szolgáltatások – érintő tevékenységek elkülönített számviteli nyilvántartását írják elő. Így a kompenzáció számítása céljából a tagállamok kizárólag az egyetemes szolgáltató által e szolgáltatásnyújtásának keretében szerzett bevételeket vehetik figyelembe.³⁶

100. Az elkülönített számviteli nyilvántartás követelménye a 2002/21 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szerepel. E rendelkezésnek megfelelően a vállalkozásoknak olyan elkülönített számviteli nyilvántartást kell vezetniük, amely lehetővé teszi az elektronikus hírközlő hálózatok szolgáltatásával, illetve elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásával összefüggő tevékenységeikhez kapcsolódó minden költségelem és bevételi elem azonosítását, amennyiben e vállalkozások többek között ugyanabban a tagállamban más ágazatokban szolgáltatások nyújtására különleges vagy kizárólagos joggal rendelkeznek.

101. E követelményt megismétli az „egyetemes szolgáltatási” irányelv az egyetemes szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban.

102. Ugyanis az uniós jogalkotó által az ezen irányelv (3), (18), (22)–(25) preambulumbekzdésével és IV. mellékletével összefüggésben értelmezett (12)–(14) preambulumbekzdésében említett elvek tiszteletben tartása azt jelenti, hogy a kompenzációs rendszernek közvetlen kapcsolatban kell lennie az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségével, amit a Bíróság egyébiránt megerősített az ítélezési gyakorlatában.³⁷ Így az egyetemes szolgáltatási irányelv (3) és (18) preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy a tagállamoknak kompenzációban kell részesíteniük a kijelölt vállalkozásokat az egyetemes szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban „felmerülő konkrét” nettó költség tekintetében. Ezen elvek tiszteletben tartása a nemzeti szabályozó hatóságoktól megköveteli, hogy megkülönböztessék egyrészt az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó nettó költséget és másrészt az ezen irányelv II. fejezete alá nem tartozó szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó költségeket, legyen szó akár további kötelező szolgáltatásokról, akár piaci szolgáltatásokról. E tekintetben az uniós jogalkotó egyébiránt a szolgáltatás jellegétől függő különböző finanszírozási módokat írt elő, így az említett irányelv 32. cikkének végrehajtása keretében kifejezetten kizárta az ágazati finanszírozást.³⁸

103. Az elkülönített számviteli nyilvántartás követelménye nemcsak a finanszírozási eljárás átláthatóságához járul hozzá,³⁹ hanem lehetővé teszi annak a biztosítását is, hogy az egyetemes szolgáltatás finanszírozása a verseny szempontjából semleges eszközzel történjen.⁴⁰

104. Ilyen követelmény az „egyetemes szolgáltatási” irányelv (18) preambulumbekzdése alapján azt is biztosítja, hogy az egyetemes szolgáltatás és további kötelező szolgáltatások finanszírozása tiszteletben tartsa az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat.⁴¹

36 — Lásd e tekintetben az egyetemes szolgáltatási irányelv (19) preambulumbekzdését, amely a következőképpen rendelkezik: „[a]z egyetemes szolgáltatás nettó költségének kiszámításakor figyelembe kell venni az egyetemes szolgáltatás nyújtásából fakadó költségeket és bevételeket, valamint a nem tárgyi hasznot is” (kiemelés tőlem).

37 — Bizottság kontra Belgium ítélet (C-222/08, EU:C:2010:583, 49–52. pont).

38 — Ugyanis az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek finanszírozásának keretében a tagállamok többsége ágazati finanszírozás mellett foglalt állást. 2011-ben csak a Cseh Köztársaság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság fogadott el rendelkezéseket annak érdekében, hogy e költségeket kizárólag állami finanszírozásból fedezzék, míg a Máltai Köztársaság és a Portugál Köztársaság állami és magán forrásból történő vegyes finanszírozást írt elő (lásd e tekintetben az elektronikus hírközlés területén nyújtott egyetemes szolgáltatás: jelentés a nyilvános konzultáció eredményéről és a 2002/22/EK irányelv 15. cikke szerinti harmadik időszakos felülvizsgálatra vonatkozó, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának szóló bizottsági közleményt (COM(2011) 795 végleges, 13. o.).

39 — Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv (19) preambulumbekzdése úgy rendelkezik, hogy „minden nettó [költséget] átlátható eljárások szerint kell kiszámítani” (kiemelés tőlem).

40 — Lásd az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 1. cikkének (1) bekezdését és (3) cikkének (2) bekezdését, valamint a Bizottság kontra Franciaország ítéletet (C-220/07, EU:C:2008:354, 29. pont).

41 — Lásd továbbá az „egyetemes szolgáltatási” irányelv (3) preambulumbekzdését, valamint a 2002/77 irányelv 6. cikkét. Lásd ezenkívül: Bizottság kontra Franciaország ítélet (EU:C:2008:354, 30. pont).

105. Az elkülönített számvitel ugyanis olyan követelmény, amely az általános gazdasági érdekű szolgáltatásnyújtás címén járó kompenzáció tagállamok általi nyújtását érinti.

106. Valamely további kötelező szolgáltatás nyújtása az egyetemes szolgáltatáshoz hasonlóan nyilvánvalóan az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése értelmében vett általános gazdasági érdekű szolgáltatás alá tartozik. Bár a további kötelező szolgáltatásokat nem lehet az „egyetemes szolgáltatási” irányelv értelmében vett „egyetemes szolgáltatásnak” minősíteni, jellegüket és rendeltetésüket tekintve ugyanazon céloknak felel meg, mint amelyeknek az egyetemes szolgáltatás is, és ugyanolyan feltételek mellett nyújtják őket, mint az egyetemes szolgáltatásokat.⁴² Így valamely további kötelező szolgáltatás nyújtása a leggyakrabban olyan áron történik, amely eltér a szokásos kereskedelmi feltételekben rögzített ártól.

107. Márpedig a tagállamok által az általános gazdasági érdekű szolgáltatásért nyújtott kompenzáció az uniós jogalkotó által az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikkben rögzített szabályok tiszteletben tartásától függ. Annak elkerülése érdekében, hogy e kompenzációk ne minősüljenek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésével összeegyeztethetetlen „állami támogatásoknak”, az állami beavatkozásnak tehát négy olyan együttes feltételnek kell megfelelnie, amelyeket a Bíróság az Altmark Trans és Regierungspräsident Magdeburg ítéletében⁴³ fektetett le. E feltételek a következők:

- egyrészt a kedvezményezett vállalkozást ténylegesen közszolgáltatási kötelezettségnek kell terhelnie, és e kötelezettségnek egyértelműen meghatározottnak kell lennie;
- másrészt az ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket tárgyilagos és átlátható módon előzetesen kell megállapítani annak elkerülése érdekében, hogy az ellentételezés olyan gazdasági előnyt tartalmazzon, amely alkalmas a kedvezményezett vállalkozás előnyben részesítésére a versenytárs vállalkozásokkal szemben;
- harmadszor az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek biztosításához szükséges költség egy része vagy egésze fedezéséhez szükséges összeget, figyelembe véve a kapcsolódó elismervényeket és az ésszerű nyereséget és
- negyedszer, amikor a vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történik, az ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyet egy átlagos, jól vezetett és a szükséges eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerülnének.

108. Amennyiben e kritériumoknak nem tesznek eleget, és amennyiben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének általános alkalmazási feltételei teljesülnek, a tagállam által az általános gazdasági érdekű szolgáltatást teljesítő vállalkozásnak nyújtott kompenzáció tehát állami támogatásnak minősül, és az EUMSZ 106., EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikk rendelkezései alá tartozik.

109. A Bizottság e feltételek mindegyikét tisztázta az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról szóló közleményében.⁴⁴ Márpedig az ellentételezés nyújtását és számítását szabályozó elvekkel kapcsolatban a Bizottság e közlemény 56. pontjában pontosította, hogy „[e]bben az összefüggésben csak az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásához közvetlenül kapcsolódó költségek vehetők figyelembe”⁴⁵.

42 — Ha megnézzük az Erhvervsstyrelsen internetes oldalát, ezzel kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy a szóban forgó szolgáltatások nyújtása az egyetemes szolgáltatás alá tartozó kötelezettségek részét képezi.

43 — C-280/00, EU:C:2003:415, 88–94. pont.

44 — HL 2012. C 8., 4. o.

45 — Kiemelés tőlem.

110. A Bizottság a 2012/21 határozata 5. cikkének (3) bekezdésében azt is megállapította, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás teljesítésével megbízott vállalkozásnak nyújtott bármely ellentételezés a költségelszámolás elvén alapszik, amely lehetővé teszi a szóban forgó szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó minden egyes költség meghatározását.

111. Megjegyzem, hogy az elkülönített elszámolás e követelménye már szerepel a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló, 2006. november 16-i 2006/111/EK bizottsági irányelv⁴⁶ **keretében. A 2006/111 irányelv 4. cikke alapján az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával megbízott valamennyi vállalkozásnak, amely a közszolgáltatással kapcsolatban e szolgáltatásért ellentételezésben részesül, és amely más tevékenységeket gyakorol, el kell különítenie az elszámolásokat, hogy valamennyi terméket és az érintett különböző tevékenységek valamennyi terhét figyelembe lehessen venni.**

112. A jelen esetben olyan ügyben, mint amelyről az alapügyben szó van, az ilyen kötelezettség tiszteletben tartása lehetővé teszi többek között annak biztosítását, hogy az egyszerre egyetemes szolgáltatást és további kötelező szolgáltatást is nyújtó vállalkozást ne érje hátrány. Ugyanis ezen elkülönített elszámolás lehetővé teszi annak elkerülését, hogy kétszer vegyék figyelembe a vállalkozásnál az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei címén keletkezett nyereséget egyrészt az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költsége számításának, következésképpen pedig az ezen a címen kapott kompenzáció céljából, és másrészt a további kötelező szolgáltatás nettó költségének a számítása, következésképpen pedig a további kötelező szolgáltatásért juttatott kompenzáció nyújtása céljából. Egy ilyen gyakorlat szükségszerűen hátrányban részesítené a szolgáltatót, mivel végeredményben neki kellene viselnie a további kötelező szolgáltatás költségét, ami ellentétes magával az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkének szövegével.

113. Amint a későbbi fejtegetésekben látni fogjuk, ez mindazonáltal nem zárja ki azt, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek keretében keletkezett nyereséget figyelembe lehessen venni egy későbbi szakaszban, mégpedig a szolgáltatót sújtó teher túlzott vagy indokolatlan jellegének az értékelése során.

114. Ezen elemek összességét figyelembe véve tehát azon a véleményen vagyok, hogy az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a tagállamnak, hogy azzal az indokkal utasítsa el a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozás kompenzációra irányuló kérelmét, hogy e szolgáltatás költségét fedezi az e vállalkozásnak az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei címén szerzett nyeresége.

115. Az e kérdésre általam javasolt választ figyelembe véve most meg kell vizsgálni a Teleklagenævnet által feltett nyolcadik kérdést.

D – Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkének közvetlen hatályáról

116. Nyolcadik kérdésével a Teleklagenævnet azt kívánja megtudni, hogy az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkének közvetlen hatálya van-e.

117. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben valamely tagállam határidőn belül elmulasztja átültetni az irányelvet, vagy ha azt nem megfelelően ülteti át, a magánszemélyek hivatkozhatnak ezen állammal szemben ezen irányelv azon rendelkezéseire, amelyek a tartalmuk alapján feltétlenek és kellően pontosak.⁴⁷

46 — HL L 318., 17. o.

47 — Lásd ebben az értelemben: El Dridi-ítélet (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 46. pont).

118. A jelen ügyben az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikke valóban nem határozza meg azokat a számítási szabályokat, amelyeket valamely tagállamnak el kell fogadnia a további kötelező szolgáltatást végző vállalkozásnak járó kompenzáció nyújtása céljából. E tekintetben és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok tiszteletben tartása mellett következésképpen a tagállamok mozgásterrel rendelkeznek.

119. Mindamellett az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikke a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozás számára jogosultságot teremt ahhoz, hogy az e szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó költségek után kompenzációban részesüljön. Az ágazati finanszírozást kizárva az uniós jogalkotó megtiltja a tagállamoknak, hogy az említett szolgáltatás költségét az ágazatbeli vállalkozások – köztük a szolgáltató – viseljék, és állami kompenzációt ír elő. E rendelkezés szövege véleményem szerint kellően pontos és feltétlen ahhoz, hogy e tekintetben közvetlen hatályt tulajdonítsunk neki.

120. Ilyen körülmények között valamely tagállam nem fogadhatja el a további kötelező szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó költségek olyan számítási módját, amely ahhoz vezet, hogy megfossza az e szolgáltatást nyújtó vállalkozást azon jogától, hogy kompenzációban részesüljön.

121. E megállapításokat figyelembe véve az a véleményem, hogy az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikke – mint amely a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozás számára jogosultságot teremt ahhoz, hogy az e szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó költségek után kompenzációban részesüljön – közvetlen hatállyal rendelkezik.

E – A kompenzációra jogosultságot teremtő indokolatlan teher fennállására vonatkozó második és harmadik kérdésről

122. Az általam utolsóként vizsgált két kérdéssel a Bíróságot azon feltételek pontosítására kéri, amelyek mellett a tagállamok a kompenzáció nyújtása céljából figyelembe vehetik a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozást sújtó indokolatlan teher fennállását.

123. Második kérdésével a Teleklagenævnet mindenekelőtt azt kérdezi a Bíróságtól, hogy az „egyetemes szolgáltatási” irányelvvvel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely az ilyen kompenzáció nyújtását a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozást sújtó indokolatlan teher fennállásától teszi függővé.

124. Amennyiben ezen irányelvvvel nem lenne ellentétes az ilyen nemzeti szabályozás, harmadik kérdésével azt kívánja megtudni, hogy e teher indokolatlan jellegének az értékelése céljából a tagállam figyelembe veheti-e azon nyereséget, amelyre a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozás az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei keretében tesz szert.

125. Véleményem szerint nincs akadálya az ilyen nemzeti szabályozásnak.

126. Ugyanis sem az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkéből, sem annak más rendelkezéséből nem tűnik ki, hogy az uniós jogalkotó maga kívánta volna rögzíteni azokat a feltételeket, amelyek mellett a nemzeti szabályozó hatóságoknak a további kötelező szolgáltatás nyújtásának nettó költségét számítaniuk kell, és azokat a feltételeket, amelyek e hatóságokat annak megállapítására készítetik, hogy az említett szolgáltatásnyújtás indokolatlan terhet jelenthet a szolgáltató számára.

127. Ilyen körülmények között és különös szabályozás hiányában véleményem szerint a tagállamok szabadon rögzíthetik azokat a feltételeket, amelyek mellett a további kötelező szolgáltatás költségét számítani kell, és az abból az adott szolgáltatót sújtó terhet, mindazonáltal azon feltétellel, hogy tiszteletben tartják az állami támogatásokra vonatkozó olyan szabályokat, mint amelyek a Bíróság által az Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg ítéletében (EU:C:2003:415) kimondott feltételekből adódnak, és tiszteletben tartják különösen azokat az elveket, amelyek a közszolgáltatás utáni kompenzáció tagállamok általi nyújtását szabályozzák.

128. Ez utóbbiak következképpen szabadon vizsgálhatják azt, hogy a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozást valóban indokolatlan teher sújt-e, azt megelőzően, hogy az e vállalkozás által viselt költségek okán kompenzációs mechanizmust vezetne be.

129. Az uniós jogalkotó ezt a rendszert állapította meg az egyetemes szolgáltatás finanszírozásának a keretében az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 12. és 13. cikkében.

130. Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv (21) preambulumbekzdéséből ugyanis kitűnik, hogy az uniós jogalkotó az egyetemes szolgáltatás nyújtásából adódó nettó költségek finanszírozási mechanizmusát a vállalkozást sújtó túlzott mértékű teher fennállásához kívánta kapcsolni.

131. A kompenzáció nyújtása céljából a tagállamoknak tehát azt a nettó költséget kell számítaniuk, amelyet e szolgáltatás nyújtása minden egyes érintett vállalkozás esetében jelent, mégpedig az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 12. cikkében említett, és ezen irányelv (19) preambulumbekzdésében, valamint IV. mellékletének A. részében pontosított számítási mód alapján.⁴⁸ Amint e nettó költséget meghatározták, a tagállamok értékelhetik, hogy az egyetemes szolgáltatást nyújtó vállalkozást valóban indokolatlan vagy túlzott mértékű teher sújtja-e, és akkor e vállalkozás kérelmére dönhetnek úgy, hogy az említett költség miatt kompenzációs módokat fogadnak el.

132. Amint ugyanis a Bíróság megjegyezte, az egyetemes szolgáltatás nettó költsége nem szükségszerűen jelent túlzott költséget valamennyi érintett vállalkozás esetében, és az egyetemes szolgáltatás nyújtásának nettó költsége nem ad automatikusan jogosultságot a kompenzációra.⁴⁹

133. A Bíróság az ítélezési gyakorlatában meghatározta a túlzott mértékű vagy indokolatlan költség fogalmát. Olyan teherről van szó, amely valamennyi érintett vállalkozás esetében azok tűrőképességére tekintettel túlzott jelleget mutat, figyelembe véve valamennyi sajátosságukat, különösen felszereltségük szintjét, gazdasági és pénzügyi helyzetüket, valamint piaci részesedésüket.⁵⁰

134. Ha valamely egyetemes szolgáltatási kötelezettség túlzott mértékű terhet jelent valamely vállalkozás számára, akkor a tagállamot felhatalmazzák arra, hogy ezt egy költségfedezési vagy kompenzációs mechanizmuson keresztül kompenzálja. Mivel e kompenzáció pénzáttalást foglal magában, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az ilyen áttalás tárgyilagos és átlátható legyen, az állami támogatásokra vonatkozó szabályok tiszteletben tartása mellett történjen és a lehető legkisebb torzulást okozza a versenyben és a felhasználói keresletben.

135. Nem látok olyan okot, amely valamely tagállamot megakadályozhat abban, hogy e rendelkezéseket analógia útján a további kötelező szolgáltatások nyújtása címén fizetett kompenzáció meghatározása céljából alkalmazza. Épp ellenkezőleg. Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv 12. és 13. cikkében megállapított szabályok célja a finanszírozás alapját képező tárgyilagosság, átláthatóság,

48 — E számítási módot a jelen indítvány 81–84. pontjában határoztam meg.

49 — Bizottság kontra Belgium ítélet (EU:C:2010:583, 49. pont).

50 — Uo.

megkülönböztetés-mentesség és arányosság elvének a tiszteletben tartása.⁵¹ E szabályok megfelelnek a Bíróság által az Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg ítéletében (EU:C:2003:415) kifejtett céloknak, és a Bíróság által oly módon meghatározott feltételeknek, hogy a közszolgáltatás kompenzációja az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének az alkalmazási területén kívül essen.

136. A finanszírozás jellegére vonatkozó különös szabályokat figyelmen kívül hagyva számomra teljesen logikusnak tűnik, hogy a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozásnak fizetett kompenzáció ugyanazon követelményeknek felel meg, mint amelyeket az egyetemes szolgáltatásnyújtás keretében előírnak.

137. Amint ugyanis jeleztem, bár a további kötelező szolgáltatásokat nem lehet az „egyetemes szolgáltatási” irányelv értelmében vett „egyetemes szolgáltatásnak” minősíteni, jellegüket és rendeltetésüket tekintve ugyanazon céloknak felel meg, mint amelyeknek az egyetemes szolgáltatás is megfelel, és ugyanolyan feltételek mellett nyújtják őket, mint az egyetemes szolgáltatásokat. Így valamely további kötelező szolgáltatás nyújtása a leggyakrabban olyan áron történik, amely eltér a szokásos kereskedelmi feltételekben rögzített ártól. Az „egyetemes szolgáltatási” irányelv keretében az uniós jogalkotó a további kötelező szolgáltatások nyújtását, mint az egyetemes szolgáltatás nyújtását is, ugyanazon elveknek és különösen az állami támogatásokra vonatkozó szabályok tiszteletben tartásának rendeli alá.

138. A további kötelező szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó költségek kompenzációjával kapcsolatban a tagállamoknak tehát továbbra is tiszteletben kell tartaniuk az állami támogatásokra vonatkozó olyan szabályokat, mint amelyek a Bíróság által az Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg ítéletében (EU:C:2003:415) kimondott feltételekből adódnak, és tiszteletben kell tartaniuk különösen azokat az elveket, amelyek a közszolgáltatás utáni kompenzáció tagállamok általi nyújtását szabályozzák.

139. A tagállamoknak így biztosítaniuk kell azt, hogy a kompenzáció számításának paraméterei nem torzítják a piaci versenyt, és következésképpen nem tartalmazzanak olyan gazdasági előnyt, amely alkalmas a kedvezményezett vállalkozás előnyben részesítésére a versenytárs vállalkozásokkal szemben. A Bizottság szerint e kompenzáció tehát nem haladhatja meg a kimondottan a közszolgáltatási kötelezettségek biztosításához szükséges nettó költség egy része vagy egésze fedezéséhez szükséges összeget, figyelembe véve a kapcsolódó bevételeket, különben fennállna a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak való minősítés veszélye. Ezért a tagállamok továbbá kötelesek a szolgáltató számára ésszerű nyereséget biztosítani.⁵²

140. Azáltal, hogy az uniós jogalkotó az egyetemes szolgáltatás keretében a szolgáltatásnyújtás nettó költségének finanszírozását a vállalkozást sújtó túlzott mértékű teher fennállásához kapcsolja, ezen aggályokra reagál.

141. Az általam épp említett okokból kifolyólag, és mivel véleményem szerint nincs semmiféle ok arra, hogy a vállalkozásnak járó kompenzáció módjait aszerint különböztessék meg, hogy azok egyetemes szolgáltatás vagy további kötelező szolgáltatás nyújtására vonatkoznak-e – nyilvánvalóan a finanszírozás jellegére vonatkozó módok kivételével –, úgy vélem, hogy valamely tagállam a további kötelező szolgáltatás nyújtása címén járó kompenzációt függővé teheti a szolgáltatót sújtó indokolatlan teher fennállásától.

142. Az e kérdésre általam javasolt választ figyelembe véve most meg kell vizsgálni a Teleklagenævnet által a Bíróságnak feltett harmadik kérdést.

51 — Lásd: Bizottság kontra Franciaország ítélet (EU:C:2008:354, 29. pont), valamint 2002/77 irányelv, 6. cikk.

52 — Lásd az „egyetemes szolgáltatási” irányelv (3) preambulumbekzdését; a jelen indítvány 109. pontjában említett bizottsági közlemény 3.4 és 3.5 pontját, valamint a 2012/21 irányelv (15) preambulumbekzdését.

143. A Teleklagenævnet azt kérdezi, hogy valamely tagállam figyelembe veheti-e azt a nyereséget, amelyet a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozás az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei keretében szerzett, annak értékelése érdekében, hogy indokolatlan vagy túlzott mértékű-e az a teher, amelyet e vállalkozás a további kötelező szolgáltatás nyújtása címén visel.

144. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság a túlzott mértékű vagy indokolatlan teher fogalmát az ítélkezési gyakorlatában olyanként határozta meg, mint amely valamennyi érintett vállalkozás esetében azok tűrőképességére tekintettel túlzott jelleget mutat, figyelembe véve valamennyi sajátosságukat, különösen felszereltségük szintjét, gazdasági és pénzügyi helyzetüket, valamint piaci részesedésüket.⁵³

145. Márpedig a vállalkozás által az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei keretében szerzett nyereség közvetlenül hozzájárul a gazdasági és pénzügyi teljesítőképességéhez. Következésképpen úgy tűnik számomra, hogy e nyereséget nem a további kötelező szolgáltatás nettó költségének a számítása, hanem azon teher indokolatlan vagy túlzott jellegének az értékelése keretében lehet figyelembe venni, amelyet a vállalkozásnak e szolgáltatás nyújtása címén kell viselnie.

146. Ezen elemek összességét figyelembe véve véleményem szerint az „egyetemes szolgáltatási” irányelvvel nem ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely a további kötelező szolgáltatás nyújtásáért járó kompenzáció fizetését az említett szolgáltatást nyújtó vállalkozást sújtó indokolatlan teher fennállásától teszi függővé. E tekintetben a tagállam e teher indokolatlan jellegének az értékelése céljából figyelembe veheti azt a nyereséget, amelyet az említett vállalkozás az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei keretében szerzett.

IV – Véggövetkeztetések

147. A fenti megállapításokra tekintettel úgy vélem, hogy az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel a Teleklagenævnet által az előzetes döntéshozatalra utaló, 2013. április 25-i határozatában feltett kérdések megválaszolására.

148. Másodlagosan azt javaslom, hogy a Bíróság a Teleklagenævnet előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseire a következő válaszokat adja:

- 1) Olyan helyzetben, mint amelyről az alapügyben szó van, az a tény, hogy a 2009. november 25-i 2009/136/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, 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 („egyetemes szolgáltatási” irányelv) 32. cikkében említett további kötelező szolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozás e szolgáltatást nemcsak a tagállam területén, hanem egy tengeren túli területen is nyújtja, nem befolyásolja sem ezen irányelv rendelkezéseinek az értelmezését, sem az állami támogatásra vonatkozó szabályok alkalmazását.
- 2) A 2009/136 irányelvvel módosított „egyetemes szolgáltatási” irányelv 12. cikke (1) bekezdése második albekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes olyan nemzeti szabályozás, amely alapján a tagállam az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének a számítása céljából figyelembe veszi az e szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó bevételek és kiadások összességét, és különösen azon bevételeket és kiadásokat, amelyek a vállalkozásnál e kötelezettségek hiányában is megvalósultak volna.

⁵³ — Bizottság kontra Belgium ítélet (EU:C:2010:583, 49. pont).

- 3) A 2009/136 irányelvvel módosított „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a tagállamnak, hogy azzal az indokkal utasítsa el a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozás kompenzációra irányuló kérelmét, hogy e szolgáltatás költségét fedezi az e vállalkozásnak az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei címén szerzett nyeresége.
- 4) A 2009/136 irányelvvel módosított „egyetemes szolgáltatási” irányelv 32. cikke – mint amely a további kötelező szolgáltatást nyújtó vállalkozás számára jogosultságot teremt ahhoz, hogy az e szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó költségek után kompenzációban részesüljön – közvetlen hatállyal rendelkezik.
- 5) A 2009/136 irányelvvel módosított „egyetemes szolgáltatási” irányelvvel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a további kötelező szolgáltatás nyújtásáért járó kompenzáció fizetését az említett szolgáltatást nyújtó vállalkozást sújtó indokolatlan teher fennállásától teszi függővé. E tekintetben a tagállam e teher indokolatlan jellegének az értékelése céljából figyelembe veheti azt a nyereséget, amelyet az említett vállalkozás az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei keretében szerzett.