

C-494/21. sz. ügy

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2021. augusztus 11.

A kérdést előterjesztő bíróság:

High Court (Írország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. július 30.

Fellebbező:

Eircom Limited

Ellenérdekű fél:

Commission for Communications Regulation

A HIGH COURT (FELSŐBÍRÓSÁG, ÍRORSZÁG)

KERESKEDELMI ÜGY

[omissis]

[omissis]

[eljárási kérdések] [omissis] **[eredeti 2. o.]** [omissis]

ELRENDELI, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke értelmében az Európai Unió Bíróságának küldjék meg a jelen bíróság 2021. május 5-én hozott írásbeli ítéletében ismertetett kérdést, és azt elbírálás végett az Európai Unió Bírósága elé terjeszti, a következő szöveggel:

Abban az esetben, ha:

- (i) liberalizálták a távközlési piacot, és több távközlési szolgáltató működik a piacon;

(ii) a nemzeti szabályozó hatóság egyetlen szolgáltatót (egyetemes szolgáltató) választott ki az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek teljesítésére; **[eredeti 3. o.]**

(iii) a nemzeti szabályozó hatóság megállapította, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez pozitív nettó költség (a továbbiakban: egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költsége) kapcsolódik; és

(iv) a nemzeti szabályozó hatóság megállapította, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költsége jelentős azokhoz az adminisztratív költségekhez képest, amelyek az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségei tekintetében a piaci szereplők közötti költségmegosztási mechanizmus kialakításához kapcsolódnak;

Amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság a 2002/22 irányelvből eredő kötelezettségei alapján köteles megvizsgálni, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költsége túlzott-e az egyetemes szolgáltató teherbíró képességére tekintettel, figyelembe véve az egyetemes szolgáltató valamennyi sajátosságát, különösen felszereltségének szintjét, gazdasági és pénzügyi helyzetét, valamint piaci részesedését (a Base ítélet 42. pontja értelmében), az irányelvek alapján megengedhető-e, hogy a nemzeti szabályozó hatóság ezt az értékelést kizárólag az egyetemes szolgáltató sajátosságait/helyzetét figyelembe véve folytassa le, vagy értékelnie kell az egyetemes szolgáltató érintett piacon működő versenytársaival kapcsolatos sajátosságait/helyzetét is?

[omissis] **[eredeti 4. o.]** [omissis]

1 [omissis] [Rövidítések]

[omissis] **[eredeti 5. o.]** [omissis]

I. A KÉRDÉST ELŐTERJESZTŐ BÍRÓSÁG

2 [omissis]

II. AZ ALAPELJÁRÁSBAN RÉSZT VEVŐ FELEK ÉS KÉPVISELETÜK

3 [omissis]

4 [omissis]

5 [omissis]

6 [omissis] **[eredeti 6. o.]** [omissis]

III. AZ ALAPELJÁRÁS TÁRGYARÓL ÉS A RELEVÁNS TÉNYEKRŐL

- 7 Az Európai Unió Bíróságának iránymutatást kell adnia a C-389/08. sz. Base ítélet helyes alkalmazásához, amely az egyetemes szolgáltatási irányelv értelmezését, és különösen a méltánytalan teher értékelését vizsgálja, olyan esetekben, amikor az ír piacon csak egyetlen egyetemes szolgáltatási kötelezettség létezik, de számos távközlési szolgáltató.
- 8 Az alapeljárás az Eircom által az ír High Court (fellebbviteli bíróság, Írország) előtt a Regulation 4 of the European Communities (Electronic Communications Networks and Services) (Framework) Regulations, 2011 (az Európai Közösségek [elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások] keretszabályozás 4. cikke; a továbbiakban: keretrendelet) kapcsán jogszabályon alapuló fellebbezésre vonatkozik.
- 9 Az Eircom a ComReg által hozott azon öt határozat alól kér mentesítést, amelyek megállapították, hogy az Eircom által a 2010–2011–2014–2015. évek során a helyhez kötött hozzáférés biztosítása tekintetében az egyetemes szolgáltatási kötelezettség teljesítése miatt viselt nettó költségek nem jelentettek méltánytalan terhet az Eircom számára, következésképpen az Eircom által a Regulation 11 of the European Communities (Electronic Communications Networks and Services) (Universal Service and Users' Rights) Regulations 2011 (az Európai Közösségek [elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások] [egyetemes szolgáltatás és felhasználói jogok] keretszabályozás 11. cikke a továbbiakban: egyetemes szolgáltatási rendelet) alapján benyújtott finanszírozási kérelmeket el kell utasítani.

IV. IDŐRENDI ÁTTEKINTÉS

- 10 2010. június 30-án nyilvános konzultációt követően a ComReg ismét az Eircomot jelölte ki egyetemes szolgáltatóként a helyhez kötött hozzáférés biztosítása tekintetében kétéves időtartamra, az egyetemes szolgáltatási kötelezettség egyéb vonatkozásai tekintetében pedig a 2010. július 1. és 2012. június 30. közötti időszakra. Későbbi határozatok az egyetemes szolgáltatás egyes vonatkozásai tekintetében ismét az Eircomot jelölték ki, a feltételeket és kötelezettségeket pedig a piaci feltételekre tekintettel módosították. A mai napig az Eircom az egyetlen egyetemes szolgáltató a helyhez kötött hozzáférés, valamint az írországi hangszolgáltatás és nyilvános telefonállomások tekintetében.
- 11 2011. május 31-én több nyilvános konzultációt követően a ComReg közzétette a 04/11 határozatot, amely több számozott határozatot tartalmazott, amelyek az egyetemes szolgáltatás nettó költségei és bevételei kiszámításának elveit [eredeti 7. o.] és módszereit, az egyetemes szolgáltatás egyéb nyeresége kiszámításának elveit és módszereit, valamint azt a megközelítést rögzítik, amelyet annak megállapítása érdekében követnek, hogy a nettó költség miatt méltánytalan teher terheli-e az egyetemes szolgáltatót. Az e megközelítést tartalmazó releváns határozatok szövegét az A. melléklet tartalmazza.

- 12 2014 szeptembere és 2016 márciusa között az Eircom az egyetemes szolgáltatási rendelet 11. cikke alapján kérelmeket nyújtott be az egyetemes szolgáltatás nettó költségének a 2010–2011 és 2014–2015 közötti öt év mindegyikére vonatkozó finanszírozása iránt.
- 13 2019. április 18-án, az öt kérelemre vonatkozó nyilvános konzultációt követően a ComReg közzétette öt határozatát (a továbbiakban: határozatok), amelyek megállapították, hogy az egyetemes szolgáltatást teljesítő Eircomnál a 2010–2011 és 2014–2015 közötti valamennyi év tekintetében felmerült nettó költség egyik esetben sem minősül méltánytalan tehernek.
- 14 2019. május 15-én az Eircom jogszabályon alapuló fellebbezést nyújtott be a határozatokkal szemben, azzal az indokkal, hogy a ComReg tévesen állapította meg, hogy nem hárul méltánytalan teher az Eircomra.

V. A MEGTÁMADOTT HATÁROZATOK

- 15 A ComReg minden egyes olyan év tekintetében külön határozatot hozott, amelynek tekintetében az Eircom finanszírozást kért. E határozatokat együttesen tették közzé, és minden esetben úgy határoztak, hogy a nettó költség nem jelent méltánytalan terhet az Eircom számára.
- 16 A ComReg úgy számolt, hogy az egyetemes szolgáltatás Eircom által az öt évben viselt nettó költsége összesen valójában kevesebb mint 43 millió euró volt. A ComReg által az egyes évekre azonosított pozitív nettó költség a B. mellékletben szerepel.
- 17 Az Eircom kamatfizetés és adózás előtti eredménye a szóban forgó ötéves időszakban a vezetékes üzletág tekintetében 1,397 milliárd euró volt, amely az egyes releváns évekre vonatkozóan a C. mellékletben szerepel.
- 18 A ComReg az egyes határozatok tekintetében egy gazdasági tanácsadó iroda, az Oxera által az érintett évre vonatkozóan benyújtott „méltánytalan teherről szóló jelentésre” támaszkodott. Az Oxera 2014–2015-ös évre vonatkozó jelentése mintaként a D. mellékletben szerepel, a ComReg E. mellékletben szereplő megfelelő határozatával együtt.
- 19 Valamennyi határozatban megállapítást nyer, hogy ellenőrizhető és ellenőrzött közvetlen nettó költség áll fenn; az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nyeresége nem haladta meg a nettó költséget (vagyis pozitív nettó költség állt [eredeti 8. o.] fenn); a pozitív nettó költség jelentős volt a megosztási mechanizmus adminisztratív költségeihez képest (ezáltal megfelelt a 38. határozat A. mellékletében szereplő i., ii. és iii. alpontjában meghatározott feltételeknek).
- 20 Az Oxera valamennyi jelentésében arra a következtetésre jutott, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség érintett időszakban felmerült nettó költsége nem befolyásolta jelentősen az egyetemes szolgáltató nyereségességét és az arra

való alkalmasságát, hogy a befektetett tőkéje után méltányos hozamot érjen el (ezt az értékelést a 40. határozat alapján kellett elvégezni, amint az az A. mellékletben szerepel).

- 21 Az Oxera által annak meghatározása érdekében alkalmazott (és a ComReg által elfogadott) referenciaérték, hogy az Eircom méltányos hozamot ért-e el, vagy sem, abban állt, hogy összehasonlították az Eircom pénzügyi hozamából származó tőkemegtérülést (ROCE¹) a szabályozott tőke súlyozott átlagköltségével (WACC), amelyet a ComReg előzetesen meghatározott. Például a 2014–2015. évi jelentésben megállapítást nyert, hogy az Eircom (kis- és nagykereskedelmi) vezetékes üzletága esetében a ROCE, amely magában foglalta a nettó költséget, 11,4%, míg az Eircom szabályozott engedélyezett WACC-ja 8,18% volt (és a vezetékes üzletág nettó költséget magában foglaló ROCE értéke minden figyelembe vett évben meghaladta a WACC-ot). Az egyes figyelembe vett évekre vonatkozó adatokat tartalmazó táblázat az F. mellékletben szerepel. Az Oxera emellett (jóllehet az Eircom úgy véli, hogy e mutatókat az Oxera nem tartotta jelentősnek) az Eircom pénzügyi helyzetére és gazdasági helyzetére vonatkozó további mutatókat is figyelembe vett, köztük az Eircom bevétel szempontú piaci részesedését a vezetékes piacon, az Eircom egy felhasználóra eső átlagos bevételeinek időbeli alakulását, valamint az Eircom ügyfelei számának időbeli alakulását, az általa végzett nyereségességi elemzés „tágabb összefüggéseként” (jóllehet az Eircom úgy véli, hogy e mutatókat az Oxera nem tartotta jelentősnek). Az Oxera minden értékelt évben arra a következtetésre jutott, hogy az Eircom nyereségességét és a méltányos ROCE elérésére való képességét nem érintette jelentősen az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költsége, következésképpen az alkalmazási időszakban a nettó költség terhe nem volt túlzott, tekintettel arra, hogy az Eircom képes volt azt viselni.
- 22 Az Oxera jelezte, hogy az elvégzett elemzés alapján tehát nem értékelte, hogy a nettó költség jelentősen befolyásolta-e az Eircom azon képességét, hogy a továbbiakban egyenlő feltételek mellett versenyezzen a versenytársakkal a 41. határozatnak megfelelően (amint azt az A. melléklet tartalmazza).
- 23 A ComReg ebből azt a következtetést vonta le, hogy az egyes kérelemmel érintett évek tekintetében annak megállapítása, hogy nem állt fenn jelentős hatás az Eircom nyereségességére és a méltányos ROCE elérésére való képességére nézve, azt bizonyítja, hogy a nettó költség nem okozott jelentős versenyhátrányt az Eircom számára. A ComReg tehát úgy ítélte meg, hogy a 04/11 határozat 41. cikkében foglalt, a versenytorzulásra vonatkozó elemzést nem kell elvégezni. **[eredeti 9. o.]**
- 24 Sem a ComReg, sem az Oxera nem értékelte az Eircom piaci versenytársait. Mind az Oxera jelentései, mind pedig a ComReg határozatai az Eircom jellemzőire összpontosítanak.

¹ A ROCE olyan számvetési alapú pénzügyi mérőszám, amely a működési nyereség és a vállalkozásba befektetett tőke közötti arányt jeleníti meg.

VI. A VEZETÉKES TÁVKÖZLÉSI SZOLGÁLTATÁSOK ÍRORSZÁGI PIACA

- 25 A releváns időszak nagy részében Írorszáiban a vezetékes piac szereplőinek a ComReg 2015. évi piaci elemzéséből kitűnő nemzeti piaci részesedései a G. mellékletben szerepelnek: úgy tűnik, hogy az Eircom (a korábban monopolhelyzetben lévő szolgáltató) nemzeti piaci részesedése a vezetékes telefonos előfizetői számokat illetően 74,5%-ról (Q1, 2010) 47,2%-ra (Q4, 2014) csökkent; eközben a Virgin például 5%-ról 21,7%-ra emelte nemzeti részesedését ugyanebben az időszakban. A ComReg 2014. évi piaci elemzésében megállapították, hogy Dublinban a Virgin piaci részesedése 42% volt az Eircom 44%-ával szemben egy 2013. évi felmérés alapján.
- 26 Mivel az Eircom az egyetlen kijelölt vállalkozás, amely jelentős piaci erővel rendelkezik bizonyos (nagykereskedelmi és kiskereskedelmi) vezetékes piacokon, és így a nagykereskedelmi és kiskereskedelmi árai szabályozottak, az Eircom az egyetlen olyan piaci szereplő, amelyre a ComReg WACC-ot alkalmazott. A szabályozott WACC összege nem vitatott, de használatának megfelelő jellege a méltánytalan teher értékelése során viszont igen.
- 27 Az egyetemes szolgáltató többek között köteles eleget tenni a valamely fogyasztó arra irányuló észszerű kérelmének, hogy a helyhez kötött nyilvános hírközlő hálózathoz csatlakozzon az egyetemes szolgáltató által meghatározott egységes nemzeti áron (földrajzi átlagár).
- 28 Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségének nagyobb (a 2014 és 2015 közötti időszakban 85%-ot meghaladó) része abból ered, hogy az egyetemes szolgáltató szolgáltatásokat nyújt gazdaságos régiókban található nem gazdaságos fogyasztók vagy a nem gazdaságos régiókban található gazdaságos fogyasztók részére.
- 29 Noha ezen elemek relevanciáját a fellebbezés keretében vitatják, nem vitatott, hogy főszabály szerint a versengő távközlési piachoz szorosan hozzátartozik, hogy az egyetemes szolgáltatóknak nem minősülő szolgáltatók is hasznot húznak abból, hogy olyan fogyasztók csatlakoznak a hálózathoz, akiket egyébként nem részesülnének a szolgáltatásban („pozitív externáliák”), vagy hogy az ilyen versengő piacok elismert jellemzője az is, hogy elméletileg minden szolgáltató „mazzalázhat” a jövedelmezőbb földrajzi központokból.

VII. A VONATKOZÓ JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEK [eredeti 10. o.]

- 30 A tényállás idején az elektronikus hírközlés uniós szabályozási keretét a keretirányelv és négy egyedi irányelv képezte, amelyek közül a jelen fellebbezéssel összefüggésben az egyetemes szolgáltatási irányelv releváns.
- 31 A keretirányelv előírja, hogy minden tagállam kijelöl egy vagy több szervet, amely hatáskörrel rendelkezik arra, hogy nemzeti szabályozó hatóságként eljárjon,

és hogy e szervezet vagy szerveket maguknak a keretirányelvnek és a különös irányelveknek a szabályozási kötelezettségei terhelik. A 3. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok pártatlanul és átlátható módon gyakorolják hatáskörüket”.

- 32 Írországbán a ComReg az elektronikus hírközlési ágazat szabályozójaként a keretirányelv és a különös irányelvek értelmében vett nemzeti szabályozó hatóság.
- 33 A keretirányelv 7. és 8. cikke tartalmazza a nemzeti szabályozó hatóság által alkalmazandó elveket, ideértve a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a verseny védelmét, az arányosságot és az átláthatóságot.²
- 34 Az egyetemes szolgáltatási irányelv következő rendelkezései relevánsak a jelen eljárás azon témái szempontjából, amelyek alapján a felek a 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztettek elő:
- Az 1. cikk, amely az egyetemes szolgáltatás célját és alapvető jellegét határozza meg;
 - A 3. cikk, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy bizonyos meghatározott elvek tiszteletben tartása mellett biztosítsák az egyetemes szolgáltatás rendelkezésre állását;
 - A 12. cikk, amely meghatározza az abban az esetben hozandó intézkedéseket, ha valamely nemzeti szabályozó hatóság úgy ítéli meg, hogy valamely egyetemes szolgáltató esetleg méltánytalan terhet visel;
 - A 13. cikk, amely előírja, hogy amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság megállapítja, hogy valamely egyetemes szolgáltató méltánytalan terhet visel, a tagállamok az egyetemes szolgáltató kérelmére bevezethetnek egy a nettó költségek állami forrásokból, átlátható feltételek mellett történő kompenzációját szolgáló mechanizmust, és/vagy megoszthatják az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségét a piacon az elektronikus hírközlő hálózatok és hírközlési szolgáltatások nyújtói között;
 - A IV. melléklet A. része, amely az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségeinek helyes számítását szabályozza.³ **[eredeti 11. o.]**
- 35 Nemzeti szinten az egyetemes szolgáltatási rendelet (S.I. 337/2011)⁴ 11. cikke előírja, hogy az egyetemes szolgáltató kérheti a ComRegtől annak megállapítását,

² A keretirányelv 2. cikkének g) pontja, 3. cikkének (1) bekezdése, valamint (1) és (36) preambulumbekzdése szintén releváns.

³ A következő preambulumbekzdések a jelen eljárás tárgya tekintetében is relevánsak: (2), (3), (4), (18), (21) és (23) preambulumbekzdés.

⁴ European Communities (Elektronikus hírközlési szolgáltatások és elektronikus hírközlési szolgáltatások) (Universal Service and Users' Rights) Regulations 2011

hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költségei méltánytalan terhet jelentenek.

- 36 A rendelet 12. cikke előírja, hogy amennyiben a ComReg azt állapítja meg, hogy az egyetemes szolgáltató méltánytalan terhet visel, az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költségét megosztja az elektronikus hírközlő hálózatokat és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók között.

VIII. A C-389/08. SZ. BASE ÍTÉLET

- 37 A felek nem értenek egyet a Bíróság által a C-389/08. sz. Base ítéletben levont következtetések értelmével és azoknak a méltánytalan terhelésértékelésére való alkalmazásával kapcsolatban, amennyiben csak egyetlen egyetemes szolgáltató van a piacon, valamint a méltánytalan terhelés általánosabb meghatározása érdekében alkalmazandó helyes tesztet illetően. Következésképpen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell a Bíróság elé terjeszteni elsősorban a C-389/08. sz. Base ítélet jelen fellebbezésre való alkalmazását illetően.
- 38 Abban az ügyben a Bírósághoz fordulás ténybeli háttere olyan jogszabályi rendszer volt, amely szerint valamennyi piaci szereplő potenciálisan egyetemes szolgáltató volt, ha ügyfelei szociális díjszabásra voltak jogosultak. A belga jog előírta, hogy amennyiben valamely gazdasági szereplő a piacon biztosított összes szociális díjszabás nagyobb részét biztosítja annál, mint amely megfelel e gazdasági szereplő piaci részesedésének, e gazdasági szereplőt kártalanítani kell.
- 39 Márpedig a nettó költségeket nem az egyes gazdasági szereplők sajátossági alapján számították ki, hanem azok a Belgacom, a korábban monopolhelyzetben lévő szolgáltató költségein alapultak.
- 40 A Bíróság a 42–43. pontban a méltánytalan terhelés fogalmát illetően a következőket mondta ki:⁵

„E vonatkozásban a 2002/22 irányelv (21) preambulumbekzdéséből következik, hogy a közösségi jogalkotó az egyetemes szolgáltatások nyújtása folytán valamely vállalkozásnál esetlegesen felmerülő nettó költségek fedezésének mechanizmusait az e vállalkozásra rótt túlzott terhelés fennállásához kívánta kapcsolni. Ezen összefüggésben – mivel úgy vélte, hogy az egyetemes szolgáltatás nettó költsége nem szükségszerűen jelent túlzott költséget valamennyi érintett vállalkozás esetében – ki kívánta zárni azt az esetet, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtásának valamennyi nettó költsége automatikusan jogosultságot adjon a kompenzációra. E feltételek mellett azon [eredeti 12. o.] méltánytalan terhelés, amelynek a fennállását a nemzeti szabályozó hatóságnak bármilyen kompenzációt megelőzően meg

⁵ Ugyanezek az elvek kerültek megfogalmazásra a Bizottság által indított kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárással kapcsolatos C-222/08. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben.

kell állapítania, az a teher, amely valamennyi érintett vállalkozás esetében azok tűrőképességére tekintettel túlzott jelleget mutat, figyelembe véve valamennyi sajátosságát, különösen felszereltségének szintjét, gazdasági és pénzügyi helyzetét, valamint piaci részesedését.

Jóllehet a 2002/22 irányelvben szereplő ezirányú pontosítás hiányában a nemzeti szabályozó hatóság kötelezettsége, hogy általános és személytelen módon rögzítse az azon küszöbértékek rögzítését lehetővé tevő kritériumokat, amelyek felett – figyelembe véve az előző pontban említett sajátosságokat – az adott teher túlzottnak tekinthető, az említett hatóság csak azzal a feltétellel állapíthatja meg, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtásának terhe az említett irányelv 13. cikkének alkalmazása vonatkozásában méltánytalan, hogy az említett kritériumokra tekintettel elvégi valamennyi érintett vállalkozás helyzetének konkrét vizsgálatát.”

- 41 Nem vitatott, hogy a jóhiszemű együttműködés elve alapján mind a ComReg, mind az ír High Court (fellebbviteli bíróság) köteles alkalmazni a Bíróság megállapításait. A felek a C-389/08. sz. Base ítélet helyes értelmezését és annak a jelen ügyben fennálló tényállásra való helyes alkalmazását illetően nem értenek egyet.

IX. A FELEK JOGKÉRDÉSEKKEL KAPCSOLATOS ÁLLÁSPONTJAI

- 42 A felek között nem vitatott, hogy a ComReg köteles meghatározni, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség teljesítésének költsége (haszon nélkül) méltánytalan terhet jelent az egyetemes szolgáltató számára. Mindazonáltal a felek nem értenek egyet a Bíróság által a C-389/08. sz. Base ítéletben levont következtetések értelmével és azoknak a méltánytalan teher értékelésére való alkalmazásával kapcsolatban, amennyiben csak egyetlen egyetemes szolgáltató van a piacon, valamint a méltánytalan teher általánosabb meghatározása érdekében alkalmazandó helyes tesztet illetően.

Az Eircom álláspontja

- 43 Az Eircom álláspontja a 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául szolgáló kérdésekre vonatkozó részében a következő:
- (i) Annak eldöntése, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség méltánytalan terhet jelent-e a versengő piacon, versenyelemzést igényel annak értékelése céljából, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költségének egyoldalú ráterhelése az egyetemes szolgáltatóra torzítja-e a versenyt azáltal, hogy versenyhátrányt ró-e az utóbbira a piaci versenytársaival szemben;
 - (ii) Az egyetemes szolgáltató egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költségének viselésére való relatív képességét nem csak az Eircom, hanem a versenytársai sajátosságaira is tekintettel kell értékelni. Az Eircom által

megbízott független közgazdász szakértő azon a véleményen van, **[eredeti 13. o.]** hogy ezen értékelés nélkül jelentős a veszélye annak, hogy minden hírközlési szolgáltató hasznot húz az egyetemes szolgáltatási kötelezettség pozitív externáliáiból, de csak az egyetemes szolgáltató viseli annak költségeit, noha nincs jelentősen kedvezőbb helyzetben ehhez, amit fogalmilag méltánytalannak kell tekinteni, mivel ezen eltérő bánásmód objektíve nem igazolható;

- (iii) A C-389/08. sz. Base ítéletben szereplő, arra vonatkozó hivatkozások, hogy az egyetemes szolgáltató sajátosságait az említett ügy ténybeli összefüggéseiben kell mérlegelni, amelynek esetében több egyetemes szolgáltató is létezett és a nemzeti szabályozó hatóság jogsértő magatartása az volt, hogy általánosan kezelte az egyes ilyen egyetemes szolgáltatókra nehezedő méltánytalan terheket. A Bíróság észrevételeit ennek fényében kell értékelni, nem pedig a versengő piacon működő egyetlen vállalkozás sajátosságainak vizsgálatára irányuló felhívásként;
- (iv) Ezenkívül azok a sajátosságok, amelyeket a C-389/08. sz. Base ítéletben meghatározott teszt keretében figyelembe kell venni, mint például a felszereltség szintje és a piaci részesedés, alapvetően összehasonlító feltételek, és relevanciájuk csak azon előny vagy hátrány lehet, amely az egyetemes szolgáltató oldalán versenytársaival szemben fennáll;
- (v) A C-389/08. sz. Base ítéletben szereplő megállapításokat a keretirányelvben és az egyetemes szolgáltatási irányelvben a nemzeti szabályozó hatóságokra háruló kötelezettségek összefüggésében, valamint az uniós jog általános elveinek fényében kell értelmezni. A keretirányelv és az egyetemes szolgáltatási irányelv szövegéből, valamint az uniós jog általános elveiből kitűnik, hogy a versenytorzulások minimalizálása a ComReg mint nemzeti szabályozó hatóság kötelezettségei közé tartozik;
- (vi) Az, hogy a ComReg annak értékelését megelőzően, hogy valamely teher versenyhátrányt okoz-e az egyetemes szolgáltató számára, nagyon magas küszöböt állapít meg annak megállapításához, hogy „*jelentős hatást*” gyakoroltak a nyereségességre és/vagy a méltányos tőkehozam elérésére való alkalmasságra, nem felel meg a keretirányelv és az egyetemes szolgáltatási irányelv alapján nemzeti szabályozó hatósággként a ComReget terhelő kötelezettségeknek;
- (vii) Hibás az a módszer, amely révén azt értékelik, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költsége versenyhátrányt okozott-e az egyetemes szolgáltató számára, oly módon, hogy megvizsgálják, hogy az érintett év során az egyetemes szolgáltató ROCE-je túllépte-e a WACC-át. A ComReg megközelítése annak vizsgálatára korlátozódik, hogy az egyetemes szolgáltató képes volt-e fedezni a költséget, anélkül hogy a ROCE a WACC szintjére csökkent volna. Ezenkívül a küszöbérték az Eircom teljes vezetékes kis- és nagykereskedelmi üzletágának ROCE értékét

- veszi figyelembe, nem pedig az egyetemes szolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos tevékenységek ROCE-jét (amely csak a kiskereskedelmi tevékenységet jelenti);
- (viii) Az egyetemes szolgáltatás verseny piacon való finanszírozására irányuló egyoldalú kötelezettség előírása egyetlen vállalkozás számára, pusztán amiatt, hogy a nemzeti szabályozó hatóság úgy véli, hogy azt a vállalkozás rövid- és középtávon vállalni képes, semmiképpen nem minősülhet objektív igazolásnak. Az a tény, hogy az egyetemes szolgáltató ROCE-ja magasabb, mint a WACC, további információk nélkül **[eredeti 14. o.]** nem bizonyítja, hogy az egyetemes szolgáltató képes e költséget a piaci versenyhelyzetének sérelme nélkül fedezni. Ez semmilyen bizonyítékot nem tár fel az egyetemes szolgáltató piaci erejét vagy versenytársai erejét illetően, és gyenge mutatója az egyetemes szolgáltatási kötelezettség piaci feltételeinek és versenyre gyakorolt hatásának;
- (ix) Az egyes piaci szereplők tekintetében az Eircom közgazdász szakértője által kiszámított, a releváns időszakra vonatkozó ROCE a H. mellékletben szerepel. Az Eircom által megbízott független közgazdász szakértő azon az állásponton van, hogy e szám adatok azt mutatják, hogy az Eircom 2010 és 2015 közötti átlagos ROCE értéke az elemzésben vizsgált valamennyi gazdasági szereplő közül a legalacsonyabb;
- (x) A ComReg által meghatározott WACC nem megfelelő referencia értéke az Eircom esetében: a független közgazdász szakértő bizonyítékai szerint számos ágazatban a cégek a WACC-nál magasabb hozamot nyújtanak, és e piacon minden szereplő jóval magasabb nyereségességi szinttel rendelkezik, mint az Eircom vonatkozásában alkalmazott WACC. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség, amely olyan jogszabályi kötelezettség, amelynek célja annak biztosítása, hogy a felhasználók hozzáférjenek az alapvető hírközlési szolgáltatások összességéhez megfizethető áron, nem irányul arra, hogy versenykörnyezetben korlátozza az egyetemes szolgáltató által nyújtott hozamokat. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség költségének egyoldalú ráterhelése az egyetemes szolgáltatóra, még ha az versenyhátrányt is jelent az utóbbi számára, továbbá függetlenül attól, hogy jelentős versenytársai tekintetében nem alkalmaztak arra irányuló intézkedéseket, hogy hasonló szintre csökkentsék nyereségüket, ellentétes a keretirányelv és az egyetemes szolgáltatási irányelv arányosság biztosítására, valamint a hátrányos megkülönböztetés és a verseny torzulásának elkerülésére irányuló céljaival;
- (xi) Az Eircom közgazdász szakértője által szolgáltatott és a ComReg közgazdász szakértője által nem vitatott bizonyítékok, amelyek szerint a 2010–2011 közötti időszakban a nettó költségnek 244 millió eurónak kellett volna lennie ahhoz, hogy megfeleljen ennek a tesztnek (ez a kamatfizetés és adózás előtti eredmény 62%-át teszi ki), és azokban az években, amelyek tekintetében a finanszírozást kérték, a legalacsonyabb olyan összeg, amely

megfelelt volna e tesztnek valamelyik évben, nettó 51 millió euró összeg lett volna (ez a kamatfizetés és adózás előtti eredmény 23%-át teszi ki).

- (xii) A ComReg által a határozataiban elfogadott teszt azt jelentené, hogy csak akkor állna fenn méltánytalan teher, ha az Eircom teljes vonalas üzletágra vonatkozó ROCE-ja olyan szintre süllyedne, amelynél a közgazdász szakértő bizonyítékai szerint az Eircomnak már problémái lennének az új tőke bevonásával. Ez összeegyeztethetetlen a hatékony verseny előmozdítására irányuló szabályozási rendszerrel;
- (xiii) Mivel a C-389/08. sz. Base ítéletben tett megállapítások csak olyan piacok tekintetében relevánsak, amelyeken egyetlen egyetemes szolgáltató van jelen, ebből az következik, hogy a nemzeti szabályozó hatóságnak először is anélkül kell elvégeznie az egyetemes szolgáltató tényleges nettó költségeinek egyedi értékelését, hogy a pozitív nettó költség és a méltánytalan teher közötti viszonyra vonatkozó általános feltevéseket alkalmazza, ugyanakkor ezt követően másodszor teljesítenie kell az egyetemes szolgáltatási irányelv szerinti azon kötelezettségét, hogy megállapítsa, hogy ez méltánytalan terhet jelent-e azon piac teljes ténybeli összefüggésében, amelyen az egyetemes szolgáltató működik; valamint **[eredeti 15. o.]**
- (xiv) Az Eircom nyereségességére és méltányos tőkehozam elérésére való alkalmasságára jelentős hatást gyakorolt az egyetemes szolgáltató nettó költsége, mivel olyan többletköltséget ró az Eircomra, amelyet annak versenytársai nem viselnek, anélkül, hogy ezt az Eircom számára bármilyen előny ellentételezné a többletköltség által eredményezett teher hátrányának ellensúlyozása érdekében (például a kvázi monopol piaci ereje a kiskereskedelmi piacon). A nyereségességre és a méltányos tőkehozam elérésére való alkalmasságra gyakorolt „*jelentős hatás*” fennállását nem lehet nyereségességi küszöb alapján meghatározni, kizárva ezáltal a torzításra és az objektív igazolásra vonatkozó megfontolásokat.

A ComReg álláspontja

44 A ComReg álláspontja a 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául szolgáló kérdésekre vonatkozó részében a következő:

- (i) A C-389/08. sz. Base ítéletben tett megállapítások az egyetemes szolgáltató nettó költségek viselésére való képességére összpontosítanak, az egyetemes szolgáltató sajátosságaira tekintettel. A teszt a jogalany teherviselésre való egyéni képességének egyoldalú elemzését igényli, nem pedig a piacon működő valamennyi versenytársra és a nettó költségek viselésére való képességükre vonatkozó elemzést;
- (ii) Az egyetemes szolgáltatási irányelv ugyanis nem csupán lehetővé teszi a nemzeti szabályozó hatóságok számára, hogy általános és objektív

- kritériumokat határozzanak meg, amelyek lehetővé teszik annak eldöntését, hogy valamely teher méltánytalannak minősíthető-e, hanem a C-389/08. sz. Base ítéletre tekintettel kifejezetten kötelezi a nemzeti szabályozó hatóságokat ennek megtételére. Ezeket nem rögzíti sem az irányelv, sem a Bíróság, hanem az egyes nemzeti szabályozó hatóságoknak kell meghatározniuk őket. Nem meglepő tehát, hogy minden tagállam saját kritériumokat fogadott el, és azok tagállamonként eltérőek;
- (iii) A C-389/08. sz. Base ítélet által kialakított teszt arra irányul, hogy a nettó költség túlzott-e az egyetemes szolgáltató annak viselésére irányuló képességéhez képest, az egyetemes szolgáltató sajátosságaira fókuszáló meghatározott szempontok fényében;
 - (iv) A C-389/08. sz. Base ítélet által kialakított tesztre tekintettel a nyereségesség kritikus paraméter annak eldöntése szempontjából, hogy az Eircom képes-e viselni a nettó költségeket;
 - (v) A ComReg arra hivatkozik, hogy az Eircom nyereségessége és a ROCE méltányos mértékének elérésére való képessége a pénzügyi helyzetével kapcsolatos mérőszámok, és azokat megfelelően használják fel annak értékelése céljából, hogy képes-e viselni a nettó költségek terhét. A ComReg azt állítja, hogy a szabályozó által engedélyezett WACC megfelelő versengő referencia-hozamszint az értékelés szempontjából. A WACC-et rendszeresen használják versenyügyekben referenciamértékként a szabályozók és a hatóságok azon hozam tekintetében, amelyet a befektetők (vagyis az értékpapírok tulajdonosai és a hitelezők) várhatnak valamely vállalkozásba történő befektetéstől. A WACC a befektető azzal kapcsolatos alternatív költségeit jelenti, hogy vállalja a társaságba történő befektetés kockázatát, vagy másként fogalmazva azt a hozamot, amelyet a befektető a befektetéshez referenciaként igényelne; **[eredeti 16. o.]**
 - (vi) Az Oxera jelentései és a ComReg határozatai az Eircom sajátosságaira és a nettó költségek viselésére való képességére összpontosítottak, és megállapították, hogy a nettó költség nem túlzott az Eircom annak viselésére irányuló képességéhez képest, e tesztnek megfelelően;
 - (vii) A jogalany arra való alkalmassága, hogy az elért nyereségből keresztfinanszírozást végezzen, releváns az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költségeinek viselésére való képessége szempontjából, és a keresztfinanszírozás a C-389/08. sz. Base ítéletben szereplő okfejtés alapját képező elv;
 - (viii) Az Eircom hangsúlyozza annak méltánytalanságát, hogy 45 millió eurós terhet kell viselnie öt év alatt, figyelmen kívül hagyva, hogy ugyanazon időszakban az Eircom EBIT-je 1397 milliárd eurót tett ki. Ez azért fontos, mert a méltánytalan teher értékelése az egyetemes szolgáltató nettó költség viselésére való képességére irányul;

- (ix) Kritikus, hogy az Eircom nem bizonyítja, hogy nyereségességét és a ROCE méltányos mértékének elérésére való képességét lényegesen befolyásolta az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költsége. Az Eircom azt sem állítja, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költsége a nyereségesség hiányához vezetne (mivel nem áll fenn a nyereségesség semmilyen hiánya), illetve mindenekelőtt a költségek viselésére való képtelenséget váltana ki. A nyereség abszolút szintje és a ROCE/WACC-elemzés azt bizonyítja, hogy a nettó költség nem gyakorolt jelentős hatást az Eircom nyereségességére. A 2010–2011-es évet véve példának, versenykörnyezetben működve az Eircom EBIT-je 388 millió eurót tett ki, miközben erre az évre vonatkozóan 7,5 millió euró pozitív nettó költséget viselt;
- (x) A C-389/08. sz. Base ítélet nem rögzíti, illetve támasztja alá azt, hogy a ComRegnek értékelnie kell az egyetemes szolgáltató versenytársait, a nyereségüket, a piaci részesedésüket és az egyetemes szolgáltatási kötelezettségből számukra származó előnyt. A C-389/08. sz. Base ítélet egyáltalán nem utal arra, hogy ilyen típusú piacelemzést kellene végezni, sem azt, hogy bármilyen összehasonlítást kellene eszközölni az Eircom és versenytársai között annak eldöntése előtt, hogy az Eircom képes-e viselni a nettó költségek terhét;
- (xi) A ComReg azt állítja, hogy a versenytársak piaci részesedése és annak alakulása (ahogyan azt az Eircom előadta) nem jelzi, még kevésbé határozza meg, hogy az Eircom képes-e viselni a nettó költségeket. Ami a többi piaci szereplő Eircom által a H. mellékletben ismertetett ROCE-jét illeti, a ComReg úgy érvel, hogy ez a ROCE-elemzés volatilis és ellentmondásos adatokat tartalmaz a versenytársak nyereségességét illetően, és mindenesetre nem releváns az értékelés szempontjából;
- (xii) Ha a méltánytalan teher értékelése ilyen piacelemzést követelne meg, ésszerűen arra lehetne számítani, hogy a keretirányelv vagy az egyetemes szolgáltatási irányelv ezt hasonló vagy azonos megfogalmazásban rögzítette, vagy hogy azt a Bíróság a C-389/08. sz. Base ítéletben kimondta; a Bíróság ezt nem mondta ki;
- (xiii) A ComReg módszere figyelembe veszi a versengő piaci helyzetet, mivel amennyiben megállapítást nyer, hogy a pozitív nettó költség jelentősen befolyásolja az egyetemes szolgáltató nyereségességét, a ComReg értékeli, hogy az ilyen nettó költség jelentős mértékben kihat-e az egyetemes szolgáltató azon képességére, hogy a továbbiakban egyenlő feltételek mellett versenyezzen a versenytársakkal. Ezenkívül a 40. határozat elemzése keretében a ComReg és [eredeti 17. o.] az Oxera a nyereségesség értékelésének tágabb összefüggéseként értékelte a piac aspektusait (beleértve az Eircom által alkalmazott árakat és vezetőkes piaci részesedését), amint az kitűnik például az 5.1. táblázatból és az egyes

határozatokhoz csatolt Oxera-jelentésekből (ezek közül a 2014–2015 közötti időszakra vonatkozó jelentés a D. mellékletben szerepel példaként);

- (xiv) A nyereségesség erős mutatója a versenykörnyezetnek, és a nyereségesség értékelésének eredménye nem független a versenyszempontoktól;
- (xv) A jelen fellebbezés tárgya az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költsége – egy pénzbeli összeg hatása –, nem pedig az egyetemes szolgáltatási kötelezettség egyéb olyan minőségi követelményei, amelyek versenyhatással járhatnak, mint a GAP;
- (xvi) A C-389/08. sz. Base ítélet meghozatala során a Bíróság kétségkívül a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, az arányosságra és a piaci torzulások minimalizálására vonatkozó követelményekre, valamint az egyetemes szolgáltató miatt a piaci feltételektől való eltérésre fókuszált, amikor meghatározta a méltánytalan teher fennállásának megállapítására alkalmas tesztet; továbbá
- (xvii) A ComReg által felkért közgazdász szakértő meg van győződve arról, hogy a ROCE és a WACC összehasonlítása megfelelő az egyetemes szolgáltató gazdasági és pénzügyi helyzetének értékelése keretében.

X. AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL IRÁNTI KÉRELEM INDOKOLÁSA

- 45 A felek nem értenek egyet a Bíróság által a C-389/08. sz. Base ítéletben levont következtetések értelmével és azoknak a méltánytalan teher értékelésére való alkalmazásával kapcsolatban, amennyiben csak egyetlen egyetemes szolgáltató van a piacon, valamint a méltánytalan teher általánosabb meghatározása érdekében alkalmazandó helyes tesztet illetően.
- 46 A C-389/08. sz. Base ügyben hozott határozat ugyanis nem olyan helyzetre vonatkozik, amelyben az érintett piacon számos hírközlési szolgáltató létezik, hanem arra, amelyben csak egyetlen egyetemes szolgáltató működik. Ilyen helyzet áll elő Írországban. Az alapjogviták eldöntéséhez a Bíróság iránymutatásai szükségesek. Emellett valószínű, hogy a Bíróság iránymutatásai más tagállamok bíróságait is érintik; kevéssé valószínű, hogy Írország az egyetlen olyan tagállam, amely liberalizálta a távközlési piacot, amelyen ez a kérdés felmerülhet.

XI. ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALRA ELŐTERJESZTETT KÉRDÉS:

Abban az esetben, ha: **[eredeti 18. o.]**

- (i) liberalizálták a távközlési piacot, és több távközlési szolgáltató működik a piacon;

(ii) a nemzeti szabályozó hatóság egyetlen szolgáltatót (egyetemes szolgáltató) választott ki az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek teljesítésére;

(iii) a nemzeti szabályozó hatóság megállapította, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez kapcsolódóan pozitív nettó költség (a továbbiakban: egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költsége) kapcsolódik; és

(iv) a nemzeti szabályozó hatóság megállapította, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költsége jelentős azokhoz az adminisztratív költségekhez képest, amelyek az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségei tekintetében a piaci szereplők közötti költségmegosztási mechanizmus kialakításához kapcsolódnak;

Amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság a 2002/22 irányelvből eredő kötelezettségei alapján köteles megvizsgálni, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költsége túlzott-e az egyetemes szolgáltató teherbíró képességére tekintettel, figyelembe véve az egyetemes szolgáltató valamennyi sajátosságát, különösen felszereltségének szintjét, gazdasági és pénzügyi helyzetét, valamint piaci részesedését (a Base ítélet 42. pontja értelmében), az irányelvek alapján megengedhető-e, hogy a nemzeti szabályozó hatóság ezt az értékelést kizárólag az egyetemes szolgáltató sajátosságait/helyzetét figyelembe véve folytassa le, vagy értékelnie kell az egyetemes szolgáltató érintett piacon működő versenytársaival kapcsolatos sajátosságait/helyzetét is?