Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

19 päivänä syyskuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Sähköiset viestintäverkot ja -palvelut – Yleispalvelu ja käyttäjien oikeudet – Direktiivi 97/33/EY – 5 artikla – Direktiivi 2002/22/EY – 13 artikla – Yleispalveluvelvoitteiden rahoittaminen – Kohtuuttoman rasitteen käsite – Näiden velvoitteiden nettokustannusten rahoitusjärjestelmään osallistuvien yhteisöjen määritelmä – Kansallinen säännöstö, jossa säädetään matkaviestinoperaattoreiden osallistumisesta tähän järjestelmään – Edellytykset – Kiinteiden puhelinpalvelujen ja matkaviestinpalvelujen keskinäinen korvattavuus

Asiassa C-273/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 18.4.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 26.4.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Ministero dello Sviluppo Economico

vastaan

Telecom Italia SpA

Vodafone Italia SpA,

jossa asian käsittelyyn osallistuvat:

Fastweb SpA,

Wind Tre SpA,

ja

Telecom Italia SpA

vastaan

Vodafone Italia SpA,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

Fastweb SpA,

jossa asian käsittelyyn osallistuvat:

Ministero dello Sviluppo Economico,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Telecom Italia Sparkle SpA,

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Wind Tre SpA,

ja

Telecom Italia SpA

vastaan

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

jossa asian käsittelyyn osallistuvat:

Fastweb SpA,

Vodafone Italia SpA,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Wind Tre SpA,

ja

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

vastaan

Telecom Italia SpA,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

jossa asian käsittelyyn osallistuvat:

Wind Tre SpA,

Fastweb SpA,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari) sekä tuomarit T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin ja I. Ziemele,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Telecom Italia SpA, edustajinaan F. S. Cantella, M. D'Ostuni, F. Lattanzi ja M. Zotta, avvocati,

– Vodafone Italia SpA, edustajinaan A. Boso Caretta, F. Cintioli ja F. Merusi, avvocati,

– Fastweb SpA, edustajanaan E. Pistis, avvocata,

– Wind Tre SpA, edustajanaan S. Fiorucci ja R. Santi, avvocati,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan B. G. Fiduccia ja de E. De Bonis, avvocati dello Stato,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään J. Očková, M. Smolek ja J. Vláčil,

– Euroopan komissio, asiamiehinään E. Garello, O. Gariazzo ja L. Malferrari,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee televiestinnän yhteenliittämisestä soveltaen avoimen verkon tarjoamisen (ONP) periaatteita yleispalvelun ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi 30.6.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/33/EY (EYVL 1997, L 199, s. 32) 5 artiklan ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 51) 13 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty neljässä asiassa, joista ensimmäisessä ovat vastakkain yhtäältä Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (viestintäalan valvontaviranomainen, Italia; jäljempänä AGCOM) ja Ministero dello Sviluppo economico (taloudellisen kehityksen ministeriö, Italia) ja

toisaalta Telecom Italia SpA ja Vodafone Italia SpA, toisessa ovat vastakkain yhtäältä Telecom Italia ja toisaalta Vodafone Italia ja Fastweb SpA, kolmannessa Telecom Italia ja AGCOM ja neljännessä yhtäältä AGCOM ja toisaalta Telecom Italia, à Tiscali Italia SpA, BT Italia SpA ja Vodafone Italia, ja jossa on kyse päätöksestä, jossa AGCOM tarkasteli uudelleen sitä, olivatko yleispalvelun, jonka tarjoamiseen Telecom Italia velvoitettiin ajanjaksolla 1999–2009, nettokustannukset kohtuuttomat.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 97/33

3 Direktiivin 97/33 johdanto-osan toisessa ja kahdeksannessa perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

”(2) yleisten televerkkojen ja yleisesti saatavilla olevien telepalvelujen yhteenliittämiseen tarvitaan siihen käytettävästä tekniikasta riippumatta yleiset puitteet, jotta yhteisön käyttäjille voidaan tarjota palvelujen päästä päähän -yhteentoimivuus; yhteenliittämisen ja yhteentoimivuuden oikeudenmukaiset, suhteelliset ja syrjimättömät ehdot ovat avaintekijöitä avoimien ja kilpailulle avointen markkinoiden kehittämisen edistämisessä;

– –

(8) yleispalvelujen tarjoamisvelvoitteet edistävät yhteisön tavoitteena olevaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja alueellista yhdenvertaisuutta; useammalla kuin yhdellä organisaatiolla voi olla jäsenvaltiossa yleispalveluvelvoitteita; jäsenvaltioiden olisi kannustettava uusien teknologioiden, kuten digitaalisen monipalveluverkon (ISDN), varhaisessa vaiheessa ja mahdollisimman laajalla perustalla tapahtuvaa käyttöönottoa; ISDN:n nykyisessä kehitysvaiheessa yhteisössä tämä verkko ei ole kaikkien käyttäjien saatavilla eivätkä tämän direktiivin yleispalvelua koskevat säännökset koske sitä; saattaa olla aiheellista harkita aikanaan, olisiko ISDN:n kuuluttava yleispalveluun; yleispalvelun nettokustannuslaskennassa olisi otettava asianmukaisesti huomioon kustannukset ja tulot sekä ulkoiset taloudelliset olosuhteet ja yleispalvelun tarjoamisesta seuraavat aineettomat edut, mutta se ei saisi haitata käynnissä olevaa tariffien uudelleentasapainottamiskehitystä; yleispalveluvelvoitteiden kustannusten laskennan olisi perustuttava avoimiin menettelytapoihin; yleispalveluvelvoitteen jakamiseen liittyvät rahoitusosuudet olisi eriytettävä yhteenliittämismaksuista; jos yleispalveluvelvoitteet koituvat kohtuuttomaksi rasitteeksi organisaatiolle, on aiheellista antaa jäsenvaltioiden ottaa käyttöön menettelyjä yleisen, kiinteä puhelinverkon tai yleisen kiinteän puhelinverkon palvelujen tarjoamisesta yleispalveluna koituvien nettokustannusten jakamiseksi muiden yleisissä televerkoissa toimintaa harjoittavien ja/tai yleisesti saatavilla olevia puhelinsiirtopalveluja tarjoavien organisaatioiden kanssa; tämä olisi noudatettava yhteisön lainsäädäntöön kuuluvia, erityisesti syrjimättömyyttä ja suhteellisuutta koskevia periaatteita, sekä [EY 95 artiklan] määräyksiä.”

4 Direktiivin 1 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Tällä direktiivillä annetaan säädöspuitteet yhteisön televerkkojen yhteenliittämisen ja erityisesti palvelujen yhteentoimivuuden turvaamiseksi ja yleispalvelujen tarjoamisen varmistamiseksi avoimilla ja kilpailulle avoimilla markkinoilla.

Tämä direktiivi koskee niiden ehtojen yhdenmukaistamista, jotka liittyvät yleisten televerkkojen ja yleisesti saatavilla olevien telepalvelujen avoimeen ja tehokkaaseen yhteenliittämiseen sekä niiden käyttöön.”

5 Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa säädettiin seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

g) `yleispalveluilla` määriteltyä tietynlaatuisten palvelujen vähimmäismäärää, joka on kaikkien käyttäjien saatavilla käyttäjien maantieteellisestä sijainnista riippumatta erityiset kansalliset edellytykset huomioon ottaen kohtuulliseen hintaan.”

6 Direktiivin 5 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jos jäsenvaltio katsoo tämän artiklan säännösten mukaisesti, että yleispalveluvelvoitteet muodostavat kohtuuttoman rasitteen organisaatiolle, se ottaa käyttöön menettelyn yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten jakamiseksi muiden yleisiä televerkkoja ylläpitävien ja/tai yleisesti saatavilla olevia puheensiirtopalveluja tarjoavien organisaatioiden kanssa. Jäsenvaltioiden on vaadittava maksuja määrittäessään otettava asianmukaisesti huomioon avoimuuden, syrjimättömyyden ja suhteellisuuden periaatteet. Ainoastaan liitteessä I olevassa 1 osassa mainittuja yleisiä televerkkoja ja yleisesti saatavilla olevia telepalveluja voidaan rahoittaa tällä tavalla.

2. Yleispalveluvelvoitteiden mahdollisiin kustannuksiin liittyvät maksut voivat perustua erityiseen tätä tarkoitusta varten toteutettuun järjestelmään, jota hallinnoi edunsaajista riippumaton elin, ja/tai ne voidaan maksaa yhteenliittämismaksuun lisättynä lisämaksuna.

3. Jotta yleispalvelun tarjoamisesta mahdollisesti aiheutuva rasite voidaan määritellä, on organisaatioiden, joilla on yleispalveluvelvoitteita, kansallisten sääntelyviranomaisten pyynnöstä laskettava tällaisten velvollisuuksien nettokustannukset liitteen III mukaisesti. Yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten laskentaa valvoo kansallinen sääntelyviranomainen tai muu toimivaltainen, organisaatioista riippumaton ja kansallisen sääntelyviranomaisen hyväksymä elin. Kustannuslaskennan tulokset ja tarkastusten johtopäätökset on julkistettava 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

4. Perustelluissa tapauksissa 3 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskelman perusteella ja ottaen huomioon yleispalvelua tarjoavalle organisaatiolle mahdollisesti koituvan markkinaedun kansallisten sääntelyviranomaisten on päätettävä, onko perusteltua käyttää yleispalvelujen nettokustannusten jakamismenettelyä.

– –”

7 Direktiivin 97/33 liitteessä I, jonka otsikko oli ”Erityiset yleiset televerkot ja yleisesti saatavilla olevat telepalvelut”, olevassa 1 osassa viitattiin ainoastaan yleisiin kiinteisiin puhelinverkkoihin ja yleisiin kiinteisiin puhelinpalveluihin.

8 Direktiivin liitteeseen III sisältyivät puheensiirtoa koskevien yleispalveluvelvoitteiden kustannusten laskentaa koskevat säännöt, joihin viitataan direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa.

9 Direktiivi 97/13 kumottiin sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 33) 25.7.2003 alkaen. Pääasioiden tosiseikkojen tapahtuma-ajan perusteella osaan niistä on kuitenkin sovellettava ajallisesti direktiiviä 97/33.

Direktiivi 2002/22

10 Direktiivin 2002/22 johdanto-osan 4, 18, 21 ja 23 perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

”(4) Yleispalvelun takaaminen (eli määriteltyjen vähimmäispalvelujen tarjoaminen kaikille loppukäyttäjille kohtuuhintaan) voi edellyttää, että joitakin palveluja tarjotaan joillekin loppukäyttäjille hintaan, joka eroaa normaaleista markkinaehtoisista hinnoista. Korvausten maksaminen yrityksille, jotka on nimetty tarjoamaan kyseisiä palveluja tällaisissa olosuhteissa, ei välttämättä johda kilpailun vääristymiseen, edellyttäen että nimetyille yrityksille korvataan erityisesti tämän palvelun antamiseen liittyvät nettokustannukset ja että nämä kustannukset katetaan kilpailun kannalta puolueettomalla tavalla.

– –

(18) Jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa luotava järjestelmiä yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannusten rahoittamiseksi, jos voidaan osoittaa, että kyseisiä palveluja voidaan tarjota ainoastaan tappiolla tai sellaisin nettokustannuksin, jotka poikkeavat tavanomaisista kaupallisista vaatimuksista. On tärkeää varmistaa, että yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannukset lasketaan asianmukaisesti, että niiden rahoitus toteutetaan markkinoita ja yritysten toimintaa mahdollisimman vähän vääristävällä tavalla ja että rahoitus on [EY 87 ja EY 88] artiklan mukaista.

– –

(21) Jos yleispalveluvelvollisuudesta aiheutuu yritykselle kohtuuton rasite, on aiheellista antaa jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa käyttöön järjestelmiä nettokustannusten kattamiseksi tehokkaalla tavalla. Eräs keino kattaa yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannukset on julkisten varojen käyttäminen. On myös kohtuullista, että aiheutuneiden nettokustannusten kattamiseen osallistuvat avoimesti kaikki käyttäjät yrityksiltä perittävien maksujen kautta. [Jäsenvaltioiden olisi voitava rahoittaa yleispalvelun eri osien nettokustannukset eri järjestelmistä ja/tai rahoittaa joidenkin tai kaikkien osien nettokustannukset jommasta kummasta järjestelmästä tai niiden yhdistelmästä.] Jos kustannukset katetaan yrityksiltä perittävillä maksuilla, jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että maksut jaetaan niiden kesken puolueettomin perustein, ketään syrjimättä ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Tämä periaate ei estä jäsenvaltioita myöntämästä poikkeuksia uusille kilpailijoille, jotka eivät ole vielä saavuttaneet merkittävää asemaa markkinoilla. Kaikissa rahoitusjärjestelmissä olisi varmistettava, että yritykset osallistuvat ainoastaan yleispalveluvelvollisuuksien rahoittamiseen eivätkä muihin toimiin, jotka eivät

suoraan liity yleispalveluvelvollisuuksiin kuuluvien palvelujen tarjontaan. Kustannusten kattamiseksi perustetuissa järjestelmissä olisi kaikissa tapauksissa noudatettava yhteisön lainsäädäntöön sisältyviä periaatteita, ja erityisesti kustannustenjakojärjestelmissä olisi noudatettava syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita. Kaikissa rahoitusjärjestelmissä olisi varmistettava, etteivät yhden jäsenvaltion käyttäjät osallistu toisen jäsenvaltion yleispalvelukustannusten rahoittamiseen esimerkiksi soittaessaan puheluja jäsenvaltiosta toiseen.

– –

(23) Yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannukset voidaan jakaa kaikkien tai tiettyjen määriteltyjen yritysryhmien kesken. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kustannusten jakoa koskevassa jakojärjestelmässä noudatetaan avoimuuden, markkinoiden mahdollisimman vähäisen vääristymisen, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita. Markkinoiden mahdollisimman vähäisellä vääristymisellä tarkoitetaan sitä, että maksut olisi kerättävä niin, että loppukäyttäjille aiheutuu mahdollisimman vähän rasitetta, esimerkiksi hajottamalla maksut mahdollisimman laajalle.”

11 Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan sanamuoto oli seuraava:

”– – tässä direktiivissä säädetään sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjonnasta loppukäyttäjille. Tavoitteena on varmistaa hyvälaatuisten ja yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen saatavuus kaikkialla yhteisössä todellisen kilpailun ja valinnanvapauden avulla sekä käsitellä tilanteita, joissa markkinat eivät tyydyttävästi täytä loppukäyttäjien tarpeita.”

12 Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on määritettävä tehokkain ja asianmukaisin tapa varmistaa yleispalvelun toteuttaminen puolueettomuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita noudattaen. Niiden on pyrittävä pitämään markkinoiden vääristyminen ja erityisesti palvelujen tarjonta sellaiseen hintaan tai sellaisin ehdoin, jotka poikkeavat tavanomaisista kaupallisista ehdoista, niin vähäisenä kuin mahdollista, ja samalla niiden on turvattava yleinen etu.”

13 Direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat nimetä yhden tai useamman yrityksen takaamaan yleispalvelun tarjonnan – –”

14 Direktiivin 2002/22 12 artiklan sanamuoto oli seuraava:

”1. Jos kansalliset sääntelyviranomaiset katsovat, että 3-10 artiklan mukainen yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa kohtuuttoman rasitteen yleispalvelun tarjoajiksi nimetyille yrityksille, niiden on laskettava sen tarjoamisen nettokustannukset.

– –”

15 Direktiivin 13 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jos kansalliset sääntelyviranomaiset toteavat 12 artiklassa tarkoitetun nettokustannusten laskennan perusteella, että yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite, jäsenvaltion on nimetyn yrityksen pyynnöstä päätettävä:

a) ottaa käyttöön järjestelmä, joka korvaa määritetyt nettokustannukset kyseiselle yritykselle julkisista varoista siten, että korvauksen saamisen edellytykset ovat julkisia; ja/tai

b) jakaa yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannukset sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoajien kesken.

2. Jos nettokustannukset jaetaan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti, jäsenvaltioiden on perustettava kustannusten jakojärjestelmä, jota hallinnoi kansallinen sääntelyviranomainen tai edunsaajista riippumaton elin kansallisen sääntelyviranomaisen valvonnassa. Järjestelmästä voidaan rahoittaa ainoastaan 3–10 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien nettokustannukset, jotka on määritelty 12 artiklan mukaisesti.

3. Kustannusten jakojärjestelmässä on noudatettava liitteessä IV olevan B osan mukaisesti avoimuuden, markkinoiden mahdollisimman vähäisen vääristymisen, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita. Jäsenvaltiot voivat päättää, etteivät ne vaadi maksuja yrityksiltä, joiden liikevaihto alittaa tietyn rajan.

_ _”

16 Direktiivin liitteeseen IV sisältyivät säännöt, jotka koskivat yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannusten laskemista ja niiden kattamis- tai jakojärjestelmien käyttöön ottamista direktiivin 12 ja 13 artiklan mukaisesti.

17 Direktiivi 2002/22 kumottiin eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä 11.12.2018 annetulla direktiivillä (EU) 2018/1972, (uudelleenlaadittu) (EUVL 2018, L 321, s. 36) 21.12.2020 alkaen. Pääasioiden tosiseikkojen tapahtuma-ajan perusteella osaan niistä on kuitenkin sovellettava ajallisesti direktiiviä 2002/22.

Italian lainsäädäntö

18 Yhteisön direktiivien täytäntöönpanosta televiestinnän alalla 19.9.1997 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 318 (decreto del presidente della Repubblica n. 318 – Regolamento per l’attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni; GURI nro 221, Supplemento ordinario, 22.9.1997) 3 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”_ _

6. Niissä tapauksissa, joissa tämän pykälän säännösten nojalla yleispalvelun tarjoamista koskevat velvoitteet aiheuttavat kohtuuttoman rasitteen sen tarjoamisesta vastaavalle yksikölle tai yksiköille, säädetään järjestelmästä, jossa näiden velvoitteiden nettokustannukset jaetaan näiden yksiköiden ja muiden yleisiä televerkkoja hallinnoivien yksiköiden, yleisön käytettävissä olevien puheensiirtopalvelujen tarjoajien sekä matkaviestin- ja henkilökohtaisen viestinnän palveluita tarjoavien yksiköiden välillä. Tätä järjestelmää ei sovelleta, jos

a) yleispalveluvelvoitteen täyttämisestä ei aiheudu nettokustannuksia

b) yleispalvelun tarjoamisvelvoitteen nettokustannukset eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta

c) jaettavien nettokustannusten määrä ei perustele jakojärjestelmän hallinnoinnista ja yleispalveluvelvoitteiden täyttämisestä aiheutuvan rasitteen rahoittamisesta johtuvia hallinnollisia kustannuksia.

– –

11. [AGCOM] määrittää edellä 7 momentissa säädetyn nettokustannusten laskennan ja 10 momentissa säädetyn kertomuksen perusteella ja ottaen huomioon myös yleispalvelusta vastaavalle yksikölle mahdollisesti koituvan markkinaedun, onko yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten jakaminen perusteltua. Tässä tapauksessa rasite jaetaan objektiivisuuden, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden edellytysten perusteella – –”

19 Sähköisen viestinnän koodeksista 1.8.2003 annetun asetuksen nro 259 (decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche; GURI nro 214, 15.9.2003) 62 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos [AGCOM] katsoo, että edellä 53–60 §:ssä tarkoitetun yleispalvelun tarjoaminen voi aiheuttaa kohtuuttoman rasitteen kyseisen palvelun tarjoajaksi nimetyille yrityksille, se laskee kyseisen palvelun nettokustannukset. Tätä varten [AGCOM] voi:

a) laskea nettokustannukset kullekin yleispalveluvelvoitteen osatekijälle ottaen huomioon yleispalvelun tarjoajaksi nimetylle yritykselle mahdollisesti koituvat kaupalliset edut liitteessä nro 11 vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen perusteella

– –”

20 Kyseisen asetuksen 63 §:n sanamuoto on seuraava:

”1. Jos [AGCOM] toteaa 62 §:n mukaisen nettokustannusten laskennan perusteella, että nimetylle yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite, se jakaa kyseisen yhtiön pyynnöstä nettokustannukset – – sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoajien välillä käyttäen ministeriön perustamaa yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten rahoittamiseen tarkoitettua rahastoa – –.

– –

3. Kustannusten jakojärjestelmän on noudatettava liitteessä nro 11 olevan 2 §:n 5, 6 ja 7 momentin mukaisesti avoimuuden, markkinoiden mahdollisimman vähäisen vääristymisen, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita. – –

– –”

21 Asetuksen liitteessä nro 11 olevassa 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”– –

2. Säädetään avoimuuden ja oikeasuhteisuuden periaatteille perustuvasta kustannusten jakojärjestelmästä, joka koskee yrityksiä, jotka hallinnoivat yleisiä viestintäverkkoja tai tarjoavat yleisesti saatavilla olevia puhelinpalveluja, perustuen tällaisten yksiköiden yleisten viestintäverkkojen käyttöön, tai jotka tarjoavat matkaviestin- ja henkilökohtaisen viestinnän palveluita maanlaajuisesti.

– –

6. Edellä 2 momentissa säädettyä järjestelmää ei sovelleta silloin, kun:

a) yleispalveluvelvoitteen täyttämisestä ei aiheudu nettokustannuksia

b) yleispalvelun tarjoamisvelvoitteen nettokustannukset eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta

c) jaettavien nettokustannusten määrä ei perustele jakojärjestelmän hallinnoinnista ja yleispalveluvelvoitteiden täyttämisestä aiheutuvan rasitteen rahoittamisesta johtuvia hallinnollisia kustannuksia.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymys

22 Heinäkuussa 2020 AGCOM, joka on kansallinen sääntelyviranomainen Italiassa, aloitti päätöksellä 263/20/CIR julkisen kuulemisen tarkastellakseen uudelleen sitä, olivatko yleispalvelun, jonka tarjoamiseen Telecom Italia velvoitettiin ajanjaksolla 1999–2009, nettokustannukset kohtuuttomat.

23 AGCOM päätti kyseisen menettelyn päätöksellä 18/21/CIR ja katsoi muun muassa, että vuosien 2002 ja 2009 välisenä ajanjaksona yleispalvelun tarjoamisesta aiheutui Telecom Italialle kohtuuton nettokustannus, joten pääasioissa kyseessä olevassa Italian säännöstössä säädettyä jakojärjestelmää sovellettiin, ja näin olla kyseisessä säännöstössä tarkoitetuilla operaattoreilla matkaviestinoperaattorit mukaan luettuna oli velvollisuus osallistua näiden kustannusten rahoittamiseen.

24 AGCOM täsmensi kyseisessä päätöksessä pääasiallisesti, että se oli tarkastellut uudelleen sitä, olivatko Telecom Italian tarjoaman yleispalvelun nettokustannukset kohtuuttomat edellä 22 kohdassa tarkoitettuna ajanjaksona vuotta 2001 lukuun ottamatta, ja että aiemmista tätä problematiikkaa koskevista päätöksistään poiketen se ei viitannut sen osalta, oliko matkaviestinoperaattorit velvoitettava osallistumaan tähän rahoitukseen, kiinteiden puhelinpalvelujen ja matkaviestinpalvelujen keskinäistä korvattavuutta koskevaan edellytykseen.

25 AGCOM korosti, että vaikka toteutetuissa markkina-analyyseissä oli todettu, että nämä kaksi palvelutyyppiä eivät olleet täysin korvattavissa toisillaan ja että näin ollen kyse ei ollut yhtenäisestä markkinasta, oli kuitenkin niin, että matkaviestinpalveluista aiheutui ”kasvava kilpailupaine” kiinteille puhelinpalveluille. AGCOM totesi, että kyseinen kilpailupaine ilmeni kiinteitä puhelinpalveluita tarjoavien operaattorien volyymien ja tuoton vähenemisenä erityisesti tilanteessa, jossa asiakkaat päättävät käyttää ainoastaan matkapuhelintaan tai käyttää matkapuhelintaan ja säilyttää kiinteän verkon palvelun mutta käyttää matkaviestinpalvelua myös kotoaan käsin. AGCOM:in mukaan kyseinen kilpailupaine muodostaa markkina-arvioinnin, jonka perusteella voidaan määrittää, oliko Telecom Italialle aiheutunut rasite kohtuuton.

26 AGCOM selvitti tämän jälkeen, olivatko yleispalvelun, jonka tarjoamiseen Telecom Italia oli velvoitettu, nettokustannukset kohtuuttomat, tarkastelemalla kilpailutilannetta, kyseisten kustannusten hallintaa ja selvitystä, joka koski kyseisten kustannusten taloudellisia ja rahoitustoimintaan liittyviä vaikutuksia.

27 AGCOM totesi kilpailutilanteen tarkastelun osalta ja käyttäen perusteena 24.2.2017 laadittua Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) asiakirja, jonka otsikko on ”BEREC update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results”, että markkinoilla vallitsevaa kilpailun tasoa oli arvioitava indikaattoreiden, kuten volyymien ja tuottojen mukaiset osuudet käyttöoikeuksien markkinoista, puhelinliikennemarkkinoiden volyymi ja osuudet siitä, kiinteän verkon ja matkaviestinverkon nousevan ja laskevan liikenteen palvelujen yhteenliittämisaste, palvelujen käyttöönotto matkaviestinverkossa, yleispalveluun liittyvistä velvoitteista operaattoreille koituvat edut ja operaattorien rahoitusasema, perusteella.

28 Matkaviestinoperaattori Vodafone Italia, joka oli jo valittanut Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazioon (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) päätöksestä 263/20/CIR, jolla AGCOM aloitti julkisen kuulemisen, haki tässä tuomioistuimessa muutosta päätökseen 18/21/CIR laajennetulla valituksella. AGCOM, Telecom Italia, Fastweb ja Wind Tree SpA olivat myös läsnä kyseisessä tuomioistuimessa Vodafone Italian vireille panemassa oikeudenkäynnissä.

29 Telecom Italia valitti myös päätöksestä 18/21/CIR Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazioon ja väitti pääasiallisesti, että AGCOM oli katsonut virheellisesti, että vuosien 1999 ja 2000 osalta yleispalvelun nettokustannukset olivat kokonaan Telecom Italian vastuulla. Vodafone Italia oli läsnä tässä tuomioistuimessa Telecom Italian vireille panemassa oikeudenkäynnissä ja teki liitännäisvalituksen. AGCOM, Telecom Italia, Fastweb ja Wind Tree olivat läsnä kyseisessä tuomioistuimessa viimeksi mainitussa menettelyssä.

30 Myös Fastweb valitti kyseisestä päätöksestä Tribunale amministrativo regionale per il Lazioon.

31 Kyseinen tuomioistuin hyväksyi osittain Vodafone Italian mainittua päätöstä koskevan valituksen tuomiolla nro 1963/2022 ja kumosi sen muun muassa sillä perusteella, että yleispalvelun nettokustannusten kohtuuttomuuden uudelleentarkastelun perustelut ja tutkiminen olivat puutteelliset.

32 Kyseinen tuomioistuin hyväksyi tuomiolla nro 2047/2022 Fastwebin samaa päätöstä koskevan valituksen samoilla perusteilla kuin ne, jotka esitettiin tuomiossa nro 1963/2022.

33 Tuomiossa nro 2218/2022 kyseinen tuomioistuin totesi, ettei Telecom Italian päätöstä 18/21/CIR koskevaa valitusta oteta tutkittavaksi, ja hyväksyi Vodafone Italian liitännäisvalituksen samoilla perusteilla kuin ne, jotka esitettiin tuomiossa nro 1963/2022.

34 Telecom Italia ja AGCOM hakivat kumpikin muutosta tuomioon nro 1963/2022 Consiglio di Statossa (ylin hallintotuomioistuin, Italia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin. Vodafone Italia, Wind Tre ja Fastweb olivat läsnä kyseisessä tuomioistuimessa kummankin valituksen yhteydessä. Vodafone Italia teki lisäksi liitännäisvalituksen tämän tuomion osista, joissa Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio hylkäsi osan sen valitusperusteista. Fastweb teki myös kyseistä tuomiota koskevan liitännäisvalituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

35 Lisäksi Telecom Italia ja AGCOM valittivat kumpikin tuomiosta nro 2218/2022. Wind Tre, Fastweb ja Vodafone Italia olivat myös läsnä Consiglio di Statossa kummankin näiden valituksen yhteydessä. Vodafone Italia teki lisäksi kyseistä tuomiota koskevan liitännäisvalituksen.

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhdisti nämä neljä valitusta ja katsoi, että sen on tutkittava ensisijaisesti Vodafone Italian liitännäisvalitukset, joissa se pääasiallisesti väittää, ettei AGCOM ole toimivaltainen velvoittamaan matkaviestinoperaattoreita osallistumaan Telecom Italian tarjoaman yleispalvelun nettokustannusten rahoittamiseen.

37 Vodafone Italia väittää liitännäisvalitustensa tueksi muun muassa pääasiallisesti, että teleyleispalvelun kustannuslaskentaa ja rahoitusta koskevien kansallisten järjestelmien arviointiperusteista ja jäsenvaltioille annettavista järjestelmien toimintaa koskevista pääperiaatteista 27.11.1996 annetusta komission tiedonannosta (KOM(96)608 lopullinen) (jäljempänä 27.11.1996 annettu tiedonanto) käy ilmi, että matkaviestinoperaattorien osallistuminen yleispalvelun nettokustannusten rahoitusjärjestelmään edellyttää sitä, että kiinteiden puhelinpalvelujen ja matkaviestinpalvelujen välillä on kilpailusuhde eli ne ovat korvattavissa toisillaan. Sen mukaan Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Consiglio di Stato ja Corte di cassazione (ylin yleinen tuomioistuin, Italia) ovat katsoneet useissa ratkaisuissaan, jotka koskevat muutoksenhakua aiempiin AGCOM:in kyseisistä kustannuksista aiheutuvan rasitteen jakamista koskeviin päätöksiin, että tällaista suhdetta ei ollut vuosina 1999, 2000, 2002 ja 2003. AGCOM sovelsi tätä edellytystä päätöksessä 18/21/CIR määrittääkseen sen, oliko kyseisistä kustannuksista aiheutuva rasite kohtuuton. Lisäksi AGCOM totesi näissä aiemmissa päätöksissään, että tällaista suhdetta ei ollut vuosina 2004–2007 ja 2009.

38 AGCOM ja Telecom Italia väittävät, että ei unionin oikeudessa eikä Italian oikeudessa aseteta tätä edellytystä matkaviestinoperaattorien osallistumiselle yleispalvelun nettokustannusten rahoittamiseen. Niiden mukaan näillä operaattoreilla on kiinteitä puhelinpalveluita tarjoavien operaattorien tapaan oikeus tarjota sähköisiä viestintäpalveluja ja näin ollen niillä on velvollisuus osallistua kyseiseen järjestelmään. Kyseisessä 27.11.1996 annetussa tiedonannossa ainoastaan annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus valita, sisällytetäänkö matkaviestinoperaattorit kyseisten kustannusten rahoittamisesta vastaaviin operaattoreihin. Niiden mukaan Italian tasavalta on useiden muiden jäsenvaltioiden tapaan valinnut niiden sisällyttämisen kyseisiin operaattoreihin. Lisäksi muut Vodafonen kanssa samaan konserniin kuuluvat yhtiöt osallistuvat näiden kustannusten rahoittamiseen niissä jäsenvaltioissa, joihin ne ovat sijoittautuneet.

39 AGCOM ja Telecom Italia väittävät lisäksi, että matkaviestinpalveluiden käyttöönoton ja vastaavan keskinäisriippuvaisuuden tarkastelu on ainoastaan yksi niistä kuudesta arviointiperusteesta, joita AGCOM soveltaa osoittaakseen, että yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuva rasitus on kohtuuton, ja näin ollen on niin, että vaikka katsottaisiin, ettei tätä keskinäisriippuvuutta ole asianmukaisesti näytetty toteen, AGCOM:in toteuttaman tätä kohtuuttomuutta koskevan tarkastelun perusteltavuutta on arvioitava viiden muun sen soveltaman arviointiperusteen valossa. AGCOM ja Telecom Italia pyysivät Consiglio di Statoa esittämään unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön siinä tapauksessa, että se aikoo hylätä niiden omaksuman kannan.

40 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Italiassa puhelinalan yleispalvelun tarjoamisesta vastaa Telecom Italia, joka on entinen verkkomonopolin haltija. Jos tämän palvelun tarjoaminen aiheuttaa nettokustannuksia eli jos kyseisen palvelun tarjoajalle aiheutuvat kulut ovat

suuremmat kuin palvelun tarjoamisesta saatava tuotto, AGCOM:in on määritettävä, aiheuttavatko nämä kustannukset kohtuuttoman rasitteen tälle palveluntarjoajalle ja jos näin tapahtuu, sen on jaettava kyseiset kustannukset kyseessä olevan alan operaattorien kesken.

41 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että Consiglio di Stato hyväksyi 7.7.2015 annetussa tuomiossa valitukset AGCOM:in päätöksistä, joissa toistettiin yleispalvelun nettokustannusten jakojärjestelmän sovellettavuuteen vuosien 1999, 2000, 2002 ja 2003 osalta liittyvät menettelyt, eli päätöksistä 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR ja 109/11/CIR, ja katsoi, että kiinteiden puhelinpalvelujen ja matkaviestinpalvelujen keskinäistä korvattavuutta koskeva vaatimus, joka on edellytyksenä sille, että Vodafone Italian kaltaiset matkaviestinoperaattorit osallistuvat yleispalvelun nettokustannusten rahoitusjärjestelmään, ei täyttynyt.

42 Consiglio di Stato totesi 8.10.2019 annetussa tuomiossa kyseisten vuosien osalta, että tämä edellytys oli kaiken kaikkiaan ”harhaanjohtava”.

43 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että Italian lainsäädännössä ei nimenomaisesti aseteta kyseistä edellytystä matkaviestinoperaattorien osallistumiselle yleispalvelun nettokustannusten rahoittamiseen.

44 Sen mukaan erityisesti Consiglio di Staton oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että sen selvittäminen, ovatko kiinteät puhelinpalvelut ja matkaviestinpalvelut korvattavissa keskenään, on tarpeellinen arviointiperuste määritettäessä, onko yleispalvelun tarjoamisesta nimetylle palveluntarjoajalle aiheutuva rasite kohtuuton.

45 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan AGCOM viittasi päätöksessään 18/21/CIR nimenomaisesti tähän oikeuskäytäntöön täsmentäen kuitenkin, että se ei enää käytä kyseistä keskinäistä korvattavuutta koskevaa arviointiperustetta velvoittaessaan matkaviestinoperaattorit osallistumaan yleispalvelun nettokustannusten rahoittamiseen. AGCOM:in tässä päätöksessä toteuttama matkaviestinpalveluista kiinteille puhelinpalveluille aiheutuvan kilpailupaineen arviointi on kuitenkin suurelta osin yhteneväinen kyseisten palveluiden keskinäistä korvattavuutta koskevan arvioinnin kanssa.

46 Pääasioissa nousseeseen kysymykseen ei voida vastata unionin oikeuden, joka on saatettu osaksi kansallista oikeutta pääasioissa kyseessä olevalla Italian lainsäädännöllä, perusteella.

47 Näissä olosuhteissa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiiviä [97/33], erityisesti sen 5 artiklaa, ja direktiiviä [2002/22/EY] erityisesti sen 13 artiklaa, joita ajallisesti sovelletaan nyt tarkasteltavaan tapaukseen, sekä avoimuutta, markkinoiden mahdollisimman vähäistä vääristymistä, syrjimättömyyttä ja oikeasuhteisuutta koskevia unionin oikeusperiaatteita tulkittava siten, että

a) kansallisella lainsäädännöllä on sallittua ulottaa matkapuhelinoperaattoreihin lain nojalla velvollisuuksia, jotka koskevat osallistumista yleispalvelun tarjoamisen muodostamien kohtuuttomien rasitteiden rahoittamiseen ilman, että kansallisen sääntelyviranomaisen olisi ensin varmistettava, vallitseeko operaattorien, joihin kyseiset velvollisuudet ulotetaan, ja kyseisen palvelun tarjoamisesta vastaavan operaattorin välillä samoilla kilpailuoikeudellisesti merkityksellisillä markkinoilla kilpailu- tai korvattavuussuhdetta

b) kansallisen sääntelyviranomaisen on sallittua käyttää rasitteen kohtuuttomuutta arvioidessaan kiinteän verkon ja matkaviestinverkon palvelujen korvattavuutta koskevan perusteen lisäksi tai sen vaihtoehtona muitakin kriteerejä – ja jos näin on, mitä nämä ovat – [matkaviestinoperaattoreille] asetettavan rahoitusvelvollisuuden perusteena?”

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

48 Vodafone Italia, Wind Tre ja Fastweb väittävät, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta.

49 Vodafone Italian mukaan kansallinen tuomioistuin voi esittää ennakkoratkaisupyynnön vain, jos se on välttämätöntä sen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisemiseksi. Sen mukaan ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että pääasiat voidaan ratkaista ilman ennakkoratkaisupyyntöä, koska 27.11.1996 annetusta tiedonannosta ilmenee, että matkaviestinoperaattoreita ei tarvitse velvoittaa osallistumaan yleispalvelun nettokustannusten rahoittamiseen; että on olemassa useita Italian hallintotuomioistuinten antamia ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämää kysymystä koskevia lainvoimaisia ratkaisuja, jotka ovat näin ollen esteenä sille, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin antaa erilaisen ratkaisun; että päätös 18/21/CIR on ristiriidassa AGCOM:n aiempien päätösten kanssa, joista käy ilmi, että kiinteiden puhelinpalvelujen ja matkaviestinpalvelujen välillä ei ollut kilpailusuhdetta Italiassa ensiksi mainitussa päätöksessä tarkoitettuina ajanjaksoina, ja että AGCOM on menettänyt toimivaltansa velvoittaa matkaviestinoperaattorit osallistumaan tähän rahoittamiseen siitä syystä, että sen ajankohdan, jolloin tätä toimivaltaa olisi voitu käyttää, jälkeen kulunut aika synnytti perustellun luottamuksen siihen, että sitä ei enää käytettäisi.

50 Vodafone Italia väittää lisäksi, että ennakkoratkaisukysymyksen b alakohta on jätettävä tutkimatta myös sillä perusteella, ettei sillä ole mitään yhteyttä pääasioihin, joissa on kyse ainoastaan matkaviestinoperaattoreille asetetun yleispalvelun nettokustannusten rahoitusjärjestelmään osallistumista koskevan velvollisuuden lainmukaisuudesta, ja että unionin tuomioistuin on joka tapauksessa jo vastannut tähän kysymykseen 6.10.2010 annetussa tuomiossa komissio v. Belgia (C-222/98, EU:C:2010:583) ja 10.11.2022 annetussa tuomiossa Eircom (C-494/21, EU:C:2022:867).

51 Wind Tre väittää, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että siinä ei kuvata kaikkia pääasioiden tosiseikkoja ja erityisesti ennen päätöksen 18/21/CIR antamista käytyjä tätä velvollisuutta koskevia oikeusriitoja, ja että siinä ei selosteta syitä, joiden perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt kyseisen pyynnön, koska kyseinen tuomioistuin ainoastaan viittaa käsiteltävänään olevan menettelyn tiettyjen osapuolten argumentteihin.

52 Fastwebin mukaan ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta siitä syystä, että siihen annettava vastaus käy ilmi Consiglio di Staton tuomiosta nro 3388/2015, joka on annettu päätöstä 18/21/CIR edeltäviä AGCOM:in päätöksiä koskevan kumoamiskanteen yhteydessä ja joka on tullut lainvoimaiseksi. Consiglio di Stato katsoi kyseisessä tuomiossa, että yleispalvelusta aiheutuvan rasitteen jakamiseksi ei ole tarpeen, että matkaviestinpalvelut ja kiinteät puhelinpalvelut ovat keskenään korvattavissa, ja se pysytti AGCOM:in mahdollisuuden määrittää muun arviointiperusteen tätä arviointia varten. Fastwebin mukaan unionin oikeudessa ei edellytetä, että kansallinen tuomioistuin kumoaa kyseisessä tuomiossa tehdyn kaltaiseen ratkaisun ottaakseen huomioon unionin tuomioistuimen ratkaisun, joka on annettu ensiksi mainitun päätöksen jälkeen.

53 On muistutettava, että vakiintuneen unionin oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta, jolloin olettamana on, että niillä on merkitystä. Jos siis esitetty kysymys koskee unionin oikeussäännön tulkintaa tai pätevyyttä, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata siihen, paitsi jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyyn kysymykseen (tuomio 14.12.2023, Sparkasse Südpfalz, C-206/22, EU:C:2023:984, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Tältä osin Vodafone Italian esittämistä tutkimatta jättämistä koskevista argumenteista, jotka koskevat päätöksen 18/21/CIR ja AGCOM:in aiempien päätösten välistä väitettyä ristiriitaa ja sitä, että AGCOM on väitetysti menettänyt toimivaltansa velvoittaa matkaviestinoperaattorit osallistumaan yleispalvelun nettokustannusten rahoittamiseen sekä sitä, että ennakkoratkaisukysymyksen b alakohdan ja pääasioiden välillä ei ole yhteyttä, ei ilmene selvästi, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyytämällä unionin oikeuden tulkitsemisella ei olisi mitään yhteyttä pääasioiden tosiseikkoihin tai kohteeseen tai että kyseinen ongelma olisi luonteeltaan hypoteettinen.

55 Vodafone Italian mainitsemien 6.10.2010 annetun tuomion komissio v. Belgia (C-222/08, EU:C:2010:583) ja 10.11.2022 annetun tuomion Eircom (C-494/21, EU:C:2022:867) osalta on palautettava mieleen, että vaikka oletettaisiin, että pääasioiden ratkaisu voitaisiin johtaa näistä tuomioista, tällainen seikka ei ole omiaan aiheuttamaan sitä, että ennakkoratkaisupyyntöä ei oteta tutkittavaksi, vaan enintään omiaan vapauttamaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin sille SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla kuuluvasta velvollisuudesta esittää ennakkoratkaisupyyntö (ks. vastaavasti tuomio 7.2.2023, Confédération paysanne ym. (Sattumanvarainen in vitro -mutageneesi), C-688/21, EU:C:2023:75, 35 kohta).

56 Vodafone Italian tutkimatta jättämistä koskevasta argumentista, joka liittyy 27.11.1996 annettuun tiedonantoon, on todettava, että se liittyy esitetyn ennakkoratkaisukysymyksen asiasisältöön eikä sen tutkittavaksi ottamiseen, joten se on tutkittava tämän kysymyksen asiasisällön tutkimisen yhteydessä (ks. analogisesti tuomio 18.1.2024, Lietuvos notarų rūmai ym., C-128/21, EU:C:2024:49, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Wind Tren esittämien tutkimatta jättämistä koskevien argumenttien osalta on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on selittänyt – vaikkakin lyhyesti – syyt, joiden perusteella se on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksensä. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnössä esitetään pääasioiden tosiseikat mukaan luettuna päätöksen 18/21/CIR tekemistä edeltäneisiin AGCOM:in päätöksiin liittyvien oikeudenkäyntien keskeiset seikat. Näiden oikeudenkäyntien yksityiskohtaisempi selostus ei ole välttämätön pääasioiden kohteen ymmärtämisen kannalta.

58 Vodafone Italian ja Fastwebin tutkimatta jättämistä koskevien argumenttien, jotka liittyvät kyseisissä oikeudenkäynneissä annettujen Consiglio di Staton tai muiden italialaisten tuomioistuinten ratkaisujen lainvoimaan, on todettava, että pääasioissa kyseessä olevat oikeusriidat koskevat päätöksen 18/21/CIR lainmukaisuutta eivätkä samojen oikeudenkäynnin kohteena olevien AGCOM:in aiempien päätösten lainmukaisuutta. Vodafone Italia ja Fastweb eivät ole selittäneet, kuinka kyseiset tuomioistuimet joutuisivat näissä oikeusriidoissa

tarkastelemaan uudelleen kyseisiä tuomioistuinratkaisuja. On siis niin, että kyseiset tuomioistuimet voisivat korkeintaan joutua tarkastelemaan uudelleen oikeuskäytäntöään unionin tuomioistuimen nyt käsiteltävässä asiassa antaman tuomion seurauksena eikä niiden aiempien ratkaisujen oikeusvoimaa kyseenalaisteta. Se, mitä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä nyt annettavan tuomion seurauksena, riippuu joka tapauksessa siinä annettavan vastauksen sisällöstä, joten Vodafone Italian ja Fastwebin argumentit eivät voi vaikuttaa ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamiseen kyseistä vastausta rajoittamatta.

59 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Kysymyksen b alakohta

60 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksen b alakohdalla, jota on tarkasteltava ensiksi, pääasiallisesti, onko direktiivin 97/33 5 artiklaa ja direktiivin 2002/22 13 artiklaa tulkittava siten, että kansallinen sääntelyviranomainen voi ottaa huomioon kiinteiden puhelinpalvelujen ja matkaviestinpalvelujen keskinäisen korvattavuuden arvioidessaan yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvan rasitteen kohtuuttomuutta. Kyseinen tuomioistuin tiedustelee myös, mitä muita arviointiperusteita kansallinen sääntelyviranomainen voi tarvittaessa soveltaa kumulatiivisesti tai vaihtoehtoisesti tätä tarkoitusta varten.

61 On todettava, että direktiivin 97/33 5 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaan on niin, että jos jäsenvaltio katsoo yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten laskennan perusteella, että ne muodostavat kohtuuttoman rasitteen organisaatiolle, se ottaa käyttöön menettelyn kyseisten kustannusten jakamiseksi muiden yleisiä televerkkoja ylläpitävien ja/tai yleisesti saatavilla olevia puheensiirtopalveluja tarjoavien organisaatioiden kanssa. Direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaan perustelluissa tapauksissa kyseisen laskelman perusteella ja ottaen huomioon yleispalvelua tarjoavalle organisaatiolle mahdollisesti koituvan markkinaedun kansallisten sääntelyviranomaisten on päätettävä, onko perusteltua käyttää tällaista menettelyä.

62 Samaan tapaan direktiivin 2002/22 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jos kansalliset sääntelyviranomaiset katsovat, että yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa kohtuuttoman rasitteen yleispalvelun tarjoajiksi nimetyille yrityksille, niiden on laskettava sen tarjoamisen nettokustannukset. Jos kansalliset sääntelyviranomaiset toteavat kyseisten kustannusten laskennan perusteella, että yhdelle tai useammalle yleispalvelun tarjoajaksi nimetylle yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite ja jos kyseinen yritys tai kyseiset yritykset sitä pyytävät, direktiivin 2002/22 13 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tämän kannalta välttämättömiä toimenpiteitä eli ottamaan käyttöön julkisiin varoihin perustuvan korvausjärjestelmän tai järjestelmän, jossa kyseiset kustannukset jaetaan sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoajien kesken. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että direktiivin 2002/22 soveltamisaikana Italian tasavalta valitsi ottaa käyttöön direktiivin 13 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetyn jakojärjestelmän.

63 Tästä seuraa, että sekä direktiivin 97/33 että direktiivin 2002/22 asiayhteydessä yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten rahoitusjärjestelmän käyttöön ottaminen edellyttää kahden edellytyksen täyttymistä eli sitä, että kyseiset kustannukset lasketaan, ja sitä, että kyseisen palvelun tarjoamisesta nimetylle yritykselle aiheutuvan rasitteen kohtuuttomuus todetaan kyseisen laskennan perusteella.

64 Lisäksi direktiivin 97/33 johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta, 5 artiklasta ja liitteessä I olevasta ensimmäisestä osasta käy ilmi, että direktiivissä säädetty rahoitusjärjestelmä voi koskea ainoastaan kiinteän puhelinverkon tai yleisen kiinteän puhelinverkon palvelujen tarjoamisesta yleispalveluna syntyviä nettokustannuksia.

65 Unionin tuomioistuin on myös jo todennut pääasiallisesti, että ainoastaan viestintäpalvelut, jotka edellyttävät pääsyä ja liittymän saamista yleiseen viestintäverkkoon tietyssä sijaintipaikassa, – mikä tarkoittaa matkaviestinpalvelujen ulkopuolelle jättämistä – voidaan rahoittaa direktiivin 2002/22 13 artiklan 1 kohdassa säädetyn järjestelmän avulla (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2015, Base Company ja Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, 37 ja 43 kohta).

66 Direktiivissä 97/33 säädetty yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten jakojärjestelmä ei muuttunut merkittävästi direktiivin 2002/22 antamisen seurauksena, joten näiden direktiivien vastaavia merkityksellisiä säännöksiä on tulkittava samoin.

67 Tältä osin mistään direktiivin 97/33 ja direktiivin 2002/22 säännöksistä ei käy ilmi, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut vahvistaa itse edellytykset, joiden täyttyessä kansallisten sääntelyviranomaisten on katsottava, että yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa kohtuuttoman rasitteen. Sitä vastoin sekä direktiivin 97/33 5 artiklan 1, 3 ja 4 kohdasta sekä direktiivin 2002/22 13 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että kansalliset sääntelyviranomaiset voivat ainoastaan yleispalvelun tarjoamisen nettokustannusten laskennan perusteella todeta, että yleispalvelun tarjoajaksi nimettyyn yritykseen kohdistuu todellakin kohtuuton rasite, ja että jäsenvaltioiden on tällöin päätettävä järjestelmästä, josta nämä kustannukset korvataan (ks. vastaavasti tuomio 10.11.2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, 38 kohta).

68 On kuitenkin todettava, että jäsenvaltioiden toimintaa yleispalvelun nettokustannusten rahoitusjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä rajoittaa velvollisuus noudattaa puolueettomuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita ja velvollisuus pitää markkinoiden vääristyminen niin vähäisenä kuin mahdollista siten, että samalla turvataan yleinen etu, kuten pääasiallisesti käy ilmi direktiivin 97/33 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ja 5 artiklan 1 kohdasta sekä direktiivin 2002/22 3 artiklan 2 kohdasta ja 13 artiklan 3 kohdasta.

69 Vaikka näissä direktiiveissä ei määritellä kohtuuttoman rasitteen käsitettä, sekä direktiivin 97/33 johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta että direktiivin
2002/22 21 perustelukappaleesta ilmenee, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli sitoa järjestelmät yleispalvelun tarjoamisen yritykselle mahdollisesti aiheuttamien nettokustannusten kattamiseksi siihen, että tälle yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite. Tässä yhteydessä se katsoi, että yleispalvelun nettokustannukset eivät välttämättä merkitse kaikille kyseessä oleville yrityksille tällaista rasitetta, ja sen tarkoituksena oli estää se, että kaikki yleispalvelun tarjoamisen nettokustannukset johtavat automaattisesti oikeuteen saada korvausta. Unionin tuomioisituin on katsonut tästä seuraavan, että kohtuuton rasite, joka kansallisen sääntelyviranomaisen on todettava ennen korvauksen myöntämistä, on rasite, joka kullekin kyseessä olevalle yritykselle on liiallinen sen sietokykyyn nähden, kun otetaan huomioon kaikki yrityksen ominaisuudet, erityisesti sen varustetaso, taloudellinen tilanne ja rahoitustilanne sekä markkinaosuus (ks. vastaavasti tuomio 10.11.2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, 39 kohta).

70 Koska direktiivissä 97/33 ja direktiivissä 2002/22 ei tältä osin esitetä täsmennyksiä, kansallisen sääntelyviranomaisen asiana on vahvistaa yleisesti ja erotuksetta arviointiperusteet, joiden perusteella voidaan määrittää raja-arvot, joiden ylittyessä rasitetta voidaan pitää kohtuuttomana

huomioon ottaen edeltävässä kohdassa mainitut ominaisuudet, mutta kansallinen sääntelyviranomainen voi direktiivin 97/33 5 artiklan 1 ja 4 kohdan ja direktiivin 2002/22 13 artiklan soveltamiseksi kuitenkin todeta, että yleispalvelun tarjoamisen aiheuttama rasite on kohtuuton, ainoastaan sillä edellytyksellä, että se tutkii kunkin kyseessä olevan yrityksen tilannetta erikseen näiden arviointiperusteiden valossa (ks. vastaavasti tuomio 10.11.2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, 40 kohta).

71 Tältä osin unionin tuomioistuin on katsonut direktiivin 2002/22 osalta, että yleispalvelun tarjoajan markkinaosuuden huomioon ottaminen merkitsee sitä, että menettely, jossa määritetään, onko kyseiselle tarjoajalle sen yleispalveluvelvollisuuksista aiheutuva rasite mahdollisesti kohtuuton, sisältää luonnostaan vertailevan osatekijän, jota kansallinen sääntelyviranomainen ei voi jättää huomiotta. Pelkästään sellaisten seikkojen toteamisesta, jotka koskevat kyseisen palveluntarjoajan markkinaosuutta erikseen tarkasteltuna, ei nimittäin voida tehdä hyödyllisiä johtopäätöksiä, koska sitä ei ole verrattu sen kilpailijoiden markkinaosuuksiin. Tällaiset johtopäätökset voivat vaihdella riippuen siitä, kuinka monta kilpailijaa markkinoilla on, ja niiden välillä mahdollisesti vallitsevista yhteyksistä tai kyseisten markkinoiden eri sektoreista, joilla nämä kilpailijat toimivat (tuomio 10.11.2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, 43 kohta).

72 Unionin tuomioistuin on päätellyt tämän perusteella, että toimivaltaisen kansallisen sääntelyviranomaisen on tässä menettelyssä otettava huomioon yleispalvelun tarjoajan tilanne verrattuna sen kilpailijoiden tilanteeseen kyseisillä markkinoilla ja että kilpailutilanteen arviointi näillä markkinoilla on erottamaton osa direktiivin 2002/22 12 ja 13 artiklan soveltamisedellytyksiä (ks. vastaavasti tuomio 10.11.2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, 44 ja 47 kohta).

73 Unionin tuomioistuin on todennut myös, että yleispalvelun tarjoajan ominaisuuksien arviointi sen kilpailuympäristön perusteella, jossa se toimii, on direktiivin tavoitteiden mukaista (tuomio 10.11.2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, 48 kohta).

74 Näin on erityisesti niiden seikkojen osalta, jotka koskevat yleispalvelun tarjoajan taloudellista ja rahoituksellista tilannetta. Pelkästään toteamuksesta, jonka mukaan yleispalvelun tarjoaja kykenee edelleen toimimaan kannattavasti huolimatta sille sen yleispalveluvelvollisuuksien kustannuksista aiheutuvasta rasitteesta, ei nimittäin voida tehdä päätelmiä näiden nettokustannusten vaikutuksista kyseisen palveluntarjoajan kykyyn kilpailla kehittyvillä markkinoilla toimivien muiden operaattoreiden kanssa. Ei voida sulkea pois sitä, että tämä rasite estää, vaikeuttaa tai hankaloittaa uusiin teknologioihin tai liitännäisiin markkinoihin tehtävien sellaisten investointien rahoittamista, joita sen kilpailijat mahdollisesti pystyisivät tekemään ja jotka voivat näin ollen tuottaa sen kilpailijoille merkittäviä kilpailuetuja (tuomio 10.11.2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, 49 kohta).

75 Näin ollen kansallisen sääntelyviranomaisen on nimenomaan yleispalvelun tarjoajan tilanteen ja sen kilpailijoiden tilanteen perusteella mahdollista arvioida, muodostavatko sille kuuluvien yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannukset niistä asianomaisilla markkinoilla tämän tarjoajan vahingoksi aiheutuvan kilpailunvääristymisen vuoksi direktiivin 2002/22 12 ja 13 artiklassa tarkoitetun kohtuuttoman rasitteen tälle tarjoajalle (tuomio 10.11.2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, 50 kohta).

76 Koska yleispalvelun tarjoajan kilpailuaseman heikentyminen siihen sen yleispalveluvelvollisuuksien vuoksi kohdistuvan rasitteen kohtuuttomuuden vuoksi haittaisi toimivaa kilpailua asianomaisilla markkinoilla, tällainen seikka voisi vaarantaa yleispalvelun tarjoamisen edellytykset ja viime kädessä direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa ilmaistun tavoitteen,

joka on varmistaa hyvälaatuisten ja yleisesti saatavilla olevien palvelujen saatavuus kaikkialla Euroopan unionissa todellisen kilpailun ja valinnanvapauden avulla, toteutumisen (tuomio 10.11.2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, 51 kohta).

77 Tältä osin on todettava, että eri telepalvelujen ja erityisesti kiinteiden puhelinpalvelujen ja matkaviestinpalvelujen keskinäisen korvattavuuden arviointi voi olla yksi tekijä, jonka avulla tarkastellaan sitä kilpailuympäristöä, jossa yleispalvelun tarjoaja toimii, siltä osin kuin se liittyy kyseisen palveluntarjoajan kilpailijoiden yksilöimiseen, eri toimijoiden markkinaosuuksien määrittämiseen ja muista operaattoreista kyseiselle palveluntarjoajalle aiheutuvan kilpailupaineen arviointiin.

78 Kuitenkaan sen kilpailuympäristön, jossa yleispalvelun tarjoaja toimii, tarkastelun edellytyksenä ei voi olla kiinteiden puhelinpalveluiden ja matkaviestinpalvelujen keskinäisen korvattavuuden arviointi, vaan siinä on otettava huomioon kaikki kyseiseen palveluntarjoajaan kohdistuvat kilpailurajoitukset mukaan luettuna ne, jotka ovat vähemmän tehokkaita ja välittömiä kuin kysynnän korvaaminen.

79 Edellä 66 kohdassa mainittujen syiden perusteella edellä 71–78 kohdassa esitettyjä näkökohtia voidaan soveltaa soveltuvin osin direktiivin 97/33 5 artiklan osalta.

80 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että päätöksessä 18/21/CIR AGCOM yhtäältä otti huomioon muun muassa edellä 74–78 kohdassa esitetyt näkökohdat, koska se katsoi, että kiinteät puhelinpalvelut ja matkaviestinpalvelut eivät olleet täysin korvattavissa toisillaan eikä kyse ollut näin ollen yhtenäisesti markkinasta, mutta matkaviestinpalveluista aiheutui kuitenkin kasvava kilpailupaine kiinteille puhelinpalveluille, joka ilmeni kiinteitä puhelinpalveluita tarjoavien operaattorien volyymien ja tuoton vähenemisenä erityisesti tilanteessa, jossa asiakkaat päättävät käyttää ainoastaan matkapuhelintaan tai käyttää matkapuhelintaan ja säilyttää kiinteän verkon palvelun mutta käyttää matkaviestinpalvelua myös kotoaan käsin, ja toisaalta tarkasteli muita kilpailutilanteeseen liittyviä seikkoja.

81 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymyksen b alakohtaan on vastattava, että direktiivin 97/33 5 artiklaa ja direktiivin 2002/22 13 artiklaa on tulkittava siten, että

– jäsenvaltioiden on puolueettomuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita sekä tarvetta pitää markkinoiden vääristyminen niin vähäisenä kuin mahdollista noudattaen ja siten, että samalla turvataan yleinen etu, vahvistettava arviointiperusteet, joiden perusteella kansallinen sääntelyviranomainen voi kunkin asianomaisen yrityksen tilannetta yksilöllisesti tarkastelemalla arvioida, voidaanko yleispalveluvelvoitteiden nettokustannuksista aiheutuvaa rasitetta pitää liiallisena ja siten kohtuuttomana tällaisista velvollisuuksista vastaaville operaattoreille

– tämän arvioinnin yhteydessä toimivaltaisen kansallisen sääntelyviranomaisen on tutkittava kaikki kyseessä olevan operaattorin ominaisuudet ottamalla huomioon sen tilanne verrattuna sen kilpailijoiden tilanteeseen asianomaisilla markkinoilla

– kiinteiden puhelinpalvelujen ja matkaviestinpalvelujen keskinäinen korvattavuus voi olla merkityksellinen seikka tässä arvioinnissa samaten kuin kaikki yleispalvelun tarjoajaan kohdistuvat kilpailurajoitukset.

Kysymyksen a alakohta

82 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksen a alakohdalla pääasiallisesti, onko direktiivin 97/33 5 artiklaa ja direktiivin 2002/22 13 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa ei aseteta edellytykseksi sille, että matkaviestinpalvelujen operaattorit osallistuvat sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoajien väliseen yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten jakojärjestelmään, sitä, että kiinteät puhelinpalvelut ja matkaviestinpalvelut ovat tietyssä määrin korvattavissa toisillaan.

83 Tältä osin kyseessä olevien säännösten sanamuodosta on todettava, että direktiivin 97/33 5 artiklan 1 kohdasta käy ilmi, että kun jäsenvaltiot ottavat käyttöön yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten jakojärjestelmän ”muiden yleisiä televerkkoja ylläpitävien ja/tai yleisesti saatavilla olevia puheensiirtopalveluja tarjoavien organisaatioiden kanssa”, niiden on otettava asianmukaisesti huomioon avoimuuden, syrjimättömyyden ja suhteellisuuden periaatteet.

84 Samoin direktiivin 2002/22 13 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos kansalliset sääntelyviranomaiset toteavat nettokustannusten laskennan perusteella, että yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite, jäsenvaltion on nimetyn yrityksen pyynnöstä päätettävä ottaa käyttöön järjestelmä, joka korvaa määritetyt nettokustannukset kyseiselle yritykselle julkisista varoista siten, että korvauksen saamisen edellytykset ovat julkisia; ja/tai jakaa kyseiset kustannukset ”sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoajien” kesken.

85 Näissä säännöksissä käytetyistä ilmaisuista ”yleisiä televerkkoja ylläpitävät ja/tai yleisesti saatavilla olevia puheensiirtopalveluja tarjoavat organisaatiot” ja ”sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoajat” käy ilmi, että unionin lainsäätäjä ei tarkoittanut suoralta kädeltä sulkea tiettyjä sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoajia ja erityisesti matkaviestinpalvelujen operaattoreita yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten jakojärjestelmän ulkopuolelle.

86 Lisäksi poiketen direktiivin 2002/22, sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/136/EY (EYVL 2009, L 337, s. 11) 4 artiklassa toteutettuun matkaviestinpalvelujen sulkemiseen yleispalvelun käsitteen ulkopuolelle (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2015, Base Company ja Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, 32–37 kohta), unionin tuomioistuin ei jättänyt näiden palvelujen tarjoajia kyseiseen yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten jakojärjestelmään osallistumisen ulkopuolelle.

87 Kyseessä olevien säännösten asiayhteydestä on todettava yhtäältä, että direktiivin 2002/22 johdanto-osan 23 perustelukappaleesta ilmenee pääasiallisesti, että yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannukset voidaan jakaa kaikkien tai tiettyjen määriteltyjen yritysryhmien kesken edellyttäen, että noudatetaan avoimuuden, markkinoiden mahdollisimman vähäisen vääristymisen, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita, ja että ”markkinoiden mahdollisimman vähäisellä vääristymisellä” tarkoitetaan sitä, että kyseisten kustannusten rahoittamiseen tarkoitetut maksut kerätään niin, että loppukäyttäjille aiheutuu mahdollisimman vähän rasitetta, esimerkiksi hajottamalla maksut mahdollisimman laajalle.

88 Toisaalta direktiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todetaan, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten jakojärjestelmä toteutetaan puolueettomin perustein, ketään syrjimättä ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen, eikä tämä periaate estä niitä myöntämästä poikkeuksia uusille kilpailijoille, jotka eivät ole vielä saavuttaneet merkittävää asemaa markkinoilla.

89 Kyseessä olevien säännösten sanamuodosta ja asiayhteydestä käy näin ollen ilmi, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut jättää jäsenvaltiolle mahdollisuus määrittää yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten jakomekanismiin osallistujien ryhmä sillä edellytyksellä, että näissä säännöksissä nimenomaisesti mieleen palautettuja tiettyjä vaatimuksia noudatetaan.

90 Tältä osin ei ole poissuljettua, että jakokriteereitä, joissa otetaan huomioon matkaviestinpalveluista kiinteille puhelinpalveluille aiheutuvan kilpailupaineen voimakkuus näiden palvelujen enemmän tai vähemmän merkittävän keskinäisen korvattavuuden johdosta, matkaviestinpalveluiden tarjoajien yleisten televerkkojen käytön osuus tai viimeksi mainituille yleispalvelun tarjoamisesta koituvat edut, voidaan pitää edellä 83, 84, 87 ja 88 kohdassa tarkoitettujen periaatteiden ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen ja syrjimättömyyden periaatteen mukaisina, mutta direktiivin 97/33 ja direktiivin 2002/22 säännöksistä ei voida päätellä, että niissä asetetaan edellytykseksi sille, että matkaviestinpalvelujen tarjoajat osallistuvat yleispalvelun nettokustannusten jakojärjestelmään, sitä, että kyseiset matkaviestinpalvelut ja kiinteät puhelinpalvelut ovat tietyssä määrin korvattavissa toisillaan.

91 Tätä päätelmää ei horjuta Vodafone Italian argumentti, joka koskee 27.11.1996 annettua tiedonantoa, eikä sen argumentti, jonka mukaan sähköistä viestintää ja postipalveluja koskeva unionin säännöstö ovat samankaltaisia, joten pääasioihin on sovellettava analogisesti direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20.2.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/6/EY (EUVL 2008, L 52, s. 3) johdanto-osan 27 perustelukappaletta, josta käy ilmi, että sen määrittäminen, mitä yrityksiä voidaan vaatia maksamaan tukiosuus yleispalvelun rahoittamiseen tarkoitettuun korvausrahastoon, merkitsee sen selvittämistä, voidaanko näiden yritysten tarjoamia palveluja käyttäjän näkökulmasta katsottuna pitää yleispalvelun piiriin kuuluvina palveluina, koska ne ovat riittävässä määrin yleispalvelua korvaavia, sekä unionin tuomioistuimen tänä liittyvää oikeuskäytäntöä.

92 Nimittäin yhtäältä 27.11.1996 annetusta tiedonannosta on todettava, että siinä ei todeta, että jäsenvaltioilla olisi yleinen velvollisuus asettaa edellytykseksi sille, että matkaviestinpalvelujen tarjoajat osallistuvat yleispalvelun nettokustannusten jakojärjestelmään, sitä, että matkaviestinpalvelut ja kiinteät puhelinpalvelut ovat tietyssä määrin korvattavissa toisillaan.

93 Kuten kyseisen tiedonannon 3 osan 8 kohdasta pääasiallisesti käy ilmi, Euroopan komissio totesi siinä ainoastaan, että arvioidessaan puhelintoimintaa ja yleisten televerkkojen tarjontaa koskevia toimilupa- tai ilmoitusmenettelyjä, jotka jäsenvaltioiden oli annettava tiedoksi ennen 1.1.1997 täydellisen kilpailun toteuttamista televiestintämarkkinoilla pohjustavan direktiivin 90/388/ETY muuttamisesta 13.3.1996 annetun direktiivin 96/19/EY (EYVL 1996, L 74, s. 13) mukaisesti, se tutkii siltä osin kuin kyse on uusien tulokkaiden ja/tai matkaviestinoperaattorien osallistumisesta yleispalvelun nettokustannuksiin, onko näille toimijoille aiheutuva rasite jaettu puolueettomin ja syrjimättömin perustein sekä suhteellisuusperiaatetta noudattaen, kun otetaan erityisesti huomioon matkaviestinpalvelun ja kiinteän puhelintoimintapalvelun keskinäinen korvattavuus.

94 Tästä seuraa, että komissio aikoi ottaa huomioon kyseisen keskinäisen korvattavuuden enintään yhtenä tekijä muiden joukossa suhteellisuusperiaatteen noudattamisen arvioinnissa.

95 Toisaalta direktiivin 2008/6 johdanto-osan 27 perustelukappaleen osalta on riittävää todeta, että direktiiveissä 97/33 ja 2002/22 ei ole johdanto-osan perustelukappaletta tai säännöstä, jonka sanamuoto vastaa kyseisen johdanto-osan 27 perustelukappaleen sanamuotoa.

96 Edellä esitetyn perusteella kysymyksen a alakohtaan on vastattava, että direktiivin 97/33 5 artiklaa ja direktiivin 2002/22 13 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa ei aseteta edellytykseksi sille, että matkaviestinpalvelujen operaattorit osallistuvat sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoajien väliseen yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten jakojärjestelmään, sitä, että kiinteät puhelinpalvelut ja matkaviestinpalvelut ovat tietyssä määrin korvattavissa toisillaan, edellyttäen, että kyseinen säännöstö on erityisesti avoimuuden, syrjimättömyyden, suhteellisuuden ja puolueettomuuden periaatteiden sekä loppukäyttäjille aiheutuvaa mahdollisimman vähäistä rasitetta koskevan periaatteen mukainen.

Oikeudenkäyntikulut

97 Pääasioiden asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Televiestinnän yhteenliittämisestä soveltaen avoimen verkon tarjoamisen (ONP) periaatteita yleispalvelun ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi 30.6.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/33/EY 5 artiklaa ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) 13 artiklaa on tulkittava siten, että

– **jäsenvaltioiden on puolueettomuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita sekä tarvetta pitää markkinoiden vääristyminen niin vähäisenä kuin mahdollista noudattaen ja siten, että samalla turvataan yleinen etu, vahvistettava arviointiperusteet, joiden perusteella kansallinen sääntelyviranomainen voi kunkin asianomaisen yrityksen tilannetta yksilöllisesti tarkastelemalla arvioida, voidaanko yleispalveluvelvoitteiden nettokustannuksista aiheutuvaa rasitetta pitää liiallisena ja siten kohtuuttomana tällaisista velvollisuuksista vastaaville operaattoreille**

– **tämän arvioinnin yhteydessä toimivaltaisen kansallisen sääntelyviranomaisen on tutkittava kaikki kyseessä olevan operaattorin ominaisuudet ottamalla huomioon sen tilanne verrattuna sen kilpailijoiden tilanteeseen asianomaisilla markkinoilla**

– **kiinteiden puhelinpalvelujen ja matkaviestinpalvelujen keskinäinen korvattavuus voi olla merkityksellinen seikka tässä arvioinnissa samaten kuin kaikki yleispalvelun tarjoajaan kohdistuvat kilpailurajoitukset**

– **ne eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa ei aseteta edellytykseksi sille, että matkaviestinpalvelujen operaattorit osallistuvat sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoajien väliseen yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten jakojärjestelmään, sitä, että kiinteät puhelinpalvelut ja matkaviestinpalvelut ovat tietyssä määrin korvattavissa toisillaan, edellyttäen, että kyseinen säännöstö on erityisesti avoimuuden, syrjimättömyyden, suhteellisuuden ja puolueettomuuden periaatteiden sekä loppukäyttäjille aiheutuvaa mahdollisimman vähäistä rasitetta koskevan periaatteen mukainen.**

Allekirjoitukset