Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 19. septembra 2024*

„Predhodno odločanje – Elektronska komunikacijska omrežja in storitve – Univerzalna storitev in pravice uporabnikov – Direktiva 97/33/ES – Člen 5 – Direktiva 2002/22/ES – Člen 13 – Financiranje obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve – Pojem ‚nepravičnega‘ ali ‚neupravičenega‘ bremena – Določitev subjektov, ki sodelujejo pri mehanizmu financiranja neto stroškov teh obveznosti – Nacionalna zakonodaja, ki določa sodelovanje operaterjev mobilne telefonije pri tem mehanizmu – Merila – Stopnja zamenljivosti med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije“

V zadevi C-273/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 18. aprila 2023, ki je na Sodišče prispela 26. aprila 2023, v postopkih

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Ministero dello Sviluppo Economico

proti

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

ob udeležbi

Fastweb SpA,

Wind Tre SpA,

in

Telecom Italia SpA

proti

Vodafone Italia SpA,

* Jezik postopka: italijanščina.

Fastweb SpA,

ob udeležbi

Ministero dello Sviluppo Economico,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Telecom Italia Sparkle SpA,

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Wind Tre SpA,

in

Telecom Italia SpA

proti

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

ob udeležbi

Fastweb SpA,

Vodafone Italia SpA,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Wind Tre SpA,

in

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

proti

Telecom Italia SpA,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

ob udeležbi

Wind Tre SpA,

Fastweb SpA,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin, sodniki, in I. Ziemele, sodnica,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

– za Vodafone Italia SpA A. Boso Caretta, F. Cintioli in F. Merusi, avvocati,

– za Fastweb SpA E. Pistis, avvocata,

– za Wind Tre SpA S. Fiorucci in R. Santi, avvocati,

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z B. G. Fiduccia in E. De Bonisom, avvocati dello Stato,

– za češko vlado J. Očková, M. Smolek in J. Vláčil, agenti,

– za Evropsko komisijo E. Garello, O. Gariazzo in L. Malferrari, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 5 Direktive 97/33/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 1997 o medomrežnem povezovanju v telekomunikacijah glede zagotavljanja univerzalne storitve in medobratovalnosti z uporabo načel zagotavljanja odprtosti omrežij (ONP) (UL 1997, L 199, str. 32) in člena 13 Direktive 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 367).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru štirih sporov, ki potekajo, prvič, med Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (nadzorni organ za komunikacije, Italija; v nadaljevanju: AGCOM) in Ministero dello Sviluppo economico (ministrstvo za gospodarski razvoj, Italija) na eni strani ter družbama Telecom Italia SpA in Vodafone Italia SpA na drugi, drugič, med družbo Telecom Italia na eni strani ter družbama Vodafone Italia in Fastweb SpA na drugi, tretjič, med družbo Telecom Italia in AGCOM in, četrtič, med AGCOM na eni strani ter družbami Telecom Italia, Tiscali Italia SpA, BT Italia SpA in Vodafone Italia na drugi strani glede odločbe, s katero je ta organ ponovno preučil vprašanje nepravičnosti neto stroška univerzalne storitve, katere zagotavljanje je bilo družbi Telecom Italia naloženo v obdobju med letoma 1999 in 2009.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 97/33

3 V uvodnih izjavah 2 in 8 Direktive 97/33 je bilo navedeno:

„(2) ker je potreben splošni okvir za povezljivost na javna telekomunikacijska omrežja in javno dostopne telekomunikacijske storitve, ne glede na uporabljeno tehnologijo, na kateri temeljijo, da se uporabnikom Skupnosti zagotovi interoperabilnost storitev med koncema; ker so pravični, sorazmerni in nediskriminatorni pogoji medsebojne povezanosti in interoperabilnosti ključni dejavniki za spodbujanje razvoja odprtih in konkurenčnih trgov;

[…]

(8) ker obveznost zagotavljanja univerzalne storitve prispeva k doseganju cilja ekonomske in socialne kohezije in teritorialne pravičnosti, za katerega si prizadeva Skupnost; ker ima lahko več organizacij obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve v državi članici; ker bi morale države članice spodbujati čim hitrejšo uvedbo novih tehnologij, kot je digitalno omrežje z integriranimi storitvami (ISDN); ker v sedanji fazi razvoja v Skupnosti ISDN ni dostopen vsem uporabnikom in zanj ne veljajo določbe te direktive o univerzalni storitvi; ker bi lahko bilo koristno pravočasno preučiti, ali mora biti ISDN del univerzalne storitve; ker je treba pri izračunu neto stroškov univerzalne storitve ustrezno upoštevati izdatke in prihodke ter s tem povezane ekonomske zunanje učinke in nematerialne koristi, ki izhajajo iz zagotavljanja univerzalne storitve, vendar se ne bi smelo ovirati sedanjega procesa usklajevanja tarif; ker je treba stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve izračunati po transparentnih postopkih; ker je treba finančne prispevke, povezane s porazdelitvijo obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, ločiti od pristojbin za medomrežno povezovanje; ker je treba državam članicam, kadar obveznost zagotavljanja univerzalne storitve pomeni nepravično breme za organizacijo, omogočiti vzpostavitev mehanizma za delitev neto stroškov zagotavljanja univerzalnega fiksnega javnega telefonskega omrežja ali fiksne javne telefonske storitve z drugimi organizacijami, ki upravljajo javna telekomunikacijska omrežja in/ali javno dostopne storitve govorne telefonije; ker bi bilo treba to storiti v skladu z načeli prava Skupnosti, zlasti načel prepovedi diskriminacije in sorazmernosti, ter brez poseganja v člen [95 ES]“.

4 Člen 1 te direktive je določal:

„Ta direktiva vzpostavlja regulativni okvir, ki v Skupnosti zagotavlja medomrežno povezovanje telekomunikacijskih omrežij, in zlasti medobratovalnost storitev, ter izvajanje univerzalne storitve v okolju odprtih in konkurenčnih trgov.

Njen namen je harmonizirati okoliščine, ki zagotavljajo odprto in učinkovito medomrežno povezovanje javnih telekomunikacijskih omrežij in javno dostopnih telekomunikacijskih storitev ter odprt in učinkovit dostop do teh omrežij in storitev.“

5 Člen 2(1)(g) navedene direktive je določal:

„Za namene te direktive:

[…]

(g) ‚univerzalna storitev‘ pomeni minimalni nabor storitev določene kakovosti, ki je dostopen vsem uporabnikom ne glede na njihovo zemljepisno lego in, z vidika specifičnih nacionalnih pogojev, po dostopni ceni.“

6 Člen 5 iste direktive je določal:

„1. Če država članica v skladu z določbami tega člena ugotovi, da obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve za organizacijo pomenijo nepravično breme, vzpostavi mehanizem za delitev neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve z drugimi organizacijami, ki upravljajo javna telekomunikacijska omrežja in javno dostopne storitve govorne telefonije. Države članice pri določanju prispevkov ustrezno upoštevajo načela transparentnosti, prepovedi diskriminacije in sorazmernosti. Na ta način se lahko financirajo le javna telekomunikacijska omrežja in javno dostopne telekomunikacijske storitve iz dela 1 Priloge I.

2. Morebitni prispevki k stroškom obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve lahko temeljijo na mehanizmu, ki je vzpostavljen posebej za ta namen in ga upravlja organ, ki je neodvisen od upravičencev, in/ali so lahko v obliki dodatne pristojbine, ki se doda pristojbini za medomrežno povezovanje.

3. Za določitev morebitnega bremena, ki ga predstavlja zagotavljanje univerzalne storitve, organizacije z obveznostmi univerzalne storitve na zahtevo svojega nacionalnega regulativnega organa izračunajo neto stroške teh obveznosti v skladu s Prilogo III. Izračun neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve preveri nacionalni regulativni organ ali drug pristojni organ, ki je neodvisen od telekomunikacijskega podjetja in ki ga odobri nacionalni regulativni organ. Rezultati obračuna stroškov in ugotovitve preverjanja so dostopni javnosti v skladu s členom 14(2).

4. Kadar je to na podlagi izračuna neto stroškov iz odstavka 3 upravičeno in ob upoštevanju morebitne tržne koristi za organizacijo, ki ponuja univerzalno storitev, regulativni organi ugotovijo, ali je potreben mehanizem za razdelitev neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve.

[…]“

7 Priloga I k Direktivi 97/33, naslovljena „Posebna telekomunikacijska omrežja in telekomunikacijske storitve, dostopni javnosti“, se je v prvem delu nanašala le na fiksna javna telefonska omrežja in fiksne javne telefonske storitve.

8 Priloga III k tej direktivi je vsebovala pravila o izračunu stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve za govorno telefonijo iz člena 5(3) navedene direktive.

9 Direktiva 97/33 je bila razveljavljena z Direktivo 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349) z učinkom od 25. julija 2003. Vendar se glede na datum nastanka dejstev v postopku v glavni stvari za del teh dejstev *ratione temporis* uporablja Direktiva 97/33.

Direktiva 2002/22

10 V uvodnih izjavah 4, 18, 21 in 23 Direktive 2002/22 je bilo navedeno:

„(4) Zagotavljanje univerzalne storitve (to pomeni zagotavljanje opredeljenega minimalnega nabora storitev za vse končne uporabnike po dostopni ceni) lahko vključuje zagotavljanje nekaterih storitev za nekatere končne uporabnike po cenah, ki odstopajo od tistih, ki izhajajo iz normalnih tržnih pogojev. Vendar ni nujno, da plačilo nadomestil podjetjem, ki so določena za zagotavljanje takih storitev v takih okoliščinah, povzroča izkrivljanje konkurence, če ta podjetja prejmejo nadomestilo za nastale specifične neto stroške in če se breme neto stroškov povrne na konkurenčno nevtralen način.

[…]

(18) Države članice naj po potrebi vzpostavijo mehanizme za financiranje neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, če se pokaže, da se lahko obveznosti zagotovijo samo z izgubo ali z neto stroški, ki presegajo normalne komercialne standarde. Pomembno je zagotoviti, da se neto stroški obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve izračunajo pravilno in da vsako financiranje povzroča minimalno izkrivljanje na trgu in za podjetja ter da je združljivo z določbami členov 87 in 88 [ES].

[…]

(21) Kadar obveznost zagotavljanja univerzalne storitve pomeni neupravičeno breme za podjetje, bi bilo treba državam članicam omogočiti, da vzpostavijo mehanizme za učinkovito povračilo neto stroškov. Povračilo z javnimi sredstvi je ena od metod povračila neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve. Prav tako je sprejemljivo, da določene neto stroške povrnejo vsi uporabniki na transparenten način z dajatvami na podjetja. Države članice naj imajo možnost financiranja neto stroškov različnih elementov univerzalne storitve z različnimi mehanizmi in/ali možnost financiranja neto stroškov nekaterih ali vseh elementov s katerim koli mehanizmom ali s kombinacijo obeh. Pri povračilu stroškov z dajatvami na podjetja naj države članice zagotovijo, da metoda razporeditve med njimi temelji na objektivnih in nediskriminacijskih merilih ter je v skladu z načelom sorazmernosti. To načelo ne preprečuje državam članicam, da bi izvzele nove ponudnike, ki še niso dosegli večje prisotnosti na trgu. Vsak mehanizem financiranja mora zagotavljati, da udeleženci na trgu prispevajo samo k financiranju obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve in ne k drugim dejavnostim, ki niso neposredno povezane

z zagotavljanjem obveznosti univerzalne storitve. Pri povračilnih mehanizmih naj se v vseh primerih upoštevajo načela prava Skupnosti, v primeru mehanizmov delitve pa zlasti načela nediskriminacije in sorazmernosti. Vsak mehanizem financiranja mora zagotavljati, da uporabniki v eni državi članici ne prispevajo za stroške univerzalne storitve v drugi državi članici, na primer kadar kličejo iz ene države članice v drugo.

[…]

(23) Neto stroški obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve se lahko razdelijo med vse ali nekatere posebne skupine podjetij. Države članice naj zagotovijo, da se pri mehanizmu delitve upoštevajo načela transparentnosti, najmanjšega izkrivljanja na trgu, nediskriminacije in sorazmernosti. Najmanjše izkrivljanje razmer na trgu pomeni, naj se prispevki povrnejo na način, ki čim bolj zmanjša vpliv finančnega bremena, ki ga nosijo končni uporabniki, na primer s čim širšo razporeditvijo prispevkov.“

11 Člen 1(1) te direktive je določal:

„[…] ta direktiva obravnava zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev za končne uporabnike. Cilj je v celotni Skupnosti zagotoviti razpoložljivost zelo kakovostnih javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro ter obravnavati okoliščine, v katerih potrebe končnih uporabnikov na trgu niso izpolnjene v zadovoljivem merilu.“

12 Člen 3(2) navedene direktive je določal:

„Države članice določijo najučinkovitejši in najprimernejši pristop za zagotovitev izvedbe univerzalne storitve, pri čemer upoštevajo načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije in sorazmernosti. Poskušati morajo minimizirati izkrivljanje trga, še zlasti zagotavljanje storitev po cenah ali pod drugimi določili in pogoji, ki odstopajo od normalnih komercialnih pogojev, pri čemer pa varujejo javne interese.“

13 Člen 8(1) iste direktive je določal:

„Države članice lahko določijo eno ali več podjetij za zagotavljanje izvajanja univerzalne storitve […].“

14 Člen 12 Direktive 2002/22 je določal:

„1. Kadar nacionalni regulativni organi menijo, da lahko zagotavljanje univerzalne storitve, kot je določeno v členih 3 do 10, pomeni neupravičeno breme za podjetja, določena za zagotavljanje univerzalne storitve, izračunajo neto stroške za zagotavljanje te storitve.

[…]“

15 Člen 13 te direktive je določal:

„1. Kadar nacionalni regulativni organi na podlagi izračuna neto stroškov iz člena 12 ugotovijo, da je podjetje neupravičeno obremenjeno, države članice na zahtevo določenega podjetja odločijo:

(a) da bodo uvedle mehanizem za povračilo izračunanih neto stroškov podjetju iz javnih sredstev pod transparentnimi pogoji; in/ali

(b) da bodo razdelile neto stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve med ponudnike elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev.

2. Kadar se neto stroški razdelijo po odstavku 1(b), države članice vzpostavijo mehanizem delitve, ki ga upravlja nacionalni regulativni organ ali organ, ki je neodvisen od upravičencev in je pod nadzorom nacionalnega regulativnega organa. Lahko se financirajo le v skladu s členom 12 izračunani neto stroški obveznosti, ki so določene v členih 3 do 10.

3. V skladu z načeli Dela B Priloge IV se pri mehanizmu delitve upoštevajo načela transparentnosti, čim manjšega izkrivljanja trga, nediskriminacije in sorazmernosti. Države članice se lahko odločijo, da ne bodo zahtevale prispevkov od podjetij, katerih domači promet je pod določeno mejo.

[…]“

16 Priloga IV k navedeni direktivi je vsebovala pravila za izračun morebitnih neto stroškov za obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve in vzpostavitev mehanizma za povračilo ali delitev stroškov v skladu s členoma 12 in 13 iste direktive.

17 Direktiva 2002/22 je bila z učinkom od 21. decembra 2020 razveljavljena z Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2018, L 321, str. 36). Vendar se glede na datum nastanka dejstev v postopku v glavni stvari za del teh dejstev *ratione temporis* uporablja Direktiva 2002/22.

Italijansko pravo

18 Člen 3 decreto del presidente della Repubblica n. 318 – Regolamento per l’attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni (uredba predsednika republike št. 318 o izvajanju direktiv Skupnosti v telekomunikacijskem sektorju) z dne 19. septembra 1997 (redni dodatek h GURI št. 221 z dne 22. septembra 1997) je določal:

„[…]

6. Kadar obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve na podlagi določb tega člena pomenijo nepravično breme za subjekt ali subjekte, zadolžene za zagotavljanje univerzalne storitve, se vzpostavi mehanizem za delitev neto stroškov teh obveznosti med temi subjekti in drugimi subjekti, ki upravljajo javna telekomunikacijska omrežja, ponudniki javno dostopnih storitev govorne telefonije ter subjekti, ki zagotavljajo mobilne in osebne komunikacijske storitve. Ta mehanizem se ne uporablja, kadar:

(a) obveznost zagotavljanja univerzalne storitve ne povzroči neto stroškov;

(b) neto stroški obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve ne pomenijo nepravičnega bremena;

(c) znesek neto stroškov, ki se razdelijo, ne upravičuje upravnih stroškov metode delitve in financiranja bremena obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve.

[…]

11. [AGCOM] na podlagi izračuna neto stroškov iz odstavka 7 in poročila iz odstavka 10 ob upoštevanju morebitnih tržnih koristi subjekta, odgovornega za univerzalno storitev, odloči, ali je mehanizem delitve neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve upravičen. V tem primeru se breme porazdeli na podlagi meril objektivnosti, nediskriminacije in sorazmernosti.“

19 Člen 62(1) decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (zakonska uredba št. 259 o zakoniku o elektronskih komunikacijah) z dne 1. avgusta 2003 (redni dodatek h GURI št. 214 z dne 15. septembra 2003) določa:

„Če [AGCOM] meni, da lahko zagotavljanje univerzalne storitve iz členov od 53 do 60 tega zakonika povzroči neupravičeno breme za podjetja, določena za zagotavljanje te storitve, določi izračun neto stroškov tega zagotavljanja. V ta namen lahko [AGCOM]:

(a) izračuna neto stroške vsakega elementa obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, pri čemer upošteva morebitne tržne prednosti, ki jih ima podjetje, določeno za zagotavljanje univerzalne storitve, na podlagi podrobnih pravil iz priloge št. 11;

[…].“

20 Člen 63 te zakonske uredbe določa:

„1. Če [AGCOM] na podlagi izračuna neto stroškov iz člena 62 ugotovi, da je določeno podjetje neupravičeno obremenjeno, na zahtevo tega podjetja razdeli neto stroške […] med ponudnike elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev z uporabo sklada za financiranje neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, ki je bil ustanovljen pri ministrstvu […].

[…]

3. V okviru mehanizma delitve stroškov se v skladu s členom 2(5), (6) in (7) priloge št. 11 upoštevajo načela transparentnosti, čim manjšega izkrivljanja trga, nediskriminacije in sorazmernosti. […]

[…]“

21 Člen 3 priloge št. 11 k tej zakonski uredbi določa:

„[…]

2. Za podjetja, ki upravljajo javna telekomunikacijska omrežja, podjetja, ki zagotavljajo javno dostopne storitve govorne telefonije – glede na to, kako taki subjekti uporabljajo javna komunikacijska omrežja – in podjetja, ki opravljajo mobilne in osebne komunikacijske storitve, se vzpostavi mehanizem delitve stroškov, ki temelji na načelih nediskriminacije, transparentnosti in sorazmernosti.

[…]

6. Mehanizem iz odstavka 2 se ne uporablja, če:

(a) obveznost zagotavljanja univerzalne storitve ne povzroči neto stroškov;

(b) neto stroški obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve ne pomenijo nepravičnega bremena;

(c) znesek neto stroškov, ki se razdelijo, ne upravičuje upravnih stroškov metode delitve in financiranja bremena obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

22 AGCOM, ki je nacionalni regulativni organ (v nadaljevanju: NRO) v Italiji, je julija 2020 z odločbo 263/20/CIR začel postopek javnega posvetovanja, da bi ponovno preučil vprašanje nepravičnosti neto stroškov univerzalne storitve, katere zagotavljanje je bilo družbi Telecom Italia naloženo v obdobju med letoma 1999 in 2009.

23 AGCOM je z odločbo 18/21/CIR ta postopek končal, pri čemer je med drugim ugotovil, da je v obdobju med letoma 2002 in 2009 zagotavljanje univerzalne storitve za družbo Telecom Italia pomenilo nepravičen neto strošek, tako da se je uporabil mehanizem delitve, določen z italijansko zakonodajo iz postopka v glavni stvari, in so bili zato operaterji, na katere se nanaša ta ureditev, vključno z operaterji mobilne telefonije, zavezani prispevati k financiranju tega stroška.

24 AGCOM je v tej odločbi v bistvu pojasnil, da je ponovno preučil nepravičnost neto stroškov univerzalne storitve, ki jo je družba Telecom Italia zagotavljala v obdobju, navedenem v točki 22 te sodbe, z izjemo leta 2001, in da se za razliko od svojih predhodnih odločb o tej problematiki glede vprašanja, ali je treba operaterjem mobilne telefonije naložiti, da prispevajo k temu financiranju, ni oprl na merilo stopnje zamenljivosti med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije.

25 AGCOM je poudaril, da čeprav je bilo z opravljenimi analizami trga ugotovljeno, da ti vrsti storitev nista popolnoma zamenljivi in da zato ne gre za enotni trg, ostaja dejstvo, da storitve mobilne telefonije izvajajo „vse večji konkurenčni pritisk“ na storitve fiksne telefonije. AGCOM je ugotovil, da ima ta konkurenčni pritisk obliko izgube obsega poslovanja in prihodkov operaterjev fiksne telefonije, zlasti kadar se stranke odločijo uporabljati samo svoj mobilni telefon ali uporabljati svoj mobilni telefon in ohraniti storitev fiksnega omrežja, vendar storitev mobilne telefonije uporabljati tudi od doma. Po mnenju AGCOM navedeni konkurenčni pritisk pomeni tržno oceno, na podlagi katere je mogoče ugotoviti, v kolikšni meri breme, ki ga je nosila družba Telecom Italia, ni bilo pravično.

26 AGCOM je nato preveril, ali so neto stroški univerzalne storitve, katere zagotavljanje je bilo naloženo družbi Telecom Italia, nepravični, in sicer s preučitvijo konkurenčnega okvira, pregledom teh stroškov ter preučitvijo ekonomskega in finančnega vpliva navedenih stroškov.

27 Kar zadeva preučitev konkurenčnega okvira, je AGCOM na podlagi dokumenta, ki ga je 24. februarja 2017 pripravil Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC), z naslovom „*BEREC update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results*“ menil, da je treba raven konkurence na trgu oceniti na podlagi kazalnikov, kot so deleži na trgu dostopa glede na obseg in prihodke, obseg in tržni deleži telefonskega prometa, stopnja medomrežnega povezovanja storitev vzpostavljanja povezave in zaključevanja klicev v omrežjih fiksne in mobilne telefonije, razširjanje storitev v mobilnem omrežju, koristi, ki jih imajo operaterji zaradi obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, in finančni položaj teh operaterjev.

28 Družba Vodafone Italia, operater mobilne telefonije, ki je pred Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) že izpodbijala odločbo 263/20/CIR, s katero je AGCOM začel javno posvetovanje, je pri tem sodišču vložila dopolnilno tožbo zoper odločbo 18/21/CIR. AGCOM ter družbe Telecom Italia, Fastweb in Wind Tre SpA so se prav tako spustili v pravdo pred navedenim sodiščem v okviru postopka, ki ga je sprožila družba Vodafone Italia.

29 Tudi družba Telecom Italia je vložila tožbo pri Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) zoper odločbo 18/21/CIR in v bistvu trdila, da je AGCOM napačno ugotovil, da je za leti 1999 in 2000 družba Telecom Italia nosila celotne neto stroške univerzalne storitve. Družba Vodafone Italia se je spustila v pravdo pred tem sodiščem v okviru postopka, ki ga je sprožila družba Telecom Italia, in vložila nasprotno tožbo. AGCOM ter družbe Telecom Italia, Fastweb in Wind Tre so se v zadnjenavedenem postopku spustile v pravdo pred navedenim sodiščem.

30 To odločbo je pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) izpodbijala tudi družba Fastweb.

31 To sodišče je s sodbo št. 1963/2022 delno ugodilo tožbi družbe Vodafone Italia zoper navedeno odločbo in to odločbo razglasilo za nično, med drugim zato, ker glede ponovne preučitve nepravičnosti neto stroškov univerzalne storitve ni bilo obrazložitve in preiskave.

32 Navedeno sodišče je s sodbo št. 2047/2022 ugodilo tožbi družbe Fastweb zoper isto odločbo iz enakih razlogov, kot so bili navedeni v sodbi št. 1963/2022.

33 Isto sodišče je s sodbo št. 2218/2022 tožbo, ki jo je družba Telecom Italia vložila zoper odločbo 18/21/CIR, razglasilo za nedopustno, nasprotni tožbi družbe Vodafone Italia pa ugodilo iz enakih razlogov, kot so bili navedeni v sodbi št. 1963/2022.

34 Družba Telecom Italia in AGCOM sta zoper sodbo št. 1963/2022 vložila pritožbi pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je predložitveno sodišče. Družbe Vodafone Italia, Wind Tre in Fastweb so se spustile v postopek pred tem sodiščem v okviru vsake od teh pritožb. Družba Vodafone Italia je poleg tega vložila nasprotno pritožbo zoper dele te sodbe, s katerimi je Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) zavrnilo del njenih tožbenih razlogov. Tudi družba Fastweb je pri predložitvenem sodišču vložila nasprotno pritožbo zoper navedeno sodbo.

35 Poleg tega sta družba Telecom Italia in AGCOM vložila pritožbi zoper sodbo št. 2218/2022. Tudi družbe Wind Tre, Fastweb in Vodafone Italia so se spustile v postopek pred Consiglio di Stato (državni svet) v okviru vsake od teh pritožb. Zadnjenavedena družba je poleg tega zoper to sodbo vložila nasprotno pritožbo.

36 Predložitveno sodišče, ki je te štiri pritožbe združilo, meni, da mora prednostno preučiti nasprotni pritožbi družbe Vodafone Italia, s katerima ta v bistvu izpodbija pristojnost AGCOM, da operaterjem mobilne telefonije naloži obveznost prispevanja k financiranju neto stroškov univerzalne storitve, ki jo zagotavlja družba Telecom Italia.

37 Družba Vodafone Italia v utemeljitev nasprotnih pritožb med drugim v bistvu trdi, da je iz Sporočila Komisije z dne 27. novembra 1996 o merilih za ocenjevanje nacionalnih sistemov za izračun stroškov in financiranje univerzalne storitve v telekomunikacijah in o smernicah za

države članice v zvezi z delovanjem takih sistemov (COM(96)608 final) (v nadaljevanju: Sporočilo z dne 27. novembra 1996) razvidno, da je sodelovanje operaterjev mobilne telefonije pri mehanizmu financiranja neto stroškov univerzalne storitve pogojeno z obstojem konkurenčnega razmerja, to je razmerja zamenljivosti med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij), Consiglio di Stato (državni svet) in Corte di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) pa naj bi v več odločbah v zvezi s tožbami, vloženimi zoper prejšnje odločbe AGCOM o porazdelitvi bremena teh stroškov menili, da takega razmerja v letih 1999, 2000, 2002 in 2003 ni bilo. AGCOM naj bi v odločbi 18/21/CIR ta pogoj uporabil za ugotovitev, da je breme navedenih stroškov nepravično. Poleg tega naj bi AGCOM v teh predhodnih odločbah izključil obstoj takega razmerja v letih od 2004 do 2007 in 2009.

38 AGCOM in družba Telecom Italia trdita, da niti pravo Unije niti italijansko pravo ne določata navedenega pogoja za sodelovanje operaterjev mobilne telefonije pri mehanizmu financiranja neto stroškov univerzalne storitve. Ti operaterji naj bi tako kot operaterji fiksne telefonije imeli dovoljenje za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih storitev in naj bi zato pri tem mehanizmu morali sodelovati. Sporočilo z dne 27. novembra 1996 naj bi državam članicam omogočalo le, da se odločijo, ali bodo operaterje mobilne telefonije vključile med tiste, ki so zadolženi za financiranje teh stroškov. Italijanska republika naj bi se tako kot številne druge države članice odločila, da jih vključi mednje. Druge družbe skupine, ki ji pripada družba Vodafone, naj bi sicer prispevale k financiranju navedenih stroškov v državah članicah, v katerih imajo sedež.

39 Poleg tega AGCOM in družba Telecom Italia trdita, da je preučitev razširjanja storitve mobilne telefonije in s tem povezane soodvisnosti le eno od šestih meril, ki jih je AGCOM uporabil pri dokazovanju nepravičnosti bremena, ki izhaja iz zagotavljanja univerzalne storitve, in da bi bilo zato treba, tudi če bi bilo razsojeno, da ta soodvisnost ni bila ustrezno dokazana, utemeljenost preučitve te nepravičnosti, ki jo je opravil AGCOM, presojati glede na pet drugih meril, ki jih je ta uporabil. AGCOM in družba Telecom Italia sta Consiglio di Stato (državni svet) predlagala, naj v primeru, da ne bi sledil tezi, ki jo zagovarjata, pri Sodišču vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe.

40 Predložitveno sodišče opozarja, da v Italiji zagotavljanje univerzalne storitve v sektorju telefonije zagotavlja družba Telecom Italia, nekdanji imetnik monopola nad omrežji. Če zaradi zagotavljanja te storitve nastanejo neto stroški, to je, če so stroški, ki jih nosi ponudnik navedene storitve, višji od prihodkov, ki jih za to prejema, mora AGCOM ugotoviti, ali ti stroški pomenijo nepravično breme za tega ponudnika, in po potrebi razdeliti navedene stroške med gospodarske subjekte v zadevnem sektorju.

41 Predložitveno sodišče poudarja, da je Consiglio di Stato (državni svet) s sodbo z dne 7. julija 2015 ugodil tožbam, vloženim zoper odločbe AGCOM, s katerimi so bili ponovljeni postopki v zvezi z uporabo mehanizma delitve neto stroškov univerzalne storitve za leta 1999, 2000, 2002 in 2003, in sicer odločbe 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR in 109/11/CIR, pri čemer je razsodil, da pogoj v zvezi z obstojem razmerja nadomestljivosti med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije, od katerega je odvisno sodelovanje operaterjev mobilne telefonije, kot je družba Vodafone, pri mehanizmu financiranja neto stroškov univerzalne storitve, ni bil izpolnjen.

42 Consiglio di Stato (državni svet) je v sodbi z dne 8. oktobra 2019 v zvezi z istimi leti razsodil, da je ta pogoj navsezadnje „zavajajoč“.

43 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da italijanska zakonodaja za sodelovanje operaterjev mobilne telefonije pri financiranju neto stroškov univerzalne storitve ne določa izrecno navedenega pogoja.

44 Vendar naj bi med drugim iz sodne prakse Consiglio di Stato (državni svet) izhajalo, da je vprašanje, ali med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije obstaja razmerje zamenljivosti, potrebno merilo za ugotovitev, ali je breme, ki izhaja iz zagotavljanja univerzalne storitve in ki ga nosi določeni ponudnik, nepravično.

45 AGCOM naj bi se v odločbi 18/21/CIR izrecno skliceval na to sodno prakso, vendar naj bi pojasnil, da tega merila zamenljivosti ne uporablja več za to, da bi operaterjem mobilne telefonije naložil obveznost prispevanja k financiranju neto stroškov univerzalne storitve. Kljub temu naj bi analiza konkurenčnega pritiska storitev mobilne telefonije na storitve fiksne telefonije, ki jo je AGCOM izvedel v tej odločbi, v veliki meri sovpadala z analizo zamenljivosti teh storitev.

46 Pravo Unije, ki je bilo preneseno z italijansko zakonodajo iz postopkov v glavni stvari, naj ne bi omogočalo odgovora na vprašanje, postavljeno v okviru sporov o glavni stvari.

47 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba Direktivo [97/33], zlasti člen 5, in Direktivo [2002/22], zlasti člen 13, ki se uporabljata *ratione temporis*, ter načela transparentnosti, čim manjšega izkrivljanja trga, prepovedi diskriminacije in sorazmernosti razlagati tako, da

(a) se v nacionalni zakonodaji lahko določi, da se obveznost plačila prispevka za financiranje nepravičnega bremena, ki nastane zaradi zagotavljanja univerzalne storitve, *ex lege* razširi na mobilne operaterje, ne da bi moral [NRO] v zvezi s tako razširitvijo preveriti, ali na istem upoštevnem trgu v smislu konkurenčnega prava obstaja konkurenčno razmerje ali razmerje zamenljivosti med operaterji, ki jim je naloženo plačilo takega prispevka, in operaterjem, določenim za zagotavljanje te storitve;

(b) lahko [NRO] pri preverjanju nepravičnosti zadevnega bremena poleg ali namesto merila zamenljivosti storitev fiksnega in mobilnega telefonskega omrežja uporabi tudi dodatna merila – in, če je tako, katera – da bi utemeljil obveznost financiranja, naloženo operaterjem mobilne telefonije?“

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

48 Družbe Vodafone Italia, Wind Tre in Fastweb trdijo, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten.

49 Družba Vodafone Italia meni, da lahko nacionalno sodišče vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe le, če je ta nujen za rešitev spora, o katerem odloča. Iz predložitvene odločbe pa naj bi bilo razvidno, da je mogoče spore o glavni stvari rešiti brez predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker naj bi iz Sporočila z dne 27. novembra 1996 izhajalo, da operaterjem mobilne telefonije ni treba naložiti sodelovanja pri financiranju neto stroškov univerzalne storitve, da obstaja več odločb italijanskih upravnih sodišč, ki se nanašajo na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, in ki so postale pravnomočne, kar pomeni oviro za to, da bi to sodišče odločilo drugače, da je odločba 18/21/CIR v nasprotju s prejšnjimi odločbami AGCOM, iz katerih naj bi bilo

razvidno, da v Italiji v obdobjih, na katera se nanaša prvonavedena odločba, ni bilo konkurenčnega razmerja med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije, in da AGCOM ni imel več pooblastila, da operaterjem mobilne telefonije naloži sodelovanje pri tem financiranju, ker je zaradi dolžine obdobja, ki je poteklo od trenutka, ko bi lahko to pooblastilo izvršil, nastalo legitimno pričakovanje, da to pooblastilo ne bo več izvršeno.

50 Poleg tega družba Vodafone Italia trdi, da točka (b) vprašanja za predhodno odločanje ni dopustna tudi zato, ker nima nobene zveze s spori o glavni stvari, ki naj bi se nanašali le na zakonitost obveznosti, naložene operaterjem mobilne telefonije, da sodelujejo pri mehanizmu financiranja neto stroškov univerzalne storitve, in ker je Sodišče na to vprašanje vsekakor že odgovorilo v sodbah z dne 6. oktobra 2010, Komisija/Belgija (C-222/08, EU:C:2010:583), in z dne 10. novembra 2022, Eircom (C-494/21, EU:C:2022:867).

51 Družba Wind Tre trdi, da je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe razglasiti za nedopusten, ker ne vsebuje opisa vseh dejanskih elementov sporov o glavni stvari, zlasti sporov v zvezi s to obveznostjo, ki so nastali pred sprejetjem odločbe 18/21/CIR, in ker v njem niso navedeni razlogi, iz katerih je predložitveno sodišče postavilo navedeno vprašanje, saj naj bi to sodišče zgolj napotilo na trditve nekaterih strank v postopku pred njim.

52 Družba Fastweb meni, da vprašanje za predhodno odločanje ni dopustno, ker odgovor nanj izhaja iz sodbe št. 3388/2015 Consiglio di Stato (državni svet), ki je bila izdana v okviru ničnostnih tožb zoper odločbe AGCOM, izdane pred odločbo 18/21/CIR, in ki naj bi postala pravnomočna. S to sodbo naj bi Consiglio di Stato (državni svet) presodil, da za razdelitev bremena, ki izhaja iz univerzalne storitve, ni nujno, da so storitve mobilne telefonije in storitve fiksne telefonije zamenljive, in ohranil možnost AGCOM, da za to presojo določi drugo merilo. Pravo Unije pa naj ne bi zahtevalo, da nacionalno sodišče spremeni odločbo, kakršna je navedena sodba, da bi se upoštevala odločba Sodišča, ki je bila sprejeta po tej prvi odločbi.

53 Opozoriti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki bo izdana, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po predhodni odločbi, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču, pri čemer za ta vprašanja velja domneva upoštevnosti. Zato Sodišče, kadar se postavljeno vprašanje nanaša na razlago ali veljavnost pravila prava Unije, načeloma mora odločiti, razen če je očitno, da zahtevana razlaga nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na navedeno vprašanje dalo koristen odgovor (sodba z dne 14. decembra 2023, Sparkasse Südpfalz, C-206/22, EU:C:2023:984, točka 19 in navedena sodna praksa).

54 V zvezi s tem iz trditev družbe Vodafone Italia o nedopustnosti, ki se nanašajo na domnevno protislovje med odločbo 18/21/CIR in prejšnjimi odločbami AGCOM, na domnevno izgubo pooblastila tega organa, da operaterjem mobilne telefonije naloži sodelovanje pri financiranju neto stroškov univerzalne storitve, ter na neobstoj povezave med vprašanjem za predhodno odločanje, točka (b), in sporom o glavni stvari, ni očitno razvidno, da razlaga prava Unije, za katero je zaprosilo predložitveno sodišče, nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom teh sporov ali da je problem hipotetičen.

55 Kar zadeva sodbi z dne 6. oktobra 2010, Komisija/Belgija (C-222/08, EU:C:2010:583), in z dne 10. novembra 2022, Eircom (C-494/21, EU:C:2022:867), na kateri se sklicuje družba Vodafone Italia, je treba opozoriti, da tudi če bi bilo mogoče iz teh sodb izpeljati rešitev sporov o glavni

stvari, taka okoliščina ne bi mogla povzročiti nedopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, temveč bi lahko predložitveno sodišče kvečjemu oprostila obveznosti predložitve zadeve Sodišču, ki jo ima na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 7. februarja 2023, Confédération paysanne in drugi (Naključna in vitro mutageneza), C-688/21, EU:C:2023:75, točka 35).

56 Glede trditve družbe Vodafone Italia o nedopustnosti, ki se nanaša na Sporočilo z dne 27. novembra 1996, je treba poudariti, da se nanaša na vsebino postavljenega vprašanja za predhodno odločanje, in ne na njegovo dopustnost, tako da ga je treba preučiti v okviru vsebinske preučitve tega vprašanja (glej po analogiji sodbo z dne 18. januarja 2024, Lietuvos notarų rūmai in drugi, C-128/21, EU:C:2024:49, točka 43 in navedena sodna praksa).

57 V zvezi s trditvami o nedopustnosti družbe Wind Tre je treba poudariti, da je predložitveno sodišče, čeprav na kratko, navedlo razloge, iz katerih je postavilo vprašanje za predhodno odločanje. Poleg tega so v predložitveni odločbi navedeni dejanski elementi sporov o glavni stvari, vključno z glavnimi elementi spora v zvezi z odločbami AGCOM, ki so bile sprejete pred sprejetjem odločbe 18/21/CIR. Podrobnejša predstavitev navedenega spora ni nujna za razumevanje predmeta teh sporov.

58 Glede trditev o nedopustnosti družb Vodafone Italia in Fastweb, ki se nanašajo na pravnomočnost odločb Consiglio di Stato (državni svet) ali drugih italijanskih sodišč, izdanih v okviru navedenega spora, je treba ugotoviti, da se spori o glavni stvari nanašajo na zakonitost odločbe 18/21/CIR, in ne na zakonitost prejšnjih odločb AGCOM, ki so bile predmet navedenega spora. Družbi Vodafone Italia in Fastweb pa nista pojasnili, kako bi lahko prišlo do tega, da bi ta sodišča v okviru teh sporov spremenila navedene sodne odločbe. Očitno je torej, da bodo lahko ista sodišča kvečjemu spremenila svojo sodno prakso na podlagi sodbe, ki jo bo Sodišče izdalo v tej zadevi, ne da bi posegla v pravnomočnost svojih prejšnjih odločb. V vsakem primeru, glede na to, da je ukrepanje predložitvenega sodišča v zvezi s to sodbo odvisno od vsebine odgovora iz te sodbe, te trditve družb Vodafone Italia in Fastweb ne morejo vplivati na dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ne da bi se prejudiciral ta odgovor.

59 Glede na navedeno je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe razglasiti za dopusten.

Vprašanje za predhodno odločanje

Točka (b) vprašanja

60 Predložitveno sodišče s točko (b) vprašanja, ki jo je treba obravnavati najprej, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5 Direktive 97/33 in člen 13 Direktive 2002/22 razlagati tako, da lahko NRO pri presoji, ali je breme, ki izhaja iz zagotavljanja univerzalne storitve, nepravično ali neupravičeno, upošteva stopnjo zamenljivosti med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije. Navedeno sodišče sprašuje tudi, katera so druga merila, ki jih lahko NRO po potrebi uporabi pri tem, kumulativno ali alternativno.

61 Treba je poudariti, da v skladu s členom 5(1) in (3) Direktive 97/33 država članica, če na podlagi izračuna neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve ugotovi, da te za neko organizacijo pomenijo nepravično breme, vzpostavi mehanizem delitve teh stroškov z drugimi organizacijami, ki upravljajo javna telekomunikacijska omrežja in javno dostopne storitve govorne

telefonije. Člen 5(4) določa, da kadar je to upravičeno na podlagi tega izračuna in ob upoštevanju morebitne tržne koristi za organizacijo, ki zagotavlja univerzalno storitev, NRO odločijo, ali je treba vzpostaviti tak mehanizem.

62 Podobno Direktiva 2002/22 v členu 12(1), prvi pododstavek, določa, da kadar NRO menijo, da lahko zagotavljanje univerzalne storitve pomeni neupravičeno breme za podjetja, določena za zagotavljanje univerzalne storitve, morajo ti organi izračunati neto stroške za zagotavljanje te storitve. Če NRO na podlagi izračuna teh stroškov ugotovijo, da je eno ali več podjetij, določenih za zagotavljanje univerzalne storitve, neupravičeno obremenjenih in če to podjetje oziroma ta podjetja to zahtevajo, člen 13(1) Direktive 2002/22 državam članicam nalaga, da v ta namen sprejmejo potrebne ukrepe, in sicer da vzpostavijo mehanizem za povračilo iz javnih sredstev in/ali mehanizem za razdelitev navedenih stroškov med ponudnike elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev. Iz predložitvene odločbe pa je razvidno, da se je Italijanska republika v zvezi z obdobjem uporabe Direktive 2002/22 odločila za vzpostavitev mehanizma delitve iz člena 13(1)(b) te direktive.

63 Iz tega sledi, da je tako v kontekstu Direktive 97/33 kot v kontekstu Direktive 2002/22 izvajanje mehanizma financiranja neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve podrejeno dvojnemu pogoju, in sicer, da se ta strošek izračuna in da se na podlagi tega izračuna ugotovi, da je breme, ki ga zagotavljanje te storitve pomeni za določeno podjetje, nepravično ali neupravičeno.

64 Poleg tega iz uvodne izjave 8, člena 5 Direktive 97/33 in Priloge I, prvi del, k tej direktivi izhaja, da so lahko samo neto stroški univerzalnega zagotavljanja fiksnega javnega telefonskega omrežja ali fiksne javne telefonske storitve predmet mehanizma financiranja, ki ga določa ta direktiva.

65 Prav tako je Sodišče v bistvu že razsodilo, da se lahko z mehanizmom iz člena 13(1)(b) Direktive 2002/22 financirajo le komunikacijske storitve, ki zahtevajo dostop do javnega komunikacijskega omrežja in priključitev na fiksni lokaciji, torej ne mobilne komunikacijske storitve (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Base Company in Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, točki 37 in 43).

66 Ker se ureditev delitve neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, ki jo določa Direktiva 97/33, po sprejetju Direktive 2002/22 ni bistveno spremenila, je treba podobne ustrezne določbe teh direktiv razlagati enako.

67 V zvezi s tem iz nobene določbe Direktive 97/33 in Direktive 2002/22 ne izhaja, da je želel zakonodajalec Unije sam določiti pogoje, pod katerimi morajo NRO šteti, da lahko zagotavljanje univerzalne storitve pomeni nepravično ali neupravičeno breme. Vendar tako iz člena 5(1), (3) in (4) Direktive 97/33 kot iz člena 13(1) Direktive 2002/22 izhaja, da lahko NRO le na podlagi izračuna neto stroškov zagotavljanja univerzalne storitve ugotovijo, da podjetje, ki je določeno za ponudnika univerzalne storitve, dejansko nosi nepravično ali neupravičeno breme, in da se morajo države članice odločiti, da bodo zaradi tega stroška sprejele podrobna pravila za povračilo (glej v tem smislu sodbo z dne 10. novembra 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, točka 38).

68 Ob tem je treba poudariti, da je delovanje držav članic v okviru vzpostavitve mehanizma financiranja neto stroškov univerzalne storitve omejeno z dolžnostjo spoštovanja načel objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije in sorazmernosti ter minimiziranja izkrivljanja trga ob hkratnem varovanju javnega interesa, kot v bistvu izhaja iz uvodne izjave 2 in člena 5(1) Direktive 97/33 ter člena 3(2) in člena 13(3) Direktive 2002/22.

69 Pojma „nepravično breme“ in „neupravičeno breme“ v teh direktivah sicer nista opredeljena, vendar je tako iz uvodne izjave 8 Direktive 97/33 kot iz uvodne izjave 21 Direktive 2002/22 razvidno, da je želel zakonodajalec Unije mehanizme za povračilo neto stroškov, ki jih lahko zagotavljanje univerzalne storitve povzroči podjetju, vezati na obstoj prekomernega bremena, ki ga ima to podjetje. Pri tem je želel preprečiti, da bi bili vsakršni neto stroški zagotavljanja univerzalne storitve samodejno podlaga za nastanek pravice do nadomestila, saj je menil, da neto stroški univerzalne storitve ne pomenijo nujno neupravičenega bremena za vsa zadevna podjetja. Sodišče je iz tega sklepalo, da je nepravično ali neupravičeno breme, ki ga mora NRO ugotoviti pred vsakim povračilom, breme, ki je za posamezno zadevno podjetje prekomerno glede na njegovo zmožnost nositi to breme, ob upoštevanju vseh značilnosti tega podjetja, zlasti obsega njegovih sredstev, njegovega ekonomskega in finančnega stanja ter tržnega deleža (glej v tem smislu sodbo z dne 10. novembra 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, točka 39).

70 Čeprav mora NRO – ker v zvezi s tem ni pojasnila v direktivah 97/33 in 2002/22 – na splošno in neosebno določiti merila, na podlagi katerih je mogoče določiti mejni prag, nad katerim je mogoče breme šteti za prekomerno glede na značilnosti, omenjene v prejšnji točki, je dejstvo, da lahko ta organ ugotovi, da je breme zagotavljanja univerzalne storitve nepravično ali neupravičeno za namene uporabe člena 5(1) in (4) Direktive 97/33 in člena 13 Direktive 2002/22, le če glede na ta merila posamično preuči položaj vsakega zadevnega podjetja (glej v tem smislu sodbo z dne 10. novembra 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, točka 40).

71 V zvezi s tem je Sodišče glede Direktive 2002/22 ugotovilo, da vsako upoštevanje tržnega deleža ponudnika univerzalne storitve pomeni, da postopek ugotovitve morebitne neupravičenosti bremena, ki ga ima ta ponudnik zaradi obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, vključuje neločljivo primerjalno komponento, ki je NRO ne more prezreti. Zgolj ugotovitev elementov, ki se nanašajo na tržni delež navedenega ponudnika, obravnavan izolirano, namreč ne omogoča izpeljave koristnih sklepov, če ni primerjave s tržnimi deleži, ki jih imajo njegovi konkurenti. Ti sklepi se lahko razlikujejo glede na število konkurentov, prisotnih na trgu, morebitne povezave med njimi, pa tudi glede na različne sektorje zadevnega trga, na katerih so ti konkurenti prisotni (sodba z dne 10. novembra 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, točka 43).

72 Sodišče je iz tega sklepalo, da mora pristojni NRO v okviru tega postopka upoštevati položaj ponudnika univerzalne storitve v primerjavi s položajem njegovih konkurentov na zadevnem trgu in da je presoja konkurenčnega položaja na tem trgu sestavni del pogojev za uporabo členov 12 in 13 Direktive 2002/22 (glej v tem smislu sodbo z dne 10. novembra 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, točki 44 in 47).

73 Sodišče je tudi razsodilo, da je presoja značilnosti posameznega ponudnika univerzalne storitve glede na konkurenčno okolje, v katerem deluje, v skladu s cilji te direktive (sodba z dne 10. novembra 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, točka 48).

74 To velja zlasti za elemente, ki se nanašajo na ekonomski in finančni položaj ponudnika univerzalne storitve. Zgolj na podlagi ugotovitve, da tak ponudnik ostane donosen kljub bremenu, ki ga ima zaradi neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, namreč ni mogoče sklepati o posledicah teh neto stroškov na zmožnost tega ponudnika, da konkurira drugim operaterjem, ki so prisotni na rastočem trgu. Ni mogoče izključiti, da se zaradi tega bremena preprečuje ali otežuje ali zapleta financiranje naložb v nove tehnologije ali na povezane trge, kar so naložbe, ki bi jih njegovi konkurenti morda lahko izvedli in ki bi jim zato lahko zagotovile pomembne konkurenčne prednosti (sodba z dne 10. novembra 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, točka 49).

75 Tako lahko NRO ob upoštevanju položaja ponudnika univerzalne storitve v primerjavi s položajem njegovih konkurentov presodi, ali neto stroški obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, ki jih nosi, pomenijo neupravičeno breme za tega ponudnika v smislu členov 12 in 13 Direktive 2002/22 zaradi izkrivljanja konkurence na zadevnem trgu v škodo tega ponudnika (sodba z dne 10. novembra 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, točka 50).

76 Ker bi poslabšanje konkurenčnega položaja ponudnika univerzalne storitve zaradi neupravičenosti bremena, ki mu je naloženo zaradi obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, škodilo učinkoviti konkurenci na zadevnem trgu, bi taka okoliščina lahko ogrozila pogoje zagotavljanja univerzalne storitve in nazadnje uresničitev cilja, da se v celotni Evropski uniji zagotovi razpoložljivost zelo kakovostnih javno dostopnih storitev z učinkovito konkurenco in izbiro, kot je določen v členu 1(1) te direktive (sodba z dne 10. novembra 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, točka 51).

77 V zvezi s tem je treba poudariti, da je presoja zamenljivosti med različnimi telekomunikacijskimi storitvami, zlasti med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije, lahko eden od elementov preučitve konkurenčnega okolja, v katerem deluje ponudnik univerzalne storitve, saj ta presoja prispeva k opredelitvi konkurentov tega ponudnika, določitvi tržnih deležev različnih akterjev in presoji konkurenčnega pritiska, ki ga drugi operaterji izvajajo na navedenega ponudnika.

78 Vendar preučitev konkurenčnega okolja, v katerem deluje ponudnik univerzalne storitve, ne sme biti odvisna zgolj od presoje zamenljivosti storitev fiksne telefonije in storitev mobilne telefonije, ampak mora upoštevati vse konkurenčne omejitve, ki jih ima ta ponudnik, vključno s tistimi, ki so manj učinkovite in neposredne kot zamenljivost povpraševanja.

79 Iz razlogov, navedenih v točki 66 te sodbe, se ugotovitve, navedene v točkah od 71 do 78 te sodbe, *mutatis mutandis* uporabljajo tudi za člen 5 Direktive 97/33.

80 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da je AGCOM v odločbi 18/21/CIR po eni strani upošteval zlasti ugotovitve, predstavljene v točkah od 74 do 78 te sodbe, ker je menil, da čeprav storitve fiksne telefonije in storitve mobilne telefonije niso popolnoma zamenljive in zato ne gre za enotni trg, storitve mobilne telefonije kljub temu izvajajo vse večji konkurenčni pritisk na storitve fiksne telefonije v obliki izgube obsega in prihodkov operaterjev fiksne telefonije, zlasti kadar se stranke odločijo uporabljati samo svoj mobilni telefon ali uporabljati svoj mobilni telefon in ohraniti storitev fiksnega omrežja, vendar tudi od doma uporabljati storitev mobilne telefonije, po drugi strani pa preučil druge elemente konkurenčnega okvira.

81 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeno vprašanje, točka (b), odgovoriti, da je treba člen 5 Direktive 97/33 in člen 13 Direktive 2002/22 razlagati tako, da:

– morajo države članice ob upoštevanju načel objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije in sorazmernosti ter potrebe, da se minimizira izkrivljanje trga in hkrati varujejo javni interesi, določiti merila, ki NRO omogočajo, da s posamično preučitvijo položaja vsakega zadevnega podjetja presodijo, ali je mogoče breme, ki izhaja iz neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, šteti za prekomerno ter posledično za nepravično ali neupravičeno za operaterja, ki ima tako obveznost;

– mora pristojni NRO pri tej presoji preučiti vse značilnosti zadevnega operaterja, pri čemer mora upoštevati njegov položaj na zadevnem trgu glede na položaj njegovih konkurentov;

– je stopnja zamenljivosti med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije pri navedeni presoji lahko upošteven dejavnik, prav tako kot celota konkurenčnih omejitev, ki jih ima ponudnik univerzalne storitve.

Točka (a) vprašanja

82 Predložitveno sodišče s točko (a) vprašanja v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5 Direktive 97/33 in člen 13 Direktive 2002/22 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, ki sodelovanja operaterjev mobilnih telekomunikacijskih storitev pri mehanizmu delitve neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve med ponudnike elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev ne pogojuje z obstojem določene stopnje zamenljivosti med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije.

83 V zvezi s tem je treba glede besedila zadevnih določb poudariti, da iz člena 5(1) Direktive 97/33 izhaja, da kadar države članice vzpostavijo mehanizem za delitev neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve z „drugimi organizacijami, ki upravljajo javna telekomunikacijska omrežja in javno dostopne storitve govorne telefonije“, morajo ustrezno upoštevati načela transparentnosti, nediskriminacije in sorazmernosti.

84 Prav tako člen 13(1) Direktive 2002/22 določa, da kadar NRO na podlagi izračuna neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve ugotovijo, da je podjetje neupravičeno obremenjeno, se države članice na zahtevo določenega podjetja odločijo, da bodo uvedle mehanizem za povračilo izračunanih neto stroškov podjetju iz javnih sredstev pod transparentnimi pogoji in/ali da bodo te neto stroške razdelile med „ponudnike elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev“.

85 Iz izrazov „organizacije, ki upravljajo javna telekomunikacijska omrežja in javno dostopne storitve govorne telefonije“ in „ponudniki elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev“, uporabljenih v teh določbah, pa izhaja, da zakonodajalec Unije iz mehanizma delitve neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve ni nameraval vnaprej izključiti nekaterih ponudnikov elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, zlasti operaterjev mobilnih telekomunikacijskih storitev.

86 Poleg tega, za razliko od izključitve mobilnih telekomunikacijskih storitev iz pojma „univerzalna storitev“ iz člena 4 Direktive 2002/22, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 11) (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Base Company in Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, točke od 32 do 37), zakonodajalec Unije ponudnikov teh storitev ni izključil iz sodelovanja pri tem mehanizmu delitve neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve.

87 V zvezi s kontekstom, v katerega sta umeščeni zadevni določbi, je treba na eni strani poudariti, da je iz uvodne izjave 23 Direktive 2002/22 v bistvu razvidno, da se lahko neto stroški obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve ob upoštevanju načel transparentnosti, najmanjšega izkrivljanja na trgu, nediskriminacije in sorazmernosti razdelijo med vsa podjetja ali nekatere posebne skupine podjetij in da pojem „najmanjše izkrivljanje razmer na trgu“ vključuje povračilo prispevkov za financiranje teh stroškov na način, ki čim bolj zmanjša vpliv finančnega bremena, ki ga nosijo končni uporabniki, na primer s čim širšo razporeditvijo prispevkov.

88 Na drugi strani je v uvodni izjavi 21 te direktive navedeno, da morajo države članice zagotoviti, da metoda delitve neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve temelji na objektivnih in nediskriminacijskih merilih ter je v skladu z načelom sorazmernosti, ne da bi jim to načelo preprečevalo izvzetje novih ponudnikov, ki še niso dosegli večje prisotnosti na trgu.

89 Tako je iz besedila in konteksta zadevnih določb razvidno, da je zakonodajalec Unije želel državam članicam pustiti možnost, da opredelijo krog udeležencev mehanizma delitve neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, pod pogojem, da se spoštuje določeno število zahtev, na katere je izrecno opozorjeno v teh določbah.

90 Čeprav v zvezi s tem ni izključeno, da je mogoče merila za razdelitev, ki upoštevajo intenzivnost konkurenčnega pritiska, ki ga mobilne telekomunikacijske storitve izvajajo na fiksne telekomunikacijske storitve zaradi večje ali manjše zamenljivosti teh storitev, deleža uporabe javnih telekomunikacijskih omrežij s strani ponudnikov mobilnih telekomunikacijskih storitev ali prednosti, ki jih imajo ti pri zagotavljanju univerzalne storitve, šteti za skladna z načeli iz točk 83, 84, 87 in 88 te sodbe, zlasti z načeloma sorazmernosti in prepovedi diskriminacije, pa iz določb direktiv 97/33 in 2002/22 ni mogoče sklepati, da ti direktivi sodelovanje ponudnikov mobilne telefonije pri mehanizmu delitve neto stroškov univerzalne storitve pogojujeta z obstojem določene stopnje zamenljivosti med zadnjenavedenimi storitvami in storitvami fiksne telefonije.

91 Te ugotovitve ne omaje niti trditev družbe Vodafone Italia, ki se nanaša na Sporočilo z dne 27. novembra 1996, niti njena trditev, da obstaja podobnost med ureditvijo Unije na področju elektronskih komunikacij in ureditvijo na področju poštnih storitev, tako da naj bi bilo treba za spore o glavni stvari po analogiji uporabiti uvodno izjavo 27 Direktive 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti (UL 2008, L 52, str. 3) – iz katere naj bi izhajalo, da je treba pri določitvi podjetij, ki morajo plačevati prispevke v kompenzacijski sklad za financiranje univerzalne storitve, preučiti, ali je mogoče za storitve, ki jih opravljajo ta podjetja, z vidika uporabnika šteti, da spadajo v okvir univerzalne storitve, ker so v zadostni meri medsebojno zamenljive s to storitvijo – in sodno prakso Sodišča v zvezi s tem.

92 Po eni strani je treba namreč glede Sporočila z dne 27. novembra 1996 poudariti, da to ne določa splošne obveznosti držav članic, da sodelovanje ponudnikov storitev mobilne telefonije pri mehanizmu delitve neto stroškov univerzalne storitve pogojujejo z ugotovitvijo obstoja določene stopnje zamenljivosti med storitvami mobilne telefonije in storitvami fiksne telefonije.

93 Kot v bistvu izhaja iz točke 8 dela 3 tega sporočila, je Evropska komisija v njem navedla le, da je v okviru ocene postopkov za izdajo dovoljenj ali priglasitev v zvezi z govorno telefonijo in zagotavljanjem javnih omrežij, ki so jih morale države članice priglasiti pred 1. januarjem 1997, v skladu z Direktivo Komisije 96/19/ES z dne 13. marca 1996 o spremembi Direktive 90/388/EGS v zvezi z izvajanjem popolne konkurence na trgu telekomunikacij (UL 1996, L 74, str. 13) preučila, ali je, kar zadeva prispevek novih udeležencev in/ali operaterjev mobilne telefonije k neto stroškom univerzalne storitve, breme, ki ga nosijo ti akterji, razdeljeno na podlagi objektivnih in nediskriminacijskih meril ter ob upoštevanju načela sorazmernosti, zlasti glede na stopnjo zamenljivosti med mobilno telefonijo in fiksno govorno telefonijo.

94 Iz tega sledi, da je Komisija predvidela upoštevanje te stopnje zamenljivosti kvečjemu kot enega izmed elementov pri svoji presoji spoštovanja načela sorazmernosti.

95 Po drugi strani v zvezi z uvodno izjavo 27 Direktive 2008/6 zadostuje navesti, da direktivi 97/33 in 2002/22 ne vsebujeta uvodne izjave ali določbe, katere besedilo bi bilo podobno besedilu te uvodne izjave 27.

96 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na točko (a) vprašanja odgovoriti, da je treba člen 5 Direktive 97/33 in člen 13 Direktive 2002/22 razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, ki sodelovanja operaterjev mobilnih telekomunikacijskih storitev pri mehanizmu delitve neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve med ponudnike elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev ne pogojuje z obstojem določene stopnje zamenljivosti med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije, če ta zakonodaja spoštuje zlasti načela transparentnosti, nediskriminacije, sorazmernosti, objektivnosti in zmanjšanja vpliva finančnega bremena, ki ga nosijo končni uporabniki.

Stroški

97 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 5 Direktive 97/33/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 1997 o medomrežnem povezovanju v telekomunikacijah glede zagotavljanja univerzalne storitve in medobratovalnosti z uporabo načel zagotavljanja odprtosti omrežij (ONP) ter člen 13 Direktive 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah)

je treba razlagati tako, da

– **morajo države članice ob upoštevanju načel objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije in sorazmernosti ter potrebe, da se minimizira izkrivljanje trga in hkrati varujejo javni interesi, določiti merila, ki nacionalnim regulativnim organom omogočajo, da s posamično preučitvijo položaja vsakega zadevnega podjetja presodijo, ali je mogoče breme, ki izhaja iz neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, šteti za prekomerno ter posledično za nepravično ali neupravičeno za operaterja, ki ima tako obveznost;**

– **mora pristojni nacionalni regulativni organ v okviru te presoje preučiti vse značilnosti zadevnega operaterja, pri čemer mora upoštevati njegov položaj na zadevnem trgu glede na položaj njegovih konkurentov;**

– **je stopnja zamenljivosti med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije pri navedeni presoji lahko upošteven dejavnik, prav tako kot celota konkurenčnih omejitev, ki jih ima ponudnik univerzalne storitve;**

– **ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, ki sodelovanja operaterjev mobilnih telekomunikacijskih storitev pri mehanizmu delitve neto stroškov obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve med ponudnike elektronskih komunikacijskih omrežij**

in storitev ne pogojuje z obstojem določene stopnje zamenljivosti med storitvami fiksne telefonije in storitvami mobilne telefonije, če ta zakonodaja spoštuje zlasti načela transparentnosti, nediskriminacije, sorazmernosti, objektivnosti in zmanjšanja vpliva finančnega bremena, ki ga nosijo končni uporabniki.

Podpisi