Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

19. září 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Sítě a služby elektronických komunikací – Univerzální služba a práva uživatelů – Směrnice 97/33/ES – Článek 5 – Směrnice 2002/22/ES – Článek 13 – Financování povinností univerzální služby – Pojem ‚nespravedlivá' zátěž – Vymezení subjektů podílejících se na mechanismu financování čistých nákladů na tyto povinnosti – Vnitrostátní právní úprava, která stanoví účast mobilních telefonních operátorů na tomto mechanismu – Kritéria – Míra zastupitelnosti mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami"

Ve věci C-273/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 18. dubna 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 26. dubna 2023, v řízeních

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Ministero dello Sviluppo Economico

proti

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

za účasti:

Fastweb SpA,

Wind Tre SpA,

a

Telecom Italia SpA

proti

Vodafone Italia SpA,

* Jednací jazyk: italština.

Fastweb SpA,

za účasti:

Ministero dello Sviluppo Economico,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Telecom Italia Sparkle SpA,

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Wind Tre SpA,

a

Telecom Italia SpA

proti

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

za účasti:

Fastweb SpA,

Vodafone Italia SpA,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Wind Tre SpA,

a

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

proti

Telecom Italia SpA,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

za účasti:

Wind Tre SpA,

Fastweb SpA,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: A. Arabadžev (zpravodaj), předseda senátu, T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin a I. Ziemele, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

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

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

– za Fastweb SpA: E. Pistis, avvocata,

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

– za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: B. G. Fiduccia a E. De Bonis, avvocati dello Stato,

– za českou vládu: J. Očková, M. Smolek a J. Vláčil, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi: E. Garello, O. Gariazzo a L. Malferrari, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/33/ES ze dne 30. června 1997 o propojení v odvětví telekomunikací s cílem zajistit univerzální službu a interoperabilitu uplatněním zásad otevřeného přístupu k síti (ONP) (Úř. věst. 1997, L 199) a článku 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 51; Zvl. vyd. 13/29, s. 367).

2 Tato žádost byla předložena v rámci čtyř sporů zaprvé mezi Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Úřad pro dohled nad komunikacemi, Itálie) (dále jen „AGCOM“) a Ministero dello Sviluppo economico (ministerstvo hospodářského rozvoje, Itálie) na straně jedné a Telecom Italia SpA a Vodafone Italia SpA na straně druhé, zadruhé mezi Telecom Italia na straně jedné a Vodafone Italia a Fastweb SpA na straně druhé, zatřetí mezi Telecom Italia a AGCOM, a začtvrté mezi AGCOM na straně jedné a Telecom Italia, Tiscali Italia SpA, BT Italia SpA a Vodafone Italia na straně druhé ve věci rozhodnutí, kterým AGCOM znovu posoudil nespravedlivou povahu čistých nákladů na univerzální službu, jejíž poskytování bylo uloženo společnosti Telecom Italia SpA v období mezi lety 1999 a 2009.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 97/33

3 V bodech 2 a 8 odůvodnění směrnice 97/33 bylo uvedeno:

„(2) vzhledem k tomu, že pro zajištění interoperability služeb mezi koncovými body pro uživatele ve Společenství je nezbytný obecný rámec propojení veřejných telekomunikačních sítí a veřejných telekomunikačních služeb bez ohledu na použité technologie, na kterých jsou založeny; že spravedlivé, poměrné a nediskriminující podmínky propojení a interoperability jsou klíčové pro podporu rozvoje otevřených a konkurenceschopných trhů;

[…]

(8) vzhledem k tomu, že povinnost poskytovat univerzální službu přispívá k dosažení hospodářské a sociální soudržnosti a vyváženosti území, o které usiluje Společenství; že v členském státu může být několik subjektů povinných poskytovat univerzální službu; že členské státy by měly v co nejširším měřítku podporovat urychlené zavádění nových technologií jako digitální sítě integrovaných služeb (ISDN); že v současném stupni vývoje ve Společenství není ISDN dostupná všem uživatelům a nevztahují se na ni ustanovení této směrnice o univerzální službě; že by mohlo být užitečné ve vhodnou dobu přezkoumat, zda ISDN nemá být součástí univerzální služby; že výpočet čistých nákladů na univerzální službu musí náležitě zohledňovat výdaje a příjmy, jakož i vnější hospodářské účinky a nehmotné výhody vyplývající z poskytování univerzální služby, ale nesmí bránit současnému procesu vyrovnávání sazeb; že náklady na povinnosti univerzální služby musí být vypočítávány transparentními postupy; že finanční příspěvky spojené s rozdělením povinností univerzální služby musí být odděleny od poplatků za propojení; že představuje-li povinnost univerzální služby pro subjekt nespravedlivou zátěž, měly by mít členské státy možnost zavést mechanismus sdílení čistých nákladů na univerzální poskytování pevné veřejné telefonní sítě nebo pevné veřejné telefonní služby s ostatními subjekty provozujícími veřejné telekomunikační sítě a/nebo veřejné hlasové telefonní služby; že by přitom měly být dodržovány zásady práva Společenství, zejména zásady nediskriminace a proporcionality, aniž je dotčen článek [95 ES]“. *(neoficiální překlad)*

4 Článek 1 této směrnice stanovil:

„Tato směrnice stanoví právní rámec zajišťující propojení telekomunikačních sítí ve Společenství, a zejména interoperabilitu služeb, a poskytování univerzální služby v prostředí otevřených a konkurenčních trhů.

Jejím cílem je harmonizace podmínek zajišťujících otevřené a účinné propojení veřejných telekomunikačních sítí a služeb, jakož i otevřený a účinný přístup k nim.“ *(neoficiální překlad)*

5 Článek 2 odst. 1 písm. g) uvedené směrnice stanovil:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

g) ‚univerzální službou‘ minimální soubor služeb určité kvality, který je přístupný všem uživatelům bez ohledu na jejich zeměpisné umístění a s přihlédnutím ke zvláštním vnitrostátním podmínkám za dostupnou cenu.“ *(neoficiální překlad)*

6 Článek 5 téže směrnice zněl:

„1. Pokud členský stát v souladu s tímto článkem stanoví, že povinnosti univerzální služby představují pro subjekt nespravedlivou zátěž, zavede mechanismus sdílení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby s ostatními subjekty provozujícími veřejné telekomunikační sítě a veřejné hlasové telefonní služby. Členské státy při stanovování příspěvků, které mají být poskytnuty, náležitě zohlední zásady transparentnosti, nediskriminace a proporcionality. Tímto způsobem mohou být financovány pouze veřejné telekomunikační sítě a služby uvedené v příloze I první části.

2. Případné příspěvky na náklady na povinnosti univerzální služby mohou být založeny na mechanismu vytvořeném speciálně pro tento účel a spravovaném subjektem nezávislým na příjemcích a/nebo mohou mít podobu doplňkového poplatku k poplatku za propojení.

3. Pro určení případné zátěže spojené s poskytováním univerzální služby vypočítají subjekty, které plní povinnosti univerzální služby, na žádost vnitrostátního regulačního orgánu čisté náklady na tyto povinnosti podle přílohy III. Výpočet čistých nákladů na povinnosti univerzální služby ověřuje vnitrostátní regulační orgán nebo jiný příslušný orgán nezávislý na telekomunikačním subjektu a schvaluje ho vnitrostátní regulační orgán. Výsledky výpočtu nákladů a závěry auditu se zveřejní v souladu s čl. 14 odst. 2.

4. Bude-li to na základě výpočtu čistých nákladů podle odstavce 3 odůvodněné, a s přihlédnutím k případné tržní výhodě, která vyplyne pro organizace poskytující univerzální službu, mohou vnitrostátní regulační orgány rozhodnout o zavedení mechanismu rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby.

[…]“ (neoficiální překlad)

7 Příloha I směrnice 97/33, nadepsaná „Zvláštní veřejné telekomunikační sítě a služby“, se v první části týkala pouze pevných veřejných telefonních sítí a služeb.

8 Příloha III této směrnice obsahovala pravidla týkající se výpočtu nákladů na povinnosti univerzální služby pro hlasové telefonní služby podle čl. 5 odst. 3 uvedené směrnice.

9 Směrnice 97/33 byla s účinností od 25. července 2003 zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349). Vzhledem k době rozhodné z hlediska skutkových okolností ve věci v původním řízení se však směrnice 97/33 na část těchto skutkových okolností použije *ratione temporis*.

Směrnice 2002/22

10 Body 4, 18, 21 a 23 odůvodnění směrnice 2002/22 uváděly:

„(4) Zajišťování univerzální služby (tj. poskytování vymezeného minimálního souboru služeb všem koncovým uživatelům za dostupnou cenu) může zahrnovat poskytování některých služeb pro některé koncové uživatele za ceny, které se liší od cen, které vyplývají z běžných podmínek na trhu. Náhrady podnikům určeným k poskytování takových služeb za takových okolností však nemusí vést k narušení hospodářské soutěže za předpokladu, že budou určeným podnikům uhrazovány vzniklé zvláštní čisté náklady, a za předpokladu, že zátěž čistých nákladů bude uhrazena konkurenčně neutrálním způsobem.

[…]

(18) Členské státy by měly v případě potřeby zavést mechanismy pro financování čistých nákladů na povinnosti univerzální služby v těch případech, kdy je prokázáno, že tyto povinnosti lze plnit pouze se ztrátou nebo za čisté náklady, které spadají mimo běžné obchodní standardy. Je důležité zajistit, aby se výpočet čistých nákladů na povinnosti univerzální služby prováděl řádně a aby jakékoli financování bylo prováděno s minimálními rušivými dopady na trh a podniky, a bylo slučitelné s články 87 a 88 [ES].

[…]

(21) Jestliže nějaká povinnost univerzální služby představuje nespravedlivou zátěž pro podnik, je vhodné umožnit členským státům zavedení mechanismů pro účinnou úhradu čistých nákladů. Úhrada prostřednictvím veřejných finančních prostředků představuje jednu z metod úhrady čistých nákladů na povinnosti univerzální služby. Je rovněž vhodné, aby zjištěné čisté náklady byly hrazeny všemi uživateli průhledným způsobem formou dávek podnikům. Členské státy by měly být schopny financovat čisté náklady na různé prvky univerzální služby prostřednictvím různých mechanismů, a/nebo financovat čisté náklady na některé nebo všechny prvky z obou mechanismů nebo kombinací obou. V případě úhrady nákladů formou dávek podnikům by měly členské státy zajistit, aby metoda rozdělování mezi podniky vycházela z objektivních a nediskriminačních kritérií a aby byla v souladu se zásadou proporcionality. Tato zásada nebrání členským státům v udělení výjimky novým účastníkům trhu, kteří zatím nedosáhli významné tržní účasti. Mechanismus financování by měl zajistit, aby účastníci trhu přispívali pouze na financování povinností univerzální služby, a nikoli na jiné činnosti, které nejsou přímo spojeny s plněním povinností univerzální služby. Mechanismy hrazení by měly ve všech případech respektovat zásady práva Společenství, a zejména v případě mechanismů

rozdělování zásady nediskriminace a proporcionality. Mechanismus financování by měl zajistit, aby uživatelé v jednom členském státu nepřispívali na náklady na univerzální službu v jiném členském státu, například při voláních z jednoho členského státu do druhého.

[…]

(23) Čisté náklady na povinnosti univerzální služby mohou být rozděleny mezi všechny nebo jen některé skupiny podniků. Členské státy by měly zajistit, aby mechanismy rozdělování respektovaly zásady průhlednosti, co nejmenšího narušení trhu, nediskriminace a proporcionality. Co nejmenším narušením trhu se rozumí, že by se měly příspěvky uhrazovat způsobem, který co nejvíce minimalizuje dopad finanční zátěže na koncové uživatele, například co nejširším rozložením příspěvků.“

11 Článek 1 odst. 1 této směrnice zněl:

„[…] tato směrnice [se] týká zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací pro koncové uživatele. Cílem je zajistit přístup k veřejně dostupným službám v dobré kvalitě v celém Společenství prostřednictvím účinné hospodářské soutěže a možnosti výběru a řešit okolnosti, za nichž trh nenaplňuje uspokojivě potřeby koncových uživatelů.“

12 Článek 3 odst. 2 uvedené směrnice stanovil:

„Členské státy stanoví nejúčinnější a nejvhodnější přístup, kterým budou zajišťovat provádění univerzální služby, přičemž respektují zásady objektivity, průhlednosti, nediskriminace a proporcionality. Usilují o minimalizaci narušování trhu, zejména o minimalizaci poskytování služeb za takové ceny nebo za takových podmínek, které se liší od běžných obchodních podmínek, a současně chrání veřejný zájem.“

13 Článek 8 odst. 1 téže směrnice stanovil:

„Členské státy mohou určit jeden nebo více podniků, aby zaručily poskytování univerzální služby […]“

14 Článek 12 směrnice 2002/22 směrnice zněl:

„1. Pokud se vnitrostátní regulační orgány domnívají, že poskytování univerzální služby podle článků 3 až 10 může představovat pro podniky určené k poskytování univerzální služby nespravedlivou zátěž, vypočítají čisté náklady na její poskytování.

[…]“

15 Článek 13 této směrnice stanovil:

„1. Pokud vnitrostátní regulační orgány na základě výpočtu čistých nákladů podle článku 12 zjistí, že podnik je zatížen nespravedlivou zátěží, rozhodnou členské státy na základě žádosti určeného podniku:

a) o zavedení mechanismu náhrady zjištěných čistých nákladů takovému podniku z veřejných prostředků za průhledných podmínek, a/nebo

b) o rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby mezi podniky zajišťující sítě a poskytující služby elektronických komunikací.

2. Pokud jsou čisté náklady rozdělovány podle odst. 1 písm. b), zavedou členské státy mechanismus rozdělování spravovaný vnitrostátním regulačním orgánem nebo subjektem nezávislým na příjemcích, který je pod dohledem vnitrostátního regulačního orgánu. Financovány mohou být pouze čisté náklady zjištěné podle článku 12, které se vztahují k povinnostem stanoveným v článcích 3 až 10.

3. Mechanismus rozdělování respektuje zásady průhlednosti, minimálního narušení trhu, nediskriminace a proporcionality v souladu se zásadami uvedenými v příloze IV části B. Členské státy se mohou rozhodnout, že nebudou vyžadovat příspěvky od podniků, jejichž obrat na vnitrostátním trhu nedosahuje stanoveného limitu.

[…]“

16 Příloha IV uvedené směrnice obsahovala pravidla týkající se výpočtu čistých nákladů na povinnosti univerzální služby a vytvoření mechanismu jejich hrazení nebo rozdělení v souladu s články 12 a 13 téže směrnice.

17 Směrnice 2002/22 byla s účinností od 21. prosince 2020 zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (Úř. věst. 2018, L 321, s. 36). Vzhledem k době rozhodné z hlediska skutkových okolností ve věci v původním řízení se však směrnice 2002/22 na část těchto skutkových okolností použije *ratione temporis*.

Italské právo

18 Článek 3 decreto del presidente della Repubblica n. 318 – Regolamento per l’attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni (nařízení prezidenta republiky č. 318, kterým se provádějí směrnice Společenství v odvětví telekomunikací) ze dne 19. září 1997 (běžný doplněk GURI č. 221 ze dne 22. září 1997) stanovil:

„[…]

6. Představují-li podle ustanovení tohoto článku povinnosti univerzální služby nespravedlivou zátěž pro subjekt nebo subjekty pověřené jejich plněním, stanoví se mechanismus rozdělení čistých nákladů na tyto povinnosti mezi tyto subjekty a ostatní subjekty provozující veřejné telekomunikační sítě, poskytovatele veřejných hlasových telefonních služeb a subjekty poskytující mobilní a interpersonální komunikační služby. Tento mechanismus se nepoužije, pokud:

a) v souvislosti s plněním povinností univerzální služby nevznikají žádné čisté náklady;

b) čisté náklady na povinnosti univerzální služby nepředstavují nespravedlivou zátěž;

c) výše čistých nákladů, které mají být rozděleny, neodůvodňuje administrativní náklady vynaložené na metodu rozdělení a financování zátěže spojené s plněním povinností univerzální služby.

[…]

11. AGCOM na základě výpočtu čistých nákladů podle odstavce 7 a zprávy podle odstavce 10 a rovněž s přihlédnutím k případným tržním výhodám subjektu pověřeného poskytováním univerzální služby určí, zda je mechanismus rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby odůvodněný. V tomto případě je zátěž rozdělena na základě kritérií objektivity, nediskriminace a proporcionality […]“

19 Článek 62 odst. 1 decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (legislativní nařízení č. 259 o zákoníku elektronických komunikací) ze dne 1. srpna 2003 (běžný doplněk GURI č. 214 ze dne 15. září 2003) stanoví:

„Má-li [AGCOM] za to, že poskytování univerzální služby stanovené v článcích 53 až 60 tohoto zákoníku může pro podniky určené k jejímu poskytování představovat nespravedlivou zátěž, stanoví výpočet čistých nákladů na poskytování této služby. Za tímto účelem může [AGCOM]:

a) provést výpočet čistých nákladů na každou ze složek tvořících povinnost univerzální služby s přihlédnutím k případným obchodním výhodám podniku určeného k poskytování univerzální služby a v souladu s postupy stanovenými v příloze č. 11;

[…]“

20 Článek 63 tohoto legislativního nařízení zní:

„1. Pokud na základě výpočtu čistých nákladů podle článku 62 [AGCOM] zjistí, že je určený podnik vystaven nespravedlivé zátěži, rozdělí na žádost tohoto podniku čisté náklady […] mezi poskytovatele sítí a služeb elektronických komunikací s využitím fondu pro financování čistých nákladů na povinnosti univerzální služby zřízeného při ministerstvu […].

[…]

3. Systém rozdělení nákladů musí být v souladu se zásadami transparentnosti, minimálního narušení trhu, nediskriminace a proporcionality podle čl. 2 odst. 5, 6 a 7 přílohy č. 11. […]

[…]“

21 Článek 3 odst. 11 uvedeného legislativního nařízení stanoví:

„[…]

2. Mechanismus rozdělení nákladů, založený na zásadách nediskriminace, transparentnosti a proporcionality, se stanoví mezi podniky, které provozují veřejné komunikační sítě, poskytují veřejné telefonní služby, podle toho, jak tyto subjekty veřejné komunikační sítě využívají, nebo poskytují mobilní a interpersonální komunikační služby na vnitrostátní úrovni.

[…]

6. Mechanismus stanovený v odstavci 2 se nepoužije, pokud:

a) v souvislosti s plněním povinností univerzální služby nevznikají žádné čisté náklady;

b) čisté náklady na povinnosti univerzální služby nepředstavují nespravedlivou zátěž;

c) výše čistých nákladů, které mají být rozděleny, neodůvodňuje administrativní náklady vynaložené na metodu rozdělení a financování zátěže spojené s plněním povinností univerzální služby.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

22 V červenci 2020 úřad AGCOM, který je vnitrostátním regulačním orgánem (dále jen „VRO“) v Itálii, rozhodnutím 263/20/CIR zahájil veřejnou konzultaci, aby znovu posoudil otázku nespravedlnosti čistých nákladů na univerzální službu, jejíž poskytování bylo společnosti Telecom Italia uloženo v období mezi lety 1999 až 2009.

23 Rozhodnutím 18/21/CIR AGCOM tuto veřejnou konzultaci ukončil, přičemž měl zejména za to, že v období mezi lety 2002 až 2009 představovalo poskytování univerzální služby pro společnost Telecom Italia nespravedlivé čisté náklady, takže byl mechanismus rozdělení stanovený italskou právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení použitelný, a operátoři, na něž se tato právní úprava vztahovala, včetně mobilních telefonních operátorů, tudíž měli povinnost přispívat na financování těchto nákladů.

24 AGCOM v tomto rozhodnutí v podstatě upřesnil, že opětovně posoudil nespravedlivou povahu čistých nákladů na univerzální službu poskytovanou společností Telecom Italia v období uvedeném v bodě 22 tohoto rozsudku, s výjimkou roku 2001, a že na rozdíl od svých předchozích rozhodnutí v této oblasti neodkázal, pokud jde o otázku, zda má být mobilním telefonním operátorům uložena povinnost přispívat na toto financování, na kritérium míry zastupitelnosti mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami.

25 AGCOM zdůraznil, že ačkoli provedené analýzy trhu prokázaly, že tyto dva druhy služeb nejsou zcela zastupitelné, a že se tudíž nejedná o jednotný trh, nic to nemění na tom, že mobilní telefonní služby vyvíjejí „rostoucí konkurenční tlak“ na služby pevné telefonní sítě. AGCOM konstatoval, že tento konkurenční tlak má podobu ztráty objemu a příjmů na straně operátorů pevných telefonních sítí, zejména pokud se zákazníci rozhodnou používat pouze mobilní telefon, nebo používat mobilní telefon a ponechat si službu pevné sítě, ale zároveň používat mobilní telefonní službu z domova. Podle AGCOM představuje uvedený konkurenční tlak zhodnocení trhu umožňující určit, do jaké míry byla zátěž nesená společností Telecom Italia nespravedlivá.

26 Nespravedlivou povahu čistých nákladů na univerzální službu, jejichž poskytování bylo společnosti Telecom Italia uloženo, AGCOM následně ověřil na základě analýzy konkurenčního prostředí, kontroly těchto nákladů a studie hospodářského a finančního dopadu uvedených nákladů.

27 Co se týče analýzy konkurenčního prostředí, měl AGCOM na základě dokumentu vypracovaného dne 24. února 2017 Sdružením evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC) s názvem „*BEREC update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results*“ za to, že úroveň hospodářské soutěže na trhu je třeba posuzovat na základě ukazatelů, jako jsou podíly na trhu přístupu co do objemu a příjmů, objem a podíly na trhu telefonního provozu, míra propojení služeb zahájení a ukončení hovoru v pevných a mobilních telefonních sítích, šíření služeb v mobilní telefonní síti, výhody plynoucí operátorům z povinností univerzální služby a finanční situace těchto operátorů.

28 Vodafone Italia, mobilní telefonní operátor, který již před Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie) napadl rozhodnutí 263/20/CIR, jímž AGCOM zahájil veřejnou konzultaci, podal u tohoto soudu prostřednictvím doplňujících návrhových žádání žalobu proti rozhodnutí 18/21/CIR. Řízení před tímto soudem zahájeného společností Vodafone Italia se účastnily rovněž AGCOM a společnosti Telecom Italia, Fastweb a Wind Tre SpA.

29 Společnost Telecom Italia taktéž podala proti rozhodnutí 18/21/CIR žalobu k Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio), v níž v podstatě tvrdila, že AGCOM měl nesprávně za to, že v letech 1999 a 2000 nesla čisté náklady na univerzální službu výlučně společnost Telecom Italia. Řízení před tímto soudem zahájeného společností Telecom Italia se účastnila společnost Vodafone Italia a posledně uvedená společnost podala vedlejší žalobu. Posledně uvedeného řízení se účastnily AGCOM, jakož i společnosti Telecom Italia, Fastweb a Wind Tre.

30 Společnost Fastweb rovněž napadla toto rozhodnutí u Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionální správní soud pro Lazio).

31 Rozsudkem č. 1963/2022 tento soud částečně vyhověl žalobě společnosti Vodafone Italia proti uvedenému rozhodnutí, které zrušil zejména z důvodu, že nové posouzení nespravedlivé povahy čistých nákladů na univerzální službu bylo stiženo nedostatkem odůvodnění i důkazů.

32 Rozsudkem č. 2047/2022 uvedený soud vyhověl žalobě společnosti Fastweb proti témuž rozhodnutí ze stejných důvodů jako v rozsudku č. 1963/2022.

33 Rozsudkem č. 2218/2022 tentýž soud prohlásil za nepřípustnou žalobu podanou společností Telecom Italia proti rozhodnutí 18/21/CIR a vedlejší žalobě společnosti Vodafone Italia vyhověl ze stejných důvodů jako v rozsudku č. 1963/2022.

34 Společnost Telecom Italia a AGCOM podaly proti rozsudku č. 1963/2022 odvolání ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), která je předkládajícím soudem. Společnosti Vodafone Italia, Wind Tre a Fastweb se před tímto soudem účastnily obou těchto odvolacích řízení. Společnost Vodafone Italia mimoto podala vedlejší odvolání proti částem tohoto rozsudku, kterými Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionální správní soud pro Lazio) zamítl část jejích žalobních důvodů. Vedlejší odvolání k předkládajícímu soudu podala proti uvedenému rozsudku rovněž Společnost Fastweb.

35 Mimoto podaly odvolání společnost Telecom Italia a AGCOM proti rozsudku č. 2218/2022. Společnosti Wind Tre, Fastweb a Vodafone Italia se před Consiglio di Stato (Státní rada) rovněž účastnily každého z těchto odvolacích řízení. Společnost Vodafone Italia kromě toho proti tomuto rozsudku podala vedlejší odvolání.

36 Předkládající soud, který tato čtyři odvolání spojil, má za to, že musí v první řadě přezkoumat vedlejší odvolání podaná společností Vodafone Italia, kterými tato společnost v podstatě zpochybňuje pravomoc AGCOM uložit mobilním telefonním operátorům povinnost přispívat na financování čistých nákladů na univerzální službu poskytovanou společností Telecom Italia.

37 Společnost Vodafone Italia na podporu svých vedlejších odvolání zejména uvádí, že ze sdělení Komise ze dne 27. listopadu 1996 o hodnoticích kritériích pro vnitrostátní systémy výpočtu nákladů a financování univerzální telekomunikační služby a pokynech pro členské státy ohledně

fungování těchto systémů [COM(96)608 final] (dále jen „sdělení ze dne 27. listopadu 1996“) vyplývá, že účast mobilních telefonních operátorů na mechanismu financování čistých nákladů na univerzální službu je podmíněna existencí konkurenčního vztahu, tj. vztahu zastupitelnosti, mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionální správní soud pro Lazio), Consiglio di Stato (Státní rada) i Corte di cassazione (Kasační soud, Itálie) přitom v několika rozhodnutích týkajících se opravných prostředků podaných proti dřívějším rozhodnutím AGCOM ve věci rozdělení této finanční zátěže konstatovaly, že tento vztah zastupitelnosti v letech 1999, 2000, 2002 a 2003 neexistoval. V rozhodnutí 18/21/CIR použil AGCOM podmínku zastupitelnosti za účelem určení nespravedlivé povahy uvedené finanční zátěže. AGCOM mimoto v těchto dřívějších rozhodnutích vyloučil existenci uvedeného vztahu zastupitelnosti v letech 2004 až 2007 a 2009.

38 AGCOM a společnost Telecom Italia tvrdí, že unijní ani italské právo nepodřizují účast mobilních telefonních operátorů na mechanismu financování čistých nákladů na univerzální službu této podmínce zastupitelnosti. Tito operátoři jsou stejně jako operátoři pevných telefonních sítí oprávněni poskytovat služby elektronických komunikací, a jsou tudíž povinni do tohoto mechanismu přispívat. Sdělení ze dne 27. listopadu 1996 pouze umožňuje ponechat na členských státech, zda mobilní telefonní operátory zahrnou mezi operátory podílející se na financování těchto nákladů, či nikoli. Italská republika se stejně jako řada dalších členských států rozhodla tyto mobilní operátory do tohoto financování zapojit. Kromě toho se i ostatní společnosti skupiny, do které patří Vodafone, podílejí na financování uvedených nákladů v členských státech, ve kterých jsou usazeny.

39 AGCOM a společnost Telecom Italia mimoto tvrdí, že přezkum šíření mobilních telefonních služeb a souvisejícího vzájemného propojení je pouze jedním ze šesti kritérií, která AGCOM uplatňuje k prokázání nespravedlivé zátěže vyplývající z poskytování univerzální služby, a že i kdyby bylo v konečném důsledku rozhodnuto, že toto propojení nebylo náležitě prokázáno, musela by být opodstatněnost posouzení této nespravedlivé povahy ze strany AGCOM zkoumána ve světle jeho dalších pěti kritérií. AGCOM a společnost Telecom Italia požádaly Consiglio di Stato (Státní rada), aby v případě, že by se měla v úmyslu odchýlit od jimi zastávané teze, Soudnímu dvoru předložila žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

40 Předkládající soud poznamenává, že v Itálii je poskytování univerzální služby v odvětví telefonních služeb zajišťováno společností Telecom Italia, která měla dříve v oblasti sítí monopol. Jestliže poskytování této služby vede k čistým nákladům, tedy pokud jsou náklady nesené poskytovatelem uvedené služby vyšší než zisky, které mu z tohoto poskytování plynou, musí AGCOM určit, zda tyto náklady představují pro tohoto poskytovatele nespravedlivou zátěž, a pokud ano, rozdělit uvedené náklady mezi operátory v dotčeném odvětví.

41 Předkládající soud zdůrazňuje, že rozsudkem ze dne 7. července 2015 Consiglio di Stato (Státní rada) vyhověla žalobám podaným proti rozhodnutím AGCOM, kterými se opakují řízení týkající se použitelnosti mechanismu rozdělení čistých nákladů na univerzální službu za roky 1999, 2000, 2002 a 2003, a sice rozhodnutím 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR a 109/11/CIR, když rozhodla, že podmínka týkající se existence vztahu zastupitelnosti mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami, od níž se odvíjí účast mobilních telefonních operátorů, jako je Vodafone, na mechanismu financování čistých nákladů na univerzální službu, nebyla prokázána.

42 V rozsudku ze dne 8. října 2019 Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla, pokud jde o tytéž roky, že tato podmínka je vcelku „zavádějící“.

43 Předkládající soud upřesňuje, že italská právní úprava výslovně nepodřizuje účast mobilních telefonních operátorů na financování čistých nákladů na univerzální službu uvedené podmínce.

44 Zejména z judikatury Consiglio di Stato (Státní rada) nicméně vyplývá, že otázka, zda existuje vztah zastupitelnosti mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami, představuje nezbytné kritérium pro určení, zda je zátěž vyplývající z poskytování univerzální služby, kterou nese určený poskytovatel, nespravedlivá.

45 AGCOM v rozhodnutí 18/21/CIR na tuto judikaturu výslovně odkázal, avšak uvedl, že již nepoužívá toto kritérium zastupitelnosti, aby mobilním telefonním operátorům uložil povinnost přispívat na financování čistých nákladů na univerzální službu. Analýza konkurenčního tlaku mobilních telefonních služeb na služby pevné telefonní sítě, kterou AGCOM v tomto rozhodnutí provedl, se však s analýzou zastupitelnosti mezi těmito službami z velké části shoduje.

46 Unijní právo provedené italskou právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení neumožňuje odpovědět na otázku položenou v rámci sporů v původních řízeních.

47 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být směrnice [97/33], a zejména její článek 5, a směrnice [2002/22], zejména její článek 13, použitelné *ratione temporis*, jakož i zásady transparentnosti, minimálního narušení trhu, nediskriminace a proporcionality vykládány v tom smyslu, že

a) je přípustné, aby vnitrostátní právní úprava *ex lege* rozšířila na mobilní telefonní operátory povinnost přispívat na financování nespravedlivé zátěže vyplývající z poskytování samotné univerzální služby, aniž by toto rozšíření bylo podmíněno tím, že [VRO] ověří existenci konkurenčního vztahu nebo zastupitelnosti mezi zatíženými operátory a operátorem určeným k poskytování této služby na stejném relevantním trhu podle práva hospodářské soutěže?

b) je přípustné, aby [VRO] pro účely ověření nespravedlivé povahy zátěže použily vedle kritéria zastupitelnosti mezi službami pevných a mobilních sítí nebo jako alternativu k tomuto kritériu další kritéria – a pokud ano, jaká – pro stanovení povinnosti financování mobilním [telefonním] operátorům?“

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

48 Společnosti Vodafone Italia, Wind Tre a Fastweb tvrdí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřípustná.

49 Podle společnosti Vodafone Italia může vnitrostátní soud podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce pouze tehdy, pokud je tato žádost nezbytná pro vyřešení sporu, který mu byl předložen. Z předkládacího rozhodnutí přitom vyplývá, že spory v původních řízeních mohou být vyřešeny bez předložení předběžné otázky, jelikož ze sdělení ze dne 27. listopadu 1996 pramení, že není nezbytné mobilním telefonním operátorům ukládat povinnost přispívat na financování čistých nákladů na univerzální službu, existuje několik rozhodnutí italských správních soudů, která se týkají otázky položené předkládajícím soudem a zakládají překážku věci pravomocně rozsouzené, což brání tomu, aby tento soud rozhodl odlišně, rozhodnutí 18/21/CIR je v rozporu s dřívějšími rozhodnutími AGCOM, z nichž vyplývá, že v Itálii v obdobích uvedených

v rozhodnutí 18/21/CIR neexistoval konkurenční vztah mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami, a jelikož AGCOM byl zbaven pravomoci ukládat mobilním telefonním operátorům, aby přispívaly na toto financování z důvodu, že doba, která uplynula od okamžiku možného uplatňování této pravomoci, vzbudila legitimní očekávání, že již uplatňována nebude.

50 Společnost Vodafone Italia dále tvrdí, že je předběžná otázka písm. b) nepřípustná také proto, že nemá žádný vztah ke sporům v původních řízeních, které se týkají toliko legality povinnosti mobilních telefonních operátorů přispívat na mechanismus financování čistých nákladů na univerzální službu, a že Soudní dvůr již na tuto otázku v každém případě odpověděl v rozsudcích ze dne 6. října 2010, Komise v. Belgie (C-222/08, EU:C:2010:583), a ze dne 10. listopadu 2022, Eircom (C-494/21, EU:C:2022:867).

51 Společnost Wind Tre tvrdí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce musí být prohlášena za nepřípustnou z důvodu, že neobsahuje popis všech skutkových okolností sporů v původních řízeních, zejména sporů týkajících se této povinnosti, které nastaly před přijetím rozhodnutí 18/21/CIR, a že neobsahuje uvedení důvodů, které vedly předkládající soud k položení uvedené otázky, jelikož tento soud odkázal pouze na argumenty některých účastníků řízení, které před ním probíhá.

52 Podle společnosti Fastweb je předběžná otázka nepřípustná z důvodu, že odpověď na ni vyplývá z rozsudku Consiglio di Stato (Státní rada) č. 3388/2015 vydaného v rámci žalob na neplatnost směřujících proti rozhodnutím AGCOM předcházejícím rozhodnutí 18/21/CIR, který zakládá překážku věci pravomocně rozsouzené. Consiglio di Stato (Státní rada) tímto rozsudkem rozhodla, že pro účely rozdělení zátěže vyplývající z univerzální služby není nezbytné, aby byly mobilní telefonní služby a služby pevné telefonní sítě zastupitelné, a zachovala možnost AGCOM definovat pro účely tohoto posouzení další kritérium. Unijní právo přitom nevyžaduje, aby se vnitrostátní soud k takovému rozhodnutí, jako je uvedený rozsudek, vrátil a zohlednil rozhodnutí Soudního dvora přijaté po vydání tohoto prvního rozsudku.

53 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora přísluší pouze vnitrostátnímu soudu, kterému byl spor předložen a který nese odpovědnost za soudní rozhodnutí, jež bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade a na které se vztahuje domněnka relevance. Proto, když se položená otázka týká výkladu nebo platnosti pravidla unijního práva, Soudní dvůr je v zásadě povinen rozhodnout, s výjimkou situace, kdy je zjevné, že žádaný výklad nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, pokud se jedná o hypotetický problém nebo dále pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na tuto otázku (rozsudek ze dne 14. prosince 2023, Sparkasse Südpfalz, C-206/22, EU:C:2023:984, bod 19 a citovaná judikatura).

54 V tomto ohledu z argumentů nepřípustnosti společnosti Vodafone Italia, které vycházejí z údajného rozporu mezi rozhodnutím 18/21/CIR a dřívějšími rozhodnutími AGCOM, z údajného pozbytí pravomoci AGCOM uložit mobilním telefonním operátorům povinnost přispívat na financování čistých nákladů na univerzální službu, jakož i z neexistence vztahu mezi předběžnou otázkou písm. b) a spory v původních řízeních, zjevně nevyplývá, že výklad unijního práva žádaný předkládajícím soudem nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu tohoto sporu nebo že se jedná o hypotetický problém.

55 Pokud jde o rozsudky ze dne 6. října 2010, Komise v. Belgie (C-222/08, EU:C:2010:583), a ze dne 10. listopadu 2022, Eircom (C-494/21, EU:C:2022:867), kterých se dovolává společnost Vodafone Italia, je třeba připomenout, že i za předpokladu, že by řešení sporu v původních řízeních mohlo být vyvozeno z těchto rozsudků, nemohla by tato skutečnost doložit nepřípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ale nanejvýš by mohla zprostit předkládající soud povinnosti obrátit se na Soudní dvůr, která mu přísluší na základě čl. 267 třetího pododstavce SFEU [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. února 2023, Confédération paysanne a další (Náhodná mutageneze *in vitro*), C-688/21, EU:C:2023:75, bod 35].

56 Pokud jde o argument nepřípustnosti společnosti Vodafone Italia vycházející ze sdělení ze dne 27. listopadu 1996, je třeba uvést, že se týká věcné stránky položené předběžné otázky, a nikoli její přípustnosti, takže je třeba jej zkoumat v rámci meritorního posouzení této otázky (obdobně viz rozsudek ze dne 18. ledna 2024, Lietuvos notarų rūmai a další, C-128/21, EU:C:2024:49, bod 43, jakož i citovaná judikatura).

57 Pokud jde o argumenty nepřípustnosti společnosti Wind Tre, je třeba uvést, že předkládající soud, byť stručně, uvedl důvody, které jej vedly k položení své předběžné otázky. Předkládací rozhodnutí mimo jiné obsahuje popis skutkových okolností sporů v původních řízeních, včetně hlavních okolností sporů týkajících se rozhodnutí AGCOM, která předcházela přijetí rozhodnutí 18/21/CIR. Podrobnější popis těchto dřívějších sporů není pro účely pochopení předmětu těchto sporů v původních řízeních nezbytný.

58 Pokud jde o argumenty nepřípustnosti společností Vodafone Italia a Fastweb vycházející z nabytí právní moci rozhodnutí Consiglio di Stato (Státní rada) nebo jiných italských soudů vydaných v rámci uvedených dřívějších sporů, je třeba poznamenat, že spory v původních řízeních se týkají legality rozhodnutí 18/21/CIR, a nikoli legality dřívějších rozhodnutí AGCOM, která byla předmětem těchto sporů. Společnosti Vodafone Italia a Fastweb přitom nevysvětlily, jak by tyto soudy měly v rámci těchto sporů v původních řízeních tato soudní rozhodnutí zvrátit. Jeví se tedy, že tytéž soudy mohou nanejvýš přehodnotit svou judikaturu v návaznosti na rozsudek, který Soudní dvůr vydá v projednávané věci, aniž by tím zpochybnily překážku věci pravomocně rozsouzené svých dřívějších rozhodnutí. Jelikož řešení, které předkládající soud zvolí, v každém případě závisí na obsahu odpovědi obsažené v tomto rozsudku, nemohou mít tyto argumenty společností Vodafone Italia a Fastweb, aniž by předjímaly tuto odpověď, vliv na přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

59 S ohledem na výše uvedené je třeba žádost o rozhodnutí o předběžné otázce prohlásit za přípustnou.

K předběžné otázce

K písmenu b) otázky

60 Podstatou otázky písm. b) předkládajícího soudu, kterou je třeba zkoumat na prvním místě, je, zda článek 5 směrnice 97/33 a článek 13 směrnice 2002/22 musí být vykládány v tom smyslu, že VRO může pro účely posouzení nespravedlivé povahy zátěže vyplývající z poskytování univerzální služby zohlednit míru zastupitelnosti mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami. Tento soud se rovněž táže, jaká další případná kritéria může VRO pro tyto účely kumulativně nebo alternativně použít.

61 Je třeba uvést, že v souladu s čl. 5 odst. 1 a 3 směrnice 97/33, pokud členský stát na základě výpočtu čistých nákladů na povinnosti univerzální služby stanoví, že tyto povinnosti představují pro subjekt nespravedlivou zátěž, zavede mechanismus sdílení těchto nákladů s ostatními subjekty provozujícími veřejné telekomunikační sítě a veřejné hlasové telefonní služby. Podle tohoto čl. 5 odst. 4, bude-li to na základě tohoto výpočtu odůvodněné a s přihlédnutím k případné tržní výhodě, která vyplyne pro organizace poskytující univerzální službu, mohou VRO rozhodnout o zavedení takového mechanismu.

62 Podobně směrnice 2002/22 v čl. 12 odst. 1 prvním pododstavci stanoví, že pokud se VRO domnívají, že poskytování univerzální služby může představovat pro podniky určené k poskytování univerzální služby nespravedlivou zátěž, vypočítají čisté náklady na její poskytování. Pokud na základě výpočtu těchto nákladů AGCOM zjistí, že jeden nebo více podniků určených k poskytování univerzální služby jsou vystaveny nespravedlivé zátěži, a pokud o to tento podnik nebo tyto podniky požádají, čl. 13 odst. 1 směrnice 2002/22 ukládá členským státům povinnost přijmout za tímto účelem nezbytná opatření, tj. zavést mechanismus náhrady z veřejných prostředků a/nebo mechanismus rozdělení uvedených nákladů mezi poskytovatele sítí a služeb elektronických komunikací. Z předkládacího rozhodnutí přitom vyplývá, že pokud jde o dobu použitelnosti směrnice 2002/22, Italská republika se rozhodla zavést mechanismus rozdělení stanovený v čl. 13 odst. 1 písm. b) této směrnice.

63 Z toho vyplývá, že jak v kontextu směrnice 97/33, tak v kontextu směrnice 2002/22 podléhá zavedení mechanismu financování čistých nákladů na povinnosti univerzální služby dvojí podmínce, a sice že tyto náklady musí být vypočteny a že je na základě tohoto výpočtu konstatována nespravedlivá povaha zátěže, kterou pro určený podnik představuje poskytování této služby.

64 Z bodu 8 odůvodnění, článku 5 a přílohy I první části směrnice 97/33 mimo jiné vyplývá, že předmětem mechanismu financování stanoveného touto směrnicí mohou být pouze čisté náklady na univerzální poskytování pevné veřejné telefonní sítě nebo pevné veřejné telefonní služby.

65 Stejně tak Soudní dvůr již v podstatě rozhodl, že prostřednictvím mechanismu stanoveného v čl. 13 odst. 1 písm. b) směrnice 2002/22 mohou být financovány pouze komunikační služby vyžadující přístup a připojení k veřejné komunikační síti v pevném místě, tedy s vyloučením mobilních komunikačních služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, Base Company a Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, body 37 a 43).

66 Vzhledem k tomu, že se režim rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby stanovený směrnicí 97/33 v návaznosti na přijetí směrnice 2002/22 výrazně nezměnil, je třeba obdobná relevantní ustanovení těchto směrnic vykládat stejným způsobem.

67 V tomto ohledu z žádného ustanovení směrnice 97/33 ani směrnice 2002/22 nevyplývá, že by unijní normotvůrce sám zamýšlel stanovit podmínky, za nichž mají VRO dospět k závěru, že poskytování univerzální služby může představovat nespravedlivou zátěž. Jak z čl. 5 odst. 1, 3 a 4 směrnice 97/33, tak z čl. 13 odst. 1 směrnice 2002/22 naproti tomu vyplývá, že VRO mohou konstatovat, že podnik určený k poskytování univerzální služby je skutečně vystaven nespravedlivé zátěži, pouze na základě výpočtu čistých nákladů na poskytování univerzální služby a členské státy pak musí rozhodnout o přijetí pravidel náhrady z důvodu těchto nákladů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. listopadu 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, bod 38).

68 Je však třeba uvést, že činnost členských států v rámci zavedení mechanismu financování čistých nákladů na univerzální službu je omezena povinností dodržovat zásady objektivity, transparentnosti, nediskriminace a proporcionality, a povinností minimalizovat narušování trhu při současném zabezpečení veřejného zájmu, jak v podstatě vyplývá z bodu 2 odůvodnění a čl. 5 odst. 1 směrnice 97/33, jakož i z čl. 3 odst. 2 a čl. 13 odst. 3 směrnice 2002/22.

69 I když pojem „nespravedlivá zátěž“ není v těchto směrnicích definován, jak z bodu 8 odůvodnění směrnice 97/33, tak z bodu 21 odůvodnění směrnice 2002/22 vyplývá, že záměrem unijního normotvůrce bylo navázat mechanismy náhrady čistých nákladů, jež mohou podniku vzniknout z poskytování univerzální služby, na existenci nadměrné zátěže pro tento podnik. Unijní normotvůrce, který měl za to, že čisté náklady na univerzální službu nemusí nutně představovat takovou zátěž pro všechny dotčené podniky, měl v této souvislosti v úmyslu vyloučit, aby každý čistý náklad na poskytování univerzální služby automaticky zakládal nárok na náhradu. Soudní dvůr z toho dovodil, že nespravedlivou zátěží, jejíž existenci musí VRO konstatovat před poskytnutím jakékoli náhrady, je zátěž, která je pro každý dotčený podnik nadměrná vzhledem k jeho schopnosti ji unést s přihlédnutím k celkovým vlastnostem podniku, zejména k úrovni jeho vybavení, k jeho hospodářské a finanční situaci, jakož i k jeho podílu na trhu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. listopadu 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, bod 39).

70 Obecné a nadosobní stanovení kritérií umožňujících určit hranici, při jejímž překročení lze s ohledem na vlastnosti podniku uvedené v předchozím bodě považovat zátěž za nadměrnou, sice přísluší VRO, neboť směrnice 97/33 a 2002/22 v tomto ohledu neobsahují žádné upřesnění, VRO nicméně smí pro účely použití čl. 5 odst. 1 a 4 směrnice 97/33 a článku 13 směrnice 2002/22 konstatovat, že zátěž spočívající v poskytování univerzální služby je nespravedlivá, pouze za podmínky, že provede konkrétní posouzení situace každého dotčeného podniku z hlediska těchto kritérií (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. listopadu 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, bod 40).

71 V tomto ohledu měl Soudní dvůr v souvislosti se směrnicí 2002/22 za to, že vždy, když je zohledňován podíl poskytovatele univerzální služby na trhu, proces určování případné nespravedlivosti zátěže, kterou tento poskytovatel nese v důsledku plnění povinností univerzální služby, zahrnuje inherentní srovnávací prvek, který VRO nemůže ponechat bez povšimnutí. Pouze z informací o podílu uvedeného poskytovatele na trhu, je-li posuzován samostatně, totiž nelze bez porovnání s tím, jaké mají podíly na trhu jeho konkurenti, vyvodit žádné užitečné závěry. Tyto závěry se mohou lišit v závislosti na počtu konkurentů na trhu, na případných vazbách mezi těmito konkurenty nebo také na jednotlivých odvětvích dotčeného trhu, na nichž tito konkurenti působí (rozsudek ze dne 10. listopadu 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, bod 43).

72 Soudní dvůr z toho vyvodil, že příslušný VRO je povinen v rámci tohoto procesu zohlednit situaci poskytovatele univerzální služby ve srovnání se situací jeho konkurentů na dotčeném trhu a posouzení soutěžní situace na tomto trhu je nedílnou součástí podmínek použití článků 12 a 13 směrnice 2002/22 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. listopadu 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, body 44 a 47).

73 Soudní dvůr rozhodl, že v souladu s cíli této směrnice je i posouzení vlastností poskytovatele univerzální služby ve světle konkurenčního prostředí, v němž tento poskytovatel vyvíjí svou činnost (rozsudek ze dne 10. listopadu 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, bod 48).

74 Je tomu tak zejména v případě informací týkajících se hospodářské a finanční situace poskytovatele univerzální služby. Z pouhého konstatování, že takový poskytovatel dosahuje navzdory zátěži, které je vystaven v důsledku čistých nákladů na povinnosti univerzální služby, i nadále zisku, totiž nelze vyvodit závěry ohledně dopadů těchto čistých nákladů na schopnost tohoto poskytovatele konkurovat ostatním operátorům působícím na vyvíjejícím se trhu. Nelze vyloučit, že tato zátěž brání financování investic do nových technologií nebo souvisejících trhů nebo toto financování ztěžuje či komplikuje; konkurenti tohoto poskytovatele přitom takové investice případně mohou provádět a tyto investice jim proto mohou přinést významné konkurenční výhody (rozsudek ze dne 10. listopadu 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, bod 49).

75 S ohledem na situaci poskytovatele univerzální služby ve srovnání se situací jeho konkurentů tedy může VRO posoudit, zda čisté náklady na povinnosti univerzální služby, které musí plnit, představují pro tohoto poskytovatele v důsledku výsledného narušení hospodářské soutěže na dotčeném trhu v neprospěch uvedeného poskytovatele nespravedlivou zátěž ve smyslu článků 12 a 13 směrnice 2002/22 (rozsudek ze dne 10. listopadu 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, bod 50).

76 Vzhledem k tomu, že by zhoršení soutěžního postavení poskytovatele univerzální služby kvůli nespravedlivé zátěži, které byl vystaven v důsledku plnění svých povinností univerzální služby, narušilo účinnou hospodářskou soutěž na dotčeném trhu, mohla by taková okolnost ohrozit podmínky poskytování univerzální služby, a v konečném důsledku i dosažení cíle zajistit dostupnost veřejně přístupných služeb v dobré kvalitě v celé Evropské unii prostřednictvím účinné hospodářské soutěže a možnosti výběru, který je uveden v čl. 1 odst. 1 této směrnice (rozsudek ze dne 10. listopadu 2022, Eircom C-494/21, EU:C:2022:867, bod 51).

77 V tomto ohledu je třeba uvést, že posouzení zastupitelnosti mezi různými telekomunikačními službami, zejména mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami, může představovat jeden z prvků zkoumání konkurenčního prostředí, v němž poskytovatel univerzální služby působí, jelikož napomáhá určit konkurenty tohoto poskytovatele, určit podíly jednotlivých subjektů na trhu a zhodnotit konkurenční tlak, který na uvedeného poskytovatele vyvíjejí ostatní operátoři.

78 Zkoumání konkurenčního prostředí, v němž poskytovatel univerzální služby působí, však nemůže být podmíněno posouzením zastupitelnosti mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami, ale musí zohledňovat veškerá konkurenční omezení, kterým tento poskytovatel podléhá, včetně těch, která jsou méně účinná a bezprostřední než substituce poptávky.

79 Z důvodů uvedených v bodě 66 tohoto rozsudku je třeba mít za to, že úvahy uvedené v bodech 71 až 78 tohoto rozsudku jsou *mutatis mutandis* použitelné na článek 5 směrnice 97/33.

80 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že AGCOM v rozhodnutí 18/21/CIR zaprvé zohlednil zejména úvahy uvedené v bodech 74 až 78 tohoto rozsudku, jelikož měl za to, že i když služby pevné telefonní sítě a mobilní telefonní služby nejsou zcela zastupitelné, a tudíž se nejedná o jeden trh, mobilní telefonní služby vyvíjejí rostoucí konkurenční tlak na služby pevné telefonní sítě v podobě ztráty objemu a příjmů na straně operátorů pevných telefonních sítí, zejména pokud se zákazníci rozhodnou používat pouze mobilní telefon, nebo používat mobilní telefon a ponechat si službu pevné sítě, ale zároveň používat mobilní telefonní službu z domova, a zadruhé zkoumal i další prvky konkurenčního prostředí.

81 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na otázku písm. b) odpovědět tak, že článek 5 směrnice 97/33 a článek 13 směrnice 2002/22 musí být vykládány v tom smyslu, že

– je na členských státech, aby při dodržení zásad objektivity, transparentnosti, nediskriminace a proporcionality, jakož i potřeby minimalizovat narušování trhu při současném zabezpečení veřejného zájmu stanovily kritéria, která VRO na základě zkoumání konkrétní situace každého dotčeného podniku umožní posoudit, zda lze zátěž vyplývající z čistých nákladů na povinnosti univerzální služby považovat za nadměrnou, a tudíž za nespravedlivou pro operátora, který byl plněním těchto povinností pověřen;

– v rámci tohoto posouzení musí příslušný VRO zkoumat všechny vlastnosti dotčeného operátora s přihlédnutím k jeho situaci ve srovnání se situací jeho konkurentů na dotčeném trhu;

– míra zastupitelnosti mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami může představovat relevantní prvek uvedeného posouzení, stejně jako veškerá konkurenční omezení, kterým poskytovatel univerzální služby podléhá.

K písmenu a) otázky

82 Podstatou otázky písm. a) předkládajícího soudu je, zda článek 5 směrnice 97/33 a článek 13 směrnice 2002/22 musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která nepodmiňuje účast operátorů mobilních telekomunikačních služeb na mechanismu rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby mezi poskytovatele sítí a služeb elektronických komunikací existencí určité míry zastupitelnosti mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami.

83 Co se týče znění dotčených ustanovení, je třeba v tomto ohledu uvést, že z čl. 5 odst. 1 směrnice 97/33 vyplývá, že pokud členské státy zavedou mechanismus sdílení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby s „ostatními subjekty provozujícími veřejné telekomunikační sítě a veřejné hlasové telefonní služby“, náležitě zohlední zásady transparentnosti, nediskriminace a proporcionality.

84 Stejně tak čl. 13 odst. 1 směrnice 2002/22 stanoví, že pokud VRO na základě výpočtu čistých nákladů na povinnosti univerzální služby zjistí, že podnik je zatížen nespravedlivou zátěží, rozhodnou členské státy na základě žádosti určeného podniku o zavedení mechanismu náhrady zjištěných čistých nákladů takovému podniku z veřejných prostředků za průhledných podmínek a/nebo o rozdělení těchto čistých nákladů mezi „podniky zajišťující sítě a poskytující služby elektronických komunikací“.

85 Z výrazů „subjekty provozující[…] veřejné telekomunikační sítě a veřejné hlasové telefonní služby“ a „podniky zajišťující sítě a poskytující služby elektronických komunikací“ použitých v těchto ustanoveních přitom vyplývá, že unijní normotvůrce neměl v úmyslu z mechanismu rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby předem vyloučit některé poskytovatele sítí a služeb elektronických komunikací, zejména operátory mobilních telekomunikačních služeb.

86 Kromě toho na rozdíl od vyloučení mobilních telekomunikačních služeb z pojmu „univerzální služba“ v článku 4 směrnice 2002/22, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/136/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. 2009, L 337, s. 11) (v tomto smyslu viz

rozsudek ze dne 11. června 2015, Base Company a Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, body 32 až 37), unijní normotvůrce nevyloučil poskytovatele těchto služeb z účasti na tomto mechanismu rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby.

87 Pokud jde o kontext dotčených ustanovení, je třeba uvést, že z bodu 23 odůvodnění směrnice 2002/22 v podstatě vyplývá, že čisté náklady na povinnosti univerzální služby mohou být rozděleny mezi všechny nebo jen některé skupiny podniků, s výhradou dodržování zásad transparentnosti, co nejmenšího narušení trhu, nediskriminace a proporcionality, a že co nejmenším narušením trhu se rozumí, že by se měly příspěvky na financování těchto nákladů uhrazovat způsobem, který co nejvíce minimalizuje dopad finanční zátěže na koncové uživatele, například co nejširším rozložením příspěvků.

88 Bod 21 odůvodnění této směrnice dále uvádí, že členské státy mají zajistit, aby metoda rozdělování čistých nákladů na povinnosti univerzální služby vycházela z objektivních a nediskriminačních kritérií a aby byla v souladu se zásadou proporcionality, aniž by jim tato zásada bránila v udělení výjimky novým účastníkům trhu, kteří zatím nedosáhli významné tržní účasti.

89 Ze znění a kontextu dotčených ustanovení tak vyplývá, že unijní normotvůrce zamýšlel ponechat členským státům možnost vymezit okruh subjektů podílejících se na mechanismu rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby za podmínky dodržení určitých požadavků výslovně stanovených v těchto ustanoveních.

90 V tomto ohledu sice nelze vyloučit, že kritéria pro rozdělení, která zohledňují intenzitu konkurenčního tlaku mobilních telekomunikačních služeb na pevné telekomunikační služby z důvodu více či méně významné míry zastupitelnosti těchto služeb, podíl využívání veřejných telekomunikačních sítí ze strany poskytovatelů mobilních telekomunikačních služeb nebo výhody, které pro tyto poskytovatele vyplývají z poskytování univerzální služby, mohou být považována za kritéria, která jsou v souladu se zásadami uvedenými v bodech 83, 84, 87 a 88tohoto rozsudku, zejména se zásadami proporcionality a nediskriminace, z ustanovení směrnic 97/33 a 2002/22 však nelze vyvodit, že by tyto směrnice podmiňovaly účast poskytovatelů mobilních telefonních služeb na mechanismu rozdělení čistých nákladů na univerzální službu existencí určité míry zastupitelnosti mezi mobilními telefonními službami a službami pevné telefonní sítě.

91 Tento závěr není zpochybněn argumentem společnosti Vodafone Italia vycházejícím ze sdělení ze dne 27. listopadu 1996 ani argumentem této společnosti, podle kterého existuje podobnost mezi unijní právní úpravou v oblasti elektronických komunikací a právní úpravou v oblasti poštovních služeb, takže na spory v původních řízeních je třeba obdobně vztáhnout bod 27 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství (Úř. věst. 2008, L 52, s. 3), z něhož vyplývá, že určení podniků, kterým může být uložena povinnost přispívat do vyrovnávacího fondu určeného k financování všeobecné služby, vyžaduje posouzení, zda služby poskytované těmito podniky mohou být z hlediska uživatele považovány za služby spadající do oblasti všeobecných služeb, neboť jsou v dostatečné míře zaměnitelné se všeobecnými službami, jakož i související judikaturu Soudního dvora.

92 Pokud jde totiž o sdělení ze dne 27. listopadu 1996, je třeba uvést, že toto sdělení nestanoví obecnou povinnost členských států podmínit účast poskytovatelů mobilních telefonních služeb na mechanismu rozdělení čistých nákladů na univerzální službu konstatováním určité míry zastupitelnosti mezi mobilními telefonními službami a službami pevné telefonní sítě.

93 Jak v podstatě vyplývá z bodu 8 části 3 tohoto sdělení, Evropská komise v tomto bodu pouze uvedla, že v rámci svého posouzení licenčních nebo oznamovacích řízení týkajících se hlasových telefonních služeb a zajišťování veřejných sítí, které měly členské státy oznámit do 1. ledna 1997 v souladu se směrnicí Komise 96/19/ES ze dne 13. března 1996, kterou se mění směrnice 90/388/EHS, pokud jde o provedení úplné hospodářské soutěže na trhu telekomunikací (Úř. věst. 1996, L 74, s. 13), zkoumá, zda, pokud jde o příspěvek nových účastníků na trhu a/nebo mobilních telefonních operátorů na čisté náklady na univerzální službu, je zátěž, které jsou tyto subjekty vystaveny, rozdělena podle objektivních a nediskriminačních kritérií, jakož i v souladu se zásadou proporcionality, zejména s přihlédnutím k míře zastupitelnosti mezi mobilními telefonními službami a hlasovými službami pevné telefonní sítě.

94 Z toho vyplývá, že Komise zamýšlela zohlednit tuto míru zastupitelnosti nanejvýš jako jeden z prvků při posuzování toho, zda je dodržena zásada proporcionality.

95 Pokud jde dále o bod 27 odůvodnění směrnice 2008/6, stačí uvést, že směrnice 97/33 a 2002/22 neobsahují žádný bod odůvodnění ani ustanovení, jejichž znění by bylo obdobné znění tohoto bodu 27 odůvodnění.

96 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na otázku písm. a) odpovědět tak, že článek 5 směrnice 97/33 a článek 13 směrnice 2002/22 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která nepodmiňuje účast operátorů mobilních telekomunikačních služeb na mechanismu rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby mezi poskytovatele sítí a služeb elektronických komunikací existencí určité míry zastupitelnosti mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami, za předpokladu, že tato právní úprava dodržuje zejména zásady transparentnosti, nediskriminace, proporcionality, objektivity a snížení dopadu finanční zátěže na koncové uživatele.

K nákladům řízení

97 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Článek 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/33/ES ze dne 30. června 1997 o propojení v odvětví telekomunikací s cílem zajistit univerzální službu a interoperabilitu uplatněním zásad otevřeného přístupu k síti (ONP) a článek 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě)

musí být vykládány v tom smyslu, že

– **je na členských státech, aby při dodržení zásad objektivity, transparentnosti, nediskriminace a proporcionality, jakož i potřeby minimalizovat narušování trhu při současném zabezpečení veřejného zájmu stanovily kritéria, která vnitrostátním regulačním orgánům na základě zkoumání konkrétní situace každého dotčeného**

podniku umožní posoudit, zda lze zátěž vyplývající z čistých nákladů na povinnosti univerzální služby považovat za nadměrnou, a tudíž za nespravedlivou pro operátora, který byl plněním těchto povinností pověřen;

– **v rámci tohoto posouzení musí příslušný vnitrostátní regulační orgán zkoumat všechny vlastnosti dotčeného operátora s přihlédnutím k jeho situaci ve srovnání se situací jeho konkurentů na dotčeném trhu;**

– **míra zastupitelnosti mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami může představovat relevantní prvek uvedeného posouzení, stejně jako veškerá konkurenční omezení, kterým poskytovatel univerzální služby podléhá;**

– **nebrání vnitrostátní právní úpravě, která nepodmiňuje účast operátorů mobilních telekomunikačních služeb na mechanismu rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby mezi poskytovatele sítí a služeb elektronických komunikací existencí určité míry zastupitelnosti mezi službami pevné telefonní sítě a mobilními telefonními službami, za předpokladu, že tato právní úprava dodržuje zejména zásady transparentnosti, nediskriminace, proporcionality, objektivity a snížení dopadu finanční zátěže na koncové uživatele.**

Podpisy