Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

19. rujna 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Univerzalna usluga i prava korisnikâ – Direktiva 97/33/EZ – Članak 5. – Direktiva 2002/22/EZ – Članak 13. – Financiranje obveza univerzalne usluge – Pojam ‚nepravičnog' ili ‚neopravdanog' opterećenja – Definicija subjekata koji sudjeluju u mehanizmu financiranja neto troška tih obveza – Nacionalni propis koji predviđa sudjelovanje operatora pokretne telefonije u tom mehanizmu – Kriteriji – Stupanj zamjenjivosti između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije"

U predmetu C-273/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 18. travnja 2023., koju je Sud zaprimio 26. travnja 2023., u postupcima

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Ministero dello Sviluppo Economico

protiv

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

uz sudjelovanje:

Fastweb SpA,

Wind Tre SpA,

i

Telecom Italia SpA

protiv

Vodafone Italia SpA,

* Jezik postupka: talijanski

Fastweb SpA,

uz sudjelovanje:

Ministero dello Sviluppo Economico,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Telecom Italia Sparkle SpA,

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Wind Tre SpA,

i

Telecom Italia SpA

protiv

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

uz sudjelovanje:

Fastweb SpA,

Vodafone Italia SpA,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Wind Tre SpA,

i

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

protiv

Telecom Italia SpA,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

uz sudjelovanje:

Wind Tre SpA,

Fastweb SpA,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev (izvjestitelj), predsjednik vijeća, T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin i I. Ziemele, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

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

– za Fastweb SpA, E. Pistis, *avvocata*,

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

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju B. G. Fiduccia i E. De Bonisa, *avvocati dello Stato*,

– za češku vladu, J. Očková, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, E. Garello, O. Gariazzo i L. Malferrari, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. Direktive 97/33/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 1997. o međusobnom povezivanju u telekomunikacijama u pogledu osiguranja univerzalne usluge i interoperabilnosti putem primjene načela Otvorenog pristupa mreži (ONP) (SL 1997., L 199, str. 32.) i članka 13. Direktive 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi) (SL 2002., L 108, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 3.).

2 Zahtjev je upućen u okviru četiri spora između, prvi, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Regulatorno tijelo za komunikacije, Italija) (u daljnjem tekstu: AGCOM) i Ministera dello Sviluppo economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija), s jedne strane, i društava Telecom Italia SpA i Vodafone Italia SpA, s druge strane, drugi, društva Telecom Italia i društava Vodafone Italia i Fastweb SpA, treći, društva Telecom Italia i AGCOM-a te, četvrti, AGCOM-a, s jedne strane, i društava Telecom Italia, Tiscali Italia SpA, BT Italia SpA i Vodafone Italia, s druge strane, u vezi s odlukom kojom je to tijelo preispitalo pitanje nepravičnosti neto troška univerzalne usluge čije je pružanje naloženo društvu Telecom Italia u razdoblju od 1999. do 2009.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 97/33

3 Uvodne izjave 2. i 8. Direktive 97/33 navodile su:

„(2) budući da je potreban opći okvir za međusobno povezivanje javnih telekomunikacijskih mreža i javno dostupnih telekomunikacijskih usluga, bez obzira na tehnologije kojima se one koriste, kako bi se osigurala interoperabilnost usluga s kraja na kraj za korisnike iz Zajednice; budući da su pošteni, proporcionalni i nediskriminirajući uvjeti međusobnog povezivanja i interoperabilnosti ključni čimbenici u poticanju razvoja otvorenih i konkurentnih tržišta;

[…]

(8) budući da obveza pružanja univerzalne usluge doprinosi ostvarivanju cilja gospodarske i socijalne kohezije te teritorijalne jednakosti kojemu teži Zajednica; budući da više tijela može imati obveze pružanja univerzalne usluge u državi članici; budući da bi države članice trebale poticati što je moguće šire uvođenje novih tehnologija kao što je Digitalna mreža integriranih usluga (ISDN); budući da u sadašnjoj fazi razvoja u Zajednici ISDN nije dostupan svim korisnicima i nije obuhvaćen odredbama ove direktive o univerzalnim uslugama; budući da bi moglo biti potrebno pravodobno razmotriti treba li ISDN biti dio univerzalne usluge; budući da se pri izračunu neto troškova univerzalne usluge moraju uzeti u obzir troškovi i prihodi, gospodarski učinci i nematerijalne koristi koje proizlaze iz pružanja univerzalne usluge, ali ne bi trebali ometati trenutačni postupak ponovnog uravnoteženja cijena; budući da se troškovi obveza pružanja univerzalne usluge trebaju izračunati u skladu s transparentnim postupcima; budući da se financijski doprinosi povezani s podjelom obveza pružanja univerzalne usluge moraju odvojiti od naknada za međusobno povezivanje; budući da bi, ako obveza pružanja univerzalne usluge čini nepošten teret tijelu, državama članicama trebalo dopustiti da uspostave mehanizam podjele neto troškova univerzalnog pružanja javne nepokretne telefonske mreže ili javne nepokretne telefonske usluge s drugim tijelima koja upravljaju javnim telekomunikacijskim mrežama i/ili javno dostupnim uslugama govorne telefonije; budući da bi to trebalo činiti u skladu s načelima prava Zajednice, posebno načelima nediskriminacije i proporcionalnosti, i ne dovodeći u pitanje članak [95. UEZ-a]”.

4 Članak 1. te direktive predviđao je:

„Ova direktiva utvrđuje regulatorni okvir koji unutar Zajednice osigurava međusobno povezivanje telekomunikacijskih mreža, a posebno interoperabilnost usluga i pružanje univerzalne usluge, u okruženju otvaranja i tržišnog natjecanja na tržištu.

Njezin je cilj usklađivanje uvjeta koji osiguravaju otvoreno i učinkovito međusobno povezivanje javnih telekomunikacijskih mreža i javno dostupnih telekomunikacijskih usluga te otvoren i učinkovit pristup tim mrežama i uslugama."

5 Članak 2. stavak 1. točka (g) navedene direktive propisivao je:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

(g) ‚univerzalna usluga' znači definiran minimalni skup usluga određene kvalitete koji je dostupan svim korisnicima bez obzira na njihov zemljopisni položaj i, s obzirom na posebne nacionalne uvjete, po pristupačnoj cijeni."

6 Na temelju članka 5. iste direktive:

„1. Ako država članica utvrdi, u skladu s odredbama ovog članka, da obveze pružanja univerzalne usluge čine nepošten teret tijelu, ona uspostavlja mehanizam podjele neto troškova obveza pružanja univerzalne usluge s drugim tijelima koja pružaju javne telekomunikacijske mreže i javno dostupne usluge govorne telefonije. Države članice pri utvrđivanju doprinosa uzimaju u obzir načela transparentnosti, nediskriminacije i proporcionalnosti. Na taj se način mogu financirati samo javne telekomunikacijske mreže i javno dostupne telekomunikacijske usluge iz Priloga I. dijela 1.

2. Eventualni doprinosi troškovima obveza pružanja univerzalne usluge mogu se temeljiti na mehanizmu koji je posebno u tu svrhu uspostavilo i koje vodi tijelo neovisno o korisnicima i/ili mogu biti u obliku dodatne naknade koja se dodaje naknadi za međusobno povezivanje.

3. Kako bi se odredio mogući teret pružanja univerzalne usluge, tijela koja imaju obveze pružanja univerzalne usluge na zahtjev svojeg državnog regulatornog tijela izračunavaju neto troškove tih obveza u skladu s Prilogom III. Izračun neto troškova obveza pružanja univerzalne usluge provjerava državno regulatorno tijelo ili drugo nadležno tijelo, neovisno o telekomunikacijskom tijelu, i odobrava državno regulatorno tijelo. Rezultati izračuna troškova kao i zaključci revizije javno su dostupni u skladu s člankom 14. stavkom 2.

4. Kada je to opravdano izračunom neto troška iz stavka 3. i uzimajući u obzir moguću korist na tržištu koju ima tijelo koje pruža univerzalne usluge, državna regulatorna tijela određuju treba li uspostaviti mehanizam podjele neto troškova obveza pružanja univerzalne usluge.

[…]"

7 Prilog I. Direktivi 97/33, naslovljen „Javne telekomunikacijske mreže i posebne telekomunikacijske usluge dostupne javnosti", odnosio se, u svojem prvom dijelu, samo na javne nepokretne telefonske mreže i javne nepokretne telefonske usluge.

8 Prilog III. toj direktivi sadržavao je pravila o izračunu troška obveza pružanja univerzalne usluge za govornu telefoniju iz članka 5. stavka 3. navedene direktive.

9 Direktiva 97/33 stavljena je izvan snage Direktivom 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.), s učinkom od 25. srpnja 2003. Međutim, uzimajući u obzir vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, Direktiva 97/33 primjenjiva je *ratione temporis* na jedan njihov dio.

Direktiva 2002/22

10 Uvodne izjave 4., 18., 21. i 23. Direktive 2002/22 glasile su:

„(4) Osiguravanje univerzalne usluge (drugim riječima, pružanje definiranog najmanjeg skupa usluga svim krajnjim korisnicima po pristupačnoj cijeni) može uključivati pružanje određenih usluga nekim krajnjim korisnicima po cijenama koje odstupaju od onih koje su posljedica uobičajenih uvjeta na tržištu. Međutim, nadoknade troškova poduzećima koja su određena za pružanje tih usluga u takvim okolnostima ne mora imati za posljedicu bilo kakvo narušavanje tržišnog natjecanja, pod uvjetom da se odabranim poduzećima nadoknadi specifičan neto trošak te pod uvjetom da se opterećenje neto troška nadoknadi na način koji je neutralan u smislu tržišnog natjecanja.

[…]

(18) Države članice trebaju, kada je to potrebno, uspostaviti mehanizme za financiranje neto troškova obveza pružanja univerzalne usluge u slučajevima kada proizlazi kako se te obveze mogu pružiti samo uz gubitak odnosno uz neto troškove koji izlaze izvan uobičajenih tržišnih standarda. Važno je osigurati da su neto troškovi obveza pružanja univerzalne usluge ispravno izračunani, da se bilo kakav oblik financiranja provodi uz minimalno narušavanje tržišta, odnosno poduzeća, i da je u skladu s odredbama članaka 87. i 88. [UEZ-a].

[…]

(21) Kada obveza pružanja univerzalne usluge predstavlja nepravedno opterećenje za određeno poduzeće, prikladno je dopustiti državama članicama uspostavu mehanizama za učinkovitu naknadu neto troškova. Naknada putem javnih fondova predstavlja jednu metodu naknade neto troškova obveza pružanja univerzalne usluge. Također je razumno za očekivati da će se utvrđeni neto troškovi nadoknaditi od svih korisnika na transparentan način putem pristojbi od poduzeća. Države članice također trebaju moći financirati neto troškove različitih elemenata univerzalne usluge putem različitih mehanizama i/ili financirati ukupne neto troškove nekih ili svih elemenata oba[ju] mehaniz[a]ma, odnosno njihovu kombinaciju. U slučaju naknade troškova putem pristojbi od poduzeća, države članice trebaju osigurati da se metoda raspodjele među njima zasniva na objektivnim i nediskriminirajućim kriterijima te da bude u suglasju s načelom razmjernosti. Ovo načelo ne sprečava države članice da izuzmu iz njega nove operatore na tržištu, koji još nisu postigli značajniju prisutnost na tržištu. Bilo koji mehanizam financiranja treba osigurati da sudionici na tržištu doprinose samo financiranju obveza pružanja univerzalne usluge, a ne drugim aktivnostima koje nisu izravno povezane s obvezom pružanja univerzalne

usluge. Mehanizmi naknade troškova trebaju u svakom slučaju poštovati načela prava Zajednice o nediskriminaciji i razmjernosti, posebno u slučaju mehanizama podjele troškova. Bilo koji mehanizam financiranja treba osigurati da korisnici u jednoj državi članici ne doprinose troškovima univerzalne usluge u drugoj državi članici, na primjer prigodom obavljanja poziva iz jedne države članice u drugu.

[…]

(23) Neto troškovi obveza pružanja univerzalne usluge mogu se podijeliti među svim ili određenim specifičnim skupinama poduzeća. Države članice trebale bi osigurati da se mehanizmom podjele troškova poštuju načela transparentnosti, minimalnog narušavanja tržišta, nediskriminacije i proporcionalnosti. Minimum narušavanja tržišta znači da se doprinosi trebaju nadoknaditi na način koji što je više moguće umanjuje utjecaj financijskog opterećenja krajnjih korisnika, na primjer tako da se doprinosi raširе što je više moguće.”

11 U skladu s člankom 1. stavkom 1. te direktive:

„[…] ova se Direktiva odnosi na pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga krajnjim korisnicima. Cilj je osigurati dostupnost kvalitetnih usluga s javnim pristupom na području cijele Zajednice, te poboljšati okolnosti u kojima na tržištu potrebe krajnjih korisnika nisu uspješno zadovoljene.”

12 Članak 3. stavak 2. navedene direktive propisivao je:

„Države članice određuju najučinkovitiji i najprikladniji pristup osiguravanju provedbe univerzalne usluge, poštujući istodobno načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije i razmjernosti. One nastoje svesti na minimum narušavanje tržišnog natjecanja, posebno kada je riječ o pružanju usluga po cijenama ili prema drugim uvjetima koji odstupaju od uobičajenih tržišnih uvjeta, štiteći istodobno javni interes.”

13 Članak 8. stavak 1. iste direktive propisivao je:

„Države članice mogu odrediti jedno ili više poduzeća koja će jamčiti pružanje univerzalne usluge […]”

14 Članak 12. Direktive 2002/22 glasio je:

„1. Tamo gdje državna regulatorna tijela smatraju da pružanje univerzalne usluge kako je određeno u člancima od 3. do 10. može predstavljati nepošteno opterećenje poduzećima određenim[a] za pružanje univerzalne usluge, rad[e] izračun neto troškova njezina pružanja.

[…]”

15 Članak 13. te direktive predviđao je:

„1. U slučaju kada, na temelju izračuna neto troška iz članka 12., državna regulatorna tijela utvrde kako je neko poduzeće izloženo nepoštenom opterećenju, države članice na temelju zahtjeva odabranoga poduzeća odlučuju o:

(a) uvođenju mehanizma kojim će se dotičnom poduzeću nadoknaditi utvrđeni neto troškovi iz javnih fondova, pod transparentnim uvjetima; i/ili

(b) podjeli neto troška obveza pružanja univerzalne usluge između davatelja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga.

2. U slučaju podjele neto troška prema stavku 1. točki (b), države članice uspostavljaju mehanizam podjele troškova kojim upravlja državno regulatorno tijelo, odnosno tijelo neovisno o korisnicima pod nadzorom državnog regulatornog tijela. Može se financirati samo neto trošak obveza navedenih u člancima od 3. do 10., utvrđen u skladu s člankom 12.

3. Mehanizam podjele troškova poštuje načela transparentnosti, minimalnog narušavanja tržišta, nediskriminacije i razmjernosti, u skladu s načelima Priloga IV. dijela B. Države članice mogu odlučiti ne zahtijevati doprinose od poduzeća čiji je nacionalni promet manji od određene gornje granice.

[…]”

16 Prilog IV. navedenoj direktivi sadržavao je pravila o izračunu neto troškova obveza pružanja univerzalne usluge i uspostavi mehanizma pokrivanja ili podjele troškova, u skladu s člancima 12. i 13. iste direktive.

17 Direktiva 2002/22 stavljena je izvan snage Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL 2018., L 321, str. 36.), s učinkom od 21. prosinca 2020. Međutim, uzimajući u obzir vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, Direktiva 2002/22 primjenjiva je *ratione temporis* na jedan njihov dio.

Talijansko pravo

18 Članak 3. decreta del presidente della Repubblica n. 318 – Regolamento per l’attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni (Uredba predsjednika Republike br. 318 o donošenju pravila za provedbu direktiva Zajednice u sektoru telekomunikacija) od 19. rujna 1997. (redovni dodatak GURI-ju br. 221, od 22. rujna 1997.) predviđao je:

„[…]

6. Ako na temelju odredbi ovog članka obveze pružanja univerzalne usluge predstavljaju nepravično opterećenje za subjekt ili subjekte zadužene za pružanje univerzalne usluge, predviđa se mehanizam kojim se neto trošak navedenih obveza dijeli s drugim subjektima koji upravljaju javnim telekomunikacijskim mrežama, pružateljima usluga javne glasovne telefonije i subjektima koji pružaju usluge pokretnih osobnih komunikacija. Taj mehanizam nije primjenjiv kada:

(a) obveza pružanja univerzalne usluge ne podrazumijeva neto troškove;

(b) neto trošak obveza pružanja univerzalne usluge nije nepravično opterećenje;

(c) iznos neto troška koji se dijeli ne opravdava administrativni trošak upravljanja metodom raspodjele i financiranja tereta obveza pružanja univerzalne usluge.

[…]

11. Na temelju izračuna neto troška predviđenog u stavku 7. i izvješća predviđenog u stavku 10., [AGCOM], uzimajući u obzir i eventualne tržišne prednosti koje ostvaruje subjekt koji je zadužen za pružanje usluge, utvrđuje je li mehanizam podjele neto troška obveza pružanja univerzalne usluge opravdan. U tom se slučaju odnosno opterećenje dijeli na temelju kriterija objektivnosti, nediskriminacije i proporcionalnosti […]”

19 Članak 62. decreta legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (Zakonodavna uredba br. 259 o donošenju Zakonika o elektroničkim komunikacijama) od 1. kolovoza 2003. (redovni dodatak GURI-ju br. 214, od 15. rujna 2003.) određuje:

„Ako [AGCOM] smatra da pružanje univerzalne usluge iz članaka 53. do 60. može predstavljati neopravdano opterećenje poduzećima određenima za pružanje te usluge, on radi izračun neto troškova njezina pružanja. U tu svrhu [AGCOM] može:

(a) izračunati neto trošak pojedinačnih sastavnica obveze pružanja univerzalne usluge, uzimajući u obzir eventualnu financijsku korist koju ostvaruje poduzeće određeno za pružanje univerzalne usluge, u skladu s uvjetima utvrđenima u Prilogu br. 11;

[…]”

20 Članak 63. te zakonodavne uredbe glasi:

„1. U slučaju kada na temelju izračuna neto troška iz članka 62. [AGCOM] utvrdi da je određeno poduzeće izloženo neopravdanom opterećenju, on na temelju zahtjeva tog poduzeća raspodjeljuje neto trošak […] između davatelja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga upotrebom fonda za financiranje neto troška obveza pružanja univerzalne usluge uspostavljenog pri ministarstvu […].

[…]

3. Mehanizam podjele troškova mora biti u skladu s načelima transparentnosti, minimalnog narušavanja tržišta, nediskriminacije i proporcionalnosti, u skladu s člankom 2. stavcima 5., 6. i 7. Priloga br. 11. […]

[…]”

21 Članak 3. Priloga br. 11 navedenoj zakonodavnoj uredbi predviđa:

„[…]

2. Predviđa se mehanizam podjele troškova koji se temelji na načelima nediskriminacije, transparentnosti i proporcionalnosti, na teret poduzeća koja upravljaju javnim telekomunikacijskim mrežama i pružaju javne telefonske usluge, razmjerom tomu koliko ti subjekti upotrebljavaju javne telekomunikacijske mreže, ili na teret subjekata koji pružaju usluge pokretnih osobnih komunikacija na nacionalnoj razini.

[…]

6. Mehanizam iz stavka 2. ne primjenjuje se ako:

(a) obveza pružanja univerzalne usluge ne podrazumijeva neto troškove;

(b) neto trošak obveza pružanja univerzalne usluge nije nepravično opterećenje;

(c) iznos neto troška koji se dijeli ne opravdava administrativni trošak upravljanja metodom raspodjele i financiranja tereta obveza pružanja univerzalne usluge.”

Glavni postupci i prethodno pitanje

22 U srpnju 2020. AGCOM, državno regulatorno tijelo (u daljnjem tekstu: DRT) u Italiji, pokrenuo je Odlukom 263/20/CIR postupak javne rasprave kako bi preispitao pitanje nepravičnosti neto troška univerzalne usluge čije je pružanje bilo naloženo društvu Telecom Italia u razdoblju od 1999. do 2009.

23 Odlukom 18/21/CIR AGCOM je zaključio taj postupak smatrajući, među ostalim, da je u razdoblju od 2002. do 2009. pružanje univerzalne usluge činilo nepravičan neto trošak za društvo Telecom Italia, tako da se primjenjuje mehanizam podjele predviđen talijanskim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku i da su stoga operatori na koje se odnosi taj propis, uključujući operatore pokretne telefonije, imali obvezu pridonijeti financiranju tog troška.

24 U toj je odluci AGCOM u biti pojasnio da je preispitao nepravičnost neto troška univerzalne usluge koju je tijekom razdoblja iz točke 22. ove presude pružao Telecom Italia, osim 2001. godine, i da se, za razliku od svojih prethodnih odluka koje se odnose na tu problematiku, nije pozvao, kad je riječ o pitanju treba li operatorima pokretne telefonije naložiti da pridonesu tom financiranju, na kriterij stupnja zamjenjivosti između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije.

25 AGCOM je naglasio da, iako je provedenim analizama tržišta utvrđeno da te dvije vrste usluga nisu u potpunosti zamjenjive i da stoga nije riječ o jedinstvenom tržištu, usluge pokretne telefonije ipak vrše „sve veći konkurentski pritisak” na usluge nepokretne telefonije. AGCOM je utvrdio da je taj konkurentski pritisak imao oblik gubitka obujma i prihoda operatora nepokretne telefonije, osobito kada korisnici odluče koristiti se samo svojim mobilnim telefonom ili se koristiti svojim mobilnim telefonom i zadržati nepokretnu liniju, ali i od kuće se koristiti uslugom pokretne telefonije. Prema mišljenju AGCOM-a, navedeni konkurentski pritisak čini ocjenu tržišta na temelju koje se može utvrditi u kojoj je mjeri opterećenje društva Telecom Italia nepravično.

26 AGCOM je zatim provjerio nepravičnost neto troška univerzalne usluge čije je pružanje bilo naloženo društvu Telecom Italia ispitivanjem tržišnog konteksta, nadzorom tog troška i studijom ekonomskog i financijskog utjecaja navedenog troška.

27 Kad je riječ o ispitivanju konteksta tržišnog natjecanja, AGCOM je na temelju dokumenta Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) od 24. veljače 2017., naslovljenog „*BEREC update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results*”, smatrao da razinu tržišnog natjecanja na tržištu treba ocijeniti na temelju pokazatelja kao što su tržišni udjeli u pogledu obujma i prihoda, obujam i tržišni udjeli telefonskog prometa, stupanj međusobne povezanosti usluga započinjanja i završavanja poziva u

nepokretnoj i pokretnoj telefonskoj mreži, distribucija usluga u pokretnoj telefonskoj mreži, prednosti koje operatori ostvaruju od obveza pružanja univerzalne usluge i financijska situacija tih operatora.

28 Vodafone Italia, operator pokretne telefonije, koji je pred Tribunaleom Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionalni upravni sud za Lacij, Italija) već pobijao odluku 263/20/CIR, kojom je AGCOM pokrenuo javno savjetovanje, podnio je tom sudu tužbu protiv odluke 18/21/CIR u okviru proširenog zahtjeva. AGCOM, Telecom Italia, Fastweb i Wind Tre SpA također su se pojavili pred navedenim sudom u okviru postupka koji je pokrenuo Vodafone Italia.

29 Telecom Italia također je podnio tužbu protiv odluke 18/21/CIR pred Tribunaleom Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionalni upravni sud za Lacij) tvrdeći, u biti, da je AGCOM pogrešno smatrao da je za 1999. i 2000. neto trošak univerzalne usluge u cijelosti snosio Telecom Italia. Vodafone Italia pojavio se pred tim sudom u okviru postupka koji je pokrenuo Telecom Italia te je podnio protutužbu. AGCOM, Telecom Italia, Fastweb i Wind Tre su se pojavili pred navedenim sudom u potonjem postupku.

30 Fastweb je također pobijao tu odluku pred Tribunaleom Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionalni upravni sud za Lacij).

31 Presudom br. 1963/2022 taj je sud djelomično prihvatio tužbu društva Vodafone Italia protiv navedene odluke te ju je poništio, među ostalim, zbog toga što je preispitivanje nepravičnosti neto troška univerzalne usluge bilo zahvaćeno nedostatkom obrazloženja i istrage.

32 Presudom br. 2047/2022 navedeni sud prihvatio je Fastwebovu tužbu protiv iste odluke zbog istih razloga kao što su oni navedeni u presudi br. 1963/2022.

33 Presudom br. 2218/2022 isti je sud tužbu koju je Telecom Italia podnio protiv odluke 18/21/CIR proglasio nedopuštenom te je prihvatio protutužbu društva Vodafone Italia zbog istih razloga kao što su oni navedeni u presudi br. 1963/2022.

34 Telecom Italia i AGCOM podnijeli su žalbu protiv presude br. 1963/2022 Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija), sudu koji je uputio zahtjev. Vodafone Italia, Wind Tre i Fastweb pojavili su se pred tim sudom u okviru svake od tih žalbi. Osim toga, Vodafone Italia podnio je protužalbu na dijelove te presude kojima je Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionalni upravni sud za Lacij) odbio dio njegovih tužbenih razloga. Fastweb je također podnio protužalbu protiv navedene presude sudu koji je uputio zahtjev.

35 Osim toga, Telecom Italia i AGCOM podnijeli su žalbe protiv presude br. 2218/2022. Wind Tre, Fastweb i Vodafone Italia također su se pojavili pred Consigliom di Stato (Državno vijeće) u okviru svake od tih žalbi. Potonje društvo je, osim toga, podnijelo protužalbu protiv te presude.

36 Sud koji je uputio zahtjev, koji je spojio te četiri žalbe, smatra da najprije treba ispitati protužalbe koje je podnijelo društvo Vodafone Italia, kojima ono u biti osporava AGCOM-ovu ovlast da operatorima pokretne telefonije nametne obvezu doprinosa financiranju neto troška univerzalne usluge koju pruža Telecom Italia.

37 U prilog svojim protužalbama Vodafone Italia u biti tvrdi, među ostalim, da iz Komunikacije Komisije od 27. studenoga 1996. o kriterijima procjene za nacionalne sustave izračuna troškova i financiranja univerzalne usluge u telekomunikacijama i o smjernicama za države članice u pogledu

funkcioniranja takvih sustava (COM(96)608 *final*) (u daljnjem tekstu: Komunikacija od 27. studenoga 1996.) proizlazi da je sudjelovanje operatora pokretne telefonije u mehanizmu financiranja neto troška univerzalne usluge uvjetovano postojanjem odnosa tržišnog natjecanja, odnosno zamjenjivosti, između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije. Međutim, Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionalni upravni sud za Lacij), Consiglio di Stato (Državno vijeće) i Corte di cassazione (Kasacijski sud, Italija) smatrali su u nekoliko odluka o tužbama podnesenima protiv prethodnih AGCOM-ovih odluka o raspodjeli tereta tih troškova da takav odnos nije postojao u 1999., 2000., 2002. i 2003. U Odluci 18/21/CIR AGCOM je primijenio taj uvjet kako bi utvrdio da je opterećenje navedenog troška nepravično. Osim toga, u tim je prethodnim odlukama AGCOM isključio postojanje takvog izvješća u razdoblju od 2004. do 2007. i 2009.

38 AGCOM i Telecom Italia tvrde da ni pravo Unije ni talijansko pravo ne uvjetuju tim uvjetom sudjelovanje operatora pokretne telefonije u mehanizmu financiranja neto troška univerzalne usluge. Ti su operatori, poput operatora nepokretne telefonije, ovlašteni pružati elektroničke komunikacijske usluge i stoga su dužni sudjelovati u tom mehanizmu. Komunikacija od 27. studenoga 1996. samo dopušta državama članicama da odaberu hoće li ili neće uključiti operatore pokretne telefonije među one zadužene za financiranje tog troška. Talijanska Republika, kao i brojne druge države članice, odlučila ih je uključiti. Osim toga, druga društva grupe kojoj pripada Vodafone pridonose financiranju navedenog troška u državama članicama u kojima imaju sjedište.

39 Osim toga, AGCOM i Telecom Italia tvrde da je ispitivanje distribucije usluge pokretne telefonije i povezane međuovisnosti samo jedan od šest kriterija koje je AGCOM primijenio kako bi dokazao nepravičnost tereta koji proizlazi iz pružanja univerzalne usluge i da, slijedom toga, čak i ako se presudi da ta međuovisnost nije bila valjano dokazana, osnovanost ispitivanja te nepravičnosti koje je proveo AGCOM treba ocijeniti s obzirom na ostalih pet kriterija koje je on primijenio. AGCOM i Telecom Italia zatražili su od Consiglia di Stato (Državno vijeće) da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku ako namjerava odstupiti od teze koju oni zagovaraju.

40 Sud koji je uputio zahtjev napominje da u Italiji pružanje univerzalne usluge u sektoru telefonije osigurava Telecom Italia, bivši nositelj monopola mreža. U slučaju u kojem pružanje te usluge dovodi do neto troška, odnosno kada su troškovi koje snosi pružatelj navedene usluge veći od dobiti koju mu ta usluga pruža, AGCOM mora utvrditi je li taj trošak nepravičan teret za tog pružatelja usluga i, ako je potrebno, raspodijeliti navedeni trošak među subjektima u predmetnom sektoru.

41 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je Consiglio di Stato (Državno vijeće) presudom od 7. srpnja 2015. prihvatio tužbe podnesene protiv AGCOM-ovih odluka kojima se ponavljaju postupci koji se odnose na primjenjivost mehanizma podjele neto troška univerzalne usluge za 1999., 2000., 2002. i 2003., odnosno odluka 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR i 109/11/CIR, time što je presudio da uvjet koji se odnosi na postojanje odnosa zamjenjivosti između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije, kojim je uvjetovano sudjelovanje operatora pokretne telefonije, kao što je Vodafone Italia, u mehanizmu financiranja neto troška univerzalne usluge, nije utvrđen.

42 U presudi od 8. listopada 2019. Consiglio di Stato (Državno vijeće) je presudio, kad je riječ o istim godinama, da je taj uvjet u cijelosti „pogrešan”.

43 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da talijanski propis ne podvrgava sudjelovanje operatora pokretne telefonije u financiranju neto troškova univerzalne usluge izričito navedenom uvjetu.

44 Međutim, iz sudske prakse Consiglia di Stato (Državno vijeće) proizlazi, među ostalim, da je pitanje postoji li odnos zamjenjivosti između usluga nepokretne i pokretne telefonije nužan kriterij za utvrđivanje je li opterećenje koje proizlazi iz pružanja univerzalne usluge, koje snosi određeni pružatelj, nepravično.

45 U svojoj odluci 18/21/CIR AGCOM se izričito pozvao na tu sudsku praksu, pri čemu je ipak pojasnio da više ne primjenjuje taj kriterij zamjenjivosti kako bi operatorima pokretne telefonije nametnuo obvezu doprinosa financiranju neto troška univerzalne usluge. S obzirom na navedeno, analiza konkurentskog pritiska usluga pokretne telefonije na usluge nepokretne telefonije, koju je AGCOM proveo u toj odluci, uvelike se podudara s analizom zamjenjivosti tih usluga.

46 Pravo Unije, preneseno talijanskim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, ne omogućuje davanje odgovora na pitanje postavljeno u okviru glavnih postupaka.

47 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li Direktivu [97/33], konkretno njezin članak 5., i Direktivu [2002/22], konkretno njezin članak 13., u tekstu koji se primjenjuje *ratione temporis*, kao i načela transparentnosti, minimalnog narušavanja tržišta, nediskriminacije i proporcionalnosti, tumačiti na način:

(a) da se nacionalnim propisom može *ex lege* naložiti da se obveze sudjelovanja u financiranju nepravičnih opterećenja nastalih zbog pružanja same univerzalne usluge prošire na operatore pokretne telefonije, pri čemu se to proširenje ne uvjetuje time da [DRT] mora provjeriti postoji li između operatora koji snose opterećenje i operatora zaduženog za pružanje navedene usluge na istom mjerodavnom tržištu odnos konkurentnosti ili zamjenjivosti u smislu prava tržišnog natjecanja;

(b) da [DRT] može za potrebe provjere nepravičnosti opterećenja kao dodatne kriterije ili umjesto kriterija zamjenjivosti usluga nepokretne mreže i usluga pokretne mreže upotrijebiti druge kriterije – te, ako može, koji su to kriteriji – kako bi na teret operatora pokretne telefonije odredio obvezu financiranja?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

48 Vodafone Italia, Wind Tre i Fastweb tvrde da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten.

49 Prema mišljenju društva Vodafone Italia, nacionalni sud može uputiti zahtjev za prethodnu odluku samo ako je on nužan za rješavanje spora koji se pred njim vodi. Međutim, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se glavni postupci mogu riješiti bez zahtjeva za prethodnu odluku, s obzirom na to da iz Komunikacije od 27. studenoga 1996. proizlazi da operatorima pokretne telefonije nije potrebno naložiti da sudjeluju u financiranju neto troška univerzalne usluge, da postoji nekoliko odluka talijanskih upravnih sudova koje se odnose na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev i koje su stekle pravomoćnost, što sprečava da potonji sud donese drukčiju odluku, da je odluka 18/21/CIR u suprotnosti s prethodnim odlukama

AGCOM-a, iz kojih proizlazi da u Italiji više ne postoji odnos tržišnog natjecanja između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije tijekom razdoblja na koje se odnosi ta prva odluka, i da je AGCOM bio lišen svoje ovlasti nametanja operatorima pokretne telefonije da sudjeluju u financiranju zbog toga što je razdoblje koje je proteklo od trenutka u kojem se ta ovlast mogla izvršavati dovelo do legitimnog očekivanja u pogledu toga da se više neće izvršavati.

50 Usto, Vodafone Italia tvrdi da je točka (b) prethodnog pitanja nedopuštena također zbog toga što nema nikakve veze s glavnim postupcima, koji se odnose samo na zakonitost obveze nametnute operatorima pokretne telefonije da sudjeluju u mehanizmu financiranja neto troška univerzalne usluge i jer je, u svakom slučaju, Sud već odgovorio na to pitanje u presudama od 6. listopada 2010., Komisija/Belgija (C-222/08, EU:C:2010:583) i od 10. studenoga 2022., Eircom (C-494/21, EU:C:2022:867).

51 Wind Tre tvrdi da zahtjev za prethodnu odluku treba proglasiti nedopuštenim jer ne sadržava opis svih činjeničnih elemenata glavnih postupaka, osobito sporova koji se odnose na tu obvezu do kojih je došlo prije donošenja odluke 18/21/CIR, i jer ne sadržava prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da postavi navedeno pitanje jer se taj sud ograničio na upućivanje na argumente određenih stranaka u postupku koji se pred njim vodi.

52 Fastweb smatra da je prethodno pitanje nedopušteno jer odgovor na njega proizlazi iz presude Consiglia di Stato (Državno vijeće) br. 3388/2015 donesene u okviru tužbi za poništenje protiv AGCOM-ovih odluka donesenih prije odluke 18/21/CIR, koja je postala pravomoćna. Tom je presudom Consiglio di Stato (Državno vijeće) presudio da u svrhu raspodjele opterećenja koje proizlazi iz univerzalne usluge nije nužno da usluge pokretne telefonije i usluge nepokretne telefonije budu zamjenjive te je zadržao mogućnost da AGCOM utvrdi drugi kriterij u svrhu te ocjene. Međutim, pravo Unije ne zahtijeva da nacionalni sud revidira odluku kao što je navedena presuda kako bi se uzela u obzir odluka Suda donesena nakon te prve odluke.

53 Valja podsjetiti na to da je prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu, koja uživaju pretpostavku relevantnosti. Dakle, ako se postavljeno pitanje odnosi na tumačenje ili valjanost pravila prava Unije, Sud je u načelu dužan donijeti odluku, osim ako je očito da traženo tumačenje nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima kako bi mogao dati koristan odgovor na navedeno pitanje (presuda od 14. prosinca 2023., Sparkasse Südpfalz, C-206/22, EU:C:2023:984, t. 19. i navedena sudska praksa).

54 U tom pogledu iz argumenata o nedopuštenosti društva Vodafone Italia koji se temelje na navodnoj proturječnosti između odluke 18/21/CIR i AGCOM-ovih ranijih odluka, na navodnom oduzimanju ovlasti potonjeg da operatorima pokretne telefonije naloži da sudjeluju u financiranju neto troška univerzalne usluge kao i na nepostojanju veze između točke (b) prethodnog pitanja i sporova iz glavnog postupka ne proizlazi očito da tumačenje prava Unije koje je zatražio sud koji je uputio zahtjev nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom tih sporova ili da je problem hipotetski.

55 Što se tiče presuda od 6. listopada 2010., Komisija/Belgija (C-222/08, EU:C:2010:583) i od 10. studenoga 2022., Eircom (C-494/21, EU:C:2022:867), na koje se poziva Vodafone Italia, valja podsjetiti na to da, čak i pod pretpostavkom da se rješenje sporova iz glavnog postupka može

izvesti iz tih presuda, takva okolnost ne bi mogla dovesti do nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku, nego u najboljem slučaju može osloboditi nacionalni sud obveze upućivanja zahtjeva Sudu, koju ima na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 7. veljače 2023., Confédération paysanne i dr. (Nasumična mutageneza *in vitro*), C-688/21, EU:C:2023:75, t. 35.).

56 Što se tiče argumenta o nedopuštenosti društva Vodafone Italia koji se temelji na Komunikaciji od 27. studenoga 1996., valja istaknuti da se on odnosi na meritum postavljenog prethodnog pitanja, a ne na njegovu dopuštenost, tako da ga valja ispitati u okviru ispitivanja merituma tog pitanja (vidjeti po analogiji presudu od 18. siječnja 2024., Lietuvos notarų rūmai i dr., C-128/21, EU:C:2024:49, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

57 Što se tiče argumenata o nedopuštenosti društva Wind Tre, valja istaknuti da je sud koji je uputio zahtjev, iako sažeto, iznio razloge koji su ga naveli na postavljanje prethodnog pitanja. Osim toga, odluka kojom se upućuje prethodno pitanje sadržava prikaz činjeničnih okolnosti sporova iz glavnog postupka, uključujući glavne elemente spora o AGCOM-ovim odlukama koje su prethodile donošenju odluke 18/21/CIR. Detaljniji prikaz tog spora nije nužan za razumijevanje predmeta tih sporova.

58 Što se tiče argumenata o nedopuštenosti društava Vodafone Italia i Fastweb koji se temelje na pravomoćnosti odluka Consiglia di Stato (Državno vijeće) ili drugih talijanskih sudova donesenih u okviru navedenog spora, valja primijetiti da se glavni postupci odnose na zakonitost odluke 18/21/CIR, a ne na zakonitost ranijih AGCOM-ovih odluka koje su bile predmet istog spora. Međutim, Vodafone Italia i Fastweb nisu objasnili kako bi ti sudovi u okviru tih sporova bili navedeni preispitati te sudske odluke. Stoga je razvidno da bi ti sudovi u najboljem slučaju mogli biti navedeni da preispitaju svoju sudsku praksu nakon presude koju će Sud donijeti u ovom predmetu a da ne dovedu u pitanje pravomoćnost svojih ranijih odluka. U svakom slučaju, budući da će sud koji je uputio zahtjev u pogledu te presude morati postupiti ovisno o sadržaju odgovora koji se u njoj nalazi, ti argumenti društava Vodafone Italia i Fastweb ne mogu, osim prejudiciranja tog odgovora, utjecati na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku.

59 S obzirom na prethodno navedeno, zahtjev za prethodnu odluku valja proglasiti dopuštenim.

O prethodnom pitanju

Pitanje, točka (b)

60 Svojim pitanjem, točkom (b), koju valja najprije ispitati, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. Direktive 97/33 i članak 13. Direktive 2002/22 tumačiti na način da DRT može uzeti u obzir, prilikom ocjene je li opterećenje koje proizlazi iz pružanja univerzalne usluge nepravično ili neopravdano, stupanj zamjenjivosti između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije. Taj sud također pita koji su drugi kriteriji koje DRT može, ovisno o slučaju, kumulativno ili alternativno primijeniti u tu svrhu.

61 Treba istaknuti da, u skladu s člankom 5. stavcima 1. i 3. Direktive 97/33, kada država članica utvrdi, na temelju izračuna neto troška obveza pružanja univerzalne usluge, da one čine nepravičan teret za tijelo, ona uspostavlja mehanizam podjele tih troškova s drugim tijelima koja upotrebljavaju javne telekomunikacijske mreže i javno dostupne usluge govorne telefonije. U

skladu s tim člankom 5. stavkom 4., kada je to opravdano tim izračunom i uzimajući u obzir moguću prednost na tržištu tijela koje pruža univerzalnu uslugu, DRT-ovi određuju treba li uspostaviti takav mehanizam.

62 Slično tomu, Direktiva 2002/22 u članku 12. stavku 1. prvom podstavku predviđa da, kada DRT-ovi smatraju da pružanje univerzalne usluge može činiti nepravično opterećenje za poduzeća određena kao pružatelji univerzalne usluge, oni moraju izračunati neto troškove pružanja univerzalne usluge. Ako DRT-ovi utvrde, na temelju izračuna tog troška, da jedno ili više poduzeća određenih za pružanje univerzalne usluge podliježu nepravičnom opterećenju i ako to poduzeće ili ta poduzeća to zatraže, članak 13. stavak 1. Direktive 2002/22 nalaže državama članicama da poduzmu potrebne mjere u tu svrhu, odnosno da uspostave mehanizam naknade iz javnih sredstava i/ili mehanizam podjele navedenog troška među pružateljima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga. Međutim, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se u pogledu razdoblja primjene Direktive 2002/22 Talijanska Republika odlučila uspostaviti mehanizam raspodjele predviđen člankom 13. stavkom 1. točkom (b) te direktive.

63 Iz toga slijedi da je, kako u kontekstu Direktive 97/33 tako i u kontekstu Direktive 2002/22, provedba mehanizma financiranja neto troška obveza pružanja univerzalne usluge podvrgnuta dvostrukom uvjetu da se izračuna taj trošak i da se na temelju tog izračuna utvrdi da je opterećenje koje pružanje te usluge čini za određeno poduzeće nepravično ili neopravdano.

64 Osim toga, iz uvodne izjave 8., članka 5. i Priloga I. dijela 1. Direktive 97/33 proizlazi da samo neto trošak univerzalnog pružanja javne nepokretne telefonske mreže ili javne nepokretne telefonske usluge može biti predmet mehanizma financiranja predviđenog tom direktivom.

65 Isto tako, Sud je u biti već presudio da se samo komunikacijske usluge za koje je potreban pristup i povezivanje na javnu komunikacijsku mrežu na određenoj lokaciji, to jest isključujući usluge pokretnih komunikacija, mogu financirati mehanizmom predviđenim u članku 13. stavku 1. točki (b) Direktive 2002/22 (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2015., Base Company i Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, t. 37. i 43.).

66 Budući da se sustav podjele neto troška obveza pružanja univerzalne usluge predviđen Direktivom 97/33 nije znatno promijenio nakon donošenja Direktive 2002/22, slične relevantne odredbe tih direktiva valja tumačiti na isti način.

67 U tom pogledu ni iz jedne odredbe Direktive 97/33 i Direktive 2002/22 ne proizlazi da je zakonodavac Unije namjeravao sam odrediti uvjete pod kojima DRT-ovi moraju smatrati da pružanje univerzalne usluge može činiti nepravičan ili neopravdan teret. Nasuprot tomu, kako iz članka 5. stavaka 1., 3. i 4. Direktive 97/33 tako i iz članka 13. stavka 1. Direktive 2002/22 proizlazi da DRT-ovi mogu samo na temelju izračuna neto troška pružanja univerzalne usluge utvrditi da je poduzeće određeno kao pružatelj univerzalne usluge stvarno izloženo nepravičnom ili neopravdanom opterećenju i da države članice stoga moraju odlučiti donijeti pravila odštete zbog tog troška (vidjeti u tom smislu presudu od 10. studenoga 2022., Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, t. 38.).

68 S obzirom na navedeno, valja istaknuti da je djelovanje država članica u okviru uspostave mehanizma financiranja neto troška univerzalne usluge ograničeno obvezom poštovanja načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije i proporcionalnosti kao i svođenja na najmanju

moguću mjeru narušavanja tržišta, uz zaštitu javnog interesa, kao što to u biti proizlazi iz uvodne izjave 2. i članka 5. stavka 1. Direktive 97/33 te članka 3. stavka 2. i članka 13. stavka 3. Direktive 2002/22.

69 Iako pojmovi „nepravično opterećenje” i „neopravdano opterećenje” nisu definirani tim direktivama, kako iz uvodne izjave 8. Direktive 97/33 tako i iz uvodne izjave 21. Direktive 2002/22 proizlazi da je zakonodavac Unije mehanizme pokrivanja neto troškova, koji poduzetniku mogu nastati zbog pružanja univerzalne usluge, namjeravao povezati s postojanjem prekomjernog opterećenja za tog poduzetnika. U tom kontekstu, smatrajući da neto trošak univerzalne usluge ne čini nužno takvo opterećenje za sve predmetne poduzetnike, namjeravao je isključiti mogućnost da bilo koji neto trošak pružanja univerzalne usluge automatski daje pravo na naknadu. Sud je iz toga zaključio da nepravično ili neopravdano opterećenje čije postojanje DRT mora utvrditi prije plaćanja naknade jest opterećenje koje je za svakog dotičnog poduzetnika prekomjerno s obzirom na njegovu mogućnost snošenja tog troška, uzimajući u obzir sve vlastite karakteristike poduzetnika, a osobito kvalitetu njegove opreme, ekonomsku i financijsku situaciju i njegov tržišni udio (vidjeti u tom smislu presudu od 10. studenoga 2022., Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, t. 39.).

70 Iako DRT-ovi moraju, s obzirom na to da u tom pogledu u direktivama 97/33 i 2002/22 nema pojašnjenja, općenito i neosobno odrediti kriterije na temelju kojih je moguće odrediti pragove iznad kojih se, s obzirom na karakteristike navedene u prethodnoj točki, opterećenje može smatrati pretjeranim, DRT međutim može utvrditi da je opterećenje pružanja univerzalne usluge nepravično ili neopravdano, za primjenu članka 5. stavaka 1. i 4. Direktive 97/33 i članka 13. Direktive 2002/22, samo ako s obzirom na te kriterije pojedinačno ispita položaj svakog predmetnog poduzetnika (vidjeti u tom smislu presudu od 10. studenoga 2022., Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, t. 40.).

71 U tom pogledu Sud je u vezi s Direktivom 2002/22 smatrao da svako uzimanje u obzir tržišnog udjela pružatelja univerzalne usluge podrazumijeva da postupak utvrđivanja eventualne nepravičnosti opterećenja tog pružatelja zbog njegovih obveza pružanja univerzalne usluge sadržava neodvojivu usporednu komponentu koju DRT ne može zanemariti. Naime, puko utvrđenje elemenata koji se odnose na tržišni udio navedenog pružatelja, razmatrano zasebno, ne omogućuje donošenje korisnih zaključaka u nedostatku usporedbe s tržišnim udjelima njegovih konkurenata. Ti se zaključci mogu razlikovati ovisno o broju konkurenata prisutnih na tržištu, vezama koje, ovisno o slučaju, postoje među njima ili pak o različitim sektorima predmetnog tržišta u kojima su ti konkurenti prisutni (presuda od 10. studenoga 2022., Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, t. 43.).

72 Sud je iz toga zaključio da nadležni DRT u okviru tog postupka mora uzeti u obzir situaciju pružatelja univerzalne usluge u odnosu na situaciju njegovih konkurenata na predmetnom tržištu i da je ocjena konkurentske situacije na tom tržištu sastavni dio uvjeta primjene članaka 12. i 13. Direktive 2002/22 (vidjeti u tom smislu presudu od 10. studenoga 2022., Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, t. 44. i 47.).

73 Sud je također presudio da je ocjena karakteristika pružatelja univerzalne usluge s obzirom na konkurentsko okruženje u kojem se on razvija u skladu s ciljevima te direktive (presuda od 10. studenoga 2022., Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, t. 48.).

74 To je osobito slučaj kad je riječ o elementima koji se odnose na ekonomsku i financijsku situaciju pružatelja univerzalne usluge. Naime, puko utvrđenje da je takav pružatelj usluga i dalje profitabilan unatoč opterećenju koje ima zbog neto troška svojih obveza pružanja univerzalne usluge ne omogućuje donošenje zaključaka o posljedicama tog neto troška na mogućnost tog pružatelja da konkurira drugim operatorima prisutnima na rastućem tržištu. Ne može se isključiti da to opterećenje sprečava ili otežava ili čini složenijim financiranje ulaganja u nove tehnologije ili na povezanim tržištima, a to su ulaganja koja bi njegovi konkurenti eventualno mogli izvršiti i koja im zbog toga mogu pružiti znatne konkurentske prednosti (presuda od 10. studenoga 2022., Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, t. 49.).

75 Dakle, uzimajući u obzir položaj pružatelja univerzalne usluge u odnosu na položaj njegovih konkurenata, DRT može ocijeniti je li neto trošak obveza univerzalne usluge koji ima, zbog narušavanja tržišnog natjecanja koje iz toga nastane na predmetnom tržištu na štetu tog pružatelja, neopravdano opterećenje potonjeg, u smislu članaka 12. i 13. Direktive 2002/22 (presuda od 10. studenoga 2022., Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, t. 50.).

76 Budući da bi pogoršanje konkurentskog položaja pružatelja univerzalne usluge zbog nepoštenosti opterećenja koje ima zbog obveza pružanja univerzalne usluge ugrozilo djelotvorno tržišno natjecanje na predmetnom tržištu, takva okolnost mogla bi ugroziti uvjete pružanja univerzalne usluge i, naposljetku, ostvarivanje cilja osiguravanja dostupnosti kvalitetnih javno dostupnih usluga u cijeloj Europskoj uniji zahvaljujući stvarnom tržišnom natjecanju i izboru, koji je naveden u članku 1. stavku 1. te direktive (presuda od 10. studenoga 2022., Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, t. 51.).

77 U tom pogledu valja istaknuti da ocjena zamjenjivosti različitih telekomunikacijskih usluga, osobito između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije, može biti jedan od elemenata ispitivanja konkurentskog okruženja u kojem se razvija pružatelj univerzalne usluge, s obzirom na to da sudjeluje u identifikaciji konkurenata tog pružatelja, utvrđivanju tržišnih udjela različitih sudionika i procjeni konkurentskog pritiska koji drugi operatori izvršavaju na navedenog pružatelja.

78 Međutim, ispitivanje konkurentskog okruženja u kojem se razvija pružatelj univerzalne usluge ne može biti uvjetovano ocjenom zamjenjivosti između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije, nego mora uzeti u obzir sva ograničenja tržišnog natjecanja kojima je taj pružatelj usluga podvrgnut, uključujući i ona koja su manje djelotvorna i neposredna od zamjene potražnje.

79 Zbog razloga navedenih u točki 66. ove presude, razmatranja iznesena u njezinim točkama 71. do 78. primjenjuju *mutatis mutandis* na članak 5. Direktive 97/33.

80 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je u odluci 18/21/CIR AGCOM, s jedne strane, uzeo u obzir, među ostalim, razmatranja iznesena u točkama 74. do 78. ove presude, s obzirom na to da je smatrao da, iako usluge nepokretne telefonije i usluge pokretne telefonije nisu u potpunosti zamjenjive i da stoga nije riječ o jedinstvenom tržištu, usluge pokretne telefonije ipak izvršavaju sve veći konkurentski pritisak na usluge nepokretne telefonije, u obliku gubitka obujma i prihoda operatora nepokretne telefonije, osobito kada se korisnici odluče koristiti samo svojim mobilnim telefonom ili se koristiti svojim mobilnim telefonom i zadržati nepokretnu mrežu, ali se koristiti uslugom pokretne telefonije i od kuće i, s druge strane, ispitao druge elemente konteksta tržišnog natjecanja.

81 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na pitanje, točku (b), valja odgovoriti tako da članak 5. Direktive 97/33 i članak 13. Direktive 2002/22 treba tumačiti na način da:

– države članice trebaju, poštujući načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije i proporcionalnosti, kao i potrebu da se narušavanje tržišta, uz zaštitu javnog interesa, svede na najmanju moguću mjeru, utvrditi kriterije na temelju kojih DRT-ovi mogu, provodeći posebno ispitivanje situacije svakog predmetnog poduzetnika, ocijeniti može li se opterećenje koje proizlazi iz neto troška obveza pružanja univerzalne usluge smatrati prekomjernim i stoga nepravičnim ili neopravdanim za operatora koji ima takve obveze;

– u okviru te ocjene nadležni DRT mora ispitati sva obilježja svojstvena dotičnom operatoru, uzimajući u obzir njegovu situaciju u odnosu na situaciju njegovih konkurenata na dotičnom tržištu;

– stupanj zamjenjivosti između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije može biti relevantan element u svrhu navedene ocjene, kao i ukupnost konkurentskih ograničenja kojima je izložen pružatelj univerzalne usluge.

Pitanje, točka (a)

82 Svojim pitanjem, točkom (a), sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. Direktive 97/33 i članak 13. Direktive 2002/22 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji sudjelovanje operatora usluga pokretne telekomunikacije u mehanizmu podjele neto troška obveza pružanja univerzalne usluge između pružatelja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga ne uvjetuje postojanjem određenog stupnja zamjenjivosti između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije.

83 U tom pogledu, kad je riječ o tekstu predmetnih odredbi, valja istaknuti da iz članka 5. stavka 1. Direktive 97/33 proizlazi da, kada države članice uspostavljaju mehanizam podjele neto troškova obveza pružanja univerzalne usluge s „drugim tijelima koja pružaju javne telekomunikacijske mreže i javno dostupne usluge govorne telefonije”, one uzimaju u obzir načela transparentnosti, nediskriminacije i proporcionalnosti.

84 Isto tako, članak 13. stavak 1. Direktive 2002/22 predviđa da, kada na temelju izračuna neto troška obveza pružanja univerzalne usluge DRT-ovi utvrde da je neko poduzeće izloženo nepoštenom opterećenju, države članice na zahtjev odabranog poduzeća odlučuju o uvođenju mehanizma kojim će se dotičnom poduzeću nadoknaditi utvrđeni neto troškovi iz javnih fondova i/ili o podjeli tog neto troška između „davatelja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga”.

85 Međutim, iz izraza „tijela koja upotrebljavaju javne telekomunikacijske mreže i javno dostupne usluge govorne telefonije” i „davatelji elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga”, upotrijebljenih u tim odredbama, proizlazi da zakonodavac Unije nije namjeravao odmah isključiti određene pružatelje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, osobito operatore usluga pokretne telekomunikacije, iz mehanizma podjele neto troška obveza univerzalne usluge.

86 Osim toga, za razliku od isključenja usluga pokretne telekomunikacije iz pojma „univerzalna usluga” u članku 4. Direktive 2002/22, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 11.) (vidjeti u tom smislu

presudu od 11. lipnja 2015., Base Company i Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, t. 32. do 37.), zakonodavac Unije nije isključio pružatelje tih usluga iz sudjelovanja u tom mehanizmu podjele neto troška obveza pružanja univerzalne usluge.

87 Što se tiče konteksta u kojem se nalaze predmetne odredbe, valja istaknuti, s jedne strane, da iz uvodne izjave 23. Direktive 2002/22 u biti proizlazi da se neto trošak obveza pružanja univerzalne usluge može podijeliti, pod uvjetom da se poštuju načela transparentnosti, minimalnog narušavanja tržišta, nediskriminacije i proporcionalnosti, među svim poduzećima ili određenim specifičnim skupinama poduzeća te da pojam „minimalno narušavanje tržišta” podrazumijeva povrat doprinosa za financiranje tog troška na način koji, koliko je to moguće, učinak financijskog opterećenja krajnjih korisnika umanjuje na najmanju moguću mjeru, na primjer tako da se doprinosi raspoređuju što je više moguće.

88 S druge strane, u uvodnoj izjavi 21. te direktive navodi se da države članice moraju osigurati da se metoda podjele neto troška obveza pružanja univerzalne usluge temelji na objektivnim i nediskriminacijskim kriterijima te da poštuje načelo proporcionalnosti a da ih to načelo ne sprečava da od doprinosa izuzmu nove sudionike čiji tržišni udio još nije znatan.

89 Stoga iz teksta i konteksta predmetnih odredbi proizlazi da je zakonodavac Unije namjeravao državama članicama ostaviti mogućnost da definiraju krug sudionika u mehanizmu podjele neto troška obveza pružanja univerzalne usluge, pod uvjetom poštovanja određenog broja zahtjeva koji su izričito navedeni u tim odredbama.

90 U tom pogledu, iako nije isključeno da se kriteriji raspodjele koji uzimaju u obzir intenzitet konkurentskog pritiska koji izvršavaju usluge pokretne telekomunikacije na usluge nepokretne telekomunikacije zbog stupnja veće ili manje zamjenjivosti između tih usluga, udjel u korištenju javnih telekomunikacijskih mreža koji pružatelji usluga pokretne telekomunikacije čine u javnim telekomunikacijskim mrežama ili prednosti koje potonji imaju od pružanja univerzalne usluge mogu smatrati sukladnima načelima navedenima u točkama 83., 84., 87. i 88. ove presude, osobito načelima proporcionalnosti i nediskriminacije, iz odredbi direktiva 97/33 i 2002/22 ne može se zaključiti da one sudjelovanje pružatelja usluga pokretne telefonije u mehanizmu raspodjele neto troška univerzalne usluge uvjetuju postojanjem određenog stupnja zamjenjivosti između potonjih usluga i usluga nepokretne telefonije.

91 Taj zaključak nije doveden u pitanje argumentom društva Vodafone Italia koji se temelji na Komunikaciji od 27. studenoga 1996. ni njegovim argumentom prema kojem postoji sličnost između propisa Unije u području elektroničkih komunikacija i propisa o poštanskim uslugama, tako da u sporovima iz glavnog postupka valja po analogiji primijeniti uvodnu izjavu 27. Direktive 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici (SL 2008., L 52, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 214.), iz koje proizlazi da određivanje poduzetnika koji trebaju uplaćivati doprinose u kompenzacijski fond za financiranje univerzalne usluge podrazumijeva ispitivanje može li se za usluge koje pružaju ti poduzetnici, sa stajališta korisnika, smatrati da ulaze u okvir univerzalne usluge jer imaju dovoljan stupanj međuzamjenjivosti s njom, kao i s time povezanu sudsku praksu Suda.

92 Naime, što se tiče, s jedne strane, Komunikacije od 27. studenoga 1996., valja istaknuti da ona ne propisuje opću obvezu za države članice da sudjelovanje pružatelja usluga pokretne telefonije u mehanizmu podjele neto troška univerzalne usluge uvjetuju utvrđivanjem postojanja određenog stupnja zamjenjivosti između usluga pokretne telefonije i usluga nepokretne telefonije.

93 Kao što to u biti proizlazi iz točke 8. dijela 3. te komunikacije, Europska komisija je u njoj samo navela da bi, u okviru svoje ocjene postupaka izdavanja dozvola ili obavijesti u vezi s govornom telefonijom i pružanjem javnih mreža o kojima su države članice trebale obavijestiti prije 1. siječnja 1997., u skladu s Direktivom Komisije 96/19/EZ od 13. ožujka 1996. o izmjeni Direktive 90/388/EEZ u pogledu ostvarivanja punog tržišnog natjecanja na tržištu telekomunikacija (SL 1996., L 74, str. 13.), ona ispitala je li, što se tiče doprinosa novih sudionika i/ili operatora pokretne telefonije neto trošku univerzalne usluge, težina tih sudionika bila podijeljena prema objektivnim i nediskriminirajućim kriterijima kao i u skladu s načelom proporcionalnosti, osobito s obzirom na stupanj zamjenjivosti između pokretne telefonije i usluge nepokretne govorne telefonije.

94 Iz toga slijedi da je Komisija predvidjela uzimanje u obzir tog stupnja zamjenjivosti, u najboljem slučaju, kao jednog od elemenata svoje ocjene poštovanja načela proporcionalnosti.

95 Što se tiče, s druge strane, uvodne izjave 27. Direktive 2008/6, dovoljno je istaknuti da direktive 97/33 i 2002/22 ne sadržavaju uvodnu izjavu ili odredbu čiji je tekst sličan uvodnoj izjavi 27.

96 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na pitanje, točku (a), valja odgovoriti tako da članak 5. Direktive 97/33 i članak 13. Direktive 2002/22 treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis koji sudjelovanje operatora usluga pokretne telekomunikacije u mehanizmu podjele neto troška obveza pružanja univerzalne usluge između pružatelja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga ne uvjetuje postojanjem određenog stupnja zamjenjivosti između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije, pod uvjetom da taj propis poštuje, među ostalim, načela transparentnosti, nediskriminacije, proporcionalnosti, objektivnosti i smanjenja utjecaja financijskog opterećenja krajnjih korisnika.

Troškovi

97 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 5. Direktive 97/33/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 1997. o međusobnom povezivanju u telekomunikacijama u pogledu osiguranja univerzalne usluge i interoperabilnosti putem primjene načela Otvorenog pristupa mreži (ONP) i članak 13. Direktive 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi)

treba tumačiti na način da:

– **države članice trebaju, poštujući načela objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije i proporcionalnosti, kao i potrebu da se narušavanje tržišta, uz zaštitu javnog interesa, svede na najmanju moguću mjeru, utvrditi kriterije na temelju kojih državna regulatorna tijela mogu, provodeći posebno ispitivanje situacije svakog predmetnog poduzetnika, ocijeniti može li se opterećenje koje proizlazi iz neto troška obveza pružanja univerzalne**

usluge smatrati prekomjernim i stoga nepravičnim ili neopravdanim za operatora koji ima takve obveze;

– **u okviru te ocjene nadležno državno regulatorno tijelo mora ispitati sva obilježja svojstvena dotičnom operatoru, uzimajući u obzir njegovu situaciju u odnosu na situaciju njegovih konkurenata na dotičnom tržištu;**

– **stupanj zamjenjivosti između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije može biti relevantan element u svrhu navedene ocjene, kao i ukupnost konkurentskih ograničenja kojima je izložen pružatelj univerzalne usluge;**

– **im se ne protivi nacionalni propis koji sudjelovanje operatora usluga pokretne telekomunikacije u mehanizmu podjele neto troška obveza pružanja univerzalne usluge između pružatelja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga ne uvjetuje postojanjem određenog stupnja zamjenjivosti između usluga nepokretne telefonije i usluga pokretne telefonije, pod uvjetom da taj propis poštuje, među ostalim, načela transparentnosti, nediskriminacije, proporcionalnosti, objektivnosti i smanjenja utjecaja financijskog opterećenja krajnjih korisnika.**

Potpisi