ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

19 september 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Elektronischecommunicatienetwerken en -diensten – Universele dienst en gebruikersrechten – Richtlijn 97/33/EG – Artikel 5 – Richtlijn 2002/22/EG – Artikel 13 – Financiering van de universeledienstverplichtingen – Begrip ‚onbillijke' of ‚onredelijke' last – Vaststelling van de organisaties die deelnemen aan het financieringsmechanisme voor de nettokosten van die verplichtingen – Nationale regeling die voorziet in de deelname van mobieletelefonieaanbieders aan dat mechanisme – Criteria – Mate van substitueerbaarheid tussen vaste- en mobieletelefoniediensten"

In zaak C-273/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 18 april 2023, ingekomen bij het Hof op 26 april 2023, in de procedures

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Ministero dello Sviluppo Economico

tegen

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

in tegenwoordigheid van:

Fastweb SpA

Wind Tre SpA,

en

Telecom Italia SpA,

tegen

Vodafone Italia SpA,

* Procestaal: Italiaans.

Fastweb SpA

in tegenwoordigheid van:

Ministero dello Sviluppo economico,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Telecom Italia Sparkle SpA,

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Wind Tre SpA,

en

Telecom Italia SpA,

tegen

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

in tegenwoordigheid van:

Fastweb SpA

Vodafone Italia SpA,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Wind Tre SpA,

en

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

tegen

Telecom Italia SpA,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

in tegenwoordigheid van:

Wind Tre SpA,

Fastweb SpA

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Telecom Italia SpA, vertegenwoordigd door F. S. Cantella, M. D'Ostuni, F. Lattanzi en M. Zotta, avvocati,

– Vodafone Italia SpA, vertegenwoordigd door A. Boso Caretta, F. Cintioli en F. Merusi, avvocati,

– Fastweb SpA, vertegenwoordigd door E. Pistis, avvocata,

– Wind Tre SpA, vertegenwoordigd door S. Fiorucci en R. Santi, avvocati,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door B. G. Fiduccia en E. De Bonis, avvocati dello Stato,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door J. Očková, M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Garello, O. Gariazzo en L. Malferrari als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 5 van richtlijn 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele dienst en van de interoperabiliteit door toepassing van de beginselen van Open Network Provision (ONP) (PB 1997, L 199, blz. 32) en artikel 13 van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de

Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 51).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van vier gedingen – het eerste tussen, enerzijds, de Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (regelgevende instantie voor communicatie, Italië; hierna: „Agcom") en het Ministero dello Sviluppo Economico (ministerie van Economische Ontwikkeling, Italië) en, anderzijds, Telecom Italia SpA en Vodafone Italia SpA, het tweede tussen, enerzijds Telecom Italia en, anderzijds Vodafone Italia en Fastweb SpA, het derde tussen Telecom Italia en Agcom en het vierde tussen, enerzijds, Agcom en, anderzijds Telecom Italia, Tiscali Italia SpA, BT Italia SpA en Vodafone Italia, over het besluit waarbij deze instantie opnieuw heeft onderzocht of de nettokosten van de universeledienstverstrekking die in de periode 1999 tot en met 2009 aan Telecom Italia SpA was opgelegd, onbillijk waren.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 97/33

3 De overwegingen 2 en 8 van richtlijn 97/33 luidden als volgt:

„(2) Overwegende dat voor interconnectie met openbare telecommunicatienetwerken en algemeen beschikbare telecommunicatiediensten, ongeacht de daarvoor gebruikte ondersteunende technologieën, een algemeen kader nodig is, teneinde in eind-tot-eind-interoperabiliteit van diensten voor gebruikers in de Gemeenschap te voorzien; dat billijke, evenredige en niet-discriminerende voorwaarden voor interconnectie en interoperabiliteit sleutelfactoren zijn bij de aanmoediging van de ontwikkeling van open en door concurrentie gekenmerkte markten;

[…]

(8) Overwegende dat de verplichting tot universele dienstverstrekking bijdraagt tot de verwezenlijking van de door de Gemeenschap nagestreefde doelstellingen van economische en sociale samenhang en van territoriale billijkheid; dat er in een lidstaat meer dan één organisatie met de verplichting tot universele dienstverstrekking kan zijn; dat de lidstaten de spoedige invoering van nieuwe technologieën, zoals het netwerk voor geïntegreerde digitale diensten (ISDN), op een zo breed mogelijke grondslag dienen te bevorderen; dat het ISDN-net in zijn huidige ontwikkelingsfase in de Gemeenschap nog niet voor alle gebruikers toegankelijk is en niet valt onder de bepalingen inzake universele dienst van deze richtlijn; dat het op termijn passend kan zijn te overwegen of ISDN deel moet uitmaken van de universele dienst; dat bij de berekening van de nettokosten van de universele dienst rekening moet worden gehouden met kosten en inkomsten, alsmede met [externe] economische […] factoren en met de immateriële voordelen die met het verstrekken van de universele dienst samenhangen, maar dat daarbij het thans lopende proces van tariefherstructurering niet mag worden gehinderd; dat de kosten van de verplichting tot universele dienstverstrekking op basis van transparante procedures dienen te worden berekend; dat financiële bijdragen in verband met het delen van de verplichting tot

universele dienstverstrekking moeten worden gedifferentieerd van de interconnectieprijs; dat het, wanneer een verplichting tot universele dienstverstrekking voor een organisatie een onbillijke last vormt, passend is dat de lidstaten mechanismen mogen instellen om de nettokosten van de universele verstrekking van een vast openbaar telefoonnet of een vaste openbare telefoondienst te delen met andere organisaties die openbare telefoonnetten en/of algemeen beschikbare spraaktelefoondiensten exploiteren; dat daarbij de beginselen van het communautaire recht, met name de beginselen van niet-discriminatie en evenredigheid, moeten worden nageleefd, en dat een en ander geen afbreuk mag doen aan artikel [95 EG-Verdrag.]"

4 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalde het volgende:

„Bij deze richtlijn wordt een regelgevingskader vastgesteld teneinde in de Gemeenschap de interconnectie van telecommunicatienetwerken en met name de interoperabiliteit van telecommunicatiediensten te waarborgen, onder meer om het verstrekken van universele diensten in een open en door concurrentie gekenmerkte marktomgeving te kunnen garanderen.

De richtlijn betreft de harmonisatie van de voorwaarden voor open en efficiënte interconnectie van en toegang tot openbare telecommunicatienetwerken en algemeen beschikbare telecommunicatiediensten."

5 Artikel 2, lid 1, onder g), van die richtlijn bepaalde:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

g) ‚universele dienst': een welbepaald minimumpakket van diensten van een bepaalde kwaliteit, dat voor alle gebruikers, ongeacht hun geografische locatie, beschikbaar is voor een in het licht van de specifieke nationale omstandigheden betaalbare prijs."

6 Artikel 5 van die richtlijn bepaalde:

„1. Wanneer een lidstaat overeenkomstig de bepalingen van dit artikel vaststelt dat de verplichting tot universele dienstverstrekking voor een organisatie een onbillijke last meebrengt, stelt hij een mechanisme in voor het delen van de nettokosten van de verplichting tot universele dienstverstrekking met andere organisaties die openbare telecommunicatienetwerken en/of algemeen beschikbare spraaktelefoondiensten exploiteren. De lidstaten dienen bij vaststelling van de daarvoor vereiste bijdragen naar behoren rekening te houden met de beginselen van transparantie, niet-discriminatie en evenredigheid. Slechts de openbare telecommunicatienetwerken en de algemeen beschikbare telefoondiensten die in bijlage I, deel 1, zijn vermeld, mogen op deze wijze worden gefinancierd.

2. Eventuele bijdragen aan de kosten van de verplichting tot universele dienstverstrekking mogen worden gebaseerd op een mechanisme dat hiertoe specifiek wordt ingesteld en wordt beheerd door een lichaam dat onafhankelijk is van de begunstigden, en/of mogen de vorm van een extra bedrag op de voor de interconnectie gevraagde prijs aannemen.

3. Teneinde te bepalen welke last het verstrekken van de universele dienst eventueel betekent dienen de organisaties met een verplichting tot universele dienstverstrekking op verzoek van hun nationale regelgevende instantie de nettokosten van dergelijke verplichtingen overeenkomstig de

procedure van bijlage III te berekenen. De berekening van de nettokosten van de verplichting tot universele dienstverstrekking wordt onderworpen aan verificatie door de nationale regelgevende instantie of een ander bevoegd lichaam dat onafhankelijk is van de telecommunicatieorganisatie, en wordt goedgekeurd door de nationale regelgevende instantie. De resultaten van de kostenberekening en de conclusies van de verificatie zijn toegankelijk voor het publiek overeenkomstig artikel 14, lid 2.

4. Indien gerechtvaardigd op basis van de in lid 3 bedoelde nettokostenberekening en rekening houdend met het eventuele marktvoordeel dat een organisatie geniet die de universele dienst verstrekt, bepalen de nationale regelgevende instanties of een mechanisme voor het delen van de nettokosten van de verplichting tot universele dienstverstrekking gerechtvaardigd is.

[…]”

7 Deel 1 van bijlage I („specifieke openbare telecommunicatienetwerken en algemeen beschikbare telecommunicatiediensten”) bij richtlijn 97/33 had enkel betrekking op vaste openbare telefoonnetten en -diensten.

8 Bijlage III bij die richtlijn bevatte regels voor de in artikel 5, lid 3, van die richtlijn bedoelde berekening van de kosten van universeledienstverplichtingen voor spraaktelefonie.

9 Richtlijn 97/33 is met ingang van 25 juli 2003 ingetrokken bij richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33). Gelet op het tijdstip waarop de feiten in de hoofdgedingen hebben plaatsgevonden, is richtlijn 97/33 niettemin ratione temporis van toepassing op een deel van die feiten.

Richtlijn 2002/22

10 De overwegingen 4, 18, 21 en 23 van richtlijn 2002/22 luidden als volgt:

„(4) Het waarborgen van de universele dienst (dit is het tegen een betaalbare prijs voorzien in een vastgesteld minimumaantal diensten voor alle eindgebruikers) kan inhouden dat er moet worden voorzien in bepaalde diensten voor bepaalde eindgebruikers tegen prijzen die afwijken van die welke het resultaat zijn van normale marktomstandigheden. Het vergoeden van de ondernemingen die worden aangewezen om onder zulke omstandigheden in dergelijke diensten te voorzien, hoeft evenwel niet tot concurrentieverstoring te leiden indien de specifieke nettokosten van de aangewezen ondernemingen worden vergoed en de nettolast gecompenseerd wordt op een uit mededingingsoogpunt neutrale wijze.

[…]

(18) De lidstaten moeten, waar nodig, mechanismen voor het financieren van de nettokosten van universeledienstverplichtingen invoeren in gevallen waarin is aangetoond dat de verplichtingen alleen kunnen worden vervuld met verlies of tegen nettokosten die buiten normale commerciële normen vallen. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de nettokosten van universeledienstverplichtingen juist worden berekend en dat de financiering een zo gering mogelijk verstorend effect heeft op de markt en op ondernemingen, en verenigbaar is met de artikelen [87 en 88 EG-Verdrag].

[…]

(21) Ingeval een universeledienstverplichting een onredelijke last voor de onderneming vormt, moeten de lidstaten regelingen voor een efficiënte dekking van de nettokosten kunnen invoeren. Het gebruik van algemene overheidsmiddelen is één methode voor het dekken van de nettokosten van universeledienstverplichtingen. Het is eveneens redelijk bewezen nettokosten op een transparante wijze te verhalen op alle gebruikers door middel van heffingen op de ondernemingen. De lidstaten zouden in staat moeten zijn om de nettokosten van verschillende elementen van de universele dienst te financieren met behulp van verschillende regelingen en/of om de nettokosten van enkele of alle elementen te financieren door middel van een van de regelingen of een combinatie van beide. In het geval van kostendekking door middel van heffingen op de ondernemingen moeten de lidstaten zorgen dat de verdelingswijze op objectieve en niet-discriminerende criteria is gebaseerd en in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel belet niet dat lidstaten nieuwkomers kunnen vrijstellen zolang deze nog geen significante positie op de markt hebben verworven. De toegepaste financieringsregeling moet waarborgen dat de marktpartijen alleen bijdragen aan de financiering van universeledienstverplichtingen en niet aan andere activiteiten die niet direct samenhangen met het vervullen van universeledienstverplichtingen. Het dekkingsmechanisme moet in elk geval voldoen aan de beginselen van het gemeenschapsrecht en, in het geval van een fonds voor gezamenlijke financiering, de beginselen van niet-discriminatie en evenredigheid. Het financieringsmechanisme moet waarborgen dat gebruikers in een lidstaat niet bijdragen in kosten van de universele dienst in een andere lidstaat, bijvoorbeeld bij gesprekken tussen twee lidstaten.

[…]

(23) De nettokosten van de universeledienstverplichtingen kunnen worden gedeeld door alle of specifieke groepen ondernemingen. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat de gezamenlijke financieringsregeling voldoet aan de beginselen van transparantie, minimale verstoring van de markt, niet-discriminatie en evenredigheid. Onder minimale verstoring van de markt moet worden verstaan dat de bijdragen zo moeten worden geïnd dat de financiële gevolgen voor de eindgebruikers zo klein mogelijk zijn, bijvoorbeeld doordat de bijdragen zoveel mogelijk worden gespreid."

11 Artikel 1, lid 1, van deze richtlijn bepaalde het volgende:

„[Deze richtlijn heeft] betrekking op het aanbieden van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan eindgebruikers. Doel van deze richtlijn is ervoor te zorgen dat door middel van daadwerkelijke mededinging en keuzevrijheid in de gehele Gemeenschap diensten van hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs algemeen beschikbaar zijn, en maatregelen vast te stellen voor situaties waarin de markt niet op bevredigende wijze in de behoeften van eindgebruikers voorziet."

12 Artikel 3, lid 2, van de richtlijn bepaalde:

„De lidstaten bepalen de meest efficiënte en geschikte wijze om te waarborgen dat in de universele dienst wordt voorzien, met inachtneming van de beginselen van objectiviteit, transparantie, niet-discriminatie en evenredigheid. Zij trachten verstoring van de markt, met name het aanbieden van diensten tegen prijzen of onder andere voorwaarden die afwijken van normale commerciële voorwaarden, tot een minimum te beperken en daarbij het algemeen belang te beschermen."

13 In artikel 8, lid 1, van die richtlijn stond het volgende te lezen:

„De lidstaten kunnen een of meer ondernemingen aanwijzen teneinde de aanbieding van de universele dienst […] te waarborgen […].”

14 Artikel 12 van richtlijn 2002/22 was als volgt verwoord:

„1. Wanneer de nationale regelgevende instanties van oordeel zijn dat het aanbieden van de universele dienst als omschreven in de artikelen 3 tot en met 10 een onredelijke last kan vormen voor ondernemingen die zijn aangewezen om de universele dienst aan te bieden, berekenen zij de nettokosten voor het aanbieden van die dienst.

[…]”

15 Artikel 13 van deze richtlijn bepaalde:

„1. Indien de nationale regelgevende instanties, op grond van de nettokostenberekening bedoeld in artikel 12 vaststellen dat een onderneming een onredelijke last wordt opgelegd, kunnen de lidstaten op verzoek van een aangewezen onderneming besluiten:

a) een mechanisme in te voeren waarmee die onderneming voor de vastgestelde nettokosten onder transparante voorwaarden uit publieke middelen [wordt] gecompenseerd, en/of

b) de nettokosten van de universeledienstverplichtingen te verdelen onder de aanbieders van elektronische communicatienetwerken en -diensten.

2. Indien de nettokosten worden gedeeld overeenkomstig lid 1, onder b), voeren de lidstaten een gezamenlijke financieringsregeling in die wordt beheerd door de nationale regelgevende instantie of door een van de begunstigden onafhankelijk orgaan onder supervisie van de nationale regelgevende instantie. Alleen de nettokosten, als bepaald in overeenstemming met artikel 12, van de in de artikelen 3 tot en met 10 vastgelegde verplichtingen mogen worden gefinancierd.

3. Bij een gezamenlijke financieringsregeling worden de beginselen van transparantie, minimale verstoring van de markt, niet-discriminatie en evenredigheid in acht genomen, overeenkomstig de beginselen van bijlage IV, deel B. De lidstaten kunnen beslissen geen bijdrage te vragen van ondernemingen waarvan de nationale omzet onder een bepaalde grens blijft.

[…]”

16 Bijlage IV bij die richtlijn bevatte regels betreffende de berekening van de nettokosten van universeledienstverplichtingen en de instelling van een regeling voor kostendekking of gezamenlijke financiering overeenkomstig de artikelen 12 en 13 van de richtlijn.

17 Richtlijn 2002/22 is met ingang van 21 december 2020 ingetrokken bij richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB 2018, L 321, blz. 36). Gelet op het tijdstip waarop de feiten in de hoofdgedingen hebben plaatsgevonden, is richtlijn 2002/22 niettemin ratione temporis van toepassing op een deel van die feiten.

Italiaans recht

18 Artikel 3 van decreto del presidente della Repubblica n. 318 – Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni (besluit nr. 318 van de president van de Republiek houdende de regeling voor de omzetting van gemeenschapsrichtlijnen op het gebied van telecommunicatie) van 19 september 1997 (gewoon supplement bij GURI nr. 221 van 22 september 1997) bepaalde het volgende:

„[…]

6. Wanneer de universeledienstverplichtingen overeenkomstig het bepaalde in dit artikel een onbillijke last vormen voor de voor de universeledienstverstrekking verantwoordelijke organisatie of organisaties, wordt een regeling ingesteld om de nettokosten van die verplichtingen te delen met andere organisaties die openbare telecommunicatienetwerken exploiteren, met aanbieders van voor het publiek beschikbare spraaktelefoniediensten en met organisaties die persoonlijke- en mobielecommunicatiediensten aanbieden. Die regeling is niet van toepassing wanneer:

a) de universeledienstverplichtingen niet resulteren in nettokosten;

b) de nettokosten van de universeledienstverplichtingen geen onbillijke last vormen;

c) het bedrag van de te verdelen nettokosten van de universeledienstverplichtingen niet opweegt tegen de administratieve beheerskosten van de methode voor de verdeling en de financiering van de last verbonden aan de universeledienstverplichtingen.

[…]

11. Aan de hand van de in lid 7 bedoelde nettokostenberekening en het in lid 10 bedoelde rapport, bepaalt [Agcom], rekening houdend met het eventuele marktvoordeel voor de verantwoordelijke organisatie, of de regeling voor het delen van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen gerechtvaardigd is. Als dat het geval is, wordt de last verdeeld op basis van objectieve, niet-discriminerende en evenredige criteria […]."

19 Artikel 62, lid 1, van decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (wetsbesluit nr. 259 houdende het wetboek elektronische communicatie) van 1 augustus 2003 (gewoon supplement bij GURI nr. 214 van 15 september 2003) bepaalt:

„Wanneer [Agcom] van oordeel is dat de universeledienstverstrekking bedoeld in de artikelen 53 tot en met 60 een onredelijke last kan vormen voor de ondernemingen die zijn aangewezen om die dienst aan te bieden, berekent zij de nettokosten voor het verstrekken van die dienst. Daartoe kan [Agcom]:

a) de nettokosten van de afzonderlijke onderdelen van de universeledienstverplichting berekenen overeenkomstig de procedures van bijlage 11, rekening houdend met eventuele marktvoordelen die voor een aangewezen onderneming uit het aanbieden van de universele dienst voortvloeien;

[…]"

20 Artikel 63 van dit wetsbesluit is als volgt verwoord:

„1. Wanneer [Agcom] op grond van de nettokostenberekening bedoeld in artikel 62 vaststelt dat een aangewezen onderneming een onredelijke last wordt opgelegd, verdeelt zij, op verzoek van die onderneming, de nettokosten […] onder de aanbieders van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten en gebruikt zij daarvoor het fonds voor de financiering van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen dat bij het ministerie is opgericht.

[…]

3. Bij de kostendelingsregeling worden de beginselen van transparantie, minimale verstoring van de markt, niet-discriminatie en evenredigheid in acht genomen, overeenkomstig artikel 2, leden 5, 6 en 7, van bijlage 11. […]

[…]”

21 In artikel 3 van bijlage 11 bij dat wetsbesluit is bepaald:

„[…]

2. Een op de beginselen van niet-discriminatie, transparantie en evenredigheid gebaseerde kostendelingsregeling wordt opgelegd aan ondernemingen die openbare telecommunicatienetwerken exploiteren, die publiek beschikbare telefoniediensten aanbieden, in verhouding tot het gebruik dat die ondernemingen maken van de openbare telecommunicatienetwerken, of die op nationaal niveau persoonlijke en mobielecommunicatiediensten aanbieden.

[…]

6. De regeling bedoeld in lid 2 is niet van toepassing wanneer:

a) de universeledienstverplichtingen niet resulteren in nettokosten;

b) de nettokosten van de universeledienstverplichtingen geen onbillijke last vormen;

c) het bedrag van de te verdelen nettokosten van de universeledienstverplichtingen niet opweegt tegen de administratieve beheerskosten van de methode voor de verdeling en de financiering van de last verbonden aan de universeledienstverplichtingen.”

Hoofdgedingen en prejudiciële vraag

22 In juli 2020 is Agcom, de nationale regelgevende instantie (hierna: „NRI”) in Italië, bij besluit 263/20/CIR een openbare raadplegingsprocedure gestart om opnieuw te onderzoeken of de nettokosten van de in de periode van 1999 tot en met 2009 aan Telecom Italia SpA opgelegde universeledienstverstrekking onbillijk waren.

23 Bij besluit 18/21/CIR heeft Agcom deze procedure beëindigd, waarbij zij onder meer tot de slotsom is gekomen dat het aanbieden van de universele dienst in de periode van 2002 tot en met 2009 voor Telecom Italia had geresulteerd in onbillijke nettokosten, en dat bijgevolg de

kostendelingsregeling waarin de betrokken Italiaanse regeling voorziet van toepassing was en de in deze regeling bedoelde aanbieders, waaronder de mobieletelefonieaanbieders, dus verplicht waren om bij te dragen tot de financiering van deze kosten.

24 In dat besluit heeft Agcom in wezen opgemerkt dat zij het onbillijke karakter van de nettokosten van de tijdens de in punt 22 van het onderhavige arrest genoemde periode, 2001 uitgezonderd, door Telecom Italia aangeboden universele dienst opnieuw had onderzocht, en dat zij zich, anders dan in haar eerdere besluiten betreffende deze problematiek, met betrekking tot de vraag of mobieletelefonieaanbieders moesten worden verplicht tot deze financiering bij te dragen niet had gebaseerd op het criterium van de mate van substitueerbaarheid tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten.

25 Agcom heeft erop gewezen dat, hoewel de uitgevoerde marktonderzoeken hadden uitgewezen dat die twee soorten diensten niet volledig substitueerbaar waren, en dat het bijgevolg niet om een en dezelfde markt ging, mobieletelefoniediensten niettemin een „toenemende mededingingsdruk" uitoefenden op vastetelefoniediensten. Agcom heeft vastgesteld dat deze mededingingsdruk de vorm aannam van een verlies aan volumen en inkomsten voor vastetelefonieaanbieders, met name wanneer klanten beslissen om enkel hun mobiele telefoon te gebruiken of om de vastetelefoniedienst te behouden, maar ook thuis hun mobiele telefoon te gebruiken. Volgens Agcom vormt de vaststelling van die mededingingsdruk een marktbeoordeling op grond waarvan kan worden nagegaan in welke mate de door Telecom Italia gedragen last onbillijk was.

26 Vervolgens heeft Agcom het onbillijke karakter van de nettokosten van de aan Telecom Italia SpA opgelegde universeledienstverstrekking, geverifieerd door middel van een onderzoek van de mededingingscontext, de beheersing van deze kosten en de economische en financiële invloed van die kosten.

27 Wat betreft het onderzoek van de mededingingscontext is Agcom, zich baserend op een document van 24 februari 2017 van het Orgaan van Europese regulerende instanties voor elektronische communicatie (Berec), getiteld „*BEREC update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results*", ervan uitgegaan dat de graad van mededinging op de markt diende te worden beoordeeld aan de hand van indicatoren zoals de aandelen naar volume en inkomsten in de markt voor toegang, het volume van en de aandelen in de markt voor telefoonverkeer, de mate van interconnectie voor gespreksopbouw- en gespreksafgiftediensten op vaste en mobiele netwerken, de verspreiding van de diensten op het mobieletelefonienetwerk, de uit de universeledienstverplichtingen voortvloeiende voordelen voor aanbieders en de financiële positie van deze aanbieders.

28 Vodafone Italia, een mobieletelefonieaanbieder die reeds bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië; hierna: „TAR Lazio") was opgekomen tegen besluit 263/20/CIR, waarbij Agcom een openbare raadpleging heeft opgestart, heeft door middel van een aanvullend verzoek bij deze rechter beroep ingesteld tegen besluit 18/21/CIR. Ook Agcom, Telecom Italia, Fastweb en Wind Tre zijn in het kader van de door Vodafone Italia ingestelde procedure voor deze rechter verschenen.

29 Telecom Italia heeft eveneens beroep tegen besluit 18/21/CIR ingesteld bij de TAR Lazio, waarbij zij in wezen betoogde dat Agcom ten onrechte had geoordeeld dat de nettokosten van de universele dienst voor de jaren 1999 en 2000 volledig ten laste van Telecom Italia bleven.

Vodafone Italia is in het kader van de door Telecom Italia ingestelde procedure voor deze rechter verschenen en heeft incidenteel beroep ingesteld. Agcom, Telecom Italia Fastweb en Wind Tre zijn in deze laatste procedure voor deze rechter verschenen.

30 Fastweb is eveneens bij de TAR Lazio tegen dit besluit opgekomen.

31 Bij vonnis nr. 1963/2022 heeft deze rechter het beroep van Vodafone Italia tegen dat besluit deels gegrond verklaard en heeft hij het besluit nietig verklaard, onder meer op grond dat de nieuwe beoordeling van het onbillijke karakter van de nettokosten van de universele dienst ontoereikend was gemotiveerd en op een gebrekkig onderzoek berustte.

32 Bij vonnis nr. 2047/2022 heeft die rechter het beroep van Fastweb tegen datzelfde besluit gegrond verklaard om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in vonnis nr. 1963/2022.

33 Bij vonnis nr. 2218/2022 heeft deze rechter het beroep van Telecom Italia tegen besluit 18/21/CIR niet-ontvankelijk verklaard en heeft hij het incidenteel beroep van Vodafone Italia gegrond verklaard om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in vonnis nr. 1963/2022.

34 Telecom Italia en Agcom hebben elk bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), de verwijzende rechter, hoger beroep ingesteld tegen vonnis nr. 1963/2022. Vodafone Italia, Wind Tre en Fastweb zijn in elk van deze beroepsprocedures voor deze rechter verschenen. Vodafone Italia heeft bovendien incidenteel hoger beroep ingesteld tegen de onderdelen van dit vonnis waarbij de TAR Lazio een deel van haar middelen had verworpen. Ook Fastweb heeft bij de verwijzende rechter incidenteel hoger beroep ingesteld tegen dat vonnis.

35 Daarnaast hebben Telecom Italia en Agcom elk hoger beroep ingesteld tegen vonnis nr. 2218/2022. Wind Tre, Fastweb en Vodafone Italia zijn ook in elk van deze beroepsprocedures voor de Consiglio di Stato verschenen. Deze laatste onderneming heeft bovendien incidenteel hoger beroep ingesteld tegen dat vonnis.

36 De verwijzende rechter, die deze vier hogere beroepen heeft gevoegd, is van oordeel dat hij bij voorrang dient over te gaan tot het onderzoek van de incidentele hogere beroepen van Vodafone Italia, waarmee deze laatste in wezen betwist dat Agcom bevoegd is om mobieletelefonieaanbieders te verplichten om bij te dragen tot de financiering van de nettokosten van de door Telecom Italia verstrekte universele dienst.

37 Ter ondersteuning van haar incidentele hogere beroepen betoogt Vodafone Italia onder meer in wezen dat uit de mededeling van de Commissie van 27 november 1996 over beoordelingscriteria voor nationale regelingen voor de kostenberekening en financiering van de universele telecommunicatiedienst en richtsnoeren voor de lidstaten over de toepassing van dergelijke regelingen [COM(96) 608 def.] (hierna: „mededeling van 27 november 1996”) blijkt dat de deelname van mobieletelefonieaanbieders aan het financieringsmechanisme voor de nettokosten van de universele dienst afhangt van de voorwaarde dat er sprake is van een concurrentieverhouding, en dus van substitueerbaarheid, tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten. Zij stelt dat de TAR Lazio, de Consiglio di Stato en de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) in verschillende beslissingen over beroepen tegen eerdere besluiten van Agcom betreffende de verdeling van de last van deze kosten echter hebben geoordeeld dat er in de jaren 1999, 2000, 2002 en 2003 geen sprake was van een dergelijke substitueerbaarheid. In besluit 18/21/CIR heeft Agcom volgens haar die

voorwaarde toegepast om vast te stellen of die kosten een onbillijke last vormden. Bovendien heeft Agcom in haar eerdere besluiten uitgesloten dat er in de jaren 2004 tot en met 2007 en 2009 sprake was van een dergelijke substitueerbaarheid, aldus nog Vodafone Italia.

38 Agcom en Telecom Italia betogen dat noch het Unierecht noch het Italiaanse recht de deelname van mobieletelefonieaanbieders aan het financieringsmechanisme voor de nettokosten van de universele dienst van die voorwaarde laten afhangen. Zij stellen dat deze aanbieders net als vastetelefonieaanbieders elektronischecommunicatiediensten mogen verstrekken, en bijgevolg verplicht zijn tot deelname aan dit mechanisme. De mededeling van 27 november 1996 bepaalt slechts dat de lidstaten mogen kiezen of mobieletelefonieaanbieders al dan niet mede worden belast met de financiering van deze kosten. De Italiaanse Republiek heeft net als veel andere lidstaten de keuze gemaakt om hen mede met die financiering te belasten. Overigens dragen de andere ondernemingen van de groep waartoe Vodafone behoort in de lidstaten waar zij gevestigd zijn bij tot de financiering van die kosten.

39 Voorts betogen Agcom en Telecom Italia dat het onderzoek naar de verspreiding van de mobieletelefoniedienst en de daarmee samenhangende wederzijdse afhankelijkheid slechts een van de zes criteria is die Agcom heeft gehanteerd om aan te tonen dat de verstrekking van de universele dienst resulteerde in een onbillijke last, en dat de gegrondheid van de beoordeling van dit onbillijke karakter door Agcom bijgevolg diende te worden nagegaan aan de hand van de vijf andere criteria die zij had gehanteerd, zelfs als werd geoordeeld dat die wederzijdse afhankelijkheid niet naar behoren was aangetoond. Agcom en Telecom Italia hebben de Consiglio di Stato gevraagd het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken ingeval hij voornemens was om hun stelling niet te volgen.

40 De verwijzende rechter wijst erop dat de universele dienst in de telefoniesector in Italië wordt verzekerd door Telecom Italia, de vroegere houder van het monopolie op netwerken. Wanneer de verstrekking van deze dienst tot nettokosten leidt, dat wil zeggen wanneer de door de aanbieder van deze dienst gemaakte kosten hoger zijn dan de baten van de verstrekking ervan, moet Agcom nagaan of deze kosten voor de aanbieder een onbillijke last vormen, en indien nodig deze kosten verdelen onder de aanbieders in de betrokken sector.

41 De verwijzende rechter onderstreept dat de Consiglio di Stato bij arrest van 7 juli 2015 de beroepen tegen de besluiten van Agcom waarbij voor de jaren 1999, 2000, 2002 en 2003 telkens de procedure betreffende de toepasbaarheid van het financieringsmechanisme voor de nettokosten van de universele dienst werd gevoerd, namelijk de besluiten 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR en 109/11/CIR, gegrond heeft verklaard omdat niet was aangetoond dat was voldaan aan de voorwaarde van substitueerbaarheid tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten die moet zijn vervuld voor deelname van mobieletelefonieaanbieders zoals Vodafone Italia aan het financieringsmechanisme voor de nettokosten van de universele dienst.

42 Bij arrest van 8 oktober 2019 heeft de Consiglio di Stato met betrekking tot diezelfde jaren geoordeeld dat deze voorwaarde al bij al „misleidend” was.

43 De verwijzende rechter verduidelijkt dat de Italiaanse regeling de deelname van mobieletelefonieaanbieders aan het financieringsmechanisme voor de nettokosten van de universele dienst niet uitdrukkelijk van die voorwaarde afhankelijk stelt.

44 Niettemin volgt met name uit de rechtspraak van de Consiglio di Stato dat de substitueerbaarheid tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten een noodzakelijk criterium is om vast te stellen of de nettokosten van de universeledienstverstrekking voor de aangewezen aanbieder een onbillijke last vormen.

45 In haar besluit 18/21/CIR heeft Agcom volgens de verwijzende rechter uitdrukkelijk naar die rechtspraak verwezen, met de precisering evenwel dat zij het substitueerbaarheidscriterium niet langer toepast om mobieletelefonieaanbieders te verplichten bij te dragen aan de financiering van de nettokosten van de universele dienst. Desalniettemin komt de analyse van de mededingingsdruk van mobieletelefoniediensten op vastetelefoniediensten die Agcom in dit besluit heeft verricht grotendeels overeen met de beoordeling van de substitueerbaarheid tussen deze diensten.

46 Het Unierecht, dat met de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde Italiaanse regeling is omgezet, biedt volgens de verwijzende rechter niet de mogelijkheid een antwoord te geven op de in het kader van die gedingen gerezen vraag.

47 In deze omstandigheden heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten [richtlijn 97/33], en met name artikel 5 ervan, [richtlijn 2002/22], en met name artikel 13 ervan, die ratione temporis van toepassing zijn, en de beginselen van transparantie, minimale marktverstoring, niet-discriminatie en evenredigheid aldus worden uitgelegd dat:

a) een nationale wettelijke regeling mag voorschrijven dat verplichtingen om bij te dragen tot de financiering van onbillijke lasten die voortvloeien uit de universeledienstverstrekking worden uitgebreid tot mobieletelefonieaanbieders, zonder dat de NRI in dergelijke gevallen hoeft na te gaan of de bijdragende aanbieders en de voor de levering van die dienst aangewezen aanbieder op dezelfde relevante markt in de zin van het mededingingsrecht onderling concurreren of substitueerbaar zijn;

b) NRI's ter verificatie van de onbillijkheid van de last naast of als alternatief voor het criterium van substitueerbaarheid tussen vaste- en mobielenetwerkdiensten andere criteria mogen hanteren om [mobieletelefonieaanbieders] een financieringsverplichting op te leggen, en zo ja, welke?"

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

48 Vodafone Italia, Wind Tre en Fastweb voeren aan dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is.

49 Volgens Vodafone Italia kan een nationale rechter slechts om een prejudiciële beslissing verzoeken wanneer deze onontbeerlijk is voor de oplossing van het geschil dat bij hem aanhangig is. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter dat de hoofdgedingen zonder een prejudiciële verwijzing kunnen worden opgelost, aangezien uit de mededeling van 27 november 1996 volgt dat het niet noodzakelijk is om mobieletelefonieaanbieders te verplichten bij te dragen tot de financiering van de nettokosten van de universele dienst, er meerdere beslissingen van Italiaanse bestuursrechters zijn die betrekking hebben op de door de verwijzende rechter gestelde vraag en die in kracht van gewijsde zijn gegaan, zodat deze rechter geen andersluidende beslissing kan

nemen, besluit 18/21/CIR strijdig is met eerdere besluiten van Agcom waaruit blijkt dat er in de periode waarop het eerstgenoemde besluit betrekking heeft in Italië geen sprake was van mededinging tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten, en Agcom niet langer het recht heeft om mobieletelefonieaanbieders te verplichten tot deze financiering bij te dragen omdat de tijd die is verstreken sedert het moment waarop zij dit recht had kunnen uitoefenen, heeft geleid tot een gewettigd vertrouwen dat dit niet meer zou worden uitgeoefend.

50 Voorts betoogt Vodafone Italia dat de prejudiciële vraag onder b) tevens niet-ontvankelijk is omdat deze geen verband houdt met de hoofdgedingen, die enkel gaan over de rechtmatigheid van de verplichting van mobieletelefonieaanbieders om deel te nemen aan het financieringsmechanisme voor de nettokosten van de universele dienst, en omdat het Hof die vraag in ieder geval reeds heeft beantwoord in de arresten van 6 oktober 2010, Commissie/België (C-222/08, EU:C:2010:583), en 10 november 2022, Eircom (C-494/21, EU:C:2022:867).

51 Wind Tre betoogt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk dient te worden verklaard omdat het geen beschrijving bevat van alle feiten van de hoofdgedingen, met name de van vóór de vaststelling van besluit 18/21/CIR daterende gedingen met betrekking tot deze verplichting, en evenmin een uiteenzetting van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om die vraag te stellen, aangezien hij enkel heeft verwezen naar de argumenten van sommige partijen in de bij hem aanhangige procedure.

52 Volgens Fastweb is de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk omdat het antwoord hierop volgt uit arrest nr. 3388/2015 van de Consiglio di Stato, dat is gewezen op beroepen tot nietigverklaring van besluiten van Agcom die dateren van vóór besluit 18/21/CIR, en dat in kracht van gewijsde is gegaan. Bij dat arrest heeft de Consiglio di Stato geoordeeld dat het voor de verdeling van de last die uit de universele dienst voortvloeit niet noodzakelijk is dat mobieletelefoniediensten en vastetelefoniediensten substitueerbaar zijn en heeft hij de mogelijkheid voor Agcom om voor deze beoordeling andere criteria vast te stellen in stand gehouden. Het Unierecht verlangt niet dat een nationale rechter op een beslissing zoals dat arrest terugkomt teneinde rekening te houden met een beslissing die het Hof nadien heeft gegeven, aldus nog Fastweb.

53 Er zij aan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, rekening houdend met de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen, waarbij voor deze vragen een vermoeden van relevantie geldt. Wanneer de gestelde vraag betrekking heeft op de uitlegging of de geldigheid van een regel van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden, tenzij de gevraagde uitlegging kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vraag (arrest van 14 december 2023, Sparkasse Südpfalz, C-206/22, EU:C:2023:984, punt 19 en aangehaalde rechtspraak).

54 Wat dit betreft blijkt niet duidelijk uit de door Vodafone Italia aangevoerde argumenten van niet-ontvankelijkheid – die ontleend zijn aan een vermeende tegenstrijdigheid tussen besluit 18/21/CIR en eerdere besluiten van Agcom, aan het verlies van het recht van deze laatste om mobieletelefonieaanbieders te verplichten tot deelname aan de financiering van de nettokosten van de universele dienst, en aan het ontbreken van een verband tussen de prejudiciële vraag

onder b) en het hoofdgeding – dat de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van die gedingen of dat het vraagstuk van hypothetische aard is.

55 Wat betreft de door Vodafone Italia aangevoerde arresten van 6 oktober 2010, Commissie/België (C-222/08, EU:C:2010:583), en 10 november 2022, Eircom (C-494/21, EU:C:2022:867), zij erop gewezen dat, gesteld al dat de oplossing van de hoofdgedingen uit deze arresten kan worden afgeleid, deze omstandigheid niet kan leiden tot de niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing maar de verwijzende rechter hoogstens kan bevrijden van zijn verwijzingsplicht uit hoofde van artikel 267, derde alinea, VWEU [zie in die zin arrest van 7 februari 2023, Confédération paysanne e.a. (Willekeurige in-vitromutagenese), C-688/21, EU:C:2023:75, punt 35].

56 Wat betreft het door Vodafone Italia aangevoerde argument van niet-ontvankelijkheid dat is ontleend aan de mededeling van 27 november 1996, dient te worden opgemerkt dat dit argument de grond van de gestelde prejudiciële vraag betreft en niet de ontvankelijkheid ervan, zodat dit argument moet worden onderzocht in het kader van het onderzoek ten gronde van deze vraag (zie naar analogie arrest van 18 januari 2024, Lietuvos notarų rūmai e.a., C-128/21, EU:C:2024:49, punt 43 en aangehaalde rechtspraak).

57 Wat betreft de door Wind Tre aangevoerde argumenten van niet-ontvankelijkheid dient te worden opgemerkt dat de verwijzende rechter – weliswaar beknopt – de redenen heeft uiteengezet die hem ertoe hebben gebracht om zijn prejudiciële vraag te stellen. Bovendien bevat de verwijzingsbeslissing een uiteenzetting van de feiten van de hoofdgedingen, met inbegrip van de voornaamste onderdelen van het geheel van geschillen betreffende de besluiten van Agcom die aan besluit 18/21/CIR zijn voorafgegaan. Een meer gedetailleerde uiteenzetting van dit geheel van geschillen is onnodig om het voorwerp van de hoofdgedingen te kunnen begrijpen.

58 Wat betreft de argumenten van niet-ontvankelijkheid van Vodafone Italia en Fastweb die ontleend zijn aan het feit dat de beslissingen die de Consiglio di Stato of andere Italiaanse rechters in het kader van dat geheel van geschillen hebben gegeven, in kracht van gewijsde zijn gegaan, dient te worden opgemerkt dat de hoofdgedingen betrekking hebben op de rechtmatigheid van besluit 18/21/CIR en niet op die van de eerdere besluiten van Agcom die het voorwerp hebben uitgemaakt van hetzelfde geheel van geschillen. Vodafone Italia en Fastweb hebben niet uitgelegd hoe die rechters in het kader van die gedingen ertoe genoopt zouden zijn op die rechterlijke uitspraken terug te komen. Die rechters zullen dus hoogstens genoodzaakt zijn om in hun rechtspraak een andere lijn te volgen naar aanleiding van het arrest dat het Hof in de onderhavige zaak zal wijzen, zonder dat de rechtskracht van hun eerdere beslissingen ter discussie wordt gesteld. In ieder geval zijn de argumenten van Vodafone Italia en Fastweb niet relevant voor de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing. Het gevolg dat de verwijzende rechter aan dat arrest zal moeten verbinden hangt immers af van de inhoud van het antwoord dat daarin zal worden gegeven. Anders zou er vooruit worden gelopen op dat antwoord.

59 Gelet op een en ander dient het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk te worden verklaard.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Vraag onder b)

60 Met zijn vraag onder b), die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 5 van richtlijn 97/33 en artikel 13 van richtlijn 2002/22 aldus moeten worden uitgelegd dat een NRI bij de beoordeling van de vraag of de verstrekking van de universele dienst resulteert in een onbillijke of onredelijke last rekening mag houden met de mate van substitueerbaarheid tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten. Deze rechter vraagt zich tevens af welke andere criteria een NRI in voorkomend geval cumulatief of als alternatief bij die beoordeling kan hanteren.

61 Overeenkomstig artikel 5, leden 1 en 3, van richtlijn 97/33 stelt een lidstaat, wanneer hij op basis van de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen vaststelt dat deze voor een organisatie een onbillijke last meebrengen, een mechanisme in voor het delen van deze kosten met andere organisaties die openbare telecommunicatienetwerken en algemeen beschikbare spraaktelefoondiensten exploiteren. Volgens artikel 5, lid 4, bepalen de NRI's, indien het op basis van deze berekening gerechtvaardigd is en rekening houdend met het eventuele marktvoordeel dat een organisatie geniet die de universele dienst verstrekt, of een dergelijk mechanisme moet worden ingesteld.

62 Evenzo bepaalt richtlijn 2002/22 in artikel 12, lid 1, eerste alinea, ervan dat de NRI's, wanneer zij van oordeel zijn dat het aanbieden van de universele dienst een onredelijke last kan vormen voor ondernemingen die zijn aangewezen om de universele dienst aan te bieden, de nettokosten voor het aanbieden van die dienst moeten berekenen. Indien de NRI's op grond van de berekening van deze kosten vaststellen dat een of meerdere ondernemingen die zijn aangewezen om de universele dienst aan te bieden een onredelijke last wordt opgelegd, moeten de lidstaten volgens artikel 13, lid 1, van richtlijn 2002/22 op verzoek van deze onderneming of die ondernemingen de nodige maatregelen nemen, namelijk een mechanisme invoeren waarmee die ondernemingen uit publieke middelen worden gecompenseerd en/of waarmee die kosten onder de aanbieders van elektronische communicatienetwerken en -diensten worden verdeeld. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Italiaanse Republiek, voor wat betreft de periode waarin richtlijn 2002/22 van toepassing was, ervoor heeft gekozen het in artikel 13, lid 1, onder b), van deze richtlijn bedoelde verdelingsmechanisme in te voeren.

63 Hieruit volgt dat de tenuitvoerlegging van een financieringsmechanisme voor de nettokosten van de universele dienst in de context van zowel richtlijn 97/33 als richtlijn 2002/22 afhangt van de dubbele voorwaarde dat die kosten worden berekend en dat op basis van deze berekening wordt vastgesteld dat het aanbieden van de universele dienst voor de aangewezen onderneming resulteert in een onbillijke of onredelijke last.

64 Voorts blijkt uit overweging 8 en artikel 5 van richtlijn 97/33 alsook uit deel I van bijlage I bij deze richtlijn dat het financieringsmechanisme waarin deze richtlijn voorziet enkel betrekking kan hebben op de nettokosten van het universeel aanbieden van een vast openbaar telefoonnet of een vaste openbare telefoondienst.

65 Evenzo heeft het Hof in wezen reeds geoordeeld dat enkel communicatiediensten die een toegang en aansluiting op een openbaar communicatienetwerk op een vaste locatie vereisen, dus niet mobielecommunicatiediensten, kunnen worden gefinancierd door middel van het mechanisme van artikel 13, lid 1, onder b), van richtlijn 2002/22 (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, Base Company en Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, punten 37 en 43).

66 Aangezien de regeling voor de verdeling van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen waarin richtlijn 97/33 voorzag, niet ingrijpend is gewijzigd door de vaststelling van richtlijn 2002/22, dienen de relevante analoge bepalingen van beide richtlijnen op dezelfde wijze te worden uitgelegd.

67 In dat verband blijkt uit geen enkele bepaling van de richtlijnen 97/33 en 2002/22 dat de Uniewetgever zelf heeft willen vastleggen in welke omstandigheden de NRI's het standpunt moeten innemen dat het aanbieden van de universele dienst een onbillijke of onredelijke last kan uitmaken. Daarentegen volgt zowel uit artikel 5, leden 1, 3 en 4, van richtlijn 97/33 als uit artikel 13, lid 1, van richtlijn 2002/22 dat de NRI's slechts op basis van de berekening van de nettokosten van het aanbieden van de universele dienst kunnen vaststellen dat een onderneming die is aangewezen om de universele dienst aan te bieden daadwerkelijk een onbillijke of onredelijke last wordt opgelegd en dat de lidstaten in dat geval een regeling ter compensatie van deze kosten moeten vaststellen (zie in die zin arrest van 10 november 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punt 38).

68 Daarbij zij aangetekend dat het optreden van de lidstaten bij de invoering van het financieringsmechanisme voor de nettokosten van de universele dienst wordt afgebakend door de verplichting om de beginselen van objectiviteit, transparantie, niet-discriminatie en evenredigheid na te leven, alsook om verstoring van de markt tot een minimum te beperken en daarbij het algemeen belang te beschermen, zoals in wezen blijkt uit overweging 2 en artikel 5, lid 1, van richtlijn 97/33 en artikel 3, lid 2, en artikel 13, lid 3, van richtlijn 2002/22.

69 Hoewel de begrippen „onbillijke last" en „onredelijke last" in die richtlijnen niet worden gedefinieerd, blijkt zowel uit overweging 8 van richtlijn 97/33 als uit overweging 21 van richtlijn 2002/22 dat de Uniewetgever de mechanismen ter dekking van de nettokosten die het aanbieden van de universele dienst voor een onderneming met zich kan brengen, heeft willen koppelen aan de voorwaarde dat deze onderneming een onredelijke last draagt. Aangezien hij dienaangaande van mening is dat de nettokosten van de universele dienst niet noodzakelijkerwijs voor alle betrokken ondernemingen een dergelijke last vormen, heeft hij willen uitsluiten dat alle nettokosten voor het aanbieden van de universele dienst automatisch recht op compensatie geven. Het Hof heeft daaruit de conclusie getrokken dat de onbillijke of onredelijke last waarvan de NRI het bestaan moet vaststellen alvorens compensatie te kunnen toekennen, de last is die onevenredig groot is ten opzichte van de draagkracht van elke betrokken onderneming, gelet op al haar specifieke kenmerken, met name het niveau van haar uitrusting, haar economische en financiële situatie en haar marktaandeel (zie in die zin arrest van 10 november 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punt 39).

70 Bij gebreke van preciseringen dienaangaande in de richtlijnen 97/33 en 2002/22 staat het weliswaar aan de NRI om op algemene en objectieve wijze de criteria vast te stellen op basis waarvan drempels kunnen worden bepaald waarboven een last, gelet op de in het vorige punt genoemde kenmerken, als onredelijk kan worden beschouwd, maar dat neemt niet weg dat de NRI slechts kan vaststellen dat de last voor het aanbieden van de universele dienst onbillijk of onredelijk is in de zin van artikel 5, leden 1 en 4, van richtlijn 97/33 en artikel 13 van

richtlijn 2002/22, indien zij de situatie van elk van de betrokken ondernemingen specifiek aan deze criteria toetst (zie in die zin arrest van 10 november 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punt 40).

71 Dienaangaande heeft het Hof met betrekking tot richtlijn 2002/22 geoordeeld dat het in aanmerking nemen van het marktaandeel van de aanbieder van de universele dienst steeds impliceert dat de procedure om vast te stellen of de last die als gevolg van zijn universeledienstverplichtingen op deze aanbieder rust onredelijk is, inherent een vergelijking inhoudt die de NRI niet mag veronachtzamen. Uit de loutere vaststelling van gegevens over het marktaandeel van die aanbieder op zich kunnen immers geen nuttige conclusies worden getrokken wanneer geen vergelijking wordt gemaakt met de marktaandelen van zijn concurrenten. Deze conclusies kunnen variëren naargelang het aantal concurrenten die op de markt actief zijn, de eventuele banden tussen deze concurrenten of de verschillende sectoren van de betrokken markt waarop deze concurrenten actief zijn (arrest van 10 november 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punt 43).

72 Het Hof heeft hieruit afgeleid dat de bevoegde NRI in het kader van dit proces rekening moet houden met de situatie van de aanbieder van de universele dienst ten opzichte van die van zijn concurrenten op de betrokken markt en dat de beoordeling van de concurrentiesituatie op de betrokken markt onlosmakelijk deel uitmaakt van de toepassingsvoorwaarden van de artikelen 12 en 13 van richtlijn 2002/22 (zie in die zin arrest van 10 november 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punten 44 en 47).

73 Tevens heeft het Hof geoordeeld dat een beoordeling van de specifieke kenmerken van een aanbieder van de universele dienst in het licht van het door concurrentie gekenmerkt klimaat waarin deze actief is, in overeenstemming is met de doelstellingen van deze richtlijn (arrest van 10 november 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punt 48).

74 Dat geldt met name voor gegevens over de economische en financiële situatie van een aanbieder van de universele dienst. Uit de loutere vaststelling dat een dergelijke aanbieder winstgevend blijft ondanks de last die wegens de nettokosten van zijn universeledienstverplichtingen op hem rust, kunnen immers geen conclusies worden getrokken met betrekking tot de gevolgen van deze nettokosten voor het vermogen van deze aanbieder om op een evoluerende markt te concurreren met de andere exploitanten. Het valt niet uit te sluiten dat deze last de financiering van investeringen in nieuwe technologieën of verwante markten verhindert of moeilijker of complexer maakt, en dat zijn concurrenten eventueel de mogelijkheid hebben om wel die investeringen te doen en daardoor aanzienlijke concurrentievoordelen kunnen verkrijgen (arrest van 10 november 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punt 49).

75 Door rekening te houden met de situatie van een aanbieder van de universele dienst vergeleken met die van zijn concurrenten kan de NRI dus beoordelen of de nettokosten van zijn universeledienstverplichtingen wegens de daaruit ten nadele van hem voortvloeiende mededingingsverstoringen op de betrokken markt voor deze aanbieder een onredelijke last vormen in de zin van de artikelen 12 en 13 van richtlijn 2002/22 (arrest van 10 november 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punt 50).

76 De voorwaarden voor het aanbieden van de universele dienst, en uiteindelijk dus de verwezenlijking van de in artikel 1, lid 1, van deze richtlijn genoemde doelstelling om ervoor te zorgen dat door middel van daadwerkelijke mededinging en keuzevrijheid in de gehele Europese Unie diensten van hoge kwaliteit algemeen beschikbaar zijn, zouden echter in gevaar worden

gebracht als afbreuk wordt gedaan aan de daadwerkelijke mededinging op de betrokken markt doordat de concurrentiepositie van een aanbieder van de universele dienst verslechtert door de onredelijke last die als gevolg van zijn universeledienstverplichtingen op hem rust (arrest van 10 november 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punt 51).

77 In dit verband zij erop gewezen dat de beoordeling van de substitueerbaarheid tussen de verschillende telecommunicatiediensten, met name tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten, een van de elementen kan zijn van het onderzoek van het door concurrentie gekenmerkt klimaat waarin een aanbieder van de universele dienst actief is, aangezien die beoordeling bijdraagt tot de identificatie van de concurrenten van deze aanbieder, de vaststelling van de marktaandelen van de verschillende spelers en de evaluatie van de mededingingsdruk die andere exploitanten op deze aanbieder uitoefenen.

78 Het onderzoek van het door concurrentie gekenmerkt klimaat waarin een aanbieder van de universele dienst actief is, mag echter niet alleen afhangen van de beoordeling van de substitueerbaarheid tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten, maar dient rekening te houden met alle aspecten van de mededingingsdruk op deze aanbieder, ook die welke zich minder daadwerkelijk en onmiddellijk voordoen dan de substitutie aan de vraagzijde.

79 Om de in punt 66 van het onderhavige arrest genoemde redenen gelden de overwegingen in de punten 71 tot en met 78 naar analogie voor artikel 5 van richtlijn 97/33.

80 In de onderhavige zaak blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat Agcom in besluit 18/21/CIR ten eerste met name rekening heeft gehouden met de in de punten 74 tot en met 78 van het onderhavige arrest uiteengezette overwegingen – aangezien zij heeft geoordeeld dat hoewel vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten niet volledig substitueerbaar waren, en dat het bijgevolg niet om een en dezelfde markt ging, mobieletelefoniediensten niettemin een toenemende mededingingsdruk uitoefenden op vastetelefoniediensten, in de vorm van een verlies aan volumes en inkomsten voor vastetelefonieaanbieders, met name wanneer klanten beslissen om enkel hun mobiele telefoon te gebruiken of om de vastetelefoniedienst te behouden, maar ook thuis hun mobiele telefoon te gebruiken –, en ten tweede andere aspecten van de mededingingscontext heeft onderzocht.

81 Gelet op een en ander moet op de vraag onder b) worden geantwoord dat artikel 5 van richtlijn 97/33 en artikel 13, van richtlijn 2002/22 aldus moeten worden uitgelegd dat:

– het aan de lidstaten staat om met inachtneming van de beginselen van objectiviteit, transparantie, niet-discriminatie en evenredigheid, en rekening houdend met de noodzaak om verstoring van de markt tot een minimum te beperken en daarbij het algemeen belang te beschermen, de criteria vast te stellen op basis waarvan de NRI's middels een specifiek onderzoek van de situatie van elk van de betrokken ondernemingen kunnen beoordelen of de nettokosten van de universeledienstverplichtingen die op een exploitant rusten, kunnen worden geacht voor die laatste een onredelijke last op te leveren en bijgevolg onbillijk of onredelijk te zijn;

– de bevoegde NRI bij deze beoordeling alle specifieke kenmerken van de betrokken exploitant moet onderzoeken en daarbij rekening moet houden met zijn situatie ten opzichte van die van zijn concurrenten op de betrokken markt;

– de mate van substitueerbaarheid tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten bij die beoordeling een relevant gegeven kan zijn, net zoals alle vormen van concurrentiedruk die de aanbieder van de universele dienst ondervindt.

Vraag onder a)

82 Met zijn vraag onder a) wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 5 van richtlijn 97/33 en artikel 13 van richtlijn 2002/22 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die de deelname van aanbieders van mobieletelecommunicatiediensten aan het mechanisme ter verdeling van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen tussen de aanbieders van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten niet afhankelijk stelt van het bestaan van een zekere mate van substitueerbaarheid tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten.

83 Wat de bewoordingen van de betrokken bepalingen betreft, zij in dat verband opgemerkt dat uit artikel 5, lid 1, van richtlijn 97/33 blijkt dat de lidstaten, wanneer zij een mechanisme instellen voor het delen van de nettokosten van de verplichting tot universele dienstverstrekking met „andere organisaties die openbare telecommunicatienetwerken en/of algemeen beschikbare spraaktelefoondiensten exploiteren”, naar behoren rekening moeten houden met de beginselen van transparantie, niet-discriminatie en evenredigheid.

84 Evenzo bepaalt artikel 13, lid 1, van richtlijn 2002/22 dat de lidstaten, wanneer de NRI's op grond van de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen vaststellen dat een onderneming een onredelijke last wordt opgelegd, op verzoek van een aangewezen onderneming kunnen besluiten een mechanisme in te voeren waarmee die onderneming voor de vastgestelde nettokosten onder transparante voorwaarden uit publieke middelen wordt gecompenseerd, en/of deze kosten te verdelen onder de „aanbieders van elektronische communicatienetwerken en -diensten”.

85 Uit de in deze bepalingen gebruikte bewoordingen „organisaties die openbare telecommunicatienetwerken en/of algemeen beschikbare spraaktelefoondiensten exploiteren” en „aanbieders van elektronische communicatienetwerken en -diensten” blijkt dat de Uniewetgever niet bij voorbaat bepaalde aanbieders van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten, met name aanbieders van mobieletelecommunicatiediensten, heeft willen uitsluiten van het mechanisme ter verdeling van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen.

86 Bovendien heeft de Uniewetgever weliswaar mobieletelecommunicatiediensten bij artikel 4 van richtlijn 2002/22, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 11) uitgesloten van het begrip „universele dienst” (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, Base Company en Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, punten 32-37), maar hij heeft de aanbieders van deze diensten niet uitgesloten van deelname aan dat mechanisme ter verdeling van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen.

87 Wat de context van de betrokken bepalingen betreft, zij er ten eerste op gewezen dat uit overweging 23 van richtlijn 2002/22 in wezen blijkt dat de nettokosten van de universeledienstverplichtingen – mits inachtneming van de beginselen van transparantie, minimale verstoring van de markt, niet-discriminatie en evenredigheid – kunnen worden gedeeld door alle of specifieke groepen ondernemingen, en dat onder „minimale verstoring van de

markt" moet worden verstaan dat de bijdragen zo moeten worden geïnd dat de financiële gevolgen voor de eindgebruikers zo klein mogelijk zijn, bijvoorbeeld doordat de bijdragen zoveel mogelijk worden gespreid.

88 Ten tweede moeten de lidstaten luidens overweging 21 van deze richtlijn ervoor zorgen dat de wijze van verdeling van de nettokosten op objectieve en niet-discriminerende criteria is gebaseerd en in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel belet evenwel niet dat zij nieuwkomers kunnen vrijstellen zolang deze nog geen significante positie op de markt hebben verworven.

89 Aldus volgt uit de bewoordingen en de context van de betrokken bepalingen dat de Uniewetgever de lidstaten de mogelijkheid heeft willen laten de kring van deelnemers aan het mechanisme ter verdeling van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen af te bakenen, mits zij voldoen aan een aantal vereisten die uitdrukkelijk in die bepalingen worden genoemd.

90 Daarbij is het weliswaar niet uitgesloten dat verdelingscriteria die rekening houden met de intensiteit van de mededingingsdruk die mobieletelecommunicatiediensten uitoefenen op vastetelecommunicatiediensten naargelang de min of meer significante mate van substitueerbaarheid tussen die diensten, met het aandeel van de aanbieders van mobieletelecommunicatiediensten in het gebruik van de openbare telecommunicatienetwerken of met de voordelen die voor deze laatsten uit de verstrekking van de universele dienst voortvloeien, kunnen worden geacht in overeenstemming te zijn met de in de punten 83, 84, 87 en 88 van het onderhavige arrest genoemde beginselen, in het bijzonder het evenredigheids- en niet-discriminatiebeginsel, maar uit de bepalingen van de richtlijnen 97/33 en 2002/22 valt niet af te leiden dat zij de deelname van aanbieders van mobieletelefoniediensten aan het mechanisme ter verdeling van de nettokosten van de universele dienst afhankelijk stellen van het bestaan van een zekere mate van substitueerbaarheid tussen mobieletelefoniediensten en vastetelefoniediensten.

91 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het argument dat Vodafone Italia ontleent aan de mededeling van 27 november 1996 noch door het argument van deze laatste dat de Unieregelingen inzake elektronische communicatie en inzake postdiensten vergelijkbaar zijn en dat bijgevolg, ten eerste, overweging 27 van richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (PB 2008, L 52, blz. 3), blijkens welke de lidstaten om te bepalen welke ondernemingen tot het compensatiefonds ter financiering van de universele dienst moeten bijdragen, dienen na te gaan of de door die ondernemingen aangeboden diensten vanuit het oogpunt van de gebruiker kunnen worden geacht binnen de werkingssfeer van de universele dienst te vallen, aangezien zij daarmee voldoende substitueerbaar zijn, en ten tweede, de desbetreffende rechtspraak van het Hof naar analogie moeten worden toegepast op de hoofdgedingen.

92 Wat ten eerste de mededeling van 27 november 1996 betreft, dient namelijk te worden opgemerkt dat daarin geen sprake is van een algemene verplichting van de lidstaten om de deelname van aanbieders van mobieletelefoniediensten aan het mechanisme ter verdeling van de nettokosten van de universele dienst afhankelijk te stellen van de vaststelling dat mobieletelefoniediensten en vastetelefoniediensten in zekere mate substitueerbaar zijn.

93 Zoals in wezen blijkt uit punt 8 van deel 3 van deze mededeling, had de Europese Commissie daarin enkel aangegeven dat zij bij haar beoordeling van de vergunnings- en aanmeldingsprocedures voor spraaktelefonie en de levering van openbare

telecommunicatienetwerken, die de lidstaten haar overeenkomstig richtlijn 96/19/EG van de Commissie van 13 maart 1996 tot wijziging van richtlijn 90/388/EEG met betrekking tot de invoering van volledige mededinging op de markten voor telecommunicatie (PB 1996, L 74, blz. 13) uiterlijk op 1 januari 1997 moesten meedelen, zou onderzoeken of de last voor nieuwkomers en/of mobieletelefonieaanbieders wat betreft hun bijdrage in de nettokosten van de universele dienst overeenkomstig objectieve en niet-discriminerende criteria en in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel werd verdeeld, onder meer rekening houdend met de mate van substitueerbaarheid tussen mobiele telefonie en vaste spraaktelefonie.

94 Hieruit volgt dat de Commissie die mate van substitueerbaarheid hooguit beschouwde als een van meerdere elementen die zij in aanmerking kon nemen bij haar beoordeling of het evenredigheidsbeginsel in acht was genomen.

95 Wat ten tweede overweging 27 van richtlijn 2008/6 betreft, hoeft er slechts op te worden gewezen dat de richtlijnen 97/33 en 2002/22 geen overwegingen of bepalingen bevatten waarvan de bewoordingen vergelijkbaar zijn met die van overweging 27.

96 Gelet op een en ander dient op de vraag onder a) te worden geantwoord dat artikel 5 van richtlijn 97/33 en artikel 13 van richtlijn 2002/22 aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationale regeling die de deelname van aanbieders van mobieletelecommunicatiediensten aan het mechanisme ter verdeling van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen tussen de aanbieders van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten niet afhankelijk stelt van het bestaan van een zekere mate van substitueerbaarheid tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten, mits deze regeling met name de beginselen van transparantie, niet-discriminatie, evenredigheid, objectiviteit en beperking van de financiële gevolgen voor de eindgebruikers in acht neemt.

Kosten

97 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 5 van richtlijn 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele dienst en van de interoperabiliteit door toepassing van de beginselen van Open Network Provision (ONP) en artikel 13 van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn)

moeten aldus worden uitgelegd dat

– **het aan de lidstaten staat om met inachtneming van de beginselen van objectiviteit, transparantie, niet-discriminatie en evenredigheid, en rekening houdend met de noodzaak om verstoring van de markt tot een minimum te beperken en daarbij het**

algemeen belang te beschermen, de criteria vast te stellen op basis waarvan de nationale regelgevende instanties middels een specifiek onderzoek van de situatie van elk van de betrokken ondernemingen kunnen beoordelen of de nettokosten van de universeledienstverplichtingen die op een exploitant rusten, kunnen worden geacht voor die laatste een onredelijke last op te leveren en bijgevolg onbillijk of onredelijk te zijn;

– **de bevoegde nationale regelgevende instantie bij deze beoordeling alle specifieke kenmerken van de betrokken exploitant moet onderzoeken en daarbij rekening moet houden met zijn situatie ten opzichte van die van zijn concurrenten op de betrokken markt;**

– **de mate van substitueerbaarheid tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten bij die beoordeling een relevant gegeven kan zijn, net zoals alle vormen van concurrentiedruk die de aanbieder van de universele dienst ondervindt.**

– **zij niet in de weg staan aan een nationale regeling die de deelname van aanbieders van mobieletelecommunicatiediensten aan het mechanisme ter verdeling van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen tussen de aanbieders van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten niet afhankelijk stelt van het bestaan van een zekere mate van substitueerbaarheid tussen vastetelefoniediensten en mobieletelefoniediensten, mits deze regeling met name de beginselen van transparantie, niet-discriminatie, evenredigheid, objectiviteit en beperking van de financiële gevolgen voor de eindgebruikers in acht neemt.**

ondertekeningen