Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

19 septembrie 2024*

„Trimitere preliminară – Rețele și servicii de comunicații electronice – Serviciul universal și drepturile utilizatorilor – Directiva 97/33/CE – Articolul 5 – Directiva 2002/22/CE – Articolul 13 – Finanțarea obligațiilor de serviciu universal – Noțiunea de îndatorire «inechitabilă» sau «nejustificată» – Definirea entităților care participă la mecanismul de finanțare a costului net al acestor obligații – Reglementare națională care prevede participarea operatorilor de telefonie mobilă la acest mecanism – Criterii – Gradul de substituibilitate între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă”

În cauza C-273/23,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 18 aprilie 2023, primită de Curte la 26 aprilie 2023, în procedurile

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Ministero dello Sviluppo Economico

împotriva

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

cu participarea:

Fastweb SpA,

Wind Tre SpA,

și

Telecom Italia SpA

împotriva

Vodafone Italia SpA,

* Limba de procedură: italiana.

Fastweb SpA,

cu participarea:

Ministero dello Sviluppo Economico,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Telecom Italia Sparkle SpA,

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Wind Tre SpA,

și

Telecom Italia SpA

împotriva

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

cu participarea:

Fastweb SpA,

Vodafone Italia SpA,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Wind Tre SpA,

și

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

împotriva

Telecom Italia SpA,

Tiscali Italia SpA,

BT Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

cu participarea:

Wind Tre SpA,

Fastweb SpA,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Arabadjiev (raportor), președinte de cameră, domnii T. von Danwitz, P. G. Xuereb și A. Kumin și doamna I. Ziemele, judecători,

avocat general: domnul A. Rantos,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Telecom Italia SpA, de F. S. Cantella, M. D'Ostuni, F. Lattanzi și M. Zotta, avvocati;

– pentru Vodafone Italia SpA, de A. Boso Caretta, F. Cintioli și F. Merusi, avvocati;

– pentru Fastweb SpA, de E. Pistis, avvocata;

– pentru Wind Tre SpA, de S. Fiorucci și R. Santi, avvocati;

– pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de B. G. Fiduccia și E. De Bonis, avvocati dello Stato;

– pentru guvernul ceh, de J. Očková, M. Smolek și J. Vláčil, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de E. Garello, O. Gariazzo și L. Malferrari, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 5 din Directiva 97/33/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 iunie 1997 privind interconectarea în sectorul telecomunicațiilor în vederea asigurării unui serviciu universal și a interoperabilității prin aplicarea principiilor de furnizare a unei rețele deschise (FRD) (JO 1997, L 199, p. 32) și a articolului 13 din Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (directiva privind serviciul universal) (JO 2002, L 108, p. 51, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 213).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul a patru litigii, primul între Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoritatea de Supraveghere a Comunicațiilor, Italia) (denumită în continuare „AGCOM”) și Ministero dello Sviluppo economico (Ministerul dezvoltării economice, Italia), pe de o parte, și Telecom Italia SpA și Vodafone Italia SpA, pe de altă parte, al doilea între Telecom Italia, pe de o parte, și Vodafone Italia și Fastweb SpA, pe de altă parte, al treilea între Telecom Italia, pe de o parte, și AGCOM, pe de altă parte, iar al patrulea între AGCOM, pe de o parte, și Telecom Italia, Tiscali Italia SpA, BT Italia SpA și Vodafone Italia, pe de altă parte, în legătură cu decizia prin care această autoritate a reexaminat chestiunea caracterului inechitabil al costului net al serviciului universal a cărui furnizare a fost impusă Telecom Italia în perioada cuprinsă între anul 1999 și anul 2009.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 97/33

3 Considerentele (2) și (8) ale Directivei 97/33 aveau următorul cuprins:

„(2) întrucât este necesar un cadru general de interconectare a rețelelor publice de telecomunicații și a serviciilor de telecomunicații accesibile publicului, indiferent de tehnologiile utilizate pe care se bazează, în vederea asigurării interoperabilității serviciilor cap la cap pentru utilizatorii comunitari; întrucât condițiile de interconectare și interoperabilitate echitabile, proporționale și nediscriminatorii sunt factori esențiali pentru favorizarea dezvoltării unor piețe deschise și competitive;

[…]

(8) întrucât obligația de a furniza servicii universale contribuie la realizarea obiectivului de coeziune economică și socială și de echitate teritorială urmărit de Comunitate; întrucât mai multe organisme pot avea obligații de serviciu universal într-un stat membru; întrucât statele membre ar trebui să încurajeze introducerea rapidă, în modul cel mai larg posibil, a noilor tehnologii, cum ar fi rețeaua digitală pentru integrarea serviciilor (ISDN); întrucât, în stadiul actual al dezvoltării sale în Comunitate, ISDN nu este accesibil tuturor utilizatorilor și nu intră sub incidența dispozițiilor prezentei directive în materie de serviciu universal; întrucât ar putea fi util să se examineze în timp util dacă ISDN trebuie să facă parte din serviciul universal; întrucât calculul costului net al serviciului universal trebuie să țină seama în mod corespunzător de cheltuielile și veniturile, precum și de efectele economice și de avantajele intangibile care decurg din furnizarea serviciului universal, dar nu ar trebui să afecteze procesul actual de reechilibrare a tarifelor; întrucât costurile obligațiilor de serviciu universal trebuie calculate conform unor proceduri transparente; întrucât contribuțiile financiare legate de împărțirea obligațiilor de serviciu universal trebuie să fie disociate de taxele de interconectare; întrucât, în cazul în care o obligație de serviciu universal reprezintă o îndatorire inechitabilă pentru un organism, statelor membre ar trebui să li se permită să instituie un mecanism de împărțire a costului net al furnizării universale a unei rețele publice de telefonie fixă sau a unui serviciu public de telefonie fixă cu alte organisme care exploatează rețele publice de telecomunicații și/sau servicii de telefonie vocală accesibile

publicului; întrucât acest lucru ar trebui realizat în conformitate cu principiile dreptului comunitar, în special cele privind nediscriminarea și proporționalitatea, și fără a aduce atingere articolului [95 CE]”.

4 Articolul 1 din această directivă prevedea:

„Prezenta directivă stabilește un cadru normativ care asigură, în cadrul Comunității, interconectarea rețelelor de telecomunicații, în special interoperabilitatea serviciilor, și furnizarea de servicii universale pe o piață deschisă și concurențială.

Aceasta are ca obiect armonizarea condițiilor care asigură o interconectare deschisă și eficientă a rețelelor publice de telecomunicații și a serviciilor de telecomunicații accesibile publicului, precum și accesul deschis și eficient la aceste rețele și servicii.”

5 Articolul 2 alineatul (1) litera (g) din directiva menționată prevedea:

„În sensul prezentei directive:

[…]

(g) «serviciu universal» înseamnă un set minim de servicii de o calitate specificată, care este accesibil tuturor utilizatorilor, indiferent de localizarea geografică a acestora și, în lumina condițiilor naționale specifice, la un preț accesibil”.

6 Potrivit articolului 5 din aceeași directivă:

„(1) În cazul în care un stat membru stabilește, în conformitate cu dispozițiile prezentului articol, că obligațiile de serviciu universal reprezintă o îndatorire inechitabilă pentru un organism, el instituie un mecanism de împărțire a costului net al obligațiilor de serviciu universal cu alte organisme care exploatează rețele publice de telecomunicații și servicii de telefonie vocală accesibile publicului. La stabilirea contribuțiilor, statele membre țin seama în mod corespunzător de principiile transparenței, nediscriminării și proporționalității. Numai rețelele publice de telecomunicații și serviciile de telecomunicații accesibile publicului enumerate în anexa I partea I pot fi finanțate în acest mod.

(2) Eventualele contribuții la costul obligațiilor de serviciu universal se pot baza pe un mecanism instituit în mod specific în acest scop și gestionat de un organism independent de beneficiari și/sau pot lua forma unei taxe suplimentare adăugate la taxa de interconectare.

(3) Pentru a stabili eventuala sarcină pe care o reprezintă furnizarea serviciului universal, organismele care au obligații de serviciu universal calculează, la cererea autorității naționale de reglementare, costul net al acestor obligații în conformitate cu anexa III. Calculul costului net al obligațiilor de serviciu universal este verificat de autoritatea națională de reglementare sau de un alt organism competent, independent de organismul de telecomunicații, și aprobat de autoritatea națională de reglementare. Rezultatul calculului costurilor și concluziile verificării sunt puse la dispoziția publicului în conformitate cu articolul 14 alineatul (2).

(4) Atunci când calculul costului net menționat la alineatul (3) justifică acest lucru și ținând seama de eventualul avantaj pe piață obținut de un organism care oferă un serviciu universal, autoritățile naționale de reglementare decid dacă este necesar să se stabilească un mecanism de împărțire a costului net al obligațiilor de serviciu universal.

[…]”

7 Anexa I la Directiva 97/33, intitulată „Rețelele publice de telecomunicații și serviciile de telecomunicații accesibile publicului specifice”, viza, în partea I, numai rețelele publice de telefonie fixă și serviciile publice de telefonie fixă.

8 Anexa III la această directivă conținea norme referitoare la calculul costului obligațiilor de serviciu universal pentru telefonia vocală, prevăzut la articolul 5 alineatul (3) din directiva menționată.

9 Directiva 97/33 a fost abrogată prin Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) (JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195), cu efect de la 25 iulie 2003. Cu toate acestea, ținând seama de data faptelor din litigiul principal, Directiva 97/33 este aplicabilă *ratione temporis* unei părți dintre acestea.

Directiva 2002/22

10 Considerentele (4), (18), (21) și (23) ale Directivei 2002/22 aveau următorul cuprins:

„(4) Garantarea unui serviciu universal (adică asigurarea unui set minim de servicii stabilite pentru toți utilizatorii finali la un preț acceptabil) poate implica furnizarea anumitor servicii către unii utilizatori finali la prețuri diferite de cele care rezultă din condițiile de piață normale. Cu toate acestea, compensarea întreprinderilor desemnate să furnizeze astfel de servicii în aceste condiții nu trebuie să aibă ca rezultat o denaturare a concurenței, cu condiția ca întreprinderile desemnate să fie compensate pentru costul net specific și ca acest cost net să fie recuperat printr-un mijloc neutru din punctul de vedere al concurenței.

[…]

(18) Statele membre ar trebui, dacă este cazul, să stabilească mecanisme de finanțare a costului net al obligațiilor de serviciu universal, în cazurile în care s-a demonstrat că obligațiile nu pot fi asumate decât cu pierdere sau la un cost net care depășește standardele comerciale normale. Este important să se asigure calculul corect al costului net al obligațiilor de serviciu universal, iar fiecare finanțare să se facă cu perturbări minime pentru piață și pentru întreprinderi și să fie compatibilă cu dispozițiile articolelor 87 și 88 [CE].

[…]

(21) În cazul în care o obligație de serviciu universal reprezintă o sarcină excesivă pentru o întreprindere, statele membre pot fi autorizate să își stabilească mecanisme eficace de acoperire a costurilor nete. Una dintre metodele de acoperire a costurilor nete aferente obligațiilor de serviciu universal o reprezintă contribuțiile din fondurile publice. De asemenea, compensarea costurilor nete stabilite se poate realiza prin punerea la contribuție a tuturor utilizatorilor, în mod transparent, prin intermediul taxelor pe întreprinderi. Statele membre ar trebui să poată finanța costurile nete ale diferitelor elemente ale serviciului universal prin diferite mecanisme și să finanțeze costurile nete ale unora sau tuturor elementelor fie prin unul dintre aceste mecanisme, fie printr-o combinație a ambelor mecanisme. În cazul recuperării costului prin taxe pe întreprinderi, statele membre ar trebui să asigure că metoda de repartizare a taxelor se bazează pe criterii obiective și nediscriminatorii și că este conformă principiului proporționalității.

Acest principiu nu împiedică statele membre să îi scutească de taxe pe noii veniți care nu s-au impus încă pe piață. Mecanismele de finanțare ar trebui să aibă scopul de a asigura că participanții pe piață contribuie numai la finanțarea obligațiilor de serviciu universal și nu a altor activități, care nu sunt direct legate de furnizarea obligațiilor de serviciu universal. Mecanismele de recuperare ar trebui să respecte, în toate cazurile, principiile dreptului comunitar și, în special în cazul mecanismelor de repartizare a finanțării, pe cele de nediscriminare și proporționalitate. Orice mecanism de finanțare ar trebui să garanteze că utilizatorii dintr-un stat membru nu contribuie la costurile serviciului universal dintr-un alt stat membru, de exemplu în cazul în care apelează dintr-un stat membru în alt stat membru.

[…]

(23) Costul net al obligațiilor de serviciu universal poate fi repartizat între toate sau anumite grupe specificate de întreprinderi. Statele membre ar trebui să se asigure că mecanismul de repartizare respectă principiile de transparență, de minimă perturbare a pieței, de nediscriminare și proporționalitate. «Perturbarea minimă a pieței» se referă la faptul că recuperarea contribuțiilor ar trebui să se facă de o așa manieră încât să se reducă pe cât posibil la minimum impactul sarcinii financiare asupra utilizatorilor finali, de exemplu prin repartizarea contribuțiilor pe o arie cât se poate de mare.”

11 Potrivit articolului 1 alineatul (1) din această directivă:

„[…] prezenta directivă se referă la furnizarea de rețele și servicii de comunicații electronice utilizatorilor finali. Scopul este asigurarea de servicii de bună calitate accesibile publicului în toată Comunitatea, printr-o concurență și o ofertă efectivă, și de a trata cazurile în care nevoile utilizatorilor finali nu sunt îndeplinite în mod satisfăcător de către piață.”

12 Articolul 3 alineatul (2) din directiva menționată prevedea:

„Statele membre stabilesc abordarea cea mai eficientă și potrivită pentru a asigura punerea în aplicare a serviciului universal, respectând în același timp principiile obiectivității, transparenței, nediscriminării și proporționalității. Acestea încearcă să reducă la minimum perturbările de pe piață, în special furnizarea de servicii la prețuri sau condiții diferite de condițiile normale de exploatare comercială, apărând în același timp interesul public.”

13 Articolul 8 alineatul (1) din aceeași directivă prevedea:

„Statele membre pot desemna una sau mai multe întreprinderi pentru a garanta furnizarea de servicii universale […]”

14 Articolul 12 din Directiva 2002/22 avea următorul cuprins:

„(1) În cazul în care autoritățile naționale de reglementare consideră că furnizarea serviciului universal, în conformitate cu articolele 3 până la 10, poate reprezenta o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile desemnate să furnizeze servicii universale, acestea calculează costul net al furnizării lor.

[…]”

15 Articolul 13 din această directivă prevedea:

„(1) În cazul în care, pe baza calculului costului net prevăzut la articolul 12, autoritățile naționale de reglementare constată că o întreprindere este supusă unei îndatoriri nejustificate, statele membre decid, la cererea unei întreprinderi desemnate:

(a) să introducă un mecanism de compensare a întreprinderii în cauză pentru costurile nete calculate în condiții de transparență și pornind de la fondurile publice și[/sau]

(b) să repartizeze costul net al obligațiilor de serviciu universal între furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice.

(2) În cazul în care acel cost net este repartizat în conformitate cu alineatul (1) litera (b), statele membre stabilesc un mecanism de repartizare administrat de autoritatea națională de reglementare sau de un organism independent de beneficiarii săi, sub supravegherea autorității naționale de reglementare. Numai costul net al obligațiilor definite la articolele 3 până la 10, calculat în conformitate cu articolul 12, poate face obiectul unei finanțări.

(3) Mecanismul de repartizare respectă principiile transparenței, al unei perturbări minime a pieței, al nediscriminării și proporționalității, în conformitate cu principiile de la anexa IV, partea B. Statele membre pot alege să nu ceară contribuții întreprinderilor a căror cifră de afaceri națională se află sub o limită stabilită.

[…]”

16 Anexa IV la directiva menționată conținea norme privind calculul costului net al obligațiilor de serviciu universal și stabilirea unui mecanism de acoperire sau de repartizare a costurilor, în conformitate cu articolele 12 și 13 din aceeași directivă.

17 Directiva 2002/22 a fost abrogată prin Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice (JO 2018, L 321, p. 36), cu efect de la 21 decembrie 2020. Cu toate acestea, ținând seama de data faptelor din litigiul principal, Directiva 2002/22 este aplicabilă *ratione temporis* unei părți dintre acestea.

Dreptul italian

18 Articolul 3 din decreto del presidente della Repubblica n. 318 – Regolamento per l’attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni (Decretul Președintelui Republicii nr. 318 – Regulamentul de punere în aplicare a directivelor comunitare în sectorul telecomunicațiilor) din 19 septembrie 1997 (supliment ordinar la GURI nr. 221 din 22 septembrie 1997) prevedea:

„[…]

6. În cazul în care, în conformitate cu dispozițiile prezentului articol, obligațiile de furnizare a serviciului universal reprezintă o îndatorire inechitabilă pentru organismul sau organismele responsabile de furnizarea serviciului universal, este prevăzut un mecanism de repartizare a costului net al acestor obligații între aceste organisme și alte organisme care exploatează rețele

publice de telecomunicații, furnizorii de servicii de telefonie vocală accesibile publicului și organismele care furnizează servicii de comunicații mobile și personale. Acest mecanism nu se aplică în cazul în care:

(a) furnizarea obligațiilor de serviciu universal nu implică un cost net;

(b) costul net al obligațiilor de furnizare a serviciului universal nu constituie o îndatorire inechitabilă;

(c) valoarea costului net care urmează să fie repartizat nu justifică costul administrativ de gestionare a metodei de repartizare și de finanțare a îndatoririi de furnizare a obligațiilor de serviciu universal.

[…]

11. Pe baza calculului costului net prevăzut la alineatul 7 și a raportului prevăzut la alineatul 10, [AGCOM] stabilește dacă mecanismul de repartizare a costului net al obligațiilor de serviciu universal este justificat, luând în considerare și eventualele beneficii de piață obținute de organismul desemnat. În acest caz, sarcina se împarte pe baza unor criterii obiective, nediscriminatorii și proporționale […]”

19 Articolul 62 alineatul 1 din decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (Decretul legislativ nr. 259 – Codul comunicațiilor electronice) din 1 august 2003 (supliment ordinar la GURI nr. 214 din 15 septembrie 2003) prevede:

„În cazul în care [AGCOM] consideră că furnizarea serviciului universal în conformitate cu articolele 53-60 poate reprezenta o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile desemnate să furnizeze serviciul respectiv, aceasta calculează costul net al furnizării sale. În acest scop, [AGCOM] poate:

a) proceda la calcularea costului net doar al componentelor obligației de serviciu universal, luând în considerare eventualele avantaje comerciale pe care le obține astfel întreprinderea desemnată să furnizeze serviciul universal, în temeiul modalităților stabilite în anexa nr. 11;

[…]”

20 Articolul 63 din acest decret legislativ are următorul cuprins:

„1. În cazul în care constată, pe baza calculului costului net menționat la articolul 62, că o întreprindere desemnată este supusă unei îndatoriri nejustificate, [AGCOM], la cererea întreprinderii respective, repartizează costul net […] între furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice utilizând fondul de finanțare a costului net al obligațiilor de serviciu universal creat pe lângă minister […]

[…]

3. Sistemul de repartizare a costurilor trebuie să respecte principiile transparenței, perturbării minime a pieței, nediscriminării și proporționalității, în conformitate cu articolul 2 alineatele 5, 6 și 7 din anexa nr. 11. […]

[…]”

21 Articolul 3 din anexa nr. 11 la decretul legislativ menționat prevede:

„[…]

2. Este prevăzut un mecanism de repartizare a costurilor, întemeiat pe principiile nediscriminării, transparenței și proporționalității, în sarcina întreprinderilor care exploatează rețele publice de comunicații, care furnizează servicii de telefonie accesibile publicului, în funcție de utilizarea de către aceste entități a rețelelor publice de comunicații, sau care furnizează servicii de comunicații mobile și personale la nivel național.

[…]

6. Mecanismul menționat la alineatul 2 nu se aplică în cazul în care:

a) furnizarea obligațiilor de serviciu universal nu implică un cost net;

b) costul net al obligațiilor de furnizare a serviciului universal nu constituie o îndatorire inechitabilă;

c) valoarea costului net care urmează să fie împărțit nu justifică costul administrativ de gestionare a metodei de repartizare și de finanțare a îndatoririi de furnizare a obligațiilor de serviciu universal.”

Litigiile principale și întrebarea preliminară

22 În luna iulie 2020, AGCOM, care este autoritatea națională de reglementare (denumită în continuare „ANR”) din Italia, a inițiat, prin decizia 263/20/CIR, o procedură de consultare publică pentru a reexamina chestiunea caracterului inechitabil al costului net al serviciului universal pe care Telecom Italia a fost obligată să îl furnizeze în perioada cuprinsă între anul 1999 și anul 2009.

23 Prin decizia 18/21/CIR, AGCOM a încheiat această procedură, considerând printre altele că, în perioada cuprinsă între anul 2002 și anul 2009, furnizarea serviciului universal a reprezentat un cost net inechitabil pentru Telecom Italia, astfel încât era aplicabil mecanismul de repartizare prevăzut de reglementarea italiană în discuție în litigiul principal, și că, prin urmare, operatorii vizați de această reglementare, inclusiv operatorii de telefonie mobilă, aveau obligația de a contribui la finanțarea acestui cost.

24 În această decizie, AGCOM a precizat în esență că reexaminase caracterul inechitabil al costului net al serviciului universal furnizat de Telecom Italia în perioada vizată la punctul 22 din prezenta hotărâre, cu excepția anului 2001, și că, spre deosebire de deciziile sale anterioare referitoare la această problematică, nu se raporta, în ceea ce privește aspectul dacă era necesar să impună operatorilor de telefonie mobilă să contribuie la această finanțare, la criteriul gradului de substituibilitate între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă.

25 AGCOM a subliniat că, deși analizele realizate cu privire la piață stabiliseră că aceste două tipuri de servicii nu erau perfect substituibile și că, prin urmare, nu era vorba despre o piață unică, nu era mai puțin adevărat că serviciile de telefonie mobilă exercitau o „presiune concurențială în creștere” asupra serviciilor de telefonie fixă. AGCOM a constatat că această presiune concurențială lua forma unei pierderi de volume și de venituri de către operatorii de telefonie fixă, în special atunci când clienții decid să utilizeze numai telefonul mobil sau să își utilizeze telefonul mobil și să păstreze serviciul de rețea fixă, dar să utilizeze serviciul de telefonie mobilă și de la domiciliul lor. Potrivit AGCOM, presiunea concurențială menționată constituie o evaluare a pieței care permite să se stabilească măsura în care îndatorirea suportată de Telecom Italia prezenta un caracter inechitabil.

26 AGCOM a verificat în continuare caracterul inechitabil al costului net al serviciului universal, la a cărui furnizare fusese obligată Telecom Italia, prin intermediul unei examinări a contextului concurențial, al controlului acestui cost și al unui studiu al impactului economic și financiar al costului menționat.

27 În ceea ce privește examinarea contextului concurențial, AGCOM a considerat, întemeindu-se pe un document întocmit la 24 februarie 2017 de Organismul Autorităților Europene de Reglementare în Domeniul Comunicațiilor Electronice (OAREC), intitulat „*BEREC update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a syndithesis of the results*”, că era necesar să se evalueze nivelul concurenței pe piață pe baza unor indicatori precum cotele de piață ale accesului ca volum și venituri, volumul și cotele de piață ale traficului telefonic, gradul de interconectare a serviciilor de inițiere și de terminare a apelurilor în rețelele de telefonie fixă și mobilă, difuzarea serviciilor în rețeaua de telefonie mobilă, avantajele obținute de operatori din obligațiile de serviciu universal și situația financiară a acestor operatori.

28 Vodafone Italia, un operator de telefonie mobilă care atacase deja la Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia) decizia 263/20/CIR, prin care AGCOM a inițiat o consultare publică, a sesizat această instanță cu o acțiune împotriva deciziei 18/21/CIR, prin intermediul unei completări a cererii introductive. AGCOM, Telecom Italia, Fastweb și Wind Tre SpA au compărut de asemenea în fața instanței menționate în cadrul procedurii inițiate de Vodafone Italia.

29 Telecom Italia a introdus de asemenea o acțiune împotriva deciziei 18/21/CIR la Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio), susținând în esență că AGCOM considerase în mod eronat că, pentru anii 1999 și 2000, costul net al serviciului universal rămânea în întregime în sarcina Telecom Italia. Vodafone Italia a compărut în fața acestei instanțe în cadrul procedurii inițiate de Telecom Italia și a introdus o acțiune incidentă. AGCOM, Telecom Italia, Fastweb și Wind Tre au compărut în fața instanței menționate în această din urmă procedură.

30 Fastweb a atacat și ea această decizie la Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio).

31 Prin hotărârea nr. 1963/2022, această instanță a admis în parte acțiunea Vodafone Italia împotriva deciziei menționate și a anulat-o, printre altele pentru motivul că reexaminarea caracterului inechitabil al costului net al serviciului universal era afectată de lipsă de motivare și de cercetare.

32 Prin hotărârea nr. 2047/2022, instanța menționată a admis acțiunea formulată de Fastweb împotriva aceleiași decizii pentru aceleași motive ca cele expuse în hotărârea nr. 1963/2022.

33 Prin hotărârea nr. 2218/2022, aceeași instanță a declarat inadmisibilă acțiunea introdusă de Telecom Italia împotriva deciziei 18/21/CIR și a admis acțiunea incidentă formulată de Vodafone Italia pentru aceleași motive ca cele expuse în hotărârea nr. 1963/2022.

34 Telecom Italia și AGCOM au declarat, fiecare, apel împotriva hotărârii nr. 1963/2022 la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), care este instanța de trimitere. Vodafone Italia, Wind Tre și Fastweb au compărut în fața acestei instanțe în cadrul fiecăruia dintre aceste apeluri. În plus, Vodafone Italia a declarat apel incident împotriva părților din această hotărâre prin care Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) a respins o parte din motivele sale. Fastweb a formulat de asemenea apel incident împotriva hotărârii menționate la instanța de trimitere.

35 În plus, Telecom Italia și AGCOM au declarat, fiecare, apel împotriva hotărârii nr. 2218/2022. Wind Tre, Fastweb și Vodafone Italia au compărut de asemenea în fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) în cadrul fiecăruia dintre aceste apeluri. De asemenea, această din urmă societate a declarat apel incident împotriva acestei hotărâri.

36 Instanța de trimitere, care a conexat aceste patru apeluri, consideră că trebuie să examineze cu prioritate apelurile incidente formulate de Vodafone Italia, prin care aceasta contestă în esență competența AGCOM de a impune operatorilor de telefonie mobilă obligația de a contribui la finanțarea costului net al serviciului universal furnizat de Telecom Italia.

37 În susținerea apelurilor sale incidente, Vodafone Italia susține printre altele în esență că din Comunicarea Comisiei din 27 noiembrie 1996 privind criteriile de evaluare pentru sistemele naționale de calcul al costului și de finanțare a serviciului universal în telecomunicații și orientările pentru statele membre în ceea ce privește funcționarea unor astfel de sisteme [COM(96) 608 final] (denumită în continuare „Comunicarea din 27 noiembrie 1996”) rezultă că participarea operatorilor de telefonie mobilă la mecanismul de finanțare a costului net al serviciului universal este condiționată de existența unui raport de concurență, cu alte cuvinte a unui raport de substituibilitate, între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă. Or, Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio), Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) și Corte di cassazione (Curtea de Casație, Italia) ar fi considerat, în mai multe decizii privind acțiuni formulate împotriva deciziilor anterioare ale AGCOM referitoare la repartizarea sarcinii acestui cost, că un astfel de raport nu exista în cursul anilor 1999, 2000, 2002 și 2003. În decizia 18/21/CIR, AGCOM ar fi aplicat această condiție pentru a stabili caracterul inechitabil al sarcinii costului menționat. Pe de altă parte, în aceste decizii anterioare, AGCOM ar fi exclus existența unui astfel de raport în cursul anilor 2004-2007 și 2009.

38 AGCOM și Telecom Italia susțin că nici dreptul Uniunii, nici dreptul italian nu supune participarea operatorilor de telefonie mobilă la mecanismul de finanțare a costului net al serviciului universal condiției menționate. Acești operatori ar fi autorizați, asemenea operatorilor de telefonie fixă, să furnizeze servicii de comunicații electronice și, prin urmare, ar fi obligați să participe la acest mecanism. Comunicarea din 27 noiembrie 1996 s-ar limita să permită statelor membre să aleagă să includă sau nu operatorii de telefonie mobilă printre cei însărcinați cu finanțarea acestui cost. La fel ca numeroase alte state membre, Republica Italiană ar fi ales să le includă. Pe de altă parte, celelalte societăți din grupul căruia îi aparține Vodafone ar contribui la finanțarea costului menționat în statele membre în care sunt stabilite.

39 În plus, AGCOM și Telecom Italia susțin că examinarea difuzării serviciului de telefonie mobilă și a interdependenței corelative nu este decât unul dintre cele șase criterii aplicate de AGCOM pentru a demonstra caracterul inechitabil al îndatoririi care rezultă din furnizarea serviciului universal și că, în consecință, chiar dacă s-ar considera că această interdependență nu a fost demonstrată în mod corespunzător, temeinicia examinării acestui caracter inechitabil, efectuată de AGCOM, ar trebui apreciată în lumina celorlalte cinci criterii aplicate de aceasta. AGCOM și Telecom Italia au solicitat Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) să sesizeze Curtea cu o cerere de decizie preliminară în cazul în care ar intenționa să se îndepărteze de teza susținută de ele.

40 Instanța de trimitere arată că, în Italia, furnizarea serviciului universal în sectorul telefoniei este asigurată de Telecom Italia, fostul titular al monopolului rețelelor. În cazul în care furnizarea acestui serviciu determină un cost net, adică atunci când costurile suportate de prestatorul serviciului menționat sunt mai mari decât profitul pe care i-l generează această furnizare, AGCOM trebuie să stabilească dacă acest cost constituie o îndatorire inechitabilă pentru acest prestator și, dacă este cazul, să repartizeze costul menționat între operatorii din sectorul în cauză.

41 Instanța de trimitere subliniază că, printr-o hotărâre din 7 iulie 2015, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a admis acțiunile introduse împotriva deciziilor AGCOM de reluare a procedurilor referitoare la aplicabilitatea mecanismului de repartizare a costului net al serviciului universal pentru anii 1999, 2000, 2002 și 2003, și anume deciziile 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR și 109/11/CIR, reținând că condiția referitoare la existența unui raport de substituibilitate între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă, de care depinde participarea operatorilor de telefonie mobilă, precum Vodafone Italia, la mecanismul de finanțare a costului net al serviciului universal, nu era stabilită.

42 Într-o hotărâre din 8 octombrie 2019, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a statuat, în ceea ce privește aceiași ani, că această condiție era, în definitiv, „înșelătoare”.

43 Instanța de trimitere precizează că reglementarea italiană nu supune în mod expres îndeplinirii acestei condiții participarea operatorilor de telefonie mobilă la finanțarea costului net al serviciului universal.

44 Cu toate acestea, ar rezulta în special din jurisprudența Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) că aspectul dacă există un raport de substituibilitate între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă constituie un criteriu necesar pentru a determina dacă îndatorirea rezultată din furnizarea serviciului universal suportată de prestatorul desemnat este inechitabilă.

45 În decizia 18/21/CIR, AGCOM s-ar fi referit în mod expres la această jurisprudență, precizând totuși că nu mai recurge la acest criteriu de substituibilitate pentru a impune operatorilor de telefonie mobilă obligația de a contribui la finanțarea costului net al serviciului universal. Cu toate acestea, analiza presiunii concurențiale a serviciilor de telefonie mobilă asupra serviciilor de telefonie fixă, efectuată de AGCOM în această decizie, ar coincide în mare parte cu analiza substituibilității între aceste servicii.

46 Dreptul Uniunii, transpus prin reglementarea italiană în discuție în litigiul principal, nu ar permite să se dea un răspuns la problema ridicată în cadrul litigiilor principale.

47 În aceste condiții, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Directiva [97/33], în special articolul 5, și Directiva [2002/22], în special articolul 13, aplicabile *ratione temporis*, precum și principiile transparenței, perturbării minime a pieței, nediscriminării și proporționalității trebuie interpretate în sensul că:

a) este permis ca o reglementare națională să impună *ex lege* extinderea la operatorii de telefonie mobilă a obligațiilor de a contribui la finanțarea îndatoririlor inechitabile ce rezultă din furnizarea aceluiași serviciu universal, fără a condiționa această eventualitate de verificarea de către [ANR-uri] a existenței unui raport concurențial sau de substituibilitate între operatorii supuși acestei îndatoriri și operatorul desemnat care furnizează acest serviciu pe aceeași piață relevantă în conformitate cu dreptul concurenței?

b) [ANR-urilor] le este permis, în completarea sau ca alternativă la criteriul substituibilității între serviciile de rețele fixe și mobile, pentru a verifica caracterul inechitabil al îndatoririi, să utilizeze criterii suplimentare – și, în caz afirmativ, care sunt acestea – pentru a stabili o obligație de finanțare în sarcina operatorilor [de telefonie mobilă]?”

Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

48 Vodafone Italia, Wind Tre și Fastweb susțin că cererea de decizie preliminară este inadmisibilă.

49 Potrivit Vodafone Italia, o instanță națională nu poate efectua o trimitere preliminară decât atunci când aceasta este indispensabilă pentru soluționarea litigiului cu care este sesizată. Or, din decizia de trimitere ar reieși că litigiile principale pot fi soluționate fără o trimitere preliminară, din moment ce din Comunicarea din 27 noiembrie 1996 ar rezulta că nu ar fi necesar să se impună operatorilor de telefonie mobilă să participe la finanțarea costului net al serviciului universal, că ar exista mai multe decizii ale instanțelor judecătorești administrative italiene care privesc întrebarea adresată de instanța de trimitere și care au dobândit autoritate de lucru judecat, împiedicând astfel ca această din urmă instanță să adopte o decizie diferită, că decizia 18/21/CIR ar fi în contradicție cu deciziile anterioare ale AGCOM, din care ar reieși că în Italia nu exista un raport de concurență între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă în perioadele vizate de această primă decizie, și că AGCOM ar fi fost decăzută din puterea sa de a impune operatorilor de telefonie mobilă să participe la această finanțare ca urmare a faptului că timpul care s-a scurs de la momentul la care această putere ar fi putut fi exercitată a dat naștere unei încrederi legitime cu privire la faptul că ea nu va mai fi exercitată.

50 În plus, Vodafone Italia susține că întrebarea preliminară de la litera b) este inadmisibilă și pentru motivul că nu are nicio legătură cu litigiile principale, care nu ar privi decât legalitatea obligației impuse operatorilor de telefonie mobilă de a participa la mecanismul de finanțare a costului net al serviciului universal și că, în orice caz, Curtea a răspuns deja la această întrebare în Hotărârea din 6 octombrie 2010, Comisia/Belgia (C-222/08, EU:C:2010:583), și în Hotărârea din 10 noiembrie 2022, Eircom (C-494/21, EU:C:2022:867).

51 Wind Tre susține că cererea de decizie preliminară trebuie declarată inadmisibilă pentru motivul că nu conține o descriere a tuturor elementelor de fapt din litigiile principale, în special din litigiile referitoare la această obligație care s-au desfășurat înainte de adoptarea deciziei 18/21/CIR, și că

ea nu cuprinde o expunere a motivelor care au determinat instanța de trimitere să adreseze întrebarea menționată, din moment ce această instanță s-ar fi limitat să facă trimitere la argumentele anumitor părți din procedura pendinte în fața sa.

52 Potrivit Fastweb, întrebarea preliminară este inadmisibilă pentru motivul că răspunsul la aceasta rezultă din hotărârea nr. 3388/2015 a Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), pronunțată în cadrul unor acțiuni în anulare îndreptate împotriva deciziilor AGCOM anterioare deciziei 18/21/CIR, care ar fi dobândit autoritate de lucru judecat. Prin această hotărâre, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) ar fi statuat că nu este necesar, în scopul repartizării sarcinii care decurge din serviciul universal, ca serviciile de telefonie mobilă și serviciile de telefonie fixă să fie substituibile și ar fi menținut posibilitatea AGCOM de a defini un alt criteriu în vederea acestei aprecieri. Or, dreptul Uniunii nu ar impune ca o instanță națională să revină asupra unei hotărâri judecătorești precum hotărârea menționată pentru a ține seama de o decizie a Curții adoptată ulterior acestei hotărâri judecătorești.

53 Trebuie amintit că, în temeiul jurisprudenței constante a Curții, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții, care beneficiază de o prezumție de pertinență. În consecință, în cazul în care întrebarea adresată privește interpretarea sau validitatea unei norme de drept al Uniunii, Curtea este în principiu obligată să se pronunțe, cu excepția cazurilor în care este evident că interpretarea solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, în care problema este de natură ipotetică sau în care Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebarea respectivă (Hotărârea din 14 decembrie 2023, Sparkasse Südpfalz, C-206/22, EU:C:2023:984, punctul 19 și jurisprudența citată).

54 În această privință, nu reiese cu evidență din argumentele de inadmisibilitate invocate de Vodafone Italia, întemeiate pe o pretinsă contradicție între decizia 18/21/CIR și deciziile anterioare ale AGCOM, pe pretinsa decădere a acesteia din urmă din puterea sa de a impune operatorilor de telefonie mobilă să participe la finanțarea costului net al serviciului universal, precum și pe lipsa unui raport între întrebarea preliminară de la litera b) și litigiile principale, că interpretarea dreptului Uniunii solicitată de instanța de trimitere nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acestor litigii sau că problema este de natură ipotetică.

55 În ceea ce privește Hotărârea din 6 octombrie 2010, Comisia/Belgia (C-222/08, EU:C:2010:583), și Hotărârea din 10 noiembrie 2022, Eircom (C-494/21, EU:C:2022:867), invocate de Vodafone Italia, trebuie amintit că, chiar presupunând că soluționarea litigiilor principale poate fi dedusă din aceste hotărâri, o asemenea împrejurare nu ar fi de natură să determine inadmisibilitatea cererii de decizie preliminară, ci, cel mult, ar fi susceptibilă să exonereze instanța de trimitere de obligația de a sesiza Curtea, care îi revine în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE [a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 februarie 2023, Confédération paysanne și alții (Mutageneză aleatorie *in vitro*), C-688/21, EU:C:2023:75, punctul 35].

56 În ceea ce privește argumentul de inadmisibilitate invocat de Vodafone Italia întemeiat pe Comunicarea din 27 noiembrie 1996, trebuie arătat că acesta ține de fondul întrebării preliminare adresate, iar nu de admisibilitatea acesteia, motiv pentru care este necesar să fie examinat în

cadrul examinării pe fond a acestei întrebări (a se vedea prin analogie Hotărârea din 18 ianuarie 2024, Lietuvos notarų rūmai și alții, C-128/21, EU:C:2024:49, punctul 43, precum și jurisprudența citată).

57 În ceea ce privește argumentele de inadmisibilitate invocate de Wind Tre, trebuie arătat că instanța de trimitere a expus, deși în mod succint, motivele care au determinat-o să adreseze întrebarea preliminară. În plus, decizia de trimitere conține o expunere a elementelor de fapt din litigiile principale, inclusiv a elementelor principale ale contenciosului referitor la deciziile AGCOM care au precedat adoptarea deciziei 18/21/CIR. O expunere mai detaliată a acestui contencios nu este indispensabilă pentru înțelegerea obiectului acestor litigii.

58 În ceea ce privește argumentele de inadmisibilitate invocate de Vodafone Italia și de Fastweb întemeiate pe autoritatea de lucru judecat pe care o au deciziile Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) sau ale altor instanțe italiene, pronunțate în cadrul contenciosului menționat, trebuie să se observe că litigiile principale privesc legalitatea deciziei 18/21/CIR, iar nu pe cea a deciziilor anterioare ale AGCOM care au făcut obiectul aceluiași contencios. Or, Vodafone Italia și Fastweb nu au explicat modul în care aceste instanțe ar fi determinate, în cadrul acestor litigii, să revină asupra acestor hotărâri judecătorești. Prin urmare, rezultă că aceleași instanțe ar putea fi chemate, cel mult, să își revizuiască jurisprudența în urma hotărârii pe care Curtea o va pronunța în prezenta cauză, fără a repune în discuție autoritatea de lucru judecat a deciziilor lor anterioare. În orice caz, întrucât măsurile pe care instanța de trimitere va trebui să le ia ca urmare a acestei hotărâri depind de conținutul răspunsului cuprins în aceasta, argumentele menționate ale Vodafone Italia și Fastweb nu pot, decât cu riscul prejudecării acestui răspuns, să aibă incidență asupra admisibilității cererii de decizie preliminară.

59 Având în vedere cele de mai sus, cererea de decizie preliminară trebuie declarată admisibilă.

Cu privire la întrebarea preliminară

Cu privire la întrebarea de la litera b)

60 Prin intermediul întrebării de la litera b), care trebuie analizată în primul rând, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 5 din Directiva 97/33 și articolul 13 din Directiva 2002/22 trebuie interpretate în sensul că o ANR poate lua în considerare, în vederea aprecierii caracterului inechitabil sau nejustificat al îndatoririi care rezultă din furnizarea serviciului universal, gradul de substituibilitate între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă. Această instanță întreabă de asemenea care sunt celelalte criterii pe care o ANR le poate aplica, dacă este cazul, cumulativ sau alternativ în acest scop.

61 Trebuie arătat că, în conformitate cu articolul 5 alineatele (1) și (3) din Directiva 97/33, în cazul în care un stat membru stabilește, pe baza calculului costului net al obligațiilor de serviciu universal, că acestea reprezintă o îndatorire inechitabilă pentru un organism, el instituie un mecanism de împărțire a acestui cost cu alte organisme care exploatează rețele publice de telecomunicații și servicii de telefonie vocală accesibile publicului. Potrivit acestui articol 5 alineatul (4), atunci când acest calcul justifică acest lucru și ținând seama de eventualul avantaj pe piață de care beneficiază un organism care oferă un serviciu universal, ANR-urile determină dacă este necesar să se stabilească un astfel de mecanism.

62 În mod similar, Directiva 2002/22 prevede la articolul 12 alineatul (1) primul paragraf că, în cazul în care ANR-urile consideră că furnizarea serviciului universal poate reprezenta o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile desemnate să furnizeze servicii universale, acestea trebuie să calculeze costul net al furnizării lor. În cazul în care ANR-urile constată, pe baza calculului acestui cost, că una sau mai multe întreprinderi desemnate să furnizeze servicii universale sunt supuse unei îndatoriri nejustificate și dacă această întreprindere sau aceste întreprinderi fac o cerere în acest sens, articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2002/22 impune statelor membre să adopte măsurile necesare în acest scop, și anume să introducă un mecanism de compensare pornind de la fonduri publice și/sau a unui mecanism de repartizare a costului menționat între furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice. Or, din decizia de trimitere reiese că, în ceea ce privește perioada de aplicare a Directivei 2002/22, Republica Italiană a optat pentru instituirea mecanismului de repartizare prevăzut la articolul 13 alineatul (1) litera (b) din această directivă.

63 Rezultă că, atât în contextul Directivei 97/33, cât și în cel al Directivei 2002/22, punerea în aplicare a unui mecanism de finanțare a costului net al obligațiilor de serviciu universal este supusă dublei condiții ca acest cost să fie calculat și ca, pe baza acestui calcul, să se constate caracterul inechitabil sau nejustificat al îndatoririi pe care furnizarea acestui serviciu o reprezintă pentru întreprinderea desemnată.

64 În plus, din considerentul (8), din articolul 5 și din partea I din anexa I la Directiva 97/33 rezultă că numai costul net al furnizării universale a unei rețele publice de telefonie fixă sau a unui serviciu public de telefonie fixă poate face obiectul mecanismului de finanțare prevăzut de această directivă.

65 De asemenea, Curtea a statuat deja în esență că numai serviciile de comunicații care necesită acces și conectarea de la o locație fixă la o rețea publică de comunicații, cu alte cuvinte, cu excluderea serviciilor de comunicații mobile, pot fi finanțate prin intermediul mecanismului prevăzut la articolul 13 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2002/22 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, Base Company și Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, punctele 37 și 43).

66 Întrucât regimul de repartizare a costului net al obligațiilor de serviciu universal prevăzut de Directiva 97/33 nu a cunoscut o evoluție notabilă în urma adoptării Directivei 2002/22, dispozițiile relevante similare ale acestor directive trebuie interpretate în același mod.

67 În această privință, nu reiese din niciuna dintre dispozițiile Directivei 97/33 și ale Directivei 2002/22 că legiuitorul Uniunii a intenționat să stabilească el însuși condițiile în care ANR-urile sunt determinate să considere că furnizarea serviciului universal poate reprezenta o îndatorire inechitabilă sau nejustificată. În schimb, rezultă atât din articolul 5 alineatele (1), (3) și (4) din Directiva 97/33, cât și din articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2002/22 că numai pe baza calculului costului net al furnizării serviciului universal ANR-urile pot constata că o întreprindere desemnată să furnizeze servicii universale este într-adevăr supusă unei îndatoriri inechitabile sau nejustificate și că statele membre trebuie să decidă în acest caz să adopte modalități de compensare ca urmare a acestui cost (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 noiembrie 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punctul 38).

68 Cu toate acestea, trebuie arătat că acțiunea statelor membre în cadrul instituirii mecanismului de finanțare a costului net al serviciului universal este delimitată de obligația de respectare a principiilor obiectivității, transparenței, nediscriminării și proporționalității, precum și de

reducere la minimum a perturbărilor de pe piață, apărând în același timp interesul public, astfel cum reiese în esență din considerentul (2) și din articolul 5 alineatul (1) din Directiva 97/33, precum și din articolul 3 alineatul (2) și din articolul 13 alineatul (3) din Directiva 2002/22.

69 Deși noțiunile de „îndatorire inechitabilă” și de „îndatorire nejustificată” nu sunt definite de aceste directive, reiese atât din considerentul (8) al Directivei 97/33, cât și din considerentul (21) al Directivei 2002/22 că legiuitorul Uniunii a intenționat să stabilească o legătură între mecanismele de acoperire a costurilor nete, pe care furnizarea serviciului universal le poate genera pentru o întreprindere, și existența unei sarcini excesive pentru această întreprindere. În acest context, apreciind că costul net al serviciului universal nu reprezintă în mod necesar o asemenea sarcină pentru toate întreprinderile în cauză, el a urmărit să excludă posibilitatea ca orice cost net de furnizare a serviciului universal să dea în mod automat dreptul la compensație. Curtea a concluzionat că îndatorirea inechitabilă sau nejustificată a cărei existență trebuie constatată de ANR înainte de orice compensație este îndatorirea care, pentru fiecare întreprindere în cauză, prezintă un caracter excesiv din punctul de vedere al capacității sale de a o suporta, ținând seama de ansamblul caracteristicilor proprii acesteia, în special de nivelul echipamentelor sale, de situația sa economică și financiară, precum și de cota sa de piață (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 noiembrie 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punctul 39).

70 Deși, în lipsa unei precizări în această privință în Directivele 97/33 și 2002/22, revine ANR obligația de a stabili în mod general și impersonal criteriile care să permită determinarea pragurilor dincolo de care, ținând seama de caracteristicile menționate la punctul precedent, o îndatorire poate fi considerată excesivă, ANR nu poate totuși să constate că îndatorirea determinată de furnizarea serviciului universal este inechitabilă sau nejustificată în scopul aplicării articolului 5 alineatele (1) și (4) din Directiva 97/33 și a articolului 13 din Directiva 2002/22, decât cu condiția de a efectua o examinare specifică a situației fiecărei întreprinderi în cauză din perspectiva acestor criterii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 noiembrie 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punctul 40).

71 În această privință, Curtea a considerat, cu privire la Directiva 2002/22, că orice luare în considerare a cotei de piață a furnizorului de servicii universale implică faptul că procesul de stabilire a caracterului eventual nejustificat al îndatoririi care revine acestui furnizor ca urmare a obligațiilor sale de serviciu universal cuprinde o componentă comparativă inerentă care nu poate fi ignorată de ANR. Astfel, simpla constatare a unor elemente referitoare la cota de piață a furnizorului respectiv luată în considerare în mod izolat nu permite să se tragă concluzii utile în lipsa unei comparații cu cotele de piață deținute de concurenții săi. Aceste concluzii pot varia în funcție de numărul de concurenți prezenți pe piață, de legăturile existente, dacă este cazul, între aceștia din urmă sau de diferitele sectoare ale pieței relevante în care sunt prezenți acești concurenți (Hotărârea din 10 noiembrie 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punctul 43).

72 Curtea a dedus de aici că ANR competentă trebuie, în cadrul acestui proces, să țină seama de situația furnizorului de servicii universale în raport cu cea a concurenților săi pe piața relevantă și că evaluarea situației concurențiale de pe această piață face parte integrantă din condițiile de aplicare a articolelor 12 și 13 din Directiva 2002/22 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 noiembrie 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punctele 44 și 47).

73 Curtea a statuat de asemenea că o apreciere a caracteristicilor proprii unui furnizor de servicii universale în lumina mediului concurențial în care evoluează acesta este conformă cu obiectivele urmărite de această directivă (Hotărârea din 10 noiembrie 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punctul 48).

74 Aceasta este situația în special în ceea ce privește elementele care privesc situația economică și financiară a unui furnizor de servicii universale. Astfel, simpla constatare potrivit căreia un asemenea furnizor rămâne rentabil în pofida îndatoririi care îi revine ca urmare a costului net al obligațiilor sale de serviciu universal nu permite să se tragă concluzii privind repercusiunile acestui cost net asupra capacității furnizorului respectiv de a concura cu ceilalți operatori prezenți pe o piață evolutivă. Nu se poate exclude ca această îndatorire să împiedice sau să facă mai dificilă ori mai complexă finanțarea investițiilor în tehnologii noi sau pe piețe conexe, investiții pe care concurenții săi ar putea eventual să fie în măsură să le efectueze și care sunt susceptibile, ca urmare a acestui fapt, să le aducă avantaje concurențiale importante (Hotărârea din 10 noiembrie 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punctul 49).

75 Astfel, ținând seama de situația unui furnizor de servicii universale în raport cu cea a concurenților săi, ANR poate aprecia dacă costul net al obligațiilor de serviciu universal care îi revin acestuia constituie, ca urmare a denaturărilor concurenței care rezultă de aici pe piața în cauză în detrimentul furnizorului respectiv, o îndatorire nejustificată pentru acesta din urmă, în sensul articolelor 12 și 13 din Directiva 2002/22 (Hotărârea din 10 noiembrie 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punctul 50).

76 În măsura în care deteriorarea poziției concurențiale a unui furnizor de servicii universale din cauza caracterului nejustificat al îndatoririi care îi revine acestuia ca urmare a obligațiilor sale de serviciu universal ar aduce atingere unei concurențe efective pe piața în cauză, o asemenea împrejurare ar putea compromite condițiile de furnizare a serviciului universal și, în ultimă instanță, realizarea obiectivului de asigurare de servicii de bună calitate accesibile publicului în toată Uniunea Europeană printr-o concurență și o ofertă efective, prevăzut la articolul 1 alineatul (1) din această directivă (Hotărârea din 10 noiembrie 2022, Eircom, C-494/21, EU:C:2022:867, punctul 51).

77 În această privință, trebuie arătat că aprecierea substituibilității între diferitele servicii de telecomunicații, în special între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă, poate constitui unul dintre elementele examinării mediului concurențial în care evoluează un furnizor de servicii universale, în măsura în care ea participă la identificarea concurenților acestui furnizor, la determinarea cotelor de piață ale diferiților actori și la evaluarea presiunii concurențiale pe care alți operatori o exercită asupra furnizorului menționat.

78 Cu toate acestea, examinarea mediului concurențial în care evoluează un furnizor de servicii universale nu poate fi condiționată de aprecierea substituibilității între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă, ci trebuie să ia în considerare ansamblul constrângerilor concurențiale la care este supus acest furnizor, inclusiv cele care sunt mai puțin efective și imediate decât substituirea cererii.

79 Pentru motivele menționate la punctul 66 din prezenta hotărâre, considerațiile prezentate la punctele 71-78 din aceasta sunt aplicabile *mutatis mutandis* articolului 5 din Directiva 97/33.

80 În speță, din decizia de trimitere reiese că, în decizia 18/21/CIR, AGCOM, pe de o parte, a luat în considerare în special considerațiile prezentate la punctele 74-78 din prezenta hotărâre, întrucât a considerat că, deși serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă nu erau perfect substituibile și că, prin urmare, nu era vorba despre o piață unică, serviciile de telefonie mobilă exercitau totuși o presiune concurențială în creștere asupra serviciilor de telefonie fixă, sub forma unei pierderi de volume și de venituri de către operatorii de telefonie fixă, în special atunci când

clienții decid să utilizeze numai telefonul lor mobil sau să utilizeze telefonul lor mobil și să păstreze serviciul de rețea fixă, dar să utilizeze serviciul de telefonie mobilă și de la domiciliul lor, și, pe de altă parte, a procedat la examinarea altor elemente ale contextului concurențial.

81 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la întrebarea de la litera b) că articolul 5 din Directiva 97/33 și articolul 13 din Directiva 2002/22 trebuie interpretate în sensul că:

– revine statelor membre, cu respectarea principiilor obiectivității, transparenței, nediscriminării și proporționalității, precum și a necesității de a reduce la minimum perturbările de pe piață, apărând în același timp interesul public, sarcina de a stabili criteriile care permit ANR-urilor să aprecieze, efectuând examinarea specifică a situației fiecărei întreprinderi în cauză, dacă îndatorirea rezultată din costul net al obligațiilor de serviciu universal poate fi considerată ca fiind excesivă și, prin urmare, ca fiind inechitabilă sau nejustificată pentru un operator însărcinat cu asemenea obligații;

– în cadrul acestei aprecieri, ANR competentă trebuie să examineze toate caracteristicile proprii operatorului în cauză, ținând seama de situația sa în raport cu cea a concurenților săi pe piața relevantă;

– gradul de substituibilitate între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă poate constitui un element pertinent în vederea aprecierii menționate, la fel ca ansamblul constrângerilor concurențiale la care este supus furnizorul de servicii universale.

Cu privire la întrebarea de la litera a)

82 Prin intermediul întrebării de la litera a), instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 5 din Directiva 97/33 și articolul 13 din Directiva 2002/22 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care nu condiționează participarea operatorilor de servicii de telecomunicații mobile la mecanismul de repartizare a costului net al obligațiilor de serviciu universal între furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice de existența unui anumit grad de substituibilitate între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă.

83 În această privință, referitor la modul de redactare a dispozițiilor în cauză, trebuie arătat că din articolul 5 alineatul (1) din Directiva 97/33 rezultă că, atunci când statele membre instituie un mecanism de împărțire a costului net al obligațiilor de serviciu universal cu „alte organisme care exploatează rețele publice de telecomunicații și servicii de telefonie vocală accesibile publicului”, ele țin seama în mod corespunzător de principiile transparenței, nediscriminării și proporționalității.

84 De asemenea, articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2002/22 prevede că, în cazul în care, pe baza calculului costului net al obligațiilor de serviciu universal, ANR-urile constată că o întreprindere este supusă unei îndatoriri nejustificate, statele membre decid, la cererea unei întreprinderi desemnate, să introducă un mecanism de compensare a acestei întreprinderi pentru costurile nete calculate în condiții de transparență și pornind de la fonduri publice și/sau să repartizeze acest cost net între „furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice”.

85 Or, din expresiile „organisme care exploatează rețele publice de telecomunicații și servicii de telefonie vocală accesibile publicului” și „furnizori de rețele și servicii de comunicații electronice”, utilizate la aceste dispoziții, rezultă că legiuitorul Uniunii nu a intenționat să excludă din start

anumiți furnizori de rețele și servicii de comunicații electronice, în special operatorii de servicii de telecomunicații mobile, de la mecanismul de repartizare a costului net al obligațiilor de serviciu universal.

86 Pe de altă parte, spre deosebire de excluderea serviciilor de telecomunicații mobile din noțiunea de „serviciu universal”, efectuată la articolul 4 din Directiva 2002/22, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO 2009, L 337, p. 11) (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, Base Company și Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, punctele 32-37), legiuitorul Uniunii nu a exclus furnizorii acestor servicii de la participarea la acest mecanism de repartizare a costului net al obligațiilor de serviciu universal.

87 Referitor la contextul în care se înscriu dispozițiile în cauză, trebuie arătat, pe de o parte, că reiese în esență din considerentul (23) al Directivei 2002/22 că costul net al obligațiilor de serviciu universal poate fi repartizat, sub rezerva respectării principiilor transparenței, perturbării minime a pieței, nediscriminării și proporționalității, între toate sau anumite grupuri specificate de întreprinderi și că noțiunea de „perturbare minimă a pieței” presupune ca recuperarea contribuțiilor la finanțarea acestui cost să se facă de o așa manieră încât să se reducă pe cât posibil la minimum impactul sarcinii financiare asupra utilizatorilor finali, de exemplu prin repartizarea contribuțiilor pe o arie cât se poate de mare.

88 Pe de altă parte, considerentul (21) al acestei directive enunță că statele membre trebuie să se asigure că metoda de repartizare a costului net al obligațiilor de serviciu universal se bazează pe criterii obiective și nediscriminatorii și că este conformă principiului proporționalității, fără ca acest principiu să le împiedice să îi scutească de taxe pe noii veniți care nu s-au impus încă pe piață.

89 Reiese astfel din modul de redactare și din contextul dispozițiilor în cauză că legiuitorul Uniunii a intenționat să lase statelor membre posibilitatea de a defini cercul de participanți la mecanismul de repartizare a costului net al obligațiilor de serviciu universal, sub rezerva respectării unui anumit număr de cerințe, amintite în mod expres în aceste dispoziții.

90 În această privință, deși nu este exclus ca criterii de repartizare care să țină seama de intensitatea presiunii concurențiale exercitate de serviciile de telecomunicații mobile asupra serviciilor de telecomunicații fixe din cauza gradului de substituibilitate mai mult sau mai puțin semnificativ între aceste servicii, de proporția utilizării de către furnizorii de servicii de telecomunicații mobile a rețelelor de telecomunicații publice sau de avantajele pe care aceștia din urmă le obțin din furnizarea serviciului universal să poată fi considerate ca fiind conforme cu principiile menționate la punctele 83, 84, 87 și 88 din prezenta hotărâre, în special cu principiile proporționalității și nediscriminării, nu se poate deduce din dispozițiile Directivelor 97/33 și 2002/22 că acestea condiționează participarea furnizorilor de servicii de telefonie mobilă la mecanismul de repartizare a costului net al serviciului universal de existența unui anumit grad de substituibilitate între aceste din urmă servicii și serviciile de telefonie fixă.

91 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentul Vodafone Italia întemeiat pe Comunicarea din 27 noiembrie 1996 și nici de argumentul său potrivit căruia ar exista o similitudine între reglementarea Uniunii în materie de comunicații electronice și cea în materie de servicii poștale, astfel încât ar trebui să se aplice în litigiile principale, prin analogie, considerentul (27) al Directivei 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008 de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței

interne a serviciilor poștale ale Comunității (JO 2008, L 52, p. 3), din care ar reieși că determinarea întreprinderilor cărora li s-ar putea solicita să contribuie la fondul de compensare prin care se urmărește finanțarea serviciului universal presupune să se analizeze dacă serviciile furnizate de aceste întreprinderi pot fi considerate, din perspectiva utilizatorilor, ca intrând în sfera serviciului universal, deoarece sunt substituibile, într-un grad suficient de mare, serviciului universal, precum și jurisprudența Curții aferentă acestuia.

92 Astfel, în ceea ce privește, pe de o parte, Comunicarea din 27 noiembrie 1996, trebuie arătat că aceasta nu prevede o obligație generală a statelor membre de a condiționa participarea furnizorilor de servicii de telefonie mobilă la mecanismul de repartizare a costului net al serviciului universal de constatarea existenței unui anumit grad de substituibilitate între serviciile de telefonie mobilă și serviciile de telefonie fixă.

93 Astfel cum reiese în esență din cuprinsul punctului 8 din partea 3 a acestei comunicări, Comisia Europeană a indicat în aceasta numai că, în cadrul evaluării sale a procedurilor de licențiere sau de declarare privind telefonia vocală și furnizarea de rețele publice pe care statele membre trebuiau să le notifice înainte de 1 ianuarie 1997, în conformitate cu Directiva 96/19/CE a Comisiei din 13 martie 1996 de modificare a Directivei 90/388/CEE în ceea ce privește realizarea deplinei concurențe pe piața telecomunicațiilor (JO 1996, L 74, p. 13), ea ar examina dacă, în ceea ce privește contribuția noilor operatori și/sau a operatorilor de telefonie mobilă la costul net al serviciului universal, ponderea care incumbă acestor actori ar fi repartizată potrivit unor criterii obiective și nediscriminatorii, precum și cu respectarea principiului proporționalității, în special în raport cu gradul de substituibilitate între telefonia mobilă și serviciul de telefonie vocală fixă.

94 Rezultă că Comisia a avut în vedere luarea în considerare a acestui grad de substituibilitate cel mult ca reprezentând un element, printre altele, al evaluării sale privind respectarea principiului proporționalității.

95 În ceea ce privește, pe de altă parte, considerentul (27) al Directivei 2008/6, este suficient să se arate că Directivele 97/33 și 2002/22 nu conțin considerente sau dispoziții al căror mod de redactare să fie analog celui al acestui considerent (27).

96 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea de la litera a) că articolul 5 din Directiva 97/33 și articolul 13 din Directiva 2002/22 trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale care nu condiționează participarea operatorilor de servicii de telecomunicații mobile la mecanismul de repartizare a costului net al obligațiilor de serviciu universal între furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice de existența unui anumit grad de substituibilitate între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă, cu condiția ca această reglementare să respecte printre altele principiile transparenței, nediscriminării, proporționalității, obiectivității și reducerii impactului sarcinii financiare asupra utilizatorilor finali.

Cu privire la cheltuielile de judecată

97 Întrucât, în privința părților din litigiile principale, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Articolul 5 din Directiva 97/33/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 iunie 1997 privind interconectarea în sectorul telecomunicațiilor în vederea asigurării unui serviciu universal și a interoperabilității prin aplicarea principiilor de furnizare a unei rețele deschise (FRD) și articolul 13 din Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (directiva privind serviciul universal)

trebuie interpretate în sensul că:

– **revine statelor membre, cu respectarea principiilor obiectivității, transparenței, nediscriminării și proporționalității, precum și a necesității de a reduce la minimum perturbările de pe piață, apărând în același timp interesul public, sarcina de a stabili criteriile care permit autorităților naționale de reglementare să aprecieze, efectuând examinarea specifică a situației fiecărei întreprinderi în cauză, dacă îndatorirea rezultată din costul net al obligațiilor de serviciu universal poate fi considerată ca fiind excesivă și, prin urmare, ca fiind inechitabilă sau nejustificată pentru un operator însărcinat cu asemenea obligații;**

– **în cadrul acestei aprecieri, autoritatea națională de reglementare competentă trebuie să examineze toate caracteristicile proprii operatorului în cauză, ținând seama de situația sa în raport cu cea a concurenților săi pe piața relevantă;**

– **gradul de substituibilitate între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă poate constitui un element pertinent în vederea aprecierii menționate, la fel ca ansamblul constrângerilor concurențiale la care este supus furnizorul de servicii universale;**

– **nu se opun unei reglementări naționale care nu condiționează participarea operatorilor de servicii de telecomunicații mobile la mecanismul de repartizare a costului net al obligațiilor de serviciu universal între furnizorii de rețele și servicii de comunicații electronice de existența unui anumit grad de substituibilitate între serviciile de telefonie fixă și serviciile de telefonie mobilă, cu condiția ca această reglementare să respecte printre altele principiile transparenței, nediscriminării, proporționalității, obiectivității și reducerii impactului sarcinii financiare asupra utilizatorilor finali.**

Semnături