

Lieta C-273/23

**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar Tiesas
Reglamenta 98. panta 1. punktu**

Iesniegšanas datums:

2023. gada 26. aprīlis

Iesniedzējtiesa:

Consiglio di Stato (Itālija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2023. gada 18. aprīlis

Prasītāji:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Ministero dello Sviluppo Economico

Telecom Italia SpA

Atbildētāji:

Telecom Italia SpA

Vodafone Italia SpA

Fastweb SpA

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Tiscali Italia SpA

BT Italia SpA

Pamatlietas priekšmets

Consiglio di Stato [Valsts padomē] iesniegta apelācijas sūdzība par diviem spriedumiem, ar kuriem *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* [Lacio Reģionālā administratīvā tiesa] atzina dažu *Autorità italiana per le Garanzie nelle Comunicazioni* [Itālijas Komunikāciju regulatīvās iestādes] lēmumu

prettiesiskumu. Minētajos lēmumos tika uzskatīts, ka operatoram, kas izraudzīts sniegt universālo pakalpojumu telefonijas nozarē, uzliktais šī pakalpojuma sniegšanas apgrūtinājums ir negodīgs un līdz ar to mobilo sakaru operatoriem tika noteikts pienākums piedalīties šo izmaksu segšanā.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu attiecas uz tāda valsts tiesiskā regulējuma saderību ar Direktīvu 97/33 un Direktīvu 2002/22, kā arī ar Savienības tiesībās noteiktajiem pārskatāmības, mazākā iespējamā tirgus izkropļojuma, diskriminācijas aizlieguma un samērīguma principiem, ar kuru mobilo sakaru operatoriem tiek noteikts pienākums piedalīties universālā pakalpojuma sniegšanas izmaksu, kas gulstas uz operatoru, kurš izraudzīts sniegt šo pakalpojumu, segšanā telefonijas nozarē gadījumā, ja šis apgrūtinājums tiek uzskatīts par negodīgu, nenosakot pienākumu valsts regulatīvajai iestādei pārbaudīt, vai starp šiem operatoriem pastāv konkurences vai aizvietojamības attiecības tajā pašā tirgū. Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu attiecas arī uz jautājumu, vai, ņemot vērā Direktīvu 97/33 un Direktīvu 2002/22, kā arī Savienības tiesībās noteiktos pārskatāmības, mazākā iespējamā tirgus izkropļojuma, diskriminācijas aizlieguma un samērīguma principus, valsts regulatīvajai iestādei ir atļauts pārbaudīt operatoram, kas izraudzīts sniegt universālo pakalpojumu telefonijas nozarē, uzliktā apgrūtinājuma negodīgo raksturu un sekojoši noteikt mobilo sakaru operatoriem pienākumu piedalīties šo izmaksu segšanā, pamatojoties uz kritērijiem, kas atšķiras no fiksētā un mobilā telefona tīkla pakalpojumu savstarpējās aizvietojamības kritērija.

LESD 267. pants

Prejudiciālie jautājumi

“Vai Direktīva 97/33/EK, it īpaši tās 5. pants, un Direktīva 2002/22/EK, it īpaši tās 13. pants, kas piemērojami *ratione temporis*, kā arī pārskatāmības, mazākā iespējamā tirgus izkropļojuma, diskriminācijas aizlieguma un samērīguma principi ir jāinterpretē tādējādi, ka:

a) ir pieļaujams, ka ar valsts tiesisko regulējumu mobilo sakaru operatoriem *ex lege* tiek noteikti pienākumi piedalīties no universālā pakalpojuma sniegšanas izrietoša negodīga apgrūtinājuma finansēšanā, nepakļaujot šī pienākuma noteikšanu valsts regulatīvās iestādes (VRI) pārbaudei attiecībā uz konkurences vai savstarpējās aizvietojamības attiecību pastāvēšanu starp apgrūtinātajiem operatoriem un minētā pakalpojuma sniegšanai izraudzīto operatoru tajā pašā konkrētajā tirgū saskaņā ar konkurences tiesībām;

b) VRI apgrūtinājuma negodīguma pārbaudei papildus vai kā alternatīvu fiksētā un mobilā tīkla pakalpojumu savstarpējās aizvietojamības kritērijam var izmantot

papildu kritērijus – un, ja jā, tad kādus – lai mobilo sakaru operatoriem noteiktu finansēšanas pienākumu?”

Atbilstošās Savienības tiesību normas

Komisijas Direktīva 90/388/EEK (1990. gada 28. jūnijs) par konkurenci telekomunikāciju pakalpojumu tirgū, 4.c panta 1. punkts

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 97/33/EK (1997. gada 30. jūnijs) par savstarpēju savienojumu telekomunikācijās attiecībā uz universālā pakalpojuma un savstarpējas savietojamības nodrošināšanu, piemērojot atvērta tīkla nodrošināšanas principus (*ONP*), 5. pants

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2002/22/EK (2002. gada 7. marts) par universālo pakalpojumu un lietotāju tiesībām attiecībā uz elektronisko sakaru tīkliem un pakalpojumiem (universālā pakalpojuma direktīva), 13. pants

Atbilstošās valsts tiesību normas

Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.) 19 settembre 1997, n. 318 – Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni [Republikas prezidenta 1997. gada 19. septembra Dekrēts (*D.P.R.*) Nr. 318 par Kopienų direktīvu piemērošanu telekomunikāciju nozarē, 3. panta 6. un 11. punkts

3. panta 6. un 11. punktā bija paredzēts:

“3. Ja saskaņā ar šī panta noteikumiem universālā pakalpojuma sniegšanas pienākums rada negodīgu apgrūtinājumu struktūrai vai struktūrām, kas izraudzītas sniegt universālo pakalpojumu, tiek izveidots mehānisms šo saistību neto izmaksu sadalei starp citām struktūrām, kuras pārvalda publiskos telekomunikāciju tīklus, starp publiski pieejamu balss telefonijas pakalpojumu sniedzējiem un starp struktūrām, kuras sniedz mobilo un personisko sakaru pakalpojumus. Šo mehānismu nepiemēro, ja: [...] (b) universālā pakalpojuma sniegšanas pienākuma neto izmaksas nerada negodīgu apgrūtinājumu [...].

[..]

11. Pamatojoties uz neto izmaksu aprēķinu [...], Iestāde, ņemot arī vērā iespējamās tirgus priekšrocības, ko gūst izraudzītā struktūra, nosaka, vai mehānisms universālā pakalpojuma saistību neto izmaksu sadalei ir pamatots. Tādā gadījumā attiecīgo apgrūtinājumu sadala, pamatojoties uz objektivitātes, diskriminācijas aizlieguma un samērīguma kritērijiem [...].”

Decreto 10 marzo 1998 – Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni [1998. gada 10. marta Dekrēts par universālā pakalpojuma finansēšanu telekomunikāciju nozarē], 2. panta 2. punkts

2. panta 2. punktā bija noteikts:

“[...] tiek izveidots uz diskriminācijas aizlieguma, pārskatāmības un samērīguma principiem balstīts izmaksu sadales mehānisms, saskaņā ar kuru izmaksas ir jāsedz struktūrām, kuras pārvalda publiskos telekomunikāciju tīklus, sniedz iedzīvotājiem balss telefonijas pakalpojumus, proporcionāli tam, kā šīs struktūras izmanto publiskos telekomunikāciju tīklus, vai kuras sniedz mobilo un personisko sakaru pakalpojumus valsts līmenī”.

Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche [2003. gada 1. augusta Likumdošanas dekrēts Nr. 259 par elektronisko sakaru kodeksu] 62. panta 1. punkts, 63. panta 1. un 3. punkts un 11. pielikums

62. panta 1. punktā bija noteikts:

“Ja Iestāde uzskata, ka 53.-60. pantā minētā universālā pakalpojuma sniegšana var radīt negodīgu apgrūtinājumu uzņēmumiem, kas izraudzīti minētā pakalpojuma sniegšanai, tā paredz minētā pakalpojuma sniegšanas neto izmaksu aprēķinu. Šajā nolūkā Iestāde var: a) aprēķināt universālā pakalpojuma pienākuma atsevišķu komponentu neto izmaksas, ņemot vērā iespējamās komerciālās priekšrocības, ko gūst uzņēmums, kas izraudzīts universālā pakalpojuma sniegšanai, saskaņā ar Pielikumā Nr. 11 noteikto kārtību [...]”.

63. panta 1. un 3. punktā ir noteikts:

“1. Ja, pamatojoties uz 62. pantā minēto neto izmaksu aprēķinu, Iestāde konstatē, ka izraudzītais uzņēmums ir pakļauts negodīgam apgrūtinājumam, tā pēc šī uzņēmuma pieprasījuma sadala neto izmaksas [...] starp elektronisko sakaru tīklu un pakalpojumu piegādātājiem [...]”.

[..]

3. Izmaksu sadales mehānismam ir jābūt saderīgam ar pārskatāmības, mazākā iespējamā tirgus izkropļojuma, diskriminācijas aizlieguma un samērīguma principiem saskaņā ar Pielikuma Nr. 11 2. panta 5., 6. un 7. punktu [...]”.

Saskaņā ar 11. pielikuma 3. panta 2. un 6. punktu:

“2. Tiek izveidots uz diskriminācijas aizlieguma, pārskatāmības un samērīguma principiem balstīts izmaksu sadales mehānisms, kas piemērojams uzņēmumiem, kuri pārvalda publiskos sakaru tīklus, sniedz publiski pieejamus telefonijas pakalpojumus, proporcionāli tam, kā šie uzņēmumi izmanto publiskos telekomunikāciju tīklus, vai kuri sniedz mobilo un personisko sakaru pakalpojumus valsts mērogā.

[..]

6. 2. punktā minēto mehānismu nepiemēro, ja: [...] (b) universālā pakalpojuma sniegšanas pienākuma neto izmaksas nerada negodīgu apgrūtinājumu [...].”

Īss lietas faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 *Telecom Italia SpA* (turpmāk tekstā – “*Telecom*”) ir operators, kas Itālijā izraudzīts universālā pakalpojuma sniegšanai telefonijas nozarē, kurš ietver pamatpakalpojumu kopumu, ko sniedz par pieņemamām cenām un kas attiecas tikai uz fiksētajiem sakariem. Saskaņā ar Itālijas tiesisko regulējumu, ja universālā pakalpojuma sniegšana rada tā sauktās “neto izmaksas”, proti, ja piegādātāja izmaksas pārsniedz ieguvumus, valsts regulatīvajai iestādei ir jānovērtē, vai šīs izmaksas izraudzītajam operatoram rada “negodīgu apgrūtinājumu”, ņemot vērā arī iespējamās tirgus priekšrocības, ko šis operators no tā gūst. Ja valsts regulatīvā iestāde uzskata, ka universālā pakalpojuma neto izmaksas (turpmāk tekstā – “*CNSU*”) rada negodīgu apgrūtinājumu, tā šo apgrūtinājumu sadala starp telefonijas nozares operatoriem, tostarp mobilo sakaru operatoriem.
- 2 Ar Lēmumu 263/20/CIR, kas publicēts 2020. gada 21. jūlijā, Itālijas Komunikāciju regulatīvā iestāde (turpmāk tekstā – “*AGCOM*”), kura ir valsts regulatīvā iestāde, uzsāka sabiedrisko apspriešanu, lai pārskatītu *CNSU*, kas gūlās uz *Telecom* no 1999. līdz 2009. gadam, iespējamu negodīgo raksturu. Šis lēmums tika pieņemts pēc vairākiem administratīvās tiesas spriedumiem, ar kuriem tika atcelti daži iepriekšēji lēmumi šajā jautājumā. *Vodafone Italia SpA* (turpmāk tekstā – “*Vodafone*”) pret minēto Lēmumu 263/20/CIR cēla prasību *Tribunale Amministrativo Regionale* (turpmāk tekstā – “*TAR*”) *per il Lazio*.
- 3 *AGCOM* vēlāk pieņēma Lēmumu 18/21/CIR, kurā tā izmantoja vienu kritēriju *CNSU* iespējami negodīgā rakstura tā sauktā “*prima facie*”, proti, pirmā līmeņa, novērtējumam un citu kritēriju šī negodīgā rakstura “*seconda facie*”, proti, otrā līmeņa, novērtējumam.
- 4 Attiecībā uz “*prima facie*” novērtējumu, konkrēti, *AGCOM* izmantoja mobilo sakaru pakalpojumu pieaugošā konkurences spiediena pastāvēšanas kritēriju. Šajā ziņā *AGCOM* konstatēja, ka, lai gan fiksēto un mobilo sakaru pakalpojumi nav pilnībā savstarpēji aizvietojami, mobilo sakaru pakalpojums rada pieaugošu konkurences spiedienu uz fiksēto sakaru pakalpojumu gadījumos, kad klients nolēmj izmantot tikai mobilo tālruni vai nolēmj izmantot mobilo tālruni arī no mājām, vienlaikus saglabājot fiksētā tīkla pakalpojumu. Turklāt tā sauktā “*prima facie*” novērtējuma kontekstā *AGCOM* izmantoja *Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)* [Eiropas Elektronisko komunikāciju regulatoru iestādes] 2017. gada ziņojumu, saskaņā ar kuru, lai noteiktu apgrūtinājuma negodīgo raksturu un no tā izrietošo sadales mehānisma piemērojamību, tirgus konkurētspējas līmenis ir jānovērtē, pamatojoties uz šādiem rādītājiem: I. piekļuves tirgus daļas pēc apjoma un ieņēmumiem; II. telefonsakaru plūsmas apjoms un tirgus daļas; III. starpsavienojuma uzsākšanas un pabeigšanas pakalpojumu pakāpe fiksēto un mobilo sakaru tīklā; IV. pakalpojumu izplatība

mobilo sakaru tīklā; V. universālā pakalpojuma sniegšanas pienākumu radītās priekšrocības operatoriem; VI. operatoru finansiālais stāvoklis.

- 5 No otras puses, attiecībā uz tā saukto “*seconda facie*” novērtējumu *AGCOM* izmantoja *CNSU/EBITDA* [Ieņēmumu pirms procentu, nodokļu, nolietojuma un amortizācijas atskaitījumiem] attiecības kritēriju un apgrūtinājums universālā pakalpojuma sniedzējam tika uzskatīts par negodīgu, ja *CNSU/EBITDA* attiecība bija lielāka par 0,17 %.
- 6 Lēmumā 18/21/CIR *AGCOM* konstatēja, ka attiecībā uz 1999. un 2000. gadu universālā pakalpojuma sniegšana nebija radījusi *Telecom* negodīgas neto izmaksas un tāpēc sadales mehānisms nebija jāpiemēro. Turpretim attiecībā uz 2002., 2003., 2004., 2005., 2006., 2007. un 2009. gadu universālā pakalpojuma sniegšana bija radījusi *Telecom* negodīgas neto izmaksas un tādējādi bija jāpiemēro izmaksu sadales mehānisms, iesaistot citus telefonijas nozares operatorus, tostarp mobilo sakaru operatorus.
- 7 Arī minēto Lēmumu 18/21/CIR *Vodafone* apstrīdēja *TAR per il Lazio*. Turklāt *Telecom* ar autonomu prasību apstrīdēja to pašu lēmumu attiecībā uz 1999. un 2000. gadu, par kuriem universālā pakalpojuma neto izmaksas uz to gūlās pilnībā. Citu starpā attiecīgajā tiesvedībā iesaistījās *Vodafone*, iesniedzot pretpasību.
- 8 *TAR per il Lazio* par *Vodafone* prasību lēma ar spriedumu Nr. 1963/2022, atceļot Lēmumu 18/21/CIR ar pamatojumu, ka kritērijs, ko veido *CNSU/EBITDA* attiecība, kas ir lielāka par 0,17 %, un kurš tika izmantots šajā lēmumā, lai novērtētu iespējamo *CNSU* negodīgumu, bija patvaļīgs un nepamatots. *Telecom*, *AGCOM* un *Ministero dello Sviluppo economico* [Ekonomikas attīstības ministrija] par šo lēmumu iesniedza apelācijas sūdzību *Consiglio di Stato*. Abās tiesvedībās iesaistījās *Vodafone*, iesniedzot pretpasību un pretapelācijas sūdzību.
- 9 *TAR per il Lazio* lēma arī par *Telecom* prasību ar spriedumu Nr. 2218/2022, apmierinot *Vodafone* pretpasību ar pamatojumu, kas bija līdzīgs sprieduma Nr. 1963/2022 pamatojumam. *Telecom* un *AGCOM* par spriedumu Nr. 2218/2022 iesniedza apelācijas sūdzību *Consiglio di Stato*. Abās tiesvedībās citu starpā iesaistījās *Vodafone*, iesniedzot pretpasību un pretapelācijas sūdzību.

Pamatlietas pušu galvenie argumenti

- 10 *Vodafone* apgalvo, ka saskaņā gan ar *D.P.R.* [Republikas prezidenta dekrētu] Nr. 318/1997, gan ar Elektronisko sakaru kodeksu pienākuma noteikšana mobilo sakaru operatoriem piedalīties ar universālā pakalpojuma sniegšanu saistītā apgrūtinājuma izmaksu segšanā paredz konkurences pastāvēšanu saistībā ar fiksēto un mobilo sakaru savstarpējo aizvietojamību.
- 11 Attiecībā uz 1999., 2000., 2002. un 2003. gadu universālā pakalpojuma sniegšanas apgrūtinājuma sadale bija pakļauta vairākiem *Consiglio di Stato* un *Corte di Cassazione* [Kasācijas tiesas] nolēmumiem ar *res judicata* spēku, ar kuriem tika

norādīts, ka attiecīgajos gados nepastāvēja konkurences tirgus starp fiksēto un mobilo sakaru operatoriem un līdz ar to nebija izpildīts nosacījums saistību uzlikšanai mobilo sakaru operatoriem. Turklāt šie spriedumi bija spēkā arī par 2004., 2005., 2006., 2007. un 2009. gadu, attiecībā uz kuriem *AGCOM* ar Lēmumu 65/09/CONS un Lēmumu 623/15/CONS bija izslēgusi fiksēto un mobilo sakaru savstarpējās aizvietojamības konkurences attiecību esamību. Iepriekš minētajos tiesas nolēmumos bija ņemts vērā arī Komisijas 1996. gada 27. novembra paziņojums.

- 12 Turklāt, pēc *Vodafone* ieskata, analīze, ko *AGCOM* veica Lēmumā 18/21/CIR, bija nelikumīga, ciktāl tajā bija konstatēts, ka mobilo sakaru pakalpojumi salīdzinājumā ar fiksēto sakaru pakalpojumiem ir pakļauti arvien lielākam konkurences spiedienam. Proti, pirmkārt, konkurences spiediena kritērijs būtībā bija identisks fiksēto un mobilo sakaru savstarpējās aizvietojamības kritērijam, kas palika kā būtisks priekšnoteikums, lai apstiprinātu konkurences attiecību pastāvēšanu starp abiem pakalpojumiem. Otrkārt, apgalvojums par mobilo sakaru pakalpojumu konkurences spiediena pieaugumu bija pretrunā *AGCOM* veiktajai tirgus analīzei iepriekš jau minētajā Lēmumā 65/09/CONS un Lēmumā 623/15/CONS.
- 13 Savukārt *AGCOM* un *Telecom* apgalvo, ka ne Eiropas, ne valsts tiesiskais regulējums neparedz, ka mobilo sakaru operatoru piedalīšanās *CNSU* segšanā ir atkarīga no nosacījuma par fiksēto un mobilo sakaru savstarpējo aizvietojamību. It īpaši ar Komisijas 1996. gada 27. novembra paziņojumu dalībvalstīm vienkārši tika uzticēts izvēlēties, vai iekļaut mobilo sakaru operatorus starp operatoriem, kuriem ir pienākums finansēt universālo pakalpojumu. Itālijas likumdevējs izvēlējās to iekļaušanu, vispirms ar *D.P.R.* Nr. 318/1997 un 1998. gada 10. marta dekrētu, vēlāk ar Elektronisko sakaru kodeksu.
- 14 Turklāt daudzās citās Eiropas Savienības valstīs gados, kas ņemti vērā Lēmumā 18/21/CIR, universālā pakalpojuma finansēšanas mehānismā bija iesaistīti gan fiksēto, gan mobilo sakaru operatori. *Vodafone* grupas uzņēmumi, kuri darbojas citās Eiropas valstīs, nebija apstrīdējuši šādu pienākuma piedalīties izmaksu segšanā noteikšanu visiem fiksēto un mobilo sakaru operatoriem.

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

- 15 Pirmkārt, iesniedzējtiesa norāda, ka šajā jomā pastāv administratīvās judikatūras svārstības. No vienas puses, daži *AGCOM* lēmumi, kuros bija piemērots *CNSU* sadales mehānisms, tika atcelti, pamatojoties uz to, ka nav pierādītas fiksēto un mobilo sakaru savstarpējās aizvietojamības attiecības, kas uzskatāmas par priekšnoteikumu, lai *Vodafone* varētu tikt noteikts pienākums piedalīties izmaksu segšanā. No otras puses, *Consiglio di Stato* savā spriedumā Nr. 6881/2019 norādīja, ka fiksēto un mobilo sakaru savstarpējās aizvietojamības kritērijs kā priekšnoteikums, lai mobilo sakaru operatori piedalītos izmaksu segšanā, ir “maldinošs”, proti, kļūdainais.

- 16 Otrkārt, iesniedzējtiesa uzsver, ka saskaņā ar valsts tiesībām mobilo sakaru operatoru iekļaušana starp operatoriem, kuriem ir pienākums piedalīties *CNSU* finansēšanā, gadījumā ja universālā pakalpojuma sniegšana rada negodīgu apgrūtinājumu, nav tieši pakārtota pierādījumam par pietiekamas fiksēto un mobilo sakaru savstarpējās aizvietojamības pakāpes pastāvēšanu. Tomēr valsts judikatūrā šāda aizvietojamība tiek uzskatīta par nepieciešamu kritēriju, lai noteiktu ar universālā pakalpojuma sniegšanu saistītā apgrūtinājuma negodīgumu.
- 17 Treškārt, iesniedzējtiesa norāda, ka konkurences spiediena kritērijs, ko *AGCOM* izmantoja Lēmumā 18/21/CIR, šķiet lielā mērā līdzīgs fiksēto un mobilo sakaru savstarpējās aizvietojamības kritērijam, kas tika izmantots iepriekšējos šo jautājumu regulējošos lēmumos.
- 18 Ceturtkārt, iesniedzējtiesa uzskata, ka kritērijs attiecībā uz pienākuma piedalīties *CNSU* segšanā noteikšanu mobilo sakaru operatoriem nav arī uzreiz secināms no Savienības tiesiskā regulējuma, un tādēļ uzskata par nepieciešamu uzdot Eiropas Savienības Tiesai minētos prejudiciālos jautājumus.