



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NICHOLASE EMILIOUA
přednesené dne 15. prosince 2022¹

Věc C-468/20

**Fastweb SpA,
Tim SpA,
Vodafone Italia SpA,
Wind Tre SpA**

v

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
za účasti:**

**Telecom Italia SpA,
Vodafone Italia SpA,
Associazione Movimento Consumatori,
U.Di.Con – Unione per la Difesa dei Consumatori,
Wind Tre SpA,
Assotelecomunicazioni (Asstel),
EOLO SpA,
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti
e consumatori (Codacons),
Associazione degli utenti per i diritti telefonici – A. U. S. TEL ONLUS,
Altroconsumo,
Federconsumatori
(Frekvence vyúčtování)**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Elektronické komunikace – Ochrana spotřebitele –
Vnitrostátní právní předpisy udělující vnitrostátnímu regulačnímu orgánu pravomoc uložit
poskytovatelům telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování –
Harmonizovaný normativní rámec – Částečná a minimální harmonizace – Články 49
a 56 SFEU – Volný pohyb služeb – Zásada proporcionality – Zásada nediskriminace – Zásada
rovného zacházení“

¹ – Původní jazyk: angličtina.

I. Úvod

1. V roce 2016 přijal Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (italský úřad pro dohled nad telekomunikacemi, dále jen „AGCom“) rozhodnutí zavádějící určitá opatření zaměřená na ochranu uživatelů telefonních služeb poskytovaných v pevných a mobilních sítích posílením transparentnosti na trhu a umožněním srovnání cen takových služeb. Svou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce se Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) dotazuje na slučitelnost některých z těchto opatření s unijním právem.

2. Předkládající soud se Soudního dvora zejména táže, zda orgán členského státu může legálně uložit telefonním operátorům určitá omezení, pokud jde o frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování telefonních služeb poskytovaných v pevných a mobilních sítích. Bylo by takové opatření v souladu se zásadami volného pohybu služeb zakotveného v člancích 49 a 56 SFEU, ustanoveními směrnic tvořících tzv. harmonizovaný normativní rámec pro elektronické komunikace a některými obecnými zásadami unijního práva, jako je rovnost, přiměřenost a nediskriminace?

3. V tomto stanovisku vysvětlím, proč je taková vnitrostátní právní úprava s unijním právem slučitelná.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. V roce 2002 přijal unijní normotvůrce takzvaný „telekomunikační balíček“, který mimo jiné zahrnoval čtyři „zvláštní“ směrnice upravující různé aspekty elektronických komunikací. Příslušná ustanovení těchto směrnic ve znění z roku 2009² jsou uvedena níže. Tyto čtyři směrnice – které byly mezitím zrušeny³, ale přesto jsou v původním řízení *ratione temporis* použitelné – budu dále společně označovat jako „harmonizovaný normativní rámec“.

5. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice)⁴ v čl. 8 odst. 1 a 4 stanovovala:

„1. Členské státy zajistí, aby byly vnitrostátní regulační orgány zmocněny ukládat povinnosti stanovené v člancích 9 až 13a.

[...]

4. Povinnosti uložené v souladu s tímto článkem musí vycházet z povahy zjištěného problému a musí být přiměřené a odůvodněné s ohledem na cíle stanovené v článku 8 směrnice 2002/21/ES (rámcová směrnice). [...]

² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009, kterou se mění směrnice 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací, směrnice 2002/19/ES o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení a směrnice 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37).

³ – Zrušeny od 21. prosince 2020 článkem 125 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (Úř. věst. 2018, L 321, s. 36).

⁴ – Úř. věst. 2002, L 108, s. 7; Zvl. vyd. 13/29, s. 323.

6. Článek 3 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice)⁵ stanovoval:

„Členské státy zajistí volnost v zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací, které podléhají podmínkám stanoveným v této směrnici. [...]“

7. Článek 8 odst. 1, 2, 4 a 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice)⁶ uváděl:

„1. Členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů uvedených v této směrnici a ve zvláštních směrnících přijímaly vnitrostátní regulační orgány veškerá přiměřená opatření, která směřují k dosažení cílů stanovených v odstavcích 2, 3 a 4. Taková opatření musí být přiměřená daným cílům.

[...]

2. Vnitrostátní regulační orgány podporují hospodářskou soutěž při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací přiřazených zařízení a doplňkových služeb [...]

[...]

4. Vnitrostátní regulační orgány prosazují zájmy občanů Evropské unie mimo jiné tím, že:

[...]

b) zajišťují vysokou úroveň ochrany spotřebitelů při obchodních jednáních s dodavateli[...];

[...]

e) řeší potřeby určitých sociálních skupin, zejména zdravotně postižených uživatelů, starších uživatelů a uživatelů se zvláštními sociálními potřebami;

[...].

5. Vnitrostátní regulační orgány při sledování cílů politik uvedených v odstavcích 2, 3 a 4 uplatňují objektivní, transparentní, nediskriminační a přiměřené regulační zásady, mimo jiné tím, že:

[...]

c) zajišťují hospodářskou soutěž ku prospěchu spotřebitelů [...];

[...]

e) náležitě zohledňují různé podmínky týkající se hospodářské soutěže a spotřebitelů, které existují v různých zeměpisných oblastech v rámci členského státu;

⁵ – Úř. věst. 2002, L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/29, s. 337.

⁶ – Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349.

[...]“

8. Článek 20 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě)⁷ stanovoval:

„1. Členské státy zajistí, aby spotřebitelé, kteří si objednají služby poskytující připojení k veřejné komunikační síti nebo veřejně dostupným službám elektronických komunikací, a jiní koncoví uživatelé, kteří o to požádají, měli právo uzavřít smlouvu s jedním nebo s více podniky, které takové služby nebo připojení poskytují. Ve smlouvě jsou srozumitelným, úplným a snadno přístupným způsobem uvedeny alespoň

[...]

d) podrobné údaje o cenách a sazbách, včetně prostředků, jakými lze získat aktuální informace o všech uplatňovaných sazbách a poplatcích za provoz a údržbu[...];

[...]

2. Členské státy zajistí, aby v případě, že podniky zajišťující síť nebo poskytující služby elektronických komunikací navrhnou změny smluvních podmínek, měli účastníci po oznámení takových změn právo odstoupit od smlouvy bez jakéhokoliv postihu. [...] Členské státy zajistí, aby vnitrostátní regulační orgány mohly určit formát těchto oznámení.“

9. Článek 21 odst. 1 směrnice 2002/22 stanovoval:

„Členské státy zajistí, aby vnitrostátní regulační orgány mohly podnikům zajišťujícím veřejné síť elektronických komunikací nebo poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací stanovit povinnost zveřejňovat transparentní, srovnatelné, odpovídající a aktuální informace o uplatňovaných cenách a sazbách [...]. Vnitrostátní regulační orgány mohou stanovit další požadavky týkající se způsobu, jakým se tyto informace mají zveřejňovat.“

B. Vnitrostátní právní předpisy

10. Článek 2 odst. 12 písm. h) a l) a čl. 2 odst. 37 legge 14 novembre 1995, n. 481, Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (zákon č. 481 ze dne 14. listopadu 1995, Pravidla týkající se hospodářské soutěže a regulace veřejně prospěšných služeb. Vytvoření regulačních orgánů pro služby veřejného zájmu, dále jen „zákon č. 481/1995“) stanoví úkoly uložené regulačním orgánům pro služby veřejného zájmu. Tato ustanovení mimo jiné uvádějí:

„12. Každý orgán plní za účelem dosažení cílů stanovených v článku 1 následující úkoly:

„h) vydává směrnice týkající se výroby a poskytování služeb subjekty poskytujícími tyto služby, definující obecné normy kvality pro služby jako celek a specifické normy kvality pro jednotlivé služby garantované uživatelům, po konzultaci s provozovateli služby a zástupci uživatelů a spotřebitelů, v případě potřeby s rozlišením podle odvětví a typu služby; tato rozhodnutí mají účinky uvedené v odstavci 37;

⁷ – Úř. věst. 2002, L 108, s. 51; Zvl. vyd. 13/29, s. 367.

[...]

l) zveřejňuje a šíří informace o podmínkách poskytování služeb, aby byla zajištěna maximální transparentnost, konkurenceschopnost a možnost pro prostředníky nebo konečné uživatele činit informovanější rozhodnutí“.

37. Rozhodnutí orgánů uvedených v odstavci 12 písm. h) mění nebo doplňují předpisy upravující služby.“

11. Podle čl. 1 odst. 6 písm. b) bodu 2 legge 31 luglio 1997, n. 249, Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (zákon č. 249 ze dne 31. července 1997 o vytvoření italského regulačního orgánu pro komunikace a pravidla pro telekomunikační a vysílací systémy, dále jen zákon č. 249/1997) má regulační orgán pravomoc vydávat:

„směrnice týkající se obecné úrovně kvality služeb a přijetí, ze strany každého správce, charty služby zavádějící označení minimálních standardů pro každý obor činnosti“.

12. Články 13, 70 a 71 decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, Codice delle comunicazioni elettroniche (legislativní nařízení č. 259 ze dne 1. srpna 2003 o kodexu elektronických komunikací), jsou určeny k provedení článku 8 směrnice 2002/21 a článků 20 a 21 směrnice 2002/22.

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

13. Dne 15. března 2017 AGCom – orgán pověřený italskou vládou mimo jiné prováděním regulačních úkolů stanovených ve směrnici 2002/19, 2002/20, 2002/21 a 2002/22 – přijal rozhodnutí č. 121/17/CONS (dále jen „napadené rozhodnutí“) zavádějící některá opatření směřující k ochraně uživatelů telefonních služeb poskytovaných v pevných a mobilních sítích posílením transparentnosti na trhu a umožněním srovnávání cen takových služeb.

14. AGCom zjistil, že někteří telefonní operátoři upravili své nabídky týkající se telefonních služeb poskytovaných v pevných sítích pro nové i stávající zákazníky zavedením frekvence obnovování smluv po čtyřech týdnech, nikoli jednom měsíci. Podle názoru AGCom tato nová politika vytvořila mezi zákazníky zmatek ohledně některých základních prvků jejich smlouvy (jako je frekvence vyúčtování a obnovování nabídek a celkové náklady na službu atd.). Některé nabídky skutečně uváděly vyúčtování na měsíční bázi, zatímco jiné s frekvencí čtyř týdnů. Navíc podle AGCom nová frekvence ztížila spotřebitelům srovnávání nabídek. AGCom v důsledku těchto změn zaznamenal nárůst ročních nákladů pro spotřebitele o 8,6 %.

15. Napadené rozhodnutí tak mimo jiné stanovilo, že „u telefonních služeb poskytovaných v pevných sítích frekvence obnovování nabídek a vyúčtování [musí] být v intervalech jednoho měsíce nebo jeho násobcích. U mobilních telefonních služeb nesmí být frekvence kratší než čtyři týdny. V případě balíčků obsahujících telefonní služby poskytované v pevných sítích se uplatní frekvence týkající se těchto služeb. [...] Mobilní operátoři, kteří přijmou frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na jiném než měsíčním základě, neprodleně informují uživatele o obnovení nabídky zasláním SMS“.

16. Telefonní operátoři Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA a Wind Tre SpA (dále jen „odvolatelky v původním řízení“) napadli toto rozhodnutí samostatnými žalobami u Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie). Tyto žaloby byly v roce 2018 zamítnuty.

17. Odvolatelky v původním řízení podaly proti rozsudkům prvního stupně odvolání k Consiglio di Stato (Státní rada). Tvrdily zejména, že napadené rozhodnutí nebo vnitrostátní právní předpisy, na nichž je toto rozhodnutí založeno, jsou z různých důvodů neslučitelné s unijním právem.

18. Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Vyžaduje správný výklad článku 267 SFEU, aby vnitrostátní soud, proti jehož rozhodnutím nelze podat opravný prostředek v rámci vnitrostátního práva, podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se otázky výkladu [unijního] práva, která je relevantní v rámci původního sporu, i když lze vyloučit výkladovou pochybnost o významu, který má být přisouzen relevantnímu unijnímu ustanovení – s přihlédnutím k terminologii a významu vlastním [unijnímu] právu, které lze přičíst znění příslušného ustanovení, unijnímu právnímu rámci, do kterého toto ustanovení spadá, a cílům ochrany, které jsou jeho základem, a to s ohledem na stadium vývoje unijního práva v okamžiku, kdy má být příslušné ustanovení uplatněno v rámci vnitrostátního soudního řízení – ale ze subjektivního hlediska není s ohledem na postup jiných soudů možné zevrubným způsobem zajistit, že výklad podaný předkládajícím soudem bude stejný jako výklad, který by mohly podat soudy jiných členských států a Soudní dvůr, kdyby jim byla položena tatáž otázka?
- 2) Brání správný výklad článků 49 a 56 SFEU, jakož i harmonizovaného normativního rámce vyjádřeného směrnicemi 2002/19[...], 2002/20[...], 2002/21[...], a 2002/22[...], a zejména čl. 8 odst. 2 a 4 směrnice 2002/21[...] [ve znění směrnice 2009/140], článkem 3 směrnice 2002/20[...] [ve znění směrnice 2009/140] a články 20, 21 a 22 směrnice 2002/22[...] [ve znění směrnice 2009/136], takovému vnitrostátnímu pravidlu, které vyplývá z ustanovení článků 13, 70 a 71 [legislativního nařízení č. 259/03] ve spojení s čl. 2 odst. 12 písm. h) a l) [zákona č. 481/1995] a čl. 1 odst. 6 bodem 2 [zákona č. 249/1997], které přiznává vnitrostátnímu regulačnímu orgánu v odvětví elektronických komunikací pravomoc uložit: i) u mobilních telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování v délce nejméně čtyři týdny se současným stanovením povinnosti pro příslušné hospodářské subjekty, které přijmou frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na jiném než měsíčním základě, aby neprodleně informovaly uživatele o obnovení nabídky zasláním SMS; ii) u telefonních služeb poskytovaných v pevných sítích frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích; iii) v případě balíčků obsahujících telefonní služby poskytované v pevných sítích uplatnění frekvence týkající se těchto služeb?
- 3) Brání správný výklad a použití zásady proporcionality ve spojení s články 49 a 56 SFEU a harmonizovaným normativním rámcem vyjádřeným směrnicemi 2002/19[...], 2002/20[...], 2002/21[...], a 2002/22[...], a zejména čl. 8 odst. 2 a 4 směrnice 2002/21[...] [ve znění směrnice 2009/140], článkem 3 směrnice 2002/20[...] [ve znění směrnice 2009/140] a články 20, 21 a 22 směrnice 2002/22[...] [ve znění směrnice 2009/136], přijetí regulačních opatření stanovených vnitrostátním regulačním orgánem v odvětví elektronických komunikací, jejichž cílem je uložit: i) u mobilních telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování v délce nejméně čtyři týdny se současným stanovením povinnosti pro příslušné hospodářské subjekty, které přijmou frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na jiném než měsíčním

základě, aby neprodleně informovaly uživatele o obnovení nabídky zasláním SMS; ii) u telefonních služeb poskytovaných v pevných sítích frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích; iii) v případě balíčků obsahujících telefonní služby poskytované v pevných sítích uplatnění frekvence týkající se těchto služeb?

- 4) Brání správný výklad a použití zásad zákazu diskriminace a rovného zacházení ve spojení s články 49 a 56 SFEU a harmonizovaným normativním rámcem vyjádřeným směrnicemi 2002/19[...], 2002/20[...], 2002/21[...] a 2002/22[...], a zejména čl. 8 odst. 2 a 4 směrnice 2002/21[...] [ve znění směrnice 2009/140], článkem 3 směrnice 2002/20[...] [ve znění směrnice 2009/140] a články 20, 21 a 22 směrnice 2002/22[...] [ve znění směrnice 2009/136], přijetí regulačních opatření stanovených vnitrostátním regulačním orgánem v odvětví elektronických komunikací, jejichž cílem je uložit: i) u mobilních telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování v délce nejméně čtyři týdny se současným stanovením povinnosti pro příslušné hospodářské subjekty, které přijmou frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na jiném než měsíčním základě, aby neprodleně informovaly uživatele o obnovení nabídky zasláním SMS; ii) u telefonních služeb poskytovaných v pevných sítích frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích; iii) v případě balíčků obsahujících telefonní služby poskytované v pevných sítích uplatnění frekvence týkající se těchto služeb?“

19. Po vynesení rozsudku Soudního dvora ve věci *Consortio Italian Management a Catania Multiservizi*⁸ kancelář Soudního dvora zaslala předkládajícímu soudu kopii tohoto rozsudku a požádala jej, aby uvedl, zda na žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce trvá.

20. Dopisem ze dne 23. listopadu 2021 předkládající soud informoval Soudní dvůr, že si přeje stáhnout první předběžnou otázku, ale druhou, třetí a čtvrtou předběžnou otázku zachovat.

21. Vyjádření v projednávané věci předložili odvolatelky v původním řízení, Codacons, italská vláda, jakož i Evropská komise.

IV. Analýza

22. Podstatou otázek předkládajícího soudu je, zda unijní právo brání vnitrostátním právním předpisům zmocňujícím vnitrostátní regulační orgán stanovit poskytovatelům telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování. Jednotlivé otázky jsou vzájemně provázány v tom smyslu, že k dané problematice přistupují z různých perspektiv: volného pohybu služeb, harmonizovaného normativního rámce a (určitých) obecných zásad unijního práva. Na následujících stránkách postupně přezkoumám unijní pravidla a zásady, na které Consiglio di Stato (Státní rada) odkazuje.

A. Ke druhé předběžné otázce

23. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda pravidla Smlouvy týkající se volného pohybu služeb (články 49 a 56 SFEU) nebo ustanovení harmonizovaného normativního rámce brání vnitrostátním právním předpisům, které zmocňují vnitrostátní regulační orgán uložit poskytovatelům telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování.

⁸ – Rozsudek ze dne 6. října 2021 (C-561/19, EU:C:2021:799).

24. K zodpovězení této otázky se mi zdá vhodnější započít analýzu přezkumem slučitelnosti dotčené vnitrostátní právní úpravy s harmonizovaným normativním rámcem a k pravidlům volného pohybu služeb přejít následně.

1. Harmonizovaný normativní rámec

25. Úvodem musím konstatovat, že jsem poněkud překvapen přístupem, který ve svých vyjádřeních zaujali někteří zúčastnění. Ti totiž přezkoumávají jedno po druhém různá ustanovení harmonizovaného normativního rámce uvedená v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a tvrdí, že žádné z nich vnitrostátním regulačním orgánům neposkytuje platný právní základ pro přijetí opatření, jako je napadené rozhodnutí.

26. Chápu, že před italskými soudy odvolatelky v původním řízení mimo jiné uváděly, že vnitrostátní ani unijní právo právní základ pro přijetí napadeného rozhodnutí neposkytují. Předkládající soud však vysvětluje, že podle jeho názoru je napadené rozhodnutí založeno na ustanoveních vnitrostátního práva. Znění předběžných otázek je v tomto ohledu nepochybně rovněž jasné. Dále podotýkám, že stanovisko Consiglio di Stato (Státní rada) v tomto ohledu bylo nedávno potvrzeno Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie), který rozhodl, že AGCom přijal napadené rozhodnutí na základě čl. 2 odst. 20 písm. d) zákona 481/1995⁹.

27. V tomto řízení tedy není důležité, zda ustanovení harmonizovaného normativního rámce *opravňují* vnitrostátní regulační orgán přijmout takové opatření, jako je napadené rozhodnutí, ale zda tato ustanovení *brání* vnitrostátní právní úpravě opravňující vnitrostátní regulační orgán přijmout takové opatření, jako je napadené rozhodnutí.

28. V tomto ohledu je třeba zdůraznit obzvláště důležitý bod: harmonizovaný normativní rámec nepřináší v odvětví elektronických komunikací *úplnou* harmonizaci. Předkládající soud totiž ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvedl, že pokud jde o otázky ochrany spotřebitele, harmonizovaný normativní rámec určuje především *cíle* ochrany a dotčené *oblasti* činnosti, ale určení *typu a obsahu* opatření nejvhodnějších k dosažení těchto cílů ponechává na uvážení vnitrostátních regulačních orgánů.

29. Tento závěr je správný. V tomto ohledu je třeba mít na paměti, že „ochrana spotřebitele“ je podle čl. 4 odst. 2 písm. f) SFEU oblastí pravomoci sdílené mezi Evropskou unií a členskými státy. V souladu s čl. 169 odst. 2 SFEU může Evropská unie při jednání v této oblasti v závislosti na okolnostech přijmout harmonizační opatření podle článku 114 SFEU (samozřejmě za předpokladu, že jsou splněny podmínky v něm stanovené), nebo opatření která podporují, doplňují a sledují politiku prováděnou členskými státy. Zatímco v prvním scénáři je možná úplná harmonizace, ve druhém scénáři nemůže unijní akt bránit členským státům – jak je uvedeno v čl. 169 odst. 4 SFEU – „zachovávat nebo zavádět přísnější ochranná opatření“.

30. Je nicméně pravda, že všechny směrnice tvořící harmonizovaný normativní rámec byly přijaty na základě (současného) článku 114 SFEU. Je však poměrně jasné, a pokud vím, žádná ze stran to nezpochybňuje, že tyto směrnice ponechávají vnitrostátním orgánům široký manévrovací prostor. Jak Soudní dvůr opakovaně konstatoval, harmonizovaný normativní rámec nezajišťuje úplnou harmonizaci aspektů ochrany spotřebitele¹⁰.

⁹ – Viz rozsudek Sezioni Unite (spojené senáty) ze dne 23. listopadu 2021, č. 26164/22.

¹⁰ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. září 2018, Wind Tre a Vodafone Italia (C-54/17 a C-55/17, EU:C:2018:710, bod 64 a citovaná judikatura).

31. Toto zjištění by podle mého názoru mělo být dále upřesněno.

32. Ochrana spotřebitele byla identifikována jako jeden z cílů sledovaných harmonizovaným normativním rámcem¹¹, ale tento rámec stanovil pouze „*prvky* ochrany spotřebitele“¹². Harmonizace, kterou harmonizovaný normativní rámec přinesl, pokud jde o aspekty ochrany spotřebitele služeb tímto rámcem upravených, byla tedy *minimální* (pokud jde o její účinky nebo intenzitu) a *částečná* (pokud jde o věcný rozsah)¹³.

33. Na vysvětlenou je třeba uvést, že sblížování právních předpisů členských států, kterého měl harmonizovaný normativní rámec dosáhnout, ponechalo široký prostor pro přijetí opatření ze strany členských států dvěma vzájemně se doplňujícími způsoby. Zaprvé členské státy mohly uplatňovat *vyšší standardy* ochrany spotřebitele s ohledem na regulační aspekty, na které se harmonizovaný normativní rámec vztahoval. Zadruhé členské státy měly *a fortiori* volnost zavést nebo zachovat vnitrostátní právní předpisy použitelné na činnosti upravené harmonizovaným normativním rámcem, které byly určeny k ochraně spotřebitelů ve vztahu k aspektům, které se od aspektů pokrytých harmonizovaným normativním rámcem *lišily* a které je *doplňovaly*¹⁴.

34. Několik ustanovení a bodů odůvodnění směrnic tvořících harmonizovaný normativní rámec značný prostor ponechaný v této souvislosti členským státům potvrdilo, včetně přidělení různých úkolů a pravomocí vnitrostátním regulačním orgánům. V první řadě bylo poslání vnitrostátních regulačních orgánů definováno velmi široce¹⁵. Mnohá ustanovení (ne-li většina) navíc poskytovala pouze obecné pokyny ohledně druhu opatření, které vnitrostátní regulační orgány měly za účelem dosažení konkrétních cílů v nich stanovených přijmout¹⁶. Kromě toho několik ustanovení stanovilo demonstrativní seznam prostředků, kterými by vnitrostátní regulační orgány mohly tyto cíle sledovat¹⁷.

35. Výše uvedené se odráží také v judikatuře, ve které Soudní dvůr zdůraznil „širokou pravomoc [vnitrostátních regulačních orgánů] k tomu, aby mohly posoudit potřebu regulace trhu podle každé situace případ od případu“¹⁸, a jejich schopnost „přijíma[t] veškerá přiměřená opatření, která směřují k dosažení cílů“ stanovených v příslušném ustanovení harmonizovaného regulačního rámce¹⁹.

36. Je tedy možné, že, jak tvrdí odvolatelky v původním řízení, žádné z těchto ustanovení výslovně *nedává* vnitrostátním regulačním orgánům pravomoc přijímat takové opatření, jako je napadené rozhodnutí. Je však také pravda, že žádné z těchto ustanovení *nebrání* vnitrostátní právní úpravě, která vnitrostátnímu regulačnímu orgánu takovou pravomoc dává. To je, jak je uvedeno v bodě 25 výše, to, na čem v projednávané věci skutečně záleží.

¹¹ – Viz například bod 6 odůvodnění a čl. 8 odst. 4 písm. b) směrnice 2002/21 a bod 2 odůvodnění směrnice 2002/22.

¹² – Bod 49 odůvodnění směrnice 2002/22 (zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska). Viz rovněž bod 7 odůvodnění a čl. 1 odst. 2 směrnice 2002/21.

¹³ – K těmto pojmům viz stanovisko generálního advokáta Bobka ve věci Dzivev a další (C-310/16, EU:C:2018:623, body 70 až 80).

¹⁴ – Obdobně viz rozsudek ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 66).

¹⁵ – Viz mimo jiné body 16 až 20 odůvodnění směrnice 2002/21.

¹⁶ – Viz například čl. 8 odst. 4 směrnice 2002/19 (který v podstatě uvádí, že povinnosti ukládané vnitrostátním regulačním orgánem musí „vycházet z povahy zjištěného problému a musí být přiměřené a odůvodněné s ohledem na [relevantní] cíle“) a čl. 8 odst. 1 první pododstavec směrnice 2002/21 (podle kterého „vnitrostátní regulační orgány [přijmou] veškerá přiměřená opatření, která směřují k dosažení [příslušných] cílů [...]“. Taková opatření musí být přiměřená daným cílům.“).

¹⁷ – Viz například čl. 8 odst. 2, čl. 8 odst. 4 a čl. 8 odst. 5 směrnice 2002/21 (které obsahují obrat „mimo jiné“). Viz rovněž bod 36 odůvodnění *in fine* směrnice 2002/21.

¹⁸ – Rozsudek ze dne 3. prosince 2009, Komise v Německo (C-424/07, EU:C:2009:749, bod 61 a citovaná judikatura).

¹⁹ – Tamtéž, bod 59.

37. Podle ustálené judikatury Soudního dvora v případě minimální nebo částečné harmonizace vnitrostátní právní předpisy – kromě toho, že zjevně musí být slučitelné s jinými pravidly unijního práva, které mohou být na danou situaci použitelné – „nemohou vážně ohrozit výsledek stanovený [příslušným unijním aktem]“²⁰.

38. V projednávaném případě, s výjimkou jedné poněkud bezvýznamné poznámky²¹, odvolatelky v původním řízení skutečně netvrdí, že by dotčená vnitrostátní právní úprava mohla ohrozit dosažení cílů sledovaných harmonizovaným normativním rámcem. Ve skutečnosti se dotčená vnitrostátní právní úprava jeví být v souladu s cíli sledovanými harmonizovaným normativním rámcem, který má mimo jiné podporovat účinnou hospodářskou soutěž na trhu²², zvýšit transparentnost trhu²³, zlepšit přístup občanů k telekomunikačním službám²⁴ a – v neposlední řadě – zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitelů²⁵.

39. Domnívám se proto, že nelze mít za to, že dotčená vnitrostátní právní úprava může vážně ohrozit dosažení výsledku předepsaného harmonizovaným normativním rámcem. Jako taková je s tímto rámcem kompatibilní.

2. Volný pohyb služeb

40. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu rovněž je, zda je dotčená vnitrostátní právní úprava slučitelná s pravidly Smlouvy týkajícími se volného pohybu služeb. Uvedený soud jako na potenciálně relevantní odkazuje na článek 49 SFEU („právo usazování“) i na článek 56 SFEU („volný pohyb služeb“).

41. V tomto ohledu podle ustálené judikatury platí, že má-li vnitrostátní opatření současně vztah k několika z těchto svobod, Soudní dvůr toto opatření v zásadě přezkoumává pouze z hlediska jediné z nich, ukáže-li se za okolností projednávaného případu, že ostatní svobody jsou zcela druhotné ve vztahu k první a mohou s ní být spojeny²⁶. Hlavními prvky, které je třeba za tímto účelem zohlednit, jsou objektivní předmět²⁷ a důsledky²⁸ vnitrostátního opatření.

²⁰ – Viz zejména rozsudek ze dne 7. července 2016, Muladi (C-447/15, EU:C:2016:533, bod 43). V jiných případech Soudní dvůr odkazoval na požadavek, že vnitrostátní právní předpisy nesmí „narušit praktickou účinnost“ dotčeného unijního aktu. Viz například rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Vervloet a další (C-76/15, EU:C:2016:975, bod 83). Podle mého názoru jsou tyto dva směry judikatury v podstatě dvěma stranami téže mince, jak dokládá skutečnost, že v obou těchto rozsudcích Soudní dvůr odkazuje jako na precedens na rozsudek ze dne 23. listopadu 2006 ve věci Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, bod 48).

²¹ – Fastweb – bez dalšího vysvětlení – uvádí, že napadené rozhodnutí tím, že stanoví minimální frekvenci, dusí hospodářskou soutěž a omezuje spotřebitelský výběr, což je v rozporu s některými cíli sledovanými harmonizovaným normativním rámcem. Stěží však mohu porozumět tomu, jak by zvýšení schopnosti uživatelů porozumět nabídkám operátorů a porovnat je nutně vedlo k méně konkurenčnímu trhu nebo k výraznému omezení spotřebitelského výběru. Fastweb například neuvádí, jakým způsobem by kvalita nebo cena dotčených služeb (které skutečně patří mezi parametry, na jejichž základě si uživatelé svého poskytovatele služeb vybírají) mohla být napadeným rozhodnutím významně ovlivněna.

²² – Viz mimo jiné body 5 a 20 odůvodnění směrnice 2002/19 a bod 1 odůvodnění a čl. 8 odst. 2 směrnice 2002/21.

²³ – Viz mimo jiné body 16 a 22 odůvodnění směrnice 2002/19, bod 34 odůvodnění směrnice 2002/20 a čl. 8 odst. 4 písm. d) směrnice 2002/21.

²⁴ – Viz mimo jiné bod 9 odůvodnění směrnice 2002/19, bod 4 odůvodnění směrnice 2002/21 a body 4 a 8 odůvodnění směrnice 2002/22.

²⁵ – Viz výše bod 30 tohoto stanoviska.

²⁶ – V tomto smyslu mimo jiné viz rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 50 a citovaná judikatura).

²⁷ – Tamtéž, bod 51 a citovaná judikatura.

²⁸ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2020, Anton van Zantbeek (C-725/18, EU:C:2020:54, bod 21).

42. V projednávaném případě může Soudní dvůr s ohledem na účel a účinek dotčené vnitrostátní právní úpravy omezit svou analýzu na článek 49 SFEU. Telefonní služby jsou, alespoň v současné době, běžně poskytovány společnostmi usazenými v členském státě, ve kterém k tomuto poskytování dochází. Aby mohli operátoři tyto služby poskytovat, potřebují mimo jiné významnou infrastrukturu.

43. V každém případě mi s ohledem na podobnost obou „režimů“ upravujících právo usazování a volný pohyb služeb není zřejmé, jak by se analýza slučitelnosti sporné vnitrostátní legislativy s unijním právem z hlediska článku 56 SFEU mohla lišit od analýzy z hlediska článku 49 SFEU²⁹.

44. Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být za omezení svobody usazování považována jakákoliv opatření, která zakazují, brání nebo činí méně atraktivním výkon svobody zaručené článkem 49 SFEU³⁰. Pojem „omezení“ zahrnuje zejména opatření přijatá členským státem, která, byť používaná bez rozdílu, ovlivňují přístup hospodářských subjektů z jiných členských států na trh³¹. SFEU zakazuje i omezení základní svobody malého rozsahu nebo menšího významu³².

45. Soudní dvůr však zároveň shledal, že vnitrostátní opatření nepředstavují pro účely článku 49 SFEU „omezení“, pokud jsou jejich účinky na obchod uvnitř EU příliš nejisté, nepřímé, vágní, vzdálené, spekulativní nebo hypotetické³³.

46. To je podle mého názoru případ dotčené vnitrostátní právní úpravy. Není mi jasné, jak by byl v zahraniční sídlící telefonní operátor od přesídlení do Itálie nebo založení pobočky, dceřiné společnosti nebo jiného přidruženého subjektu v tomto členském státě odrazován na základě pouhé skutečnosti, že frekvence obnovování nabídek a fakturace nemůže být kratší než určité období (v tomto případě jeden měsíc pro telefonní služby poskytované v pevných sítích a čtyři týdny pro mobilní telefonní služby).

47. Bez ohledu na stanovisko, které kdo může zaujmout ohledně zkoumání (skutečných nebo potenciálních) dopadů, které by opatření přijatá AGCom na telefonní operátory – tedy na jejich obchodní modely, smluvní volnost, strukturu nákladů a nastavení marží, marketingové strategie nebo konkurenční postavení – mohla mít, nevidím nic, co by z hlediska článku 49 SFEU mohlo mít nějaký význam. Napadené rozhodnutí zejména i) neovlivňuje svobodu operátorů stanovit tarify, jak uznají za vhodné, ii) nezpůsobuje jim žádné dodatečné náklady, iii) neovlivňuje jejich možnost jednostranně měnit smluvní podmínky a iv) ponechává jim dostatečný prostor pro výběr nejvhodnější frekvence (nebo rozsahu frekvencí) pro obnovování nabídek a vyúčtování, za předpokladu, že tato období dosahují minim v daném rozhodnutí stanovených.

48. Tím však nenaznačuji, že by vnitrostátní předpisy, které omezují volnost společností stanovit frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování, nemohly spadat do působnosti článku 49 SFEU *nikdy*. Zvláště přísné restriktce by totiž pravděpodobně mohly dát vzniknout skutečným omezením. Napadá mě například požadavek, aby podniky účtovali svým klientům jednou ročně (nebo

²⁹ – Je tomu tak často, viz mé stanovisko ve věci Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:166, bod 65) obsahující další odkazy.

³⁰ – V tomto smyslu v poslední době viz rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 61 a citovaná judikatura).

³¹ – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 29. března 2011, Komise v. Itálie (C-565/08, EU:C:2011:188, bod 46).

³² – Viz rozsudky ze dne 18. října 2012, X (C-498/10, EU:C:2012:635, bod 30 a citovaná judikatura), a ze dne 3. prosince 2020, BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:981, bod 26).

³³ – Viz stanovisko generálního advokáta Hogana ve věci VAS Shipping (C-71/20, EU:C:2021:474, bod 67 a citovaná judikatura) a stanovisko generálního advokáta Wahla ve spojených věcech Venturini a ostatní (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:529, bod 81 a citovaná judikatura) s dalšími odkazy.

pololetně), což by výrazně zpozdilo příjem plateb těchto podniků za poskytnuté služby. Napadené rozhodnutí však zavedlo *nepodstatné* omezení, které navíc od operátorů vyžaduje jen to, aby se vrátili ke standardní frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování, kterou dlouhodobě používali až do chvíle, kdy se (pokud je mi známo, poměrně náhle a téměř ve shodě) rozhodli v tomto ohledu svou politiku změnit.

49. V této souvislosti poznamenávám, že v předchozích věcech Soudní dvůr konstatoval, že některá rušivější opatření, která omezovala ceny dotčených služeb³⁴ nebo vedla k dalším nákladům na jejich poskytování³⁵, „omezení“ ve smyslu ustanovení o volném pohybu služeb nepředstavovala. Soudní dvůr rovněž uznal, že Evropská unie byla s ohledem na pravidla vnitřního trhu oprávněna stanovit limity cen účtovaných společnostmi poskytujícími mobilní telefonní služby, mimo jiné s cílem ochrany spotřebitele³⁶.

50. Pojem „omezení“ je jistě široký, ale nelze jej rozšiřovat tak, aby pokryl každé drobné narušení způsobu, jakým podniky fungují. Účelem pravidel vnitřního trhu je *liberalizace* obchodu uvnitř EU, nikoli *deregulace* obchodu³⁷. Aby opatření spadalo do působnosti článku 49 SFEU, je třeba identifikovat určitý hmatatelný negativní dopad, skutečný nebo potenciální, na přeshraniční výměnu. V takových řízeních, jako je řízení probíhající před předkládajícím soudem, je na odvolatelkách, aby prokázaly, že tomu tak skutečně je. Podotýkám, že v rámci tohoto řízení nepředložily v tomto ohledu žádný věrohodný argument.

51. Pouhá odvolatelkami v původním řízení zdůrazněná skutečnost, že omezení zavedená napadeným rozhodnutím v jiných členských státech neexistují, není v této souvislosti relevantní. V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně uvedl, že právní úprava členského státu nepředstavuje omezení ve smyslu Smluv jen z pouhého důvodu, že jiné členské státy používají pro poskytovatele podobných služeb usazené na svém území méně přísná nebo hospodářsky zajímavější pravidla³⁸. Kromě toho podotýkám, že skutečnost, že se mohou podmínky hospodářské soutěže mezi operátory a potřeby spotřebitelů na různých částech vnitřního trhu lišit, byla nepřímo potvrzena čl. 8 odst. 5 písm. e) směrnice 2002/21³⁹.

52. Proto ve spisu není nic, co by naznačovalo, že by dotčená vnitrostátní právní úprava, nebo konkrétněji opatření přijatá AGCom, mohla (skutečně nebo potenciálně) zahraniční podniky od usazení v Itálii odradit, protože by mohla být narušena jejich schopnost účinně konkurovat telefonním operátorům tradičně usazeným v Itálii⁴⁰. Domnívám se proto, že tato opatření nepředstavují „omezení“ ve smyslu článku 49 SFEU.

53. V každém případě, pokud by Soudní dvůr s mým zjištěním v tomto ohledu nesouhlasil, jsem toho názoru, že jakékoli omezení vytvořené sporným opatřením by mělo být považováno za odůvodněné.

³⁴ – Viz zejména rozsudek ze dne 29. března 2011, Komise v. Itálie (C-565/08, EU:C:2011:188, bod 46).

³⁵ – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. září 2005, Mobistar a Belgacom Mobile (C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518, bod 31), a ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 36).

³⁶ – Rozsudek ze dne 8. června 2010, Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321).

³⁷ – Viz mimo jiné stanovisko generálního advokáta Tesaura ve věci Hünermund a další (C-292/92, EU:C:1993:863, body 1 a 28) a stanovisko generálního advokáta Tizzana ve věci CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187, bod 63).

³⁸ – Rozsudek ze dne 7. března 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, bod 32 a citovaná judikatura).

³⁹ – Viz výše bod 7 tohoto stanoviska.

⁴⁰ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. července 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, bod 80).

54. Jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, lze omezení svobody usazování připustit pouze za podmínky, že je zaprvé odůvodněno některým z naléhavých důvodů obecného zájmu a zadruhé respektuje zásadu proporcionality. Pokud jde o přiměřenost, vnitrostátní opatření musí být způsobilé zajistit soudržným a systematickým způsobem uskutečnění sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení. Kromě toho musí být přiměřené *stricto sensu* v tom smyslu, že nastoluje spravedlivou rovnováhu mezi příslušnými zájmy, tedy zájmem, který stát dotčeným opatřením sleduje, a zájmem fyzických nebo právnických osob, které jsou jím negativně dotčeny⁴¹.

55. Je prokázáno, že ochrana spotřebitele představuje jeden z naléhavých důvodů veřejného zájmu, kterým může být vnitrostátní opatření omezující volný pohyb služeb v zásadě ospravedlněno⁴².

56. Jsem rovněž toho názoru, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, není nepřiměřená. Zaprvé pravomoc vnitrostátního regulačního orgánu uložit určitá omezení frekvence obnovování nabídek a vyúčtování je nepochybně schopna zajistit dosažení sledovaného cíle: zvyšuje transparentnost trhu a umožňuje spotřebitelům lépe porovnávat nabídky. Úvahy předkládajícího soudu v tomto bodě plně sdílím.

57. Zadruhé předkládající soud poukázal na to, že i) byly ve skutečnosti vyzkoušeny alternativní mechanismy umožňující uživatelům lépe porovnávat nabídky operátorů, které se však ukázaly jako neúčinné, a ii) další možné mechanismy navrhly odvolatelky v původním řízení, ale i ty tento soud považoval za neúčinné⁴³. V tomto kontextu nevidím jiné opatření, které by mohlo být stejně účinné a zároveň vůči těmto subjektům méně omezující.

58. Zatřetí se mi zdá, že se sporným opatřením podařilo dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi zájmy zúčastněných osob: výrazně zvyšují „čitelnost“ a „srovnatelnost“ nabídek na trhu, a umožňují tak spotřebitelům činit informovanější volbu a přitom – jak je uvedeno v bodech 45 a 46 výše – minimalizují zásahy do práv a svobod telefonních operátorů.

59. Pokud jde o tento poslední aspekt, rád bych zdůraznil, že podle ustanovení směrnice 2002/21 by vnitrostátní regulační orgány měly „usnadnit přístup zdravotně postižených uživatelů“ ke službám elektronických komunikací⁴⁴ a „zajištit, aby uživatelé, včetně zdravotně postižených uživatelů, starších uživatelů a uživatelů se zvláštními sociálními potřebami, získali co největší prospěch, pokud jde o výběr, cenu a kvalitu“⁴⁵.

60. Pokud tomu správně rozumím, potřeba poskytnout ochranu zranitelným spotřebitelům byla jedním z důvodů, které AGCom k přijetí napadeného rozhodnutí vedly. V tomto ohledu souhlasím s italskou vládou, která zdůraznila, že je těmto uživatelům důležité poskytnout všechny informace potřebné k tomu, aby mohli učinit plně informované rozhodnutí, jsou-li konfrontováni s jednostrannou změnou smlouvy ze strany operátora⁴⁶.

⁴¹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání) (C-66/18, EU:C:2020:792, body 178 a 179 a citovaná judikatura).

⁴² – V tomto smyslu viz nedávný rozsudek ze dne 22. září 2022, Admiral Gaming Network a další (C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 49 a citovaná judikatura).

⁴³ – Předkládající soud zmiňuje interaktivní průvodce, kalkulátory a každoměsíční zveřejňování celkových nákladů na nabídky různých operátorů.

⁴⁴ – Článek 1 odst. 1

⁴⁵ – Článek 8 odst. 2 písm. a). Obecně k potřebě chránit zdravotně postižené uživatele viz bod 8 odůvodnění a čl. 8 odst. 4 písm. e) směrnice 2002/21, jakož i bod 13 odůvodnění a článek 7, čl. 22 odst. 1 a článek 23a směrnice 2002/22.

⁴⁶ – Obdobně viz rozsudek ze dne 13. září 2018, Wind Tre a Vodafone Italia (C-54/17 a C-55/17, EU:C:2018:710, bod 47).

61. S ohledem na výše uvedené tedy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou předběžnou otázku v tom smyslu, že ani harmonizovaný normativní rámec, ani ustanovení Smlouvy o volném pohybu služeb nebrání vnitrostátním právním předpisům, které zmocňují vnitrostátní regulační orgán uložit poskytovatelům telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování.

B. Ke třetí a čtvrté předběžné otázce

62. Podstatou třetí a čtvrté otázky předkládajícího soudu – které lze posoudit společně – je v podstatě to, zda zásady proporcionality, zákazu diskriminace a rovného zacházení brání vnitrostátním právním předpisům, které zmocňují vnitrostátní regulační orgán uložit poskytovatelům telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování.

63. Jak vysvětlím v následujících pasážích, moje odpověď na tuto otázku je poměrně jednoduchá: ne, tyto zásady nebrání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, protože ta neprovádí unijní právo, a v důsledku toho nelze její legalitu posuzovat na základě obecných zásad unijního práva (1). V případě, že by se mnou Soudní dvůr v tomto ohledu nesouhlasil, byla by sporná vnitrostátní právní úprava podle mého názoru i tak s těmito zásadami slučitelná (2).

1. Neprovádění unijního práva

64. Ve věci TSN a AKT velký senát Soudního dvora konstatoval, že když členský stát zavede vyšší úroveň ochrany, než je úroveň, kterou stanoví směrnice přijatá v oblasti sociální politiky, „neuplatňují“ tuto směrnici ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). V takové situaci tento členský stát jinými slovy nejedná v oblasti působnosti unijního práva. Zákonnost dotčeného opatření členského státu tedy nelze ve světle ustanovení Listiny posuzovat⁴⁷.

65. Ve svém rozsudku Soudní dvůr mimo jiné uvedl, že sociální politika je sdílenou pravomocí ve smyslu čl. 2 odst. 2 SFEU. Poté poukázal na to, že pokud jde o ochranu zdraví a bezpečnosti pracovníků, Evropská unie podle čl. 153 odst. 1 a 2 SFEU i) „podporuje a doplňuje činnost členských států“ a ii) „stanov[í] [...] minimální požadavky“. Z tohoto druhého prvku, jak Soudní dvůr doplnil, plyne, že členské státy mají i nadále možnost při výkonu pravomoci, kterou si ponechaly, přijímat takové normy, přísnější než ty, jež jsou předmětem zásahu unijního normotvůrce, za předpokladu, že nezpochybňují soudržnost uvedeného zásahu⁴⁸.

66. Soudní dvůr z výše uvedeného vyvodil, že ustanovení předmětné směrnice, podle kterého se tato směrnice „nedotýká práva“ členských států uplatňovat příznivější předpisy, „nepřiznává možnost přijímat právní předpisy na základě unijního práva, ale omezuje se na uznání jejich pravomoci stanovit ve vnitrostátním právu takové příznivější právní předpisy mimo rámec režimu stanoveného touto směrnicí“. Přijetím příznivějších ustanovení tak dotčený členský stát pouze vykonával pravomoc, kterou si *ponechal*. Soudní dvůr rovněž tuto situaci odlišil od situace, kdy „unijní akt přiznává členským státům svobodu rozhodnout se mezi různými způsoby

⁴⁷ – Rozsudek ze dne 19. listopadu 2019 (C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:981, zejména body 54 a 55) (dále jen „TSN a AKT“).

⁴⁸ – TSN a AKT, body 47 a 48.

uplatnění nebo diskreční či posuzovací pravomoc, která je nedílnou součástí režimu zavedeného tímto aktem, nebo od situace, kdy takový akt opravňuje členské státy k přijetí specifických opatření, která mají přispět k dosažení jeho cíle“⁴⁹.

67. Podle mého názoru je situace v projednávané věci srovnatelná se situací ve věci TSN a AKT. To, zda jsou zásady rovnosti, nediskriminace a proporcionality uplatňovány jako práva založená Listinou⁵⁰, nebo jako obecné zásady unijního práva, není pro otázku, zda je lze použít jako možné standardy kontroly platnosti dotčené vnitrostátní právní úpravy, podstatné.

68. Jak bylo uvedeno výše, ochrana spotřebitele je oblastí sdílené pravomoci a unijní normotvůrce – přijetím harmonizovaného normativního rámce – přinesl pouze minimální a částečnou harmonizaci aspektů tohoto rámce týkajících se ochrany spotřebitele.

69. Je pravda, že unijní normotvůrce má v oblasti ochrany spotřebitele rozsáhlejší pravomoci než v oblasti sociální politiky. To však v projednávané věci není relevantní, jelikož, jak jsem uvedl, unijní normotvůrce tyto pravomoci nevyužil v plném rozsahu, čímž v této oblasti ponechal dostatečný prostor pro opatření členských států.

70. Podobně jako ve věci TSN a AKT⁵¹ se i v tomto případě dotčená vnitrostátní právní úprava týká aspektu věci (frekvence obnovování nabídek a vyúčtování), kterého se dotčená unijní pravidla přímo či nepřímo nedotýkají a obecněji řečeno, ve vztahu k němuž nemají členské státy podle unijního práva žádné zvláštní povinnosti. Žádné fyzické ani právnické osobě (například odvolatelkám v původním řízení) z předmětného unijního rámce rovněž nevyplývá žádné právo.

71. Navíc podle mého názoru Italská republika dotčenými vnitrostátními právními předpisy stanovujícími pravidla, která tento rámec doplňují o aspekty, které se jím neřídí, minimální standardy stanovené v harmonizovaném normativním rámci jednoduše nepřekročila, nýbrž ve skutečnosti jednala „nad jeho rámec“ (nebo „vedle něj“).

72. Italský zákonodárce tedy přijetím ustanovení, na jejichž základě AGCom přijal napadené rozhodnutí, neprováděl unijní právo. To platí i v případě, že dotčená vnitrostátní právní úprava obsahuje rovněž další ustanovení, jejichž účelem naopak je unijní právo provádět.

73. V této souvislosti snad nemusím připomínat, že jak bylo vysvětleno výše⁵², dotčená vnitrostátní právní úprava nenarušuje soudržnost systému zavedeného harmonizovaným normativním rámcem (ani ho nezabavuje účinnosti).

74. V neposlední řadě musím poukázat na to, že kromě ustanovení Smlouvy týkajících se volného pohybu služeb – která z výše uvedených důvodů⁵³ podle mého názoru nejsou v projednávané věci použitelná – ani předkládající soud, ani zúčastnění, kteří předložili svá vyjádření, neodkazují na žádné jiné ustanovení unijního práva, které by mohlo vést k zahrnutí věci do působnosti unijního práva, a tím aktivovat použití obecných zásad unijního práva, o nichž se zde hovoří.

⁴⁹ – TSN a AKT, body 49 až 52. Pro užitečný rozbor tohoto rozlišení viz stanovisko generálního advokáta Hogana ve věci Land Oberösterreich (Příspěvek na bydlení) (C-94/20, EU:C:2021:155, body 64 až 72).

⁵⁰ – Viz články 20, 21, 49 a 51 Listiny.

⁵¹ – Rozsudek TSN a AKT, bod 53. Viz také nedávný rozsudek ze dne 7. července 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 a C-258/21, EU:C:2022:529, bod 42).

⁵² – Viz bod 36 tohoto stanoviska výše.

⁵³ – Viz výše, body 44 až 50 tohoto stanoviska.

75. V souladu s tím mi nezbyváá než dospět k závěru, že zásady proporcionality, zákazu diskriminace a rovného zacházení nebrání vnitrostátním právním předpisům, které zmocňují vnitrostátní regulační orgán uložit poskytovatelům telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování, a to s ohledem na skutečnost, že daná právní úprava nespadá do působnosti unijního práva.

76. Pokud by však Soudní dvůr s tímto názorem nesouhlasil, nyní stručně vysvětlím, proč, i kdyby dotčená vnitrostátní právní úprava do působnosti unijního práva spadala, byla by – podle mého názoru – se zásadami proporcionality, nediskriminace a rovného zacházení slučitelná.

2. Obecné zásady proporcionality, nediskriminace a rovného zacházení

77. Zaprvé podle ustálené judikatury patří zásada *proportionality* k obecným zásadám unijního práva, které jsou základem ústavních tradic společných členským státům a které musí být respektovány vnitrostátní právní úpravou, jež spadá do působnosti unijního práva nebo jej uplatňuje. Zásada proporcionality členským státům ukládá, aby přijímaly opatření, která jsou přiměřená k dosažení sledovaných cílů a která nejdou nad rámec toho, co je nezbytné k jejich dosažení⁵⁴.

78. V bodech 51 až 59 výše jsem vysvětlil, proč se při posuzování toho, zda by případné omezení volného pohybu služeb způsobené dotčenou vnitrostátní právní úpravou mohlo být odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu, tato právní úprava jeví jako přiměřená. Zejména se vnitrostátní právní úprava (a konkrétně opatření přijatá AGCom na základě této právní úpravy) jeví jako vhodná pro dosažení cílů sledovaných vnitrostátním zákonodárcem a současně nepřekračovala meze toho, co bylo k jejich dosažení nezbytné.

79. Nevidím žádný další prvek, který by bylo třeba vzít v úvahu, natož prvek, který by výsledek této analýzy mohl změnit, je-li přiměřenost dotčené vnitrostátní právní úpravy nahlížena „optikou“ obecné právní zásady, spíše než „optikou“ svobod vnitřního trhu. Odvolatelky v původním řízení ve svých podáních v tomto ohledu neuvádějí nic konkrétního.

80. Zadruhé je pravda, že zásady *nediskriminace a rovného zacházení* obecně představují dvě strany téže mince. Jak Soudní dvůr opakovaně uvádí, první je výrazem druhé, která vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno jinak a aby s odlišnými situacemi nebylo zacházeno stejně, ledaže je takové odlišné zacházení objektivně odůvodněno⁵⁵. Podle unijního práva je však „nediskriminace“ dosti specifickým pojmem: týká se odlišného zacházení na základě určitých specifických zakázaných důvodů (jako je rasa, pohlaví, státní příslušnost atd.)⁵⁶.

81. V tomto kontextu mi není jasné, jak by projednávaná věc mohla vyvolávat otázky týkající se možného porušení zásady zákazu diskriminace. Argumenty předložené v tomto ohledu odvolatelkami v původním řízení se totiž shodují s argumenty uplatněnými v případě porušení zásady rovnosti. Zejména uvádí, že napadené rozhodnutí zachází odlišným způsobem s kategoriemi služeb, které jsou zhruba srovnatelné: mobilními telefonními službami a službami

⁵⁴ – Viz např. rozsudek ze dne 4. října 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, bod 40 a citovaná judikatura).

⁵⁵ – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. dubna 2019, Itálie v. Rada (Rybolovné kvóty pro lov mečouna obecného) (C-611/17, EU:C:2019:332, bod 129 a citovaná judikatura), a ze dne 19. prosince 2019, HK v. Komise (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, bod 66 a citovaná judikatura).

⁵⁶ – Viz například článek 21 Listiny a článek 18 SFEU.

poskytovanými v pevných sítích. Podle nich není rozdílná frekvence obnovování nabídek a vyúčtování uvedená v napadeném rozhodnutí odůvodněna vlastnostmi obou trhů, které vykazují mnoho podobností.

82. Je-li tomu tak, mám za to, že v projednávané věci je relevantní pouze zásada rovného zacházení, protože v podstatě zakazuje, aby se s podobnými situacemi zacházelo rozdílně, ať už z *jakéhokoli důvodu*.

83. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda skutkové a právní okolnosti, o které se ve svém rozhodnutí AGCom opřel, jeho závěry, pokud jde o (dvě různé) frekvence obnovování nabídek a vyúčtování uložené telefonním operátorům, dostatečně podporují.

84. Skutečnosti, na které předkládající soud Soudní dvůr upozornil, patrně prokazují, že v souladu se zjištěními AGCom nejsou obě kategorie služeb s ohledem na cíle sledované vnitrostátním zákonodárcem srovnatelné. Předkládající soud zejména poukazuje na některé rysy, které jsou podle mého názoru v této souvislosti velmi relevantní: odlišná klientská základna (v případě pevné telefonie se obvykle jedná o klienty starší a méně zvyklé na nové technologie, a v případě mobilních telefonních služeb o klienty mladší a více zvyklé na práci s IT); odlišný způsob, jakým uživatelé mohou být neprodleně informováni o jednostranné změně smluvních podmínek (v případě uživatelů mobilních telefonů pomocí SMS, což v případě pevných telefonních služeb běžně není možné); skutečnost, že změna politiky operátorů měla větší dopad na trh pevných telefonních linek (protože trh mobilních telefonních služeb byl, pokud jde o frekvenci obnovování a vyúčtování, již více diferencovaný).

85. V této souvislosti je důležité zdůraznit, že při přijímání opatření na ochranu spotřebitele nejsou orgány v žádném případě povinny zohledňovat *průměrné* spotřebitele, ale mohou rovněž přijmout zvláštní opatření pro spotřebitele, kteří jsou ve zvláště *zranitelném* postavení. Například harmonizovaný normativní rámec obsahuje v tomto ohledu několik ustanovení⁵⁷.

86. V důsledku toho se nedomnívám, že by opatření stanovující vyšší standardy ochrany spotřebitele, pokud jde o telefonní služby, které zahrnují větší podíl zranitelných uživatelů, ve srovnání s opatřeními přijatými s ohledem na ostatní služby, porušovalo zásadu rovnosti. Spíše mám za to, že opak je pravdou: jelikož je napadené rozhodnutí motivováno snahou zohlednit určité objektivní rozdíly, které mezi uživateli obou trhů existují, jeví se toto rozhodnutí jako přiměřený způsob uplatnění této zásady v daném oboru.

87. Nicméně bych mimochodem dodal, že argumenty odvolatelek v původním řízení v tomto ohledu mi připadají „dvojsečné“. Je-li totiž přísnější režim pro služby poskytované v pevných sítích považován za legální, bylo by možné zajít ještě dál a tvrdit, že jakákoli podobnost mezi těmito dvěma trhy by rovněž mohla AGCom povzbudit k rozšíření režimu plánovaného pro uvedené telefonní služby i na telefonní služby mobilní.

88. S ohledem na výše uvedené by odpověď na třetí a čtvrtou otázku měla být taková, že zásady proporcionality, zákazu diskriminace a rovného zacházení nebrání vnitrostátním právním předpisům, které zmocňují vnitrostátní regulační orgán uložit poskytovatelům telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování. Tato odpověď je podle mého názoru správná bez ohledu na to, zda dotčená vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti unijního práva.

⁵⁷ – Viz mimo jiné ustanovení uvedená výše v bodě 59 tohoto stanoviska.

V. Závěry

89. Na závěr navrhuji Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podanou Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) odpověděl takto:

- Články 49 a 56 SFEU, ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě), jakož i zásady rovnosti, proporcionality a nediskriminace nebrání vnitrostátním právním předpisům, které zmocňují vnitrostátní regulační orgán uložit poskytovatelům telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování.