



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NICHOLAS EMILIOU
föredraget den 15 december 2022¹

Mål C-468/20

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

mot

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
ytterligare deltagare i rättegången:**

**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
(Faktureringsintervall)**

(begäran om förhandsavgörande från Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Elektroniska kommunikationer – Konsumentskydd – Nationell lagstiftning som ger den nationella regleringsmyndigheten befogenhet att ålägga telefonoperatörer ett förnyelse- och faktureringsintervall för erbjudanden – Harmoniserat regelverk – Partiell och minsta harmonisering – Artiklarna 49 och 56 FEUF – Fri rörlighet för tjänster – Principen om proportionalitet – Principen om icke-diskriminering – Principen om likabehandling”

¹ Originalspråk: engelska.

I. Inledning

1. År 2016 antog Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (den italienska regleringsmyndigheten för kommunikation, nedan kallad AGCom) ett beslut om införande av vissa åtgärder som syftade till att skydda användarna av tjänster för fast och mobil telefoni genom att främja öppenhet på marknaden och möjliggöra prisjämförelser mellan dessa tjänster. Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) har begärt ett förhandsavgörande för att få klarhet i huruvida vissa av dessa åtgärder är förenliga med unionsrätten.

2. Den hänskjutande domstolen har särskilt ställt frågan huruvida en myndighet i en medlemsstat lagligen får ålägga telefonoperatörer vissa begränsningar med hänsyn till intervallen för förnyelse av erbjudanden och för fakturering av tjänster för fast och/eller mobil telefoni. Skulle en sådan åtgärd vara förenlig med principerna avseende den fria rörligheten för tjänster som föreskrivs i artiklarna 49 och 56 FEUF, med bestämmelserna i de direktiv som utgör det så kallade regelverket för elektronisk kommunikation, och med vissa allmänna unionsrättsliga principer, såsom principerna om jämlikhet, proportionalitet och icke-diskriminering?

3. I detta förslag till avgörande kommer jag att förklara varför en sådan nationell lagstiftning är förenlig med unionsrätten.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. År 2002 antog unionslagstiftaren det så kallade telekommunikationspaketet, i vilket bland annat ingick fyra särdirektiv genom vilka olika aspekter av elektroniska kommunikationer reglerades. De relevanta bestämmelserna i dessa direktiv, i dess lydelse efter 2009 års ändringar,² anges nedan. De fyra direktiven – som numera har upphävts,³ men ändå fortfarande är tillämpliga i det nationella målet av tidsmässiga skäl (*ratione temporis*) – kallas nedan tillsammans det harmoniserade regelverket.

5. I artikel 8.1 och 8.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv)⁴ föreskrevs följande:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna har befogenhet att införa de skyldigheter som anges i artiklarna 9–13a.

...

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 om ändring av direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter och direktiv 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EUT L 337, 2009, s. 37).

³ Upphävda från och med den 21 december 2020 genom artikel 125 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (EUT L 321, 2018, s. 36).

⁴ EGT L 108, 2002, s. 7.

4. Skyldigheter i enlighet med denna artikel skall grundas på det fastställda problemets art, vara proportionella och motiverade mot bakgrund av målen i artikel 8 i direktiv 2002/21/EG (ramdirektiv). ...”

6. I artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv)⁵ föreskrevs följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa friheten att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster i enlighet med de villkor som anges i detta direktiv. ...”

7. I artikel 8.1, 8.2, 8.4 och 8.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv)⁶ föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna, i samband med att de fullgör de regleringsuppgifter som anges i detta direktiv och i särdirektiven, vidtar alla rimliga åtgärder för att uppnå de mål som framgår av punkterna 2, 3 och 4. Åtgärderna skall stå i proportion till dessa mål.

...

2. De nationella regleringsmyndigheterna skall främja konkurrens vid tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster samt tillhörande faciliteter och tjänster ...

...

4. De nationella regleringsmyndigheterna skall främja de intressen som medborgarna i Europeiska unionen har, genom att bland annat

...

b) säkerställa ett gott skydd för konsumenter i deras förhållande till leverantörer ...,

...

e) tillgodose behoven hos särskilda samhällsgrupper, i synnerhet hos användare med funktionshinder, äldre användare och användare med särskilda sociala behov.

...

5. De nationella regleringsmyndigheterna ska för att nå de politiska mål som avses i punkterna 2, 3 och 4 tillämpa objektiva, öppna, icke-diskriminerande och proportionella regleringsprinciper bland annat

...

⁵ EGT L 108, 2002, s. 21.

⁶ EGT L 108, 2002, s. 33.

c) skydda konkurrensen till förmån för konsumenterna ...,

...

e) ta vederbörlig hänsyn till de varierande konkurrensvillkor och konsumentförhållanden som råder i olika geografiska områden inom en medlemsstat,

...”

8. I artikel 20.1 och 20.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster)⁷ föreskrevs följande:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att konsumenter, som abonnerar på tjänster som ger anslutning till ett allmänt kommunikationsnät och/eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster och andra slutanvändare som begär detta har rätt till ett avtal med ett eller flera företag som tillhandahåller sådan anslutning och/eller sådana tjänster. I avtalet ska åtminstone följande anges, i en tydlig, omfattande och lättillgänglig form:

...

d) Detaljerade uppgifter om priser och taxor, sätten för att erhålla aktuell information om gällande taxor och underhållsavgifter, ...

...

2. Medlemsstaterna ska se till att abonnenter har rätt att utan påföljd häva sina avtal vid meddelande om ändringar i de avtalsvillkor som föreslås av de företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och/eller kommunikationstjänster. ... Medlemsstaterna ska se till att de nationella regleringsmyndigheterna kan specificera formatet för sådana underrättelser.”

9. Artikel 21.1 i direktiv 2002/22 hade följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska se till att nationella regleringsmyndigheter kan ålägga företag som tillhandahåller allmänna elektroniska kommunikationsnät och/eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster att offentliggöra tydlig, jämförbar, adekvat och aktuell information om gällande priser och taxor ... Nationella regleringsmyndigheter får ange tilläggskrav avseende i vilken form sådan information ska offentliggöras.”

B. Nationell rätt

10. I artikel 2.12 h och l och 2.37 i 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” (lag nr 481 av den 14 november 1995, ”Bestämmelser om konkurrens och

⁷ EGT L 108, 2002, s. 51.

regleringen av allmännyttiga tjänster. Inrättande av regleringsmyndigheter för allmännyttiga tjänster”) (nedan kallad lag nr 481/1995) anges de uppgifter som regleringsmyndigheterna för allmännyttiga tjänster tilldelas. Denna bestämmelse har bland annat följande lydelse:

”12) För att uppnå de mål som anges i artikel 1 ska varje myndighet utföra följande uppgifter:

...

h) Anta riktlinjer angående produktion och tillhandahållande av tjänster från tjänsteutövarna och i detta sammanhang fastställa dels vilka allmänna kvalitetsnivåer tjänsterna i sin helhet ska hålla, dels vilka specifika kvalitetsnivåer användaren ska garanteras för varje enskild tjänst och, efter samråd med tjänsteleverantörerna och företrädare för användare och konsumenter, vid behov differentiera dessa nivåer utifrån sektor och tjänstetyp. Dessa beslut ska ha de följder som anges i stycke 37.

...

l) offentliggöra och sprida ’kännedom om villkoren för tillhandahållande av tjänster i syfte att säkerställa största möjliga insyn, ett konkurrenskraftigt utbud och möjligheten för användare i mellanled och slutanvändare att göra bättre val’.

37) ... myndigheternas beslut, till vilka hänvisas i stycke 12 h, ska medföra en ändring eller komplettering av stadgan om tjänsten.”

11. Enligt artikel 1.6 b.2 i Legge 31 luglio 1997, n. 249, ”Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo” (lag nr 249 av den 31 juli 1997 om inrättande av den italienska myndigheten på kommunikationsområdet och om bestämmelser angående telesystemen samt radio och tv) (nedan kallad lag nr 249/1997) har regleringsmyndigheten befogenhet att anta

”riktlinjer angående tjänsternas allmänna kvalitetsnivåer och säkerställa att varje operatör antar en stadga om tjänsten som anger de lägsta standarderna för varje verksamhetsgren”.

12. Artiklarna 13, 70 och 71 i Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, ”Codice delle comunicazioni elettroniche” (lagstiftningsdekret nr 259 av den 1 augusti 2003 om elektronisk kommunikation), syftar till att införliva artikel 8 i direktiv 2002/21 och artiklarna 20 och 21 i direktiv 2002/22.

III. Bakgrund, förfarandet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13. Den 15 mars 2017 antog AGCom, det vill säga den myndighet som den italienska regeringen bland annat hade tilldelat de regleringsuppgifter som föreskrivs i direktiven 2002/19, 2002/20, 2002/21 och 2002/22, beslut nr 121/17/CONS (nedan kallat det omtvistade beslutet) varigenom vissa åtgärder infördes för att skydda användarna av fasta och mobila telefonitjänster genom att främja öppenhet på marknaden och möjliggöra prisjämförelser mellan dessa tjänster.

14. AGCom konstaterade att vissa telefonoperatörer hade ändrat sina erbjudanden avseende fast telefoni för både nya och befintliga kunder genom att införa ett förnyelseintervall som var baserat på fyra veckor i stället för en månad. AGCom ansåg att denna nya praxis skapade förvirring hos

kunderna beträffande vissa väsentliga delar i avtalen (såsom intervallet för fakturering och förnyelse av erbjudandena och den totala kostnaden för tjänsten och så vidare). Vissa erbjudanden avsåg faktiskt månatlig fakturering, medan andra avsåg fakturering var fjärde vecka. Enligt AGCom gjorde det nya intervallet det dessutom svårare för konsumenterna att jämföra priserbjudanden. AGCom noterade faktiskt en ökning av årskostnaden med 8,6 procent för konsumenterna till följd av ändringen.

15. Genom det omtvistade beslutet slogs således bland annat fast att ”vad gäller fast telefoni [måste] förnyelse- och faktureringsintervallet för erbjudanden motsvara en eller flera månader. Vad gäller mobil telefoni får intervallet inte vara kortare än fyra veckor. Intervallet avseende fast telefoni ska tillämpas vid kombinerade erbjudanden för mobil och fast telefoni. ... Mobiloperatörer som tillämpar ett annat förnyelse- och faktureringsintervall för erbjudanden än en månad ska utan dröjsmål via ett sms informera användaren om att erbjudandet har förnyats”.

16. Genom separata ansökningar väckte telefonoperatörerna Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA och Wind Tre SpA (nedan kallade klagandena) talan vid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen, Lazio, Italien) och yrkade att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras. Talan ogillades år 2018.

17. Klagandena överklagade underrättens dom vid Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien). De gjorde bland annat gällande att det omtvistade beslutet eller den nationella lagstiftning som låg till grund för ett sådant beslut var oförenliga med unionsrätten av flera skäl.

18. Det var mot denna bakgrund som Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) beslutade att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till EU-domstolen med begäran om förhandsavgörande:

- ”1) Innebär en korrekt tolkning av artikel 267 FEUF att en nationell domstol, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, är skyldig att hänskjuta tolkningsfrågor kring den unionsrätt som är aktuell i det nationella målet, även om den nationella domstolen – med beaktande av den unionsrättsliga terminologin och den unionsrättsliga betydelsen av orden i den berörda bestämmelsen, den unionsrättsliga ramen för denna bestämmelse och de mål om skydd som eftersträvas med densamma samt med hänsyn tagen till unionsrättens utvecklingsstadium vid den tidpunkt då den aktuella bestämmelsen ska tillämpas i det nationella målet – inte hyser något tolkningstvivel om vilken betydelse som ska tillmätas den aktuella unionsbestämmelsen, men på det subjektiva planet i förhållande till andra rättsinstansers bedömning inte på ett detaljerat sätt kan redogöra för att den egna tolkningen är den samma som domstolarna i de övriga medlemsstaterna och EU-domstolen skulle göra om de hade att fatta beslut om en identisk fråga?
- 2) Utgör den korrekta tolkningen av artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF samt av den harmoniserade rättsliga ram som följer av direktiven [2002/19, 2002/20, 2002/21 och 2002/22], särskilt av artikel 8.2 och 8.4 i direktiv [2002/21, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140], artikel 3 i direktiv [2002/20, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140], och artiklarna 20–22 i [direktiv 2002/22, i dess lydelse enligt direktiv 2009/136], hinder för en nationell lagstiftning såsom den som följer av artiklarna 13, 70 och 71 i lagstiftningsdekret nr 259/03, jämförda med artikel 2.12 h och 2.12 l i lag nr 481/95 och med artikel 1.6 a.2 i lag nr 249/97, enligt vilken den nationella regleringsmyndigheten i sektorn för elektronisk

kommunikation har befogenheten att föreskriva i) att förnyelse- och faktureringsintervallet för erbjudandena för mobil telefoni inte får vara kortare än fyra veckor, varvid de ekonomiska aktörer som tillämpar ett annat förnyelse- och faktureringsintervall än en månad är skyldiga att utan dröjsmål via ett sms informera användaren om att erbjudandet har förnyats, ii) att förnyelse- och faktureringsintervallet för erbjudandena avseende fast telefoni ska motsvara en eller flera månader, och iii) att intervallet avseende fast telefoni ska tillämpas vid kombinerade erbjudanden för mobil och fast telefoni?

- 3) Utgör den korrekta tolkningen och tillämpningen av proportionalitetsprincipen, jämförd med artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, samt av den harmoniserade rättsliga ram som följer av [direktiven 2002/19, 2002/20, 2002/21 och 2002/22], särskilt av artikel 8.2 och 8.4 i [direktiv 2002/21, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140], artikel 3 i [direktiv 2002/20, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140], och artiklarna 20–22 i [direktiv 2002/22, i dess lydelse enligt direktiv 2009/136], hinder för att den nationella regleringsmyndigheten i sektorn för elektronisk kommunikation vidtar regleringsåtgärder i syfte att föreskriva i) att förnyelse- och faktureringsintervallet för erbjudandena för mobil telefoni inte får vara kortare än fyra veckor, varvid de ekonomiska aktörer som tillämpar ett annat förnyelse- och faktureringsintervall än en månad är skyldiga att utan dröjsmål via ett sms informera användaren om att erbjudandet har förnyats, ii) att förnyelse- och faktureringsintervallet för erbjudandena avseende fast telefoni ska motsvara en eller flera månader, och iii) att intervallet avseende fast telefoni ska tillämpas vid kombinerade erbjudanden för mobil och fast telefoni?
- 4) Utgör den korrekta tolkningen och tillämpningen av principerna om icke-diskriminering och likabehandling, jämförda med artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, samt av den harmoniserade rättsliga ram som följer av [direktiven 2002/19, 2002/20, 2002/21 och 2002/22], särskilt av artikel 8.2 och 8.4 i [direktiv 2002/21, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140], artikel 3 i [direktiv 2002/20, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140], och artiklarna 20–22 i [direktiv 2002/22, i dess lydelse enligt direktiv 2009/136], hinder för att den nationella regleringsmyndigheten i sektorn för elektronisk kommunikation vidtar regleringsåtgärder i syfte att föreskriva i) att förnyelse- och faktureringsintervallet för erbjudandena för mobil telefoni inte får vara kortare än fyra veckor, varvid de ekonomiska aktörer som tillämpar ett annat förnyelse- och faktureringsintervall än en månad är skyldiga att utan dröjsmål via ett sms informera användaren om att erbjudandet har förnyats, ii) att förnyelse- och faktureringsintervallet för erbjudandena avseende fast telefoni ska motsvara en eller flera månader, och iii) att intervallet avseende fast telefoni ska tillämpas vid kombinerade erbjudanden för mobil och fast telefoni?”

19. Efter det att EU-domstolen hade meddelat dom i målet *Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi*⁸ skickade domstolens kansli en kopia av denna dom till den hänskjutande domstolen och bad den ange om den ville att begäran om förhandsavgörande skulle kvarstå.

20. Genom en skrivelse av den 23 november 2021 informerade den hänskjutande domstolen EU-domstolen om att den önskade dra tillbaka den första tolkningsfrågan, men behålla den andra, den tredje och den fjärde.

21. Klagandena, Codacons, den italienska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden i förevarande mål.

⁸ Dom av den 6 oktober 2021 (C-561/19, EU:C:2021:799).

IV. Bedömning

22. Den hänskjutande domstolen har i huvudsak ställt frågorna för att få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder för en nationell lagstiftning som ger en nationell regleringsmyndighet befogenhet att ålägga telefonoperatörer ett förnyelse- och faktureringsintervall för erbjudanden. De olika frågorna kompletterar varandra eftersom de angriper problemet ur olika synvinklar, nämligen den fria rörligheten för tjänster, det harmoniserade regelverket och (vissa) allmänna unionsrättsliga principer. På de följande sidorna kommer jag att i tur och ordning undersöka dessa unionsbestämmelser och unionsrättsliga principer som Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) har hänvisat till.

A. Den andra frågan

23. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för tjänster (artiklarna 49 och 56 FEUF) och/eller bestämmelserna i det harmoniserade regelverket utgör hinder för en nationell lagstiftning som ger den nationella regleringsmyndigheten befogenhet att ålägga telefonoperatörerna förnyelse- och faktureringsintervall för erbjudanden.

24. För att besvara frågan förefaller det mer lämpligt att inleda bedömningen med att undersöka huruvida den omtvistade nationella lagstiftningen är förenlig med det harmoniserade regelverket och därefter behandla bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster.

1. Det harmoniserade regelverket

25. Inledningsvis vill jag påpeka att jag är något förvånad över det synsätt som har anlagts i de yttranden som vissa parter i förevarande mål har inkommit med. Dessa parter har i själva verket granskat de olika bestämmelserna i det harmoniserade regelverket en efter en, till vilka hänvisades i begäran om förhandsavgörande, och de har gjort gällande att ingen av dessa bestämmelser ger den nationella regleringsmyndigheten någon giltig rättslig grund för att anta en sådan åtgärd som det omtvistade beslutet.

26. Jag har uppfattat att klagandena vid de italienska domstolarna har gjort gällande bland annat att varken den nationella rätten eller unionsrätten utgör laglig grund för att anta det omtvistade beslutet. Den hänskjutande domstolen har emellertid förklarat att den anser att det omtvistade beslutet grundar sig på den nationella rätten. Tolkningsfrågornas lydelse är också otvetydig i detta avseende. Jag vill vidare påpeka att den ståndpunkt som Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) har antagit på denna punkt nyligen bekräftades av Corte di Cassazione (Högsta domstolen, Italien), som slog fast att AGCom hade antagit det omtvistade beslutet på grundval av artikel 2.20 d i lag nr 481/1995.⁹

27. Det som har betydelse i förevarande mål är således inte huruvida bestämmelserna i det harmoniserade regelverket ger den nationella regleringsmyndigheten *befogenhet* att vidta en åtgärd, utan huruvida bestämmelserna *utgör hinder* för nationell lagstiftning som ger den nationella regleringsmyndigheten befogenhet att anta en sådan åtgärd som det omtvistade beslutet.

⁹ Se dom meddelad av Sezioni Unite (förenade avdelningar) den 23 november 2021, nr 26164/22.

28. I detta avseende bör en särskilt viktig punkt framhållas: Det harmoniserade regelverket medför inte någon *fullständig* harmonisering inom sektorn för elektronisk kommunikation. I begäran om förhandsavgörande påpekade den hänskjutande domstolen i själva verket, med hänsyn till konsumentskyddsfrågor, att det harmoniserade regelverket i huvudsak fastställer de mål om skydd som ska eftersträvas och de berörda *verksamhetsområdena*, men överlåter åt de nationella regleringsmyndigheterna att själva avgöra vilken *typ* av åtgärder som är mest lämpliga för att uppnå dessa mål och vilket *innehåll* de ska ha.

29. Detta är förvisso riktigt. I detta avseende är det viktigt att komma ihåg att ”konsumentskydd” enligt artikel 4.2 f FEUF är ett område där Europeiska unionen och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter. Enligt artikel 169.2 FEUF får Europeiska unionen, beroende på omständigheterna, när den agerar på detta område, anta harmoniseringsåtgärder enligt artikel 114 FEUF (tydligt förutsatt att de villkor som anges där är uppfyllda), eller åtgärder som understöder, kompletterar och övervakar medlemsstaternas politik. En fullständig harmonisering är möjlig i det första scenariot, men i det andra scenariot kan unionsrättsakten – såsom anges i artikel 169.4 FEUF – inte hindra medlemsstaterna ”från att upprätthålla eller införa strängare skyddsåtgärder”.

30. När detta väl konstaterats är det riktigt att alla de direktiv som utgör det harmoniserade regelverket hade antagits på grundval av (det som nu är) artikel 114 FEUF. Det är emellertid ganska tydligt och, såvitt jag kan se, ostridigt mellan parterna att dessa direktiv ger de nationella myndigheterna ett stort handlingsutrymme. Såsom domstolen konsekvent har slagit fast föreskriver det harmoniserade regelverket inte någon fullständig harmonisering av aspekter som rör konsumentskyddet.¹⁰

31. Ovanstående slutsats bör klargöras ytterligare enligt min uppfattning.

32. Konsumentskydd angavs vara ett av de mål som eftersträvades med det harmoniserade regelverket,¹¹ men i detta regelverk föreskrevs endast ”*olika former* av konsumentskydd”.¹² Den harmonisering som det harmoniserade regelverket gav upphov till när det gällde konsumentskyddsaspekterna av de tjänster som regleras i detta regelverk var således både en *minsta* harmonisering (i fråga om dess effekter eller omfattning) och en *partiell* harmonisering (i fråga om det materiella tillämpningsområdet).¹³

33. Den tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning som det harmoniserade regelverket syftade till att uppnå gav nämligen medlemsstaterna stort handlingsutrymme på två kompletterande sätt. För det första stod det medlemsstaterna fritt att tillämpa en *högre nivå* av konsumentskydd i fråga om de regleringsaspekter som omfattas av det harmoniserade regelverket. För det andra stod det i ännu högre grad medlemsstaterna fritt att införa eller behålla nationell lagstiftning som var tillämplig på den verksamhet som regleras genom det harmoniserade regelverket och som syftade till att skydda konsumenterna när det gällde aspekter som *skilde sig från och kompletterade* de aspekter som omfattades av det harmoniserade regelverket.¹⁴

¹⁰ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2018, Wind Tre och Vodafone Italia (C-54/17 och C-55/17, EU:C:2018:710, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

¹¹ Se, till exempel, skäl 6 och artikel 8.4 b i direktiv 2002/21, och skäl 2 i direktiv 2002/22.

¹² Skäl 49 i direktiv 2002/22 (min kursivering). Se även skäl 7 och artikel 1.2 i direktiv 2002/21.

¹³ Se, beträffande dessa begrepp, förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet Dzivev m.fl. (C-310/16, EU:C:2018:623, punkterna 70–80).

¹⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 66).

34. Flera bestämmelser och skäl i de direktiv som utgör det harmoniserade regelverket bekräftade det betydande handlingsutrymme som medlemsstaterna gavs i detta sammanhang, däribland tilldelningen av en rad olika uppgifter och befogenheter till de nationella regleringsmyndigheterna. Till att börja med gavs de nationella regleringsmyndigheternas uppdrag en mycket vid definition.¹⁵ Många (för att inte säga flertalet) bestämmelser gav endast allmän vägledning om vilken typ av åtgärder som de nationella regleringsmyndigheterna skulle vidta för att nå de specifika mål som angavs i bestämmelserna.¹⁶ Vidare föreskrev flera bestämmelser icke uttömmande förteckningar över de medel med hjälp av vilka de nationella regleringsmyndigheterna skulle kunna dessa mål.¹⁷

35. Ovanstående avspeglas även i rättspraxis, där domstolen har betonat de nationella regleringsmyndigheternas ”vidsträckt[a] befogenhet att avgöra en viss marknads behov av reglering utifrån situationen i fråga från fall till fall”¹⁸ och deras möjligheter att vidta ”alla rimliga åtgärder för att uppnå de mål” som framgår av den relevanta bestämmelsen i det harmoniserade regelverket.¹⁹

36. Det kan således vara sant att klagandena har gjort gällande att ingen av dessa bestämmelser uttryckligen gav de nationella regleringsmyndigheterna befogenhet att anta sådana åtgärder som det omtvistade beslutet. Det är emellertid också sant att ingen av dessa bestämmelser *utgjorde hinder för* nationell lagstiftning som gav den nationella regleringsmyndigheten sådan befogenhet. Såsom nämns i punkt 25 ovan är det troligen detta som har betydelse i förevarande mål.

37. Domstolen har konsekvent slagit fast att den nationella lagstiftningen, vid en minsta eller partiell harmonisering – utom när det är uppenbart att den är förenlig med andra unionsbestämmelser som kan vara tillämpliga på situationen –, inte får ”allvarligt [äventyra] det i [unionsrättsakten] föreskrivna resultatet”.²⁰

38. I förevarande mål har klagandena, med undantag av en ganska obetydlig iakttagelse,²¹ egentligen inte gjort gällande att den nationella lagstiftningen i fråga skulle kunna äventyra uppnåendet av de mål som eftersträvas med det harmoniserade regelverket. Den nationella lagstiftningen i fråga tycks i själva verket i hög grad överensstämma med de mål som eftersträvas med det harmoniserade regelverket, vilket bland annat skulle främja en effektiv konkurrens på

¹⁵ Se, bland annat, skälen 16–20 i direktiv 2002/21.

¹⁶ Se, till exempel, artikel 8.4 i direktiv 2002/19 (där det angavs att de skyldigheter som den nationella regleringsmyndigheten föreskriver ska ”grundas på det fastställda problemets art, vara proportionella och motiverade mot bakgrund av [de relevanta] målen”) och artikel 8.1, första stycket i direktiv 2002/21 (enligt vilket ”de nationella regleringsmyndigheterna [skall vidta] alla rimliga åtgärder för att uppnå [de relevanta målen] ... Åtgärderna skall stå i proportion till dessa mål”).

¹⁷ Se, till exempel, artikel 8.2, artikel 8.4 och 8.5 i direktiv 2002/21 (där formuleringen ”bland annat” ingår). Se även skäl 36, slutet, i direktiv 2002/21.

¹⁸ Dom av den 3 december 2009, kommissionen/Tyskland (C-424/07, EU:C:2009:749, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

¹⁹ Ibidem, punkt 59.

²⁰ Se, bland annat, dom av den 7 juli 2016, Muladi (C-447/15, EU:C:2016:533, punkt 43). I andra fall har domstolen hänvisat till ett krav att nationell rätt inte får ”äventyra den praktiska verkan” av unionsrättsakten i fråga. Se, till exempel, dom av den 21 december 2016, Vervloet m.fl. (C-76/15, EU:C:2016:975, punkt 83). Jag anser att de båda riktningarna i rättspraxis väsentligen är två sidor av samma mynt, vilket visas av det faktum att domstolen i båda domarna hänvisade till domen av den 23 november 2006 i målet Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, punkt 48) som ett prejudikat.

²¹ Fastweb har – utan att lämna någon ytterligare förklaring – hävdade att det omtvistade beslutet, genom att minsta intervall åläggs, kväver konkurrensen och begränsar konsumenternas valmöjligheter, vilket strider mot vissa av de mål som eftersträvas med det harmoniserade regelverket. Jag har emellertid svårt att se på vilket sätt en förbättring av användarnas möjligheter att förstå och jämföra operatörernas erbjudanden nödvändigtvis skulle leda till en mindre konkurrensutsatt marknad och/eller i någon större utsträckning minska konsumenternas valmöjligheter. Fastweb har till exempel inte förklarat hur tjänsternas kvalitet och/eller pris (som faktiskt är en av flera parametrar på grundval av vilka användarna väljer operatör) skulle kunna påverkas av det omtvistade beslutet på ett sätt som har betydelse.

marknaden,²² öka insynen på marknaden,²³ ge medborgarna tillgång till telekommunikationstjänster,²⁴ och – sist men inte minst – säkerställa en hög nivå av konsumentskydd.²⁵

39. Jag anser följaktligen att den nationella lagstiftningen i fråga inte kan anses allvarligt äventyra uppnåendet av det resultat som föreskrivs i det harmoniserade regelverket. Den är som sådan förenlig med detta regelverk.

2. Fri rörlighet för tjänster

40. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan till domstolen för att få klarhet i huruvida den nationella lagstiftningen i fråga är förenlig med fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för tjänster. Den hänskjutande domstolen har hänvisat både till artikel 49 FEUF (etableringsrätt) och till artikel 56 FEUF (frihet att tillhandahålla tjänster) som eventuellt relevanta.

41. I detta avseende ska EU-domstolen enligt fast rättspraxis, när en nationell bestämmelse kan knytas till flera av dessa friheter samtidigt, i princip endast utgå från en av dessa friheter om det, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, framgår att de övriga friheterna är helt underordnade denna frihet och kan knytas till denna.²⁶ För detta är det objektiva syftet²⁷ med och effekterna²⁸ av den nationella åtgärden de viktigaste faktorerna som ska beaktas.

42. Med hänsyn till syftet med och effekten av den nationella lagstiftningen i fråga kan domstolen begränsa bedömningen till artikel 49 FEUF. Telefonitjänster tillhandahålls åtminstone för närvarande av företag som är etablerade i den medlemsstat där tjänsterna tillhandahålls. För att kunna tillhandahålla tjänsterna behöver operatörerna bland annat en betydande infrastruktur.

43. Med hänsyn till att de båda ordningar som reglerar etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster är likartade kan jag i varje fall inte se på vilket sätt en bedömning av den omtvistade nationella rättens förenlighet med unionsrätten enligt artikel 56 FEUF skulle kunna skilja sig från en bedömning utifrån artikel 49 FEUF.²⁹

44. Såsom domstolen konsekvent har slagit fast ska alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva den frihet som garanteras i artikel 49 FEUF anses som inskränkningar av etableringsfriheten.³⁰ Begreppet ”inskränkning” omfattar särskilt bestämmelser som antas av en medlemsstat och som, trots att de tillämpas utan åtskillnad, påverkar tillträdet till marknaden för företag från andra medlemsstater.³¹ Det bör noteras att till och med en snäv eller obetydlig inskränkning av en grundläggande frihet är förbjuden enligt EUF-fördraget.³²

²² Se, bland annat, skälen 5 och 20 i direktiv 2002/19 och skäl 1 och artikel 8.2 i direktiv 2002/21.

²³ Se, bland annat, skälen 16 och 22 i direktiv 2002/19, skäl 34 i direktiv 2002/20 och artikel 8.4 d i direktiv 2002/21.

²⁴ Se, bland annat, skäl 9 i direktiv 2002/19, skäl 4 i direktiv 2002/21 och skälen 4 och 8 i direktiv 2002/22.

²⁵ Se ovan, punkt 30 i detta förslag till avgörande.

²⁶ Se, bland annat, dom av den 7 september 2022, Cilevičs m.fl. (C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

²⁷ Ibidem, punkt 51 och där angiven rättspraxis.

²⁸ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2020, Anton van Zantbeek (C-725/18, EU:C:2020:54, punkt 21).

²⁹ Så är ofta fallet. Se, med ytterligare hänvisningar, mitt förslag till avgörande i målet Cilevičs m.fl. (C-391/20, EU:C:2022:166, punkt 65).

³⁰ Se, senast, dom av den 7 september 2022, Cilevičs m.fl. (C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

³¹ Se, bland annat, dom av den 29 mars 2011, kommissionen/Italien (C-565/08, EU:C:2011:188, punkt 46).

³² Se dom av den 18 oktober 2012, X (C-498/10, EU:C:2012:635, punkt 30 och där angiven rättspraxis), och dom av den 3 december 2020, BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:981, punkt 26).

45. Samtidigt har domstolen emellertid slagit fast att nationella åtgärder inte utgör ”inskränkningar” enligt artikel 49 FEUF, om deras effekter på handeln inom unionen är alltför osäkra, indirekta, vaga, avlägsna, spekulativa eller hypotetiska.³³

46. Enligt min uppfattning är detta faktiskt fallet med den nationella lagstiftningen i fråga. Jag kan inte se på vilket sätt en utlandsbaserad telefonoperatör skulle avskräckas eller avhållas från att flytta till Italien eller etablera en filial, ett dotterbolag eller en annan anknuten enhet i den medlemsstaten enbart på grund av att förnyelse- och faktureringsintervallen för erbjudanden inte får vara kortare än en viss period (*in casu* en månad för fast telefoni och fyra veckor för mobiltelefoni).

47. Oberoende av vilken utgångspunkt man kan ha för att undersöka (den faktiska eller potentiella) påverkan som AGComs åtgärder kan ha på telefonoperatörerna – det vill säga på deras affärsmodeller, avtalsfrihet, kostnadsstrukturer och val av vinstmarginaler, marknadsföringsstrategier eller ställning i konkurrenshänseende – kan jag inte se att det finns något som skulle ha någon betydelse med hänsyn till artikel 49 FEUF. I synnerhet förhåller det sig så att det omtvistade beslutet i) inte påverkar operatörernas frihet att fastställa taxorna på det sätt som de finner lämpligt, ii) inte medför några extra kostnader för dem, iii) inte påverkar deras möjlighet att ensidigt ändra avtalsvillkoren, och iv) ger dem stort handlingsutrymme när det gäller att välja det lämpligaste intervallet (eller de lämpligaste intervallen) för förnyelse av erbjudanden och för fakturering, förutsatt att perioderna är längre än de lägsta nivåer som anges i beslutet.

48. Med detta sagt påstår jag inte att nationella bestämmelser som begränsar företagens möjligheter att fastställa förnyelse- och faktureringsintervall *aldrig* kan omfattas av tillämpningsområdet för artikel 49 FEUF. Särskilt stränga begränsningar skulle förmodligen ge upphov till verkningsfulla inskränkningar. Jag kan till exempel tänka mig ett krav att företag ska fakturera sina kunder en gång om året (eller halvårsvis), vilket avsevärt skulle fördröja företagens mottagande av betalning för de tjänster som de tillhandahållit. Genom det omtvistade beslutet infördes emellertid en *marginell* begränsning som dessutom helt enkelt kräver att operatörerna återgår till det vanliga förnyelse- och faktureringsintervall som de konsekvent hade tillämpat innan de (ganska plötsligt och nästan i samförstånd såvitt jag kan se) valde att ändra sin praxis i detta avseende.

49. Jag konstaterar i detta sammanhang att domstolen i tidigare fall har slagit fast att vissa mer ingripande åtgärder som satte gränser för prissättningen av tjänsterna i fråga³⁴ eller skapade ytterligare kostnader för tillhandahållandet av dem³⁵ inte utgjorde ”inskränkningar” enligt bestämmelsen om fri rörlighet för tjänster. Domstolen har likaså godtagit att Europeiska unionen enligt reglerna för den inre marknaden har rätt att, för att bland annat skydda konsumenterna, ålägga begränsningar av de priser som mobiltelefoniföretagen tar ut.³⁶

³³ Se, med ytterligare hänvisningar, förslag till avgörande av generaladvokaten Hogan i målet VAS Shipping (C-71/20, EU:C:2021:474, punkt 67 och där angiven rättspraxis), och förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i de förenade målen Venturini m.fl. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

³⁴ Se, bland annat, dom av den 29 mars 2011, kommissionen/Italien (C-565/08, EU:C:2011:188, punkt 46).

³⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2005, Mobistar och Belgacom Mobile (C-544/03 och C-545/03, EU:C:2005:518 punkt 31), och dom av den 11 juni 2015, Berlington Hungary m.fl. (C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 36).

³⁶ Dom av den 8 juni 2010, Vodafone m.fl. (C-58/08, EU:C:2010:321).

50. "Inskränkning" är förvisso ett vitt begrepp, men det kan inte utsträckas till att omfatta alla smärre olägenheter för företagens verksamhet. Syftet med reglerna för den inre marknaden är att *liberalisera* handeln inom EU, inte att *avreglera* handeln.³⁷ Det måste således finnas en viss, faktisk eller potentiell, påtaglig negativ effekt på det gränsöverskridande utbytet för att åtgärden ska omfattas av artikel 49 FEUF. I sådana förfaranden som det som har anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen skulle det ankomma på klagandena att bevisa att så faktiskt är fallet. Jag kan konstatera att de inte har inkommit med några trovärdiga argument i detta avseende i samband med det aktuella förfarandet.

51. Enbart det faktum – som har betonats av klagandena – att de begränsningar som infördes genom det omtvistade beslutet inte förekommer i andra medlemsstater har ingen betydelse i sammanhanget. Domstolen har i detta avseende vid upprepade tillfällen slagit fast att en medlemsstats bestämmelser inte utgör en inskränkning i den mening som avses i EU-fördragen enbart av den anledningen att en annan medlemsstat tillämpar mindre stränga eller ekonomiskt sett attraktivare regler på i den staten etablerade företag som tillhandahåller tjänster av samma slag.³⁸ Jag kan dessutom notera att den omständigheten att villkoren för konkurrensen mellan operatörerna och konsumenternas behov kan skilja sig åt i olika delar av den inre marknaden har bekräftats indirekt av artikel 8.5 e i direktiv 2002/21.³⁹

52. Det finns således ingenting i handlingarna i målet som tyder på att den nationella lagstiftningen i fråga, eller närmare bestämt de åtgärder som AGCom har antagit (faktiskt eller potentiellt), skulle kunna avhålla eller avskräcka utländska företag från att etablera sig i Italien, eftersom deras möjligheter från första början att konkurrera effektivt med telefonoperatörer som traditionellt är etablerade i Italien skulle kunna försämrats.⁴⁰ Jag anser följaktligen att åtgärderna inte utgör någon "inskränkning" i den mening som avses i artikel 49 FEUF.

53. Om domstolen skulle vara av en annan åsikt i detta avseende anser jag ändå under alla omständigheter att varje inskränkning som har skapats genom den omtvistade åtgärden bör anses vara berättigad.

54. Såsom domstolen genomgående har slagit fast är en inskränkning av etableringsfriheten tillåten endast om den dels är motiverad av tvingande skäl av allmänintresse, dels är förenlig med proportionalitetsprincipen. När det gäller proportionalitet måste den nationella åtgärden på ett konsekvent och systematiskt sätt kunna säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, och den får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det. Den nationella åtgärden måste dessutom vara proportionerlig i egentlig mening, såtillvida att den måste skapa en rättvis balans mellan de intressen som står på spel, det vill säga det intresse som staten eftersträvar med åtgärden i fråga och de intressen som de fysiska eller juridiska personer som påverkas negativt av åtgärden har.⁴¹

³⁷ Se, bland annat förslag till avgörande av generaladvokaten Tesauro i målet Hünermund m.fl. (C-292/92, EU:C:1993:863, punkterna 1 och 28), och förslag till avgörande av generaladvokaten Tizzano i målet CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187, punkt 63).

³⁸ Dom av den 7 mars 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

³⁹ Se ovan, punkt 7 i detta förslag till avgörande.

⁴⁰ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, punkt 80).

⁴¹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2020, kommissionen/Ungern (Högre utbildning) (C-66/18, EU:C:2020:792, punkterna 178 och 179 och där angiven rättspraxis).

55. Det är oomtvistat att skyddet av konsumenterna utgör ett av de tvingande skäl av allmänintresse som i princip kan motivera en nationell åtgärd som inskränker den fria rörligheten för tjänster.⁴²

56. Jag anser också att en sådan nationell lagstiftning som den ifrågavarande inte är oproportionerlig. För det första kan den nationella regleringsmyndighetens möjlighet att föreskriva vissa inskränkningar när det gäller förnyelse- och faktureringsintervall för erbjudanden utan tvivel säkerställa att det mål som eftersträvas uppnås. Härigenom ökas nämligen insynen på marknaden, och det blir möjligt för konsumenterna att bättre jämföra erbjudanden. Jag delar helt den hänskjutande domstolens uppfattning i detta avseende.

57. För det andra har den hänskjutande domstolen påpekat att i) alternativa mekanismer som gör det möjligt för användarna att bättre jämföra operatörernas erbjudanden faktiskt har prövats, men visat sig vara ineffektiva, och att ii) klagandena har föreslagit andra möjliga mekanismer, som den hänskjutande domstolen emellertid också har ansett vara ineffektiva.⁴³ Mot den bakgrunden kan jag inte se att det finns någon annan åtgärd som skulle kunna vara lika effektiv och samtidigt mindre restriktiv gentemot operatörerna.

58. För det tredje finner jag att man genom åtgärderna i fråga har lyckats skapa rättvis balans mellan de berörda personernas intressen. Åtgärderna ökar nämligen avsevärt ”läsbarheten” och ”jämförbarheten” av erbjudandena på marknaden och gör det härigenom möjligt för konsumenterna att göra bättre informerade val, samtidigt som – såsom nämnts i punkterna 45 och 46 ovan – inkräktandet på telefonoperatörernas rättigheter och friheter minskas till ett minimum.

59. Vad beträffar den senare aspekten vill jag påpeka att enligt direktiv 2002/21 ska de nationella regleringsmyndigheterna ”underlätta för användare med funktionshinder att få tillgång till elektroniska kommunikationstjänster”⁴⁴ och ”säkerställa att användarna, inbegripet användare med funktionshinder, äldre användare och användare med särskilda sociala behov, får maximalt utbyte när det gäller urval, pris och kvalitet”.⁴⁵

60. Såvitt jag kan förstå var behovet av att skydda utsatta konsumenter ett av de skäl som fick AGCom att anta det omtvistade beslutet. I detta avseende instämmer jag med den italienska regeringen, som har betonat vikten av att ge användarna all information som behövs för att fatta ett välgrundat beslut när operatören ensidigt ändrar avtalet.⁴⁶

61. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag således att domstolen besvarar den andra tolkningsfrågan så, att varken det harmoniserade regelverket eller fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för tjänster utgör hinder för en nationell lagstiftning som ger de nationella regleringsmyndigheterna befogenhet att ålägga telefonoperatörerna förnyelse- och faktureringsintervall för erbjudanden.

⁴² Se, för ett aktuellt exempel, dom av den 22 september 2022, Admiral Gaming Network m.fl. (C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

⁴³ Den hänskjutande domstolen har hänvisat till interaktiva guider, beräkningsmotorer och månatligt offentligtgörande av de totala kostnaderna för de olika operatörernas erbjudanden.

⁴⁴ Artikel 1.1.

⁴⁵ Artikel 8.2 a. Se mer allmänt, beträffande behovet av att skydda användare med funktionshinder, skäl 8 och artikel 8.4 e i direktiv 2002/21 och skäl 13 och artiklarna 7, 22.1 och 23a i direktiv 2002/22.

⁴⁶ Se, analogt, dom av den 13 september 2018, Wind Tre och Vodafone Italia (C-54/17 och C-55/17, EU:C:2018:710, punkt 47).

B. Den tredje och den fjärde frågan

62. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den fjärde frågan – vilka kan behandlas tillsammans – för att få klarhet i huruvida principerna om proportionalitet, icke-diskriminering och likabehandling utgör hinder för en nationell lagstiftning som ger de nationella regleringsmyndigheterna befogenhet att ålägga tillhandahållarna av telefonitjänster förnyelse- och faktureringsintervall för erbjudanden.

63. Såsom jag kommer att förklara i följande avsnitt är mitt svar på denna fråga ganska enkelt: nej, dessa principer utgör inte hinder för en sådan nationell lagstiftning som den ifrågavarande, eftersom unionsrätten inte införlivas genom denna lagstiftning och dess laglighet följaktligen inte kan ifrågasättas på grundval av allmänna unionsrättsliga principer (1). Även om domstolen inte skulle vara av samma mening skulle den nationella lagstiftningen i fråga fortfarande vara förenlig med dessa principer enligt min uppfattning (2).

1. Ingen tillämpning av unionsrätten

64. I domen TSN och AKT slog domstolens stora avdelning fast att när en medlemsstat inför en högre nivå av skydd än som föreskrivs i ett direktiv som har antagits på det socialpolitiska området "tillämpar" den inte detta direktiv enligt artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). I en sådan situation handlar medlemsstaten med andra ord inte inom tillämpningsområdet för unionsrätten. Lagligheten av medlemsstatens åtgärd i fråga kan inte bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i stadgan.⁴⁷

65. I domen påpekade domstolen bland annat att delad befogenhet gäller för socialpolitiken enligt artikel 2.2 FEUF. Domstolen påpekade vidare att, när det gäller skyddet av arbetstagarnas hälsa och säkerhet, ska Europeiska unionen enligt artikel 153.1 och 153.2 FEUF i) "understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet" och ii) "anta minimikrav". Domstolen tillade att denna andra del innebär att "medlemsstaterna vid utövandet av sina kvarstående befogenheter får anta mer långtgående bestämmelser än de som införs genom unionslagstiftarens ingripande, under förutsättning att de inte äventyrar enhetligheten i nämnda ingripande".⁴⁸

66. Av ovanstående drog domstolen slutsatsen att bestämmelsen i direktivet i fråga, enligt vilken detta direktiv inte påverkar medlemsstaternas rätt att tillämpa gynnsammare bestämmelser, "inte innebär att medlemsstaterna har möjlighet att lagstifta med stöd av unionsrätten, utan begränsar sig till att erkänna den befogenhet som medlemsstaterna har att i sin nationella lagstiftning föreskriva mer förmånliga bestämmelser, utanför det system som inrättats genom detta direktiv". När medlemsstaten i fråga antog gynnsammare bestämmelser utövade den helt enkelt sin *kvarstående* befogenhet. Domstolen gjorde också åtskillnad mellan denna situation och en situation där "medlemsstaterna enligt en unionsrättsakt ges valfrihet mellan flera olika genomförandemetoder, en skönsmässig befogenhet eller ett utrymme för fritt skön som helt och hållet ingår i den reglering som föreskrivs genom denna rättsakt, eller från en sådan situation där unionsrättsakten tillåter medlemsstaterna att anta specifika åtgärder för att uppnå syftet med rättsakten".⁴⁹

⁴⁷ Dom av den 19 november 2019 (C-609/17 och C-610/17, EU:C:2019:981, särskilt punkterna 54 och 55) (TSN och AKT).

⁴⁸ TSN och AKT, punkterna 47 och 48.

⁴⁹ TSN och AKT, punkterna 49 och 52. Se, för en användbar utveckling av denna åtskillnad, förslag till avgörande av generaladvokaten Hogan i målet Land Oberösterreich (Bostadsbidrag) (C-94/20, EU:C:2021:155, punkterna 64–72).

67. Jag anser att situationen i det aktuella fallet kan jämföras med situationen i målet TSN och AKT. Huruvida principerna om likabehandling, icke-diskriminering och proportionalitet åberopas som rättigheter enligt stadgan⁵⁰ eller som allmänna unionsrättsliga principer saknar betydelse för frågan huruvida de kan användas som möjliga normer för att kontrollera giltigheten av den aktuella nationella lagstiftningen.

68. Såsom nämnts ovan är konsumentskyddet ett område med delad befogenhet, och unionslagstiftaren har, genom att anta det harmoniserade regelverket, infört en minsta och partiell harmonisering av aspekter av konsumentskyddet i det regelverket.

69. Det är riktigt att unionslagstiftaren har mer omfattande befogenheter när det gäller konsumentskydd än när det gäller socialpolitik. Detta saknar dock betydelse i det aktuella fallet, eftersom unionslagstiftaren, såsom jag har förklarat, inte har utövat dessa befogenheter fullt ut och har gett medlemsstaterna stort handlingsutrymme på detta område.

70. I likhet med vad som var fallet i målet TSN och AKT⁵¹ avser den aktuella nationella lagstiftningen även i förevarande mål en aspekt av frågan (förnyelse- och faktureringsintervall för erbjudanden) som inte direkt eller indirekt berörs av de ifrågavarande unionsbestämmelserna och beträffande vilken medlemsstaterna, mer generellt, inte har någon specifik skyldighet enligt unionsrätten. Fysiska eller juridiska personer (till exempel klagandena) har inte heller några rättigheter enligt unionens ifrågavarande regelverk.

71. Jag anser dessutom att Republiken Italien med den aktuella nationella lagstiftningen inte endast gick utöver de miniminivåer som anges i det harmoniserade regelverket, utan i själva verket agerade ”utöver” (eller ”med tillägg till”) det genom att fastställa regler som kompletterar detta regelverk när det gäller aspekter som inte regleras av det.

72. Den italienska lagstiftaren införlivade således inte unionsrätten genom att införa bestämmelser på grundval vilka AGCom antog det omtvistade beslutet. Detta gäller även om det i den nationella lagstiftningen i fråga även finns andra bestämmelser som, omvänt, har syftat till att införliva unionsrätten.

73. I det sammanhanget behöver jag knappast erinra om att den ifrågavarande nationella lagstiftningen, såsom förklarats ovan,⁵² inte undergräver det inre sammanhanget i det system som har inrättats genom det harmoniserade regelverket (eller tar ifrån det dess effektivitet).

74. Sist men inte minst måste jag påpeka att, bortsett från fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för tjänster – vilka av de skäl som angetts ovan,⁵³ enligt min uppfattning inte är tillämpliga i förevarande mål –, har varken den hänskjutande domstolen eller de deltagare i rättegången som har inkommit med yttranden hänvisat till några andra unionsbestämmelser som skulle kunna motivera att frågan omfattas av unionsrättens tillämpningsområde och därigenom medföra att de allmänna unionsrättsliga principer som diskuteras här ska tillämpas.

⁵⁰ Se artiklarna 20, 21, 49 och 51 i stadgan.

⁵¹ TSN och AKT, punkt 53. Se även, för ett mer aktuellt exempel, dom av den 7 juli 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 och C-258/21, EU:C:2022:529, punkt 42).

⁵² Se ovan, punkt 36 i detta förslag till avgörande.

⁵³ Se ovan punkterna 44–50 i detta förslag till avgörande.

75. Jag måste följaktligen dra slutsatsen att principerna om proportionalitet, icke-diskriminering och likabehandling inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som ger den nationella regleringsmyndigheten befogenhet att ålägga tillhandahållarna av telefonitjänster förnyelse- och faktureringsintervall för erbjudanden, eftersom denna lagstiftning inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

76. För den händelse domstolen emellertid har en annan uppfattning kommer jag nu att kortfattat förklara varför denna lagstiftning – såvitt jag kan se – skulle vara förenlig med principerna om proportionalitet, icke-diskriminering och likabehandling, även om den nationella lagstiftningen i fråga skulle anses omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

2. De allmänna principerna om proportionalitet, icke-diskriminering och likabehandling

77. För det första är principen om *proportionalitet* enligt fast rättspraxis en av de allmänna unionsrättsliga principer som ligger till grund för medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och som ska respekteras av nationell lagstiftning som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde eller införlivar denna. Proportionalitetsprincipen kräver i huvudsak att medlemsstaterna antar åtgärder som är lämpliga för att uppnå de mål som eftersträvas och som inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dem.⁵⁴

78. I samband med bedömningen av huruvida en eventuell inskränkning av den fria rörlighet för tjänster som har införts genom den nationella lagstiftningen i fråga skulle kunna motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, har jag i punkterna 51–59 förklarat varför denna lagstiftning är proportionerlig. I synnerhet var den nationella lagstiftningen (och närmare bestämt de åtgärder som AGCom antog i enlighet med denna lagstiftning) både lämplig för att uppnå de mål som den nationella lagstiftaren eftersträfvade, och att den dessutom inte gick utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dem.

79. Jag kan inte se några ytterligare faktorer som bör beaktas, och än mindre något som skulle kunna ändra resultatet av analysen, när proportionaliteten hos den aktuella nationella lagstiftningen betraktas med den allmänna rättsprincipens ”glasögon” och inte med den inre marknadens ”glasögon”. Det finns inget i klagandenas argumentation i detta avseende som är specifikt eller tydligt.

80. För det andra är det riktigt att principerna om *icke-diskriminering* och om *likabehandling* generellt sett utgör två sidor av samma mynt. Såsom domstolen konsekvent har slagit fast är den förra principen ett uttryck för den senare, enligt vilken lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan särbehandling.⁵⁵ Enligt unionsrätten är ”icke-diskriminering” emellertid ett ganska specifikt begrepp. Det avser nämligen olika behandling av vissa specifika förbjudna skäl (såsom ras, kön, nationalitet och så vidare).⁵⁶

81. Mot denna bakgrund kan jag inte se på vilket sätt det aktuella fallet skulle kunna ge upphov till någon fråga om ett eventuellt åsidosättande av principen om icke-diskriminering. De argument som klagandena har framfört i detta avseende sammanfaller i själva verket med de argument som

⁵⁴ Se, till exempel, dom av den 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

⁵⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 129 och där angiven rättspraxis), och dom av den 19 december 2019, HK/kommissionen (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

⁵⁶ Se, till exempel, artikel 21 i stadgan och artikel 18 FEUF.

har framförts för att göra gällande ett åsidosättande av principen om likabehandling. De har i synnerhet hävdade att olika kategorier av tjänster som i stort sett är jämförbara behandlas olika i det omtvistade beslutet, nämligen mobiltelefoni och fast telefoni. De anser att de olika förnyelse- och faktureringsintervall för erbjudanden som anges i det omtvistade beslutet inte motiveras av kännetecknen för de båda marknaderna, vilka uppvisar många likheter.

82. Om så är fallet förefaller det mig som om endast principen om likabehandling är relevant i förevarande mål, eftersom den i princip förbjuder att lika situationer behandlas olika, *oavsett skäl*.

83. När detta väl har konstaterats ankommer det på den hänskjutande domstolen att bedöma om de faktiska och rättsliga omständigheter som AGCom grundade sitt beslut på ger tillräckligt stöd för dess slutsatser beträffande (de båda olika) förnyelse- och faktureringsintervallen för erbjudanden som ålades telefonoperatörerna.

84. De omständigheter som den hänskjutande domstolen har uppmärksammat EU-domstolen på visar emellertid, i linje med AGComs slutsatser, att de båda kategorierna av tjänster inte är jämförbara, om hänsyn tas till de mål som eftersträvas med den nationella lagstiftningen. Den hänskjutande domstolen har särskilt pekat på vissa egenskaper som, enligt min uppfattning, är mycket relevanta i sammanhanget, nämligen de olika kundkretsarna (när det gäller fast telefoni i allmänhet äldre kunder som är mindre vana vid ny teknik, och när det gäller mobiltelefoni yngre kunder som är mer positiva till it), de olika sätt på vilka användarna snabbt kan informeras om den ensidiga ändringen av avtalsvillkoren (via sms till användare av mobiltelefoni, vilket i normala fall inte är möjligt när det gäller fast telefoni), och den omständigheten att operatörernas ändring av praxis medförde större påverkan på marknaden för fast telefoni (eftersom marknaden för mobiltelefoni redan var mer differentierad i fråga om förnyelse- och faktureringsintervall).

85. I detta sammanhang är det viktigt att betona att myndigheterna, när de antar åtgärder för konsumentskydd, på intet sätt är tvungna ta hänsyn till *genomsnittliga* konsumenter, utan också kan anta specifika åtgärder för de konsumenter som är särskilt *utsatta*. I det harmoniserade regelverket finns exempelvis flera bestämmelser i detta avseende.⁵⁷

86. Jag anser följaktligen inte att principen om likabehandling åsidosätts genom åtgärder med vilka högre nivåer av konsumentskydd införs när det gäller telefonitjänster för en mer betydande andel utsatta användare jämfört med de åtgärder som antas med avseende på andra tjänster. Det tycks tvärtom förhålla sig så att, i den mån det omtvistade beslutet motiveras av en önskan att beakta vissa objektiva skillnader mellan användarna på de båda marknaderna, verkar nämligen beslutet utgöra en rimlig tillämpning av nämnda princip på detta område.

87. När detta väl konstaterats vill jag i förbigående tillägga att klagandenas argument i detta avseende påminner mig om det klassiska ”tveeggade svärdet”. I den mån den strängare ordningen för fast telefoni ska anses vara lagenlig skulle man faktiskt kunna gå så långt som till att föreslå att alla likheter mellan de båda marknaderna också skulle kunna uppmuntra AGCom till att utsträcka ordningen för fast telefoni till att omfatta mobiltelefoni.

88. Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje och den fjärde frågan besvaras på så sätt att principerna om proportionalitet, icke-diskriminering och likabehandling inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som ger den nationella regleringsmyndigheten befogenhet att ålägga

⁵⁷ Se, bland annat, de bestämmelser till vilka hänvisas ovan i punkt 59 i detta förslag till avgörande.

tillhandahållarna av telefonitjänster förnyelse- och faktureringsintervall för erbjudanden. Detta svar är korrekt enligt min uppfattning, oavsett om denna nationella lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

V. Förslag till avgörande

89. Sammanfattningsvis föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som har ställts av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) på följande sätt:

- Artiklarna 49 och 56 FEUF, bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv), Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv), Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) samt principerna om likabehandling, proportionalitet och icke-diskriminering utgör inte hinder för en nationell lagstiftning som ger den nationella regleringsmyndigheten befogenhet att ålägga tillhandahållarna av telefonitjänster förnyelse- och faktureringsintervall för erbjudanden.