



Határozatok Tára

NICHOLAS EMILIOU
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. december 15.¹

C-468/20. sz. ügy

**Fastweb SpA,
Tim SpA,
Vodafone Italia SpA,
Wind Tre SpA
kontra
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni;
a Telecom Italia SpA,
a Vodafone Italia SpA,
az Associazione Movimento Consumatori,
az U.Di.Con – Unione per la Difesa dei Consumatori,
a Wind Tre SpA,
az Assotelecomunicazioni (Asstel),
az EOLO SpA,
a Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e
consumatori (Codacons),
az Associazione degli utenti per i diritti telefonici – A. U. S. a TEL ONLUS,
az Altroconsumo,
a Federconsumatori
részvételével
(A számlázás gyakorisága)**

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Elektronikus kommunikáció – Fogyasztóvédelem – A nemzeti szabályozó hatóság számára azon jogkört biztosító nemzeti szabályozás, hogy előírja a telefonszolgáltatók számára az ajánlatok megújításának és a számlázásnak a gyakoriságát – Harmonizált szabályozási keret – Részleges és minimális harmonizáció – EUMSZ 49. cikk és EUMSZ 56. cikk – A szolgáltatások szabad mozgása – Arányosság elve – A hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve – Egyenlő bánásmód elve”

¹ Eredeti nyelv: angol.

I. Bevezetés

1. 2016-ban az Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (az olasz hírközlési szabályozó hatóság; a továbbiakban: AGCom) határozatot fogadott el, amelyben bizonyos intézkedéseket vezetett be, amelyek célja a vezetékes és mobiltelefon-szolgáltatások felhasználóinak védelme a piac átláthatóságának előmozdítása és e szolgáltatások árai összehasonlításának lehetővé tétele révén. A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) előzetes döntéshozatal iránti kérelmével arra keresi a választ, hogy egyes intézkedések összeegyeztethetők-e az uniós joggal.

2. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azt kérdezi a Bíróságtól, hogy egy tagállam hatósága jogszerűen írhat-e elő a telefonszolgáltatók számára bizonyos korlátozásokat az ajánlatok megújításának és a vezetékes- és/vagy mobiltelefon-szolgáltatások számlázásának gyakorisága tekintetében. Egy ilyen intézkedés összhangban van-e az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikkben foglalt, a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó elvekkel, az elektronikus hírközlés úgynevezett harmonizált szabályozási keretét alkotó irányelvek rendelkezéseivel, valamint az uniós jog egyes általános elveivel, mint például az egyenlőség, az arányosság és a hátrányos megkülönböztetés tilalma?

3. Ebben az indítványban kifejtem, hogy egy ilyen nemzeti jogszabály miért összeegyeztethető az uniós joggal.

II. Jogi keret

A. Az uniós jog

4. 2002-ben az uniós jogalkotó elfogadta az úgynevezett „távközlési csomagot”, amely többek között négy „egyedi” irányelvet tartalmazott, amelyek az elektronikus hírközlés különböző aspektusait szabályozzák. A 2009-ben módosított irányelvek² vonatkozó rendelkezéseit az alábbiakban ismertetem. Az említett négy irányelvre – amelyeket időközben hatályon kívül helyeztek,³ de az alapügyben az időbeli hatályuk alapján továbbra is alkalmazandók – a továbbiakban ezen indítványban együttesen „harmonizált szabályozási keret” néven fogok hivatkozni.

5. Az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (hozzáférési irányelv)⁴ 8. cikkének (1) és (4) bekezdése előírta:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak legyen hatásköre arra, hogy a 9–13a. cikkben meghatározott kötelezettségeket írjanak elő.

[...]

² Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról szóló, 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 337., 37. o.; helyesbítés: HL 2013. L 241., 8. o.).

³ 2020. december 21-től hatályon kívül helyezte az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról (átdolgozás) szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2020. L 321., 36. o.; helyesbítések: HL 2020. L 191., 7. o.; HL 2019. L 334., 164. o.) 125. cikke.

⁴ HL 2002. L 108., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 323. o.

(4) Az e cikk szerint előírt kötelezettségeknek az azonosított probléma jellegén kell alapulniuk, és a 2002/21/EK irányelv (»keretirányelv«) 8. cikkében megállapított célokhoz képest arányosaknak és indokoltaknak kell lenniük. [...]

6. Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (engedélyezési irányelv)⁵ 3. cikkének (1) bekezdése előírta:

„A tagállamok biztosítják az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásának szabadságát, az ebben az irányelvben foglalt feltételekre is figyelemmel. [...]

7. Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (keretirányelv)⁶ 8. cikkének (1), (2), (4) és (5) bekezdése értelmében:

„(1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy az ezen irányelvben és a különös [helyesen: egyedi] irányelvekben meghatározott szabályozási feladatok ellátása során a nemzeti szabályozó hatóságok a (2), (3) és (4) bekezdésben meghatározott célok elérésére irányuló minden észszerű intézkedést meghozzanak. Az ilyen intézkedéseknek a célokkal arányosnak kell lenniük.

(2) A nemzeti szabályozó hatóságok többek között a következők révén mozdítják elő a versenyt az elektronikus hírközlő hálózatok, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, a kapcsolódó eszközök és szolgáltatások nyújtása terén. [...]

[...]

(4) A nemzeti szabályozó hatóságok többek között a következők révén mozdítják elő az Európai Unió polgárainak érdekeit:

[...]

b) biztosítják a fogyasztók magas szintű védelmét a fogyasztók szállítókkal kötött ügyleteiben [...]

[...]

e) kielégítik meghatározott társadalmi csoportok, különösen a fogyatékkal élő, az időskorú és a szociális szempontból rászoruló felhasználók igényeit;

[...]

(5) A nemzeti szabályozó hatóságok a (2), (3) és (4) bekezdésben említett politikai célkitűzések elérésére objektív, átlátható, megkülönböztetésmentes és arányos szabályozási alapelveket alkalmaznak többek között az alábbiak révén:

[...]

c) a fogyasztók érdekében a verseny megőrzése[...];

⁵ HL 2002. L 108., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 337. o.

⁶ HL 2002. L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.

[...]

- e) kellő figyelem fordítása a tagállamok különböző földrajzi térségeit jellemző, versennyel és fogyasztókkal kapcsolatos számos feltételre; [...]"

8. Az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló, 2002. március 7-i 2002/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (egyetemes szolgáltatási irányelv)⁷ 20. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a fogyasztók és az azt kérő más végfelhasználók a nyilvános hírközlő hálózathoz és/vagy a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz való csatlakozást biztosító szolgáltatásokra történő előfizetés esetén jogosultak legyenek az ilyen csatlakozást és/vagy szolgáltatásokat nyújtó vállalkozással vagy vállalkozásokkal szerződést kötni. A szerződésnek egyértelmű, átfogó és könnyen hozzáférhető formában meg kell határoznia legalább a következőket:

[...]

- d) az árak és a díjszabás részletei, hogy miként szerezhetők be naprakész információk az összes alkalmazandó igénybevételi és karbantartási díjról [helyesen: valamennyi alkalmazandó díjról és karbantartási költségről], [...];

[...]

(2) A tagállamok biztosítják, hogy az előfizetőknek joguk legyen hátrányos következmények nélkül felmondani a szerződéseiket az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó és/vagy elektronikus hírközlő hálózatokat működtető vállalkozások által kínált szerződési feltételek módosításairól szóló értesítés nyomán. [...] A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok határozhassák meg ezen értesítések formátumát.”

9. A 2002/22 irányelv 21. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezett:

„A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok kötelezhessék a nyilvános elektronikus hírközlő hálózatokat működtető és/vagy nyilvánosan hozzáférhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokat arra, hogy a II. mellékletnek megfelelően átlátható, összehasonlítható, megfelelő és naprakész információkat tegyenek közzé [...] [az] árakról és díjszabásról[...] A nemzeti szabályozó hatóságok további követelményeket is meghatározhatnak az ilyen információk közzétételi módjára vonatkozóan.”

B. A nemzeti jog

10. A 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 (a versenyre és a közüzemi szolgáltatások szabályozására vonatkozó szabályokról, valamint a közüzemi szolgáltatások szabályozó hatóságainak létrehozásáról szóló, 1995. november 14-i

⁷ HL 2002. L 108., 51. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 323. o.

481. sz. törvény, a továbbiakban: 481/1995. sz. törvény) 2. cikke (12) bekezdésének h) és l) pontja, valamint (37) bekezdése a közüzemi szolgáltatások szabályozó hatóságainak feladatait határozza meg. E rendelkezés többek között ekképpen rendelkezik:

„(12) Az egyes hatóságok az 1. cikkben meghatározott célok elérése érdekében a következő feladatokat látják el:

[...]

h) a szolgáltatásokat nyújtó szervezetek által nyújtott szolgáltatások létrehozására és nyújtására vonatkozó irányelvek meghozatala, amelyek meghatározzák a szolgáltatások összességére vonatkozó általános minőségi előírásokat és a felhasználók számára biztosított egyedi szolgáltatásokra vonatkozó egyedi minőségi előírásokat, a szolgáltatás nyújtóival, valamint a felhasználók és fogyasztók képviselőivel való egyeztetést követően, szükség esetén ágazatonként és szolgáltatástípusonként külön-külön történő meghatározása révén; ezek a határozatok a (37) bekezdésben említett joghatóságokkal rendelkeznek;

[...]

l) a szolgáltatási teljesítmény feltételeivel kapcsolatos információk közzététele és terjesztése a lehető legnagyobb átláthatóság, versenyképesség és a közbenső vagy végső felhasználók megalapozottabb választási lehetősége biztosításának céljából.

(37) [...] [a] (12) bekezdés h) pontjában említett hatósági határozatok a szolgáltatási szabályzat módosítását vagy kiegészítését képezik.”

11. A Legge 31 luglio 1997, n. 249, Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (a távközlési felügyeleti hatóság és a távközlési és rádiótelevíziózási rendszerekre vonatkozó szabályok létrehozásáról szóló, 1997. július 31-i 249. sz. törvény; a továbbiakban: 249/1997. törvény) 1. cikke (6) bekezdése b) pontjának 2. alpontja értelmében a szabályozó hatóság kibocsáthat:

„általános szolgáltatásminőségi előírásokra, valamint az egyes üzletágakra vonatkozó minimumszabályokat meghatározó szolgáltatási szabályzat minden egyes szolgáltató általi elfogadására vonatkozó irányelveket.”

12. A Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, Codice delle comunicazioni elettroniche (az elektronikus hírközlési törvénykönyvről szóló, 2003. augusztus 1-jei 259. sz. törvényerejű rendelet) 13., 70. és 71. cikke a 2002/21 irányelv 8. cikkének, valamint a 2002/22 irányelv 20. és 21. cikkének átültetését szolgálják.

III. A tényállás, a nemzeti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13. Az AGCom – az olasz kormány által többek között a 2002/19, 2002/20, 2002/21 és 2002/22 irányelvekben előírt szabályozási feladatok végrehajtásával megbízott hatóság – 2017. március 15-én elfogadta a 121/17/CONS határozatot (a továbbiakban: megtámadott határozat), amely a vezetékes és mobiltelefon-szolgáltatások felhasználóinak védelmét célzó bizonyos intézkedéseket vezetett be a piac átláthatóságának előmozdítása és e szolgáltatások árai összehasonlításának lehetővé tétele révén.

14. Az AGCom megállapította, hogy egyes telefonszolgáltatók módosították a vezetékes telefonszolgáltatásra vonatkozó ajánlataikat, mind az új, mind a meglévő ügyfelek számára, azáltal, hogy egy hónapos helyett négyhetes szerződésmegújítási időtartamot vezettek be. Az AGCom véleménye szerint ez az új gyakorlat zavart keltett az ügyfelek körében a szerződésük bizonyos lényeges elemeivel kapcsolatban (mint például a számlázás és az ajánlatok megújításának gyakorisága, a szolgáltatás teljes költsége stb.). Egyes ajánlatok ugyanis havi, míg mások négyhetenkénti számlázást írtak elő. Az AGCom szerint az új gyakoriság ráadásul megnehezítette a fogyasztók számára az ajánlatok összehasonlítását. Az AGCom valójában a fogyasztók éves költségeinek 8,6%-os növekedését állapította meg ezen módosítások eredményeképpen.

15. A megtámadott határozat tehát többek között megállapította, hogy „a helyhez kötött telefonszolgáltatás esetében az ajánlatok megújításának és a számlázásnak havi vagy többhavi gyakorisággal [kell] megtörténnie. A mobiltelefonszolgáltatás esetében nem lehet négy hétnél rövidebb gyakoriság. A vezetékes telefonszolgáltatással egybekötött ajánlatok esetében a vezetékes telefonszolgáltatásra vonatkozó gyakoriságot kell alkalmazni. [...] Azok a mobilszolgáltatók, amelyek az ajánlatok megújítására és a számlázásra nem havi gyakoriságot alkalmaznak, SMS-ben haladéktalanul kötelesek értesíteni a felhasználókat az ajánlat megújításáról.”

16. A Fastweb SpA, a Tim SpA, a Vodafone Italia SpA és a Wind Tre SpA telefonszolgáltatók (a továbbiakban: fellebbezők) külön keresetekkel megtámadták a megtámadott határozatot a Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (lazioi tartományi közigazgatási bíróság, Olaszország) előtt. Ezeket a kereseteket 2018-ban elutasították.

17. A fellebbezők az elsőfokú ítéletekkel szemben fellebbezést nyújtottak be a Consiglio di Statohoz (államtanács). A fellebbezők többek között azt állították, hogy a megtámadott határozat, illetve az annak alapjául szolgáló nemzeti szabályozás több okból is összeegyeztethetetlen az uniós joggal.

18. Ilyen körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

- „1) Abban az esetben is köteles-e az a nemzeti bíróság, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, az EUMSZ 267. cikk helyes értelmezése alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjeszteni az alapeljárás szempontjából releváns [uniós] jog értelmezésére vonatkozóan, ha értelmezés szempontjából – tekintettel az adott rendelkezés [uniós] jogi terminológiájára és az azt alkotó szavaknak tulajdonítható [uniós] jogi jelentésre, arra az uniós jogi háttérre, amelybe a szóban forgó rendelkezés illeszkedik és az annak alapját képező védelmi célokra, figyelembe véve, hogy az uniós jog a releváns rendelkezés nemzeti jogban történő alkalmazásának időpontjában a fejlődés mely szakaszában tart – nem fér kétség a releváns uniós rendelkezés jelentéséhez, azonban a többi bíróság magatartásának figyelembevételével, szubjektív szempontból nem lehet részletesen bizonyítani, hogy az eljáró bíróság által követett értelmezés megfelel annak az értelmezésnek, amelyet a többi tagállam bírósága és a Bíróság azonos kérdés elbírálása során alkalmazna?
- 2) Ellentétes-e az EUMSZ 49. cikk és EUMSZ 56. cikk, valamint a [2002/19] irányelv, a [2002/20] irányelv, a [2002/21] irányelv és a [2002/22] irányelv által, különösen pedig a [2002/21] irányelv [2009/140] irányelvvel módosított 8. cikkének (2) és (4) bekezdése, a [2002/20] irányelv [2009/140] irányelvvel módosított 3. cikke és a [2002/22] irányelv [2009/136] irányelvvel módosított 20., 21. és 22. cikke által meghatározott, harmonizált jogi keret helyes

értelmezésével a 259/03. sz. törvényerejű rendelet 13., 70. és 71. cikkének, a 481/1995. sz. törvény 2. cikke (12) bekezdése h) és l) pontjának, valamint a 249/1997. sz. törvény 1. cikke (6) bekezdése 2) pontjának együttes értelmezéséből következő olyan nemzeti szabályozás, amely a hírközlési ágazatban a nemzeti szabályozó hatóság számára jogkört biztosít arra, hogy i. mobiltelefon-szolgáltatások esetén az ajánlatok megújítása és a számlázás tekintetében legalább négyhetes gyakoriságot írjon elő azzal, hogy az ajánlatok megújítása és a számlázás tekintetében a havitól eltérő gyakoriságot alkalmazó gazdasági szereplők kötelesek a felhasználót az ajánlat megújításának megtörténtéről SMS elküldésével haladéktalanul tájékoztatni, ii. vezetékeselefon-szolgáltatások esetén az ajánlatok megújítása és a számlázás tekintetében havi vagy többhavi gyakoriságot írjon elő, iii. a vezetékeselefon-szolgáltatásokhoz kapcsolódó ajánlatok esetén pedig a vezetékeselefon-szolgáltatásokra vonatkozó gyakoriságot írjon elő?

- 3) Ellentétes-e az EUMSZ 49. cikkel és EUMSZ 56. cikkel, valamint a [2002/19] irányelv, a [2002/20] irányelv, a [2002/21] irányelv és a [2002/22] irányelv által, különösen pedig a [2002/21] irányelv [2009/140] irányelvvel módosított 8. cikkének (2) és (4) bekezdése, a [2002/20] irányelv [2009/140] irányelvvel módosított 3. cikke és a [2002/22] irányelv [2009/136] irányelvvel módosított 20., 21. és 22. cikke által meghatározott, harmonizált jogi kerettel összhangban értelmezett arányosság elvének helyes értelmezésével és alkalmazásával a hírközlési ágazatban olyan szabályozási intézkedéseknek a nemzeti szabályozó hatóság által történő elfogadása, amelyek i. mobiltelefon-szolgáltatások esetén az ajánlatok megújítása és a számlázás tekintetében legalább négyhetes gyakoriságot írnak elő azzal, hogy az ajánlatok megújítása és a számlázás tekintetében a havitól eltérő gyakoriságot alkalmazó gazdasági szereplők kötelesek a felhasználót az ajánlat megújításának megtörténtéről SMS elküldésével haladéktalanul tájékoztatni, ii. vezetékeselefon-szolgáltatások esetén az ajánlatok megújítása és a számlázás tekintetében havi vagy többhavi gyakoriságot írnak elő, iii. a vezetékeselefon-szolgáltatásokhoz kapcsolódó ajánlatok esetén pedig a vezetékeselefon-szolgáltatásokra vonatkozó gyakoriságot írnak elő?
- 4) Ellentétes-e az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkel, valamint a [2002/19] irányelv, a [2002/20] irányelv, a [2002/21] irányelv és a [2002/22] irányelv által, különösen pedig a [2002/21] irányelv [2009/140] irányelvvel módosított 8. cikkének (2) és (4) bekezdése, a [2002/20] irányelv [2009/140] irányelvvel módosított 3. cikke és a [2002/22] irányelv [2009/136] irányelvvel módosított 20., 21. és 22. cikke által meghatározott, harmonizált jogi kerettel összhangban értelmezett hátrányos megkülönböztetés tilalma és egyenlő bánásmód elvének helyes értelmezésével és alkalmazásával a hírközlési ágazatban olyan szabályozási intézkedéseknek a nemzeti szabályozó hatóság által történő elfogadása, amelyek i. mobiltelefon-szolgáltatások esetén az ajánlatok megújítása és a számlázás tekintetében legalább négyhetes gyakoriságot írnak elő azzal, hogy az ajánlatok megújítása és a számlázás tekintetében a havitól eltérő gyakoriságot alkalmazó gazdasági szereplők kötelesek a felhasználót az ajánlat megújításának megtörténtéről SMS elküldésével haladéktalanul tájékoztatni, ii. vezetékeselefon-szolgáltatások esetén az ajánlatok megújítása és a számlázás tekintetében havi vagy többhavi gyakoriságot írnak elő, iii. a vezetékeselefon-szolgáltatásokhoz kapcsolódó ajánlatok esetén pedig a vezetékeselefon-szolgáltatásokra vonatkozó gyakoriságot írnak elő?”

19. 25. A Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi és Catania Multiservizi ítélet⁸ Bíróság általi kihirdetését követően a Bíróság Hivatala megküldte a kérdést előterjesztő bíróságnak az ítélet egy példányát, és kérte, hogy jelezze, fenn kívánja-e tartani az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

20. 26. A kérdést előterjesztő bíróság 2021. november 23-án kelt levelében arról tájékoztatta a Bíróságot, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést vissza kívánja vonni, de a második, harmadik és negyedik előterjesztett kérdést fenn kívánja tartani.

21. A jelen eljárásban a fellebbezők, a Codacons, az olasz kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtottak be írásbeli észrevételeket.

IV. Elemzés

22. Kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megállapítani, hogy ellentétes-e az uniós joggal az olyan nemzeti szabályozás, amely felhatalmazza a nemzeti szabályozó hatóságot (a továbbiakban: nemzeti szabályozó hatóság) arra, hogy a telefonszolgáltatók számára az ajánlatok megújítására és a számlázásra vonatkozóan gyakoriságot írjon elő. A különböző kérdések kiegészítik egymást, mivel különböző nézőpontokból közelítik meg ezt a kérdést: a szolgáltatások szabad mozgása, a harmonizált szabályozási keret és az uniós jog (bizonyos) általános elvei szerint. A következő oldalakon sorra megvizsgáljuk azokat az uniós szabályokat és elveket, amelyekre a Consiglio di Stato (államtanács) hivatkozik.

A. Második kérdés

23. Második kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a Szerződésnek a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó szabályaival (EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk) és/vagy a harmonizált szabályozási keret rendelkezéseivel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely felhatalmazza a nemzeti szabályozó hatóságot arra, hogy a telefonszolgáltatók számára az ajánlatok megújítására és a számlázásra vonatkozóan gyakoriságot írjon elő.

24. E kérdés megválaszolásához célszerűbbnek tűnik számomra az elemzést a szóban forgó nemzeti szabályozás harmonizált szabályozási kerettel való összeegyeztethetőségének vizsgálatával kezdeni, majd ezt követően rátérni a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó szabályokra.

1. Harmonizált szabályozási keret

25. Elöljáróban meg kell állapítanom, hogy némileg meglepett a jelen eljárásban egyes felek által benyújtott észrevételekben alkalmazott megközelítés. Az említett felek ugyanis egymás után áttekintik az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben hivatkozott harmonizált szabályozási keret különböző rendelkezéseit, és megállapítják, hogy e rendelkezések egyike sem nyújt a nemzeti szabályozó hatóságok számára érvényes jogalapot a megtámadott határozathoz hasonló intézkedés elfogadására.

⁸ 2021. október 6-i ítélet (C-561/19, EU:C:2021:799).

26. Úgy tudom, hogy az olasz bíróságok előtt a fellebbezők többek között azt állították, hogy sem a nemzeti jog, sem az uniós jog nem biztosít jogalapot a megtámadott határozat elfogadására. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor kifejti, hogy álláspontja szerint a megtámadott határozat a nemzeti jog rendelkezésein alapul. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések szövege félreérthetetlenül egyértelmű e tekintetben. Megjegyzem továbbá, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) e kérdésben elfoglalt álláspontját a Corte suprema di cassazione (semmitőszék, Olaszország) nemrégiben megerősítette, és megállapította, hogy az AGCom a megtámadott határozatot a 481/1995. sz. törvény 2. cikke (20) bekezdésének d) pontja alapján fogadta el.⁹

27. A jelen eljárásban tehát nem az a kérdés, hogy a harmonizált szabályozási keret rendelkezései *felhatalmazzák-e* a nemzeti szabályozó hatóságot a megtámadott határozathoz hasonló intézkedés elfogadására, hanem az, hogy e rendelkezésekkel *ellentétes-e* az a nemzeti szabályozás, amely felhatalmazza a nemzeti szabályozó hatóságot a megtámadott határozathoz hasonló intézkedés elfogadására.

28. E tekintetben egy különösen fontos szempontot kell kiemelni: a harmonizált szabályozási keret az elektronikus hírközlési ágazatban nem eredményez *teljes* harmonizációt. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében megállapította, hogy a fogyasztóvédelmi kérdéseket illetően a harmonizált szabályozási keret elsősorban a védelem *céljait* és az érintett tevékenységi *területeket* határozta meg, de a nemzeti szabályozó hatóságok mérlegelési jogkörébe utalta az e célok eléréséhez legmegfelelőbb intézkedések *típusának* és *tartalmának* meghatározását.

29. Ez valóban így van. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a „fogyasztóvédelem” az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének f) pontja értelmében az Európai Unió és a tagállamok közötti megosztott hatáskörbe tartozik. Az EUMSZ 169. cikk (2) bekezdésének megfelelően, amikor az Európai Unió ezen a területen jár el, a körülményektől függően vagy harmonizációs intézkedéseket fogad az EUMSZ 114. cikk szerint (feltéve természetesen, hogy az ott meghatározott feltételek teljesülnek), vagy olyan intézkedéseket tesz, amelyek támogatják, kiegészítik és figyelemmel kísérik a tagállamok által folytatott politikát. Míg az első forgatókönyv esetén lehetséges a teljes harmonizáció, a második forgatókönyv szerint az uniós jogi aktus nem akadályozhatja meg a tagállamokat – az EUMSZ 169. cikk (4) bekezdésében foglaltak szerinti – „szigorúbb védintézkedések fenntartásában vagy bevezetésében”.

30. Ettől függetlenül igaz, hogy a harmonizált szabályozási keretet alkotó irányelveket mind a (jelenlegi) EUMSZ 114. cikk alapján fogadták el. Ugyanakkor meglehetősen egyértelmű, és amennyire én látom, ezt egyik fél sem vitatja, hogy ezek az irányelvek széles mozgásteret hagynak a nemzeti hatóságok számára. Valójában, amint azt a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata is mutatja, a harmonizált szabályozási keret nem írja elő a fogyasztóvédelemre vonatkozó feltételek teljes harmonizációját.¹⁰

31. Ezt a megállapítást véleményem szerint tovább kell pontosítani.

⁹ Lásd: e bíróság 2021. november 23-i Sezioni Unite (egyesített tanácsok) ítéletét (26164/22. sz.).

¹⁰ Lásd ebben az értelemben: 2018. szeptember 13-i Wind Tre és Vodafone Italia ítélet (C-54/17 és C-55/17, EU:C:2018:710, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32. A fogyasztóvédelmet a harmonizált szabályozási keret által követett célok egyikeként határozták meg,¹¹ de ez a keret csak „a fogyasztóvédelem *elemeiről*” rendelkezett.¹² A harmonizált szabályozási keret által – az e keret hatálya alá tartozó szolgáltatások fogyasztóvédelmi vonatkozásai tekintetében – megvalósított harmonizáció tehát egyrészt *minimális* (a hatásait vagy intenzitását tekintve), másrészt *részleges* (a tárgyi hatályát tekintve).¹³

33. A tagállamok jogszabályainak közelítése, amelyet a harmonizált szabályozási keret kívánt elérni, kétféle – egymást kiegészítő – módon hagyott tág mozgásteret a tagállamok számára. Először is, a tagállamok szabadon alkalmazhattak *magasabb szintű* fogyasztóvédelmi normákat a harmonizált szabályozási keret által lefedett szabályozási szempontok tekintetében. Másodszor, a tagállamok még inkább szabadon bevezethettek vagy fenntarthatnak olyan nemzeti szabályokat, amelyek a harmonizált szabályozási keret hatálya alá tartozó tevékenységekre vonatkoznak, és amelyek a fogyasztók védelmét szolgálják a harmonizált szabályozási keret által szabályozottaktól *eltérő és kiegészítő* szempontok tekintetében.¹⁴

34. A harmonizált szabályozási keretet alkotó irányelvek több rendelkezése és preambulumbekazdése megerősítette a tagállamok ebben az összefüggésben meghagyott jelentős mozgásterét, beleértve a nemzeti szabályozó hatóságok számára különféle feladatok és hatáskörök kijelölését. Először is a nemzeti szabályozó hatóságok feladatait nagyon tágan határozták meg.¹⁵ Ezen túlmenően számos (ha nem a legtöbb) rendelkezés csak általános iránymutatást adott arra vonatkozóan, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak milyen típusú intézkedéseket kell hozniuk a rendelkezésekben meghatározott konkrét célok elérése érdekében.¹⁶ Ezenkívül számos rendelkezés tartalmazott nem kimerítő felsorolást azokról az eszközökről, amelyekkel a nemzeti szabályozó hatóságok e célokat elérhetik.¹⁷

35. A fentieket tükrözi az ítélkezési gyakorlat is, amelyben a Bíróság hangsúlyozta a nemzeti szabályozó hatóságok arra vonatkozó „széles jogkör[ét], hogy mindig az adott esettől függően dönthessék el azt, hogy szükség van-e a piac szabályozására”,¹⁸ illetve azt, hogy a harmonizált szabályozási keret vonatkozó rendelkezéseiben meghatározott „célok megvalósítására irányuló [minden] észszerű intézkedést”¹⁹ megtehetnek.

¹¹ Lásd például a 2002/21/EK irányelv (6) preambulumbekazdését és 8. cikke (4) bekezdésének b) pontját, valamint a 2002/22/EK irányelv (2) preambulumbekazdését.

¹² A 2002/22 irányelv (49) preambulumbekazdése (kiemelés tőlem). Lásd még ugyanezen irányelv (49) preambulumbekazdését, valamint a 2002/21 irányelv (7) preambulumbekazdését és 1. cikkének (2) bekezdését.

¹³ E fogalmakról lásd: Bobek főtanácsnok Dzivev és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-310/16, EU:C:2018:623, 70–80. pont).

¹⁴ Lásd hasonlóképpen: 2002. december 10-i British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 66. pont).

¹⁵ Lásd többek között a 2002/21/EK irányelv (16)–(20) preambulumbekazdését.

¹⁶ Lásd például a 2002/19 irányelv 8. cikkének (4) bekezdését (amely lényegében kimondja, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által előírt kötelezettségeknek „az azonosított probléma jellegén kell alapulniuk, és a [kitűzött] célokhoz képest arányosaknak és indokoltaknak kell lenniük”, valamint a 2002/21 irányelv 8. cikke (1) bekezdésének első albekezdését (amely szerint „a nemzeti szabályozó hatóságok a [kitűzött] célok elérésére irányuló minden észszerű intézkedést meghoz[...]nak. Az ilyen intézkedéseknek a célokkal arányosnak kell lenniük.”).

¹⁷ Lásd például a 2002/21 irányelv 8. cikke (1) bekezdésének második albekezdését, 8. cikkének (4) bekezdését és 8. cikkének (5) bekezdését (amelyek tartalmazzák a „többek között” kifejezést). Lásd még a 2002/21 irányelv (36) preambulumbekazdését.

¹⁸ 2009. december 3-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-424/07, EU:C:2009:749, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁹ Uo., 59. pont.

36. Igaz lehet tehát, hogy – amint azt a fellebbezők állítják – e rendelkezések egyike sem *hatalmazta fel* kifejezetten a nemzeti szabályozó hatóságokat a megtámadott határozathoz hasonló intézkedések meghozatalára. Ugyanakkor az is igaz, hogy e rendelkezések egyike sem *zárta ki*, hogy a nemzeti szabályozás ilyen hatáskört adjon a nemzeti szabályozó hatóságnak. A fenti 25. pontban említettek szerint a jelen esetben valójában ez a kérdés.

37. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint minimális vagy részleges harmonizáció esetén a nemzeti szabályozásnak – azon túlmenően, hogy nyilvánvalóan összeegyeztethetőnek kell lennie az uniós jog egyéb, az adott helyzetre esetlegesen alkalmazandó szabályaival – nem szabad „komolyan [veszélyeztetnie] a szóban forgó [uniós jogi aktus] által meghatározott célt”.²⁰

38. A jelen ügyben a fellebbezők – egy meglehetősen csekély jelentőségű észrevételtől eltekintve²¹ – nem állítják komolyan, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás veszélyeztetné a harmonizált szabályozási keret által kitűzött célok elérését. Úgy tűnik ugyanis, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nagymértékben összhangban van a harmonizált szabályozási keret által kitűzött célokkal, amelyek többek között a hatékony piaci verseny előmozdítására,²² a piac átláthatóságának fokozására,²³ a polgárok távközlési szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javítására,²⁴ és – nem utolsósorban – a magas szintű fogyasztóvédelem biztosítására²⁵ irányultak.

39. Ezért úgy vélem, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nem tekinthető alkalmasnak arra, hogy súlyosan veszélyeztesse a harmonizált szabályozási keret által kitűzött cél elérését. Tehát összeegyeztethető az említett szabályozási kerettel.

2. Szolgáltatások szabad mozgása

40. Második kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság arra is választ vár a Bíróságtól, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás összeegyeztethető-e a Szerződésnek a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó szabályaival. A bíróság mind az EUMSZ 49. cikkre („letelepedési jog”), mind az EUMSZ 56. cikkre („szolgáltatásnyújtás szabadsága”) lehetségesen alkalmazandó cikként hivatkozik.

²⁰ Lásd többek között: 2016. július 7-i Muladi ítélet (C-447/15, EU:C:2016:533, 43. pont). Más ügyekben a Bíróság arra a követelményre hivatkozott, hogy a nemzeti szabályozás nem „korlátozhatja” a szóban forgó uniós jogi aktus „hatékony érvényesülését”. Lásd például 2016. december 21-i Vervloet és társai ítélet (C-76/15, EU:C:2016:975, 83. pont). Véleményem szerint a két ítélkezési gyakorlat lényegében ugyanannak az éremnek a két oldala, amit az is bizonyít, hogy a Bíróság mindkét ítéletben precedensként hivatkozik a Lidl Italia ügyben 2006. november 23-án hozott ítéletre (C-315/05, EU:C:2006:736, 48. pont).

²¹ A Fastweb – minden további indokolás nélkül – azt állítja, hogy a megtámadott határozat a minimális gyakoriságok előírásával elfojtja a versenyt és korlátozza a fogyasztók választási lehetőségeit, ami ellentétes a harmonizált szabályozási keret által kitűzött célok egy részével. Nehezen látom ugyanakkor, hogy a felhasználók szolgáltatók ajánlatainak megértésére és összehasonlítására vonatkozó képességének javulása hogyan eredményezne szükségszerűen kevésbé versenyképes piacot és/vagy hogyan csökkentené jelentős mértékben a fogyasztók választási lehetőségeit. A Fastweb például nem utal arra, hogy a megtámadott határozat hogyan befolyásolná érdemben a szóban forgó szolgáltatások minőségét és/vagy árát (amelyek valóban azon paraméterek közé tartoznak, amelyek alapján a felhasználók szolgáltatót választanak).

²² Lásd többek között a 2002/19 irányelv (5) és (20) preambulumbekzdését, valamint a 2002/21 irányelv (1) preambulumbekzdését és 8. cikkének (2) bekezdését.

²³ Lásd többek között a 2002/19 irányelv (16) és (22) preambulumbekzdését, a 2002/20 irányelv (34) preambulumbekzdését és a 2002/21 irányelv 8. cikke (4) bekezdésének d) pontját.

²⁴ Lásd többek között a 2002/19 irányelv (9) preambulumbekzdését, a 2002/21 irányelv (4) preambulumbekzdését, valamint a 2002/22 irányelv (4) és (8) preambulumbekzdését.

²⁵ Lásd a jelen indítvány fenti 30. pontját.

41. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben valamely nemzeti intézkedés egyidejűleg több ilyen szabadsághoz is kapcsolódik, a Bíróság azt főszabály szerint csupán az egyik szabadságra tekintettel vizsgálja meg, ha kiderül, hogy az adott ügy körülményei között a többi szabadság az elsőhöz képest teljesen másodlagos, és ahhoz kapcsolódhat.²⁶ E tekintetben a nemzeti intézkedés objektív célja²⁷ és hatása²⁸ a legfontosabb tényezők, amelyeket figyelembe kell venni.

42. A jelen ügyben a Bíróság a szóban forgó nemzeti szabályozás célja és hatása tekintetében az EUMSZ 49. cikkre korlátozhatja a vizsgálatát. A telefonszolgáltatásokat – legalábbis jelenleg – általában a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállamban letelepedett társaságok nyújtják. Ahhoz, hogy e szolgáltatásokat nyújthassák, a szolgáltatóknak többek között jelentős infrastruktúrára van szükségük.

43. Tekintettel a letelepedési jogot és a szolgáltatásnyújtás szabadságát szabályozó két rendszer hasonlóságára, egyáltalán nem látom, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségének az EUMSZ 56. cikk szerinti elemzése mennyiben különbözhetne érdemben az EUMSZ 49. cikk szerinti elemzéstől.²⁹

44. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a letelepedés szabadsága korlátozásának tekintendő minden olyan intézkedés, amely az EUMSZ 49. cikk által biztosított szabadságok gyakorlását tiltja, zavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi.³⁰ Ez különösen azt jelenti, hogy a korlátozás fogalma magában foglalja a tagállam által elfogadott olyan intézkedéseket, amelyek bár megkülönböztetés nélkül alkalmazandók, befolyásolják a más tagállamok gazdasági szereplőinek piacra jutását.³¹ Megjegyzendő, hogy az EUMSZ bármely alapvető szabadságnak még a kis terjedelmű és csekély jelentőségű korlátozását is tiltja.³²

45. A Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy a nemzeti intézkedések nem minősülnek az EUMSZ 49. cikk értelmében vett „korlátozásnak”, ha az Unión belüli kereskedelemre gyakorolt hatásuk túlságosan bizonytalan, közvetett, homályos, távoli, feltételezett vagy hipotetikus jellegű.³³

46. Véleményem szerint a szóban forgó nemzeti jogszabály esetében éppen erről van szó. Nem látom, hogy egy külföldi székhelyű telefonszolgáltatót hogyan tartana vissza vagy riasztana el attól, hogy Olaszországba települjön át, vagy fióktelepet, leányvállalatot vagy más kapcsolt szervezetet hozzon létre ebben a tagállamban, pusztán azért, mert az ajánlatok megújításának és a számlázásnak a gyakorisága nem lehet rövidebb egy adott időszaknál (a jelen esetben egy hónap a vezetékes telefonszolgáltatás, és négy hét a mobiltelefon-szolgáltatás esetében).

²⁶ Lásd többek között: 2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet (C-391/20, EU:C:2022:638, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

²⁷ Uo., 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

²⁸ Lásd ebben az értelemben: 2020. január 30-i Anton van Zantbeek ítélet (C-725/18, EU:C:2020:54, 21. pont).

²⁹ Ez gyakran így van, lásd, további hivatkozásokkal együtt: a Cilevičs és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-391/20, EU:C:2022:166, 65. pont).

³⁰ Lásd legutóbb: 2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet (C-391/20, EU:C:2022:638, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³¹ Lásd többek között: 2011. március 29-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-565/08, EU:C:2011:188, 46. pont).

³² Lásd: 2012. október 18-i X ítélet (C-498/10, EU:C:2012:635, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2020. december 3-i BONVER WIN ítélet (C-311/19, EU:C:2020:981, 26. pont).

³³ Lásd további hivatkozásokkal: Hogan főtanácsnok VAS Shipping ügyre vonatkozó indítványa (C-71/20, EU:C:2021:474, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Wahl főtanácsnok Venturini és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

47. Függetlenül attól, hogy milyen nézőpontból vizsgáljuk az AGCom által elfogadott intézkedéseknek a telefonszolgáltatókra – azaz üzleti modelljeikre, szerződéses szabadságukra, költség szerkezetükre és haszonkulcsuk megválasztására, marketingstratégiájukra vagy versenyhelyzetükre – gyakorolt (tényleges vagy potenciális) hatását, nem látok semmi olyat, ami az EUMSZ 49. cikke alapján jelentőséggel bírna. A megtámadott határozat (i) nem érinti a szolgáltatók azon szabadságát, hogy a díjszabást saját belátásuk szerint állapítsák meg, (ii) nem rójuk többletköltséget, (iii) nem érinti a szerződési feltételek egyoldalú módosítására vonatkozó lehetőségüket, és (iv) tág teret hagy számukra az ajánlatok megújítására és a számlázásra vonatkozó legmegfelelőbb gyakoriság (vagy a gyakoriság tartományának) megválasztására, feltéve, hogy ezek a gyakoriságok meghaladják az említett határozatban meghatározott minimumokat.

48. Mindezzel nem azt állítom, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely korlátozza a társaságok azon lehetőségét, hogy meghatározzák az ajánlatok megújításának és a számlázásnak a gyakoriságát, *soha* nem tartozhat az EUMSZ 49. cikk hatálya alá. Valóban, a különösen szigorú korlátozások valószínűleg tényleges korlátozásokat eredményezhetnek. Például egy olyan követelményt tudok elképzelni, hogy a vállalkozásoknak évente (vagy félévente) kell számlázniuk ügyfeleiknek, ami jelentősen késleltetné a vállalkozások számára a nyújtott szolgáltatásokért járó kifizetések beérkezését. A megtámadott határozat azonban egy *csekély mértékű* korlátozást vezetett be, amely ráadásul egyszerűen csak arra kötelezi a szolgáltatókat, hogy térjenek vissza az ajánlatok és a számlázás szokásos gyakoriságához, amelyet következetesen alkalmaztak mindaddig, amíg (viszonylag hirtelen és – amennyire én látom – szinte összehangoltan) úgy nem döntöttek, hogy e tekintetben megváltoztatják a gyakorlatukat.

49. Ebben az összefüggésben megjegyzem, hogy a Bíróság korábbi ügyekben úgy ítélte meg, hogy a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rendelkezés értelmében nem minősülnek „korlátozásnak” egyes, nagyobb beavatkozással járó, a kérdéses szolgáltatások árképzését korlátozó³⁴ vagy azok nyújtásával kapcsolatban többletköltséget eredményező³⁵ intézkedések. Hasonlóképpen a Bíróság elfogadta, hogy az Európai Unió a belső piaci szabályok alapján jogosult a mobiltelefon-társaságok által felszámított árakra vonatkozó korlátozások előírására, többek között a fogyasztók védelme érdekében.³⁶

50. A „korlátozás” fogalma kétségtelenül tág, de nem terjeszthető ki a vállalkozások működésének minden apró zavarára. A belső piaci szabályok célja az Unión belüli kereskedelem *liberalizálása*, nem pedig a kereskedelem *deregulációja*.³⁷ A határokon átnyúló kereskedelemre gyakorolt tényleges vagy potenciális, kézzelfogható negatív hatást kell tehát azonosítani ahhoz, hogy az intézkedés az EUMSZ 49. cikk hatálya alá tartozzon. Az olyan eljárásokban, mint a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő, a fellebbezők feladata lenne bizonyítani, hogy ez valóban fennáll. Megjegyzem, hogy a jelen eljárás keretében e tekintetben nem terjesztettek elő semmilyen elfogadható érvet.

51. A fellebbezők által hangsúlyozott pusztán ténynek, hogy a megtámadott határozattal bevezetett korlátozások más tagállamokban nem léteznek, ebben az összefüggésben nincs jelentősége. E tekintetben a Bíróság már többször megállapította, hogy valamely tagállami szabályozás nem

³⁴ Lásd többek között: 2011. március 29-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-565/08, EU:C:2011:188, 46. pont).

³⁵ Lásd ebben az értelemben: 2005. szeptember 8-i Mobistar és Belgacom Mobile ítélet (C-544/03 és C-545/03, EU:C:2005:518, 31. pont); 2015. június 11-i Berlington Hungary és társai ítélet (C-98/14, EU:C:2015:386, 36. pont).

³⁶ 2010. június 8-i Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321).

³⁷ Lásd többek között: Tesauro főtanácsnok Hünernmund és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-292/92, EU:C:1993:863, 1. és 28. pont); Tizzano főtanácsnok CaixaBank France ügyre vonatkozó indítványa (C-442/02, EU:C:2004:187, 63. pont).

minősül az uniós szerződések szerinti korlátozásnak kizárólag azon ténynél fogva, hogy más tagállamok kevésbé szigorú vagy gazdaságilag előnyösebb szabályokat alkalmaznak a saját területükön letelepedett hasonló szolgáltatásokat nyújtó személyek vonatkozásában.³⁸ Megjegyzem továbbá, hogy a 2002/21 irányelv 8. cikke (5) bekezdésének e) pontja közvetve megerősítette azt a tényt, hogy a belső piac különböző részein a szolgáltatók közötti versenyre és a fogyasztók igényeire vonatkozó feltételek eltérőek lehetnek.³⁹

52. Ezért az ügy irataiban semmi sem utal arra, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás, vagy pontosabban az AGCom által elfogadott intézkedések (ténylegesen vagy potenciálisan) elrettenthetnék vagy visszatartathatnák a külföldi vállalkozásokat attól, hogy Olaszországban letelepedjenek, mivel azok rontanák arra vonatkozó képességüket, hogy hatékony versenytársai legyenek a hagyományosan Olaszországban székhellyel rendelkező vállalkozásoknak.⁴⁰ Ennek megfelelően úgy vélem, hogy ezek az intézkedések nem minősülnek az EUMSZ 49. cikk értelmében vett „korlátozásnak”.

53. Mindenesetre, amennyiben a Bíróság nem értene egyet az e tekintetben tett megállapítással, úgy vélem, hogy a megtámadott intézkedés által létrehozott bármely korlátozást indokoltnak kell tekinteni.

54. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a letelepedés szabadságának korlátozása csak akkor megengedett, ha egyrészt a közérdeken alapuló kényszerítő ok azt igazolja, másrészt pedig tiszteletben tartja az arányosság elvét. Ami az arányosságot illeti, a nemzeti intézkedésnek alkalmasnak kell lennie arra, hogy következetesen és szisztematikusan biztosítsa a kitűzött cél elérését, és nem lépheti túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket. A nemzeti intézkedésnek továbbá *szigorú értelemben véve* is arányosnak kell lennie, amennyiben méltányos egyensúlyt kell teremtenie az érintett érdekek között: vagyis a kérdéses intézkedés mögött meghúzódó állami érdek és az ezen intézkedés által hátrányosan érintett természetes és jogi személyek érdekei között.⁴¹

55. Általánosan elfogadott, hogy a fogyasztóvédelem egyike azon közérdeken alapuló kényszerítő okoknak, amelyek elvben indokolhatják a szolgáltatások szabad mozgását korlátozó nemzeti intézkedéseket.⁴²

56. Úgy vélem továbbá, hogy az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás nem aránytalan. Először is, a nemzeti szabályozó hatóság azon lehetősége, hogy bizonyos korlátozásokat írjon elő az ajánlatok megújítása és a számlázás gyakoriságára vonatkozóan, kétségtelenül alkalmas a kitűzött cél elérésének biztosítására: növeli a piac átláthatóságát, és lehetővé teszi a fogyasztók számára az ajánlatok jobb összehasonlítását. Teljes mértékben osztom a kérdést előterjesztő bíróság e pontra vonatkozó megfontolásait.

57. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság rámutatott, hogy i) ténylegesen megkíséreltek a felhasználók számára a szolgáltatók ajánlatainak jobb összehasonlítását lehetővé tevő alternatív mechanizmusokat, ám azok hatástalannak bizonyultak, és ii) a fellebbezők más lehetséges

³⁸ 2013. március 7-i DKV Belgium ítélet (C-577/11, EU:C:2013:146, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³⁹ Lásd a jelen indítvány fenti 7. pontját.

⁴⁰ Lásd ebben az értelemben: 2012. július 12-i Volksbank România ítélet (C-602/10, EU:C:2012:443, 80. pont).

⁴¹ Lásd e tekintetben: 2020. október 6-i Bizottság kontra Magyarország (Felsőoktatás) ítélet (C-66/18, EU:C:2020:792, 178. és 179. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴² Erre vonatkozóan lásd a közelmúltban: 2022. szeptember 22-i Admiral Gaming Network és társai ítélet (C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

mechanizmusokat javasoltak, de azokat e bíróság szintén hatástalannak ítélte.⁴³ Ennek fényében nem látok más olyan intézkedést, amely ugyanolyan hatékony, ugyanakkor kevésbé korlátozó lenne az említett szolgáltatókkal szemben.

58. Harmadszor, úgy tűnik számomra, hogy a szóban forgó intézkedésekkel sikerült méltányos egyensúlyt teremteni az érintettek érdekei között: az intézkedések jelentősen javítják a piaci ajánlatok „olvashatóságát” és „összehasonlíthatóságát”, ezáltal lehetővé teszik a fogyasztók számára, hogy tájékozottabb döntéseket hozzanak, miközben – amint azt a fenti 45. és 46. pontokban említettük – minimálisra csökkentik a telefonszolgáltatók jogaiba és szabadságaiba való beavatkozást.

59. Ez utóbbi szempontot illetően rámutatnék, hogy a 2002/21 irányelv rendelkezései szerint a nemzeti szabályozó hatóságoknak „meg kell könnyíteniük a fogyatékkal élők elektronikus hírközléshez való hozzáférését”,⁴⁴ és „biztosít[aniuk kell], hogy a felhasználók, köztük a fogyatékkal élők, az időskorú és a szociális szempontból rászoruló felhasználók a választék, az ár és a minőség tekintetében maximális előnyhöz jussanak”.⁴⁵

60. Értelmezésem szerint a kiszolgáltatók fogyasztók védelmének szükségessége volt az egyik ok, amely az AGCom-ot a megtámadott határozat elfogadására készítette. E tekintetben egyetértek az olasz kormánnyal, amely hangsúlyozta annak fontosságát, hogy a felhasználóknak minden szükséges információt meg kell adni ahhoz, hogy tájékozott döntést hozhassanak, amikor a szolgáltató egyoldalú szerződésmódosításával szembesülnek.⁴⁶

61. A fentiek fényében tehát azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ adja, hogy sem a harmonizált szabályozási kerettel, sem a Szerződésnek a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseivel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely felhatalmazza a nemzeti szabályozó hatóságot arra, hogy a telefonszolgáltatók számára az ajánlatok megújítására és a számlázásra vonatkozóan gyakoriságot írjon elő.

B. A harmadik és a negyedik kérdés

62. Harmadik és negyedik kérdésével – amelyek együttesen kezelhetők – a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az arányosság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elveivel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely felhatalmazza a nemzeti szabályozó hatóságot arra, hogy a telefonszolgáltatók számára az ajánlatok megújítására és a számlázásra vonatkozóan gyakoriságot írjon elő.

63. Amint azt a következőkben kifejtem, a kérdésre adott válaszom meglehetősen egyszerű: nem, ezekkel az elvekkel nem ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás, mivel e szabályozás nem az uniós jogot hajtja végre, és következésképpen jogszerűsége nem

⁴³ A kérdést előterjesztő bíróság interaktív útmutatókra, számítási motorokra és a különböző szolgáltatók ajánlatai összköltségének havi közzétételére hivatkozik.

⁴⁴ Az 1. cikk (1) bekezdése.

⁴⁵ A 8. cikk (2) bekezdésének a) pontja. Általánosabban, a fogyatékkal élő felhasználók védelmének szükségességéről lásd a 2002/21 irányelv (8) preambulumbekzdését és 8. cikke (4) bekezdésének e) pontját, valamint a 2002/22 irányelv (13) preambulumbekzdését, 7. cikkét, 22. cikkének (1) bekezdését és 23a. cikkét.

⁴⁶ Lásd analógia útján: 2018. szeptember 13-i Wind Tre és Vodafone Italia ítélet (C-54/17 és C-55/17, EU:C:2018:710, 47. pont).

kérdőjelezhető meg az uniós jog általános elvei alapján (1). Mindenesetre, még ha a Bíróság e tekintetben nem is értene egyet velem, a szóban forgó nemzeti szabályozás véleményem szerint akkor is összeegyeztethető lenne ezekkel az elvekkel (2).

1. Az uniós jog végrehajtásának hiánya

64. A TSN és AKT ügyben a Bíróság nagytanácsa megállapította, hogy amikor egy tagállam a szociálpolitika területén elfogadott irányelvben előírtól magasabb szintű védelmet vezet be, akkor az – az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 51. cikkének (1) bekezdése értelmében – nem jelenti ezen irányelv „végrehajtását”. Másképpen kifejezve, ilyen esetben ez a tagállam nem az uniós jog hatálya alatt jár el. A szóban forgó tagállami intézkedés jogszerűségét tehát nem lehet a Charta rendelkezései alapján megítélni.⁴⁷

65. A Bíróság ítéletében többek között megállapította, hogy a szociálpolitika az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdése értelmében megosztott hatáskörbe tartozik. Ezt követően rámutatott arra, hogy a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme tekintetében az Európai Unió az EUMSZ 153. cikk (1) és (2) bekezdése alapján: (i) „támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységét”, és (ii) „minimumkövetelményeket fogad[...] el”. Ez a második elem azt jelenti – tette hozzá a Bíróság –, hogy „a tagállamok [...] a fenntartott hatásköreik gyakorlása során továbbra is szabadon elfogadhatnak [...] az uniós jogalkotó beavatkozásának tárgyát képező normánál szigorúbb normákat, feltéve hogy azok nem veszélyeztetik az említett beavatkozás koherenciáját”.⁴⁸

66. A Bíróság a fentiekből azt a következtetést vonja el, hogy a szóban forgó irányelv azon rendelkezése, amely szerint az irányelv nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy kedvezőbb rendelkezéseket alkalmazzanak, „nem ruházza fel a tagállamokat az uniós jog alapján történő jogalkotás lehetőségével, hanem arra korlátozódik, hogy elismerje a tagállamok azon jogkörét, hogy kedvezőbb rendelkezéseket írjanak elő nemzeti jogukban, az ezen irányelvvel létrehozott rendszer keretén kívül”. A kedvezőbb rendelkezések elfogadásával a szóban forgó tagállam tehát egyszerűen csak a *saját* hatáskörét gyakorolta. A Bíróság megkülönböztette ezt a helyzetet attól a helyzettől, amikor „valamely uniós jogi aktus a tagállamokat a többféle végrehajtási mód közötti választás szabadságával, illetve diszkrecionális vagy mérlegelési jogkörrel ruházza fel, amely szerves részét képezi ez ezen aktus által létrehozott rendszernek, vagy pedig annak a helyzetnek, amelyben ezen aktus lehetővé teszi a célja megvalósításához való hozzájárulást célzó különös intézkedéseknek a tagállamok általi elfogadását”.⁴⁹

67. Véleményem szerint a jelen eset a TSN és AKT ügyben tárgyalta helyzethez hasonló. Az, hogy az egyenlőség, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az arányosság elveire mint a Chartán alapuló jogokra,⁵⁰ vagy mint az uniós jog általános elveire hivatkoznak-e, lényegtelen abból a szempontból, hogy vajon ezek az elvek a szóban forgó nemzeti jogszabályok érvényességének lehetséges felülvizsgálati szempontjaiként alkalmazhatók-e.

⁴⁷ 2019. november 19-i ítélet (C-609/17 és C-610/17, EU:C:2019:981, különösen az 54. és 55. pont) (a továbbiakban: TSN és AKT ítélet).

⁴⁸ TSN és AKT ítélet, 47. és 48. pont.

⁴⁹ TSN és AKT ítélet, 49–52. pont. E megkülönböztetés részletes kifejtését lásd Hogan főtanácsnok Land Oberösterreich (Lakhatási támogatás) ügyre vonatkozó indítványában (C-94/20, EU:C:2021:155, 64–72. pont).

⁵⁰ Lásd a Charta 20., 21., 49. és 51. cikkét.

68. Amint fentebb említettük, a fogyasztóvédelem megosztott hatáskörbe tartozik, és az uniós jogalkotó – a harmonizált szabályozási keret elfogadásával – csak minimális és részleges harmonizációt valósított meg a keret fogyasztóvédelmi vonatkozásai tekintetében.

69. Az igaz, hogy a fogyasztóvédelem tekintetében az uniós jogalkotó szélesebb hatáskörökkel rendelkezik, mint a szociálpolitika tekintetében. Ennek azonban a jelen ügyben nincs jelentősége, mivel – mint kifejtésre került – az uniós jogalkotó nem gyakorolta teljes mértékben e hatáskört, így e téren bőséges teret hagyott a tagállamok számára.

70. A TSN és AKT ügghöz⁵¹ hasonlóan a jelen ügyben is a kérdéses nemzeti szabályozás az eset egy olyan aspektusát érinti (az ajánlatok megújításának és a számlázásnak a gyakorisága), amelyet a szóban forgó uniós szabályok sem közvetlenül, sem közvetve nem érintenek, és amelynek tekintetében a tagállamoknak az uniós jog alapján nincs semmiféle különös kötelezettsége. Egyetlen természetes vagy jogi személy (például a fellebbezők) sem származtat semmilyen jogot a szóban forgó uniós keretszabályból.

71. Ezenfelül véleményem szerint az Olasz Köztársaság a szóban forgó nemzeti szabályozással nem egyszerűen túllépett a harmonizált szabályozási keretben meghatározott minimumszabályokon, hanem ténylegesen „felettük” (vagy „mellettük”) járt el azáltal, hogy olyan szabályokat állapított meg, amelyek kiegészítik ezt a keretet a keret által nem szabályozott szempontok tekintetében.

72. Az olasz jogalkotó tehát nem az uniós jog végrehajtását valósította meg azáltal, hogy meghozta azokat a rendelkezéseket, amelyek alapján az AGCom a megtámadott határozatot elfogadta. Ez még akkor is igaz, ha a szóban forgó nemzeti jogszabály más olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek éppen ellenkezőleg, az uniós jog végrehajtására irányulnak.

73. Ebben az összefüggésben aligha kell emlékeztetnem arra, hogy – a fentiekben kifejtettek szerint⁵² – a szóban forgó nemzeti szabályozás nem veszélyezteti a harmonizált szabályozási keret által létrehozott rendszer koherenciáját (és nem fosztja azt meg hatékonyságától).

74. Végül, de nem utolsósorban, meg kell jegyezmem, hogy a Szerződésnek a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseitől eltekintve – amelyek a fent kifejtett okokból⁵³ véleményem szerint nem alkalmazhatók a jelen ügyben –, sem a kérdést előterjesztő bíróság, sem az észrevételeket benyújtó felek nem hivatkoznak az uniós jog olyan egyéb rendelkezésére, amely az ügyet az uniós jog hatálya alá vonhatná, és ezáltal kivátná az uniós jog itt tárgyalt általános elveinek alkalmazását.

75. Ennek megfelelően kénytelen vagyok arra a következtetésre jutni, hogy az arányosság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elveivel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely felhatalmazza a nemzeti szabályozó hatóságot arra, hogy a telefonszolgáltatók számára az ajánlatok megújítására és a számlázásra vonatkozóan gyakoriságot írjon elő, mivel ez a szabályozás nem tartozik az uniós jog hatálya alá.

⁵¹ TSN és AKT ítélet, 53. pont. Lásd még a közelmúltban: 2022. július 7-i Coca-Cola European Partners Deutschland ítélet (C-257/21 és C-258/21, EU:C:2022:529, 42. pont).

⁵² Lásd a jelen indítvány fenti 36. pontját.

⁵³ Lásd a jelen indítvány fenti 44–50. pontját.

76. Amennyiben azonban a Bíróság nem értene egyet ezzel a nézettel, akkor most röviden kifejezem, hogy még ha a szóban forgó nemzeti szabályozás az uniós jog hatálya alá is tartozna, e szabályozás – meglátásom szerint – miért lenne összeegyeztethető az arányosság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elvével.

2. Az arányosság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód általános elvei

77. Először is, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az *arányosság* elve az uniós jog általános elvei közé tartozik, amelyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak alapját képezik, és amelyeket az uniós jog alkalmazási körébe tartozó vagy azt végrehajtó nemzeti szabályozásoknak tiszteletben kell tartaniuk. Az arányosság elve lényegében megköveteli a tagállamoktól, hogy a kitűzött cél megvalósítására alkalmas intézkedéseket fogadjanak el, amelyek nem lépik túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket.⁵⁴

78. Annak vizsgálata alapján, hogy a szolgáltatások szabad mozgásának a szóban forgó nemzeti szabályozás által okozott esetleges korlátozása a közérdeken alapuló kényszerítő okokból igazolható-e, e szabályozás a fenti 51–59. pontokban kifejtett okokból arányosnak tűnt. A nemzeti szabályozás (és különösen az AGCom által e szabályozás alapján elfogadott intézkedések) alkalmasnak tűntek a nemzeti jogalkotó által kitűzött célok megvalósítására, és nem lépték túl az elérni kívánt célok megvalósításához szükséges mértéket.

79. Amennyiben a szóban forgó nemzeti szabályozás arányosságát az általános jogelv „lencsén”, nem pedig a belső piaci szabadságok „lencsén” keresztül vizsgáljuk, nem látok olyan további tényezőt, amelyet figyelembe kellene venni, nemhogy olyat, amely megváltoztatná az említett elemzés eredményét. A fellebbezők beadványaiban e tekintetben nincs semmi olyan, ami konkrét és egyedi lenne.

80. Másodszor, az is igaz, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalmának* és az *egyenlőségnek* az elve általában ugyanannak az éremnek a két oldalát jelenti. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az előbbi az utóbbi kifejeződése, amely megköveteli, hogy a hasonló helyzeteket ne kezeljék különbözőképpen, és a különböző helyzeteket ne kezeljék azonos módon, kivéve ha a megkülönböztetés objektív módon igazolható.⁵⁵ Az uniós jog szerint azonban a „hátrányos megkülönböztetés tilalma” meglehetősen specifikus fogalom: bizonyos konkrét tiltott okok (például faj, nem, állampolgárság stb.) alapján történő eltérő bánásmódra vonatkozik.⁵⁶

81. Ennek fényében nem látom, hogy a jelen esetben hogyan merülhetne fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának esetleges megsértése. A fellebbezők által e tekintetben felhozott érvek valójában egybeesnek azokkal, amelyeket az egyenlőség elvének megsértésére hivatkozva hoztak fel. Különösen arra hivatkoznak, hogy a megtámadott határozat különböző módon kezeli a szolgáltatások olyan kategóriáit, amelyek lényegében összehasonlíthatóak: a mobiltelefon-szolgáltatást és a vezetékes telefon-szolgáltatást. Álláspontjuk szerint a megtámadott határozatban az ajánlatok megújítására és a számlázásra vonatkozó eltérő gyakoriságot nem indokolják a két piac számos hasonlóságot mutató jellemzői.

⁵⁴ Lásd például: 2018. október 4-i Link Logistik N&N ítélet (C-384/17, EU:C:2018:810, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵⁵ Lásd e tekintetben: 2019. április 30-i Olaszország kontra Tanács ítélet (A földközi-tengeri kardhal halászati kvótája) ítélet (C-611/17, EU:C:2019:332, 129. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2019. december 19-i HK kontra Bizottság ítélet (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵⁶ Lásd például a Charta 21. cikkét és az EUMSZ 18. cikkét.

82. Ha ez így van, úgy tűnik számomra, hogy a jelen esetben csak az egyenlő bánásmód elve releváns, mivel az elvileg tiltja, hogy hasonló helyzeteket *bármilyen okból* eltérő módon kezeljenek.

83. Ennek megfelelően a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megítélése, hogy azok a ténybeli és jogi tényezők, amelyekre az AGCom a határozatában támaszkodott, megfelelően alátámasztják-e azokat a döntéseket, amelyeket a telefonszolgáltatók számára az ajánlattétel és számlázás (két különböző) gyakoriságával kapcsolatban hozott.

84. A kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróság elé terjesztett tényezők alapján azonban úgy tűnik, hogy a nemzeti jogalkotó által követett célok figyelembevételével a két szolgáltatási kategória – az AGCom megállapításainak megfelelően – nem összehasonlítható. A kérdést előterjesztő bíróság külön rámutat néhány olyan jellemzőre, amelyek véleményem szerint ebben az összefüggésben nagyon is helytállóak: az eltérő (a vezetékes telefonszolgáltatás esetében általában idősebb és az új technológiákhoz kevésbé hozzászokott, a mobiltelefon-szolgáltatás esetében fiatalabb és informatikai szempontból befogadóbb) ügyfélkör; a szerződési feltételek egyoldalú módosításáról való azonnali tájékoztatás eltérő módja (a mobiltelefon-szolgáltatás esetében SMS-ben, ami a vezetékes telefon-szolgáltatás esetében általában nem lehetséges); az a tény, hogy a szolgáltatók gyakorlatának megváltozása nagyobb hatással volt a vezetékes telefonpiacra (mivel a mobiltelefon-szolgáltatás piaca már eleve differenciáltabb volt a megújítás és a számlázás gyakorisága tekintetében).

85. Ebben az összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy a hatóságoknak a fogyasztóvédelmi intézkedések elfogadásakor nem feltétlenül az *átlagos* fogyasztókat kell figyelembe venniük, hozhatnak egyedi intézkedéseket a különösen *kiszolgáltatót* helyzetben lévő fogyasztók számára is. A harmonizált szabályozási keret például több rendelkezést is tartalmaz e tekintetben.⁵⁷

86. Következésképpen nem gondolom, hogy az olyan telefonszolgáltatások vonatkozásában, amelyek a kiszolgáltatót felhasználók nagyobb arányát foglalják magukban, az egyéb szolgáltatások tekintetében elfogadott intézkedésekhez képest magasabb szintű fogyasztóvédelmi normák elfogadása sértené az egyenlőség elvét. Sőt, számomra inkább az ellenkezője tűnik igaznak: amennyiben a megtámadott határozatot a két piac felhasználói között fennálló bizonyos objektív különbségek figyelembevételének szándéka indokolja, úgy a határozat ezen elv észszerű alkalmazásának tűnik ezen a területen.

87. Mindezek után érintőlegesen hozzátenném, hogy a fellebbezők e pontra vonatkozó érvei a klasszikus „kétélű kardra” emlékeztetnek. Valójában, amennyiben a vezetékes telefonszolgáltatásra vonatkozó szigorúbb rendszer jogszerűnek minősül, akár azt is feltételezhetnénk, hogy a két piac közötti hasonlóság arra ösztönözheti az AGCom-ot, hogy a vezetékes telefonszolgáltatásra tervezett rendszert a mobiltelefon-szolgáltatásra is kiterjessze.

88. A fentiek fényében a harmadik és negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az arányosság, a megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elveivel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely felhatalmazza a nemzeti szabályozó hatóságot arra, hogy a telefonszolgáltatók számára az ajánlatok megújítására és a számlázásra vonatkozóan gyakoriságot írjon elő. Véleményem szerint ez a helyes válasz, függetlenül attól, hogy a nemzeti szabályozás az uniós jog hatálya alá tartozik-e.

⁵⁷ Lásd többek között a fent említett rendelkezéseket a jelen indítvány 59. pontjában.

V. Végkövetkeztetés

89. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

- Az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikkel, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (hozzáférési irányelv), az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (engedélyezési irányelv), az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (keretirányelv) és az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló, 2002. március 7-i 2002/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (egyetemes szolgáltatási irányelv) rendelkezéseivel, valamint az egyenlőség, az arányosság és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elveivel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely felhatalmazza a nemzeti szabályozó hatóságot arra, hogy a telefonszolgáltatók számára az ajánlatok megújítására és a számlázásra vonatkozóan gyakoriságot írjon elő.