



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NICHOLASA EMILIOUJA,
predstavljeni 15. decembra 2022¹

Zadeva C-468/20

**Fastweb SpA,
Tim SpA,
Vodafone Italia SpA,
Wind Tre SpA
proti
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
ob udeležbi
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**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija))

„Predhodno odločanje – Elektronske komunikacije – Varstvo potrošnikov – Nacionalna zakonodaja, na podlagi katere lahko nacionalni regulativni organ ponudnikom telefonskih storitev določi interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje – Harmonizirani regulativni okvir – Delna in minimalna harmonizacija – Člena 49 in 56 PDEU – Prosti pretok storitev – Načelo sorazmernosti – Načelo nediskriminacije – Načelo enakega obravnavanja“

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

I. Uvod

1. Leta 2016 je Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (italijanski nadzorni organ za komunikacije, v nadaljevanju: AGCom) sprejel odločbo, s katero je uvedel nekatere ukrepe za varstvo uporabnikov storitev fiksne in mobilne telefonije, za spodbujanje preglednosti na trgu in omogočanje primerjave cen teh storitev. S predlogom za sprejetje predhodne odločbe Consiglio di Stato (državni svet, Italija) sprašuje o skladnosti nekaterih od navedenih ukrepov s pravom Unije.

2. Predložitveno sodišče zlasti sprašuje Sodišče Unije, ali lahko organ države članice telefonskim ponudnikom zakonito naloži nekatere omejitve glede intervala obnavljanja ponudb in obračunskega obdobja v zvezi s fiksnimi in/ali mobilnimi telefonskimi storitvami. Ali so taki ukrepi v skladu z načeli, ki se nanašajo na prosti pretok storitev iz členov 49 in 56 PDEU, določbami direktiv, ki sestavljajo tako imenovani harmonizirani pravni okvir elektronskih komunikacij, in z nekaterimi splošnimi načeli prava Unije, kot so enakost, sorazmernost in prepoved diskriminacije?

3. V teh sklepnih predlogih bom pojasnil, zakaj je taka nacionalna zakonodaja skladna s pravom Unije.

II. Pravni okvir

A. Pravo Evropske unije

4. Leta 2002 je zakonodajalec Unije sprejel tako imenovani telekomunikacijski sveženj, ki med drugim vključuje štiri posebne direktive, ki urejajo različne vidike elektronskih komunikacij. Zadevne določbe navedenih direktiv, kot so bile spremenjene leta 2009², so navedene v nadaljevanju. Navedene štiri direktive – ki so medtem že prenehale veljati³, vendar se še vedno uporabljajo *ratione temporis* v postopku v glavni stvari – so v teh sklepnih predlogih skupaj imenovane harmoniziran regulativni okvir.

5. Člen 8(1) in (4) Direktive 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (Direktiva o dostopu)⁴ je določal:

„1. Države članice zagotovijo, da so nacionalni regulativni organi pooblaščen za naložitev obveznosti, ki so opredeljene v členih 9 do 13a.

[...]

² Direktiva 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o spremembi direktiv 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, 2002/19/ES o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju in 2002/20/ES o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (UL 2009, L 337, str. 37).

³ Prenehale veljati 21. decembra 2020 na podlagi člena 125 Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2018, L 321, str. 36).

⁴ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 323.

4. Obveznosti, naložene v skladu s tem členom, morajo temeljiti na naravi ugotovljenega problema, biti sorazmerne in utemeljene glede na cilje, ki so določeni v členu 8 Direktive 2002/21/ES (Okvirna direktiva). [...]“.

6. Člen 3(1) Direktive 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi)⁵ je določal:

„Države članice zagotavljajo prosto ponudbo elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev ob upoštevanju pogojev iz te direktive. [...]“.

7. V skladu s členi 8(1), (2), (4) in (5) Direktive 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (Okvirna direktiva)⁶:

„1. Države članice zagotovijo, da nacionalni regulativni organi pri opravljanju regulativnih nalog, opredeljenih v tej direktivi in v posebnih direktivah, sprejmejo vse primerne ukrepe za doseg ciljev iz odstavkov 2, 3 in 4. Taki ukrepi naj bodo sorazmerni s temi cilji.

[...]

2. Nacionalni regulativni organi podpirajo konkurenco pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev in pripadajočih naprav ter storitev [...]

[...]

4. Nacionalni regulativni organi podpirajo interese državljanov Evropske unije med drugim tako, da:

[...]

(b) poskrbijo za visoko raven varstva porabnikov pri njihovem poslovanju z dobavitelji [...]

[...]

(e) obravnavajo potrebe posebnih družbenih skupin, zlasti uporabnikov invalidov, starejših uporabnikov in uporabnikov s posebnimi socialnimi potrebami;

[...]

5. Nacionalni regulativni organi pri uresničevanju političnih ciljev iz odstavkov 2, 3 in 4 uporabijo objektivna, pregledna, nediskriminatorna in sorazmerna regulativna načela, med drugim [z]:

[...]

(c) zaščito konkurence v korist potrošnikov [...];

[...]

⁵ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337.

⁶ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349.

(e) ustreznim upoštevanjem različnih pogojev glede konkurence in potrošnikov, ki obstajajo na različnih geografskih območjih države članice; [...]“.

8. Člen 20(1) in (2) Direktive 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah)⁷ je določal:

„1. Države članice zagotovijo, da imajo potrošniki in drugi končni uporabniki, ki to zahtevajo, pri naročanju na storitve, s katerimi se zagotovi priključitev na javno elektronsko komunikacijsko omrežje in/ali javno dostopne elektronske komunikacijske storitve, pravico do sklenitve pogodbe s podjetjem ali podjetji, ki takšno priključitev in/ali storitve zagotavljajo. V pogodbi se v jasni, razumljivi in lahko dostopni obliki navedejo najmanj naslednji podatki:

[...]

(d) podrobni podatki o cenah in tarifah, vključno z načini, na katere se lahko pridobijo ažurirane informacije o vseh veljavnih tarifah in dajatvah za vzdrževanje, [...];

[...]

2. Države članice zagotovijo, da imajo naročniki pravico, da ob objavi sprememb pogodbenih pogojev, ki so jih predlagala podjetja, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve, odstopijo od pogodbe brez pogodbene kazni. [...] Države članice zagotovijo, da nacionalni regulativni organi lahko določijo obliko takšnega obvestila.“

9. Člen 21(1) Direktive 2002/22 je določal:

„Države članice zagotovijo, da lahko njihovi nacionalni regulativni organi naložijo podjetjem, ki zagotavljajo javna elektronska komunikacijska omrežja in/ali javno dostopne elektronske komunikacijske storitve, obveznost objave preglednih, primerljivih, ustreznih in ažuriranih informacij o veljavnih cenah in tarifah [...] Nacionalni regulativni organi lahko določijo dodatne obveznosti glede načina objave teh informacij.“

B. Nacionalna zakonodaja

10. Člen 2(12)(h) in (l) ter (37) Legge 14 novembre 1995, n. 481 – „Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità“ (zakon št. 481 z dne 14. novembra 1995)⁴⁸¹ – „Predpisi o konkurenci in regulaciji gospodarskih javnih služb. Ustanovitev regulativnih organov za gospodarske javne službe“; v nadaljevanju: zakon št. 481/1995) določa naloge, dodeljene regulativnim organom za gospodarske javne službe. Navedena določba organu med drugim podeljuje pooblastilo, da:

„(12) Vsak organ za izpolnitev ciljev, določenih v členu 1, opravlja te naloge:

[...]

h. subjekti, ki izvajajo te službe, sprejemajo predpise za proizvodnjo in opravljanje storitev, zlasti z opredelitvijo splošnih ravni kakovosti za celoto storitev in posebnih ravni kakovosti za

⁷ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 367.

posamezne storitve, ki se zagotavljajo uporabnikom, ob posvetovanju s ponudniki storitev ter predstavniki uporabnikov in potrošnikov, pri čemer se take storitve po potrebi ločijo po sektorjih in vrstah storitev; te določitve ustvarjajo učinke iz odstavka 37;

[...]

l. oglašujejo in razširjajo „informacije o pogojih opravljanja storitev, da se zagotovita čim večja preglednost in konkurenčnost ter da se vmesnim ali končnim uporabnikom omogoči sprejemanje ozaveščenih odločitev na podlagi prejetih informacij.“

(37) Predpis javne službe se spremeni ali dopolni z odločitvijo organa iz odstavka 12(h).“

11. V skladu s členom 1(6)(b)(2) Legge 31 luglio 1997, n. 249 – „Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo“ (zakon št. 249 z dne 31. julija 1997 – „Ustanovitev nadzornega organa za telekomunikacije in sprejetje predpisov o telekomunikacijskih sistemih in radioteleviziji“; v nadaljevanju: zakon št. 249/1997) regulativni organ sprejema:

„smernice o splošni ravni kakovosti storitev in, za vse upravjalce, o sprejemanju listine za storitve, v kateri so navedeni minimalni standardi za vse sektorje dejavnosti“.

12. S členi 13, 70 in 71 Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 – „Codice delle comunicazioni elettroniche“ (zakonska uredba št. 259 z dne 1. avgusta 2003 – „zakonik o elektronskih komunikacijah“) se prenašajo člen 8 Direktive 2002/21 ter člena 20 in 21 Direktive 2002/22.

III. Dejansko stanje, nacionalni postopek in vprašanja za predhodno odločanje

13. AGCom (organ, ki ga je italijanska vlada med drugim pooblastila za izvajanje regulativnih nalog, določenih v direktivah 2002/19, 2002/20, 2002/21 in 2002/22) je 15. marca 2017 sprejel odločbo št. 121/17/CONS (v nadaljevanju: izpodbijana odločba), s katero je uvedel nekatere ukrepe za varstvo uporabnikov storitev fiksne in mobilne telefonije, za spodbujanje preglednosti na trgu in omogočanje primerjave cen teh storitev.

14. AGCom je ugotovil, da so nekateri telefonski ponudniki spremenili svoje ponudbe glede fiksne telefonije za nove in obstoječe stranke z uvedbo intervala obnove pogodbe, ki temelji na štirih tednih in ne na enem mesecu. Po mnenju AGCom je zaradi nove politike nastala zmeda med strankami glede nekaterih bistvenih elementov pogodbe (kot sta na primer interval obračunskega obdobja in interval za obnavljanje ponudb ter splošni stroški storitev in podobno). Nekatere ponudbe so dejansko določale obračunsko obdobje za vsak mesec, druge pa obračunsko obdobje vsakih štirih tednov. Po mnenju AGCom so potrošniki zaradi novih intervalov tudi težje primerjali ponudbe. AGCom je zaradi navedenih sprememb dejansko zaznal povečanje letnih stroškov potrošnikov v višini 8,6 %.

15. V izpodbijani odločbi je bilo zato med drugim ugotovljeno, da „[mora biti] interval za obnavljanje ponudb in obračun za fiksno telefonijo [...] mesečni ali večmesečni. Za mobilno telefonijo interval ne sme biti krajši od štirih tednov. Če so ponudbe združene s fiksno telefonijo, prevlada interval za fiksno telefonijo. [...] Ponudniki mobilne telefonije, ki sprejmejo interval za obnavljanje ponudb in obračun, ki se razlikuje od mesečnega, o obnovitvi ponudbe takoj obvestijo uporabnika s sporočilom SMS.“

16. Telefonski ponudniki Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA in Wind Tre SpA (v nadaljevanju: pritožniki) so z ločenimi tožbami izpodbijali izpodbijano odločbo pri Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (upravno sodišče dežele Lacij, Italija). Te tožbe so bile zavrjene leta 2018.

17. Pritožniki so se zoper prvostopenjske sodbe pritožili pri Consiglio di Stato (državni svet). Med drugim so trdili, da izpodbijana odločba oziroma nacionalna zakonodaja, ki je podlaga za tako odločbo, ni skladna s pravom Unije iz več razlogov.

18. V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil naslednja vprašanja:

- „1. Ali pravilna razlaga člena 267 PDEU nacionalnemu sodišču, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, nalaga, da vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe glede vprašanja za razlago prava [Evropske unije], ki je pomembno v okviru spora o glavni stvari, tudi če je mogoče izključiti dvom glede razlage pomena upoštevne določbe prava Unije – ob upoštevanju terminologije in pomena prava [Evropske unije], ki se ga pripiše besedilu zadevne določbe v evropskem pravnem okviru, v katerega je umeščena ta določba, in ciljev varstva, ki ga ima ta določba, glede na fazo razvoja prava Unije v trenutku, ko je treba uporabiti zadevno določbo v okviru nacionalnega postopka – ni pa mogoče s subjektivnega vidika in ob upoštevanju postopanja drugih pravosodnih organov podrobno dokazati, da je razlaga, ki jo je podalo sodišče, ki odloča o zadevi, enaka kot tista, ki bi jo podala sodišča drugih držav članic in Sodišče Evropske unije, če bi odločala o istem vprašanju?
2. Ali pravilna razlaga členov 49 in 56 PDEU ter harmoniziranega pravnega okvira iz direktiv [2002/19, 2002/20, 2002/21 in 2002/22] in zlasti člena 8(2) in (4) Direktive [2002/21], kot je bila spremenjena z Direktivo [2009/140], člena 3 Direktive [2002/20], kot je bila spremenjena z Direktivo [2009/140], in členov 20, 21 in 22 Direktive [2002/22], kot je bila spremenjena z Direktivo [2009/136], nasprotuje nacionalnemu predpisu, kakršen je ta, ki izhaja iz členov 13, 70 in 71 [zakonske uredbe št. 259/03] ter člena 2(12)(h) in (l) [zakona št. 481/1995] v povezavi s členom 1(6)(2) [zakona št. 249/1997], v skladu s katerim je nacionalni regulativni organ v sektorju elektronskih komunikacij pooblaščen za določitev: (i) za mobilno telefonijo, intervala za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje, ki nista krajša od štirih tednov, pri čemer določi tudi obveznost zadevnih ekonomskih ponudnikov, ki določijo interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje na drugačni podlagi od mesečne, da o obnovitvi ponudbe takoj obvestijo uporabnika z SMS sporočilom; (ii) za fiksno telefonijo, intervala za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje na mesečni ali večmesečni podlagi; (iii) v primeru ponudb, ki so združene s fiksno telefonijo, uporabe intervala, ki se uporablja za zadnjenavedeno?
3. Ali pravilna razlaga in uporaba načela sorazmernosti v povezavi s členoma 49 in 56 PDEU ter harmoniziranim pravnim okvirom iz direktiv [2002/19, 2002/20, 2002/21 in 2002/22], zlasti iz člena 8(2) in (4) Direktive [2002/21], kot je bila spremenjena z Direktivo [2009/140], člena 3 Direktive [2002/20], kot je bila spremenjena z Direktivo [2009/140], in členov 20, 21 in 22 Direktive [2002/22], kot je bila spremenjena z Direktivo [2009/136], nasprotuje temu, da nacionalni regulativni organ v sektorju elektronskih komunikacij sprejme regulativne predpise, katerih namen je določiti: (i) za mobilno telefonijo, interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje, ki nista krajša od štirih tednov, ob sočasni določitvi obveznosti zadevnih ekonomskih ponudnikov, ki določijo interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje na drugačni podlagi od mesečne, da o obnovitvi ponudbe takoj obvestijo uporabnika

z SMS sporočilom; (ii) za fiksno telefonijo, interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje na mesečni ali večmesečni podlagi; (iii) v primeru ponudb, ki so združene s fiksno telefonijo, uporabo intervala, ki se uporablja za zadnjenavedeno?

4. Ali pravilna razlaga in uporaba načel prepovedi diskriminacije in enakega obravnavanja v povezavi s členoma 49 in 56 PDEU ter harmoniziranim pravnim okvirom iz direktiv [2002/19, 2002/20, 2002/21 in 2002/22], zlasti iz člena 8(2) in (4) Direktive [2002/21, kot je bila spremenjena z Direktivo 2009/140], člena 3 Direktive [2002/20, kot je bila spremenjena z Direktivo 2009/140], in členov 20, 21 in 22 Direktive [2002/22, kot je bila spremenjena z Direktivo 2009/136], nasprotuje temu, da nacionalni regulativni organ v sektorju elektronskih komunikacij sprejme regulativne predpise, katerih namen je določiti: (i) za mobilno telefonijo, interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje, ki nista krajša od štirih tednov, ob sočasni določitvi obveznosti zadevnih ekonomskih ponudnikov, ki določijo interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje na drugačni podlagi od mesečne, da o obnovitvi ponudbe takoj obvestijo uporabnika z SMS sporočilom; (ii) za fiksno telefonijo, interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje na mesečni ali večmesečni podlagi; (iii) v primeru ponudb, ki so združene s fiksno telefonijo, uporabo intervala, ki se uporablja za zadnjenavedeno?“

19. Tajništvo Sodišča je po izreku sodbe Sodišča v zadevi *Consortio Italian Management e Catania Multiservizi in Catania Multiservizi*⁸ sodišču poslalo izvod navedene sodbe in se pozanimalo, ali še vztraja pri predlogu za sprejetje predhodne odločbe.

20. Predložitveno sodišče je z dopisom z dne 23. novembra 2021 Sodišče obvestilo, da namerava prvo vprašanje za predhodno odločanje umakniti, vztraja pa pri drugem, tretjem in četrtem vprašanju.

21. Pisna stališča v tem postopku so predložili pritožniki, Codacons, italijanska vlada in Evropska komisija.

IV. Analiza

22. Predložitveno sodišče želi z vprašanji v bistvu preveriti, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni zakonodaji, na podlagi katere lahko nacionalni regulativni organ ponudnikom telefonskih storitev določi interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje. Vprašanja se dopolnjujejo, saj zadevo obravnavajo z različnih vidikov: prosti pretok storitev, harmoniziran regulativni okvir in (nekatera) splošna načela prava Unije. Na naslednjih straneh bom posamično obravnaval pravila in načela prava Unije, na katera se sklicuje Consiglio di Stato (državni svet).

A. Drugo vprašanje

23. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem Sodišče Unije sprašuje, ali pravila iz Pogodbe o prostem pretoku storitev (člena 49 in 56 PDEU) in/ali določbe harmoniziranega regulativnega okvira preprečujejo, da bi lahko nacionalni regulativni organ na podlagi nacionalnega predpisa določil interval obnavljanja ponudb in obračunsko obdobje ponudnikom telefonskih storitev.

⁸ Sodba z dne 6. oktobra 2021, *Consortio Italian Management e Catania Multiservizi in Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799).

24. Za odgovor na to vprašanje se mi zdi analizo ustreznejše začeti s preučitvijo skladnosti zadevne nacionalne zakonodaje s harmoniziranim regulativnim okvirom, posledično pa še s preučitvijo pravil o prostem pretoku storitev.

1. Harmoniziran regulativni okvir

25. Najprej moram navesti, da sem nekoliko presenečen nad pristopom, ki so ga v predloženih pisnih stališčih uporabile nekatere od strank v tem postopku. Navedene stranke so vse preučile različne določbe harmoniziranega regulativnega okvira, navedenega v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, in trdijo, da nobena od navedenih določb nacionalnemu regulativnemu organu ne zagotavlja veljavne pravne podlage za sprejetje ukrepa, kakršen je izpodbijana odločba.

26. Če prav razumem, so pritožniki pred italijanskimi sodišči med drugim trdili, da niti nacionalno pravo niti pravo Unije ne zagotavljata pravne podlage za sprejetje izpodbijane odločbe. Predložitveno sodišče pa pojasnjuje, da po njegovem mnenju izpodbijana odločba temelji na določbah nacionalnega prava. Tudi besedilo vprašanj za predhodno odločanje je v tem smislu nedvomno jasno. Nadalje, ugotavljam, da je Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) nedavno potrdilo stališče Consiglio di Stato (državni svet) v zvezi s tem, saj je ugotovilo, da je AGCom izpodbijano odločbo sprejel na podlagi člena 2(20)(d) zakona št. 481/1995⁹.

27. Zato v tem postopku ni bistveno, ali je nacionalni regulativni organ na podlagi določb harmoniziranega regulativnega okvira *pooblaščen* za sprejetje ukrepa, kot je izpodbijana odločba, ampak ali navedene določbe *nasprotujejo sprejetju* nacionalnega predpisa, na podlagi katerega je nacionalni regulativni organ pooblaščen za sprejetje ukrepa, kot je izpodbijana odločba.

28. V tem smislu je treba poudariti zelo pomemben vidik: harmoniziran regulativni okvir v sektorju elektronskih komunikacij ne zagotavlja *popolne* harmonizacije. Predložitveno sodišče je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe dejansko navedlo, da harmoniziran regulativni okvir glede vprašanj varstva potrošnikov večinoma opredeljuje *cilje* zelenega varstva in *področja* zadevnih dejavnosti, nacionalnim regulativnim organom pa prepušča prosto presojo glede opredelitve *vrste* in *vsebine* najustreznejših ukrepov za doseg navedenih ciljev.

29. To dejansko drži. V tem smislu je treba vedeti, da je na podlagi člena 4(2)(f) PDEU „varstvo potrošnikov“ področje deljene pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami. V skladu s členom 169(2) PDEU lahko Evropska unija, kadar deluje na navedenem področju, glede na okoliščine sprejme harmonizirane ukrepe v skladu s členom 114 PDEU (seveda, če so izpolnjeni v njem navedeni pogoji) ali ukrepe za podporo, dopolnitev in nadzor politike držav članic. Če je v prvem primeru popolna harmonizacija mogoča, pa v drugem akt Unije ne more preprečiti državam članicam (kot je navedeno v členu 169(4) PDEU) „ohranjanja ali uvedbe strožjih zaščitnih ukrepov“.

30. Ob tem velja, da so bile direktive, ki sestavljajo harmoniziran regulativni okvir, vse sprejete na podlagi (sedanjega) člena 114 PDEU. Vendar je jasno – in če se ne motim, tega ni izpodbijala nobena od strank – da navedene direktive nacionalnim organom puščajo veliko manevrskega prostora. Kot je Sodišče že večkrat navedlo, harmoniziran regulativni okvir ne določa popolne harmonizacije vseh vidikov varstva potrošnikov¹⁰.

⁹ Glej sodbo Sezioni Unite (združeni senat) navedenega sodišča z dne 23. novembra 2021, št. 26164/22.

¹⁰ Glede tega glej sodbo z dne 13. septembra 2018, Wind Tre (C-54/17 in C-55/17, EU:C:2018:710, točka 64 in navedena sodna praksa).

31. To ugotovitev bi bilo treba po mojem mnenju dodatno pojasniti.

32. Varstvo potrošnikov je bilo opredeljeno kot eden od ciljev harmoniziranega regulativnega okvira,¹¹ vendar navedeni okvir določa le „*elemente* varstva potrošnikov“¹². Harmonizacija kot posledica harmoniziranega regulativnega okvira, ki se nanaša na vidike varstva potrošnikov glede storitev, ki jih ureja navedeni okvir, je zato *minimalna* (glede svojih učinkov ali intenzivnosti) in *delna* (glede področja uporabe).¹³

33. Če pojasnim, v okviru približevanja zakonodaj držav članic, kar je bil namen harmoniziranega regulativnega okvira, je državam članicam ostalo veliko manevrskega prostora, da lahko ukrepajo na dva dopolnjujoča se načina. Prvič, države članice so lahko uporabile *višje standarde* varstva potrošnikov glede regulativnih vidikov iz harmoniziranega regulativnega okvira. Drugič, *a fortiori*, države članice so lahko uvedle ali ohranile nacionalne predpise, ki se uporabljajo glede dejavnosti, ki jih ureja harmoniziran regulativni okvir, in katerih namen je varstvo potrošnikov v zvezi z vidiki, ki *se razlikujejo* in ki *dopolnjujejo* tiste iz harmoniziranega regulativnega okvira.¹⁴

34. Več določb in uvodnih izjav iz direktiv, ki sestavljajo harmoniziran regulativni okvir, potrjuje precejšen manevrski prostor, ki ga imajo države članice v tem smislu, vključno z dodelitvijo različnih nalog in pooblastil nacionalnim regulativnim organom. Najprej, naloga nacionalnih regulativnih organov je bila opredeljena zelo široko.¹⁵ Poleg tega številne določbe (če ne celo večina) zagotavljajo le splošne smernice o vrsti ukrepov, ki jih lahko sprejmejo nacionalni regulativni organi za doseg posebnih ciljev iz navedenih določb.¹⁶ Več določb vsebuje tudi širok nabor ukrepov, s katerimi lahko nacionalni regulativni organi dosežejo navedene cilje.¹⁷

35. Zgorajnavedeno se odraža tudi v sodni praksi, v kateri je Sodišče poudarilo, da imajo nacionalni regulativni organi „široke pristojnosti, da lahko presodijo potrebo po regulaciji trga za vsak primer posebej“¹⁸, ter njihovo zmožnost, da „sprejmejo vse primerne ukrepe za doseg ciljev“ iz zadevne določbe harmoniziranega regulativnega okvira.¹⁹

36. Zato bi lahko bilo res, kot trdijo pritožniki, da nobena od navedenih določb nacionalnim regulativnim organom izrecno ni *dala* pooblastil za sprejemanje ukrepov, kot je izpodbijana odločba. Res pa je tudi, da nobena od navedenih določb ni *nasprotovala sprejetju* nacionalnih predpisov, ki nacionalnim regulativnim organom podeljujejo taka pooblastila. Kot je navedeno v točki 25 zgoraj, je to tisto, kar je v tej zadevi dejansko pomembno.

¹¹ Glej na primer uvodno izjavo 6 in člen 8(4)(b) Direktive 2002/21 ter uvodno izjavo 2 Direktive 2002/22.

¹² Uvodna izjava 49 Direktive 2002/22 (moj poudarek). Glej tudi uvodno izjavo 7 in člen 1(2) Direktive 2002/21.

¹³ Glede navedenih konceptov glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Dzivev in drugi (C-310/16, EU:C:2018:623, točke 70 do 80).

¹⁴ Glej podobno sodbo z dne 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 66).

¹⁵ Glej med drugim uvodne izjave 16 do 20 Direktive 2002/21.

¹⁶ Glej na primer člen 8(4) Direktive 2002/19 (ki v bistvu določa, da morajo obveznosti, ki jih naloži nacionalni regulativni organ, „temeljiti na naravi ugotovljenega problema, biti sorazmerne in utemeljene glede na [zadevne] cilje“) in prvi pododstavek člena 8(1) Direktive 2002/21 (v skladu s katerim „nacionalni regulativni organi [...] sprejmejo vse primerne ukrepe za doseg [zadevnih] ciljev... Taki ukrepi naj bodo sorazmerni s temi cilji.“).

¹⁷ Glej na primer drugi pododstavek člena 8(2), člen 8(4) in člen 8(5) Direktive 2002/21 (v katerih je izraz „med drugim“). Nazadnje, glej tudi uvodno izjavo 36 Direktive 2002/21.

¹⁸ Sodba z dne 3. decembra 2009, Komisija proti Nemčiji (C-424/07, EU:C:2009:749, točka 61 in navedena sodna praksa).

¹⁹ Ibidem, točka 59.

37. Kot je Sodišče že večkrat navedlo, nacionalna zakonodaja v primeru minimalne ali delne harmonizacije – seveda poleg tega, da je skladna z drugimi pravili prava Unije, ki se morda uporabljajo v zadevnih okoliščinah – ne sme „resno [...] ogroža[ti] rezultata, določenega z zadevn[im] [aktom Unije]“²⁰.

38. V obravnavani zadevi (razen ene dokaj nepomembne ugotovitve)²¹ pritožniki dejansko ne zatrjujejo, da bi lahko zadevna nacionalna zakonodaja ogrozila doseg ciljev harmoniziranega regulativnega okvira. Dejansko se zdi, da je zadevna nacionalna zakonodaja zelo usklajena s cilji harmoniziranega regulativnega okvira, ki so med drugim spodbujanje učinkovite konkurence na trgu,²² krepitev preglednosti trga,²³ izboljšanje dostopa državljanov do telekomunikacijskih storitev²⁴ in nenazadnje zagotavljanje visoke stopnje varstva potrošnikov.²⁵

39. Zato menim, da se ne more šteti, da zadevna nacionalna zakonodaja resno ogroža doseg cilja, ki ga določa harmoniziran regulativni okvir. Zato je skladna z navedenim okvirom.

2. Prosti pretok storitev

40. V drugem vprašanju predložitveno sodišče tudi sprašuje, ali je zadevna nacionalna zakonodaja skladna s pravili iz Pogodbe, ki se nanašajo na prosti pretok storitev. Navedeno sodišče se pri tem sklicuje na člen 49 PDEU (pravica do ustanavljanja) in člen 56 PDEU (pravica do zagotavljanja storitev) kot možna upoštevna člena.

41. V zvezi s tem je treba navesti, da Sodišče, kadar je nacionalni ukrep hkrati povezan z več navedenimi svoboščinami, tak ukrep v skladu z ustaljeno sodno prakso načeloma preizkusi zgolj glede na eno od teh, če je očitno, da so druge v okoliščinah obravnavane zadeve povsem drugega pomena v razmerju do prve in se ji lahko pridružijo.²⁶ Glavni elementi, ki jih je treba upoštevati v ta namen, so objektivni cilj²⁷ in učinki²⁸ nacionalnega ukrepa.

42. V obravnavani zadevi ter glede na namen in učinek zadevne nacionalne zakonodaje lahko Sodišče svojo analizo omeji na člen 49 PDEU. Telefonske storitve, vsaj trenutno, običajno zagotavljajo družbe s sedežem v državi članici, v kateri se storitve zagotavljajo. Ponudniki za zagotavljanje navedenih storitev med drugim potrebujejo obsežno infrastrukturo.

²⁰ Glej med drugim sodbo z dne 7. julija 2016, Muladi (C-447/15, EU:C:2016:533, točka 43). V drugih zadevah se je Sodišče sklicevalo na zahtevo, da nacionalna zakonodaja ne „ogrozi[] praktične učinkovitosti“ zadevnega akta EU. Glej na primer sodbo z dne 21. decembra 2016, Vervloet in drugi (C-76/15, EU:C:2016:975, točka 83). Po mojem mnenju sta oba primera sodne prakse v bistvu dve plati iste medalje, kot izhaja tudi iz dejstva, da se v obeh navedenih sodbah Sodišče kot precedenčno sklicuje na sodbo z dne 23. novembra 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, točka 48).

²¹ Fastweb – brez nadaljnje razlage – trdi, da izpodbijana odločba z določitvijo minimalnih intervalov duši konkurenco in omejuje izbiro potrošnikov, kar naj bi bilo v nasprotju z nekaterimi cilji harmoniziranega regulativnega okvira. Vendar težko razumem, kako bi izboljšanje možnosti, da uporabniki razumejo in primerjajo ponudbe ponudnikov, lahko poslabšalo konkurenco na trgu in/ali v pomembni meri zmanjšalo izbiro potrošnikov. Fastweb na primer ne navaja, kako bi izpodbijana odločba lahko pomembno vplivala na kakovost in/ali ceno zadevnih storitev (ki sta dejansko med parametri, na podlagi katerih uporabniki izbirajo ponudnike storitev).

²² Glej med drugim uvodni izjavi 5 in 20 Direktive 2002/19 ter uvodno izjavo 1 in člen 8(2) Direktive 2002/21.

²³ Glej med drugim uvodni izjavi 16 in 22 Direktive 2002/19, uvodno izjavo 34 Direktive 2002/20 in člen 8(4)(d) Direktive 2002/21.

²⁴ Glej med drugim uvodno izjavo 9 Direktive 2002/19, uvodno izjavo 4 Direktive 2002/21 ter uvodni izjavi 4 in 8 Direktive 2002/22.

²⁵ Glej točko 30 teh sklepnih predlogov.

²⁶ Glej med drugim sodbo z dne 7. septembra 2002, Boriss Cilevičs in drugi (C-391/20, EU:C:2022:638, točka 50 in navedena sodna praksa).

²⁷ Prav tam, točka 51 in navedena sodna praksa.

²⁸ Glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2020, Anton van Zantbeek (C-725/18, EU:C:2020:54, točka 21).

43. Vsekakor pa glede na podobnost obeh ureditev, ki veljata za pravico do ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, ne razumem, kako bi se lahko analiza združljivosti zadevne nacionalne zakonodaje s pravom Unije na podlagi člena 56 PDEU kakor koli razlikovala od analize na podlagi člena 49 PDEU.²⁹

44. Kot je Sodišče pogosto navedlo, je treba vsak ukrep, ki prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost uresničevanja svoboščine, zagotovljene v členu 49 PDEU, šteti kot omejitev svobode ustanavljanja.³⁰ Pojem „omejitev“ zlasti vključuje ukrepe držav članic, ki – čeprav se uporabljajo brez razlikovanja – vplivajo na dostop gospodarskih subjektov iz drugih držav članic na trg.³¹ Predvsem velja, da je omejitev temeljne svoboščine prepovedana na podlagi PDEU tudi, če ima omejeno področje uporabe ali je manjšega pomena.³²

45. Hkrati pa je Sodišče ugotovilo, da nacionalni ukrepi ne pomenijo „omejitev“ v smislu člena 49 PDEU, če so njihovi učinki na trgovino znotraj Unije preveč negotovi, posredni, nejasni, oddaljeni ali hipotetični.³³

46. Po mojem mnenju prav to velja za obravnavano nacionalno zakonodajo. Ne razumem, kako bi zgolj to, da interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje ne sme biti krajši od določenega obdobja (v obravnavani zadevi en mesec za fiksno telefonijo in štiri tedne za mobilno telefonijo), tuje telefonske ponudnike odvrnilo od preselitve v Italijo ali od ustanovitve podružnice, odvisnega podjetja ali drugega povezanega subjekta v navedeni državi članici.

47. Ne glede na izhodišče, s katerega se odločimo preučiti (dejanski ali potencialni) vpliv, ki bi ga ukrepi, ki jih je sprejel AGCom, lahko imeli na telefonske ponudnike – tj. na njihove poslovne modele, pogodbeno svobodo, stroškovno strukturo in izbiro profitnih marž, tržne strategije ali konkurenčni položaj – ne vidim ničesar, kar bi lahko bilo pomembno na podlagi člena 49 PDEU. Izpodbijana odločba zlasti (i) ne vpliva na svobodo ponudnikov določati tarife, kot želijo, (ii) jim ne povzroča dodatnih stroškov, (iii) ne vpliva na njihovo zmožnost enostranskega spreminjanja pogodbenih določb ter (iv) pušča ponudnikom dovolj prostora, da lahko izberejo najustreznejši interval (ali razpon intervalov) za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje, če navedeni intervali presegajo minimalni interval iz izpodbijane odločbe.

48. Pri tem ne trdim, da nacionalni predpisi, ki omejujejo zmožnost družb določiti interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje, *nikakor* ne bi mogli spadati na področje uporabe člena 49 PDEU. Posebno stroge omejitve bi verjetno lahko imele pomembne učinke. Lahko si predstavljam, da bi na primer zahteva, da podjetja svojim strankam zaračunavajo na letni (ali polletni) ravni, pomembno vplivala na rok, v katerem navedena podjetja prejmejo plačila za zagotovljene storitve. Izpodbijana odločba pa je uvedla *manjšo* omejitev, ki poleg tega zahteva zgolj, da ponudniki znova uporabljajo standardni interval glede ponudb in obračunavanja, ki so ga dosledno uporabljali, preden so se odločili (dokaj nenadno in, kolikor lahko vidim, skoraj usklajeno) spremeniti svojo politiko glede tega.

²⁹ Pogosto gre za tak primer; glej moje sklepne predloge in nadaljnje sklice v zadevi Boriss Cilevičs in drugi (C-391/20, EU:C:2022:166, točka 65).

³⁰ Glej nedavno sodbo z dne 7. septembra 2022, Boriss Cilevičs in drugi (C-391/20, EU:C:2022:638, točka 61 in navedena sodna praksa).

³¹ Glej med drugim sodbo z dne 29. marca 2011, Komisija proti Italiji (C-565/08, EU:C:2011:188, točka 46).

³² Glej sodbi z dne 18. oktobra 2012, X (C-498/10, EU:C:2012:635, točka 30 in navedena sodna praksa), ter z dne 3. decembra 2020, BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:981, točka 26).

³³ Glej z nadaljnjimi sklicevanji sklepne predloge generalnega pravobranilca Gerarda Hogana v zadevi VAS Shipping (C-71/20, EU:C:2021:474, točka 67 in navedena sodna praksa), ter sklepne predloge generalnega pravobranilca Nilsa Wahla v združenih zadevah Venturini (od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529, točka 81 in navedena sodna praksa).

49. V tem smislu ugotavljam, da je Sodišče v preteklih zadevah ugotovilo, da nekateri bolj omejujoči ukrepi, ki omejujejo zaračunavanje zadevnih storitev³⁴ ali povzročajo dodatne stroške za zagotavljanje storitev,³⁵ ne pomenijo „omejitev“ na podlagi določb o prostem pretoku storitev. Podobno je Sodišče sprejelo, da lahko Evropska unija na podlagi pravil notranjega trga uvede omejitve cen, ki jih zaračunavajo družbe za mobilno telefonijo, med drugim s ciljem varstva potrošnikov.³⁶

50. Pojem „omejitev“ je zagotovo širok, vendar ga ni mogoče raztegniti tako, da bi zaobjel vsako najmanjšo neugodnost glede načina, kako podjetja delujejo. Namen pravil notranjega trga je *liberalizacija* trgovine znotraj Unije, ne njena *deregulacija*.³⁷ Ukrep torej spada na področje uporabe člena 49 PDEU, če je mogoče opredeliti neki oprijemljiv negativni učinek, dejanski ali možni, na čezmejno izmenjavo. V postopkih, kakršen je ta pred predložitvenim sodiščem, morajo pritožniki dokazati, da je dejansko tako. Ugotavljam, da v okviru obravnavanega postopka v zvezi s tem niso predložili nobenega tehtnega argumenta.

51. Zgolj dejstvo, na katero se sklicujejo pritožniki, da v drugih državah članicah omejitev, uvedenih z izpodbijano odločbo, ni, v tem smislu ni upoštevno. Glede tega je Sodišče večkrat navedlo, da pravila države članice ne pomenijo omejitev v smislu Pogodb Unije zgolj zato, ker druge države članice uporabljajo pravila, ki so manj stroga ali ekonomsko zanimivejša za ponudnike podobnih storitev, ki imajo sedež na njihovem ozemlju.³⁸ Poleg tega ugotavljam, da člen 8(5)(e) Direktive 2002/21 posredno potrjuje dejstvo, da se pogoji glede konkurence med ponudniki in potrebe potrošnikov lahko razlikujejo med deli notranjega trga.³⁹

52. Zato menim, da iz ničesar v spisu ni razvidno, da bi lahko zadevna nacionalna zakonodaja oziroma natančneje ukrepi, ki jih je sprejel AGCom, (dejansko ali potencialno) odvrčali tuja podjetja od delovanja v Italiji, ker bi bila lahko njihova sposobnost, da takoj učinkovito konkurirajo telefonskim ponudnikom, ki tradicionalno delujejo v Italiji, omejena.⁴⁰ Zato menim, da navedeni ukrepi ne pomenijo „omejitev“ v smislu člena 49 PDEU.

53. Če pa se Sodišče ne bi strinjalo z mojimi ugotovitvami glede tega, menim, da bi bilo treba vse omejitve, ki so nastale na podlagi izpodbijanega ukrepa, šteti za upravičene.

54. Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, je omejitev svobode ustanavljanja dopustna le, če jo je, prvič, mogoče upravičiti z nujnim razlogom v splošnem interesu in, drugič, če spoštuje načelo sorazmernosti. Glede sorazmernosti, nacionalni ukrep mora biti primeren za dosledno in sistematično zagotavljanje uresničitve zastavljenega cilja in ne sme presegati tistega, kar je nujno za njegovo uresničitev. Poleg tega mora biti nacionalni ukrep sorazmeren *stricto sensu*, kar

³⁴ Glej med drugim sodbo z dne 29. marca 2011, Komisija proti Italiji (C-565/08, EU:C:2011:188, točka 46).

³⁵ Glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2005, Mobistar in Belgacom Mobile (C-544/03 in C-545/03, EU:C:2005:518 točka 31), in sodbo z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi (C-98/14, EU:C:2015:386, točka 36).

³⁶ Sodba z dne 8. junija 2010, Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321).

³⁷ Glej med drugim sklepne predloge generalnega pravobranilca Giuseppeja Tesaura v zadevi Hünermund in drugi proti Landesapothekerkammer Baden-Württemberg (C-292/92, EU:C:1993:863, točki 1 in 28), ter sklepne predloge generalnega pravobranilca Antonia Tizzana v zadevi CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187, točka 63).

³⁸ Sodba z dne 7. marca 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, točka 32 in navedena sodna praksa).

³⁹ Glej zgoraj točko 7 teh sklepnih predlogov.

⁴⁰ Glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, točka 80).

pomeni, da mora zagotavljati pravično ravnotežje med zadevnimi interesi, torej med interesom, ki mu sledi država z zadevnim ukrepom, in interesi fizičnih ali pravnih oseb, na katere to negativno vpliva.⁴¹

55. Večkrat je bilo potrjeno, da je varstvo potrošnikov eden od prevladujočih razlogov v javnem interesu, s katerim se lahko načeloma upraviči nacionalni ukrep, ki omejuje prosti pretok storitev.⁴²

56. Prav tako menim, da je nacionalna zakonodaja, kakršne je ta iz postopka v glavni stvari, sorazmerna. Prvič, s tem, da lahko nacionalni regulativni organ uvede nekatere omejitve glede intervala za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje, se lahko brez dvoma zagotovi doseg zadevnega cilja, saj se s tem izboljšuje preglednost na trgu in potrošnikom omogoča boljše primerjanje ponudb. Glede tega se v celoti strinjam s predložitvenim sodiščem.

57. Drugič, predložitveno sodišče je poudarilo, da (i) so bili dejansko preizkušeni alternativni mehanizmi, ki bi uporabnikom omogočali boljše primerjavo ponudb ponudnikov, vendar so se izkazali na neučinkovite; ter (ii) pritožniki so predlagali druge možne mehanizme, ki pa jih je navedeno sodišče prav tako ocenilo za neučinkovite.⁴³ Glede na navedeno ne vidim nobenega drugega ukrepa, ki bi bil enako učinkovit, vendar za navedene ponudnike manj omejujoč.

58. Tretjič, zdi se mi, da se je z zadevnimi ukrepi doseglo pošteno ravnotežje med interesi vpletenih oseb: z njimi se znatno izboljšuje „preglednost“ in „primerljivost“ ponudb na trgu, kar potrošnikom omogoča sprejemanje bolj ozaveščenih odločitev, pri tem pa, kot je navedeno v točkah 45 in 46 zgoraj, se kar najmanj posega v pravice in svoboščine telefonskih ponudnikov.

59. Glede tega zadnjega vidika želim poudariti, da bi moral nacionalni regulativni organ v skladu z določbami Direktive 2002/21 „uporabnikom invalidom olajšati dostop do elektronskih komunikacijskih storitev“⁴⁴ ter „zagotovi[ti], da uporabniki, vključno z uporabniki invalidi, starejšimi uporabniki in uporabniki s posebnimi socialnimi potrebami, izkoristijo ugodnosti v smislu izbire, cene in kakovosti“⁴⁵.

60. Če prav razumem, je bila potreba po zagotovitvi varstva za ranljive potrošnike eden od razlogov, zaradi katerih je AGCom sprejel izpodbijano odločbo. V tem smislu se strinjam z italijansko vlado, ki je poudarila pomen zagotavljanja vseh informacij navedenim uporabnikom, ki jih potrebujejo za sprejetje povsem ozaveščene odločitve, kadar ponudnik enostransko spremeni pogodbo⁴⁶.

⁴¹ Glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2020, Komisija proti Madžarski (Visokošolsko izobraževanje) (C-66/18, EU:C:2020:792, točki 178 in 179 ter navedena sodna praksa).

⁴² V tem smislu glej nedavno sodbo z dne 22. Septembra 2022, Admiral Gaming Network (od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, točka 49 in navedena sodna praksa).

⁴³ Predložitveno sodišče se sklicuje na interaktivne vodnike, pripomočke za preračunavanje in mesečno objavo skupnih stroškov različnih ponudb.

⁴⁴ Člen 1(1).

⁴⁵ Člen 8(2)(a). Splošneje, glede potrebe po varstvu uporabnikov invalidov glej uvodno izjavo 8 in člen 8(4)(e) Direktive 2002/21 ter uvodno izjavo 13 ter člen 7, člen 22(1) in člen 23a Direktive 2002/22.

⁴⁶ Glej po analogiji sodbo z dne 13. septembra 2018, Wind Tre (C-54/17 in C-55/17, EU:C:2018:710, točka 47).

61. Zato glede na zgorajnavedeno predlagam, naj Sodišče na drugo predloženo vprašanje odgovori, da niti harmoniziran regulativni okvir niti določbe Pogodbe, ki se nanašajo na prosti pretok storitev, ne nasprotujejo sprejetju nacionalnega predpisa, v skladu s katerim je nacionalni regulativni organ pooblaščen, da ponudnikom telefonskih storitev določi interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje ponudniku telefonskih storitev.

B. Tretje in četrto vprašanje

62. S tretjim in četrtem vprašanjem, ki ju je mogoče obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali načela sorazmernosti, nediskriminacije in enakega obravnavanja preprečujejo sprejetje nacionalnega predpisa, na podlagi katerega bi lahko nacionalni regulativni organ ponudnikom telefonskih storitev določil interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje.

63. Kot bom pojasnil v naslednjih točkah, je moj odgovor na to vprašanje dokaj preprost: ne, navedena načela ne preprečujejo sprejetja nacionalnega predpisa, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, saj se z navedeno zakonodajo ne izvaja pravo Unije in zato o njegovi zakonitosti ni mogoče dvomiti na podlagi splošnih načel prava Unije (točka 1). Če pa se Sodišče o tem z mano ne bi strinjalo, je nacionalni predpis po mojem mnenju še vedno skladen z navedenimi načeli (točka 2).

1. Neobstoj izvajanja prava Unije

64. V zadevah TSN in AKT je veliki senat Sodišča ugotovil, da kadar država članica uvede višjo raven varstva, kot je določena v sprejeti direktivi na področju socialne politike, s tem ne „izvaja“ navedene direktive v smislu člena 51(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Z drugimi besedami, v takih okoliščinah navedena država članica ne ravna v okviru prava Unije. Zato zakonitosti zadevnega ukrepa države članice ni mogoče ocenjevati glede na določbe Listine.⁴⁷

65. Sodišče je v svoji sodbi med drugim navedlo, da je socialna politika v deljeni pristojnosti na podlagi člena 2(2) PDEU. Nadalje je navedlo, da Evropska unija glede varstva in zdravja delavcev na podlagi člena 153(1) in (2) PDEU: (i) „podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic“ ter (ii) „sprejema [...] minimalne zahteve“. Kot je dodalo sodišče, iz tega drugega elementa izhaja, da „so države članice pri izvajanju svoje pristojnosti še naprej svobodne pri sprejemanju takšnih ukrepov, ki so strožji od tistih, ki so predmet posredovanja zakonodajalca Unije, če ti ukrepi ne spodbujajo doslednosti navedenega posredovanja“⁴⁸.

66. Sodišče je na podlagi zgoraj navedenega sklenilo, da določba zadevne direktive, v skladu s katero navedena direktiva ne vpliva na pravico držav članic do uporabe ugodnejših določb, „državam članicam ne podeljuje pristojnosti za oblikovanje zakonodaje na podlagi prava Unije, temveč le priznava pravico držav članic, da v nacionalnem pravu določijo take ugodnejše določbe zunaj okvira ureditve, vzpostavljene s to direktivo“. S sprejetjem ugodnejših določb zadevna država članica zgolj izvršuje pristojnosti, ki si jih je *pridržala*. Sodišče je prav tako razlikovalo med navedenim položajem in položajem, „v katerem akt Unije državam članicam namenja svobodo izbire med različnimi izvedbenimi načini ali diskrecijsko pravico ali polje proste presoje,

⁴⁷ Sodba z dne 19. novembra 2019, TSS in AKT (C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:981, zlasti točki 54 in 55).

⁴⁸ TSN in AKT, točki 47 in 48.

ki je sestavni del ureditve, vzpostavljene s tem aktom, in tudi od položaja, v katerem takšen akt omogoča državam članicam sprejetje posebnih ukrepov, katerih namen je prispevati k uresničevanju cilja tega akta“⁴⁹.

67. Po mojem mnenju so okoliščine v obravnavani zadevi primerljive s tistimi iz zadeve TSN in AKT. Pri vprašanju, ali je mogoče načela enakosti, nediskriminacije in sorazmernosti uporabiti kot morebitne standarde za presojo veljavnosti zadevne nacionalne zakonodaje ni pomembno, ali se nanje sklicujemo kot na načela iz Listine⁵⁰ ali kot na splošna načela prava Unije.

68. Kot je navedeno zgoraj, spada varstvo potrošnikov na področje deljene pristojnosti, zakonodajalec Unije pa je s sprejetjem harmoniziranega regulativnega okvira dosegel le minimalno in delno harmonizacijo vidikov varstva potrošnikov v tem okviru.

69. Res je, da ima zakonodajalec Unije glede varstva potrošnikov večje pristojnosti kot na področju socialne politike. Vendar to v obravnavani zadevi ni upoštevno, saj zakonodajalec Unije, kot je bilo pojasnjeno, navedenih pristojnosti ni izkoristil v celoti in je državam članicam pustil veliko prostora, da na tem področju ukrepajo same.

70. Podobno kot v zadevah TSN in AKT⁵¹ se tudi v obravnavani zadevi nacionalna zakonodaja nanaša na vidik zadeve (intervali za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje), ki – neposredno ali posredno – ni urejen z zadevnimi pravili Unije ter, splošneje, glede katerega države članice nimajo nobenih posebnih obveznosti na podlagi prava Unije. Prav tako nobena fizična ali pravna oseba (na primer pritožniki) nimajo nobenih pravic, ki bi izhajale iz zadevnega okvira Unije.

71. Poleg tega, glede zadevne nacionalne zakonodaje, menim, da Italijanska Republika ni zgolj presegla minimalnih standardov iz harmoniziranega regulativnega okvira, ampak jih je „dopolnila“ (oziroma „dodala“), saj je sprejela pravila, ki navedeni okvir dopolnjujejo v vidikih, ki v njem niso urejeni.

72. Italijanski zakonodajalec torej s sprejetjem določb, na podlagi katerih je AGCom sprejel izpodbijano odločbo, ni izvajal prava Unije. To velja tudi, če zadevna nacionalna zakonodaja vsebuje tudi druge določbe, ki pa so namenjene izvajanju prava Unije.

73. Kot je pojasnjeno zgoraj,⁵² mi v tem smislu najbrž ni treba navajati, da zadevna nacionalna zakonodaja ne zmanjšuje skladnosti (ali učinkovitosti) sistema, vzpostavljenega s harmoniziranim regulativnim okvirom.

74. Nenazadnje moram poudariti, da se niti predložitveno sodišče niti stranke, ki so predložile pisna stališča, ne sklicujejo na nobeno drugo določbo prava Unije, na podlagi katere bi zadeva spadala na področje uporabe prava Unije in zaradi česar bi bilo treba uporabiti zgorajnavedena splošna načela prava Unije, razen določb Pogodbe, ki se nanašajo na prosti pretok storitev – ki iz razlogov, navedenih zgoraj, po mojem mnenju v tej zadevi niso upoštevne.⁵³

⁴⁹ TSN in AKT, točke od 49 do 52. Za uporabno razlago tega razlikovanja glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Gerarda Hogana v zadevi Land Oberösterreich (Dodelitev stanovanjske pomoči) (C-94/20, EU:C:2021:155, točke 64 do 72).

⁵⁰ Glej člene 20, 21, 49 in 51 Listine.

⁵¹ TSN in AKT, točka 53. Za novejši primer glej tudi sodbo z dne 7. julija 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 in C-258/21, EU:C:2022:529, točka 42).

⁵² Glej točko 36 teh sklepnih predlogov.

⁵³ Glej točke od 44 do 50 teh sklepnih predlogov.

75. Glede na navedeno torej ugotavljam, da načela sorazmernosti, nediskriminacije in enakega obravnavanja ne preprečujejo sprejetja nacionalne zakonodaje, na podlagi katere lahko nacionalni regulativni organ ponudnikom telefonskih storitev določi interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje, če navedena zakonodaja ne spada na področje uporabe prava Unije.

76. Če pa se Sodišče s tem mnenjem ne bi strinjalo in bi ugotovilo, da zadevna nacionalna zakonodaja spada na področje uporabe prava Unije, bom v nadaljevanju na kratko pojasnil, zakaj menim, da je navedena zakonodaja skladna z načeli sorazmernosti, nediskriminacije in enakega obravnavanja.

2. Splošna načela sorazmernosti, nediskriminacije in enakega obravnavanja

77. Prvič, v skladu z ustaljeno sodno prakso je načelo *sorazmernosti* del splošnih načel prava Unije, na katerih temeljijo skupne ustavne tradicije držav članic in ki jih morajo nacionalni predpisi, ki spadajo na področje uporabe prava Unije ali tega izvajajo, upoštevati. Načelo sorazmernosti državam članicam v bistvu nalaga sprejetje ukrepov, ki so primerni za uresničitev zastavljenih ciljev in ne presegajo tistega, kar je nujno za njihovo uresničitev.⁵⁴

78. V točkah 51 do 59 zgoraj sem pojasnil, zakaj se zdi nacionalna zakonodaja pri oceni, ali bi bilo mogoče morebitno omejitev prostega pretoka storitev, ki je posledica zadevne zakonodaje, šteti za upravičeno zaradi prevladujočega javnega interesa, sorazmerna. Zlasti se zdi, da je nacionalna zakonodaja (in natančneje ukrepi, ki jih je AGCom sprejel na podlagi navedene zakonodaje) ustrezna za doseg ciljev nacionalnega zakonodajalca in da tudi ne presega tistega, kar je nujno za njihovo uresničitev.

79. Ne vidim nobenega dodatnega elementa, ki bi ga bilo treba upoštevati, še manj pa takega, ki bi lahko spremenil rezultat navedene analize, če se sorazmernost zadevne nacionalne zakonodaje presoja z vidika splošnih pravnih načel in ne z vidika svoboščin na notranjem trgu. V pisnih stališčih pritožnikov ni ničesar, kar bi bilo v tem smislu posebno in različno.

80. Drugič, res je, da načeli *nediskriminacije* in *enakosti* na splošno pomenita dve plati iste medalje. Kot je Sodišče večkrat navedlo, je prvo izraz drugega, ki zahteva, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je takšno razlikovanje objektivno utemeljeno⁵⁵. Vendar je v pravu Unije nediskriminacija poseben pojem: nanaša se na različno obravnavanje iz nekaterih posebnih prepovedanih razlogov (kot so rasa, spol, državljanstvo itd.).⁵⁶

81. Glede na navedeno ne vidim nobenega razloga, iz katerega bi se lahko v obravnavani zadevi postavilo vprašanje morebitne kršitve načela nediskriminacije. Argumenti pritožnikov so v tem smislu dejansko enaki tistim, ki se nanašajo na domnevno kršitev načela enakosti. Natančneje, trdijo, da se z izpodbijano odločbo različno obravnavajo kategorije storitev, ki so v splošnem primerljive: mobilna in fiksna telefonija. Po njihovem mnenju različni intervali obnavljanja ponudb in obračunskega obdobja, določeni v izpodbijani odločbi, niso utemeljeni z značilnostmi obeh trgov, ki sta si v mnogo vidikih podobna.

⁵⁴ Glej na primer sodbo z dne 4. oktobra 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, točka 40 in navedena sodna praksa).

⁵⁵ Glej v tem smislu sodbi z dne 30. aprila 2019, Italija proti Svetu (Ribolovna kvota za sredozemsko mečarico) (C-611/17, EU:C:2019:332, točka 129 in navedena sodna praksa), in z dne 19. decembra 2019, HK proti Komisiji (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, točka 66 in navedena sodna praksa).

⁵⁶ Glej na primer člen 21 Listine in člen 8 PDEU.

82. Če je tako, menim, da je v obravnavani zadevi upoštevno le načelo enakega obravnavanja, saj načeloma prepoveduje različno obravnavo podobnih položajev iz *katerega koli razloga*.

83. Vendar mora predložitveno sodišče presoditi, ali dejanski in pravni elementi, na katere se je skliceval AGCom v svoji odločbi, ustrezno podpirajo njegovo odločitev glede (dveh različnih) intervalov za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje, ki ju je določil telefonskim ponudnikom.

84. Vendar se zdi, da iz elementov, ki jih je predložitveno sodišče predstavilo Sodišču, izhaja, da v skladu z ugotovitvami AGCom in ob upoštevanju ciljev nacionalnega zakonodajalca obe kategoriji storitev nista primerljivi. Predložitveno sodišče se zlasti sklicuje na nekatere vidike, ki so po mojem mnenju v tem okviru zelo upoštevni: različna kroga strank (običajno starejši in manj navajeni novih tehnologij v primeru fiksne telefonije ter mlajši in bolj navajeni informacijske tehnologije v primeru mobilne telefonije); različna načina, na katera so lahko uporabniki takoj obveščeni o enostranski spremembi pogodbenih določb (s sporočilom SMS v primeru uporabnikov mobilne telefonije, kar običajno ni mogoče v primeru fiksne telefonije); dejstvo, da je sprememba politike ponudnikov imela večji učinek na trgu fiksne telefonije (trg mobilne telefonije je bil glede obnavljanja in obračunskega obdobja že prej bolj razčlenjen).

85. V zvezi s tem je pomembno poudariti, da organi pri sprejemanju ukrepov za varstvo potrošnikov nikakor niso zavezani k upoštevanju *povprečnih* potrošnikov, ampak lahko sprejemajo tudi posebne ukrepe za potrošnike, ki so v posebno *ranljivem* položaju. Harmoniziran regulativni okvir na primer vsebuje več določb glede tega⁵⁷.

86. Zato menim, da ukrepi, s katerimi se uvajajo višji standardi varstva potrošnikov glede telefonskih storitev, ki vključujejo znatnejši delež ranljivih uporabnikov, v primerjavi s tistimi, ki so sprejeti glede drugih storitev, ne pomenijo kršitve načela enakosti. Po mojem mnenju velja nasprotno: če je namen izpodbijane odločbe upoštevati nekatere objektivne razlike med uporabniki na obeh trgih, se to zdi razumna uporaba navedenega načela na tem področju.

87. Pri tem pa želim mimogrede dodati še, da me argumenti pritožnikov o tem vprašanju spominjajo na klasičen primer dvoreznega meča. Dejansko velja, da če se strožja ureditev na področju fiksne telefonije šteje za zakonito, lahko trdimo tudi, da bi AGCom na podlagi podobnosti med obema trgovama lahko ureditev, ki velja za fiksno telefonijo, razširil tudi na mobilno telefonijo.

88. Glede na zgorajnavedeno bi moral odgovor na tretje in četrto vprašanje biti, da načela sorazmernosti, nediskriminacije in enakega obravnavanja ne nasprotujejo sprejetju nacionalnega predpisa, na podlagi katerega lahko nacionalni regulativni organ ponudnikom telefonskih storitev določi interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje. Ta odgovor je po mojem mnenju pravilen ne glede na to, ali navedena nacionalna zakonodaja spada na področje uporabe prava Unije.

⁵⁷ Glej med drugim določbe, navedene v točki 59 teh sklepnih predlogov.

V. Predlog

89. Glede na navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija), odgovori:

- Člena 49 in 56 PDEU, določbe Direktive 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (Direktiva o dostopu), Direktive 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi), Direktive 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (Okvirna direktiva) in Direktive 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah) ter načela enakosti, sorazmernosti in nediskriminacije ne nasprotujejo sprejetju nacionalnega predpisa, na podlagi katerega lahko nacionalni regulativni organ ponudnikom telefonskih storitev določi interval za obnavljanje ponudb in obračunsko obdobje.