



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA

N. EMILIOUA

od 15. prosinca 2022.¹

Predmet C-468/20

Fastweb SpA,

Tim SpA,

Vodafone Italia SpA,

Wind Tre SpA

protiv

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

uz sudjelovanje:

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

(Interval za izdavanje računa)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacije – Zaštita potrošača – Nacionalno zakonodavstvo kojim se nacionalnom regulatornom tijelu dodjeljuje ovlast da pružateljima usluga telefonije utvrdi interval produljenja ponuda i izdavanja računa –

Usklađeni zakonodavni okvir – Djelomično i minimalno usklađivanje – Članci 49. i 56.

UFEU-a – Slobodno pružanje usluga – Načelo proporcionalnosti – Načelo nediskriminacije – Načelo jednakog postupanja”

¹ Izvorni jezik: engleski

I. Uvod

1. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Regulatorno tijelo za komunikacije, Italija; u daljnjem tekstu: AGCom) donio je 2016. odluku kojom je uveo određene mjere za zaštitu korisnika usluga nepokretne i pokretne telefonije promicanjem transparentnosti na tržištu i omogućavanjem usporedbe cijena tih usluga. U zahtjevu za prethodnu odluku Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) postavlja pitanje o usklađenosti nekih od tih mjera s pravom Unije.

2. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev pita Sud može li tijelo države članice zakonito odrediti telefonskim operatorima određena ograničenja u pogledu intervala produljenja ponuda i izdavanja računa za usluge nepokretne i/ili pokretne telefonije. Bi li takva mjera bila u skladu s načelima koja se odnose na slobodno pružanje usluga utvrđenima u člancima 49. i 56. UFEU-a, odredbama direktiva kojima se uspostavlja takozvani usklađeni zakonodavni okvir za elektroničke komunikacije te određenim općim načelima prava Unije poput jednakosti, proporcionalnosti i nediskriminacije?

3. U ovom ću mišljenju objasniti zašto je takvo nacionalno zakonodavstvo u skladu s pravom Unije.

II. Pravni okvir

A. Pravo Europske unije

4. Europski zakonodavac donio je 2002. takozvani „Telekomunikacijski paket” koji je uključivao, među ostalim, četiri „posebne” direktive kojima se uređuju različiti aspekti elektroničkih komunikacija. Relevantne odredbe tih direktiva, kako su izmijenjene 2009.², navode se u nastavku. Te četiri direktive, koje su sada stavljene izvan snage³, ali su ipak i dalje primjenjive *ratione temporis* u glavnom postupku, u ovom mišljenju zajedno se nazivaju „usklađeni zakonodavni okvir”.

5. Člankom 8. stavcima 1. i 4. Direktive 2002/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o pristupu i međusobnom povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme (Direktiva o pristupu)⁴ predviđalo se:

„1. Države članice osiguravaju da [su]državna regulatorn[a] tijela ovlaštena naložiti obveze utvrđene u člancima] od 9. do 13.a.

[...]

4. Obveze nametnute u skladu s ovim člankom temelje se na naravi prepoznatog problema, objektivno i opravdano s obzirom na obveze predviđene u članku 8. Direktive 2002/21/EZ (Okvirna direktiva). [...]

² Direktiva 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o izmjeni Direktive 2002/21/EZ o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge, Direktive 2002/19/EZ o pristupu i međusobnom povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme, te Direktive 2002/20/EZ o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (SL 2009., L 337, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.)

³ Stavljena izvan snage 21. prosinca 2020. člankom 125. Direktive (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL 2018., L 321, str. 36. i ispravak SL 2019., L 334, str. 164.).

⁴ SL 2002., L 108, str. 7. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 38., str. 69.)

6. Člankom 3. stavkom 1. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju)⁵ predviđalo se:

„Države članice osiguravaju slobodu pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga uz poštovanje uvjeta utvrđenih u ovoj Direktivi. [...]”

7. U skladu s člankom 8. stavcima 1., 2., 4. i 5. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva)⁶:

„1. Države članice osiguravaju da državna regulatorna tijela u izvršavanju svojih regulatornih zadaća navedenih u ovoj Direktivi i posebnim direktivama poduzmu sve opravdane mjere u svrhu ostvarivanja ciljeva navedenih u stavcima 2., 3. i 4. Ove mjere su proporcionalne tim ciljevima.

[...]

2. Državna regulatorna tijela promiču tržišno natjecanje u području pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža, elektroničkih komunikacijskih usluga i pripadajuće opreme i usluga [...]

[...]

4. Državna regulatorna tijela promiču interese građana Europske unije, *inter alia*:

[...]

(b) osiguravanjem visokog stupnja zaštite potrošača pri njihovim kontaktima s pružateljima usluga [...];

[...]

(e) rješavajući potrebe posebnih društvenih skupina, posebno korisnika s invaliditetom, korisnika starije dobi i korisnika s posebnim društvenim potrebama;

[...]

5. U provođenju ciljeva politike iz stavaka 2., 3. i 4., državna regulatorna tijela, *inter alia*, primjenjuju nepristrana, transparentna, nediskriminirajuća i razmjerna regulatorna načela:

[...]

(c) zaštitom tržišnog natjecanja u korist potrošača [...];

[...]

(e) dužnim poštivanjem raznolikosti uvjeta koji se odnose na tržišno natjecanje i potrošače u različitim zemljopisnim područjima država članica;

⁵ SL 2002., L 108, str. 21. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 62.)

⁶ SL 2002., L 108, str. 33. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.)

[...]

8. U članku 20. stavcima 1. i 2. Direktive 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi)⁷ navodilo se:

„1. Države članice osiguravaju da, kod sklapanja pretplatničkog ugovora za usluge koje omogućavaju vezu na javnu komunikacijsku mrežu i/ili javno dostupne usluge elektroničkih komunikacija, potrošači i drugi krajnji korisnici koji tako zatraže, imaju pravo na sklapanje ugovora s jednim ili više poduzeća koja nude navedeno povezivanje i/ili usluge. Ugovor navodi na jasan, razumljiv i lako dostupan način barem sljedeće:

[...]

(d) pojedinosti o cijenama i tarifama, načinima na koje se može doći do ažurnih podataka o svim primjenjivim tarifama i cijenama održavanja, [...];

[...]

2. Države članice osiguravaju pravo pretplatnika na raskid ugovora bez naknade, nakon podnošenja obavijesti o prilagodbi ugovorenih uvjeta koje predlažu poduzeća operatori elektroničkih komunikacijskih mreža i/ili usluga. [...] Države članice osiguravaju da nacionalna tijela mogu utvrditi oblik takvih obavijesti.”

9. Člankom 21. stavkom 1. Direktive 2002/22 predviđalo se:

„Države članice osiguravaju da državna regulatorna tijela imaju mogućnost naređivanja poduzećima operatorima elektroničkih komunikacijskih mreža i/ili javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga objavljivanja transparentnih, usporedivih, odgovarajućih i ažurnih podataka o primjenjivim cijenama i tarifama [...]. Državna regulatorna tijela mogu utvrditi posebne zahtjeve s obzirom na oblik objavljivanja navedenih podataka.”

B. Nacionalno pravo

10. Člankom 2. stavkom 12. točkama (h) i (l) te člankom 2. stavkom 37. Leggea 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 br. 481 od 14. studenoga 1995. o pravnim pravilima tržišnog natjecanja i uređenju komunalnih usluga. – Osnivanje regulatornih tijela za komunalne usluge, u daljnjem tekstu: Zakon br. 481/1995) propisuju se zadaće regulatornih tijela za komunalne usluge. Među ostalim, ta odredba određuje:

„(12) Kako bi ostvarilo ciljeve utvrđene člankom 1. svako tijelo obavlja sljedeće zadaće:

(h) donosi smjernice za proizvodnju i pružanje usluga od strane subjekata koji upravljaju tim uslugama, pri čemu se konkretno utvrđuju opća razina kakvoće koja se odnosi na sve usluge te posebna razina kakvoće koja se odnosi na pojedinačnu uslugu koju treba osigurati korisniku, nakon savjetovanja s operatorima usluga i predstavnicima korisnika i potrošača, po potrebi uz

⁷ SL 2002., L 108, str. 51. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 3.)

njihovo razlikovanje s obzirom na sektor i vrstu usluge; te odluke proizvode učinke navedene u stavku 37.;

[...]

(l) ovlast za objavljivanje i davanje informacija o uvjetima pružanja usluga kako bi se osigurala potpuna transparentnost, konkurentnost ponude i posredničkim ili krajnjim korisnicima pružila mogućnost boljeg odabira.

(37) [...] odluke tijela iz stavka 12. točke (h) predstavljaju izmjenu ili dopunu pravilnika o uslugama.”

11. Na temelju članka 1. stavka 6. točke (b) podtočke 2. Leggea 31 luglio 1997., n. 249, „Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo” (Zakon br. 249 od 31. srpnja 1997. o osnivanju Regulatornog tijela za komunikacije i pravilima koja se odnose na sustave telekomunikacija i radiotelevizije, u daljnjem tekstu: Zakon br. 249/1997), regulatorno tijelo ovlašteno je donositi:

„smjernice koje se odnose na opću razinu kakvoće usluga i na to da svaki operator donese dokument u kojem se navode minimalni standardi za svaki sektor aktivnosti”.

12. Člancima 13., 70. i 71. Decreta legislativo 1 agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (Zakonodavna uredba br. 259 od 1. kolovoza 2003. o Zakoniku o elektroničkim komunikacijama) prenosi se članak 8. Direktive 2002/21 te članci 20. i 21. Direktive 2002/22.

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

13. AGCom, tijelo koje je talijanska vlada ovlastila za, među ostalim, izvršavanje regulatornih zadaća predviđenih direktivama 2002/19, 2002/20, 2002/21 i 2002/22, donio je 15. ožujka 2017. Odluku br. 121/17/CONS (u daljnjem tekstu: sporna odluka) kojom se uvode određene mjere za zaštitu korisnikâ nepokretne i pokretne telefonije promicanjem transparentnosti na tržištu i omogućavanjem usporedbi cijena tih usluga.

14. AGCom je utvrdio da su određeni telefonski operatori izmijenili svoje ponude u pogledu nepokretne telefonije kako za nove tako i za postojeće korisnike uvođenjem intervala produljenja ponuda koji se temelji na razdoblju od četiri tjedna umjesto jednog mjeseca. Prema AGCom-ovu mišljenju, ta nova politika stvorila je nedoumice kod korisnika u pogledu određenih ključnih elemenata njihova ugovora (kao što su interval izdavanja računa i produljenja ponuda, ukupni trošak usluge i tako dalje). Naime, nekim ponudama se predviđalo izdavanje računa svakog mjeseca, dok se drugima predviđalo izdavanje računa svaka četiri tjedna. Štoviše, prema AGCom-ovu mišljenju, novi je interval potrošačima otežao uspoređivanje ponuda. Naime, rezultat tih promjena bio je taj da je AGCom zabilježio porast godišnjih troškova za potrošače od 8.6 %.

15. Spornom odlukom stoga se utvrđuje, među ostalim, da „za nepokretnu telefoniju interval produljenja ponuda i izdavanja računa [mora] biti mjesečni ili višemjesečni. Za pokretnu telefoniju interval ne može biti manji od četiri tjedna. U slučaju ponuda koje su povezane s nepokretnom telefonijom, primjenjuje se interval za nepokretnu telefoniju. [...] Operatori

pokretne telefonije koji odrede interval produljenja ponuda i izdavanja računa koji nije na mjesečnoj osnovi, dužni su odmah obavijestiti korisnike slanjem tekstualne poruke da je ponuda produljena”.

16. Telefonski operatori Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA i Wind Tre SpA (u daljnjem tekstu: žalitelji) pobijali su spornu odluku zasebnim tužbama podnesenima Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija). Te su tužbe odbijene 2018.

17. Žalitelji su podnijeli žalbu protiv prvostupanijskih presuda Consigliju di Stato (Državno vijeće). Tvrdili su, među ostalim, da sporna odluka, odnosno nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg je donesena, nije u skladu s pravom Unije zbog više razloga.

18. U tim okolnostima, Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Zahtijeva li pravilno tumačenje članka 267. UFEU-a od nacionalnog suda, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, da mora uputiti zahtjev za prethodnu odluku o pitanju tumačenja prava [Europske unije] koje je relevantno u glavnom postupku, čak i ako se može isključiti postojanje dvojbe u pogledu tumačenja relevantne odredbe prava Unije, pri čemu se u obzir uzimaju terminologija i značenje koji su svojstveni pravu [Europske unije] i koji se mogu pripisati tekstu relevantne odredbe, primjenjivi zakonodavni okvir Unije i ciljevi zaštite na kojima se temelji, te uzimajući u obzir stanje razvoja prava Unije u trenutku kad se primjenjuje relevantna odredba u okviru nacionalnog postupka, ali u subjektivnom pogledu, s obzirom na postupanje drugih sudova, nije moguće iscrpno dokazati da je tumačenje suda koji je uputio zahtjev jednako tumačenju koje mogu pružiti sudovi drugih država članica i Sud ako odlučuju o istom pitanju?”
2. Protivi li se pravilnom tumačenju članaka 49. i 56. UFEU-a te usklađenog zakonodavnog okvira koji je utvrđen direktivama [2002/19, 2002/20, 2002/21 i 2002/22] i to konkretno člankom 8. stavcima 2. i 4. Direktive [2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140], člankom 3. Direktive [2002/20, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140], i člancima 20., 21. i 22. [Direktive 2002/22, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136], nacionalno pravno pravilo kao što je ono koje proizlazi iz odredbi članaka 13., 70. i 71. [Zakonodavne uredbe br. 259/03] u vezi s člankom 2. stavkom 12. točkama (h) i (l) [Zakona br. 481/1995] i člankom 1. stavkom 6. točkom 2. [Zakona br. 249/1997], kojim se Državnom regulatornom tijelu u sektoru elektroničke komunikacije dodjeljuje ovlast da: i. za pokretnu telefoniju utvrdi interval produljenja ponuda i izdavanja računa koji nije kraći od četiri tjedna uz istodobno predviđanje obveze za dotične gospodarske subjekte koji primjenjuju interval produljenja ponuda i izdavanja računa na osnovi koja nije mjesečna, da slanjem tekstualne poruke odmah obavijeste korisnika da je ponuda produljena; ii. za nepokretnu telefoniju utvrdi interval produljenja ponuda i izdavanja računa na mjesečnoj osnovi ili na višemjesečnoj osnovi; iii. u slučaju ponuda koje su povezane s nepokretnom telefonijom, primijeni interval koji se odnosi na potonju?
3. Protivi li se pravilnom tumačenju i primjeni načela proporcionalnosti u vezi s člancima 49. i 56. UFEU-a i usklađenim zakonodavnim okvirom koji je utvrđen direktivama [2002/19, 2002/20, 2002/21 i 2002/22], i to konkretno člankom 8. stavcima 2. i 4. Direktive 2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140], člankom 3. [Direktive 2002/20, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140], i člancima 20., 21. i 22. Direktive [2002/22, kako je

izmijenjena Direktivom 2009/136], to da državno regulatorno tijelo u sektoru elektroničkih komunikacija donese regulatorne mjere kojima se: i. za nepokretnu telefoniju utvrđuje interval produljenja ponuda i izdavanja računa koji nije kraći od četiri tjedna uz istodobno predviđanje obveze za dotične gospodarske subjekte koji primjenjuju interval produljenja ponuda i izdavanja računa na osnovi koja nije mjesečna, da slanjem tekstualne poruke odmah obavijeste korisnika da je ponuda produljena; ii. za nepokretnu telefoniju utvrđuje interval produljenja ponuda i izdavanja računa na mjesečnoj osnovi ili na višemjesečnoj osnovi; iii. u slučaju ponuda koje su povezane s nepokretnom telefonijom, primjenjuje interval koji se odnosi na potonju?

4. Protivi li se pravilnom tumačenju i primjeni načela nediskriminacije i jednakog postupanja u vezi s člancima 49. i 56. UFEU-a i usklađenim zakonodavnim okvirom koji je utvrđen direktivama [2002/19, 2002/20, 2002/21 i 2002/22], i to konkretno člankom 8. stavcima 2. i 4. Direktive [2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140], člankom 3. Direktive [2002/20, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140], i člancima 20., 21. i 22. Direktive [2002/22, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136], to da državno regulatorno tijelo u sektoru elektroničkih komunikacija donese regulatorne mjere kojima se: i. za nepokretnu telefoniju utvrđuje interval produljenja ponuda i izdavanja računa koji nije kraći od četiri tjedna uz istodobno predviđanje obveze za dotične gospodarske subjekte koji primjenjuju produljenja ponuda i izdavanja računa na osnovi koja nije mjesečna osnova, da slanjem tekstualne poruke odmah obavijeste korisnika da je ponuda produljena; ii. za nepokretnu telefoniju utvrđuje produljenja ponuda i izdavanja računa na mjesečnoj osnovi ili na višemjesečnoj osnovi; iii. u slučaju ponuda koje su povezane s nepokretnom telefonijom, primjenjuje koji se odnosi na potonju?”

19. Nakon donošenja presude Suda u predmetu *Consortio Italian Management i Catania Multiservizi*⁸, tajništvo Suda dostavilo je primjerak te presude sudu koji je uputio zahtjev te ga zatražilo da navede ostaje li pri svojem zahtjevu za prethodnu odluku.

20. Dopisom od 23. studenoga 2021. sud koji je uputio zahtjev obavijestio je Sud Europske unije da želi povući prvo prethodno pitanje, ali da ostaje pri drugom, trećem i četvrtom prethodnom pitanju.

21. Pisana očitovanja u ovom postupku podnijeli su žalitelji, Codacons, talijanska vlada i Europska komisija.

IV. Analiza

22. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima u biti želi utvrditi protivi li se pravu Unije nacionalno zakonodavstvo kojim se nacionalnom regulatornom tijelu (u daljnjem tekstu: NRT) dodjeljuje ovlast da pružateljima usluga telefonije utvrdi interval produljenja ponuda i izdavanja računa. Pitanja se nadopunjuju jer se u njima tom problemu pristupa s različitih aspekata: slobodno pružanje usluga, usklađeni zakonodavni okvir i (određena) opća načela prava Unije. U nastavku teksta redom ću ispitati ta pravila i načela Unije na koja upućuje Consiglio di Stato (Državno vijeće).

⁸ Presuda od 6. listopada 2021. (C-561/19, EU:C:2021:799)

A. Drugo pitanje

23. Sud koji je uputio zahtjev u drugom pitanju pita Sud protivi li se pravilima iz Ugovora o slobodnom pružanju usluga (članci 49. i 56. UFEU-a) i/ili odredbama usklađenog zakonodavnog okvira, nacionalno zakonodavstvo kojim se NRT ovlašćuje da pružateljima usluga telefonije utvrdi interval produljenja ponuda i izdavanja računa.

24. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, čini mi se prikladnijim započeti analizu ispitivanjem usklađenosti predmetnog nacionalnog zakonodavstva s usklađenim zakonodavnim okvirom, a potom s pravilima o slobodnom pružanju usluga.

1. Usklađeni zakonodavni okvir

25. Najprije napominjem da sam pomalo iznenađen pristupom u očitovanjima koje su podnijele neke od stranaka u ovom postupku. Naime, svaka od tih stranaka ispituje različite odredbe usklađenog zakonodavnog okvira na koji se upućuje u zahtjevu za prethodnu odluku i tvrde da nijedna od tih odredbi ne daje NRT-u valjanu pravnu osnovu za donošenje mjere kao što je sporna odluka.

26. Shvaćam da su pred talijanskim sudovima žalitelji tvrdili, među ostalim, da ni nacionalno pravo ni pravo Unije ne pružaju pravnu osnovu za donošenje sporne odluke. Međutim, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da se, prema njegovu mišljenju, sporna odluka temelji na odredbama nacionalnog prava. Tekst prethodnog pitanja također je u tom pogledu nedvojbeno jasan. Nadalje, napominjem da je stajalište Consiglia di Stato (Državno vijeće) u tom pogledu nedavno potvrdio Corte suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) koji je utvrdio da je AGCom donio spornu odluku na temelju članka 2. stavka 20. točke (d) Zakona br. 481/1995⁹.

27. Stoga u ovom postupku nije sporno *ovlašćuje li se* odredbama usklađenog zakonodavnog okvira NRT da donosi mjere kao što je sporna odluka, nego *protivi li se* tim odredbama nacionalno zakonodavstvo kojim se NRT-u dodjeljuje ovlast donošenja mjere kao što je sporna odluka.

28. U tom pogledu, valja posebno istaknuti sljedeće: usklađenim zakonodavnim okvirom nije ostvareno *potpuno* usklađivanje u sektoru elektroničkih komunikacija. Naime, u zahtjevu za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev napomenuo je da se, kad je riječ o pitanjima zaštite potrošača, usklađenim zakonodavnim okvirom uglavnom određuju *ciljevi* zaštite koji se žele postići i *područja* aktivnosti na koje se odnose, ali se NRT-ovima prepušta da odrede *vrstu* i *sadržaj* najprikladnijih mjera za postizanje tih ciljeva.

29. To je doista točno. U tom pogledu, valja imati na umu da je „zaštita potrošača”, na temelju članka 4. stavka 2. točke (f) UFEU-a, područje u kojem Europska unija i države članice dijele nadležnost. U skladu s člankom 169. stavkom 2. UFEU-a, kad Europska unija djeluje u tom području, može donijeti, ovisno o okolnostima, usklađene mjere na temelju članka 114. UFEU-a (naravno ako su ispunjeni uvjeti propisani tim člankom) ili mjere kojima se podupire, dopunjuje i nadzire politika koju vode države članice. Dok je u prvom slučaju moguće potpuno usklađivanje, u drugom slučaju Unija ne može spriječiti nijednu državu članicu, kao što se navodi u članku 169. stavku 4. UFEU-a, „da zadrži ili uvede strože zaštitne mjere”.

⁹ Vidjeti presudu Sezioni Unite (spojena vijeća) tog suda od 23. studenoga 2021., br. 26164/22.

30. S obzirom na navedeno, točno je da su direktive koje čine usklađeni zakonodavni okvir donesene na temelju (sadašnjeg) članka 114. UFEU-a. Međutim, prilično je jasno, i koliko shvaćam to ne osporava nijedna od stranaka, da se tim direktivama ostavlja nacionalnim tijelima širok manevarski prostor. Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, usklađenim zakonodavnim okvirom nije predviđeno potpuno usklađivanje pitanja zaštite potrošača¹⁰.

31. Smatram da to utvrđenje treba dodatno pojasniti.

32. Zaštita potrošača utvrđena je kao jedan od ciljeva koji se nastoje postići usklađenim zakonodavnim okvirom¹¹, ali je su tim okvirom određeni samo „*elementi* zaštite potrošača”¹². Usklađivanje koje je proizašlo iz usklađenog zakonodavnog okvira u pogledu aspekata usluga uređenih tim okvirom, koji su povezani sa zaštitom potrošača, stoga je bilo *minimalno* (u pogledu njegovih učinaka ili intenziteta) i *djelomično* (u pogledu njegova materijalnog opsega)¹³.

33. Konkretnije, približavanje pravâ država članica koje se nastojalo postići usklađenim zakonodavnim okvirom ostavilo je široki prostor za djelovanje država članica na dva komplementarna načina. Kao prvo, države članice mogle su primijeniti *više standarde* zaštite potrošača u pogledu regulatornih aspekata obuhvaćenih usklađenim zakonodavnim okvirom. Kao drugo, *a fortiori*, države članice mogle su donijeti ili zadržati nacionalne zakone primjenjive na aktivnosti koje se uređuju usklađenim zakonodavnim okvirom, kojima se štite potrošači u pogledu aspekata koji su *drukčiji i dodatni* u odnosu na aspekte obuhvaćene usklađenim zakonodavnim okvirom¹⁴.

34. Nekoliko odredbi i uvodnih izjava direktiva koje čine usklađeni zakonodavni okvir potvrđuju znatnu slobodu koja je u tom kontekstu ostavljena državama članicama, uključujući dodjeljivanje različitih zadataka i ovlasti NRT-ovima. Za početak, zadaci NRT-ova definirani su vrlo široko¹⁵. Štoviše, u mnogim (ako ne i svim) odredbama navode se samo opće smjernice o vrsti aktivnosti koje su NRT-ovi trebali poduzeti radi postizanja posebnih ciljeva utvrđenih u tim odredbama¹⁶. Nadalje, u više se odredbi navode netaksativni popisi sredstava kojima su NRT-ovi mogli postići te ciljeve¹⁷.

35. Prethodno navedeno potvrđuje i sudska praksa u kojoj je Sud naglasio da NRT-ovi imaju „široke ovlasti kako bi [...] ocijenili potrebu reguliranja tržišta s obzirom na svaki pojedini slučaj”¹⁸ i njihovu sposobnost da „poduzmu sve opravdane mjere u svrhu ostvarivanja ciljeva” navedenih u relevantnoj odredbi usklađenog zakonodavnog okvira¹⁹.

¹⁰ Vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2018., *Wind Tre* (C-54/17 i C-55/17, EU:C:2018:710, t. 64. i navedena sudska praksa).

¹¹ Vidjeti primjerice uvodnu izjavu 6. i članak 8. stavak 4. točku (b) Direktive 2002/21 i uvodnu izjavu 2. Direktive 2002/22.

¹² Uvodna izjava 49. Direktive 2002/22 (moje isticanje). Vidjeti i uvodnu izjavu 7. i članak 1. stavak 2. Direktive 2002/21.

¹³ O tim pojmovima vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu *Dzivev i dr.* (C-310/16, EU:C:2018:623, t. 70. do 80.).

¹⁴ Vidjeti slično tomu presudu od 10. prosinca 2002., *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 66.).

¹⁵ Vidjeti među ostalim uvodne izjave 16. do 20. Direktive 2002/21.

¹⁶ Vidjeti primjerice članak 8. stavak 4. Direktive 2002/19 (u kojem se u biti navodi da se obveze koje nameću NRT-ovi moraju „temelj[iti] [...] na naravi prepoznatog problema, objektivno i opravdano s obzirom na [relevantne ciljeve]”) i članak 8. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2002/21 (u skladu s kojim se osigurava da „[NRT-ovi] poduzmu sve opravdane mjere u svrhu ostvarivanja [relevantnih] ciljeva [...]”). Ove mjere su proporcionalne tim ciljevima.”

¹⁷ Vidjeti primjerice članak 8. stavak 2., članak 8. stavak 4. i članak 8. stavak 5. Direktive 2002/21 (koji uključuju izraz „inter alia”). Vidjeti i uvodnu izjavu 36. *in fine* Direktive 2002/21.

¹⁸ Presuda od 3. prosinca 2009., *Komisija/Njemačka* (C-424/07, EU:C:2009:749, t. 61. i navedena sudska praksa).

¹⁹ *Ibidem*, t. 59.

36. Stoga je možda točno, kao što to tvrde žalitelji, da se nijednom od tih odredbi NRT-ovima izričito ne *dodjeljuje* ovlast donošenja mjera kao što je sporna odluka. Međutim, također je točno da se nijednoj od tih odredbi *ne protivi* nacionalno zakonodavstvo kojim se takva ovlast dodjeljuje nacionalnom regulatoru. Kao što se to navodi u točki 25. ovog mišljenja, to je ono što je stvarno sporno ovom predmetu.

37. Kao što je to Sud utvrdio u više navrata, u slučaju minimalnog ili djelomičnog usklađivanja, nacionalno zakonodavstvo, osim što očito treba biti u skladu s ostalim pravilima prava Unije koja se mogu primijeniti na situaciju, ne smije biti takvo „da mo[že] ozbiljno ugroziti rezultat propisan odnosn[i]m [aktom Unije]”²⁰.

38. U ovom predmetu, osim jedne prilično nebitne napomene²¹, žalitelji nisu zapravo tvrdili da bi nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ moglo ugroziti ostvarivanje ciljeva koji se nastoje postići usklađenim zakonodavnim okvirom. Zapravo se čini da je nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ doista u skladu s ciljevima koji se nastoje postići usklađenim zakonodavnim okvirom, kojim se nastojalo, među ostalim, potaknuti učinkovito tržišno natjecanje²², poboljšati transparentnost na tržištu²³, poboljšati pristup građana telekomunikacijskim uslugama²⁴ i naposljetku, ali ne i najmanje važno, osigurati visoku razinu zaštite potrošača²⁵.

39. Prema mojem mišljenju, stoga se ne može smatrati da nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ može ozbiljno ugroziti postizanje rezultata predviđenog usklađenim zakonodavnim okvirom. Ono je kao takvo u skladu s tim okvirom.

2. Slobodno pružanje usluga

40. Sud koji je uputio zahtjev u drugom pitanju također pita Sud je li nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u skladu s pravilima Ugovora o slobodnom pružanju usluga. Taj sud upućuje i na članak 49. UFEU-a („pravo na poslovni nastan”) i članak 56. UFEU-a („slobodno pružanje usluga”) kao na potencijalno relevantne.

²⁰ Vidjeti među ostalim presudu od 7. srpnja 2016., Muladi (C-447/15, EU:C:2016:533, t. 43). U drugim predmetima Sud je uputio na zahtjev da nacionalno zakonodavstvo ne smije „ugroziti praktičnu djelotvornost” akta Unije o kojem je riječ. Vidjeti primjerice presudu od 21. prosinca 2016., Vervloet i dr. (C-76/15, EU:C:2016:975, t. 83.). Prema mojem mišljenju, ta dva smjera sudske prakse u biti su dva lica iste medalje, kao što to dokazuje činjenica da u obje te presude Sud upućuje, kao na presedan, na presudu od 23. studenoga 2006., Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, t. 48.).

²¹ Fastweb tvrdi, a da pritom tu tvrdnju ne pojašnjava, da se, time što se u spornoj odluci utvrđuju najmanji intervali, narušava tržišno natjecanje i ograničava izbor potrošača, što je protivno nekima od ciljeva koji se nastoje postići usklađenim zakonodavnim okvirom. Međutim, ne mogu shvatiti kako bi povećanje sposobnosti korisnika da razumiju i usporede ponude operatora, nužno dovelo do manje kompetitivnog tržišta i/ili znatno smanjilo izbor potrošača. Primjerice, Fastweb ne navodi kako bi sporna odluka mogla bitno utjecati na kvalitetu i/ili cijenu usluga o kojima je riječ (a što su doista čimbenici na temelju kojih korisnici odabiru svojeg pružatelja usluga).

²² Vidjeti među ostalim uvodne izjave 5. i 20. Direktive 2002/19 te uvodnu izjavu 1. i članak 8. stavak 2. Direktive 2002/21.

²³ Vidjeti među ostalim uvodne izjave 16. i 22. Direktive 2002/19, uvodnu izjavu 34. Direktive 2002/20 i članak 8. stavak 4. točku (d) Direktive 2002/21.

²⁴ Vidjeti među ostalim uvodnu izjavu 9. Direktive 2002/19, uvodnu izjavu 4. Direktive 2002/21 i uvodne izjave 4. i 8. Direktive 2002/22.

²⁵ Vidjeti točku 30. ovog mišljenja.

41. U vezi s tim iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, kada se određena nacionalna mjera istodobno odnosi na više tih sloboda, Sud je načelno razmatra samo s obzirom na jednu od njih ako se pokaže da su u okolnostima predmetnog slučaja ostale slobode posve sporedne u odnosu na prvu i mogu joj se podrediti²⁶. U tom kontekstu, objektivna svrha²⁷ i učinci²⁸ nacionalne mjere glavni su elementi koje treba uzeti u obzir.

42. U ovom predmetu, s obzirom na svrhu i učinak nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ, Sud može ograničiti svoju analizu na članak 49. UFEU-a. Naime, telefonske usluge, barem za sada, uobičajeno pružaju društva s poslovnim nastavnom u državi članici u kojoj se usluga pruža. Među ostalim, operatori trebaju opsežnu infrastrukturu kako bi mogli pružati te usluge.

43. U svakom slučaju, s obzirom na sličnost dvaju sustava koji uređuju pravo poslovnog nastana odnosno slobodu pružanja usluga, ne vidim na koji bi se način analiza usklađenosti nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ s pravom Unije na temelju članka 56. UFEU-a značajno razlikovala od takve analize na temelju članka 49. UFEU-a²⁹.

44. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ograničenjima slobode poslovnog nastana smatraju se sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili umanjuju privlačnost korištenja slobodama zajamčenima člankom 49. UFEU-a³⁰. Konkretno, pojam „ograničenja” obuhvaća mjere koje poduzima država članica koje, iako se primjenjuju bez razlike, utječu na pristup gospodarskih subjekata drugih država članica tržištu³¹. Naime, ograničenje temeljne slobode zabranjeno je UFEU-om čak i ako je slabijeg opsega ili male važnosti³².

45. Međutim, Sud je istodobno utvrdio da nacionalne mjere ne predstavljaju „ograničenja” u smislu članka 49. UFEU-a kad su njihovi učinci na trgovinu unutar Unije previše neizvjesni, neizravni, neodređeni, udaljeni, špekulativni ili po prirodi hipotetski³³.

46. Prema mojem mišljenju, to je doista slučaj s nacionalnim zakonodavstvom o kojem je riječ. Ne vidim kako bi se stranog telefonskog operatora obeshrabrilo ili odvratilo od preseljenja u Italiju ili osnivanja podružnice, društva kćeri ili drugog povezanog subjekta u toj državi članici, samo zato što interval produljenja ponuda i izdavanja računa ne može biti kraći od određenog razdoblja (u predmetnom slučaju jedan mjesec za nepokretnu telefoniju i četiri tjedna za pokretnu telefoniju).

47. Neovisno o stajalištu s kojeg se može ispitati (stvarni ili mogući) utjecaj koji bi mjere koje je donio AGCom mogle imati na telefonske operatore, odnosno na njihove poslovne modele, ugovornu slobodu, strukturu troškova i izbor profitnih marži, marketinške strategije ili konkurentski položaj, ne vidim ništa što bi moglo biti važno na temelju članka 49. UFEU-a. Konkretno, sporna odluka i. ne utječe na slobodu operatora da određuju tarife kako im odgovara, ii. ne podrazumijeva im nikakve dodatne troškove, iii. ne utječe na njihovu sposobnost jednostrane

²⁶ Vidjeti među ostalim presudu od 7. rujna 2022., Cilevičs i dr. (C-391/20, EU:C:2022:638, t. 50. i navedena sudska praksa).

²⁷ *Ibidem*, t. 51. i navedena sudska praksa

²⁸ Vidjeti u tom smislu presudu od 30. Siječnja 2020., Anton van Zantbeek (C-725/18, EU:C:2020:54, t. 21.).

²⁹ To je često slučaj; vidjeti s dodatnim upućivanjima moje mišljenje u predmetu Cilevičs i dr. (C-391/20, EU:C:2022:166, t. 65.).

³⁰ Vidjeti najnoviju presudu od 7. rujna 2022., Cilevičs i dr. (C-391/20, EU:C:2022:638, t. 61. i navedena sudska praksa).

³¹ Vidjeti među ostalim presudu od 29. ožujka 2011., Komisija/Italija (C-565/08, EU:C:2011:188, t. 46.).

³² Vidjeti presude od 18. listopada 2012., X (C-498/10, EU:C:2012:635, t. 30. i navedena sudska praksa) i od 3. prosinca 2020., BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:981, t. 26.).

³³ Vidjeti s daljnjim upućivanjima mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu VAS Shipping (C-71/20, EU:C:2021:474, t. 67. i navedenu sudska praksu) i mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima Venturini i dr. (C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529, t. 81. i navedena sudska praksa).

izmjene ugovornih uvjeta te im iv. ostavlja široki prostor za izbor najprimjerenijeg intervala (ili više intervala) za produljenje ponude i izdavanje računa, pod uvjetom da su ti intervali dulji od najkraćeg razdoblja određenog tom odlukom.

48. Međutim, ne smatram da nacionalni propisi kojima se ograničava sposobnost društava da odrede interval produljenja ponuda i izdavanja računa ne bi *nikad* mogli biti obuhvaćeni područjem primjene članka 49. UFEU-a. Naime, osobito stroga ograničenja vjerojatno bi uzrokovala stvarna ograničenja. Primjerice ističem zahtjev da poduzetnici izdaju račune svojim korisnicima godišnje (ili polugodišnje), što bi tim poduzetnicima znatno odgodilo primitak plaćanja za pružene usluge. Međutim, spornom odlukom uvedeno je *neznatno* ograničenje, kojim se, štoviše, od operatora samo tražilo da se vrate na standardni interval za ponude i izdavanje računa, koji su dosljedno koristili dok nisu odlučili promijeniti svoju politiku u tom pogledu (relativno iznenadno i djelujući gotovo zajednički, koliko mi se čini).

49. U tom smislu, napominjem da je Sud utvrdio da određene mjere većeg utjecaja kojima se utvrđuju ograničenja cijena usluga o kojima je riječ³⁴ ili opterećenje predmetnih usluga dodatnim troškovima³⁵, ne predstavljaju „ograničenje” prema odredbi o slobodnom pružanju usluga. Isto tako, Sud je priznao da Europska unija, u skladu s pravilima o unutarnjem tržištu, može ograničiti cijene koje naplaćuju operatori pokretne telefonije, u svrhu, među ostalim, zaštite potrošača³⁶.

50. Pojam „ograničenje” svakako je širok, ali se ne može toliko proširiti da obuhvati svaku malenu smetnju u načinu na koji poduzetnici posluju. Svrha je pravila o unutarnjem tržištu *liberalizacija* trgovine unutar Unije, a ne njezina *deregulacija* c trgovinu³⁷. Stoga se mora utvrditi određeni osjetni negativan učinak, koji je stvaran ili moguć, na prekograničnu razmjenu, kako bi mjera bila obuhvaćena područjem primjene članka 49. UFEU-a. U postupku kao što je onaj koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev, na žaliteljima je da dokažu da je to doista tako. Napominjem da u kontekstu ovog postupka, nisu istaknuli nijedan uvjerljivi argument u tom pogledu.

51. Sama činjenica, koju naglašavaju žalitelji, da ograničenja uvedena spornom odlukom ne postoje u drugim državama članicama, nije relevantna u tom kontekstu. U tom pogledu, Sud je u više navrata utvrdio da pravila države članice ne predstavljaju ograničavanje u smislu Ugovora samo zbog činjenice da druge države članice na svojem državnom području primjenjuju manje stroge ili ekonomski povoljnije propise na pružatelje sličnih usluga s poslovnim nastanom na njihovu državnom području³⁸. Dodatno, napominjem da se člankom 8. stavkom 5. točkom (e) Direktive 2002/21 neizravno potvrđuje činjenica da se uvjeti povezani s tržišnim natjecanjem među operatorima i potrebama potrošača mogu razlikovati u različitim dijelovima unutarnjeg tržišta³⁹.

52. Stoga u spisu predmeta ništa ne upućuje na to da bi nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ, ili konkretnije mjere koje je donio AGCom, mogli (stvarno ili potencijalno) odvratiti ili obeshrabriti strane poduzetnike od uspostavljanja poslovnog nastana u Italiji jer bi njihova

³⁴ Vidjeti među ostalim presudu od 29. ožujka 2011., Komisija/Italija (C-565/08, EU:C:2011:188, t. 46.).

³⁵ Vidjeti u tom smislu presude od 8. rujna 2005., Mobistari Belgacom Mobile (C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518 t. 31.) i od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr. (C-98/14, EU:C:2015:386, t. 36.).

³⁶ Presuda od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321)

³⁷ Vidjeti među ostalim mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Tesaura u predmetu Hünernmund i dr. (C-292/92, EU:C:1993:863, t. 1. i 28.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u predmetu CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187, t. 63.).

³⁸ Presuda od 7. ožujka 2013., DKB Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, t. 32. i navedena sudska praksa)

³⁹ Vidjeti točku 7. ovog mišljenja.

sposobnost da od početka stvarno konkuriraju telefonskim operatorima s uobičajenom poslovnim nastanom u Italiji, mogla biti ugrožena⁴⁰. Stoga smatram da te mjere ne predstavljaju „ograničenje” u smislu članka 49. UFEU-a.

53. U svakom slučaju, ako se Sud ne složi s mojim zaključkom u tom pogledu, smatram da bi svako ograničenje nastalo na temelju sporne mjere trebalo smatrati opravdanim.

54. Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, ograničenje slobode poslovnog nastana može se prihvatiti samo pod uvjetom, kao prvo, da je opravdano važnim razlogom u općem interesu i, kao drugo, da poštuje načelo proporcionalnosti. Kada je riječ o proporcionalnosti, nacionalna mjera mora biti prikladna za to da na dosljedan i sustavan način jamči postizanje željenog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje. Osim toga, nacionalna mjera mora biti proporcionalna u strogom smislu te riječi: na način da mora postizati pravednu ravnotežu između uključenih interesa, to jest između interesa koji država njome nastoji postići i interesa fizičkih ili pravnih osoba na koje ta mjera negativno utječe⁴¹.

55. Ustaljeno je da je zaštita potrošača jedan od važnih razloga u općem interesu koji načelno može opravdati nacionalnu mjeru kojom se ograničava slobodno pružanje usluga⁴².

56. Također smatram da nacionalno zakonodavstvo kao ono o kojem je riječ u glavnom postupku, nije neproporcionalno. Kao prvo, mogućnost NRT-ova da odrede određena ograničenja intervala produljenja ponuda i izdavanja računa nedvojbeno može osigurati ostvarenje ciljeva koji se žele postići jer povećava transparentnost na tržištu i omogućuje potrošačima da bolje usporede ponude. U potpunosti se slažem s razmatranjima suda koji je uputio zahtjev u tom pogledu.

57. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev istaknuo je i. da su se zapravo pokušali uspostaviti alternativni mehanizmi koji korisnicima omogućuju bolju usporedbu ponuda operatora, ali su se pokazali neučinkovitima, i ii. da su žalitelji predložili druge moguće mehanizme, ali ih je taj sud također smatrao neučinkovitim⁴³. S obzirom na to, ne vidim nijednu drugu mjeru koja bi mogla biti jednako djelotvorna, a istodobno manje ograničavajuća u odnosu na te operatore.

58. Kao treće, čini mi se da se spornim mjerama uspjela postići pravedna ravnoteža između interesa uključenih osoba jer znatno poboljšavaju „preglednost” i „usporedivost” ponuda na tržištu, čime potrošačima omogućuju donošenje boljih informiranih odluka, pri čemu, kao što se to navodi u točkama 45. i 46. ovog mišljenja, na najmanju mjeru smanjuju zadiranje u prava i slobode telefonskih operatora.

⁴⁰ Vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2012., *SC Volksbank România* (C-602/10, EU:C:2012:443, t. 80.).

⁴¹ Vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., *Komisija/Mađarska (Visoko obrazovanje)* (C-66/18, EU:C:2020:792, t. 178. i 179. i navedena sudska praksa).

⁴² Vidjeti u tom smislu nedavnu presudu od 22. rujna 2022., *Admiral Gaming Network i dr.* (C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, t. 49. i navedena sudska praksa).

⁴³ Sud koji je uputio zahtjev upućuje na interaktivne vodiče, alate za izračun i mjesečnu objavu ukupnih troškova ponuda različitih operatora.

59. Kad je riječ o potonjem aspektu, ističem da bi, u skladu s odredbama Direktive 2002/21, NRT-ovi trebali „korisnicima s invaliditetom olakša[ti] pristup elektroničkim komunikacij[ama]”⁴⁴ te „osigura[ti] da korisnici, uključujući korisnike s invaliditetom, korisnike starije dobi te korisnike s posebnim društvenim potrebama izvuku najveću korist iz uvjeta odabira, cijene i kakvoće”⁴⁵.

60. Koliko razumijem, potreba za pružanjem zaštite ranjivim potrošačima bila je jedan od razloga zbog kojih je AGCom donio spornu odluku. U tom se pogledu slažem s talijanskom vladom koja naglašava važnost pružanja tim korisnicima svih potrebnih informacija za donošenje informirane odluke, kad operator jednostrano izmijeni ugovor⁴⁶.

61. Stoga, s obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na drugo prethodno pitanje odgovori da se ni usklađenom zakonodavnom okviru ni odredbama Ugovora o slobodnom pružanju usluga ne protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se NRT-ovima dodjeljuje ovlast da pružateljima usluga telefonije utvrdi interval produljenja ponuda i izdavanja računa.

B. Treće i četvrto pitanje

62. Trećim i četvrtim pitanjem, koja se mogu razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se načelima proporcionalnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja nacionalno zakonodavstvo kojim se NRT-ovima dodjeljuje ovlast da pružateljima usluga telefonije utvrdi interval produljenja ponuda i izdavanja računa.

63. Kao što ću to objasniti u nastavku, moj odgovor na to pitanje prilično je jednostavan: ne, tim se načelima ne protivi nacionalno zakonodavstvo kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku jer se tim zakonodavstvom ne provodi pravo Unije te se stoga njegova zakonitost ne može dovoditi u pitanje na temelju općih načela prava Unije (dio 1.). U svakom slučaju, čak i ako se Sud ne složi sa mnom u tom pogledu, prema mojem mišljenju, nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ i dalje je u skladu s tim načelima (dio 2.).

1. Nepostojanje provedbe prava Unije

64. U presudi TSN i AKT, veliko vijeće Suda utvrdilo je da, kada država članica uvodi višu razinu zaštite od one koja se predviđa direktivom donesenom u području socijalne politike, ona ne „provodi” tu direktivu u smislu članka 51. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Drugim riječima, u takvom slučaju ta država članica ne djeluje unutar područja primjene prava Unije. Stoga se zakonitost mjere države članice o kojoj je riječ ne može ocijeniti s obzirom na odredbe Povelje⁴⁷.

65. U svojoj je presudi Sud naveo, među ostalim, da Unija i države članice u području socijalne politike dijele nadležnost u smislu članka 2. stavka 2. UFEU-a. Potom je istaknuo da, kad je riječ o zaštiti zdravlja i sigurnosti radnika, Europska unija, u skladu s člankom 153. stavkom 1. i 2. UFEU-a: i. „podupire i dopunjuje aktivnosti država članica” i ii. „postavlja minimaln[e] [...] uvjete”. Sud je dodao da ovaj drugi element podrazumijeva da su „države članice u izvršavanju

⁴⁴ Članak 1. stavak 1.

⁴⁵ Članak 8. stavak 2. točka (a) Općenito, o potrebi zaštite korisnika s invaliditetom, vidjeti uvodnu izjavu 8. i članak 8. stavak 4. točku (e) Direktive 2002/21 kao i uvodnu izjavu 13., članak 7., članak 22. stavak 1. i članak 23.a Direktive 2002/22.

⁴⁶ Vidjeti po analogiji presudu od 13. rujna 2018., Wind Tre i Vodafone Italia (C-54/17 i C-55/17, EU:C:2018:710, t. 47.).

⁴⁷ Presuda od 19. studenoga 2019. (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, osobito t. 54. i 55.) (u daljnjem tekstu: presuda TSN i AKT)

svoje zadržane nadležnosti i dalje slobodne donositi takve norme, strože od onih koje su predmet intervencije zakonodavca Unije, pod uvjetom da ne dovode u pitanje usklađenost navedene intervencije”⁴⁸.

66. Sud iz toga zaključuje da odredba direktive o kojoj je riječ, prema kojoj ta direktiva ne utječe na pravo država članica da primijene povoljnije odredbe, „ne dodjeljuje državama članicama ovlast da donose zakone na temelju prava Unije, nego se ograničava na priznavanje ovlasti koje one imaju za propisivanje u nacionalnom pravu takvih povoljnijih odredbi, izvan okvira sustava utvrđenog tom direktivom”. Dotična država članica stoga je donošenjem povoljnije odredbe samo izvršavala svoju *zadržanu* nadležnost. Sud je također razlikovao tu situaciju od situacije u kojoj se „aktom Unije državama članicama daje sloboda izbora između više načina primjene ili diskrecijsko pravo, koje je sastavni dio sustava utvrđenog tim aktom, ili pak od situacije u kojoj je takvim aktom dopušteno da države članice donose posebne mjere radi doprinošenja postizanju njegova cilja”⁴⁹.

67. Prema mojem mišljenju, situacija u ovom predmetu može se usporediti sa situacijom u presudi TSN i AKT. Poziva li se na načela jednakosti, nediskriminacije i proporcionalnosti kao na načela iz Povelje⁵⁰ ili opća načela prava Unije, nije bitno za pitanje mogu li se ona koristiti kao moguć standardi za ispitivanje valjanosti nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ.

68. Kao što se to prethodno navodi, zaštita potrošača područje je podijeljene nadležnosti te je zakonodavac Unije donošenjem usklađenog zakonodavnog okvira samo proveo minimalno i djelomično usklađivanje aspekata tog okvira koji se odnose na zaštitu potrošača.

69. Točno je da u pogledu zaštite potrošača zakonodavac Unije ima šire ovlasti od onih koje ima u pogledu socijalne politike. To ipak nije relevantno u ovom predmetu, s obzirom na to da, kao što je objašnjeno, zakonodavac Unije nije u potpunosti iskoristio te ovlasti, nego je ostavio široki prostor za djelovanje država članica u tom području.

70. Slično kao u presudi TSN i AKT⁵¹, u ovom predmetu nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ također se odnosi na aspekt tog pitanja (intervali produljenja ponuda i izdavanja računa) koji ni izravno ni neizravno nije uređen predmetnim pravilima Unije i, općenitije, u pogledu kojeg države članice nemaju neku posebnu obvezu na temelju prava Unije. Nijedna fizička ni pravna osoba (primjerice žalitelji) također ne izvodi nikakvo pravo iz predmetnog okvira Unije.

71. Nadalje, prema mojem mišljenju, nacionalnim zakonodavstvom o kojem je riječ Talijanska Republika nije samo propisala standarde više od minimalnih standarda propisanih usklađenim zakonodavnim okvirom, nego je zapravo djelovala „iznad” (ili „uz”) tog okvira, tako što je propisala pravila koja dopunjuju taj okvir u pogledu aspekata koji nisu njime uređeni.

72. Stoga talijanski zakonodavac nije provodio pravo Unije time što je donio odredbe na temelju kojih je AGCom donio spornu odluku. To je točno čak i ako nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ sadržava i druge odredbe kojima se pak provodi pravo Unije.

⁴⁸ Presuda TSN i AKT, t. 47. i 48.

⁴⁹ Presuda TSN i AKT, t. 49. do 52. Za korisno objašnjenje ove razlike vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu Land Oberösterreich (Potpora za stanovanje) (C-94/20, EU:C:2021:155, t. 64. do 72.).

⁵⁰ Vidjeti članke 20., 21., 49. i 51. Povelje.

⁵¹ Presuda TSN i AKT, t. 53. Vidjeti i noviju presudu od 7. srpnja 2022., Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 i C-258/21, EU:C:2022:529, t. 42.).

73. U tom kontekstu, kao što je prethodno objašnjeno⁵², podsjećam da se predmetnim nacionalnim zakonodavstvom ne dovodi u pitanje dosljednost sustava uspostavljenog usklađenim zakonodavnim okvirom (niti mu oduzima djelotvornost).

74. Naposljetku, ali ne i najmanje važno, moram istaknuti da, osim na odredbe Ugovora o slobodnom pružanju usluga koje su zbog prethodno navedenih razloga⁵³, prema mojem mišljenju, neprimjenjive u ovom predmetu, ni sud koji je uputio zahtjev ni stranke koje su podnijele očitovanja ne upućuju ni na jednu drugu odredbu prava Unije u skladu s kojom bi sporno pitanje bilo obuhvaćeno područjem primjene prava Unije, što bi dovelo do primjene općih načela prava Unije o kojima se ovdje raspravlja.

75. Stoga zaključujem da se načelima proporcionalnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja ne protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se NRT-ovima dodjeljuje ovlast da pružateljima usluga telefonije utvrde interval produljenja ponuda i izdavanja računa jer to zakonodavstvo nije obuhvaćeno područjem primjene prava Unije.

76. Međutim, ako se Sud ne složi s tim mišljenjem, ukratko ću objasniti zašto je, čak i kad bi se smatralo da nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ ulazi u područje primjene prava Unije, to zakonodavstvo, prema mojem mišljenju, u skladu s načelima proporcionalnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja.

2. Opća načela proporcionalnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja

77. Kao prvo, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, načelo proporcionalnosti dio je općih načela prava Unije koja su temelj ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama te ih nacionalni propis koji ulazi u područje primjene prava Unije ili kojim se ono provodi treba poštovati. Načelo proporcionalnosti u biti državama članicama nalaže donošenje mjera koje su prikladne za postizanje zadanih ciljeva i koje ne prekoračuju ono što je nužno za njihovo ostvarenje⁵⁴.

78. U točkama 51. do 59. ovog mišljenja objasnio sam zašto se, prilikom ocjene toga može li se eventualno ograničenje slobodnog pružanja usluga proizašlo iz nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ, opravdati važnim razlozima u općem interesu, to zakonodavstvo činilo proporcionalnim. Konkretno, činilo se da je nacionalno zakonodavstvo (i konkretnije, mjere koje je donio AGCom na temelju tog zakonodavstva) prikladno za ostvarivanje ciljeva koje nacionalni zakonodavac nastoji postići, a i da ne prekoračuje ono što je nužno za njihovo postizanje.

79. Ne vidim nikakav dodatni element koji bi trebalo uzeti u obzir, a kamoli neki element koji bi mogao promijeniti rezultat te analize, ako se proporcionalnost nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ razmatra s obzirom na opće načelo prava, a ne s obzirom na slobode na unutarnjem tržištu. U podnescima žalitelja u tom se pogledu ne upućuje ni na što posebno ni drukčije.

80. Kao drugo, točno je da načela *nediskriminacije* i *jednakog postupanja* općenito predstavljaju dva lica iste medalje. Kao što je to Sud utvrdio u više navrata, prvo načelo odraz je drugog načela, koje zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno

⁵² Vidjeti točku 36. ovog mišljenja.

⁵³ Vidjeti točke 44. do 50. ovog mišljenja.

⁵⁴ Vidjeti primjerice presudu od 4. listopada 2018., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, t. 40. i navedena sudska praksa).

opravdano⁵⁵. Međutim, na temelju prava Unije, „nediskriminacija” je prilično poseban pojam jer se odnosi na različito postupanje na temelju određenih posebnih zabranjenih osnova (primjerice rase, spola, nacionalnosti i tako dalje)⁵⁶.

81. S obzirom na navedeno, ne vidim kako bi se u ovom predmetu mogla istaknuti moguća povreda načela nediskriminacije. Naime, argumenti koje su žalitelji iznijeli u tom pogledu odgovaraju argumentima koje su iznijeli prilikom pozivanja na povredu načela jednakosti. Konkretno, tvrde da se u spornoj odluci različito postupalo s vrstama usluga koje su uvelike usporedive, odnosno pokretnom telefonijom i nepokretnom telefonijom. Prema njihovu mišljenju, različiti intervali produljenja ponuda i izdavanja računa utvrđeni spornom odlukom nisu opravdani obilježjima dvaju tržišta, koja pokazuju mnoge sličnosti.

82. Ako je to tako, čini mi se da je samo načelo jednakog postupanja relevantno u ovom predmetu jer se njime u načelu zabranjuje da se u sličnim situacijama postupa na različit način, na *bilo kojem temelju*.

83. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni podupiru li činjenični i pravni elementi na kojima je AGCom temeljio svoju odluku na odgovarajući način njegove zaključke u pogledu (dvaju različitih) intervala produljenja ponuda i izdavanja računa koji se određuju telefonskim operatorima.

84. Međutim, čini se da elementi koje je sud koji je uputio zahtjev iznio Sudu pokazuju da, u skladu s AGCom-ovim utvrđenjem, dvije vrste usluga nisu usporedive uzimajući u obzir ciljeve koje nacionalni zakonodavac želi postići. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev ističe određena obilježja koja su, prema mojem mišljenju, vrlo važna u ovom kontekstu: različit krug korisnika (u pravilu stariji korisnici koji su manje naviknuti na nove tehnologije u slučaju nepokretne telefonije i mlađi korisnici skloniji informacijskoj tehnologiji u slučaju pokretne telefonije); različit način na koji korisnici mogu biti brzo obaviješteni o jednostranoj promjeni ugovornih uvjeta (tekstualnom porukom u slučaju korisnika pokretne telefonije, što obično nije moguće u slučaju nepokretne telefonije); činjenicu da je operatorova promjena politike imala veći utjecaj na tržište nepokretne telefonije (jer je tržište pokretne telefonije već bilo raznolikije u pogledu intervala produljenja i izdavanja računa).

85. S tim u vezi važno je naglasiti da, prilikom donošenja mjera zaštite potrošača tijela nisu dužna uzeti u obzir *prosječne* potrošače, nego također mogu donijeti posebne mjere za potrošače koji su u posebno *ranjivom* položaju. Primjerice, usklađeni zakonodavni okvir uključuje nekoliko odredbi u tom pogledu⁵⁷.

86. Stoga ne mislim da se mjerama kojima se donose viši standardi zaštite potrošača u pogledu usluga telefonije koje uključuju veći udio ranjivih korisnika, u odnosu na standarde donesene u pogledu drugih usluga, povrjeđuje načelo jednakosti. Štoviše, čini mi se da je točno upravo suprotno: budući da je sporna odluka donesena zbog želje da se uzmu u obzir određene objektivne razlike koje postoje između korisnika dvaju tržišta, ta se odluka čini razumnom primjenom tog načela u tom području.

⁵⁵ Vidjeti u tom smislu presude od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku) (C-611/17, EU:C:2019:332, t. 129. i navedena sudska praksa) i od 19. prosinca 2019., HK/Komisija(C-460/18 P, EU:C:2019:1119, t. 66. i navedena sudska praksa).

⁵⁶ Vidjeti primjerice članak 21. Povelje i članak 18. UFEU-a.

⁵⁷ Vidjeti među ostalim odredbe navedene u točki 59. ovog mišljenja.

87. S obzirom na navedeno, usput dodajem da me argumenti žaliteljâ u tom pogledu podsjećaju na klasični „dvosjekli mač”. Naime, budući da se stroži sustav za nepokretnu telefoniju smatra zakonitim, može se reći da bi bilo koja sličnost između dvaju tržišta također mogla potaknuti AGCom da sustav predviđen za nepokretnu telefoniju proširi i na pokretnu telefoniju.

88. S obzirom na prethodno navedeno, odgovor na treće i četvrto pitanje trebao bi biti da se načelima proporcionalnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja ne protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se NRT-ovima dodjeljuje ovlast da pružateljima usluga telefonije utvrde interval produljenja ponuda i izdavanja računa. Prema mojem mišljenju, taj odgovor je točan neovisno o tome je li nacionalno zakonodavstvo obuhvaćeno područjem primjene prava Unije.

V. Zaključak

89. Zaključno predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) odgovori na sljedeći način:

- Člancima 49. i 56. UFEU-a, odredbama Direktive 2002/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o pristupu i međusobnom povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme (Direktiva o pristupu), Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju), Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) i Direktive 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi), kao ni načelima jednakosti, proporcionalnosti i nediskriminacije ne protivi se nacionalno zakonodavstvo kojim se nacionalnom regulatornom tijelu dodjeljuje ovlast da pružateljima telefonije utvrdi interval produljenja ponuda i izdavanja računa.