



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NICHOLAS EMILIOU
prednesené 15. decembra 2022¹

Vec C-468/20

**Fastweb SpA,
Tim SpA,
Vodafone Italia SpA,
Wind Tre SpA
proti
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
za účasti:
Telecom Italia SpA,
Vodafone Italia SpA,
Associazione Movimento Consumatori,
U.Di.Con – Unione per la Difesa dei Consumatori,
Wind Tre SpA,
Assotelecomunicazioni (Asstel),
EOLO SpA,
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti
e consumatori (Codacons),
Associazione degli utenti per i diritti telefonici – A.U.S. TEL ONLUS,
Altroconsumo,
Federconsumatori
(Intervaly fakturácie)**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Consiglio di Stato (Štátna rada,
Taliansko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Elektronické komunikácie –
Ochrana spotrebiteľa – Vnútroštátne právne predpisy udeľujúce národnému regulačnému
orgánu právomoc uložiť poskytovateľom telefónnych služieb interval obnovy ponúk a fakturácie –
Harmonizovaný regulačný rámec – Čiastočná a minimálna harmonizácia – Články 49
a 56 ZFEÚ – Voľný pohyb služieb – Zásada proporcionality – Zásada nediskriminácie –
Zásada rovnosti zaobchádzania“

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

I. Úvod

1. V roku 2016 prijal Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Úrad pre reguláciu komunikácií, Taliansko; ďalej len „AGCom“) rozhodnutie o zavedení určitých opatrení zameraných na ochranu používateľov služieb pevných a mobilných telefónnych sietí prostredníctvom podpory transparentnosti na tomto trhu a umožnenia porovnávania cien týchto služieb. Svojím návrhom na začatie prejudiciálneho konania Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) požaduje objasnenie, pokiaľ ide o zlučiteľnosť niektorých z týchto opatrení s právom EÚ.

2. Konkrétne sa vnútroštátny súd Súdneho dvora pýta, či orgán členského štátu môže zákonne uložiť určité obmedzenia telefónnym operátorom, pokiaľ ide o intervaly obnovy ponúk a fakturácie služieb pevných a/alebo mobilných telefónnych sietí. Je takéto opatrenie v súlade so zásadami týkajúcimi sa voľného pohybu služieb zakotvených v článkoch 49 a 56 ZFEÚ, s ustanoveniami smerníc predstavujúcich tzv. harmonizovaný regulačný rámec pre elektronické komunikácie a s niektorými všeobecnými zásadami EÚ, ako je rovnosť, proporionalita a nediskriminácia?

3. V týchto návrhoch vysvetlím, prečo sú takéto vnútroštátne právne predpisy zlučiteľné s právom EÚ.

II. Právny rámec

A. Právo Európskej únie

4. V roku 2002 prijal normotvorca EÚ tzv. „telekomunikačný balík“, ktorý okrem iného obsahoval štyri „špecifické“ smernice upravujúce rôzne aspekty elektronických komunikácií. Ďalej sa uvádzajú príslušné ustanovenia týchto smerníc v znení zmien z roku 2009.² Na tieto štyri smernice – ktoré sa medzitým zrušili³, ale v spore vo veci samej sú stále *ratione temporis* uplatniteľné, – sa v týchto návrhoch bude spoločne odkazovať ako na „harmonizovaný regulačný rámec“.

5. V článku 8 ods. 1 a 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/19/ES zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení (prístupová smernica)⁴ sa stanovovalo:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby národné regulačné orgány mali právomoc uložiť povinnosti uvedené v článkoch 9 až 13a.

...

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2002/21/ES o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby, 2002/19/ES o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení a 2002/20/ES o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 37).

³ Zrušená od 21. decembra 2020 článkom 125 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií (Ú. v. EÚ L 321, 2018, s. 36).

⁴ Ú. v. ES L 108, 2002, s. 7; Mím. vyd. 13/029, s. 323.

4. Povinnosti uložené v súlade s týmto článkom vychádzajú z povahy zisteného problému, sú primerané a oprávnené vzhľadom na ciele stanovené v článku 8 smernice 2002/21/ES (Rámcová smernica)...“

6. V článku 3 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (smernica o povolení)⁵ sa stanovovalo:

„Členské štáty zabezpečia právo poskytnúť elektronické komunikačné siete a služby, podliehajúce podmienkam vysvetleným v tejto smernici...”

7. Podľa článku 8 ods. 1, 2, 4 a 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica)⁶:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby národné regulačné orgány pri vykonávaní regulačných úloh uvedených v tejto smernici a špecifických smerniciach, uskutočnili všetky zodpovedajúce opatrenia zamerané na dosiahnutie cieľov stanovených v odsekoch 2, 3, a 4. Takéto opatrenia musia byť primerané týmto cieľom.

...

2. Národné regulačné orgány podporujú súťaž pri poskytovaní elektronických komunikačných sietí, elektronických komunikačných služieb a pridružených prostriedkov a služieb...

...

4. Národné regulačné orgány podporia záujmy občanov Európskej únie okrem iného tým, že:

...

b) zabezpečia vysokú úroveň ochrany spotrebiteľov pri ich rokovaníach s dodávateľmi...;

...

e) riešia potreby osobitných sociálnych skupín, najmä užívateľov so zdravotným postihnutím, starších užívateľov a užívateľov s osobitnými sociálnymi potrebami;

...

5. Národné regulačné orgány pri plnení cieľov politiky uvedených v odsekoch 2, 3 a 4 uplatňujú objektívne, transparentné, nediskriminačné a primerané regulačné zásady tým, že okrem iného:

...

c) chránia hospodársku súťaž v prospech spotrebiteľov...;

...

⁵ Ú. v. ES L 108, 2002, s. 21; Mim. vyd. 13/029, s. 337.

⁶ Ú. v. ES L 108, 2002, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349.

e) náležite zohľadňujú odlišné situácie v oblasti hospodárskej súťaže a spotrebiteľov v rozličných geografických oblastiach jedného členského štátu;

...“

8. V článku 20 ods. 1 a 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby)⁷ sa stanovovalo:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby spotrebiteľia a ďalší koncoví užívatelia, ktorí si objednajú služby poskytujúce pripojenie k verejnej komunikačnej sieti a/alebo verejne dostupné elektronické komunikačné služby a ktorí si tak želajú, mali právo uzatvoriť zmluvu s jedným podnikom alebo viacerými podnikmi poskytujúcimi takéto pripojenie a/alebo služby. V uvedenej zmluve sa v jasnej, úplnej a ľahko prístupnej forme uvedie aspoň:

...

d) podrobnosti o cenách a tarifách vrátane prostriedkov, ktorými možno získať aktualizované informácie o všetkých platných tarifách a údržbárskych poplatkoch,...;

...

2. Členské štáty zabezpečia účastníkom právo odstúpiť od zmluvy bez sankcií v prípade oznámenia úprav zmluvných podmienok, ktoré navrhol podnik poskytujúci elektronické komunikačné siete a/alebo služby... Členské štáty zabezpečia, aby národné regulačné orgány mohli stanoviť formát uvedených oznámení.“

9. V článku 21 ods. 1 smernice 2002/22 sa stanovovalo:

„Členské štáty zabezpečia, aby národné regulačné orgány mohli podnikom poskytujúcim verejné elektronické komunikačné siete a/alebo verejne dostupné elektronické komunikačné služby uložiť povinnosť uverejňovať transparentné, porovnateľné, primerané a aktuálne informácie o platných cenách a tarifách... Národné regulačné orgány môžu stanoviť ďalšie požiadavky týkajúce sa spôsobu, akým sa predmetné informácie majú uverejňovať.“

B. Vnútroštátne právo

10. V článku 2 ods. 12 písm. h) a l) a v ods. 37 Legge 14 novembre 1995, n. 481 – Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (zákon č. 481 zo 14. novembra 1995 – Pravidlá hospodárskej súťaže a regulácie verejnoprospešných služieb. Zriadenie úradov pre reguláciu verejnoprospešných služieb; ďalej len „zákon č. 481/1995“), sa stanovujú úlohy pridelené úradom pre reguláciu verejnoprospešných služieb. V tomto ustanovení sa okrem iného uvádza:

„12. Každý orgán plní na účely dosiahnutia cieľov stanovených v článku 1 tieto úlohy:

...

⁷ Ú. v. ES L 108, 2002, s. 51; Mim. vyd. 13/029, s. 367.

h) vydáva smernice týkajúce sa výroby a poskytovania služieb prevádzkovateľmi, ktorí ich vykonávajú, pričom definuje najmä všeobecné úrovne kvality vzťahujúce sa na služby ako celok a osobitné úrovne kvality vzťahujúce sa na jednotlivé služby, ktoré sa majú zaručiť používateľovi, po konzultácii s prevádzkovateľmi služby a so zástupcami používateľov a spotrebiteľov s prípadným odlišením podľa odvetvia a typu služby; táto úprava vyvoláva účinky uvedené v odseku 37;

...

l) uverejňuje a šíri informácie o podmienkach poskytovania služieb s cieľom zabezpečiť čo najvyššiu transparentnosť, konkurencieschopnosť a možnosť pre prostredníkov alebo koncových používateľov prijímať informovanejšie rozhodnutia.

37. ... rozhodnutiami orgánov uvedených v odseku 12 písm. h) sa menia alebo dopĺňajú predpisy upravujúce služby.“

11. V súlade s článkom 1 ods. 6 písm. b) bodom 2 Legge 31 luglio 1997, n. 249 – Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (zákon č. 249 z 31. júla 1997 – Zriadenie Úradu pre reguláciu komunikácií a pravidiel týkajúce sa telekomunikačných a rozhlasových a televíznych systémov; ďalej len „zákon č. 249/1997“) má regulačný úrad právomoc vydávať:

„smernice o všeobecných úrovniach kvality služieb a smernice, podľa ktorých každý správca vydáva servisnú kartu uvádzajúcu minimálne štandardy každého odvetvia činnosti“.

12. Článkami 13, 70 a 71 Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (legislatívny dekrét č. 259 z 1. augusta 2003 – Kódex elektronických komunikácií) sa má transponovať článok 8 smernice 2002/21 a články 20 a 21 smernice 2002/22.

III. Skutkový stav, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky

13. AGCom – úrad, ktorý talianska vláda poverila okrem iného vykonávaním regulačných úloh stanovených v smerniciach 2002/19, 2002/20, 2002/21 a 2002/22, – 15. marca 2017 prijal rozhodnutie č. 121/17/CONS (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), v ktorom zaviedol určité opatrenia zamerané na ochranu používateľov služieb pevných a/alebo mobilných telefónnych sietí prostredníctvom podpory transparentnosti na trhu a umožnením porovnávania cien týchto služieb.

14. AGCom zistil, že niektorí telefonickí operátori zmenili svoje ponuky, pokiaľ ide o služby pevných telefónnych sietí, pre nových aj existujúcich zákazníkov zavedením intervalu obnovy zmlúv založeného na štyroch týždňoch namiesto jedného mesiaca. Podľa názoru AGCom táto nová politika zmatla zákazníkov, pokiaľ ide o určité zásadné prvky ich zmlúv (napríklad interval fakturácie a obnovy ponúk a celkové náklady na službu atď.). Niektoré ponuky skutočne zahŕňali fakturáciu na mesačnom základe, pričom v iných bola fakturácia stanovená na každé štyri týždne. Podľa AGCom navyše tento nový interval sťažoval spotrebiteľom porovnávanie ponúk. V dôsledku týchto zmien AGCom zaznamenal ročné zvýšenie cien pre spotrebiteľov o 8,6 %.

15. V napadnutom rozhodnutí sa tak okrem iného stanovilo, že „pri pevných telefónnych sieťach sa interval obnovy ponúk a fakturácie musí zakladať na mesačnom základe alebo jeho násobkoch. Pri mobilných telefónnych sieťach nemôže byť interval kratší ako štyri týždne. V prípade ponúk prepojených s pevnými sieťami má prednosť interval týkajúci sa pevných sietí... Operátori mobilných sietí, ktorí si zvolia interval obnovy ponúk a fakturácie na inom ako mesačnom základe, bezodkladne informujú používateľa prostredníctvom sms správy o tom, že došlo k obnove ponuky“.

16. Telefonickí operátori Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA and Wind Tre SpA (ďalej len „odvolatelia“) spochybnili prostredníctvom samostatných žalôb napadnuté rozhodnutie na Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre Lazio, Taliansko). Tieto žaloby boli v roku 2018 zamietnuté.

17. Odvolatelia sa proti prvostupňovým rozsudkom odvolali na Consiglio di Stato (Štátna rada). Okrem iného tvrdili, že napadnuté rozhodnutie alebo vnútroštátne právne predpisy, na ktorých sa takého rozhodnutie zakladá, sú z viacerých dôvodov nezlučiteľné s právom EÚ.

18. Za takýchto okolností Consiglio di Stato (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Ukladá správny výklad článku 267 ZFEÚ vnútroštátnemu súdu, proti ktorého rozhodnutiam nie je prípustný súdny opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, povinnosť podať návrh na začatie prejudiciálneho konania o otázke výkladu práva [Európskej únie], ktorá vyplynula zo sporu vo veci samej, ak aj možno vylúčiť výkladovú pochybnosť o význame, ktorý treba prikladať relevantnému európskemu ustanoveniu – vzhľadom na vlastnú terminológiu a význam práva [Európskej únie], ktoré možno pripísať slovám tvoriacim príslušné ustanovenie, na európsky normatívny kontext, do ktorého sa toto ustanovenie zaraďuje, a na ciele ochrany, z ktorých vychádza jeho úprava, s prihliadnutím na štádium vývoja európskeho práva v čase, keď sa má uplatniť príslušné ustanovenie v kontexte vnútroštátneho konania –, no vzhľadom na postup iných súdnych orgánov nemožno podrobne subjektívnym spôsobom dokázať, že výklad poskytnutý predchádzajúcim súdom bude rovnaký, ako by bol výklad, ktorý by mohli poskytnúť sudcovia iných členských štátov a Súdneho dvora, ak by im bola položená rovnaká otázka?
2. Bráni správny výklad článkov 49 a 56 ZFEÚ, ako aj harmonizovaného právneho rámca vyjadreného smernicami [2002/19, 2002/20, 2002/21 a 2002/22] a najmä článkom 8 ods. 2 a 4 smernice [2002/21, zmenenej smernicou 2009/140], článkom 3 smernice [2002/20, zmenenej smernicou 2009/140] a článkami 20, 21 a 22 smernice [2002/22, zmenenej smernicou 2009/136] vnútroštátnej právnej úprave, akú možno vyvodiť zo spoločného uplatnenia článkov 13, 70 a 71 [legislatívneho dekrétu č. 259/03], článku 2 ods. 12 písm. h) a l) [zákona č. 481/1995] a článku 1 ods. 6 bodu 2 [zákona č. 249/1997], ktorá priznáva národnému regulačnému orgánu v odvetví elektronických komunikácií právomoc uložiť: i) pri mobilných telefónnych sieťach interval obnovy ponúk a fakturácie nie nižší ako štyri týždne so súčasným stanovením povinností hospodárskych subjektov, ktoré si zvolia interval obnovy ponúk a fakturácie na inom ako mesačnom základe, bezodkladne informovať používateľa prostredníctvom sms správy o tom, že došlo k obnove ponuky; ii) pri pevných telefónnych sieťach interval obnovy ponúk a fakturácie na mesačnom základe alebo jeho násobkoch; iii) v prípade ponúk prepojených s pevnými sieťami uplatnenie intervalu týkajúceho sa pevných sietí?

3. Bráni správny výklad zásady proporcionality v spojení s článkami 49 a 56 ZFEÚ a harmonizovaným právnym rámcom vyjadreným smernicami [2002/19, 2002/20, 2002/21 a 2002/22] a najmä článkom 8 ods. 2 a 4 smernice [2002/21, zmenenej smernicou 2009/140], článkom 3 smernice [2002/20, zmenenej smernicou 2009/140] a článkami 20, 21 a 22 smernice [2002/22, zmenenej smernicou 2009/136] prijatiu regulačných opatrení národným regulačným orgánom v odvetví elektronických komunikácií, ktorých cieľom je uložiť: i) pri mobilných telefónnych sieťach interval obnovy ponúk a fakturácie nie nižší ako štyri týždne so súčasným stanovením povinností hospodárskych subjektov, ktoré si zvolia interval obnovy ponúk a fakturácie na inom ako mesačnom základe, bezodkladne informovať používateľa prostredníctvom sms správy o tom, že došlo k obnove ponuky; ii) pri pevných telefónnych sieťach interval obnovy ponúk a fakturácie na mesačnom základe alebo jeho násobkoch; iii) v prípade ponúk prepojených s pevnými sieťami uplatnenie intervalu týkajúceho sa pevných sietí?
4. Bráni správny výklad zásad zákazu diskriminácie a rovnosti zaobchádzania v spojení s článkami 49 a 56 ZFEÚ a harmonizovaným právnym rámcom vyjadreným smernicami [2002/19, 2002/20, 2002/21 a 2002/22] a najmä článkom 8 ods. 2 a 4 smernice [2002/21, zmenenej smernicou 2009/140], článkom 3 smernice [2002/20, zmenenej smernicou 2009/140] a článkami 20, 21 a 22 smernice [2002/22, zmenenej smernicou 2009/136] prijatiu regulačných opatrení národným regulačným orgánom v odvetví elektronických komunikácií, ktorých cieľom je uložiť: i) pri mobilných telefónnych sieťach interval obnovy ponúk a fakturácie nie nižší ako štyri týždne so súčasným stanovením povinností hospodárskych subjektov, ktoré si zvolia interval obnovy ponúk a fakturácie na inom ako mesačnom základe, bezodkladne informovať používateľa prostredníctvom sms správy o tom, že došlo k obnove ponuky; ii) pri pevných telefónnych sieťach interval obnovy ponúk a fakturácie na mesačnom základe alebo jeho násobkoch; iii) v prípade ponúk prepojených s pevnými sieťami uplatnenie intervalu týkajúceho sa pevných sietí?“

19. Po vynesení rozsudku Súdneho dvora vo veci Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi⁸ zaslala kancelária Súdneho dvora vnútroštátnemu súdu kópiu tohto rozsudku s otázkou, či vnútroštátny súd chce pokračovať v návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

20. V liste z 23. novembra 2021 vnútroštátny súd informoval Súdny dvor o tom, že chce stiahnuť prvú položenú otázku, ale zachovať druhú, tretiu a štvrtú položenú otázku.

21. V prejednávanej veci predložili písomné pripomienky odvolatelia, združenie Codacons, talianska vláda, ako aj Európska komisia.

IV. Analýza

22. Svojimi otázkami sa chce vnútroštátny súd v zásade uistiť, či právo EÚ bráni tomu, aby sa vnútroštátnymi právnymi predpismi udelila národnému regulačnému orgánu právomoc uložiť poskytovateľom služieb telefónnych sietí interval obnovy ponúk a fakturácie. Tieto rôzne otázky sa vzájomne dopĺňajú v tom, že k danému problému pristupujú z rôznych perspektív: voľného pohybu služieb, harmonizovaného regulačného rámca a (niektorých) všeobecných zásad práva EÚ. Na nasledujúcich stranách postupne preskúmam pravidlá a zásady, na ktoré odkazuje Consiglio di Stato (Štátna rada).

⁸ Rozsudok zo 6. októbra 2021 (C-561/19, EU:C:2021:799).

A. Druhá otázka

23. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd Súdneho dvora pýta, či pravidlá stanovené v Zmluve týkajúce sa voľného pohybu služieb (články 49 a 56 ZFEÚ) a/alebo ustanovenia harmonizovaného regulačného rámca bránia tomu, aby sa vnútroštátnymi právnymi predpismi udelila národnému regulačnému orgánu právomoc uložiť poskytovateľom služieb telefónnych sietí interval obnovy ponúk a fakturácie.

24. Pri odpovedi na túto otázku sa mi zdá vhodnejšie začať analýzu preskúmaním zlučiteľnosti predmetných vnútroštátnych právnych predpisov s harmonizovaným regulačným rámcom a následne prejsť k pravidlám týkajúcim sa voľného pohybu služieb.

1. Harmonizovaný regulačný rámec

25. Na úvod musím konštatovať, že som trochu prekvapený prístupom, ktorý niektorí účastníci konania zaujali v predložených písomných pripomienkach. Títo účastníci v nich skutočne postupne skúmajú rôzne ustanovenia v harmonizovanom regulačnom rámci, na ktoré sa odkazuje v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, a tvrdia, že žiadne z týchto ustanovení neposkytuje národným regulačným orgánom právoplatný základ pre prijatie takeého opatrenia, akým je napadnuté rozhodnutie.

26. Pochopil som, že odvolatelia pred talianskymi súdmi okrem iného namietali, že ani vnútroštátne právo, ani právo EÚ neposkytuje právny základ pre prijatie napadnutého rozhodnutia. Vnútroštátny súd však vysvetľuje, že podľa jeho názoru sa napadnuté rozhodnutie zakladá na ustanoveniach vnútroštátneho práva. Znenie predložených otázok je tiež v tomto smere jednoznačné. Ďalej poznamenávam, že stanovisko Consiglio di Stato (Štátna rada) k tejto veci nedávno potvrdil Corte suprema di cassazione (Najvyšší kasačný súd, Taliansko), ktorý konštatoval, že AGCom prijal napadnuté rozhodnutie na základe článku 2 ods. 20 písm. d) zákona č. 481/1995.⁹

27. Preto otázkou v prejednávanej veci nie je to, či ustanovenia harmonizovaného regulačného rámca národnému regulačnému úradu *udeľujú* právomoc prijať opatrenie, akým je napadnuté rozhodnutie, ale či takéto ustanovenia *bránia* tomu, aby sa vnútroštátnymi právnymi predpismi udelila národnému regulačnému orgánu právomoc prijať také opatrenie, akým je napadnuté rozhodnutie.

28. V tomto smere by sa malo poukázať na obzvlášť dôležitý aspekt: harmonizovaným regulačným rámcom v sektore elektronických komunikácií sa nezavádza *úplná* harmonizácia. Vnútroštátny súd v skutočnosti vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania konštatoval, že pokiaľ ide o problematiku ochrany spotrebiteľa, tak sa v harmonizovanom regulačnom rámci predovšetkým určili požadované *ciele* ochrany a *oblasti* danej činnosti, ale určenie *typu* a *obsahu* najvhodnejších opatrení na dosiahnutie týchto cieľov ostalo v právomoci národných regulačných orgánov.

29. Je to naozaj tak. V tomto smere je potrebné pamätať na to, že „ochrana spotrebiteľa“ je podľa článku 4 ods. 2 písm. f) ZFEÚ oblasťou spoločných právomocí Európskej únie a členských štátov. V súlade s článkom 169 ods. 2 ZFEÚ môže Európska únia pri činnosti v tejto oblasti prijať v závislosti od okolností harmonizačné opatrenia podľa článku 114 ZFEÚ (samozrejme, ak sú splnené podmienky v ňom stanovené) alebo opatrenia, ktoré podporujú, dopĺňajú a sledujú

⁹ Pozri rozsudok Sezioni Unite (spojené komory) tohto súdu z 23. novembra 2021, č. 26164/22.

politiku členských štátov. Kým v prvom scenári je úplná harmonizácia možná, v druhom scenári akt EÚ nemôže členským štátom brániť, ako sa uvádza v článku 169 ods. 4 ZFEÚ, „zachovať alebo zaviesť prísnejšie ochranné opatrenia“.

30. Napriek tomu je pravda, že smernice, ktoré tvoria harmonizovaný regulačný rámec, boli všetky prijaté na základe (súčasného) článku 114 ZFEÚ. Je však dosť zrejmé, a pokiaľ viem, žiadny z účastníkov proti tomu nenamietal, že v týchto smerniciach sa národným orgánom ponecháva široký priestor na voľnú úvahu. A ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, v harmonizovanom regulačnom rámci sa skutočne neustanovuje úplná harmonizácia aspektov ochrany spotrebiteľa.¹⁰

31. Toto zistenie by sa podľa môjho názoru malo viac objasniť.

32. Ochrana spotrebiteľa bola určená ako jeden z cieľov harmonizovaného regulačného rámca,¹¹ ale tento rámec zabezpečuje len „*prvky* ochrany spotrebiteľa“¹². Harmonizácia, ktorú priniesol harmonizovaný regulačný rámec v súvislosti s aspektmi služieb týkajúcimi sa ochrany spotrebiteľa, ktoré tento rámec upravuje, bola preto *minimálna* (pokiaľ ide o účinok alebo intenzitu) a *čiastočná* (pokiaľ ide o vecný rozsah).¹³

33. Aby som to vysvetlil, pri aproximácii zákonov členských štátov, ktorá sa mala harmonizovaným regulačným rámcom dosiahnuť, sa členským štátom ponechal široký priestor na činnosť, a to dvomi vzájomne sa dopĺňajúcimi spôsobmi. Po prvé členské štáty mali možnosť uplatniť *vyššie úrovne* ochrany spotrebiteľa, pokiaľ ide o regulačné aspekty, na ktoré sa vzťahoval harmonizovaný regulačný rámec. Po druhé *a fortiori* mohli členské štáty voľne zavádzať alebo zachovávať vnútroštátne zákony uplatniteľné na činnosti upravené v harmonizovanom regulačnom rámci, ktoré boli určené na ochranu spotrebiteľov v súvislosti s aspektmi, ktoré sa *líšili* od aspektov zahrnutých v harmonizovanom regulačnom rámci alebo ich *doplňali*.¹⁴

34. Viaceré ustanovenia a odôvodnenia smerníc tvoriacich harmonizovaný regulačný rámec potvrdzovali značnú voľnosť ponechanú členským štátom v tomto smere vrátane pridelovania rôznych úloh a právomocí národným regulačným orgánom. Na začiatok možno uviesť, že poslanie národných regulačných orgánov bolo vymedzené veľmi široko.¹⁵ Navyše v mnohých ustanoveniach (hoci nie v ich väčšine) sa uvádzali len všeobecné usmernenia o type opatrení, ktoré majú národné regulačné orgány prijímať na dosiahnutie osobitných cieľov, ktoré v nich boli stanovené.¹⁶ Navyše vo viacerých ustanoveniach boli stanovené nevyčerpávajúce zoznamy prostriedkov, ktorými by vnútroštátne regulačné orgány mohli tieto ciele sledovať.¹⁷

¹⁰ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. septembra 2018, Wind Tre a Vodafone Italia (C-54/17 a C-55/17, EU:C:2018:710, bod 64 a citovaná judikatúra).

¹¹ Pozri napríklad odôvodnenie 6 a článok 8 ods. 4 písm. b) smernice 2002/21 a odôvodnenie 2 smernice 2002/22.

¹² Odôvodnenie 49 smernice 2002/22 (pridané zvýraznenie). Pozri tiež odôvodnenie 7 a článok 1 ods. 2 smernice 2002/21.

¹³ K týmto pojmom pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek, vo veci Dzivev a i. (C-310/16, EU:C:2018:623, body 70 až 80).

¹⁴ Pozri tiež rozsudok z 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 66).

¹⁵ Pozri okrem iného odôvodnenia 16 až 20 smernice 2002/21.

¹⁶ Pozri napríklad článok 8 ods. 4 smernice 2002/19 (v ktorom sa v zásade uvádza, že povinnosti, ktoré bude národný regulačný orgán ukladať, „vychádzajú z povahy zisteného problému, sú primerané a oprávnené vzhľadom na [príslušné] ciele“) a prvý pododsek článku 8 ods. 1 smernice 2002/21 (podľa ktorého „národné regulačné orgány [uskutočnia] všetky zodpovedajúce opatrenia zamerané na dosiahnutie [príslušných] cieľov... Takéto opatrenia musia byť primerané týmto cieľom“).

¹⁷ Pozri napríklad znenie článku 8 ods. 2, ods. 4 a ods. 5 smernice 2002/21 (ktoré obsahujú výraz „okrem iného“). Pozri tiež odôvodnenie 36, na konci, smernice 2002/21.

35. Vyššie uvedené sa tiež odráža v judikatúre, v ktorej Súdny dvor zdôraznil, že národné regulačné orgány majú „širokú právomoc... posúdiť potrebu regulácie trhu v závislosti od situácie v jednotlivých prípadoch“¹⁸, a ich schopnosť prijať „všetky vhodné opatrenia na účely realizácie cieľov“ stanovených v príslušnom ustanovení harmonizovaného regulačného rámca.¹⁹

36. Preto môže byť pravda, ako tvrdia odvolatelia, že žiadnym z týchto ustanovení sa národným regulačným orgánom výslovne *neudelila* právomoc prijímať opatrenia, ako je napadnuté rozhodnutie. Pravdou je však aj to, že žiadne z týchto ustanovení *nebránilo* tomu, aby sa národným regulačným orgánom táto právomoc udelila vo vnútroštátnych právnych predpisoch. A práve o toto, ako sa uvádza v bode 25 vyššie, v prejednávanej veci skutočne ide.

37. Ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, v prípade minimálnej alebo čiastočnej harmonizácie vnútroštátne právne predpisy okrem toho, že, samozrejme, musia byť zlučiteľné s inými pravidlami v rámci práva EÚ, ktoré sa môžu na danú situáciu uplatňovať, nesmú „vážne [ohroziť] cieľ stanovený [predmetným aktom EÚ]“²⁰.

38. Odvolatelia v prejednávanej veci, s výnimkou jednej zanedbateľnej pripomienky²¹, v skutočnosti netvrdia, že by predmetné vnútroštátne právne predpisy mohli ohroziť ciele, ktoré sleduje harmonizovaný regulačný rámec. V skutočnosti sú predmetné vnútroštátne právne predpisy zjavne v súlade s cieľmi, ktoré sleduje harmonizovaný regulačný rámec, medzi ktoré okrem iného patrí podpora účinnej hospodárskej súťaže na trhu,²² posilnenie transparentnosti trhu,²³ zlepšenie prístupu občanov k telekomunikačným službám²⁴ a v neposlednom rade zabezpečenie vysokej úrovne ochrany spotrebiteľov.²⁵

39. Zastávam preto názor, že predmetné vnútroštátne právne predpisy sa nedajú považovať za vážne ohrozujúce dosiahnutie cieľa stanoveného v harmonizovanom regulačnom rámci. Ako také sú zlučiteľné s týmto rámcom.

2. Voľný pohyb služieb

40. Vo svojej druhej otázke sa vnútroštátny súd Súdneho dvora takisto pýta, či sú predmetné vnútroštátne právne predpisy zlučiteľné s pravidlami Zmluvy týkajúcimi sa voľného pohybu služieb. Vnútroštátny súd odkazuje na článok 49 ZFEÚ („právo usadiť sa“), ako aj na článok 56 ZFEÚ („sloboda poskytovať služby“) ako na potenciálne relevantné.

¹⁸ Rozsudok z 3. decembra 2009, Komisia/Nemecko (C-424/07, EU:C:2009:749, bod 61 a citovaná judikatúra).

¹⁹ Tamže, bod 59.

²⁰ Pozri okrem iného rozsudok zo 7. júla 2016, Muladi (C-447/15, EU:C:2016:533, bod 43). V iných veciach Súdny dvor odkazoval na požiadavku, že vnútroštátne právne predpisy nesmú „narušiť užitočný účinok“ daného aktu EÚ. Pozri napríklad rozsudok z 21. decembra 2016, Vervloet a i. (C-76/15, EU:C:2016:975, bod 83). Podľa môjho názoru predstavujú v zásade tieto dve línie judikatúry dve strany jednej mince, čo potvrdzuje skutočnosť, že v oboch týchto rozsudkoch Súdny dvor ako na precedens odkazuje na rozsudok z 23. novembra 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, bod 48).

²¹ Fastweb uvádza – bez ďalšieho vysvetlenia –, že uložením minimálnych intervalov napadnuté rozhodnutie utlmuje hospodársku súťaž a obmedzuje výber spotrebiteľa, čo je v rozpore s niektorými cieľmi, ktoré sleduje harmonizovaný regulačný rámec. Len ťažko si však dokážem predstaviť, ako by posilnenie schopnosti spotrebiteľov chápať a porovnávať ponuky operátorov nevyhnutne viedlo k menej konkurencieschopnému trhu a/alebo akémukoľvek významnému obmedzeniu výberu spotrebiteľa. Fastweb napríklad neuvádza, ako by napadnuté rozhodnutie mohlo významne ovplyvniť kvalitu a/alebo cenu dotknutých služieb (ktoré skutočne patria medzi parametre, na základe ktorých si používatelia vyberajú svojho poskytovateľa služieb).

²² Pozri okrem iného odôvodnenia 5 a 20 smernice 2002/19 a odôvodnenie 1 a článok 8 ods. 2 smernice 2002/21.

²³ Pozri okrem iného odôvodnenia 16 a 22 smernice 2002/19, odôvodnenie 34 smernice 2002/20 a článok 8 ods. 4 písm. d) smernice 2002/21.

²⁴ Pozri okrem iného odôvodnenie 9 smernice 2002/19, odôvodnenie 4 smernice 2002/21 a odôvodnenia 4 a 8 smernice 2002/22.

²⁵ Pozri bod 30 vyššie.

41. V tomto zmysle a v súlade s ustálenou judikatúrou, keď sa vnútroštátne opatrenie týka viacerých týchto slobôd súčasne, Súdny dvor v zásade preskúma opatrenie len vo vzťahu k jednej z týchto slobôd, ak sa podľa okolností danej veci zdá, že ostatné slobody sú vo vzťahu k prvej druhoradé a môžu sa posúdiť spoločne s ňou.²⁶ V tomto zmysle sú objektívny účel²⁷ a účinky²⁸ vnútroštátneho opatrenia hlavnými prvkami, ktoré sa majú zohľadniť.

42. V prejednávanej veci môže Súdny dvor vzhľadom na účel a účinok predmetných vnútroštátnych právnych predpisov obmedziť svoju analýzu na článok 49 ZFEÚ. Telefonické služby poskytujú, aspoň v súčasnosti, väčšinou spoločnosti usadené v členskom štáte, kde sa uskutočňuje dodávanie. Aby mohli operátori tieto služby poskytovať, potrebujú popri iných veciach značnú infraštruktúru.

43. V každom prípade si vzhľadom na podobnosť dvoch režimov upravujúcich právo usadiť sa a slobodu poskytovať služby neviem predstaviť, ako by sa analýza zlučiteľnosti predmetných vnútroštátnych právnych predpisov s právom EÚ podľa článku 56 ZFEÚ mohla líšiť od analýzy podľa článku 49 ZFEÚ.²⁹

44. Ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, každé opatrenie, ktoré zakazuje výkon slobody zaručenej článkom 49 ZFEÚ, bráni mu alebo ho robí menej príťažlivým, sa musí považovať za obmedzujúce slobodu usadiť sa.³⁰ Pojem „obmedzenie“ sa vzťahuje najmä na opatrenia prijaté členským štátom, ktoré, hoci sa uplatňujú bez rozdielu, ovplyvňujú prístup na trh pre podniky z iných členských štátov.³¹ Obmedzenie základnej slobody sa predovšetkým v ZFEÚ zakazuje, a to aj v prípade, že je rozsahom menšie či menej významné.³²

45. Súdny dvor však zároveň konštatoval, že vnútroštátne opatrenia nepredstavujú „obmedzenia“ na účely článku 49 ZFEÚ, ak sú ich účinky na obchod vnútri EÚ príliš neisté, nepriame, nejasné, vzdialené alebo majú hypotetickú povahu.³³

46. Podľa môjho názoru je toto presne prípad predmetných vnútroštátnych právnych predpisov. Neviem si predstaviť, že by telefonického operátora so sídlom v zahraničí odradila od presunu do Talianska alebo založenia pobočky, dcérskej spoločnosti či iného pridruženého subjektu v tomto členskom štáte iba skutočnosť, že interval obnovy ponúk a fakturácie nemôže byť kratší než určené časové obdobie (v tomto prípade jeden mesiac pre služby pevných telefónnych sietí a štyri týždne pre služby mobilných telefónnych sietí).

47. Bez ohľadu na hľadisko, ktoré sa zaujme pri skúmaní (skutočného alebo potenciálneho) vplyvu, ktorý by opatrenia prijaté úradom AGCom mohli mať na telefonických operátorov, – t. j. na ich obchodné modely, zmluvnú slobodu, štruktúru nákladov a voľbu ziskového rozpätia, marketingové stratégie alebo konkurenčné postavenie – nedokážem si predstaviť nič, čo by mohlo mať nejaký význam v zmysle článku 49 ZFEÚ. Napadnuté

²⁶ Pozri okrem iného rozsudok zo 7. septembra 2022, Cilevičs a i. (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 50 a citovaná judikatúra).

²⁷ Tamže, bod 51 a citovaná judikatúra.

²⁸ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. januára 2020, Anton van Zantbeek (C-725/18, EU:C:2020:54, bod 21).

²⁹ To sa deje často, pozri spolu s ďalšími odkazmi moje návrhy vo veci Cilevičs a i. (C-391/20, EU:C:2022:166, bod 65).

³⁰ Pozri najnovšie rozsudok zo 7. septembra 2022, Cilevičs a i. (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 61 a citovaná judikatúra).

³¹ Pozri okrem iného rozsudok z 29. marca 2011, Komisia/Taliansko (C-565/08, EU:C:2011:188, bod 46).

³² Pozri rozsudky z 18. októbra 2012, X (C-498/10, EU:C:2012:635, bod 30 a citovaná judikatúra), a z 3. decembra 2020, BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:981, bod 26).

³³ Pozri spolu s ďalšími odkazmi návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Hogan, vo veci VAS Shipping (C-71/20, EU:C:2021:474, bod 67 a citovaná judikatúra) a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl v spojených veciach Venturini a i. (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:529, bod 81 a citovaná judikatúra).

rozhodnutie konkrétne i) nemá vplyv na slobodu operátorov stanoviť tarify tak, ako to považujú za vhodné; ii) nevedie k žiadnym mimoriadnym nákladom pre týchto operátorov; iii) nemá vplyv na ich schopnosť meniť zmluvné podmienky jednostranne a iv) necháva im široký priestor na výber najvhodnejšieho intervalu (alebo škály intervalov) obnovy ponúk a fakturácie za predpokladu, že tieto časové obdobia sú dlhšie než minimá stanovené v tomto rozhodnutí.

48. Napriek uvedenému netvrdím, že by vnútroštátne nariadenia, ktorými sa obmedzuje schopnosť spoločností stanoviť interval obnovy ponúk a fakturácie nemohli *nikdy* patriť do pôsobnosti článku 49 ZFEÚ. Obzvlášť prísne limity by pravdepodobne naozaj mohli viesť ku skutočným obmedzeniam. Dokážem si napríklad predstaviť požiadavku, že podniky musia svojim klientom vystavovať faktúry na ročnom (alebo polročnom) základe, čo by značne oneskorilo čas, keď podniky prijímajú platby za poskytované služby. V napadnutom rozhodnutí sa však zavádza *minimálne* obmedzenie, ktorým sa navyše od operátorov jednoducho požaduje, aby sa vrátili k štandardným intervalom pre ponuky a fakturáciu, ktoré mali konzistentne prijaté, kým sa nerozhodli (relatívne náhle a podľa dostupných informácií konajúc takmer zhodne) svoju politiku v tomto smere zmeniť.

49. V tomto kontexte poznamenávam, že v minulých veciach Súdny dvor dospel k záveru, že niektoré viac narúšajúce opatrenia, ktoré obmedzovali tvorbu cien za dané služby³⁴ alebo viedli k dodatočným nákladom na ich dodávanie,³⁵ nepredstavovali „obmedzenia“ v zmysle ustanovenia o voľnom pohybe služieb. Súdny dvor podobne súhlasil s tým, že Európska únia je v súlade s pravidlami vnútorného trhu oprávnená ukladať obmedzenia na ceny účtované spoločnosťami poskytujúcimi mobilné telefonické služby, a to okrem iného s cieľom ochrany spotrebiteľov.³⁶

50. Pojem „obmedzenie“ je nepochybne široký, ale nemôže sa natahovať tak, aby zahŕňal každé malé narušenie spôsobu činnosti podnikov. Účelom pravidiel vnútorného trhu je *liberalizovať* obchod vnútri EÚ, a nie obchod *deregulovať*.³⁷ Aby opatrenie patrilo do pôsobnosti článku 49 ZFEÚ, musí byť identifikovaný určitý hmatateľný negatívny účinok, a to skutočný alebo potenciálny, na cezhraničnú výmenu. V konaniach, akými sú aj konania prejednávané na vnútroštátnom súde, by malo byť na odvolateľoch, aby dokázali, že ide o takúto situáciu. Konštatujem, že v kontexte prejednávanej veci nepredložili v tomto smere žiadny prijateľný argument.

51. Iba skutočnosť – ktorú zdôrazňujú odvolatelia –, že obmedzenia zavedené napadnutým rozhodnutím v iných členských štátoch neexistujú, nie je v tomto kontexte relevantná. V tomto smere Súdny dvor opakovane uvádzal, že pravidlá členského štátu nepredstavujú obmedzenie v zmysle Zmlúv EÚ len na základe skutočnosti, že v iných členských štátoch sa na poskytovateľov podobných služieb usadených na ich území uplatňujú menej prísne alebo komerčne priaznivejšie pravidlá.³⁸ Okrem toho poznamenávam, že skutočnosť, že podmienky týkajúce sa na jednej strane hospodárskej súťaže medzi operátormi a na druhej strane potrieb spotrebiteľov sa v rôznych častiach vnútorného trhu môžu líšiť, ako to nepriamo potvrdzuje článok 8 ods. 5 písm. e) smernice 2002/21.³⁹

³⁴ Pozri okrem iného rozsudok z 29. marca 2011, Komisia/Taliansko (C-565/08, EU:C:2011:188, bod 46).

³⁵ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 8. septembra 2005, Mobistar a Belgacom Mobile (C-544/03 a C-545/03, EU:C:2005:518 bod 31), a z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 36).

³⁶ Rozsudok z 8. júna 2010, Vodafone a i. (C-58/08, EU:C:2010:321).

³⁷ Pozri okrem iného návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tesauro, vo veci Hünermund a i. (C-292/92, EU:C:1993:863, body 1 a 28) a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano vo veci CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187, bod 63).

³⁸ Rozsudok zo 7. marca 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, bod 32 a citovaná judikatúra).

³⁹ Pozri bod 7 vyššie.

52. V spise sa preto nenachádza nič, čo by naznačovalo, že predmetné vnútroštátne právne predpisy alebo konkrétnejšie opatrenia, ktoré prijal AGCom, môžu (skutočne alebo potenciálne) odrádzať zahraničné podniky od toho, aby sa usadili v Taliansku, z dôvodu, že by ich efektívna konkurencieschopnosť mohla byť už od začiatku oproti tradičným telefonickým operátorom oslabená.⁴⁰ V súlade s uvedeným zastávam názor, že tieto opatrenia nepredstavujú „obmedzenie“ v zmysle článku 49 ZFEÚ.

53. V každom prípade ak by Súdny dvor v tomto smere s mojím zistením nesúhlasil, domnievam sa, že akékoľvek obmedzenie, ktoré by vzniklo na základe napadnutého opatrenia, by sa malo považovať za odôvodnené.

54. Ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, obmedzenie slobody usadiť sa je prípustné iba pod podmienkou, že je v prvom rade odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu a v druhom rade, že je v súlade so zásadou proporcionality. Pokiaľ ide o proporcionality, vnútroštátnym opatrením musí byť možné koherentne a systematicky zabezpečiť dosiahnutie sledovaného cieľa a nesmie ísť nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné. Vnútroštátne opatrenie musí byť navyše *stricto sensu* proporčné v takom rozsahu, aby sa dosiahla primeraná rovnováha medzi príslušnými záujmami, teda medzi záujmom, ktorý štát daným opatrením sleduje a záujmami fyzických alebo právnických osôb nepriaznivo ovplyvnených týmto opatrením.⁴¹

55. Podľa ustálenej judikatúry predstavuje ochrana spotrebiteľa jeden z naliehavých dôvodov všeobecného záujmu, ktorým sa v zásade môže odôvodniť vnútroštátne opatrenie obmedzujúce voľný pohyb služieb.⁴²

56. Takisto zastávam názor, že vnútroštátne právne predpisy, ako je predmetný predpis v prejednávanej veci, nie sú neprimerané. Po prvé schopnosťou národného regulačného orgánu ukladať určité obmedzenia týkajúce sa intervalu obnovy ponúk a fakturácie je nepochybne možné zabezpečiť dosiahnutie sledovaného cieľa: zvyšuje transparentnosť na trhu a umožňuje spotrebiteľom lepšie porovnávanie ponúk. Plne súhlasím s úvahami vnútroštátneho súdu, pokiaľ ide o túto otázku.

57. Po druhé vnútroštátny súd poukázal na to, že i) v skutočnosti prebehli pokusy zaviesť alternatívne mechanizmy, ktoré by používateľom umožnili lepšie porovnávanie ponúk operátorov, ale ukázali sa ako neúčinné; a ii) odvolatelia navrhli ďalšie možné mechanizmy, ale daný súd ich považoval za neúčinné.⁴³ Na základe uvedeného mi nenapadá žiadne iné opatrenie, ktoré by mohlo byť rovnako účinné a zároveň menej obmedzujúce voči operátorom.

58. Po tretie, zdá sa mi, že predmetné opatrenia úspešne dosiahli primeranú rovnováhu medzi záujmami zainteresovaných osôb: značne sa nimi zvýšila „čitateľnosť“ a „porovnateľnosť“ ponúk na trhu, čím sa spotrebiteľom umožnilo prijímanie lepšie informovaných rozhodnutí a zároveň – ako sa uvádza v bodoch 45 a 46 vyššie – sa zásah do práv a slobôd telefonických operátorov znížil na minimum.

⁴⁰ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. júla 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, bod 80).

⁴¹ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2020, Komisia/Maďarsko (Vysokoškolská výučba) (C-66/18, EU:C:2020:792, body 178 a 179 a citovaná judikatúra).

⁴² Pozri v tomto zmysle nedávny rozsudok z 22. septembra 2022, Admiral Gaming Network a i. (C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, body 49 a citovaná judikatúra).

⁴³ Vnútroštátny súd uvádza interaktívne návody, kalkulačky a mesačné zverejňovanie celkových nákladov rôznych ponúk operátorov.

59. Pokiaľ ide o tento posledný aspekt, chcel by som poukázať na skutočnosť, že podľa ustanovení smernice 2002/21 majú národné regulačné orgány „[uľahčiť prístup] užívateľom so zdravotným postihnutím“ k elektronickej komunikácii⁴⁴ a „[zabezpečiť], aby užívatelia vrátane užívateľov so zdravotným postihnutím, starších užívateľov a užívateľov s osobitnými sociálnymi potrebami mali maximálne výhody z hľadiska výberu, ceny a kvality“⁴⁵.

60. Ak tomu rozumiem správne, potreba poskytnúť ochranu zraniteľným používateľom bola jedným z dôvodov, ktorý viedol AGCom k tomu, aby prijal napadnuté rozhodnutie. V tomto smere súhlasím s talianskou vládou, ktorá zdôraznila, aké je dôležité poskytnúť takýmto používateľom všetky informácie potrebné na prijatie plne informovaného rozhodnutia, keď čelia jednostrannej zmene zmluvy zo strany operátora.⁴⁶

61. Vzhľadom na uvedené navrhujem, aby Súdny dvor na druhú predloženú otázku odpovedal tak, že ani harmonizovaný regulačný rámec, ani ustanovenia Zmluvy týkajúce sa voľného pohybu služieb nebránia tomu, aby sa vo vnútroštátnych právnych predpisoch udelila národnému regulačnému orgánu právomoc uložiť poskytovateľom telefónnych služieb interval obnovy ponúk a fakturácie.

B. Tretia a štvrtá otázka

62. Svojou treťou a štvrtou otázkou – ktorými sa možno zaoberať spoločne – sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či zásady proporcionality, nediskriminácie a rovnosti zaobchádzania bránia tomu, aby sa vo vnútroštátnych právnych predpisoch udelila národnému regulačnému orgánu právomoc uložiť poskytovateľom telefónnych služieb interval obnovy ponúk a fakturácie.

63. Ako vysvetlím v nasledujúcich pasážach, moja odpoveď na túto otázku je jednoduchá: nie, tieto zásady nebránia takým vnútroštátnym právnym predpisom, ako je predmetný predpis v prejednávanej veci, keďže týmito predpismi sa nevykonáva právo EÚ a v dôsledku toho sa nemôže spochybňovať ich zákonnosť na základe všeobecných zásad práva EÚ (časť 1). V každom prípade, ak by aj Súdny dvor v tomto smere so mnou nesúhlasil, predmetné vnútroštátne právne predpisy by podľa môjho názoru stále boli zlučiteľné s uvedenými zásadami (časť 2).

1. Nevykonávanie práva EÚ

64. Vo veci TSN a AKT dospela veľká komora Súdneho dvora k záveru, že ak členský štát zavedie vyššiu úroveň ochrany, ako je úroveň stanovená v smernici prijatej v oblasti sociálnej politiky, „nevykonáva“ túto smernicu na účely článku 51 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). V takejto situácii členský štát inými slovami nekoná v pôsobnosti práva EÚ. Zákonnosť daného opatrenia členského štátu sa preto nemôže posudzovať vo svetle ustanovení Charty.⁴⁷

65. Súdny dvor vo svojom rozsudku okrem iného konštatoval, že sociálna politika je spoločnou právomocou podľa článku 2 ods. 2 ZFEÚ. Následne poukázal na to, že pokiaľ ide o ochranu zdravia a bezpečnosť pracovníkov, Európska únia má podľa článku 153 ods. 1 a 2 ZFEÚ: i) „[podporovať]

⁴⁴ Článok 1 ods. 1.

⁴⁵ Článok 8 ods. 2 písm. a). Pre všeobecnejšie informácie o potrebe ochrany používateľov so zdravotným postihnutím pozri odôvodnenie 8 a článok 8 ods. 4 písm. e) smernice 2002/21, ako aj odôvodnenie 13 a článok 7, článok 22 ods. 1 a článok 23a smernice 2002/22.

⁴⁶ Pozri analogicky rozsudok z 13. septembra 2018, Wind Tre a Vodafone Italia (C-54/17 a C-55/17, EU:C:2018:710, bod 47).

⁴⁷ Rozsudok z 19. novembra 2019 (C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:981, najmä body 54 a 55) (ďalej len „TSN a AKT“).

a [dopĺňať] činnosti členských štátov“ a ii) „stanoviť... minimálne požiadavky“. Súdny dvor dodal, že z tohto druhého prvku vyplýva, že „členské štáty majú pri výkone právomoci, ktorú si ponechali, voľnosť prijať také normy, ktoré sú prísnejšie než normy, ktoré sú predmetom zásahu normotvorcu Únie za predpokladu, že nespochybňujú súdržnosť uvedeného zásahu“⁴⁸.

66. Súdny dvor z uvedeného vyvodzuje, že predmetné ustanovenie smernice, podľa ktorého táto smernica nemá vplyv na právo členských štátov uplatňovať priaznivejšie ustanovenia, „nepriznáva členským štátom právo prijímať právne predpisy na základe práva Únie, ale obmedzuje sa na uznanie ich právomoci upraviť vo svojom vnútroštátnom práve takéto priaznivejšie ustanovenia mimo rámca režimu zavedeného touto smernicou“. Prijatím priaznivejších ustanovení daný členský štát tak len jednoducho vykonával právomoc, ktorú si *ponechal*. Súdny dvor takisto odlíšil takúto situáciu od situácie, keď „akt Únie priznáva členským štátom slobodu rozhodnúť sa medzi viacerými spôsobmi uplatnenia alebo diskrečnú či posudzovaciu právomoc, ktorá je integrálnou súčasťou režimu zavedeného týmto aktom, alebo od situácie, keď taký akt oprávňuje členské štáty prijať osobitné opatrenia, ktoré majú prispieť k uskutočneniu jeho cieľa“⁴⁹.

67. Podľa môjho názoru situácia v prejednávanej veci je porovnateľná s situáciou vo veci TSN a AKT. Či už sa na zásady rovnosti, nediskriminácie a proporcionality odkazuje ako na práva vychádzajúce z Charty,⁵⁰ alebo ako na všeobecné zásady práva EÚ, nie je to dôležité pre to, či sa môžu použiť ako možné normy pre preskúmanie právoplatnosti predmetných vnútroštátnych právnych predpisov.

68. Ako bolo uvedené, ochrana spotrebiteľa je oblasťou spoločnej právomoci a normotvorca EÚ zaviedol – prijatím harmonizovaného regulačného rámca – len minimálnu a čiastočnú harmonizáciu aspektov ochrany spotrebiteľov v tomto rámci.

69. Je pravda, že normotvorca EÚ má širšie právomoci, v oblasti ochrany spotrebiteľa než v oblasti sociálnej politiky. To však pre prejednávanú vec nemá žiaden význam, keďže, ako už bolo vysvetlené, normotvorca EÚ si tieto právomoci neuplatnil naplno, ale ponechal členským štátom široký priestor na činnosť v tejto oblasti.

70. Podobne ako vo veci TSN a AKT⁵¹ sa v prejednávanej veci predmetné vnútroštátne právne predpisy tiež týkajú aspektu predmetu konania (intervaly obnovy ponúk a fakturácie), ktorého sa priamo alebo nepriamo netýkajú dané pravidlá EÚ a, všeobecnejšie, v súvislosti s ktorým nemajú členské štáty v rámci práva EÚ žiadne osobitné povinnosti. A takisto si žiadne práva z daného rámca EÚ neodvodzuje ani žiadna fyzická či právnická osoba (napríklad odvolatelia).

71. Podľa môjho názoru navyše Talianska republika predmetnými vnútroštátnymi právnymi predpismi nielen jednoducho prekročila minimálne normy stanovené v harmonizovanom regulačnom rámci, ale v skutočnosti konala „nad ich rámec“ (alebo „popri“ nich) tým, že stanovila pravidlá, ktoré rámec dopĺňajú, pokiaľ ide o aspekty, ktoré v ňom nie sú upravené.

⁴⁸ Vec TSN a AKT, body 47 a 48.

⁴⁹ Vec TSN a AKT, body 49 až 52. Užitočné podrobné vysvetlenie tohto rozdielu pozri v návrhoch, ktoré predniesol generálny advokát Hogan vo veci Land Oberösterreich (Príspevok na bývanie) (C-94/20, EU:C:2021:155, body 64 až 72).

⁵⁰ Pozri články 20, 21, 49 a 51 Charty.

⁵¹ Vec TSN a AKT, bod 53. Pozri tiež nedávny rozsudok zo 7. júla 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 a C-258/21, EU:C:2022:529, bod 42).

72. Taliansky zákonodarca preto uzákonením ustanovení, na základe ktorých AGCom prijal napadnuté rozhodnutie, nevykonával právo EÚ. To platí aj vtedy, ak predmetné vnútroštátne právne predpisy obsahujú aj iné ustanovenia, ktoré boli naopak určené na vykonávanie práva EÚ.

73. V tomto kontexte nemusím ani pripomínať, že ako som už vysvetlil,⁵² predmetné vnútroštátne právne predpisy nenarúšajú konzistentnosť (ani nerušia účinnosť) systému nastaveného harmonizovaným regulačným rámcom.

74. A napokon musím poukázať na skutočnosť, že s výnimkou ustanovení Zmluvy týkajúcich sa voľného pohybu služieb – ktoré sa podľa môjho názoru z dôvodov uvedených vyššie⁵³ na prejednávanej vec neuplatňujú – vnútroštátny súd ani účastníci konania, ktorí predložili pripomienky, neodkazujú na žiadne ustanovenie práva EÚ, ktorým by sa mohol predmet konania zahrnúť do pôsobnosti práva EÚ, čím by sa začali uplatňovať všeobecné zásady práva EÚ, o ktorých sa hovorilo.

75. V súlade s uvedeným musím dospieť k záveru, že zásady proporcionality, nediskriminácie a rovnosti zaobchádzania nebránia tomu, aby sa vo vnútroštátnych právnych predpisoch udelila národnému regulačnému orgánu právomoc uložiť poskytovateľom telefónnych služieb interval obnovy ponúk a fakturácie, keďže tieto právne predpisy nepatria do pôsobnosti práva EÚ.

76. Pokiaľ by však Súdny dvor s týmto názorom nesúhlasil, v krátkosti teraz vysvetlím, prečo by aj v prípade, že by predmetné vnútroštátne právne predpisy patrili do pôsobnosti práva EÚ – podľa všetkého – boli stále zlučiteľné so zásadami proporcionality, nediskriminácie a rovnosti zaobchádzania.

2. Všeobecné zásady proporcionality, nediskriminácie a rovnosti zaobchádzania

77. Po prvé podľa ustálenej judikatúry je zásada *proportionality* jednou zo základných zásad práva EÚ, ktorá je základom ústavných tradícií spoločných pre členské štáty a ktorá sa musí dodržiavať vo vnútroštátnych právnych predpisoch, ktoré patria do pôsobnosti práva EÚ alebo ho vykonávajú. Zásadou proporcionality sa v podstate od členských štátov vyžaduje, aby prijímali opatrenia, ktoré sú primerané na dosiahnutie sledovaných cieľov a nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na ich dosiahnutie.⁵⁴

78. V bodoch 51 až 59 vyššie som vysvetlil, prečo sa pri posudzovaní toho, či by sa možné obmedzenie voľného pohybu služieb zavedené predmetnými vnútroštátnymi právnymi predpismi mohlo odôvodniť naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, tieto právne predpisy zdali primerané. Konkrétne sa vnútroštátne právne predpisy (a presnejšie povedané opatrenia, ktoré prijal AGCom v súlade s týmito predpismi) zdali primerané na dosiahnutie cieľov sledovaných vnútroštátnym zákonodarcom a nepresahujúce rámec toho, čo je na dosiahnutie týchto cieľov nevyhnutné.

⁵² Pozri bod 36 vyššie.

⁵³ Pozri body 44 až 50 vyššie.

⁵⁴ Pozri napríklad rozsudok zo 4. októbra 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, bod 40 a citovaná judikatúra).

79. Nevidím žiaden ďalší prvok, ktorý by sa mal zohľadniť, a už vôbec nie taký, ktorý by mohol zmeniť výsledok danej analýzy, ak sa na proporcionálnu povahu vnútroštátnych právnych predpisov nazerá „optikou“ všeobecnej zásady práva, a nie „optikou“ slobôd vnútorného trhu. V predložených pripomienkach odvolateľov sa v tomto smere nenachádza nič špecifické ani osobité.

80. Po druhé je pravda, že zásady *nediskriminácie* a *rovnosti zaobchádzania* vo všeobecnosti predstavujú dve strany rovnakej mince. V súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora je tá prvá vyjadrením tej druhej, čo si vyžaduje, aby porovnateľné situácie nepodliehali odlišnému zaobchádzaniu a aby odlišné situácie nepodliehali rovnakému zaobchádzaniu, pokiaľ nie je takéto odlišné zaobchádzanie objektívne odôvodnené.⁵⁵ Podľa práva EÚ je však „nediskriminácia“ pomerne špecifický pojem: týka sa odlišného zaobchádzania na základe určitých osobitne zakázaných dôvodov (ako sú rasa, pohlavie, štátna príslušnosť atď.).⁵⁶

81. Na základe uvedeného si neviem predstaviť, ako by z prejednávanej veci mohla vyplynúť akákoľvek záležitosť týkajúca sa možného porušenia zásady nediskriminácie. Tvrdenia, ktoré v tomto smere predložili odvolatelia, sa skutočne zhodujú s tými, ktoré boli predložené pri tvrdení o porušení zásady rovnosti. Konkrétne tvrdia, že v napadnutom rozhodnutí sa rozdielne zaobchádza s kategóriami služieb, ktoré sú vo veľkej miere porovnateľné: služby mobilných telefónnych sietí a služby pevných telefónnych sietí. Podľa ich názoru nie sú rôzne intervaly pre obnovu ponúk a pre fakturáciu, ktoré sa stanovujú v napadnutom rozhodnutí, odôvodnené vlastnosťami týchto dvoch trhov, ktoré vykazujú množstvo podobných prvkov.

82. Ak je to tak, potom sa mi zdá, že v prejednávanej veci je relevantná len zásada rovnosti zaobchádzania, keďže sa ňou v zásade zakazuje, aby podobné situácie podliehali odlišnému zaobchádzaniu, a to z *akýchkoľvek dôvodov*.

83. Na základe uvedeného je na vnútroštátnom súde, aby posúdil, či skutkové a právne prvky, z ktorých AGCom vo svojom rozhodnutí vychádzal, primerane odôvodňujú jeho závery, pokiaľ ide o (dva rôzne) intervaly pre obnovu ponúk a pre fakturáciu uložené telefonickým operátorom.

84. Prvky, na ktoré vnútroštátny súd upriamil pozornosť Súdneho dvora, však podľa všetkého potvrdzujú, že v súlade so zisteniami AGCom nie sú tieto dve kategórie služieb porovnateľné s ohľadom na ciele sledované vnútroštátnym zákonodarcom. Vnútroštátny súd konkrétne poukazuje na niektoré prvky, ktoré mi v tomto kontexte prídu ako veľmi výstižné: odlišná klientska základňa (vo všeobecnosti staršia a menej zvyknutá na nové technológie v prípade služieb pevných telefónnych sietí a mladšia a viac prístupná k IT v prípade služieb mobilných telefónnych sietí); rôzne spôsoby, akými by používatelia mohli byť bezodkladne informovaní o jednostrannej zmene zmluvných podmienok (prostredníctvom sms správy v prípade používateľov služieb mobilných telefónnych sietí, čo väčšinou nie je uskutočniteľné v prípade služieb pevných telefónnych sietí); skutočnosť, že zmena politiky zo strany operátorov mala väčší vplyv na trh so službami pevných telefónnych sietí (pretože trh so službami mobilných telefónnych sietí bol už viac diferencovaný, pokiaľ ide o intervaly obnovy a fakturácie).

⁵⁵ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 30. apríla 2019, Taliansko/Rada (Kvóta na rybolov stredomorského mečiara veľkého) (C-611/17, EU:C:2019:332, bod 129 a citovaná judikatúra), a z 19. decembra 2019, HK/Komisia (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, bod 66 a citovaná judikatúra).

⁵⁶ Pozri napríklad článok 21 Charty a článok 18 ZFEÚ.

85. V tejto súvislosti je dôležité zdôrazniť, že pri prijímaní opatrení na ochranu spotrebiteľa sa od orgánov nijako nepožaduje, aby zohľadňovali *bežných* spotrebiteľov, ale môžu tiež prijímať osobitné opatrenia pre spotrebiteľov, ktorí sa nachádzajú v obzvlášť *zraniteľnej* situácii. Napríklad harmonizovaný regulačný rámec obsahuje v tomto smere viacero ustanovení.⁵⁷

86. V dôsledku toho si nemyslím, že opatrenia, ktorými sa prijímajú vyššie úrovne ochrany spotrebiteľa, pokiaľ ide o telefonické služby, ktoré zahŕňajú väčší podiel zraniteľných používateľov v porovnaní s opatreniami prijatými v súvislosti s inými službami, sú v rozpore so zásadou rovnosti. Zdá sa mi, že platí práve opak: pokiaľ je napadnuté rozhodnutie motivované túžbou zohľadniť určité objektívne rozdiely, ktoré panujú medzi používateľmi daných dvoch trhov, tak sa toto rozhodnutie javí ako rozumné uplatnenie uvedenej zásady v tejto oblasti.

87. Na základe uvedeného by som stručne dodal, že tvrdenia odvolateľov týkajúce sa tohto aspektu mi pripomínajú klasickú „dvojsečnú zbraň“. Pokiaľ sa prísnejší režim pre služby pevných telefónnych sietí skutočne považuje za zákonný, mohlo by sa napokon dospieť k záveru, že podobnosť medzi uvedenými dvoma trhmi by mohla AGCom podnietiť k tomu, aby režim stanovený pre služby pevných telefónnych sietí rozšíril aj na služby mobilných telefónnych sietí.

88. Vzhľadom na uvedené by odpoveď na tretiu a štvrtú otázku mala byť, že zásady proporcionality, nediskriminácie a rovnosti zaobchádzania nebránia tomu, aby sa vo vnútroštátnych právnych predpisoch udelila národnému regulačnému orgánu právomoc uložiť poskytovateľom telefónnych služieb interval obnovy ponúk a fakturácie. Táto odpoveď je podľa môjho názoru správna bez ohľadu na to, či dané vnútroštátne právne predpisy patria do pôsobnosti práva EÚ.

V. Návrh

89. Na záver navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky, ktoré položila Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), odpovedal takto:

- články 49 a 56 ZFEÚ, ustanovenia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/19/ES zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení (prístupová smernica), smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (smernica o povolení), smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby), ako aj zásady rovnosti, proporcionality a nediskriminácie nebránia tomu, aby sa vo vnútroštátnych právnych predpisoch udelila národnému regulačnému orgánu právomoc uložiť poskytovateľom telefónnych služieb interval obnovy ponúk a fakturácie.

⁵⁷ Pozri okrem iného ustanovenia, na ktoré sa odkazuje v bode 59 vyššie.