Дело C-468/20

Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда

Дата на постъпване:

29 септември 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Consiglio di Stato (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

9 юли 2020 г.

Жалбоподатели:

Fastweb SpA

Tim SpA

Vodafone Italia SpA

Wind Tre SpA

Ответник:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Предмет на главното производство

Обжалване пред Consiglio di Stato (Държавен съвет) на решенията, с които Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио) е отхвърлил жалбите, подадени от няколко оператори на пазара на телефонни услуги, срещу решение на Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Регулаторен орган в областта на съобщенията), с което се регламентира честотата на подновяване на търговските оферти за потребителите и периода на фактуриране на предоставяните им услуги

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

В самото начало се иска от Съда да уточни обхвата на задължението за отправяне на преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС за националните юрисдикции, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, в случай че запитващата юрисдикция по същество няма съмнения относно тълкуването на приложимото право на Съюза. Ако се приеме, че в настоящия случай съществува такова задължение, преюдициалното запитване се отнася до съвместимостта с правната уредба в Директива 2002/21/ЕО и Директива 2002/22/ЕО, както и с принципите на свободното движение на услуги и на свободата на установяване, на някои мерки, приети от компетентния национален регулаторен орган, с които в секторите на стационарните и мобилните телефонни услуги се определя общ период за подновяване на търговските оферти и за фактуриране

Преюдициални въпроси

„1) Изисква ли правилното тълкуване на член 267 ДФЕС националната юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, да отправи преюдициално запитване по въпрос относно тълкуването на правото [на Европейския съюз], който е релевантен в контекста на главния спор, дори ако може да се изключи наличието на съмнение относно тълкуването на смисъла на съответната европейска разпоредба — като се имат предвид присъщите на правото [на Европейския съюз] терминология и смисъл, които могат да се придадат на думите, съдържащи се в съответната разпоредба, европейският нормативен контекст, в който тя се вписва и целите за защита, мотивирали приемането ѝ и като се отчита етапът на развитие на европейското право в момента, в който съответната разпоредба следва да се приложи в рамките на националното съдебно производство — но от субективна гледна точка с оглед на практиката на други правораздавателни органи не е възможно да се изложат обстойни мотиви, че тълкуването, направено от сезирания съд, е същото като това, което може да бъде дадено от юрисдикциите на другите държави членки и от Съда, когато им бъде поставен същият въпрос?“

В случай че Съдът приеме, че е налице задължение за отправяне на преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС, когато не е възможно да се изложат обстойни мотиви относно тълкуването, което може да бъде дадено на същия релевантен в контекста на главното производство въпрос от юрисдикциите на другите държави членки и от Съда — тъй като тези мотиви се отнасят до субективното отношение на други правораздавателни органи и не могат да бъдат изложени в случая, разглеждан от настоящия Consiglio di Stato (Държавен съвет) — се поставят следните допълнителни преюдициални въпроси:

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

„2) Недопустима ли е съгласно правилното тълкуване на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и на хармонизираната регулаторна рамка, изложена в Директиви 2002/19/ЕО, 2002/20/ЕО, 2002/21/ЕО и 2002/22/ЕО, и по-конкретно член 8, параграфи 2 и 4 от Директива 2002/21/ЕО, изменена с Директива 2009/140/ЕО, член 3 от Директива 2002/20/ЕО, изменена с Директива 2009/140/ЕО и членове 20, 21 и 22 от Директива 2002/22/ЕО, изменена с Директива 2009/136/ЕО, национална правна уредба като произтичащата от членове 13, 70 и 71 от Законодателен декрет № 259/03 във връзка с член 2, параграф 12, букви h) и l) от Закон № 481/1995 и с член 1, параграф 6, точка 2 от Закон № 249/1997, която предоставя на Autorità nazionale di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche (национален Регулаторен орган в областта на електронните съобщения) правомощието да наложи: i) за мобилните телефонни услуги — подновяване на офертите и фактуриране най-малко на всеки четири седмици, като за съответните икономически оператори, които подновяват офертите и издават фактури не всеки месец, а в друг интервал, се предвижда задължението незабавно да информират потребителите за подновяването на офертата чрез изпращане на SMS, ii) за стационарните телефонни услуги — подновяване на офертите и фактуриране всеки месец или на няколко месеца, iii) в случай на оферти, сходни със стационарните телефонни услуги — прилагането на интервала, отнасящ се до последните?

3) Недопустимо ли е съгласно правилното тълкуване и прилагане на принципа на пропорционалност във връзка с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и хармонизираната регулаторна рамка, изложена в Директиви 2002/19/ЕО, 2002/20/ЕО, 2002/21/ЕО и 2002/22/ЕО, и по-конкретно член 8, параграфи 2 и 4 от Директива 2002/21/ЕО, изменена с Директива 2009/140/ЕО, член 3 от Директива 2002/20/ЕО, изменена с Директива 2009/140/ЕО и членове 20, 21 и 22 от Директива 2002/22/ЕО, изменена с Директива 2009/136/ЕО, приемането на регулаторни мерки от Autorità nazionale di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche (Национален регулаторен орган в областта на електронните съобщения), с които се налага: i) за мобилните телефонни услуги — подновяване на офертите и фактуриране най-малко на всеки четири седмици, като за съответните икономически оператори, които подновяват офертите и издават фактури не всеки месец, а в друг интервал, се предвижда задължението незабавно да информират потребителите за подновяването на офертата чрез изпращане на SMS; ii) за стационарните телефонни услуги — подновяване на офертите и фактуриране всеки месец или на няколко месеца, iii) в случай на оферти, сходни със стационарните телефонни услуги — прилагането на интервала, отнасящ се до последните?

4) Недопустимо ли е съгласно правилното тълкуване и прилагане на принципите на недопускане на дискриминация и равно третиране съвместно с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и хармонизираната регулаторна рамка, изложена в Директиви 2002/19/ЕО, 2002/20/ЕО, 2002/21/ЕО и 2002/22/ЕО, и по-конкретно член 8, параграфи 2 и 4 от Директива

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

2002/21/ЕО, изменена с Директива 2009/140/ЕО, член 3 от Директива 2002/20/ЕО, изменена с Директива 2009/140/ЕО и членове 20, 21 и 22 от Директива 2002/22/ЕО, изменена с Директива 2009/136/ЕО, приемането на регулаторни мерки от Autorità nazionale di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche (Национален Регулаторен орган в областта на електронните съобщения), с които се налага: i) за мобилните телефонни услуги —подновяване на офертите и фактуриране най-малко на всеки четири седмици, като за съответните икономически оператори, които подновяват офертите и издават фактури не всеки месец, а в друг интервал, се предвижда задължение незабавно да информират потребителите за подновяването на офертата чрез изпращане на SMS, ii) за стационарните телефонни услуги — подновяване на офертите и фактуриране всеки месец или на няколко месеца, iii) в случай на оферти, сходни със стационарните телефонни услуги — прилагането на интервала, отнасящ се до последните?“

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Член 267 ДФЕС, по-специално параграф 3: „[к]огато такъв въпрос е повдигнат по висящо дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз“.

Член 49 ДФЕС (свобода на установяване).

Член 56 ДФЕС (свободно предоставяне на услуги).

Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива), изменена с Директива 2009/140/ЕО, по-специално член 8, параграфи 2 и 4 относно общите цели и принципи на политиката на националните регулаторни органи.

Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга), изменена с Директива 2009/136/ЕО, по-специално в глава IV относно „интересите и правата на крайните потребители“, член 20 „Договори“, член 21 „Прозрачност и публикуване на информация“, както и член 22 „Качество на услугите“.

Цитирани национални разпоредби

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. (Закон № 481 от 14 ноември 1995 г. относно правилата за конкуренция и уредбата на обществените услуги. Учредяване на

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

регулаторни органи за обществени услуги). По-специално член 2, параграф 12, букви h) и l), който като определя функциите на регулаторните органи за обществени услуги, предвижда предоставяне на правомощието по издаване на „разпоредби относно реализирането и предоставянето на услуги от субектите, извършващи самите услуги, като се определя по-специално общо ниво на качество, отнасящо се до пакета от услуги, и специфично ниво на качество, отнасящо се до отделната услуга, които трябва да бъдат гарантирани на потребителя, (…) евентуално като се диференцират по сектори и видове услуги; тези разпоредби пораждат последиците по параграф 37 (…)“, както и правомощието да оповестяват и разпространяват „информацията за условията за извършване на услугите с цел гарантиране на максимална прозрачност, конкурентоспособност на офертата и възможност за по-добър избор от страна на потребителите (…)“. Посоченият параграф 37 предвижда, че „[р]ешенията на органите по параграф 12, буква h), представляват изменение или допълнение на правилата за услугите“.

Legge 31 Luglio 1997, n. 249 — Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Закон № 249 от 31 юли 1997 г. за учредяване на Регулаторния орган в областта на съобщенията и приемане на нормите относно далекосъобщителните и радио-телевизионните системи). По-специално член 1, параграф 6, буква b), точка 2, с който на Регулаторния орган в областта на съобщенията се предоставя правомощието да издава „разпоредби относно общото ниво на качество на услугите и за приемането от всеки оператор на карта на услугата, съдържаща информация за минималните стандарти за всеки сегмент на дейност“.

Decreto legislativo 1 Agosto 2003, n. 259 — Codice delle comunicazioni elettroniche (Законодателен декрет № 259 от 1 август 2003 г. — Кодекс за електронните съобщения). По-специално членове 13, 70 и 71, които транспонират съответно член 8 от Директива 2002/21/ЕО и членове 20 и 21 от Директива 2002/22/ЕО.

Член 13, параграф 4, буква a) предвижда, че „[м]инистерството и органът насърчават конкуренцията при доставката на електронни съобщителни мрежи и услуги, както и свързани съоръжения и услуги чрез: a) гарантиране, че ползвателите, включително ползвателите с увреждания, възрастните ползватели и ползвателите със специфични социални потребности, извличат максимална полза, що се отнася до избора, цената и качеството“.

Член 13, параграф 6, букви b) и d) от същия законодателен декрет гласи: „[м]инистерството и органът, в рамките на съответните си правомощия, насърчават интересите на гражданите чрез: (…) b) гарантиране на високо равнище на защита за потребителите в техните отношения с доставчиците, по-специално посредством гарантиране на опростени и евтини процедури за разрешаване на спорове пред орган, независим от страните по спора; (…) d) насърчаване на предоставянето на ясна информация, по-специално що се

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

отнася до изискванията за прозрачност на тарифите и условията за използване на обществено достъпни електронни съобщителни услуги“.

Член 70 предвижда, че „[д]оговорът съдържа по ясен, подробен и лесно разбираем начин, минимум следните данни: (…) b) предоставяните услуги и по-специално: (…) предлаганото минимално ниво на качество на услугите, както и датата на първоначално свързване и, когато е необходимо, други параметри за качество на услугата, определени от органа“.

Член 71, параграф 1 гласи: „[о]рганът гарантира, че предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи или обществено достъпни електронни съобщителни услуги, публикуват прозрачна, сравнима, уместна и актуална информация за приложимите цени и тарифи, за всички такси за прекратяване на договора и информация за общите условия по отношение на достъпа и използването на услуги, предоставяни от тях на крайни ползватели и потребители в съответствие с разпоредбите на приложение № 5. Такава информация се публикува в ясна, разбираема и лесно достъпна форма. Органът може да определи допълнителни изисквания по отношение на формата, под която трябва да се публикува тази информация“.

Кратко представяне на фактите и производството

1 Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Регулаторен орган в областта на съобщенията), (определен от италианската държава да изпълнява регулаторните функции, предвидени в Директиви 2002/19/ЕО, 2002/20/ЕО, 2002/21/ЕО и 2002/22/ЕО) приема решение № 121/17/CONS, с което въвежда някои мерки за защита на потребителите на стационарни и мобилни телефонни услуги, насочени към насърчаване на прозрачността и сравняването на икономическите условия на тези услуги.

2 Приемането на това решение става необходимо вследствие на развитието на пазарите на стационарните и мобилните телефонни услуги, което създава затруднения за потребителите да разберат интервала на фактуриране и на подновяване на офертите. По-специално, по отношение на пазара на стационарни телефонни услуги, горепосоченият орган установява, че някои оператори са променили условията на търговските оферти, като са въвели подновяване на договора на четири седмици, вместо всеки месец, което води до затруднения за потребителите при сравняването на различните оферти. Що се отнася обаче до пазара на мобилни телефонни услуги, значителна част от операторите вече са приели период на подновяване на офертите на всеки четири седмици, поради което може да се осигури лесно сравняване на офертите като се установи период на подновяване веднъж месечно или алтернативно — на всеки четири седмици.

3 Решение № 121/17/CONS предвижда по-специално, че „*[з]а стационарните телефонни услуги подновяването на офертите и фактурирането се*

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

извършва всеки месец или на няколко месеца. За мобилните телефонни услуги интервалът не може да бъде по-малък от четири седмици. В случай на оферти, сходни със стационарните телефонни услуги, се прилага интервалът, отнасящ се до последните. (...) Операторите на мобилни телефонни услуги, които подновяват офертите и фактурират не всеки месец, а в друг интервал, информират незабавно потребителите за подновяването на офертата чрез изпращане на SMS съобщение“.

4 Телефонните оператори Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA и Wind Tre SpA (наричани по-нататък „жалбоподателите“) обжалват с отделни жалби това решение пред Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд на Лацио).

5 След отхвърлянето на жалбите от първоинстанционния съд посочените оператори подават жалба пред Consiglio di Stato (Държавен съвет) (наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“), като се позовават на липсата на регулаторни правомощия на Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Орган за регулиране на съобщенията), както и на нарушаването на принципа на пропорционалност и недопускане на дискриминация.

Основни доводи на страните в главното производство

6 Жалбоподателите твърдят преди всичко, че в италианската правна уредба и правната уредба на Европейския съюз няма разпоредба, която да предоставя на Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Регулаторен орган в областта на съобщенията) правомощието да регулира интервала на подновяване на търговските оферти и периодите на фактуриране. По-специално член 8, параграф 4, буква б) от Директива 2002/21/ЕО, както и членове 20, 21 и 22 от Директива 2002/22/ЕО не давали право да се предоставят на посочения орган правомощия за регулиране на съдържанието на договорите или търговските оферти, а само му позволявали да задължава операторите да предоставят информация на потребителите. Следователно решение № 121/17/CONS било прието, без да е налице правно основание, което е довело до незаконно ограничаване на договорната автономия на телефонните оператори.

7 Жалбоподателите освен това правят извода, че е нарушен принципът на пропорционалност, тъй като Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Регулаторен орган в областта на съобщенията) е можел да приеме алтернативни мерки, които биха ограничили в по-малка степен свободата на договаряне на телефонните оператори и които въпреки това биха направили възможно постигането на целите за защита, преследвани с решение № 121/17/CONS.

8 Накрая жалбоподателите твърдят, че приетите от органа регулаторни мерки нарушавали принципа на равно третиране и недопускане на дискриминация, тъй като нямало никаква причина, обосноваваща различното правно

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

третиране на операторите на мобилни телефонни услуги и операторите на стационарни телефонни услуги.

9 Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Регулаторен орган в областта на съобщенията) от своя страна посочва, че правното основание на приетите от него регулаторни мерки е член 71 от Законодателен декрет № 259/03, член 1 и член 2, параграф 12, букви h) и l) от Закон № 481/95, както и общите принципи на Директива 2002/21/ЕО, транспонирана в италианския правен ред с посочения Законодателен декрет № 259/03. Освен това тези мерки не засягали свободата на договаряне на операторите, които независимо от всичко продължавали да разполагат с възможността едностранно да променят договорните условия и да разнообразят предлагането, като предвидят месечни, двумесечни или по-дълги интервали. Накрая, уредбата, въведена с решение № 121/17/CONS била пропорционална, тъй като била необходима за възстановяване на пълната прозрачност и сравнимост на офертите и зачитала принципа на недопускане на дискриминация с оглед на различните характеристики на секторите на мобилните и стационарните телефонни услуги.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

10 Запитващата юрисдикция счита, че за разрешаването на спора по главното производство е необходимо да се провери дали мерките, приети от националния регулаторен орган, които ограничават честотата на подновяване на търговските оферти и периода на фактуриране: а) имат правно основание, б) са пропорционални и в) не водят до неразумна дискриминация между операторите на стационарни и мобилни телефонни услуги. Преди да разгледа тези въпроси, посочената юрисдикция счита за уместно да изясни обхвата на задължението на националните юрисдикции от последна инстанция, каквато е именно запитващата юрисдикция, за отправяне на преюдициално запитване съгласно член ДФЕС, за да установи дали това задължение следва да се приложи в настоящия случай.

По обхвата на задължението за отправяне на преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС

11 Запитващата юрисдикция изхожда от предпоставката, че за разрешаването на основния спор, който се отнася до национални разпоредби, транспониращи правото на Съюза, тя трябва да се произнесе по въпрос относно тълкуването на европейското право. При това положение в установената практика на Съда (по-специално решение от 6 октомври 1982 г., Cilfit и др., 283/81, EU:C:1982:335) се посочва, че ако не е предвидено съдебно обжалване на решение на национален съд, последният по принцип е длъжен да сезира Съда съгласно член 267, трета алинея от ДФЕС.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

12 Това задължение за отправяне на преюдициално запитване не е налице, ако юрисдикцията от последна инстанция, сезирана със спора, установи, че поставеният въпрос е ирелевантен или че въпросната разпоредба на правото на Съюза вече е била предмет на тълкуване от Съда, или накрая, че правилното прилагане на правото на Съюза е толкова очевидно, че не оставя място за основателни съмнения. По отношение на последното условие запитващата юрисдикция припомня, че „*националната юрисдикция трябва да бъде убедена, че това е също толкова очевидно за юрисдикциите на другите държави членки и за Съда*“ (решение от 6 октомври 1982 г., Cilfit и др., 283/81, EU:C:1982:335, т. 16).

13 Този принцип е потвърден в последвалата практика на Съда с уточнението, от една страна, че националната юрисдикция от последна инстанция „*трябва да сезира Съда с преюдициално запитване, ако има и най-малкото съмнение, що се отнася до правилното тълкуване или прилагане на правото на Съюза*“, и от друга страна, че „*изводът, че липсва такова съмнение, следва да бъде мотивиран*“ (решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, т. 51 и 52).

14 Запитващата юрисдикция отбелязва, че с оглед на субективния характер на дейността по тълкуването на правните норми, изглежда особено трудно, ако не и невъзможно, да се изключи в конкретния случай „*най-малкото съмнение*“ по отношение на възможността друга национална юрисдикция на държава членка или самият Съд да разреши същия преюдициален въпрос по различен начин, макар и само отчасти. Освен това изискването „*да бъде мотивиран*“ изводът, че липсва съмнение, би имало за последица, националният съд от последна инстанция да бъде принуден да отправя преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС всеки път, когато поставеният в националното производство въпрос за тълкуване, който е релевантен за разрешаването на спора, не е по същество идентичен с вече разгледан от Съда по реда на преюдициалното производство въпрос, поставен по сходно дело.

15 От тези съображения следва, че при липсата на предходни решения на Съда по идентични въпроси националната юрисдикция от последна инстанция е длъжна да отправи преюдициално запитване, дори ако няма съмнение относно отговора, който трябва да даде на преюдициалния въпрос с оглед на обективните елементи като текста на релевантните разпоредби на правото на Съюза, техния контекст и целите, преследвани от правната уредба, от която са част.

16 При тези обстоятелства запитващата юрисдикция счита за необходимо да поиска от Съда да изясни дали обстоятелството „*да бъде убедена, че това е също толкова очевидно за юрисдикциите на другите държави членки и за Съда*“ съгласно посочената по-горе съдебна практика:

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

а) следва да бъде установено в субективен смисъл, като се позове на възможното тълкуване на същия въпрос от юрисдикциите на другите държави членки и от Съда, или

б) е достатъчно да се установи неочевидната неоснователност на преюдициалния въпрос с оглед на обективни елементи като текста на релевантните разпоредби на правото на Съюза, техния контекст и целите, преследвани от правната уредба, от която са част .

По правното основание за правомощието за регулиране на честотата на подновяване на офертите и на фактуриране

17 Ако се приеме, че в настоящия случай е налице задължение за отправяне на преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС, запитващата юрисдикция иска от Съда да се произнесе по въпроса дали европейската правна уредба, състояща се от директиви 2002/19/ЕО, 2002/20/ЕО, 2002/21/ЕО и 2002/22/ЕО — по-специално член 8, параграф 2 и параграф 4, буква б) от Директива 2002/21/ЕО, членове 20, 21 и 22 от Директива 2002/22/ЕО — както и от принципите на свободната конкуренция, на свободното движение на услуги и на свободата на установяване, допуска национална правна уредба, която предоставя на националния регулаторен орган правомощието да допълва съдържанието на договорите, сключени между доставчиците на телефонни услуги и потребителите, като ограничава честотата на фактуриране или на подновяване на търговски оферти.

18 В това отношение запитващата юрисдикция се позовава на разпоредбите на релевантната италианска правна уредба и по-специално на член 2, параграф 12, буква h) от Закон № 481/95, с който на регулаторния орган за обществени услуги се предоставят правомощия да издава „*разпоредби относно реализирането и предоставянето на услуги*“. Впоследствие тази разпоредба е потвърдена от член 1, параграф 6, буква c), точка 14 от Закон № 249/97, с който се учредява Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Регулаторен орган в областта на съобщенията), на който освен това в член 1, параграф 6, буква b), точка 2 от същия закон се предоставя правомощието да издава разпоредби относно общите нива на качество на услугите. Националната нормативна уредба се допълва на последно място от членове 13, 70 и 71 от Законодателен декрет № 259/03, които транспонират в италианския правен ред съответно член 8 от Директива 2002/21/ЕО, както и членове 20 и 21 от Директива 2002/22/ЕО.

19 От съвместното разглеждане на посочената национална правна уредба и в светлината на практиката на запитващата юрисдикция става ясно, че на Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Регулаторен оргган в областта на съобщенията) е предоставено правомощието да регулира условията за реализирането и предоставянето на услуги с цел да се защитят правата на потребителите, включително чрез ограничаване на договорната автономия

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

на телефонните оператори при определянето на честотата на подновяване на офертите и периода на фактуриране.

20 Що се отнася до горепосочената релевантна правна уредба на Европейския съюз, запитващата юрисдикция отбелязва, че тя също, подобно на националната правна уредба, не определя съдържанието на мерките, които могат да бъдат приети от националните регулаторни органи, а определя целите за защита, които трябва да се преследват и съответните области на дейност, като оставя на органа свобода на преценка при определяне на мярката, считана конкретно за най-подходяща за постигане на посочените цели.

21 В практиката на Съда също е посочено, че на регулаторните органи се признава свобода на преценка при избора на правната ценност, която трябва да бъде защитена, като е постановено, че те разполагат с „*широки правомощия, за да могат да преценят нуждата от регулиране на даден пазар в зависимост от положението във всеки конкретен случай*“ (решения от 24 април 2008 г., Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, т. 153-156; от 3 декември 2009 г., Комисия/Германия, C-424/07, EU:C:2009:749, т. 61; от 15 септември 2016 г., Koninklijke KPN и др., C-28/15, EU:C:2016:692, т. 36).

22 Що се отнася до целите за защита, възложени на националните регулаторни органи, посочени в член 8, параграф 4, букви б) и г) от Директива 2002/21/ЕО, запитващата юрисдикция отбелязва, че те не могат да бъдат предмет на стеснително тълкуване и че от текста им — и по-конкретно от използването на изразите „*по-специално*“ и „*inter alia*“ — става ясно, че законодателят на Съюза е възнамерявал да посочи посредством тях само примери за признатите по отношение на националните регулаторни органи цели за защита.

23 С оглед на тези съображения запитващата юрисдикция счита, че регулирането на честотата на подновяване на договорите и периода на фактуриране не е несъвместимо с посочената европейска правна уредба, тъй като:

а) постига целта за защита на гражданите съгласно член 8 от Директива 2002/21/ЕО, като гарантира прозрачността на информацията в отношенията между потребители и оператори, както и защитата на правото на свободен избор на договора, който да бъде подписан, чрез определянето на еднакъв времеви параметър (един месец или няколко месеци за стационарните телефонни услуги, най-малко четири седмици за мобилните телефонни услуги);

б) представлява упражняване на регулаторните правомощия по отношение на прозрачността на информацията, признати в член 21, параграф 1 от Директива 2002/22/ЕО, доколкото не засяга свободата на операторите да определят икономическите условия на договора, а само

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

установява формите, чрез които може да се изрази възнаграждението по договора;

в) представлява упражняване на регулаторните правомощия по отношение на предлаганото от предприятието качество на услугите, предвидено в член 20, параграф 1, буква б), трето тире и в член 22 от Директива 2002/22/ЕО, като се има предвид, че „качеството на услугата“ се отнася не само до техническите характеристики на услугата, а включва и характеристиките, които гарантират изпълнението на изискванията за защита на потребителите, като контрола на разходите, произтичащи от договорните отношения;

г) не изключва правото на операторите да променят едностранно съдържанието на договор (*ius variandi*), като предвижда минимална честота на фактуриране и подновяване на договора, извън която операторите остават свободни да определят договорните условия.

24 Освен това регулирането на честотата на подновяване на договора и на периода на фактуриране не изглежда несъвместимо с основните свободи на установяване (член 49 ДФЕС) и на предоставяне на услуги (член 56 ДФЕС), като се има предвид, че:

а) на телефонните оператори не се налага задължение за предварително издаване на разрешителни;

б) съгласно практиката на Съда свободата на стопанската инициатива, към която трябва да се отнесе свободата на договаряне, може да бъде ограничавана, тъй като тя „*не е абсолютна, а трябва да се разглежда във връзка с нейната функция в обществото*“ (решение от 20 декември 2017 г., Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, т. 50).

25 Във всеки случай запитващата юрисдикция отбелязва, че посочената правна уредба на Съюза не предвижда „*пълна хармонизация в областите, свързани със защитата на потребителите*“ (решение от 14 април 2016 г., Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, т. 32) и че следователно изглеждат допустими засилените форми на защита на потребителите, включително чрез предоставяне от националния законодател на регулаторни правомощия в допълнение към изрично предвидените в членове 19, 20 и 21 от Директива 2002/22/ЕО.

По спазването на принципа на пропорционалност

26 Запитващата юрисдикция не счита, че определянето на минимална честота на подновяване на търговски оферти и на фактуриране нарушава принципа на пропорционалност, прогласен в правото на Съюза, съгласно който правилата, установени от държавите членки или от административните органи при прилагането на европейските директиви, трябва да могат да

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

гарантират реализирането на преследваната цел и не трябва да надхвърлят необходимото за постигането на предвидените в тези директиви цели (решение от 14 май 2020 г., T-Systems Magyarország, C-263/19, EU:C:2020:373, т. 71).

27 По отношение на възможността за постигане на преследваната цел запитващата юрисдикция припомня, че към момента на въвеждане на спорната национална правна уредба пазарът на телефонни услуги е бил много диференциран. По-специално, на пазара на мобилни телефонни услуги в много от случаите е било предвидено (около 76 %) авансово плащане с подновяване всеки месец и фактуриране на всеки четири седмици. На пазара на стационарни телефонни услуги, от друга страна, в почти всички случаи са били предвидени договори с последващо плащане, често чрез директен дебит по банкова сметка, като системата за фактуриране и подновяване на договора постепенно преминавала от едномесечна честота към все по-разпространената честота на всеки четири седмици.

28 При тези условия запитващата юрисдикция счита, че регулиране, насочено към налагане на еднакъв времеви параметър за подновяване на договора и за фактуриране за всички търговски оферти (един календарен месец за договорите за стационарни телефонни услуги и не по-малко от четири седмици за договорите за мобилни телефонни услуги) може да защити потребителите. Всъщност тези мерки биха позволили на потребителите, от една страна, да сравняват различните търговски оферти, избягвайки възможността някои цени да изглеждат по-изгодни от други, само защото се изчисляват въз основа на по-кратки времеви интервали от обичайните, а от друга страна — да контролират разходите за получената услуга.

29 Освен това оспорваните регулаторни мерки изглежда не надхвърлят необходимото за постигането на преследваните цели. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че алтернативните мерки, като интерактивни ръководства или калкулатори за сравняване на офертите въз основа на един и същ времеви параметър, не са толкова ефективни, като се има предвид, че използването на такива инструменти изисква притежаването на *смартфон* и връзка за данни — условия, които не са налице по отношение на всички италиански потребители.

30 На последно място, регулаторните мерки са подходящи, тъй като операторите, от една страна, продължават да разполагат със свободата да определят договорната цена, на която са готови да предоставят услугата, а от друга страна — във всички случаи могат да променят честотата на фактуриране и подновяване на договора в границите, определени от регулаторния орган.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

По спазването на принципа на равно третиране и недопускане на дискриминация

31 Запитващата юрисдикция счита, че в настоящия случай не е налице различно третиране на мобилните и стационарните телефонни услуги, тъй като тези два пазара не са сравними поради разликите между тях. Тези разлики засягат по-специално начините на информиране на потребителите, като се има предвид, че на пазара на мобилните телефонни услуги, в който честотата на фактуриране и подновяване от двадесет и осем дни е обичайна практика и в който плащането обикновено се извършва предварително, информацията, която трябва да се предостави на потребителите, за да могат те да контролират разходите си, може да се свежда до съобщаване на остатъчния кредит и до информация, свързана с подновяването на офертата, тъй като във всички случаи не е възможно да се начисляват разходи, по-високи от разполагаемия кредит. От друга страна, на пазара на стационарните телефонни услуги, в който няма обичайна практика по отношение на честотата на фактуриране и подновяване и в който е възприет методът на последващо плащане, информацията за разходите може да бъде гарантирана чрез налагане на договорни срокове за определен ден чрез фактуриране всеки месец.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ