**Zadeva C-468/20**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1) Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

29. september 2020

**Predložitveno sodišče:**

Consiglio di Stato (Italija)

**Datum predložitvene odločbe:**

9. julij 2020

**Pritožniki:**

Fastweb SpA

Tim SpA

Vodafone Italia SpA

Wind Tre SpA

**Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:**

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Pritožba pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija) zoper sodbe, s katerimi je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (upravno sodišče dežele Lazio, Italija) zavrnilo tožbe, ki so jih nekateri ponudniki na trgu telefonije vložili zoper sklep Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (nadzorni organ za telekomunikacije) o ureditvi intervala za obnavljanje komercialnih ponudb uporabnikom in obračunskega obdobja za storitve, opravljene za uporabnike.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje prehodne odločbe**

Predhodno se Sodišču predlaga, naj pojasni obseg uporabe obveznosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267 PDEU, ki jo imajo

DELOVNI DOKUMENT

nacionalna sodišča, zoper odločitev katerih po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, če predložitveno sodišče dejansko ni v dvomih glede razlage prava Unije, ki se uporablja. Če se šteje, da v obravnavani zadevi ta obveznost obstaja, je predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe skladnost nekaterih ukrepov Autorità nazionale di regolamentazione (nacionalni regulativni organ), ki v sektorjih fiksne in mobilne telefonije določajo skupno obdobje za obnovitev komercialnih ponudb in obračunsko obdobje, z ureditvijo iz direktiv 2002/21/ES in 2002/22/ES ter z načeli prostega pretoka storitev in svobode ustanavljanja.

**Vprašanja za predhodno odločanje**

„1) Ali pravilna razlaga člena 267 PDEU nacionalnemu sodišču, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, nalaga, da vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe glede vprašanja za razlago prava [Evropske unije], ki je pomembno v okviru spora o glavni stvari, tudi če je mogoče izključiti dvom glede razlage pomena upoštevne evropske določbe – ob upoštevanju terminologije in pomena prava [Evropske unije], ki se ga pripiše besedilu zadevne določbe v evropskem pravnem okviru, v katerega je umeščena ta določba, in ciljev varstva, ki ga ima ta določba, glede na fazo razvoja evropskega prava v trenutku, ko je treba uporabiti zadevno določbo v okviru nacionalnega postopka – ni pa mogoče s subjektivnega vidika in ob upoštevanju postopanja drugih pravosodnih organov podrobno dokazati, da je razlaga, ki jo je podalo sodišče, ki odloča o zadevi, enaka kot tista, ki bi jo podala sodišča drugih držav članic in Sodišče Evropske unije, če bi odločali o istem vprašanju?“

V primeru, da bi Sodišče Evropske unije štelo, da velja obveznost predložitve vprašanja za predhodno odločanje na podlagi člena 267 PDEU, če ni mogoče utemeljiti razlage, ki bi jo lahko za to vprašanje, ki je pomembno v okviru postopka v glavni stvari, podala sodišča drugih držav članic in Sodišče Evropske unije – in sicer če Consiglio di Stato (državni svet) v obravnavani zadevi ne more predložiti tega dokaza o subjektivnem ravnanju drugih pravosodnih organov – se zastavljajo naslednja nadaljnja vprašanja za predhodno odločanje:

„2) Ali pravilna razlaga členov 49 in 56 PDEU ter harmoniziranega pravnega okvira iz direktiv 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES in 2002/22/ES in zlasti člena 8(2) in (4) Direktive 2002/21/ES, kot je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES, člena 3 Direktive 2002/20/ES, kot je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES, in členov 20, 21 in 22 Direktive 2002/22/ES, kot je bila spremenjena z Direktivo 2009/136/ES, nasprotuje nacionalnemu predpisu, kakršen je ta, ki izhaja iz členov 13, 70 in 71 D. Lgs. n. 259/03 (zakonska uredba št. 259/03) ter člena 2(12)(h) in (l) L. n. 481/1995 (zakon št. 481/1995) v povezavi s členom 1(6)(2) L. n. 249/1997 (zakon št. 249/1997), v skladu s katerim je nacionalni regulativni organ v sektorju elektronskih komunikacij pooblaščen za določitev: i) za mobilno telefonijo, intervala za obnavljanje ponudb in obračunskega obdobja, ki nista krajša od štirih tednov, pri čemer določi tudi obveznost zadevnih ekonomskih ponudnikov, ki določijo interval za obnavljanje

DELOVNI DOKUMENT

ponudb in obračunsko obdobje na drugačni podlagi od mesečne, da o obnovitvi ponudbe takoj obvestijo uporabnika z SMS sporočilom; ii) za fiksno telefonijo, intervala za obnavljanje ponudb in obračunskega obdobja na mesečni ali večmesečni podlagi; iii) v primeru ponudb, ki so združene s fiksno telefonijo, uporabe intervala, ki se uporablja za zadnjenavedeno?

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

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

**Navajane določbe prava Evropske unije**

Člen 267 PDEU, zlasti tretji odstavek: „Kadar je takšno vprašanje postavljeno v postopku, ki teče pred sodiščem države članice, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, je to sodišče dolžno predložiti zadevo Sodišču“.

DELOVNI PREVOD

Člen 49 PDEU (svoboda ustanavljanja)

Člen 56 PDEU (svoboda opravljanja storitev).

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva), kot je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES, zlasti člen 8(2) in (4) o političnih ciljih in načelih nacionalnega regulativnega organa.

Direktiva 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah), kot je bila spremenjena z Direktivo 2009/136/ES, zlasti člen 20, „Pogodbe“, člen 21, „Preglednost in objava informacij“, in člen 22, „Kakovost storitev“, v Poglavju IV, „Interesi in pravice končnih uporabnikov“.

**Navajane nacionalne določbe**

Legge 14 Novembre 1995, n. 481 – Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (zakon št. 481 z dne 14. novembra 1995 – Predpisi o konkurenci in regulaciji gospodarskih javnih služb. Ustanovitev regulativnih organov za gospodarske javne službe. Zlasti člen 2(12)(h) in (l), ki pri določitvi funkcij regulativnega organa za gospodarske javne službe določa dodelitev pooblastil za sprejemanje „predpisov za proizvodnjo in opravljanje storitev s strani subjektov, ki izvajajo te službe, zlasti z opredelitvijo splošnih ravni kakovosti za celoto storitev in posebnih ravni kakovosti za posamezne storitve, ki se zagotavljajo uporabnikom, […] ki se po potrebi ločijo po sektorjih in vrstah storitev; te določitve ustvarjajo učinke iz odstavka 37 […]“, in pooblastil za oglaševanje in razširjanje „seznanjenosti s pogoji za opravljanje storitev, da se zagotovi čim večja preglednost, konkurenčnost ponudbe in možnost izbire za uporabnike […]“. Navedeni odstavek 37 določa: „Predpis javne službe se spremeni ali dopolni z odločitvijo organa iz odstavka 12(h)“.

Legge 31 luglio 1997, n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (zakon št. 249 z dne 31. julija 1997) – Ustanovitev nadzornega organa za telekomunikacije in sprejetje predpisov o telekomunikacijskih sistemih in radioteleviziji. Zlasti člen 1(6)(b)(2), ki določa, da je nadzorni organ za telekomunikacije pristojen za sprejemanje „smernic o splošni ravni kakovosti storitev in za sprejemanje, s strani vseh upravljavcev, listine za storitve, ki navaja minimalne standarde za vse sektorje dejavnosti“.

Decreto legislativo del 1° agosto 2003, n. 259, Codice delle comunicazioni elettroniche (zakonska uredba št. 259 z dne 1. avgusta 2003 o zakoniku o elektronskih komunikacijah). Zlasti členi 13, 70 in 71 o prenosu člena 8 Direktive 2002/21/ES ter členov 20 in 21 Direktive 2002/22/ES.

DELOVNI DOKUMENT

Člen 13(4)(a) določa: „Ministrstvo in organ podpirata konkurenco pri zagotavljanju omrežij in storitev elektronske komunikacije ter pripadajočih naprav in storitev: a) tako da zagotovijo, da uporabniki, vključno z invalidi, starejšimi uporabniki in uporabniki s posebnimi socialnimi potrebami, izkoristijo ugodnosti v smislu izbire, cene in kakovosti“.

Člen 13(6)(b) in (d) iste zakonske uredbe določa: „Ministrstvo in organ v okviru svojih pristojnosti podpirata interese državljanov: […] b) tako da poskrbita za visoko raven varstva potrošnikov pri njihovem poslovanju z dobavitelji, zlasti z zagotovitvijo možnosti preprostih in ne predragih postopkov reševanja sporov, ki jih rešuje organ, neodvisen od udeleženih strank; […] d) tako da pospešujejo zagotavljanje jasnih informacij, zlasti tako, da zahtevajo preglednost tarif in pogojev za uporabo javnosti dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev“.

Člen 70 določa: „V pogodbi se v jasni, razumljivi in lahko dostopni obliki navedejo najmanj naslednji podatki: b) ponujene storitve, predvsem: […] minimalne ravni kakovosti ponujene storitve, vključno z rokom za začetno priključitev ter po potrebi drugimi kazalci kakovosti storitev, kot jih določi organ“.

Člen 71(1) določa: „Organ zagotovi, da podjetja, ki zagotavljajo javna elektronska komunikacijska omrežja ali javno dostopne elektronske komunikacijske storitve, objavijo pregledne, primerljive, ustrezne in ažurirane informacije o veljavnih cenah in tarifah, vseh stroških, povezanih s prekinitvijo pogodbe, ter informacije o standardnih določilih in pogojih za dostop do storitev, ki jih ponujajo končnim uporabnikom in potrošnikom, ter za njihovo uporabo, v skladu s Prilogo 5. Take informacije se objavijo v jasni, izčrpni in preprosto dostopni obliki. Organ lahko določi dodatne obveznosti glede načina objave teh informacij“.

**Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

1 Nadzorni organ za telekomunikacije (ki mu je italijanska država poverila izvajanje regulativnih funkcij, določenih v direktivah 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES in 2002/22/ES) je potrdil sklep št. 121/17/CONS, s katerim je sprejel nekatere ukrepe za varstvo uporabnikov storitev fiksne in mobilne telefonije za spodbujanje preglednosti in primerjave ekonomskih pogojev teh storitev.

2 Sprejetje tega sklepa je postalo potrebno, ko je razvoj trga fiksne in mobilne telefonije uporabnikom otežil seznanjanje z intervalom za obračun in obnavljanje ponudb. Podrobneje, zgoraj navedeni organ je ugotovil, da so nekateri ponudniki na trgu fiksne telefonije spremenili pogoje komercialnih ponudb tako, da so uvedli štiritedenski interval za obnavljanje pogodb namesto enomesečnega, zato je postalo za uporabnike težko primerjati različne ponudbe. Na trgu mobilne telefonije pa je velik del ponudnikov že sprejel štiritedenski interval za obnavljanje ponudb, zato je bilo mogoče zagotoviti preprosto primerjavo ponudb tako, da se določi mesečni ali štiritedenski interval za obnavljanje ponudb.

DELOVNI DOKUMENT

3 V sklepu št. 121/17/CONS je bilo zlasti določeno: „*Interval za obnavljanje ponudb in obračun za fiksno telefonijo mora biti mesečni ali večmesečni. Za mobilno telefonijo interval ne sme biti krajši od štirih tednov. Če so ponudbe združene s fiksno telefonijo, prevlada interval za fiksno telefonijo. […] Ponudniki mobilne telefonije, ki sprejmejo interval za obnavljanje ponudb in obračun, ki se razlikuje od mesečnega, o obnovitvi ponudbe takoj obvestijo uporabnika s sporočilom SMS*“.

4 Telefonski ponudniki Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA in Wind Tre SpA (v nadaljevanju: pritožniki) so vložili ločene tožbe zoper ta sklep pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (upravno sodišče dežele Lazio).

5 Ko je prvostopenjsko sodišče te tožbe zavrnilo, so isti ponudniki vložili pritožbe pri Consiglio di Stato (državni svet; v nadaljevanju: predložitveno sodišče), in trdili, da nadzorni organ za telekomunikacije nima regulativne pristojnosti ter da sta bili kršeni načeli sorazmernosti in prepovedi diskriminacije.

**Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

6 Pritožniki trdijo zlasti, da v italijanskem pravnem redu in v pravnem redu Evropske unije ni nobenega predpisa, po katerem bi imel nadzorni organ za telekomunikacije pooblastila, da s predpisi uredi interval za obnavljanje komercialnih ponudb in obračunsko obdobje. Zlasti člen 8(4)(b) Direktive 2002/21/ES ter členi 20, 21 in 22 Direktive 2002/22/ES naj ne bi omogočali, da se temu organu podelijo kakršna koli pooblastila za urejanje vsebine pogodb ali komercialnih ponudb s predpisi, ampak naj bi mu omogočali samo, da ponudnikom nalaga obveznosti obveščanja uporabnikov. Sklep št. 121/17/CONS naj bi bil torej sprejet brez pravne podlage, kar pomeni nezakonito omejevanje pogodbene avtonomije telefonskih ponudnikov.

7 Pritožniki navajajo tudi kršitev načela sorazmernosti, ker naj bi lahko nadzorni organ za telekomunikacije sprejel drugačne ukrepe, ki bi manj omejevali pogodbeno svobodo telefonskih ponudnikov in ki bi lahko vseeno omogočali doseganje ciljev varstva iz sklepa št. 121/17/CONS.

8 Pritožniki nazadnje trdijo, da naj bi regulativni predpisi, ki jih je sprejel organ, kršili načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, ker naj ne bi obstajal noben razlog, ki bi lahko upravičil različno pravno obravnavanje ponudnikov mobilne in fiksne telefonije.

9 Nadzorni organ za telekomunikacije ugotavlja, da regulativni predpisi, ki jih je sprejel, temeljijo na členu 71 zakonske uredbe št. 259/03, členu 1 in členu 2(12)(h) in (l) zakona št. 481/95, ter splošnih načelih Direktive 2002/21/ES, ki je bila v italijanski pravni red prenesena z navedeno zakonsko uredbo št. 259/03. Navedeni predpisi naj poleg tega ne bi vplivali na pogodbeno svobodo ponudnikov, ki naj bi še vedno lahko enostransko spreminjali pogodbene pogoje in razširili ponudbo z določitvijo mesečnih, dvomesečnih ali daljših intervalov.

DELOVNI DOKUMENT

Nazadnje, predpisi, sprejeti s sklepom 121/17/CONS naj bi bili sorazmerni, ker so potrebni, da se ponovno vzpostavi preglednost in primerljivost ponudb, spoštovali pa naj bi tudi načelo prepovedi diskriminacije glede na različne značilnosti sektorjev mobilne in fiksne telefonije.

**Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe**

10 Predložitveno sodišče meni, da je treba za razrešitev spora v glavni stvari preveriti, ali predpisi, ki jih je sprejel nacionalni regulativni organ, ki omejujejo interval obnavljanja komercialnih ponudb in obračunsko obdobje: a) imajo zakonsko podlago, b) so sorazmerni, in c) ne ustvarjajo nerazumne diskriminacije med ponudniki fiksne in mobilne telefonije. Predložitveno sodišče meni, da je treba pred obravnavo teh vprašanj pojasniti obseg obveznosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267 PDEU, ki jo imajo nacionalni pravosodni organi, ki odločajo na zadnji stopnji, kot je predložitveno sodišče, da se ugotovi, ali ta obveznost velja v obravnavani zadevi.

***Obseg uporabe obveznosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267 PDEU***

11 Predložitveno sodišče izhaja iz predpostavke, da se mora za razrešitev spora o glavni stvari, ki zadeva nacionalne določbe o prenosu prava Unije, izreči glede razlage evropskega prava. V teh okoliščinah konsolidirana sodna praksa Sodišča Evropske unije (zlasti sodba z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi, 283/81, EU:C:1982:335) določa, da je nacionalno sodišče, kadar ni več nobenega pravnega sredstva zoper njegovo odločbo, v bistvu dolžno predložiti zadevo Sodišču na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU.

12 Sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, pa ni dolžno predložiti predloga za sprejetje predhodne odločbe, če ugotovi, da zastavljeno vprašanje ni upoštevno ali da je zadevna določba prava Unije že bila predmet razlage Sodišča Evropske unije, ali če, nazadnje, je pravilna uporaba prava Unije tako jasna, da razumno ne dopušča dvomov. Predložitveno sodišče v zvezi s tem zadnjim pogojem ugotavlja, da „*mora biti nacionalno sodišče prepričano, da je zadeva enako očitna tudi za sodišča drugih držav članic in za Sodišče*“ (sodba z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi, 283/81, EU:C:1982:335, točka 16).

13 To načelo je Sodišče Evropske unije potrdilo v poznejši sodni praksi in po eni strani pojasnilo, da mora nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, „*Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, če ima glede razlage ali pravilne uporabe prava Unije najmanjši dvom*“, in po drugi, da „*mora biti neobstoj takega dvoma natančno dokazan*“ (sodba z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, točki 51 in 52).

DELOVNI DOKUMENT

14 Predložitveno sodišče ugotavlja, da je glede na subjektivnost razlage pravnih predpisov v obravnavani zadevi očitno posebej težko, če ne celo nemogoče, izključiti „*najmanjši dvom*“ glede možnosti, da bi drugo nacionalno sodišče države članice ali samo Sodišče Evropske unije o enakem vprašanju za predhodno odločanje odločilo drugače, čeprav samo delno. Poleg tega bi zahteva, da je neobstoj takega dvoma „*natančno dokazan*“, pomenila, da mora nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, predložiti vprašanje za predhodno odločanje v skladu s členom 267 PDEU vsakokrat, ko vprašanje, ki ga zastavi nacionalno sodišče, ki je pomembno za razrešitev spora, ni vsebinsko popolnoma enako drugemu vprašanju, ki je bilo zastavljeno v podobni zadevi, o katerem se je Sodišče Evropske unije že izreklo v postopku predhodnega odločanja.

15 Iz tega naj bi izhajalo, da bi moralo nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, če se Sodišče Evropske unije še ni izreklo o popolnoma enakem vprašanju, predložiti vprašanje za predhodno odločanje tudi če ne dvomi glede odgovora, ki ga je treba podati na vprašanje za predhodno odločanje glede na objektivne elemente, kot so besedilo zadevnih določb prava Unije, njihov okvir in cilji, ki si jih prizadeva doseči zakonodaja, katere del so.

16 V teh okoliščinah predložitveno sodišče meni, da mora Sodišče Evropske unije pojasniti, ali je treba prepričanje „*da je zadeva enako očitna tudi za sodišča drugih držav članic in za Sodišče*“, ki ga zahteva zgoraj navedena sodna praksa:

a) ugotavljati subjektivno glede na možno razlago istega vprašanja pri sodiščih drugih držav članic in pri Sodišču Evropske unije; ali

b) zadostuje ugotoviti, da je vprašanje za predhodno odločanje očitno neutemeljeno glede na objektivne elemente, kot so besedilo upoštevnih določb prava Unije, njihov okvir in cilji zakonodaje, katere del so.

***Pravna podlaga pooblastil za regulacijo intervala za obnavljanje ponudb in za obračun***

17 Če bi šteli, da je v obravnavani zadevi predhodno odločanje v smislu člena 267 PDEU obvezno, predložitveno sodišče prosi Sodišče Evropske unije, naj se izreče o tem, ali evropska zakonodaja, in sicer direktive 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES in 2002/22/ES – zlasti člen 8(2) in (4)(b) Direktive 2002/21/ES, členi 20, 21 in 22 Direktive 2002/22/ES – ter načela svobode konkurence, prostega pretoka storitev in svobode ustanavljanja nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki nacionalnemu regulativnemu organu daje pooblastila, da dopolni vsebino pogodb, sklenjenih med ponudniki storitev telefonije in uporabniki, tako, da omeji interval za obračun in za obnavljanje komercialnih ponudb.

18 Predložitveno sodišče v ta namen navaja določbe upoštevne italijanske zakonodaje in zlasti člen 2(12)(h) zakona št. 481/95, ki organu za regulacijo gospodarskih javnih služb daje pooblastila za sprejemanje „*predpisov za proizvodnjo in opravljanje storitev*“. To določbo je pozneje potrdil

DELOVNI DOKUMENT

člen 1(6)(c)(14) zakona št. 249/97 o ustanovitvi nadzornega organa za telekomunikacije, ki ima poleg tega na podlagi člena 1(6)(b)(2) istega zakona pooblastila, da sprejema predpise o splošnih ravneh kakovosti storitev. Nacionalni pravni okvir nazadnje dopolnjujejo členi 13, 70 in 71 zakonske uredbe št. 259/03, ki v italijansko zakonodajo prenašajo člen 8 Direktive 2002/21/ES ter člena 20 in 21 Direktive 2002/22/ES.

19 Branje navedene nacionalne zakonodaje skupaj in tudi ob upoštevanju sodne prakse predložitvenega sodišča pokaže, da so bila nadzornemu organu podeljena pooblastila za regulacijo pogojev za proizvodnjo in opravljanje storitev za namen zaščite pravic uporabnikov, in sicer tudi tako, da je bila določena omejitev pogodbene avtonomije telefonskih ponudnikov pri določanju intervala za obnavljanje ponudb in obračunskega obdobja.

20 Predložitveno sodišče v zvezi z že navedeno upoštevno zakonodajo Evropske unije ugotavlja, da tudi ta, enako kot nacionalna zakonodaja, ne določa vsebine ukrepov, ki jih lahko sprejmejo nacionalni regulativni organi, ampak določa cilje varstva, ki si jih je treba prizadevati doseči na zadevnih področjih, in prepušča presoji organa, da določi ukrepe, ki se mu konkretno zdijo najprimernejši za doseganje navedenih ciljev.

21 Tudi sodna praksa Sodišča Evropske unije naj bi bila izražena v smislu, da priznava diskrecijska pooblastila regulativnega organa pri izbiri varovane pravne dobrine, in določa, da imajo nacionalni regulativni organi „*široka pooblastila, da lahko presodijo potrebo po regulaciji trga glede na vsak posamezen primer*“ (sodba z dne 24. aprila 2008, Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, točke od 153 do 156; sodba z dne 3. decembra 2009, Komisija/Nemčija, C-424/07, EU:C:2009:749, točka 61, in sodba z dne 15. septembra 2016, Koninklijke KPN in drugi, C-28/15, EU:C:2016:692, točka 36).

22 Predložitveno sodišče v zvezi s cilji varstva, ki jih imajo nacionalni regulativni organi in ki so navedeni v členu 8(4)(b) in (d) Direktive 2002/21/ES, ugotavlja, da ne morejo biti predmet ozke razlage in da iz njihove ubeseditve – zlasti uporabe izrazov „*zlasti*“ in „*med drugim*“ – izhaja, da je zakonodajalec Unije z njimi želel ponuditi samo primere ciljev varstva, ki jih imajo nacionalni regulativni organi.

23 Predložitveno sodišče glede na te ugotovitve meni, da zakonska ureditev intervala za obnavljanje pogodb in obračunskega obdobja ni nezdružljiva z navedeno evropsko zakonodajo, ker:

a) uresničuje cilj varstva državljanov v smislu člena 8 Direktive 2002/21/ES z zagotavljanjem preglednega obveščanja v razmerjih med uporabniki in prodajalci ter z varstvom pravice do svobodne izbire pogodbe, ki jo bodo podpisali, z opredelitvijo enotnega časovnega parametra (en mesec ali več mesecev za storitve fiksne telefonije, vsaj štiri tedne za storitve mobilne telefonije);

DELOVNI DOKUMENT

b) pomeni izvajanje regulativnih pooblastil na področju preglednosti obveščanja, ki jih priznava člen 21(1) Direktive 2002/22/ES, ker ne vpliva na svobodo ponudnikov, da določijo ekonomske pogoje pogodbe, ampak se omejuje na določitev oblik, prek katerih se lahko izraža pogodbeno nadomestilo;

c) pomeni izvajanje regulativne pristojnosti na področju kakovosti storitev, ki jih ponuja podjetje, kot je določeno v členu 20(1)(b), tretja alinea, in členu 22 Direktive 2002/22/ES, saj se „kakovost storitve“ ne nanaša le na tehnične značilnosti storitve, ampak obsega tudi značilnosti, ki zagotavljajo uresničevanje potrebe po varstvu uporabnika, kot je nadzor stroškov, ki izhajajo iz pogodbenega razmerja;

d) ne izključuje možnosti ponudnikov, da enostransko spremenijo vsebino pogodbe (*ius variandi*) in določijo minimalni interval za obračun in obnovitev pogodbe, razen tega pa lahko svobodno določijo pogodbene pogoje.

24 Regulacija intervala za obnovitev pogodb in obračunskega obdobja tudi ni videti neskladna s temeljnimi svoboščinami, in sicer svobodo ustanavljanja (člen 49 PDEU) in opravljanja storitev (člen 56 PDEU), ob upoštevanju, da:

a) se za telefonske ponudnike ne zahteva predhodna izdaja dovoljenja;

b) se v skladu s sodno prakso Sodišča svoboda gospodarske pobude, s katero je treba povezati pogodbeno svobodo, lahko omeji, ker „*ni absolutna pravica, temveč jo je treba upoštevati glede na njeno vlogo v družbi*“ (sodba z dne 20. decembra 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, točka 50).

25 Predložitveno sodišče vsekakor ugotavlja, da navedena zakonodaja Unije ne določa „*popolne usklajenosti vseh vidikov varstva potrošnikov*“ (sodba z dne 14. aprila 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, točka 32), in da je zato očitno, da so dopustne okrepljene oblike varstva potrošnikov tudi tako, da nacionalni zakonodajalec dodeli dodatna pooblastila za regulacijo poleg tistih, ki so izrecno določena v členih 19, 20 in 21 Direktive 2002/22/ES.

***Spoštovanje načela sorazmernosti***

26 Predložitveno sodišče meni, da določitev minimalnega intervala za obnovitev komercialnih ponudb in obračun ne krši načela sorazmernosti, določenega v pravu Unije, na podlagi katerega morajo predpisi, ki jih določijo države članice ali javni organi v okviru uporabe evropskih direktiv, zagotavljati uresničevanje zastavljenih ciljev in ne smejo preseči tistega, kar je potrebno za dosego ciljev teh direktiv (sodba z dne 14. maja 2020, T-Systems Magyarország, C-263/19, EU:C:2020:373, točka 71).

27 Predložitveno sodišče glede primernosti za doseganje zastavljenega cilja opozarja, da je bil trg telefonije v času, ko je bila sprejeta sporna nacionalna zakonodaja,

DELOVNI DOKUMENT

precej raznolik. Natančneje, na trgu mobilne telefonije je bilo v veliki večini primerov (okoli 76 %) določeno plačilo vnaprej, z vsakomesečno obnovitvijo in obračunom vsake štiri tedne. Na trgu fiksne telefonije pa so bile v skoraj vseh primerih določene pogodbe s plačilom za nazaj, pogosto s trajnikom, sistem obračunavanja in obnavljanja pogodb pa je postopoma prehajal na mesečnega, vedno bolj razširjen pa je bil tudi štiritedenski.

28 V teh okoliščinah predložitveno sodišče meni, da je ureditev, katere namen je določiti časovni parameter za obnavljanje pogodb in obračun, ki bo enak za vse komercialne ponudbe (koledarski mesec za pogodbe za fiksno telefonijo in ne manj kot štiri tedne za pogodbe za mobilno telefonijo), primerna za varstvo uporabnikov. Taki predpisi bi namreč omogočili uporabnikom po eni strani primerjavo različnih komercialnih ponudb in preprečili, da bi bile videti nekatere cene ugodnejše od drugih samo zaradi časovnega parametra, ki je krajši od običajnega, in po drugi strani nadzor nad stroški, nastalimi s prejeto storitvijo.

29 Poleg tega ni videti, da bi sporni regulativni predpisi presegali tisto, kar je potrebno za doseganje zastavljenih ciljev. Predložitveno sodišče glede tega ugotavlja, da drugačni ukrepi, na primer interaktivni vodniki ali izračuni za primerjavo ponudb na podlagi enakega časovnega parametra, ne bi bili tako učinkoviti, ker bi uporaba teh instrumentov zahtevala uporabo pametnega telefona in podatkovno povezavo, česar pa vsi italijanski uporabniki nimajo.

30 Ukrepi za regulacijo naj bi bili primerni tudi zato, ker lahko ponudniki po eni strani še vedno svobodno določajo pogodbeno ceno, po kateri so pripravljeni opravljati storitev, in po drugi lahko v vsakem primeru spreminjajo interval za obračun in obnovitev pogodb v mejah, ki jih določi regulativni organ.

***Spoštovanje načela enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije***

31 Predložitveno sodišče meni, da v obravnavani zadevi ne gre za neenako obravnavanje mobilne in fiksne telefonije, ker trga zaradi razlik med seboj nista primerljiva. Te razlike naj bi zlasti vplivale na načine obveščanja uporabnikov, ker je treba na trgu mobilne telefonije, na katerem je v praksi razširjen osemindvajsetdnevni interval za obračun in obnavljanje in na katerem se običajno plačuje vnaprej, uporabniku podati samo informacije, ki mu omogočajo, da nadzoruje svoje stroške, in sicer samo obvestilo o stanju na računu in informacije o obnovitvi ponudbe, bremenitev za stroške, višje od razpoložljivega stanja na računu, pa ni mogoča. Na trgu fiksne telefonije, na katerem ni razširjene prakse glede intervala za obračun in obnavljanje in na katerem se je uveljavil način plačila za nazaj, pa se lahko informacije o stroških podajo na dan, ki je določen v pogodbi, z izdajanjem mesečnih računov.

DELOVNI DOKUMENT