

Predmet C-468/20

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

29. rujna 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

9. srpnja 2020.

Žalitelji:

Fastweb SpA

Tim SpA

Vodafone Italia SpA

Wind Tre SpA

Druga stranka u žalbenom postupku:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Predmet glavnog postupka

Žalbeni postupak pred Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) protiv presuda kojima je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) odbio tužbe koje su podnijeli određeni operatori na tržištu telefonije protiv odluke Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Regulatorno tijelo za komunikacije, Italija) kojom se uređuje učestalost obnove komercijalnih ponuda korisnicima i obračunsko razdoblje usluga koje se pružaju tim korisnicima.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Uvodno, od Suda se traži da pojasni doseg obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a koju imaju nacionalni sudovi,

protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, u slučaju u kojem sud koji je uputio zahtjev zapravo nema dvojbi u pogledu tumačenja prava Unije koje se primjenjuje. Ako se smatra da ta obveza postoji u ovom slučaju, zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na usklađenost određenih mjera, koje je donijelo nadležno državno regulatorno tijelo, kojima se u područjima nepokretne i pokretne telefonije utvrđuje zajedničko razdoblje za obnovu komercijalnih ponuda i izdavanje računa, s pravilima koja se predviđaju Direktivom 2002/21/EZ i Direktivom 2002/22/EZ te s načelima slobodnog kretanja usluga i slobode poslovnog nastana.

Prethodna pitanja

„1. Zahtijeva li se pravilnim tumačenjem članka 267. UFEU-a od nacionalnog suda, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, da uputi zahtjev za prethodnu odluku o pitanju tumačenja prava [Europske unije] koje je relevantno u okviru spora u glavnom postupku, čak i ako se može isključiti postojanje dvojbe u pogledu tumačenja značenja relevantne odredbe prava Unije, pri čemu se u obzir uzimaju terminologija i značenje koji su svojstveni pravu [Europske unije] i koji se mogu pripisati riječima od kojih se sastoji relevantna odredba, zakonodavni okvir Unije koji obuhvaća tu odredbu i ciljevi zaštite na kojima se temelji njezino određivanje, te uzimajući u obzir stanje razvoja prava Unije u trenutku u kojem se primjenjuje relevantna odredba u okviru nacionalnog postupka, ali u subjektivnom pogledu, s obzirom na postupanje drugih sudova, nije moguće na dovoljno detaljan način dokazati da je tumačenje suda koji je uputio zahtjev jednako tumačenju koje mogu pružiti sudovi drugih država članica i Sud ako odlučuju o istom pitanju?”

U slučaju da Sud smatra da postoji obveza upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a kad nije moguće na dovoljno detaljan način dokazati tumačenje istog pitanja koje je relevantno u okviru glavnog postupka i koje mogu pružiti sudovi drugih država članica i Sud, što je dokaz koji se odnosi na subjektivan stav drugih sudova i koji se ne može pružiti u predmetu koji ispituje Consiglio di Stato (Državno vijeće), postavljaju se dodatna prethodna pitanja:

„2. Protivi li se pravilnom tumačenju članaka 49. i 56. UFEU-a te usklađenog zakonodavnog okvira koji je utvrđen direktivama 2002/19/EZ, 2002/20/EZ, 2002/21/EZ i 2002/22/EZ i, konkretno, člankom 8. stavcima 2. i 4. Direktive 2002/21/EZ, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ, člankom 3. Direktive 2002/20/EZ, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ, i člancima 20., 21. i 22. Direktive 2002/22/EZ, kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ, nacionalno pravno pravilo kao što je ono koje proizlazi iz članaka 13., 70. i 71. Decreta legislativo n. 259/03 (Zakonodavna uredba br. 259/03) u vezi s člankom 2. stavkom 12. točkama (h) i (l) Legge n. 481/1995 (Zakon br. 481/1995) i člankom 1. stavkom 6. točkom 2. Legge n. 249/1997 (Zakon br. 249/1997), kojim se državnom regulatornom tijelu u sektoru elektroničke

komunikacije dodjeljuje ovlast da: i. za pokretnu telefoniju utvrdi razmak obnove ponuda i izdavanja računa koji nije kraći od četiri tjedna uz istodobno predviđanje obveze za dotične gospodarske subjekte koji primjenjuju razmak obnove ponuda i izdavanja računa na osnovi koja nije mjesečna osnova da odmah obavijeste korisnika, slanjem tekstualne poruke, da je ponuda obnovljena; ii. za nepokretnu telefoniju utvrdi razmak obnove ponuda i izdavanja računa na mjesečnoj osnovi ili na višemjesečnoj osnovi; iii. u slučaju ponuda koje su povezane s nepokretnom telefonijom primijeni razmak koji se odnosi na potonju telefoniju?

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

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

Navedene odredbe prava Unije

Članak 267. UFEU-a, konkretno, treći stavak: „[a]ko se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu”.

Članak 49. UFEU-a (sloboda poslovnog nastana).

Članak 56. UFEU-a (sloboda pružanja usluga).

Direktiva 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ, konkretno, članak 8. stavci 2. i 4. o ciljevima politike i načelima djelovanja državnih regulatornih tijela.

Direktiva 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi), kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ, konkretno, poglavlje IV. koje se odnosi na „interese i prava krajnjih korisnika”, članak 20. naslovljen „Ugovori”, članak 21. naslovljen „Transparentnost i objavljivanje podataka”, kao i članak 22. naslovljen „Kakvoća usluge”.

Navedene nacionalne odredbe

Legge 14 Novembre 1995, n. 481 – Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità (Zakon br. 481 od 14. studenoga 1995. o pravnim pravilima za tržišno natjecanje i reguliranje javnih usluga). Osnivanje regulatornih tijela za javne usluge. Konkretno, članak 2. stavak 12. točke (h) i (l) kojim se, u pogledu utvrđivanja zadaća regulatornih tijela za javne usluge, predviđa dodjeljivanje ovlasti donošenja „smjernica za proizvodnju i pružanje usluga od strane subjekata koji upravljaju tim uslugama, pri čemu se konkretno utvrđuju opća razina kakvoće koja se odnosi na sve usluge te posebna razina kakvoće koja se odnosi na pojedinačnu uslugu koju treba osigurati korisniku, [...] po potrebi uz njihovo razlikovanje s obzirom na sektor i vrstu usluge; te odluke proizvode učinke navedene u stavku 37. [...]”, kao i ovlasti za objavljivanje i davanje „informacija o uvjetima pružanja usluga kako bi se osigurala potpuna transparentnost, konkurentnost ponude i korisnicima pružila mogućnost boljeg odabira [...]”. Navedeni stavak 37. propisuje da „[o]dluke tijela iz stavka 12. točke (h) predstavljaju izmjenu ili dopunu pravilnika o uslugama”.

Legge 31 Luglio 1997, n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Zakon br. 249 od 31. srpnja 1997. o osnivanju Regulatornog tijela za komunikacije i pravilima koja se odnose na sustave telekomunikacija i

radiotelevizije). Konkretno, članak 1. stavak 6. točka (b) podtočka 2. kojim se Regulatornom tijelu za komunikacije dodjeljuje ovlast donošenja „smjernica koje se odnose na opću razinu kakvoće usluga i na to da svaki operator donese dokument u kojem se navode minimalni standardi za svaki sektor aktivnosti”.

Decreto legislativo 1 Agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (Zakonodavna uredba br. 259 od 1. kolovoza 2003. o Zakoniku o elektroničkim komunikacijama). Konkretno, članci 13., 70. i 71. kojima se redom prenose članak 8. Direktive 2002/21/EZ te članci 20. i 21. Direktive 2002/22/EZ.

Članak 13. stavak 4. točka (a) propisuje da „[m]inistarstvo i tijelo promiču tržišno natjecanje u području pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga te pripadajuće opreme i usluga: (a) osiguravanjem toga da korisnici, uključujući korisnike s invaliditetom, korisnike starije dobi te korisnike s posebnim društvenim potrebama izvuku najveću korist iz uvjeta odabira, cijene i kakvoće”.

Članak 13. stavak 6. točke (b) i (d) te zakonodavne uredbe propisuje sljedeće: „[m]inistarstvo i tijelo, u okviru svojih nadležnosti, promiču interese građana: [...] (b) osiguravanjem visokog stupnja zaštite potrošača pri njihovim kontaktima s pružateljima usluga, posebno osiguravanjem jednostavnih i jeftinih postupaka za rješavanje sporova koje provode tijela koja su neovisna o strankama u sporu; [...] (d) promicanjem davanja jasnih informacija, posebno zahtijevajući transparentnost tarifa i uvjeta za korištenje javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga”.

Članak 70. propisuje da „[u]govor navodi na jasan, razumljiv i lako dostupan način barem sljedeće: [...] (b) usluge koje se nude, uključujući prije svega: [...] minimalnu kakvoću usluge koja je u ponudi, prije svega vrijeme koje je potrebno za prvotno povezivanje i prema potrebi, druge parametre kakvoće usluga, kako ih je definiralo regulatorno tijelo”.

Članak 71. stavak 1. propisuje sljedeće: „[r]egulatorno tijelo osigurava da poduzeća operatori elektroničkih komunikacijskih mreža ili javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga objavljuju transparentne, usporedive, odgovarajuće i ažurne podatke o primjenjivim cijenama i tarifama, svim troškovima vezanim uz raskid ugovora, te o uobičajenim uvjetima s obzirom na pristup, korištenje i usluge koje se nude krajnjim korisnicima i potrošačima u skladu s Prilogom br. 5. Takvi podaci objavljuju se u jasnom, razumljivom i lako dostupnom obliku. Regulatorno tijelo može utvrditi posebne zahtjeve s obzirom na oblik objavljivanja navedenih podataka”.

Kratki pregled činjenica i postupka

- 1 Regulatorno tijelo za komunikacije (koje je talijanska država ovlastila za izvršavanje regulatornih zadaća predviđenih direktivama 2002/19/EZ, 2002/20/EZ, 2002/21/EZ i 2002/22/EZ), donijelo je odluku br. 121/17/CONS kojom je uvelo određene mjere za zaštitu korisnikâ nepokretne i pokretne

telefonije kojima se promiče transparentnost i usporedba ekonomskih uvjeta tih usluga.

- 2 Donošenje te odluke bilo je potrebno zbog razvoja tržišta nepokretne i pokretne telefonije koji je korisnicima otežao mogućnost da budu upućeni u razmak izdavanja računa i obnove ponuda. Konkretnije, navedeno je tijelo u pogledu tržišta nepokretne telefonije istaknulo da su određeni operatori izmijenili uvjete komercijalnih ponuda tako što su uveli razmak obnove ugovora koji se temelji na razdoblju od četiri tjedna umjesto jednog mjeseca, što je dovelo do poteškoća za korisnike prilikom usporedbe različitih ponuda. Što se pak tiče tržišta pokretne telefonije, velik dio operatora već je uveo interval obnove ponuda koji se temelji na razdoblju od četiri tjedna te se stoga utvrđivanjem intervala obnove na mjesečnoj osnovi ili, umjesto toga, na osnovi razdoblja od svaka četiri tjedna, mogla osigurati laka usporedba ponuda.
- 3 Odlukom br. 121/17/CONS konkretno se utvrdilo sljedeće: „[r]azmak obnove ponuda i izdavanja računa u pogledu nepokretne telefonije treba biti na mjesečnoj osnovi ili na višemjesečnoj osnovi. Što se tiče pokretne telefonije, taj razmak ne može biti kraći od četiri tjedna. U slučaju ponuda koje su povezane s nepokretnom telefonijom, prevladava razmak koji se odnosi na potonju telefoniju. [...] Operatori pokretne telefonije koji primjenjuju razmak obnove ponuda i izdavanja računa na osnovi koja se razlikuje od mjesečne osnove odmah obavještavaju korisnika, slanjem tekstualne poruke, da je ponuda obnovljena.
- 4 Pred Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) telefonski operatori Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA i Wind Tre SpA (u daljnjem tekstu: žalitelji) pobijali su navedenu odluku zasebnim tužbama.
- 5 Nakon što je prvostupanjski sud odbio tužbe, ti operatori podnijeli su žalbu Consigljui di Stato (u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev), pri čemu su se pozivali na to da Regulatorno tijelo za komunikacije nema regulatorne ovlasti, kao i na povredu načela proporcionalnosti i nediskriminacije.

Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 6 Žalitelji prije svega tvrde da u talijanskom pravu i u pravu Europske unije ne postoji nikakvo pravno pravilo kojim se Regulatornom tijelu za komunikacije dodjeljuje ovlast reguliranja razmaka obnove komercijalnih ponuda i obračunskih razdoblja. Konkretno, članak 8. stavak 4. točka (b) Direktive 2002/21/EZ kao i članci 20., 21. i 22. Direktive 2002/22/EZ ne mogu opravdati dodjeljivanje regulatorne ovlasti navedenom tijelu u pogledu sadržaja ugovorâ ili komercijalnih ponuda, nego mu samo dopuštaju da operatorima propisuje obveze objavljivanja informacija u korist korisnikâ. Stoga je odluka br. 121/17/CONS donesena bez pravne osnove te dovodi do nezakonitog ograničenja ugovorne autonomije telefonskih operatora.

- 7 Osim toga, žalitelji ističu povredu načela proporcionalnosti jer je Regulatorno tijelo za komunikacije moglo donijeti alternativne mjere koje bi dovele do manjeg ograničenja ugovorne slobode telefonskih operatora i koje bi u svakom slučaju mogle omogućiti ostvarivanje ciljeva zaštite koji se nastoje ostvariti odlukom br. 121/17/CONS.
- 8 Naposljetku, žalitelji tvrde da se regulatornim mjerama koje je donijelo to tijelo povređuje načelo jednakog postupanja i nediskriminacije jer ne postoji nijedan razlog kojim se može opravdati različito pravno postupanje prema operatorima pokretne telefonije i prema operatorima nepokretne telefonije.
- 9 Međutim, Regulatorno tijelo za komunikacije ističe da su pravna osnova regulatornih mjera koje je donijelo članak 71. Zakonodavne uredbe br. 259/03, članak 1. i članak 2. stavak 12. točke (h) i (l) Zakona br. 481/95 kao i opća načela Direktive 2002/21/EZ koja je u talijansko pravo prenesena navedenom Zakonodavnom uredbom br. 259/03. Osim toga, navedene mjere ne utječu na ugovornu slobodu operatorâ koji u svakom slučaju mogu jednostrano izmijeniti ugovorne uvjete i proširiti ponudu predviđanjem razmaka od jednog mjeseca, dva mjeseca ili duljeg razdoblja. Naposljetku, propis koji se uvodi odlukom br. 121/17/CONS proporcionalan je jer je potreban kako bi se ponovno uspostavila potpuna transparentnost i usporedba ponuda te se njime poštuje načelo nediskriminacije u pogledu različitih obilježja sektora pokretne i nepokretne telefonije.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 Sud koji je uputio zahtjev smatra da za rješavanje spora u glavnom postupku u pogledu mjera koje je donijelo Regulatorno tijelo za komunikacije i kojima se ograničava učestalost obnove komercijalnih ponuda i obračunskog razdoblja, valja ispitati: (a) imaju li one pravnu osnovu, (b) jesu li proporcionalne i (c) dovode li do neopravdane diskriminacije između operatorâ nepokretne i pokretne telefonije. Prije nego što se razmotre ta pitanja, navedeni sud smatra da je potrebno pojasniti doseg obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a, koju imaju nacionalni sudovi koji odlučuju u posljednjem stupnju, kao što je to upravo sud koji je uputio zahtjev, kako bi se utvrdilo primjenjuje li se ta obveza u ovom slučaju.

Doseg obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a

- 11 Sud koji je uputio zahtjev polazi od pretpostavke da za rješavanje spora u glavnom postupku, koji se odnosi na nacionalne odredbe kojima se prenosi pravo Unije, on treba odlučiti o pitanju tumačenja prava Unije. U tim okolnostima, ustaljenom sudskom praksom Suda (konkretno, presudom od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335) predviđa se da ako nema pravnog lijeka

protiv odluke nacionalnog suda, potonji sud dužan je u načelu uputiti to pitanje Sudu u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a.

- 12 Ta obveza upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku ne postoji ako sud koji odlučuje u posljednjem stupnju i pred kojim je pokrenut postupak, utvrdi da postavljeno pitanje nije relevantno ili da je odredba prava Unije o kojoj je riječ već bila predmet tumačenja Suda ili, naposljetku, da je pravilna primjena prava Unije toliko očita da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji. U pogledu tog posljednjeg uvjeta, sud koji je uputio zahtjev podsjeća da „*nacionalni sud mora biti uvjeren da se to jednako očito nameće sudovima drugih država članica, kao i Sudu*” (presuda od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335, t. 16.).
- 13 To je načelo potvrđeno u kasnijoj sudskoj praksi Suda uz pojašnjenje da, s jedne strane, nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju „*mora pred Sudom pokrenuti prethodni postupak ako postoji i najmanja sumnja glede tumačenja ili pravilne primjene prava Unije*” i, s druge strane, „*nepostojanje takve sumnje treba detaljno dokazati*” (presuda od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, t. 51. i 52.).
- 14 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se, s obzirom na subjektivnu prirodu aktivnosti tumačenja pravnih pravila, čini osobito teškim, pa čak i nemogućim, u konkretnom slučaju isključiti svaku „*najmanju sumnju*” u pogledu toga može li neki drugi nacionalni sud države članice ili sam Sud donijeti, čak i samo djelomično, drukčiju odluku o istom prethodnom pitanju. Osim toga, zahtjev „*detaljnog dokazivanja*” tog nepostojanja sumnji doveo bi do toga da je nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju primoran uputiti zahtjev za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a svaki put kad pitanje o tumačenju koje se postavilo u postupku pred nacionalnim sudom, i koje je relevantno za donošenje odluke o sporu, nije materijalno identično drugom pitanju koje se postavilo u sličnom predmetu o kojem je Sud već odlučivao u prethodnom postupku.
- 15 Iz tih razmatranja proizlazi da bi nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju u nedostatku prethodnih odluka Suda o istovjetnim pitanjima bio primoran uputiti zahtjev za prethodnu odluku i u slučaju kada nema dvojbi o odgovoru koji treba dati na prethodno pitanje s obzirom na objektivne elemente kao što su tekst relevantnih odredbi prava Unije, njihov kontekst i ciljevi koji se nastoje ostvariti propisom čiji su dio.
- 16 U tim okolnostima, sud koji je uputio zahtjev smatra da je potrebno od Suda zatražiti da u pogledu načela „*uvjeren[ja] da se to jednako očito nameće sudovima drugih država članica, kao i Sudu*”, koje se zahtijeva prethodno navedenom sudskom praksom, pojasni:
 - (a) treba li ga tumačiti na subjektivan način upućivanjem na moguća tumačenja tog pitanja koja su proveli sudovi drugih država članica i Sud; ili

- (b) je dovoljno utvrditi da prethodno pitanje nije očito neosnovano s obzirom na objektivne elemente kao što su tekst relevantnih odredbi prava Unije, njihov kontekst i ciljevi propisa čiji su dio.

Pravna osnova ovlasti reguliranja učestalosti obnove ponuda i izdavanja računa

- 17 Ako treba smatrati da u ovom slučaju postoji obveza upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev od Suda traži da odgovori na pitanje protivi li se zakonodavstvu Unije, koje obuhvaća direktive 2002/19/EZ, 2002/20/EZ, 2002/21/EZ i 2002/22/EZ, a osobito članak 8. stavak 2. i članak 8. stavak 4. točku (b) Direktive 2002/21/EZ, članke 20., 21. i 22. Direktive 2002/22/EZ, te načelu slobodnog tržišnog natjecanja, slobodnog kretanja usluga i slobode poslovnog nastana, nacionalni propis kojim se državnom regulatornom tijelu dodjeljuje ovlast da dopunjava sadržaj ugovora koji su sklopljeni između pružatelja usluga telefonije i korisnikâ ograničavanjem učestalosti izdavanja računa ili obnove komercijalnih ponuda.
- 18 U tom se pogledu sud koji je uputio zahtjev poziva na odredbe relevantnog talijanskog zakonodavstva, a osobito na članak 2. stavak 12. točku (h) Zakona br. 481/95 kojim se regulatornim tijelima za javne usluge dodjeljuje ovlast donošenja „smjernica za proizvodnju i pružanje usluga”. Ta je odredba naknadno potvrđena člankom 1. stavkom 6. točkom (c) podtočkom 14. Zakona br. 249/97 na temelju kojeg se osnovalo Regulatorno tijelo za komunikacije kojem se, osim toga, u članku 1. stavku 6. točki (b) podtočki 2. tog zakona dodijelila ovlast donošenja smjernica koje se odnose na opće razine kakvoće usluga. Naposljetku, nacionalni zakonodavni okvir dopunjuje se člancima 13., 70. i 71. Zakonodavne uredbe br. 259/03 kojima se u talijansko pravo redom prenose članak 8. Direktive 2002/21/EZ te članci 20. i 21. Direktive 2002/22/EZ.
- 19 Iz zajedničkog tumačenja navedenog nacionalnog zakonodavstva, te s obzirom na sudsku praksu suda koji je uputio zahtjev, proizlazi da se Regulatornom tijelu za komunikacije dodijelila ovlast uređivanja uvjeta za proizvodnju i pružanje usluga s ciljem zaštite prava korisnikâ, pri čemu se također predviđelo ograničenje ugovorne autonomije telefonskih operatora prilikom određivanja učestalosti obnove ponuda i obračunskog razdoblja.
- 20 Što se tiče već navedenog relevantnog zakonodavstva Europske unije, sud koji je uputio zahtjev ističe da se ni u njemu, kao ni u nacionalnom zakonodavstvu, ne određuje sadržaj mjera koje mogu donijeti državna regulatorna tijela, nego se navode ciljevi zaštite koje treba ostvariti te područja aktivnosti o kojima je riječ, pri čemu se regulatornom tijelu ostavlja diskrecijska ovlast određivanja mjere koju konkretno smatra najprikladnijom za ostvarivanje navedenih ciljeva.
- 21 U sudskoj praksi Suda također se zastupa stajalište u skladu s kojim se regulatornim tijelima priznaje diskrecijska ovlast prilikom odabira pravnog dobra koje treba zaštititi, pri čemu se navodi da ta tijela „raspolazu širokim ovlastima kako bi mogli ocijeniti potrebu reguliranja tržišta s obzirom na svaki pojedini

slučaj” (presuda od 24. travnja 2008., Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, t. 153. do 156.; presuda od 3. prosinca 2009., Komisija/Njemačka, C-424/07, EU:C:2009:749, t. 61.; presuda od 15. rujna 2016., Koninklijke KPN i dr., C-28/15, EU:C:2016:692, t. 36.).

- 22 Što se tiče ciljeva zaštite koje trebaju ostvariti državna regulatorna tijela i koji se navode u članku 8. stavku 4. točkama (b) i (d) Direktive 2002/21/EZ, sud koji je uputio zahtjev ističe da ti ciljevi ne mogu biti predmet uskog tumačenja te da iz njihova teksta, a osobito iz upotrebe izraza „posebno” i „*inter alia*”, proizlazi da je zakonodavac Unije tim izrazima namjeravao navesti samo primjere ciljeva zaštite koje trebaju ostvariti državna regulatorna tijela.
- 23 S obzirom na ta razmatranja, sud koji je uputio zahtjev smatra da je uređivanje učestalosti obnove ugovora i obračunskog razdoblja u skladu s navedenim zakonodavstvom Unije jer:
 - (a) se time ostvaruje cilj zaštite građana u skladu s člankom 8. Direktive 2002/21/EZ osiguravanjem transparentnosti u pogledu objavljivanja informacija u odnosima između korisnika i pružatelja usluga, kao i zaštitom prava slobodnog odabira ugovora koji će se sklopiti određivanjem jedinstvenog vremenskog kriterija (jedan mjesec ili više mjeseci za usluge nepokretne telefonije i najmanje četiri tjedna za usluge pokretne telefonije);
 - (b) predstavlja primjenu regulatorne ovlasti koja se odnosi na transparentnost u pogledu objavljivanja informacija koja se priznaje člankom 21. stavkom 1. Direktive 2002/22/EZ ako ne utječe na slobodu operatora da utvrde ekonomske uvjete ugovora, nego se ograničava na utvrđivanje oblika kojima se može izraziti ugovorna naknada;
 - (c) predstavlja primjenu regulatorne ovlasti u pogledu kakvoće usluga koje nudi poduzetnik koja se predviđa člankom 20. stavkom 1. točkom (b) trećom alinejom i člankom 22. Direktive 2002/22/EZ, s obzirom na to da se „kakvoća usluge” ne odnosi samo na tehnička obilježja usluge, nego obuhvaća i obilježja kojima se osigurava ostvarivanje zahtjeva zaštite korisnika poput kontrole troškova koji proizlaze iz ugovornog odnosa;
 - (d) ne isključuje mogućnost operatora da jednostrano izmijene sadržaj ugovora (*ius variandi*), s obzirom na to da se njime predviđa minimalna učestalost izdavanja računa i obnove ugovora, a operatori mogu slobodno utvrđivati ostale ugovorne uvjete.
- 24 Osim toga, čini se da je uređivanje učestalosti obnove ugovora i obračunskog razdoblja u skladu s temeljnim slobodama poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i pružanja usluga (članak 56. UFEU-a), s obzirom na to da:
 - (a) telefonski operatori nemaju obvezu prethodnog izdavanja odobrenja;

- (b) prema sudskoj praksi Suda, sloboda poduzetništva, kojoj treba pripisati ugovornu slobodu, može se ograničiti jer „*ne predstavlja apsolutno pravo, nego ju je potrebno uzeti u obzir u odnosu na njezinu ulogu u društvu*” (presuda od 20. prosinca 2017., Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, t. 50.).

- 25 U svakom slučaju, sud koji je uputio zahtjev ističe da navedeno zakonodavstvo Unije ne predviđa „*potpuno usklađivanje pitanja zaštite potrošača*” (presuda od 14. travnja 2016., Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, t. 32.) te se stoga čini da su dopušteni pojačani oblici zaštite potrošača i na temelju mogućnosti da nacionalni zakonodavac dodjeljuje dodatne regulatorne ovlasti uz one koje se izričito predviđaju člancima 19., 20. i 21. Direktive 2002/22/EZ.

Poštovanje načela proporcionalnosti

- 26 Sud koji je uputio zahtjev ne smatra da se određivanjem minimalnog razdoblja obnove komercijalnih ponuda i izdavanja računa povređuje načelo proporcionalnosti koje se propisuje pravom Unije i u skladu s kojim pravna pravila koja utvrde države članice ili javna upravna tijela u okviru provedbe direktiva Unije trebaju biti prikladna kako bi se njima osiguralo ostvarivanje cilja koji se želi postići i ne smiju prekoračiti ono što je nužno za postizanje ciljeva koje ta direktiva slijedi (presuda od 14. svibnja 2020., T-Systems Magyarország, C-263/19, EU:C:2020:373, t. 71.).
- 27 Što se tiče prikladnosti za ostvarivanje cilja koji se želi postići, sud koji je uputio zahtjev podsjeća da je tržište telefonije u trenutku uvođenja spornog nacionalnog propisa bilo vrlo različito. Konkretno, na tržištu pokretne telefonije predviđali su se uglavnom (otprilike u 76 % slučajeva) načini plaćanja unaprijed uz obnovu svaki mjesec i izdavanje računa svaka četiri tjedna. Na tržištu nepokretne telefonije predviđali su se pak u gotovo svim slučajevima ugovori s načinima naknadnog plaćanja, često na temelju izravnog bankovnog terećenja dugovanja, sa sustavom izdavanja računa i obnove ugovora koji je postupno prelazio s mjesečne osnove na sve uobičajenije razdoblje od četiri tjedna.
- 28 U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev smatra da je propis kojim se uvodi vremenski kriterij obnove ugovora i izdavanja računa koji je jednak za sve komercijalne ponude (jedan kalendarski mjesec za ugovore u pogledu nepokretne telefonije i ne manje od četiri tjedna za ugovore u pogledu pokretne telefonije) prikladan za zaštitu korisnikâ. Naime, te mjere omogućuju korisnicima, s jedne strane, da usporede različite komercijalne ponude, čime se izbjegava da se neke cijene čine prikladnijima od drugih samo zato što se određuju na temelju vremenskog okvira koji je kraći od onog uobičajenog i, s druge strane, da kontroliraju troškove primljene usluge.
- 29 Osim toga, čini se da osporavane regulatorne mjere ne prekoračuju ono što je nužno kako bi se ostvarili ciljevi koji se žele postići. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe da alternativne mjere, poput interaktivnih vodiča ili alata za

izračun, za usporedbu ponuda na temelju istog vremenskog kriterija, nisu jednako djelotvorne, s obzirom na to da upotreba tih sredstava zahtijeva posjedovanje pametnog telefona i podatkovno povezivanje, što su uvjeti koji ne obuhvaćaju sve talijanske korisnike.

- 30 Naposljetku, regulatorne mjere prikladne su jer operatori, s jedne strane, mogu slobodno odrediti ugovornu cijenu po kojoj su spremni pružiti uslugu i, s druge strane, mogu u svakom slučaju mijenjati učestalost izdavanja računa i obnove ugovora unutar granica koje je odredilo regulatorno tijelo.

Poštovanje načela jednakog postupanja i nediskriminacije

- 31 Sud koji je uputio zahtjev smatra da u ovom slučaju ne postoji nejednako postupanje prema pokretnoj i nepokretnoj telefoniji, s obzirom na to da ta dva tržišta nisu usporediva zbog razlika koje postoje između njih. Konkretno, te razlike utječu na načine informiranja korisnikâ, s obzirom na to da se na tržištu pokretne telefonije, na kojem uobičajenu praksu predstavlja razmak izdavanja računa i obnove svakih 28 dana i na kojem se plaćanja obično izvršavaju unaprijed, informacije koje treba pružiti korisniku kako bi on mogao kontrolirati vlastite troškove mogu svesti samo na obavještanje o tome koji je iznos od unaprijed uplaćenog iznosa preostao za potrošnju i na informacije koje se odnose na obnovu ponude, pri čemu u svakom slučaju nije moguća naplata troškova koji bi bili veći od iznosa koji je na raspolaganju za potrošnju. Međutim, na tržištu nepokretne telefonije, na kojem ne postoji uobičajena praksa u pogledu učestalosti izdavanja računa i obnove te na kojem se ustalio način naknadnog plaćanja, informacija o troškovima može se osigurati utvrđivanjem isteka ugovornog roka na određeni dan na temelju razmaka izdavanja računa od jednog mjeseca.