



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
N. EMILIOU  
представено на 15 декември 2022 година<sup>1</sup>

**Дело C-468/20**

**Fastweb SpA,  
Tim SpA,  
Vodafone Italia SpA,  
Wind Tre SpA**

**v**

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,**

**встъпили страни:**

**Telecom Italia SpA,  
Vodafone Italia SpA,  
Associazione Movimento Consumatori,  
U.Di.Con - Unione per la Difesa dei Consumatori,  
Wind Tre SpA,  
Assotelecomunicazioni (Asstel),  
EOLO SpA,**

**Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons),**

**Associazione degli utenti per i diritti telefonici — A.U.S. TEL ONLUS,  
Altroconsumo,  
Federconsumatori**

**(Периодичност на фактуриране)**

(Преюдициално запитване, отправено от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия))

„Преюдициално запитване — Електронни съобщения — Защита на потребителите — Национално законодателство, което предоставя на националния регулаторен орган правомощието да определя в каква периодичност подновяват оферти и извършват фактуриране доставчиците на телефонни услуги — Хармонизирана регулаторна рамка — Частична и минимална хармонизация — Членове 49 и 56 ДФЕС — Свободно движение на услуги — Принцип на пропорционалност — Принцип на недопускане на дискриминация — Принцип на равно третиране“

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

## I. Въведение

1. През 2016 г. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (италианският регулаторен орган в областта на съобщенията, наричан по-нататък „AGCom“) приема решение, с което въвежда някои мерки за защита на потребителите на стационарни и мобилни телефонни услуги, с цел да се насърчи прозрачността на пазара и да се позволи сравняване на цените на тези услуги. С преюдициалното си запитване Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) иска да се установи дали някои от тези мерки са съвместими с правото на Съюза.
2. По-специално, запитващата юрисдикция иска Съдът да установи дали орган на държава членка може законосъобразно да наложи на телефонните оператори някои ограничения по отношение на периода, в който да подновяват оферти и да извършват фактуриране на стационарни и/или мобилни телефонни услуги. Въпросът е дали подобна мярка би била в съответствие с принципите относно свободното движение на услуги, закрепени в членове 49 и 56 ДФЕС, с разпоредбите на директивите, които съставляват така наречената хармонизирана регулаторна рамка за електронните съобщения, както и с някои общи принципи на правото на Съюза, като равенство, пропорционалност и недопускане на дискриминация.
3. В настоящото заключение ще обясня защо такава национална правна уредба е съвместима с правото на Съюза.

## II. Правна уредба

### A. Право на Европейския съюз

4. През 2002 г. законодателят на Съюза приема така наречената „Пакет за телекомуникациите“, който включва по-специално четири „специфични“ директиви, уреждащи различни аспекти на електронните съобщения. Приложимите към делото разпоредби на тези директиви, изменени през 2009 г.<sup>2</sup>, са посочени по-долу. Четирите директиви, които понастоящем са отменени<sup>3</sup>, но все още са приложими *ratione temporis* в главното производство, ще бъдат наричани заедно по-нататък в това заключение „хармонизираната регулаторна рамка“.
5. Член 8, параграфи 1 и 4 от Директива 2002/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях (Директива за достъпа)<sup>4</sup> предвижда:

„1. Държавите членки гарантират, че националните регулаторни органи са оправомощени да налагат задълженията, определени в членове от 9 до 13а.

[...]

<sup>2</sup> Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година за изменение на директиви 2002/21/ЕО относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги, 2002/19/ЕО относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях и 2002/20/ЕО относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги (ОВ L 337, 2009 г., стр. 37).

<sup>3</sup> Отменени, считано от 21 декември 2020 г., с член 125 от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (ОВ L 321, 2018 г., стр. 36).

<sup>4</sup> ОВ L 108, 2002 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 169.

4. Наложеният в съответствие с настоящия член задължения се основават на характера на възникналия проблем и са пропорционални и обосновани в светлината на целите, посочени в член 8 от Директива 2002/21/ЕО (Рамкова директива). [...]“.

6. Член 3, параграф 1 от Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги („Директива за разрешение“) <sup>5</sup> предвижда:

„Държавите членки гарантират свободата на предоставяне на електронни съобщителни мрежи и услуги в съответствие с условията, установени в настоящата директива. [...]“.

7. Съгласно член 8, параграфи 1, 2, 4 и 5 от 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) <sup>6</sup>:

„1. Държавите членки гарантират, че при изпълнение на регулаторните задачи, определени в настоящата директива и Специфични директиви, националните регулаторни власти [ще] предприемат всички разумни мерки, насочени към постигането на целите, посочени в параграфи 2, 3 и 4. Такива мерки са пропорционални на тези цели.

[...]

2. Националните регулаторни власти насърчават конкуренцията при доставката на електронни съобщителни мрежи, електронни съобщителни услуги и свързани съоръжения и услуги [...].

[...]

4. Националните регулаторни власти насърчават интересите на гражданите на Европейския съюз чрез *inter alia*:

[...]

б) гарантиране на високо равнище на защита за потребителите в техните отношения с доставчиците [...];

[...]

а) грижа за потребностите на специфични социални групи, и по-специално на ползвателите с увреждания, възрастните ползватели и тези със специфични социални потребности;

[...]

5. За постигането на целите на политиката, посочени в параграфи 2, 3 и 4, националните регулаторни органи прилагат обективни, прозрачни, недискриминационни и пропорционални регулаторни принципи чрез *inter alia*:

[...]

<sup>5</sup> ОВ L 108, 2002 г., стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 183.

<sup>6</sup> ОВ L 108, 2002 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195.

в) защита на конкуренцията в полза на потребителите [...];

[...]

д) надлежно отчитане на разнообразието от условия, свързани с конкуренцията и потребителите, които съществуват в различните географски райони в държава членка;

[...]“.

8. Член 20, параграфи 1 и 2 от 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)<sup>7</sup> гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че при абонирането за услуги, които предоставят свързване към обществена съобщителна мрежа и/или обществено достъпни електронни съобщителни услуги, потребителите и други крайни ползватели, които заявят това, имат право да сключат договор с предприятието или предприятията, които предоставят такива свързвания и/или услуги. Договорът посочва в ясна, изчерпателна и лесно достъпна форма най-малко:

[...]

г) подробности за цените и тарифите, средствата за получаване на актуална информация за всички приложими тарифи и такси за поддръжка, [...];

[...]

2. Държавите членки гарантират, че абонатите имат право да прекратят договорите едностранно и без неустойки при получаване на предизвестие за изменения в договорните условия, предложени от предприятията, предоставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги. [...] Държавите членки гарантират, че националните регулаторни органи са в състояние да определят формата на тези предизвестия“.

9. Член 21, параграф 1 от Директива 2002/22 предвижда:

„Държавите членки гарантират, че националните регулаторни органи са в състояние да задължат предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или обществено достъпни електронни съобщителни услуги, да публикуват прозрачна, сравнима, уместна и актуална информация за приложимите цени и тарифи [...]. Националните регулаторни органи може да определят допълнителни изисквания по отношение на формата, под която трябва да се публикува тази информация“.

## **Б. Национална правна уредба**

10. Член 2, параграф 12, букви h) и l) и параграф 37 от 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. — Правила за

<sup>7</sup> ОВ L 108, 2002 г., стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 213.

конкуренцията и уредбата на обществените услуги. Създаване на регулаторни органи за обществени услуги, наричан по-нататък „Закон № 481/1995“) определя функциите на регулаторните органи за обществени услуги. По-специално, тази разпоредба предвижда:

„(12) За постигане на целите, посочени в член 1, всеки орган има следните задачи:

[...]

„h. да издава 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 след консултации с операторите на услугата и с представителите на ползвателите и потребителите, евентуално като се диференцират по сектори и видове услуги; тези разпоредби пораждат последиците по параграф 37;

[...]

l. да оповестява и разпространява 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 междинните и крайните потребители.

(37) [...] решенията на органите по параграф 12, буква h) представляват изменение или допълнение на правилата за услугите“.

11. Съгласно член 1, параграф 6, буква b), точка 2 от 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. — Създаване на регулаторен орган в областта на съобщенията и нормите относно далекосъобщителните и радио-телевизионните системи, наричан по-нататък „Закон № 249/1997“) регулаторният орган има правомощието да издава:

„разпоредби относно общото ниво на качество на услугите и за приемането от всеки оператор на харта на услугата, съдържаща информация за минималните стандарти за всеки сегмент на дейност“.

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

### **III. Факти, национално производство и преюдициални въпроси**

13. На 15 март 2017 г. AGCom — органът, 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 (наричано по-нататък „спорното решение“), с което въвежда някои мерки за защита на потребителите на стационарни и мобилни телефонни услуги, с цел да се насърчи прозрачността на пазара и да се позволи сравняване на цените на тези услуги.

14. AGCom установява, че някои телефонни оператори са променили условията на търговските си оферти за стационарни телефонни услуги, както за новите, така и за съществуващите клиенти, като са въвели подновяване на договора на четири седмици вместо всеки месец. Според AGCom тази нова политика създава объркване сред потребителите относно някои съществени елементи на техните договори (като например периода на фактуриране и на подновяване на офертите, общата цена на услугата и т.н.). Действително някои оферти предвиждали ежемесечно фактуриране, а други предвиждали фактуриране на всеки четири седмици. Освен това според AGCom новият отчетен период създавал затруднения за потребителите при сравняването на офертите. На практика в резултат на тези промени AGCom отчита увеличение на годишните разходи с 8,6 % за потребителите.

15. Затова спорното решение предвижда по-специално, че „[з]а стационарните телефонни услуги подновяването на оферти и фактурирането [следва да] се извършва[т] всеки месец или на няколко месеца. За мобилните телефонни услуги този период не може да бъде по-малък от четири седмици. В случай на оферти за пакетни услуги, включващи стационарни телефонни услуги, се прилага периодът, отнасящ се до последните. [...] Операторите на мобилни телефонни услуги, които подновяват оферти и фактурират не всеки месец, а в друга периодичност, информират незабавно потребителите за подновяването на офертата чрез изпращане на есемес съобщение“.

16. 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, Италия). Тези жалби са отхвърлени през 2018 г.

17. Жалбоподателите обжалват първоинстанционните решения пред Consiglio di Stato (Държавен съвет). Те твърдят по-специално, че спорното решение или националната правна уредба, на която то се опира, са несъвместими с правото на Съюза на различни основания.

18. При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните 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 обстоятвени 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?

- 2) Недопустима ли е съгласно правилното тълкуване на членове 49 и 56 ДФЕС, както и на хармонизираната регулаторна рамка, изложена в директиви [2002/19, 2002/20, 2002/21 и 2002/22], и по-конкретно член 8, параграфи 2 и 4 от Директива [2002/21, изменена с Директива 2009/140], член 3 от [Директива 2002/20, изменена с Директива 2009/140] и членове 20, 21 и 22 от [Директива 2002/22, изменена с Директива 2009/136], 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 оферти и издават фактури не всеки месец, а в друг интервал, се предвижда задължението незабавно да информират потребителите за подновяването на офертата чрез изпращане на есемес, ii) за стационарните телефонни услуги — подновяване на офертите и фактуриране всеки месец или на няколко месеца, iii) в случай на оферти за пакетни услуги, включващи стационарни телефонни услуги — прилагане на интервала, отнасящ се до последните?
- 3) Недопустимо ли е съгласно правилното тълкуване и прилагане на принципа на пропорционалност във връзка с членове 49 и 56 ДФЕС, както и хармонизираната регулаторна рамка, изложена в директиви [2002/19, 2002/20, 2002/21 и 2002/22], и по-конкретно член 8, параграфи 2 и 4 от Директива [2002/21, изменена с Директива 2009/140], член 3 от Директива [2002/20, изменена с Директива 2009/140] и членове 20, 21 и 22 от Директива [2002/22, изменена с Директива 2009/136], 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 есемес; ii) за стационарните телефонни услуги — подновяване на офертите и фактуриране всеки месец или на няколко месеца, iii) в случай на оферти за пакетни услуги, включващи стационарни 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 и 56 ДФЕС, както и хармонизираната регулаторна рамка, изложена в директиви [2002/19, 2002/20, 2002/21 и 2002/22], и по-конкретно член 8, параграфи 2 и 4 от [Директива 2002/21, изменена с Директива 2009/140], член 3 от Директива [2002/20, изменена с Директива 2009/140] и членове 20, 21 и 22 от Директива [2002/22, изменена с Директива 2009/136], 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 есемес, ii) за

стационарните телефонни услуги — подновяване на офертите и фактуриране всеки месец или на няколко месеца, iii) в случай на оферти за пакетни услуги, включващи стационарни телефонни услуги — прилагането на интервала, отнасящ се до последните?“.

19. След постановяването на решението на Съда по дело *Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi*<sup>8</sup> секретариатът на Съда изпраща на запитващата юрисдикция препис от това решение с молба да посочи дали поддържа преюдициалното запитване.

20. С писмо от 23 ноември 2021 г. запитващата юрисдикция уведомява Съда, че желае да оттегли първия преюдициален въпрос, но поддържа втория, третия и четвъртия преюдициален въпрос.

21. Писмени становища в настоящото производство представят жалбоподателите, Codacons, италианското правителство, както и Европейската комисия.

#### **IV. Анализ**

22. С въпросите си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали правото на Съюза забранява национална правна уредба, която оправомощава национален регулаторен орган (наричан по-нататък „НРО“) да определя в каква периодичност подновяват оферти и извършват фактуриране доставчиците на телефонни услуги. Отделните въпроси се допълват, доколкото засягат проблема от различна гледна точка: свободно движение на услуги, хармонизирана регулаторна рамка и (някои) общи принципи на правото на Съюза. В следващите страници последователно ще бъдат разгледани правилата и принципите на правото на Съюза, на които се позовава *Consiglio di Stato* (Държавен съвет).

##### **A. По втория въпрос**

23. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали правилата на Договора относно свободното движение на услуги (членове 49 и 56 ДФЕС) и/или разпоредбите на хармонизираната регулаторна рамка изключват национална правна уредба, която дава на НРО правото да определя в каква периодичност подновяват оферти и извършват фактуриране доставчиците на телефонни услуги.

24. За да отговоря на този въпрос, ми се струва по-подходящо първо да анализирам съвместимостта на въпросната национална правна уредба с хармонизираната регулаторна рамка, след което да разгледам правилата относно свободното движение на услуги.

<sup>8</sup> Решение от 6 октомври 2021 г. (C-561/19, EU:C:2021:799).



## 1. Хармонизирана регулаторна рамка

25. Най-напред трябва да посоча, че съм донякъде изненадан от подхода, възприет в становищата, представени от някои от страните в настоящото производство. Всъщност те разглеждат последователно посочените в преюдициалното запитване различни разпоредби на хармонизираната регулаторна рамка и твърдят, че нито една от тях не предоставя на НРО валидно правно основание да приеме мярка като спорното решение.

26. Разбирам, че пред италианските съдилища жалбоподателите са твърдели по-специално, че нито националното право, нито правото на Съюза предоставят правно основание за приемането на спорното решение. Запитващата юрисдикция обаче обяснява, че според нея спорното решение се основава на националната правна уредба. Текстът на преюдициалните въпроси също е недвусмислено ясен в това отношение. Освен това следва да се отбележи, че позицията на Consiglio di Stato (Държавен съвет) по този въпрос е наскоро потвърдена от Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд, Италия), който констатира, че AGCom е приел спорното решение на основание член 2, параграф 20, буква d) от Закон № 481/1995<sup>9</sup>.

27. В този смисъл въпросът в рамките на настоящото производство е не дали разпоредбите на хармонизираната регулаторна рамка *дават* на НРО правото да приеме мярка като спорното решение, а дали тези разпоредби *изключват* национална правна уредба, която дава на НРО правото да приеме мярка като спорното решение.

28. В това отношение следва да се подчертае един особено важен момент: хармонизираната регулаторна рамка не води до *пълна* хармонизация в сектора на електронните съобщения. Всъщност в акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция посочва, че в областта на защитата на потребителите хармонизираната регулаторна рамка определя главно *целите* за защита, които трябва да се преследват, и съответните *области* на дейност, като оставя на НРО свобода на преценка при определяне на *вида* и *съдържанието* на мерките, считани за най-подходящи за постигане на посочените цели.

29. Действително това е така. В това отношение трябва да се има предвид, че съгласно член 4, параграф 2, буква е) ДФЕС „защита на потребителите“ е област на споделена компетентност между Европейския съюз и държавите членки. Съгласно член 169, параграф 2 ДФЕС, когато действа в тази област, Съюзът може да приеме в зависимост от случая мерки за хармонизиране на основание член 114 ДФЕС (доколкото, разбира се, са изпълнени посочените в него условия) или мерки, които подкрепят и допълват политиката, осъществявана от държавите членки, и осигуряват наблюдението върху нея. Докато в първия случай е възможна пълна хармонизация, във втория случай актът на Съюза, както посочва член 169, параграф 4 ДФЕС, не може да бъде пречка за която и да е държава членка „да запази или въведе по-стриктни защитни мерки“.

30. При все това е вярно, че всички директиви, съставляващи хармонизираната регулаторна рамка, са приети въз основа на (настоящия) член 114 ДФЕС. Съвсем ясно е обаче и доколкото виждам, не се оспорва от никоя от страните, че тези директиви оставят

<sup>9</sup> Вж. решение на Sezioni Unite (пленум) от 23 ноември 2021 г., № 26164/22.

на националните органи широка свобода на действие. Всъщност според постоянната практика на Съда хармонизираната регулаторна рамка не предвижда пълна хармонизация в областите, свързани със защитата на потребителите<sup>10</sup>.

31. Според мен тази констатация се нуждае от допълнително изясняване.

32. Защитата на потребителите се определя като една от целите на хармонизираната регулаторна рамка<sup>11</sup>, но тази рамка осигурява само „елементи от защитата на потребителите“<sup>12</sup>. Следователно хармонизацията, осъществена с хармонизираната регулаторна рамка, по отношение на свързаните със защитата на потребителите аспекти на услугите, регулирани от тази рамка, е едновременно *минимална* (с оглед на своите последици или интензитет) и *частична* (с оглед на своя материален обхват)<sup>13</sup>.

33. По-конкретно, сближаването на законодателствата на държавите членки, което хармонизираната регулаторна рамка цели да постигне, оставя широка свобода на действие на държавите членки в две взаимно допълващи се насоки. От една страна, държавите членки са свободни да прилагат *по-високи стандарти* на защита на потребителите по отношение на регулаторните аспекти, обхванати от хармонизираната регулаторна рамка. От друга страна, а *fortiori* те разполагат със свободата да приемат или запазват национална правна уредба, приложима към уредените от хармонизираната регулаторна рамка дейности, която има за цел да предостави защита на потребителите във връзка с аспекти, които са *различни и допълнителни* спрямо включените в хармонизираната регулаторна рамка<sup>14</sup>.

34. Няколко разпоредби и съображения на директивите, които съставляват хармонизираната регулаторна рамка, потвърждават предоставената на държавите членки значителна свобода на действие в този контекст, включително възлагането на редица функции и правомощия на НРО. На първо място, ролята на НРО е дефинирана много широко<sup>15</sup>. Освен това много (ако не и повечето) от разпоредбите дават само общи насоки за типа действия, които НРО следва да предприеме с оглед постигането на посочените в тях специфични цели<sup>16</sup>. Няколко разпоредби също така съдържат неизчерпателно изброяване на средствата, с които НРО биха могли да следват тези цели<sup>17</sup>.

<sup>10</sup> Вж. в този смисъл решение от 13 септември 2018 г., Wind Tre и Vodafone Italia (C-54/17 и C-55/17, EU:C:2018:710, т. 64 и цитираната съдебна практика).

<sup>11</sup> Вж. например съображение 6 и член 8, параграф 4, буква б) от Директива 2002/21, както и съображение 2 от Директива 2002/22.

<sup>12</sup> Съображение 49 от Директива 2002/22 (курсивът е мой). Вж. още съображение 7 и член 1, параграф 2 от Директива 2002/21.

<sup>13</sup> Относно тези понятия вж. заключението на генерален адвокат Bobek по дело Дзивев и др. (C-310/16, EU:C:2018:623, т. 70—80).

<sup>14</sup> Вж. в същия смисъл решение от 10 декември 2002 г., British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 66).

<sup>15</sup> Вж. по-специално съображения 16—20 от Директива 2002/21.

<sup>16</sup> Вж. например член 8, параграф 4 от Директива 2002/19 (в който по същество се посочва, че наложените от НРО задължения трябва да „се основават на характера на възникналия проблем и [да] са пропорционални и обосновани в светлината на [съответните] цели [...]“) и член 8, параграф 1, първа алинея от Директива 2002/21 (съгласно която „[НРО] предприемат всички разумни мерки, насочени към постигането на [съответните] цели [...]“. Такива мерки са пропорционални на тези цели“).

<sup>17</sup> Вж. например член 8, параграфи 2, 4 и 5 от Директива 2002/21 (които съдържат израза „inter alia“). Вж. също съображение 36, in fine от Директива 2002/21.

35. Горното намира отражение и в съдебната практика, в която Съдът подчертава, че НРО разполагат с „широки правомощия, за да могат да преценят нуждата от регулиране на даден пазар в зависимост от положението във всеки конкретен случай“<sup>18</sup>, и че могат да „предприемат всички разумни мерки, насочени към постигането на [...] цели[те]“, предвидени в съответната разпоредба на хармонизираната регулаторна рамка<sup>19</sup>.

36. Следователно може да е вярно, както твърдят жалбоподателите, че никоя от тези разпоредби не *предоставя* изрично правомощие на НРО да приемат мерки като спорното решение. Също така е вярно обаче, че нито една от тези разпоредби не *изключва* възможността национална правна уредба да предоставя такова правомощие на националния регулаторен орган. Именно това, както посочих в точка 25 по-горе, е въпросът в настоящия случай.

37. Съгласно постоянната практика на Съда в случай на минимална или частична хармонизация националното законодателство трябва — освен, разбира се, да бъде съвместимо с други евентуално приложими към съответното положение правни норми на Съюза — да не „мо[же] да застраш[и] сериозно постигането на предписания от съответния [акт на Съюза] резултат“<sup>20</sup>.

38. В конкретния случай, с изключение на една по-скоро незначителна забележка<sup>21</sup>, жалбоподателите всъщност не твърдят, че разглежданото национално законодателство би могло да застраши постигането на предписанията от хармонизираната регулаторна рамка цели. В действителност разглежданата национална правна уредба в голяма степен съответства на целите на хармонизираната регулаторна рамка, които са насочени по-специално към насърчаване на ефективната конкуренция на пазара<sup>22</sup>, засилване на прозрачността на пазара<sup>23</sup>, подобряване на достъпа на гражданите до далекосъобщителни услуги<sup>24</sup> и не на последно място, гарантиране на висока степен на защита на потребителите<sup>25</sup>.

39. Ето защо според мен няма как да се приеме, че разглежданата национална правна уредба може да застраши сериозно постигането на предписанията от хармонизираната регулаторна рамка резултат. В това отношение тя е съвместима с тази рамка.

<sup>18</sup> Решение от 3 декември 2009 г., Комисия/Германия (C-424/07, EU:C:2009:749, т. 61 и цитираната съдебна практика).

<sup>19</sup> Пак там, точка 59.

<sup>20</sup> Вж. по-специално решение от 7 юли 2016 г., Muladi (C-447/15, EU:C:2016:533, т. 43). В други случаи Съдът сочи изискване националното законодателство да не „застрашава практическата ефективност“ на въпросния акт на Съюза. Вж. например решение от 21 декември 2016 г., Vervloet и др. (C-76/15, EU:C:2016:975, т. 83). Според мен двете течения в съдебната практика по същество отразяват двете страни на едно и също нещо, видно от факта, че и в двете решения Съдът посочва като прецедент решението от 23 ноември 2006 г., Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, т. 48).

<sup>21</sup> Fastweb посочва, без да дава допълнителни обяснения, че като налага минимална периодичност, спорното решение задушва конкуренцията и ограничава избора на потребителите, което противоречи на някои от целите на хармонизираната регулаторна рамка. Трудно ми е обаче да разбера как увеличаването на възможностите на потребителите да разбират и сравняват офертите на операторите непременно би довело до по-малко конкурентен пазар и/или би ограничило в значителна степен избора на потребителите. Например Fastweb не посочва по какъв начин спорното решение би могло съществено да се отрази на качеството и/или цената на въпросните услуги (които всъщност са сред параметрите, въз основа на които потребителите избират своя доставчик на услуги).

<sup>22</sup> Вж. по-специално съображения 5 и 20 от Директива 2002/19, както и съображение 1 и член 8, параграф 2 от Директива 2002/21.

<sup>23</sup> Вж. по-специално съображения 16 и 22 от Директива 2002/19, съображение 34 от Директива 2002/20 и член 8, параграф 4, буква г) от Директива 2002/21.

<sup>24</sup> Вж. по-специално съображение 9 от Директива 2002/19, съображение 4 от Директива 2002/21, както и съображения 4 и 8 от Директива 2002/22.

<sup>25</sup> Вж. по-горе точка 30 от настоящото заключение.

## 2. Свободно движение на услуги

40. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали разглежданата национална правна уредба е съвместима и с разпоредбите на Договора относно свободното движение на услуги. Тази юрисдикция се позовава на член 49 ДФЕС („право на установяване“) и на член 56 ДФЕС („свободно предоставяне на услуги“) като евентуално относими към делото.

41. В това отношение съгласно установената съдебна практика, когато национална мярка е свързана едновременно с няколко от тези свободи, по принцип Съдът я разглежда с оглед само на една тях, ако предвид обстоятелствата в конкретния случай се окаже, че другите свободи са напълно второстепенни по отношение на първата и могат да се свържат с нея<sup>26</sup>. В тази връзка основните фактори, които трябва да се вземат предвид, са обективната цел<sup>27</sup> и действието<sup>28</sup> на националната мярка.

42. В настоящия случай, с оглед на целта и действието на разглежданата национална правна уредба, Съдът може да ограничи анализа си до член 49 ДФЕС. Действително телефонните услуги поне понастоящем обичайно се предоставят от дружества, установени в държавата членка, в която се извършва услугата. Освен всичко друго, за да могат да предоставят тези услуги, операторите се нуждаят от значителна инфраструктура.

43. Във всеки случай, като се има предвид сходството на двата режима, уреждащи правото на установяване и свободното предоставяне на услуги, не виждам как анализът на съвместимостта на спорните разпоредби с правото на Съюза от гледна точка на член 56 ДФЕС би могъл да се различава съществено от анализа от гледна точка на член 49 ДФЕС<sup>29</sup>.

44. Съгласно постоянната практика на Съда за ограничения на свободата на установяване трябва да се считат всички мерки, които забраняват, възпрепятстват или правят по-слабо привлекателно упражняването на гарантираната от член 49 ДФЕС свобода<sup>30</sup>. По-конкретно, понятието „ограничения“ обхваща приетите от държава членка мерки, които, макар да се прилагат без разлика, засягат достъпа до пазара на стопанските субекти от други държави членки<sup>31</sup>. По-специално, дори когато са с малък обхват или несъществено значение, ограниченията на основните свободи са забранени от ДФЕС<sup>32</sup>.

45. Същевременно обаче Съдът констатира, че националните мерки не представляват „ограничения“ по смисъла на член 49 ДФЕС, ако въздействието им по отношение на търговията в рамките на ЕС е прекалено неопределено, непряко, неясно, отдалечено или хипотетично по характер<sup>33</sup>.

<sup>26</sup> Вж. по-специално решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:638, т. 50 и цитираната съдебна практика).

<sup>27</sup> Пак там, точка 51 и цитираната съдебна практика.

<sup>28</sup> Вж. в този смисъл решение от 30 януари 2020 г., Anton van Zantbeek (C-725/18, EU:C:2020:54, т. 21).

<sup>29</sup> Често случаят е такъв; вж. с допълнителни препратки заключението ми по дело Cilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:166, т. 65).

<sup>30</sup> Вж. наскоро постановено решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:638, т. 61 и цитираната съдебна практика).

<sup>31</sup> Вж. по-специално решение от 29 март 2011 г., Комисия/Италия (C-565/08, EU:C:2011:188, т. 46).

<sup>32</sup> Вж. решения от 18 октомври 2012 г., X (C-498/10, EU:C:2012:635, т. 30 и цитираната съдебна практика) и от 3 декември 2020 г., BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:981, т. 26).

<sup>33</sup> Вж. с допълнителни препратки заключението на генерален адвокат Hogan по дело VAS Shipping (C-71/20, EU:C:2021:474, т. 67 и цитираната съдебна практика) и заключението на генерален адвокат Wahl по съединени дела Venturini и др. (C-159/12—C-161/12, EU:C:2013:529, т. 81 и цитираната съдебна практика).

46. Според мен точно такъв е случаят с разглежданата национална правна уредба. Не виждам как телефонен оператор, установен в чужбина, може да бъде разубеден или възпрепятстван да се премести в Италия или да учреди клон, дъщерно дружество или друга свързана структура в тази държава членка единствено защото периодът на подновяване на оферти и на фактуриране не може да бъде по-кратък от определен срок (в случая, един месец за стационарни телефонни услуги и четири седмици за мобилни телефонни услуги).

47. Независимо от гледната точка, която може да се възприеме при разглеждане на възможното (действително или евентуално) въздействие на приетите от AGCom мерки върху телефонните оператори — т.е. върху техните бизнес модели, свобода на договаряне, структура на разходите и избор на маржове на печалба, маркетингови стратегии или конкурентно положение — не откривам нищо, което би могло да е от значение с оглед на член 49 ДФЕС. По-специално, спорното решение i) не засяга свободата на операторите да определят тарифите по свое усмотрение, ii) не създава никакви допълнителни разходи за тях, iii) не засяга възможността им да изменят едностранно договорните условия, и iv) им оставя голяма свобода на действие при избора на най-подходящата периодичност (или диапазон от периоди) за подновяване на оферти и за фактуриране, стига тези периоди да надвишават посочените в това решение минимални срокове.

48. При все това не считам, че е *напълно изключено* национална правна уредба, която ограничава възможността на дружествата да определят в каква периодичност да подновяват оферти и да извършват фактуриране, да навлиза в приложното поле на член 49 ДФЕС. Всъщност при особено строги ограничения вероятно може да се стигне до реални ограничения. Като пример мога да дам изискването предприятията да издават фактури на клиентите си веднъж годишно (или на шестмесечие), което значително би забавило получаването от предприятията на плащания за предоставените услуги. Спорното решение обаче въвежда *незначително* ограничение, което освен това изисква от операторите само да възстановят стандартния период за офертите и фактурирането, който неизменно са прилагали до момента, в който (относително внезапно и съгласувано, по моите наблюдения) са решили да променят политиката си в това отношение.

49. В този контекст искам да отбележа, че по предходни дела Съдът е установил, че някои мерки с по-голяма степен на намеса, които поставят ограничения върху ценообразуването на въпросните услуги<sup>34</sup> или създават допълнителни разходи за предоставянето им<sup>35</sup>, не представляват „ограничения“ съгласно разпоредбата за свободното движение на услуги. Съдът също така е приел, че съгласно правилата на вътрешния пазар Европейският съюз има право да налага ограничения на цените, прилагани от дружествата — оператори на мобилни телефонни услуги, по-специално, за да защити потребителите<sup>36</sup>.

50. Несъмнено понятието „ограничение“ е широко, но то не може да обхваща всяко дребно неудобство за начина, по който функционират предприятията. Целта на правилата на вътрешния пазар е да се *либерализира* търговията в рамките на ЕС, а не да се *дерегулира* търговията<sup>37</sup>. Следователно, за да попадне мярката в приложното поле на член 49 ДФЕС,

<sup>34</sup> Вж. по-специално решение от 29 март 2011 г., Комисия/Италия (C-565/08, EU:C:2011:188, т. 46).

<sup>35</sup> Вж. в този смисъл решения от 8 септември 2005 г., Mobistar и Belgacom Mobile (C-544/03 и C-545/03, EU:C:2005:518, т. 31), и от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др. (C-98/14, EU:C:2015:386, т. 36).

<sup>36</sup> Решение от 8 юни 2010 г., Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321).

<sup>37</sup> Вж. по-специално заключение на генерален адвокат Tesouro по дело Hünermund и др. (C-292/92, EU:C:1993:863, т. 1 и 28), и заключение на генерален адвокат Tizzano по дело CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187, т. 63).

трябва да се установи някакво осезаемо отрицателно въздействие, реално или потенциално, върху трансграничния обмен. В производство като висящото пред запитващата юрисдикция жалбоподателите трябва да докажат, че случаят действително е такъв. Следва да отбележа, че в рамките на настоящото производство те не са представили убедителен довод в това отношение.

51. Само по себе си обстоятелството, изтъкнато от жалбоподателите, че въведените със спорното решение ограничения не съществуват в други държави членки, е ирелевантно в този контекст. В това отношение Съдът многократно е подчертавал, че правна уредба на държава членка не съставлява ограничение по смисъла на Договорите на Съюза единствено поради обстоятелството, че други държави членки прилагат правила, които не са толкова строги или са икономически по-изгодни за доставчиците на сходни услуги, които са установени на тяхна територия<sup>38</sup>. Освен това според мен фактът, че условията, свързани с конкуренцията между операторите и нуждите на потребителите, могат да се различават в отделните части на вътрешния пазар, се потвърждава косвено от член 8, параграф 5, буква д) от Директива 2002/21<sup>39</sup>.

52. Следователно в материалите по делото няма нищо, от което да се предположи, че разглежданата национална правна уредба или по-специално приетите от AGCom мерки биха могли (действително или евентуално) да възпрепятстват или разубедят чуждестранни предприятия да се установят в Италия поради възможно намаляване на способността им веднага да конкурират ефикасно традиционно установените в Италия телефонни оператори<sup>40</sup>. Ето защо считам, че тези мерки не съставляват „ограничение“ по смисъла на член 49 ДФЕС.

53. Ако все пак Съдът не приеме тази моя констатация, според мен всяко ограничение, създадено със спорната мярка, следва да се счита за обосновано.

54. Съгласно постоянната практика на Съда ограничение на свободата на установяване е допустимо само ако, на първо място, е обосновано от императивно съображение от общ интерес, и ако, на второ място, спазва принципа на пропорционалност. Що се отнася до пропорционалността, с националната мярка трябва съгласувано и последователно да се гарантира, без да се надхвърля необходимото, постигането на преследваната цел. Освен това националната мярка трябва да бъде пропорционална *stricto sensu*, доколкото следва да постига справедлив баланс между засегнатите интереси, т.е. интересите, преследвани от държавата с въпросната мярка, и интересите на засегнатите от тази мярка физически и юридически лица<sup>41</sup>.

55. Безспорно е, че защитата на потребителите съставлява императивно съображение от общ интерес, с което по принцип може да се обоснове национална мярка, ограничаваща свободното движение на услуги<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Решение от 7 март 2013 г., DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, т. 32 и цитираната съдебна практика).

<sup>39</sup> Вж. по-горе точка 7 от настоящото заключение.

<sup>40</sup> Вж. в този смисъл решение от 12 юли 2012 г., SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, т. 80).

<sup>41</sup> В този смисъл вж. решение от 6 октомври 2020 г., Комисия/Унгария (Висше образование) (C-66/18, EU:C:2020:792, т. 178 и 179 и цитираната съдебна практика).

<sup>42</sup> Вж. в този смисъл скорошното решение от 22 септември 2022 г., Admiral Gaming Network и др. (C-475/20—C-482/20, EU:C:2022:714, т. 49 и цитираната съдебна практика).

56. Освен това считам, че национална правна уредба като разглежданата в главното производство не е непропорционална. Първо, възможността НРО да наложи някои ограничения относно периода, в който се подновяват оферти и се извършва фактуриране, несъмнено е в състояние да осигури осъществяването на преследваната цел: това увеличава прозрачността на пазара и позволява на потребителите да сравняват по-добре офертите. По този въпрос напълно споделям съображенията на запитващата юрисдикция.

57. Второ, запитващата юрисдикция посочва, че i) всъщност са били изпробвани алтернативни механизми, чрез които потребителите да сравняват по-добре офертите на операторите, но те са се оказали неефективни и ii) жалбоподателите са предложили други възможни механизми, но те също са били сметени за неефективни от тази юрисдикция<sup>43</sup>. В този контекст не виждам друга мярка, която би могла да бъде също толкова ефективна и същевременно по-малко ограничителна спрямо тези оператори.

58. Трето, струва ми се, че въпросните мерки успяват да постигнат справедлив баланс между интересите на засегнатите лица: те значително подобряват „разчитането“ и „съпоставимостта“ на офертите на пазара, като по този начин дават възможност на потребителите да направят по-добре информиран избор, и същевременно, както се посочва в точки 45 и 46 по-горе, ограничават до минимум намесата в правата и свободите на телефонните оператори.

59. Що се отнася до последния аспект, припомням, че съгласно разпоредбите на Директива 2002/21 НРО следва „да улеснят достъпа на ползватели с увреждания“ до електронни съобщителни услуги<sup>44</sup> и „[да гарантират], 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“<sup>45</sup>.

60. Доколкото разбирам, необходимостта да се предостави закрила на уязвимите потребители, е една от причините, мотивирали AGCom да приеме спорното решение. В това отношение съм съгласен с италианското правителство, което подчертава колко е важно тези потребители да разполагат с цялата необходима информация, за да вземат напълно информирано решение, когато са изправени пред едностранно изменение на договора от оператора<sup>46</sup>.

61. Ето защо с оглед на изложеното предлагам на Съда да отговори на втория преюдициален въпрос в смисъл, че нито хармонизираната регулаторна рамка, нито разпоредбите на Договора относно свободното движение на услуги изключват национална правна уредба, която дава на НРО правото да определя в каква периодичност подновяват оферти и извършват фактуриране доставчиците на телефонни услуги.

<sup>43</sup> Запитващата юрисдикция споменава за интерактивни ръководства, калкулатори и месечно публикуване на общите разходи по офертите на различните оператори.

<sup>44</sup> Член 1, параграф 1.

<sup>45</sup> Член 8, параграф 2, буква а). По-общо относно необходимостта от защита на потребителите с увреждания вж. съображение 8 и член 8, параграф 4, буква д) от Директива 2002/21, както и съображение 13 и член 7, член 22, параграф 1 и член 23а от Директива 2002/22.

<sup>46</sup> Вж. по аналогия решение от 13 септември 2018 г., Wind Tre и Vodafone Italia (C-54/17 и C-55/17, EU:C:2018:710, т. 47).

## ***Б. По третия и четвъртия въпрос***

62. С третия и четвъртия си въпрос, които могат да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали принципите на пропорционалност, на недопускане на дискриминация и на равно третиране изключват национална правна уредба, която дава на НРО правото да определя в каква периодичност подновяват оферти и извършват фактуриране доставчиците на телефонни услуги.

63. Както ще поясня в следващото изложение, моят отговор на този въпрос е съвсем прост: не, тези принципи не изключват национална правна уредба като разглежданата в главното производство, тъй като тази уредба не прилага правото на Съюза и следователно нейната законосъобразност не може да се оспорва от гледна точка на общите принципи на правото на Съюза (1). Във всеки случай, дори Съдът да не се съгласи с мен по този въпрос, считам, че разглежданата национална правна уредба все пак е съвместима с тези принципи (2).

### *1. Не е налице прилагане на правото на Съюза*

64. В решение по съединени дела TSN и АКТ големият състав на Съда приема, че когато държава членка въвежда по-висока степен на защита от предвидената в директива, приета в областта на социалната политика, тя не „прилага“ тази директива по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). С други думи, в такъв случай тази държава членка не действа в обхвата на правото на ЕС. Следователно законосъобразността на въпросната мярка на държавата членка не може да се преценява с оглед на разпоредбите на Хартата<sup>47</sup>.

65. В решението си Съдът по-специално припомня, че социалната политика е област на споделена компетентност по смисъла на член 2, параграф 2 ДФЕС. По-нататък Съдът посочва, че що се отнася до опазването на здравето и безопасността на работниците, съгласно член 153, параграфи 1 и 2 ДФЕС Европейският съюз: i) „подкрепя и допълва дейностите на държавите членки“ и ii) „приема [...] минимални изисквания“. Този втори елемент според Съда предполага, че „при упражняване на запазената си компетентност държавите членки са свободни да приемат [норми, които са по-строги от законодателството] на Съюза, при условие че те не са в противоречие със съгласуваността на [това законодателство]“<sup>48</sup>.

66. От гореизложеното Съдът стига до извода, че разпоредбата на разглежданата директива, съгласно която същата директива не засяга правото на държавите членки да прилагат по-благоприятни разпоредби, „не предоставя на държавите членки възможност да приемат законодателни разпоредби по силата на правото на Съюза, а само признава правото им да предвидят в националното право такива по-благоприятни разпоредби извън рамките на установения с тази директива режим“. По този начин, приемайки по-благоприятни разпоредби, съответната държава членка просто упражнява *запазената* си компетентност. Освен това Съдът разграничава това положение от положението, при което „акт на Съюза предоставя на държавите членки свобода на избор между няколко правила за прилагане или дискреционно правомощие или свобода на преценка, което е

<sup>47</sup> Решение от 19 ноември 2019 г. (C-609/17 и C-610/17, EU:C:2019:981, по-специално т. 54 и 55, наричано по-нататък „решение TSN и АКТ“).

<sup>48</sup> Решение TSN и АКТ, точки 47 и 48.



неразделна част от установения с този акт режим, или от положението, при което такъв акт позволява приемането от държавите членки на специални мерки, за да се допринесе за изпълнението на неговата цел<sup>49</sup>.

67. Според мен положението по настоящото дело е сходно с това по дело TSN и АКТ. За да се определи дали принципите на равенство, недопускане на дискриминация и пропорционалност могат да послужат като възможни критерии за проверка на валидността на разглежданата национална правна уредба, е без значение дали те са посочени като права, основаващи се на Хартата<sup>50</sup>, или като общи принципи на правото на Съюза.

68. Както посочих по-горе, защитата на потребителите е област на споделена компетентност и чрез приемането на хармонизираната регулаторна рамка законодателят на Съюза е постигнал само минимална и частична хармонизация на аспектите на рамката, свързани със защитата на потребителите.

69. Наистина в областта на защитата на потребителите законодателят на Съюза разполага с по-широки правомощия, отколкото в областта на социалната политика. В случая обаче това е без значение, тъй като, както вече обясних, той не е упражнил напълно тази компетентност, а е оставил на държавите членки широка свобода на действие в тази област.

70. Подобно на положението по дело TSN и АКТ<sup>51</sup>, в настоящия случай въпросната национална правна уредба също се отнася до отделен аспект (периодичност на подновяване на оферти и на фактуриране), който не се урежда пряко или косвено от въпросните норми на Съюза и във връзка с който, в по-общ план, държавите членки нямат конкретно задължение съгласно правото на Съюза. Също така нито едно физическо или юридическо лице (например жалбоподателите) не черпи каквото и да било право от въпросната рамка на Съюза.

71. Освен това според мен с разглежданата национална правна уредба Италианската република не просто е надхвърлила минималните стандарти, посочени в хармонизираната регулаторна рамка, а всъщност ги е „надградила“ (или „допълнила“), като е приела правила, които допълват тази рамка в аспекти, които не са уредени от нея.

72. Следователно с приемането на разпоредбите, въз основа на които AGCom приема спорното решение, италианският законодател не прилага правото на Съюза. Това е така дори когато разглежданата национална правна уредба съдържа и други разпоредби, които, обратно, са насочени към прилагане на правото на Съюза.

73. В този контекст едва ли е необходимо да припомням, както обясних по-горе<sup>52</sup>, че разглежданото национално законодателство не засяга съгласуваността на системата, установена с хармонизираната регулаторна рамка (нито я лишава от ефективност).

<sup>49</sup> Решение TSN и АКТ, точки 49—52. Полезни разсъждения относно това разграничение вж. в заключението на генерален адвокат Hogan по дело Land Oberösterreich (Помощ за жилище) (C-94/20, EU:C:2021:155, т. 64—72).

<sup>50</sup> Вж. членове 20, 21, 49 и 51 от Хартата.

<sup>51</sup> Решение TSN и АКТ, точка 53. Вж. също по-ново решение от 7 юли 2022 г., Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 и C-258/21, EU:C:2022:529, т. 42).

<sup>52</sup> Вж. по-горе точка 36 от настоящото заключение.

74. На последно място, но не и по важност, трябва да подчертая, че като изключим разпоредбите на Договора относно свободното движение на услуги — които поради гореизложените причини<sup>53</sup> според мен не са приложими по настоящото дело — нито запитващата юрисдикция, нито представилите становища страни се позовават на друга разпоредба от правото на Съюза, която да е в състояние да включи въпроса в приложното поле на правото на Съюза и така да доведе до прилагането на разгледаните тук общи принципи на правото на Съюза.

75. Ето защо съм длъжен да заключа, че принципите на пропорционалност, на недопускане на дискриминация и на равно третиране допускат национална правна уредба, която дава на НРО правото да определя в каква периодичност подновяват оферти и извършват фактуриране доставчиците на телефонни услуги, при условие че тази правна уредба не попада в приложното поле на правото на Съюза.

76. Все пак, в случай че Съдът не споделя тази позиция, ще обясня накратко защо според мен, дори ако се приеме, че разглежданата национална правна уредба попада в приложното поле на правото на Съюза, тя би била съвместима с принципите на пропорционалност, недопускане на дискриминация и равно третиране.

## *2. Общите принципи на пропорционалност, недопускане на дискриминация и равно третиране*

77. На първо място, съгласно постоянната съдебна практика принципът на *пропорционалност* е част от общите принципи на правото на Съюза, които са в основата на общите конституционни традиции на държавите членки и трябва да бъдат спазвани в национална правна уредба, навлизаща в приложното поле на правото на Съюза или приета в изпълнение на това право. Принципът на пропорционалност по същество задължава държавите членки да приемат мерки, които са подходящи за постигането на преследваните цели и не надхвърлят необходимото за постигането им<sup>54</sup>.

78. В точки 51—59 по-горе изложих причините, поради които при преценката дали евентуално ограничение на свободното предоставяне на услуги, произтичащо от разглежданата национална правна уредба, би могло да се обоснове с императивни съображения от общ интерес, тази правна уредба изглежда пропорционална. По-специално, изглежда, националната правна уредба (и в частност мерките, приети от AGCom в съответствие с нея) едновременно е подходяща за постигането на преследваните от националния законодател цели и не надхвърля необходимото за постигането им.

79. Разглеждайки пропорционалния характер на въпросната национална правна уредба през призмата на общия принцип на правото, а не през призмата на свободите на вътрешния пазар, не откривам никакъв допълнителен фактор, който следва да се вземе предвид, и още по-малко такъв, който би могъл да промени извода от този анализ. В това отношение твърденията на жалбоподателите не съдържат нищо конкретно и ясно.

80. На второ място, действително принципите на недопускане на дискриминация и на равно третиране като цяло представляват две страни на една и съща монета. Съгласно постоянната практика на Съда първият принцип е израз на втория, който изисква да не се

<sup>53</sup> Вж. по-горе точки 44—50 от настоящото заключение.

<sup>54</sup> Вж. например решение от 4 октомври 2018 г., *Link Logistik N & N* (C-384/17, EU:C:2018:810, т. 40 и цитираната съдебна практика).

третира по различен начин сходни положения и да не се третира еднакво различни положения, освен ако такава разграничаване не е обективно обосновано<sup>55</sup>. Съгласно правото на Съюза обаче понятието „недискриминация“ е доста специфично: то се отнася до забрана за различно третиране, основано на някои конкретни признаци (като например раса, пол, гражданство и др.)<sup>56</sup>.

81. В този контекст не виждам как настоящото дело би могло да повдигне въпрос относно евентуално нарушение на принципа на недопускане на дискриминация. Всъщност изтъкнатите от жалбоподателите доводи в това отношение съвпадат с изтъкнатите във връзка с твърдението за нарушение на принципа на равенство. По-специално, те посочват, че спорното решение третира по различен начин категории услуги, които до голяма степен са сходни: мобилни телефонни услуги и стационарни телефонни услуги. Според тях характеристиките на двата пазара, които показват много сходства, не обосновават спорното решение да определя различна периодичност на подновяване на оферти и на фактуриране.

82. Ако това е така, струва ми се, че единствено принципът на равно третиране е релевантен в настоящия случай, доколкото той поначало забранява да се третира по различен начин сходни положения, *независимо от основанието*.

83. В този смисъл запитващата юрисдикция следва да прецени дали фактическите и правните елементи, на които се основава решението на AGCom, подкрепят в достатъчна степен изводите му относно (двата различни) периода на подновяване на оферти и на фактуриране, наложени на телефонните оператори.

84. Все пак обстоятелствата, които запитващата юрисдикция е представила на вниманието на Съда, изглежда, показват, в съответствие с констатациите на AGCom, че двете категории услуги не са съпоставими, като се имат предвид преследваните от националния законодател цели. По-специално, запитващата юрисдикция посочва някои особености, които според мен са много уместни в този контекст: различната клиентела (по правило по-възрастни и непривикнали към новите технологии клиенти на стационарните телефонни услуги и по-млади и отворени към информационните технологии клиенти на мобилните телефонни услуги); различните способи за своевременно уведомяване на клиентите относно едностранни промени в договорните условия (с есемес за потребители на мобилна телефонна услуга, което обикновено е невъзможно при стационарната телефонна услуга); обстоятелството, че промяната в политиката на операторите се отразява в по-голяма степен на пазара на стационарни телефонни услуги (тъй като пазарът на мобилни телефонни услуги вече е по-диференциран с оглед на периодичността на подновяване и фактуриране).

85. В това отношение е важно да се подчертае, че когато приемат мерки за защита на потребителите, националните органи по никакъв начин не са длъжни да вземат предвид средния потребител, а могат да приемат и специфични мерки за потребителите, които се намират в особено *уязвимо* положение. Например хармонизираната регулаторна рамка съдържа няколко разпоредби в тази насока<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Вж. в този смисъл решения от 30 април 2019 г., Италия/Съвет (квота за риболов на средиземноморска риба меч) (C-611/17, EU:C:2019:332, т. 129 и цитираната съдебна практика), и от 19 декември 2019 г., НК/Комисия (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, т. 66 и цитираната съдебна практика).

<sup>56</sup> Вж. например член 21 от Хартата и член 18 ДФЕС.

<sup>57</sup> Вж. по-специално разпоредбите, посочени по-горе, в точка 59 от настоящото заключение.

86. Следователно не смятам, че мерки, които налагат по-високи стандарти за защита на потребителите по отношение на телефонни услуги, включващи по-голям дял уязвими потребители, отколкото мерките, приети по отношение на другите услуги, нарушават принципа на равенство. Всъщност точно обратното ми се струва вярно: доколкото е продиктувано от желанието да се вземат предвид някои обективно съществуващи различия между потребителите на двата пазара, чрез спорното решение този принцип намира разумно приложение в тази област.

87. При това положение бих добавил мимоходом, че доводите на жалбоподателите по този въпрос ми напомнят за класическия „нож с две остриета“. Действително, доколкото по-строгийт режим за стационарните телефонни услуги се счита за законосъобразен, би могло да се предположи, че всяко сходство между двата пазара може да подтикне AGCom да включи и мобилните телефонни услуги в режима, предвиден за стационарните телефонни услуги.

88. С оглед на гореизложеното, на третия и четвъртия въпрос следва да се отговори в смисъл, че принципите на пропорционалност, недопускане на дискриминация и на равно третиране не изключват национална правна уредба, която дава на НРО правото да определя в каква периодичност подновяват оферти и извършват фактуриране доставчиците на телефонни услуги. Считаю този отговор за верен, независимо дали тази национална правна уредба попада в приложното поле на правото на Съюза.

## V. Заключение

89. В заключение, предлагам на Съда да отговори на поставените от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) преюдициални въпроси по следния начин:

- „Членове 49 и 56 ДФЕС, разпоредбите на Директива 2002/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях (Директива за достъпа), Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги („Директива за разрешение“), 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) и 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), както и принципите на равенство, пропорционалност и недопускане на дискриминация не забраняват национална правна уредба, която дава на националния регулаторен орган правото да определя в каква периодичност подновяват оферти и извършват фактуриране доставчиците на телефонни услуги“.