



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 8 czerwca 2023 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Sieci i usługi łączności elektronicznej – Dyrektywy 2002/19/WE, 2002/20/WE, 2002/21/WE i 2002/22/WE – Artykuł 49 TFUE – Swoboda przedsiębiorczości – Artykuł 56 TFUE – Swoboda świadczenia usług – Uregulowanie krajowe przyznające krajowemu organowi regulacyjnemu uprawnienie do nałożenia na operatorów usług telefonii obowiązku ustalenia minimalnej częstotliwości odnawiania ofert i naliczania opłat – Ochrona konsumentów – Zasada proporcjonalności – Zasada równego traktowania

W sprawie C-468/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 9 lipca 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 września 2020 r., w postępowaniu:

Fastweb SpA,

TIM SpA,

Vodafone Italia SpA,

Wind Tre SpA

przeciwko

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

przy udziale:

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

Associazione Movimento Consumatori,

U.Di.Con – Unione per la Difesa dei Consumatori,

Wind Tre SpA,

Assotelecomunicazioni (Asstel),

* Język postępowania: włoski.

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,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev (sprawozdawca), prezes izby, P.G. Xuereb, T. von Danwitz, A. Kumin i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Fastweb SpA – F. Caliento, E. Cerchi, M. Contu, M. Merola oraz E. Pistis, avvocati,
- w imieniu Tim SpA – F. Cardarelli, A. Catricalà, C. Cazzato oraz F. Lattanzi, avvocati,
- w imieniu Vodafone Italia SpA – F. Cintioli oraz G. Lo Pinto, avvocati,
- w imieniu Wind Tre SpA – A. Cassano, M. Clarich, I. Perego, G.M. Roberti oraz M. Serpone, avvocati,
- w imieniu Associazione Movimento Consumatori – P. Fiorio i R. Viriglio, avvocati,
- w imieniu Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) oraz Associazione degli utenti per i diritti telefonici – A.U.S. TEL ONLUS – G. Giuliano oraz C. Rienzi, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierali P. Palmieri, avvocato dello Stato, oraz M. Cherubini, procuratore dello Stato,
- w imieniu rządu francuskiego – C. Mosser, E. de Moustier oraz N. Vincent, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – G. Braun, L. Malferrari oraz A. Spina, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2022 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 i 56 TFUE, dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie) (Dz.U. 2002, L 108, s. 7), art. 3 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach) (Dz.U. 2002, L 108, s. 21), art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33), zmienionej dyrektywą 2009/140/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37) (zwanej dalej „dyrektywą ramową”), art. 20–22 dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz.U. 2002, L 108, s. 51), zmienionej dyrektywą 2009/136/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 11) (zwanej dalej „dyrektywą o usłudze powszechnej”), a także zasad proporcjonalności i równego traktowania.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporów pomiędzy czterema operatorami telefonii stacjonarnej i ruchomej prowadzącymi działalność we Włoszech, a mianowicie Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA i Wind Tre SpA, a Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (organem regulacyjnym ds. komunikacji, Włochy; zwanym dalej „AGCOM”) w przedmiocie decyzji tego organu określającej minimalną częstotliwość z jednej strony w odniesieniu do odnawiania ofert handlowych, a z drugiej strony w odniesieniu do naliczania opłat za usługi telefonii stacjonarnej i komórkowej.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Wspólne ramy regulacyjne usług łączności elektronicznej, sieci łączności elektronicznej oraz urządzeń i usług towarzyszących, w brzmieniu obowiązującym w czasie wystąpienia okoliczności faktycznych będących przedmiotem postępowania głównego (zwane dalej „wspólnymi ramami regulacyjnymi”), obejmują dyrektywę ramową oraz cztery towarzyszące jej dyrektywy szczegółowe, w tym w szczególności dyrektywy o dostępie, o zezwoleniach i o usłudze powszechnej. Dyrektywy te zostały uchylone dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającą Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. 2018, L 321, s. 36).

Dyrektywa o dostępie

- 4 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy o dostępie stanowił:

„Zgodnie z ramami prawnymi określonymi w [dyrektywie ramowej] niniejsza dyrektywa harmonizuje sposób, w jaki państwa członkowskie regulują dostęp do sieci łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i wzajemne połączenia [...]”.

Dyrektywa o zezwoleniach

- 5 Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach przewidywał:

„Niniejsza dyrektywa znajduje zastosowanie w odniesieniu do zezwoleń na dostęp do sieci i świadczenie usług w zakresie łączności elektronicznej”.

Dyrektywa ramowa

- 6 Motyw 16 dyrektywy ramowej głosił:

„Krajowe organy regulacyjne powinny mieć określone w harmonijny sposób cele i zasady, na których się będą opierać, oraz powinny, w razie potrzeby, koordynować swoje działania z działaniami organów regulacyjnych innych państw członkowskich przy realizacji zadań wynikających z niniejszych unormowań ramowych”.

- 7 Artykuł 1 ust. 1 tej dyrektywy stanowił:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia zharmonizowane ramy prawne dla świadczenia usług łączności elektronicznej, sieci łączności elektronicznej, urządzeń i usług towarzyszących i niektórych aspektów urządzeń końcowych, aby ułatwić dostęp użytkownikom niepełnosprawnym. Określa zadania krajowych organów regulacyjnych oraz procedury zmierzające do zapewnienia zharmonizowanego stosowania uregulowań prawnych w obrębie [Unii Europejskiej]”.

- 8 Artykuł 8 dyrektywy ramowej przewidywał:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by krajowe organy regulacyjne, wypełniając swoje zadania wynikające z postanowień niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych, podejmowały stosowne środki zmierzające do realizacji celów określonych w ust. 2, 3 oraz 4. Takie środki winny być proporcjonalne do celów, jakie mają zostać osiągnięte.

[...]

2. Krajowe organy regulacyjne będą wspierać konkurencję w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług, m.in.:

- a) zapewniając, aby użytkownicy, w tym użytkownicy niepełnosprawni, starsi użytkownicy i użytkownicy o szczególnych potrzebach społecznych, czerpali maksymalne korzyści z różnorodności, ceny i jakości usług;

[...]

4. Krajowe organy regulacyjne będą promować interesy obywateli Unii Europejskiej, m.in.:

[...]

b) zapewniając wysoki poziom ochrony konsumenta w ich relacjach z dostawcami, w szczególności ustanawiając proste i niedroge procedury rozwiązywania sporów przed organem niezależnym od stron występujących w danym sporze;

[...]

d) promując udostępnianie jasnych informacji, w szczególności poprzez ustanowienie wymogu jawności cen i warunków użytkowania publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej;

[...]

5. W dążeniu do osiągnięcia założeń polityki, o których mowa w ust. 2, 3 i 4, krajowe organy regulacyjne stosują obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne i proporcjonalne zasady regulacyjne, w tym celu między innymi:

[...]

b) zapewniając, aby w podobnych okolicznościach nie występowała dyskryminacja w traktowaniu przedsiębiorstw udostępniających sieci i usługi łączności elektronicznej;

[...]”.

Dyrektywa o usłudze powszechnej

9 Zgodnie z art. 20 dyrektywy o usłudze powszechnej:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku wykupienia abonamentu na usługi zapewniające przyłączenie do publicznej sieci łączności lub publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej konsumenci oraz inni użytkownicy końcowi, którzy się o to zwrócą, mieli prawo do zawarcia umowy z przedsiębiorstwem lub przedsiębiorstwami zapewniającymi takie przyłączenie lub świadczącymi takie usługi. Umowa powinna w jasnej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie określać co najmniej:

[...]

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby abonenci mieli prawo wycofać się bez ponoszenia kar z zawartych umów, w przypadku gdy przedsiębiorstwo świadczące sieci lub usługi łączności elektronicznej powiadomi ich o zamiarze zmiany warunków umowy. O wszelkich takich zmianach powiadamia się abonentów z odpowiednim wyprzedzeniem, nie krótszym niż jeden miesiąc, jednocześnie informując ich o przysługującym im prawie do wycofania się z ich umów bez ponoszenia kar, jeżeli nie akceptują nowych warunków. Państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy regulacyjne mogły określić formę takich powiadomień”.

- 10 Artykuł 21 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej przewidywał:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy regulacyjne mogły nałożyć na przedsiębiorstwa udostępniające publiczne sieci łączności elektronicznej lub publicznie dostępne usługi łączności elektronicznej obowiązek publikowania przejrzystych, porównywalnych, odpowiednich i aktualnych informacji na temat obowiązujących cen i taryf, wszelkich opłat związanych z rozwiązaniem umowy, a także na temat warunków dostępu do usług dostarczanych użytkownikom końcowym i konsumentom oraz standardowych warunków korzystania z tych usług, zgodnie z załącznikiem II. Informacje takie są publikowane w jasny, zrozumiały i łatwo dostępny sposób. Krajowe organy regulacyjne mogą określić dodatkowe wymogi dotyczące formy, w jakiej należy publikować te informacje”.

- 11 Artykuł 22 ust. 1 i 3 tej dyrektywy stanowił:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy regulacyjne, po uwzględnieniu stanowisk zainteresowanych stron, mogły wymagać od przedsiębiorstw świadczących publicznie dostępne sieci lub usługi łączności elektronicznej publikowania porównywalnych, odpowiednich i aktualnych informacji dla użytkowników końcowych na temat jakości swoich usług oraz na temat środków podjętych w celu zapewnienia równorzędnego dostępu do tych informacji niepełnosprawnym użytkownikom końcowym [...].

[...]

3. Aby zapobiec pogorszeniu się jakości usług oraz utrudnie[niom] lub spowolnie[niom] ruchu w sieciach, państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy regulacyjne mogły nałożyć na przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa udostępniające publiczne sieci łączności minimalne wymogi w zakresie jakości usług.

[...]”.

Prawo włoskie

- 12 Artykuł 1 ust. 1 legge n. 481 – Norma per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (ustawy nr 481 w sprawie zasad konkurencji i uregulowania usług użyteczności publicznej – utworzenie organu regulacyjnego usług użyteczności publicznej) z dnia 14 listopada 1995 r. (GURI nr 270 z dnia 18 listopada 1995 r., s. 1; zwanej dalej „ustawą nr 481/1995”) przewiduje:

„Przepisy niniejszej ustawy mają na celu zapewnienie wspierania konkurencji i wydajności w sektorze usług użyteczności publicznej [...], a także odpowiedniego poziomu jakości tych usług, przy zachowaniu rentowności i wydajności, poprzez zapewnienie ich jednolitego wykorzystania i jednolitego wdrażania na całym terytorium kraju, poprzez ustanowienie pewnego, przejrzystego i opartego na wcześniej określonych kryteriach systemu taryfowego oraz poprzez wspieranie ochrony interesów użytkowników i konsumentów, z uwzględnieniem odpowiednich uregulowań [Unii] w tej dziedzinie oraz ogólnych kierunków polityki rządu.

[...]”.

13 Zgodnie z art. 2 ust. 12 lit. h) i l) tej ustawy:

„Każdy organ przy realizacji celów określonych w art. 1 pełni następujące funkcje:

[...]

h) wydaje wytyczne dotyczące produkcji i udostępniania usług przez podmioty świadczące te usługi, określając w szczególności ogólne poziomy jakości odnoszące się do ogółu świadczeń i konkretne poziomy jakości odnoszące się do danego świadczenia, jakie należy zagwarantować użytkownikowi, uwzględniając konsultacje z operatorami usług oraz przedstawicielami użytkowników i konsumentów i ewentualnie różnicując je według sektora i rodzaju świadczenia; decyzje te wywołują skutki określone w ust. 37;

[...]

l) publikuje i rozpowszechnia informacje o warunkach świadczenia usług w celu zapewnienia jak największej przejrzystości, konkurencyjności oferty i możliwości dokonywania lepszych wyborów przez użytkowników pośrednich lub końcowych”.

14 Artykuł 1 ust. 6 lit. b) pkt 2 legge n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (ustawy nr 249 ustanawiającej organ ochrony komunikacji i przepisy dotyczące systemów telekomunikacyjnych i radiowo-telewizyjnych) z dnia 31 lipca 1997 r. (GURI nr 177 z dnia 31 lipca 1997 r., s. 3) (zwanej dalej „ustawą nr 249/1997”) stanowi:

„Kompetencje [AGCOM] są zdefiniowane w następujący sposób:

[...]

b) komisja ds. usług i produktów:

[...]

2) wydaje wytyczne dotyczące ogólnych poziomów jakości usług oraz przyjęcia przez każdego operatora karty usług określającej minimalne standardy dla każdego sektora działalności”.

15 Artykuły 13, 70 i 71 decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (dekretu ustawodawczego nr 259 – kodeks łączności elektronicznej) z dnia 1 sierpnia 2003 r. (GURI nr 214 z dnia 15 września 2003 r., s. 3) (zwanego dalej „dekretom ustawodawczym nr 259/2003”) dokonały transpozycji do włoskiego porządku prawnego art. 8 dyrektywy ramowej oraz art. 20 i 21 dyrektywy o usłudze powszechnej.

16 Artykuł 13 owego dekretu ustawodawczego przewiduje:

„1. Przy wykonywaniu zadań regulacyjnych określonych w niniejszym kodeksie i zgodnie z procedurami w nim zawartymi, ministerstwo i [AGCOM], w zakresie właściwych im kompetencji, podejmują wszelkie rozsądne środki służące osiągnięciu celów ogólnych określonych w art. 4 oraz w ust. 4, 5 i 6 niniejszego artykułu.

[...]

4. Ministerstwo i [AGCOM] wspierają konkurencję w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń i usług towarzyszących:

- a) zapewniając, aby użytkownicy, w tym użytkownicy niepełnosprawni, starsi użytkownicy i użytkownicy o szczególnych potrzebach społecznych, czerpali maksymalne korzyści z różnorodności, ceny i jakości usług;
- b) zapewniając, aby nie było zakłóceń lub ograniczeń konkurencji w sektorze łączności elektronicznej, w tym w dziedzinie transmisji treści;

[...]

- d) wspierając skuteczne wykorzystywanie oraz zarządzanie radiowymi częstotliwościami i zasobami numeracyjnymi.

[...]

6. Ministerstwo i [AGCOM] wspierają, w zakresie właściwych im kompetencji, interesy obywateli:

- a) zapewniając wszystkim dostęp do usługi powszechnej określonej w rozdziale IV tytułu II;
- b) zapewniając wysoki poziom ochrony konsumentów w ich relacjach z dostawcami, w szczególności ustanawiając proste i niedrogie procedury rozwiązywania sporów przed organem niezależnym od stron występujących w danym sporze;

[...]

- d) promując udostępnianie jasnych informacji, w szczególności poprzez ustanowienie wymogu jawności cen i warunków użytkowania publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej;
- e) uwzględniając potrzeby określonych grup społecznych, w szczególności użytkowników niepełnosprawnych, użytkowników starszych oraz użytkowników o szczególnych potrzebach społecznych;

[...]

- g) wspierając zdolność użytkowników do dostępu do informacji oraz ich rozpowszechniania lub korzystania z dowolnych aplikacji i usług;

[...]”.

17 Artykuł 70 wspomnianego dekretu ustawodawczego stanowi:

„1. [...] konsumenci oraz inni użytkownicy końcowi, którzy się o to zwrócą, mają prawo do zawarcia umowy z przedsiębiorstwem lub przedsiębiorstwami świadczącymi usługi zapewniające przyłączenie do publicznej sieci łączności lub publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej. Umowa powinna w jasnej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie określać co najmniej:

a) nazwę i adres przedsiębiorstwa;

b) świadczone usługi, w tym w szczególności:

[...]

3) minimalne oferowane poziomy jakości usług, a mianowicie czas wstępnego przyłączenia, a w odpowiednich przypadkach także inne parametry jakości usług określone przez krajowe organy regulacyjne [AGCOM],

[...]

2. [AGCOM] monitoruje stosowanie środków podjętych do celów ust. 1 i może rozszerzyć zakres obowiązków określonych w tym ustępie, tak aby istniały one również w odniesieniu do innych użytkowników końcowych.

[...]

4. Jeżeli kontrahent nie zaakceptuje zmian warunków umownych dokonanych przez przedsiębiorstwa udostępniające sieci lub usługi łączności elektronicznej, ma prawo rozwiązać umowę bez ponoszenia kar lub kosztów wycofania z eksploatacji. Zmiany są przekazywane kontrahentowi we właściwym czasie, tj. z co najmniej 30-dniowym wyprzedzeniem, i zawierają pełne informacje dotyczące wykonania prawa do rozwiązania umowy. [AGCOM] może określić formę przekazywania tych informacji.

[...]”.

18 Zgodnie z art. 71 dekretu ustawodawczego nr 259/2003:

„1. [AGCOM] wymaga, aby przedsiębiorstwa udostępniające publiczne sieci łączności elektronicznej lub publicznie dostępne usługi łączności elektronicznej publikowały przejrzyste, porównywalne, odpowiednie i aktualne informacje na temat obowiązujących cen i taryf, wszelkich opłat związanych z rozwiązaniem umowy, a także na temat warunków dostępu do usług dostarczanych użytkownikom końcowym i konsumentom oraz standardowych warunków korzystania z tych usług, zgodnie z załącznikiem 5. Informacje takie są publikowane w jasny, zrozumiały i łatwo dostępny sposób. [AGCOM] może określić dodatkowe wymogi dotyczące formy, w jakiej należy publikować te informacje.

[...]

2. [AGCOM] zachęca do dostarczania porównywalnych informacji, które pozwolą użytkownikom końcowym i konsumentom dokonać niezależnej oceny kosztów związanych z różnymi schematami korzystania z usług, w tym za pomocą przewodników interaktywnych.

W przypadku gdy takie udogodnienia nie są dostępne w obrocie nieodpłatnie lub za rozsądną cenę, [AGCOM] zapewnia, samodzielnie lub za pośrednictwem osób trzecich, ich udostępnienie. Osoby trzecie mają prawo do bezpłatnego korzystania z informacji publikowanych przez przedsiębiorstwa udostępniające sieci łączności elektronicznej lub publicznie dostępne usługi łączności elektronicznej do celów sprzedaży lub udostępniania takich przewodników interaktywnych lub podobnych technik.

[...]”.

Spór w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

- 19 W 2016 r. AGCOM wszczął procedurę konsultacji publicznych w sektorze usług łączności elektronicznej we Włoszech w związku z dostrzeżoną potrzebą uwzględnienia zmian na rynku telefonii stacjonarnej i komórkowej w celu zapewnienia użytkownikom przejrzystych, porównywalnych, odpowiednich i aktualnych informacji na temat cen w zakresie dostępu do tych usług i korzystania z nich.
- 20 W trakcie tych konsultacji AGCOM zwrócił w szczególności uwagę na problemy dotyczące z jednej strony możliwości nieodpłatnego zapoznania się przez użytkowników z kwotą kredytu rezydualnego w ramach telefonii komórkowej, a z drugiej strony częstotliwości naliczania opłat w ramach telefonii stacjonarnej.
- 21 Po pierwsze, jeśli chodzi o telefonię stacjonarną, AGCOM stwierdził, że niektórzy operatorzy zmienili warunki swoich ofert handlowych, ograniczając okres ich przedłużania do czterech tygodni zamiast jednego miesiąca, co spowodowało wzrost cen i utrudniło porównywanie przez użytkowników ofert poszczególnych operatorów, ponieważ oferty obejmujące różne okresy przedłużenia konkurowały ze sobą, co naruszało wymogi przejrzystości i porównywalności warunków finansowych ofert, a zatem prawo użytkownika do swobodnego wyboru umowy, która miała zostać zawarta. W celu rozwiązania tych problemów AGCOM rozważał ustalenie częstotliwości naliczania opłat, z którą związana jest częstotliwość odnawiania w wymiarze miesięcznym ofert w dziedzinie telefonii stacjonarnej i innych związanych z nimi ofert.
- 22 Po drugie, jeśli chodzi o telefonię komórkową, AGCOM stwierdził, że znaczna część operatorów przyjęła już lub zamierzała przyjąć częstotliwość odnawiania swych ofert co cztery tygodnie i że w konsekwencji porównywalność tych ofert mogła zostać zapewniona poprzez ustalenie częstotliwości ich odnawiania albo na okres miesięczny, albo czterotygodniowy, albo też poprzez zezwolenie na zmianę częstotliwości naliczania opłat jedynie pod warunkiem, że koszty ponoszone przez użytkownika pozostaną niezmiennione.
- 23 Po zakończeniu procedury konsultacji publicznych wszczętej przez AGCOM organ ten wydał decyzję nr 121/17/CONS (zwaną dalej „rozpatrywaną decyzją”), która przewidywała w szczególności, że częstotliwość odnawiania ofert telefonii stacjonarnej oraz częstotliwość naliczania opłat za te usługi musi być ustalana w wymiarze miesięcznym lub stanowić wielokrotność miesiąca oraz że częstotliwość w dziedzinie telefonii komórkowej nie może być mniejsza niż cztery tygodnie. Zgodnie z tą decyzją w przypadku ofert powiązanych z telefonią stacjonarną pierwszeństwo ma częstotliwość odnosząca się do telefonii stacjonarnej. Wspomniana decyzja przewidywała również, że operatorzy telefonii komórkowej, którzy stosują częstotliwość odnawiania ofert i naliczania opłat w wymiarze innym niż miesięczny, niezwłocznie informują użytkownika o odnowieniu oferty, wysyłając mu wiadomość SMS.

- 24 W odrębnym postępowaniu operatorzy telefonii Fastweb, Tim, Vodafone Italia i Wind Tre zaskarżyli rozpatrywaną decyzję do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (okręgowego sądu administracyjnego dla regionu Lacjum, Włochy).
- 25 Ponieważ sąd ten oddalił odwołania skarżących w postępowaniu głównym, wniosły one środek zaskarżenia do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), która jest sądem odsyłającym, podnosząc w istocie, po pierwsze, że rozpatrywana decyzja jest pozbawiona podstawy prawnej, ponieważ ani włoski porządek prawny, ani porządek prawny Unii nie przyznają AGCOM uprawnienia do regulowania częstotliwości odnawiania ofert usług telefonicznych i naliczania opłat za te usługi. Po drugie, twierdzą one, że decyzja ta narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ środki w mniejszym stopniu naruszające swobodę operatorów usług telefonicznych pozwoliłyby na osiągnięcie celów leżących u podstaw wydania tej decyzji. Po trzecie, zdaniem skarżących środki zawarte w rozpatrywanej decyzji naruszają zasadę równego traktowania ze względu na to, że nic nie uzasadnia odmiennego traktowania pod względem prawnym operatorów telefonii komórkowej i operatorów telefonii stacjonarnej.
- 26 W pierwszej kolejności sąd odsyłający zauważa, że art. 13, 70 i 71 dekretu ustawodawczego nr 259/2003 w związku z art. 2 ust. 12 lit. h) i l) ustawy nr 481/1995, a także w związku z art. 1 ust. 6 lit. b) pkt 2 ustawy nr 249/1997 mogą uzasadniać uprawnienie AGCOM do określania częstotliwości naliczania opłat za usługi telefonii stacjonarnej i komórkowej oraz odnawiania ofert handlowych dotyczących takich usług w celu zapewnienia ochrony konsumentów, nawet jeśli przepisy te nie przewidują wyraźnie takiego uprawnienia.
- 27 Uprawnienie to jest zgodne ze wspólnymi ramami regulacyjnymi, które określają cele, jakie mają być realizowane w dziedzinie usług łączności elektronicznej, sieci łączności elektronicznej, a także urządzeń i usług towarzyszących, oraz pozostawiają krajowym organom regulacyjnym (zwanym dalej „KOR-ami”) zadanie określenia środków regulacyjnych, które uznają one w sposób konkretny za najbardziej odpowiednie do osiągnięcia tych celów.
- 28 Zdaniem sądu odsyłającego wspomniane uprawnienie jest w istocie zgodne z celami realizowanymi przez dyrektywę ramową, która zmierza do zapewnienia wspierania konkurencji w zakresie udostępniania sieci łączności elektronicznej, w szczególności poprzez zapewnienie, jak stanowi art. 8 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy, aby osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji czerpały maksymalne korzyści z różnorodności, ceny i jakości usług. Ponadto takie uprawnienie pozwoliłoby promować interesy obywateli Unii, zapewniając wysoki poziom ochrony konsumentów i promując udostępnianie jasnych informacji, w szczególności poprzez ustanowienie wymogu jawności cen i warunków użytkowania publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej, zgodnie z przepisami zawartymi w art. 8 ust. 4 lit. b) i d) wspomnianej dyrektywy. Ponadto z brzmienia tych przepisów wynika, że nie zawierają one wyczerpującej listy środków umożliwiających osiągnięcie celu, jakim jest wspieranie interesów obywateli Unii. Uprawnienia KOR-ów nie są zatem ograniczone do wdrażania środków, o których wyraźnie mowa w tych przepisach.
- 29 Według sądu odsyłającego uprawnienie AGCOM polegające na ustalaniu częstotliwości naliczania opłat za usługi telefonii stacjonarnej i komórkowej oraz odnawiania ofert handlowych za takie usługi jest również spójne z wymogami ciążącymi na państwach członkowskich i ma na celu, po pierwsze, zapewnienie, by wskaźniki jakości usług były wskazane w umowie między konsumentem a przedsiębiorstwem świadczącym usługi zapewniające połączenie elektroniczne lub świadczące tego rodzaju usługi, oraz po drugie, wymaganie od operatorów sieci łączności elektronicznej lub świadczących usługi elektroniczne publikacji w jasnej, szczegółowej i łatwo

dostępnej formie przejrzystych, porównywalnych, odpowiednich i aktualnych informacji na temat obowiązujących cen i taryf, przewidzianych, odpowiednio, w art. 20 ust. 1 lit. b) i art. 21 dyrektywy o usłudze powszechnej.

- 30 Uprawnienie to nie wydaje się również, zdaniem sądu odsyłającego, sprzeczne z art. 49 i 56 TFUE, ponieważ środki, jakie mogą zostać podjęte przez AGCOM w ramach wykonywania tego uprawnienia, nie nakładają na operatorów usług telefonii stacjonarnej i ruchomej obowiązku uzyskania, przed rozpoczęciem wykonywania przez nich działalności, zezwolenia, oraz gwarantują one przysługującą tym operatorom swobodę wykonywania ich działalności poprzez określenie elementów finansowych świadczenia umownego.
- 31 Sąd odsyłający wskazuje w drugiej kolejności, że rozpatrywana decyzja jest zgodna z zasadą proporcjonalności. Według tego sądu środki przewidziane w tej decyzji pozwalają bowiem użytkownikom na porównanie różnych ofert handlowych, a zatem eliminują one ryzyko, że takie oferty wydawałyby się zawierać niższe ceny, które wynikałyby z obliczeń dokonanych na podstawie okresu krótszego niż ustalony w praktyce. Wspomniana decyzja umożliwia również użytkownikom usług telefonii stacjonarnej i ruchomej kontrolę wydatków poniesionych w związku z otrzymywaną usługą.
- 32 Zdaniem sądu odsyłającego alternatywne środki, takie jak udostępnienie użytkownikom usług telefonii przewodników interaktywnych lub mechanizmu obliczeniowego służącego porównaniu ofert handlowych w oparciu o ten sam wskaźnik czasowy, są nieskuteczne ze względu na znaczną liczbę użytkowników, którzy we Włoszech nie posiadają smartfonu lub nie korzystają z Internetu. Ponadto środek polegający na wprowadzeniu obowiązku publikacji prognozowanej ceny również w wymiarze miesięcznym mógłby zaszkodzić ochronie konsumentów w zakresie, w jakim wprowadzenie takiego obowiązku mogłoby powodować niepewność w odniesieniu do rzeczywistej treści warunków umownych dotyczących częstotliwości odnawiania ofert.
- 33 Według sądu odsyłającego środki przewidziane w rozpatrywanej decyzji nie naruszają w nadmierny sposób praw i interesów operatorów usług telefonii stacjonarnej i komórkowej, ponieważ nie naruszają ich swobody wyboru ceny ich usług i składania ofert handlowych z częstotliwością przekraczającą cztery tygodnie.
- 34 W trzeciej kolejności sąd odsyłający twierdzi, że rozpatrywana decyzja jest zgodna z zasadą równego traktowania, ponieważ różne częstotliwości naliczania opłat narzucane w odniesieniu do usług telefonii stacjonarnej i telefonii komórkowej wynikają z okoliczności, że te dwa sektory działalności nie są obiektywnie porównywalne ze względu na różnice w praktykach handlowych operatorów tych usług i w sposobach zapłaty cen za owe usługi, które istniały w chwili wydania rozpatrywanej decyzji. Zdaniem tego sądu, w odróżnieniu od usług telefonii komórkowej, które charakteryzowały się w przeważającej części częstotliwością odnawiania oferty handlowej i naliczania opłat co cztery tygodnie, a także tym, że usługi te były nabywane w formie usługi przedpłaconej, usługi telefonii stacjonarnej charakteryzowały się głównie częstotliwością naliczania opłat w wymiarze miesięcznym i były opłacane w przeważającej części po ich udostępnieniu, poprzez pobranie z rachunku bieżącego użytkownika.
- 35 W związku z tym częstotliwość odnawiania oferty handlowej i naliczania opłat co cztery tygodnie pozwala użytkownikom usług telefonii komórkowej na porównanie ofert. Ponadto przekazanie użytkownikom wspomnianych usług informacji dotyczących ich kredytu rezydualnego oraz częstotliwości odnawiania oferty handlowej i naliczania opłat jest wystarczające, aby umożliwić wspomnianym użytkownikom kontrolę wydatków poniesionych w związku z otrzymywaną

usługą. Natomiast ponieważ płatność za usługi telefonii stacjonarnej po ich udostępnieniu utrudnia kontrolę wydatków poniesionych w związku z otrzymywaniem tych usług, mogłaby ona zostać zapewniona poprzez wprowadzenie umownej częstotliwości stałej, w wymiarze miesięcznym lub stanowiącym wielokrotność miesiąca.

36 W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy prawidłowa wykładnia art. 267 TFUE nakłada na sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym w przedmiocie wykładni prawa [Unii] mającego znaczenie dla sporu w postępowaniu głównym, nawet jeśli można wykluczyć wątpliwości interpretacyjne co do znaczenia, jakie należy nadać właściwemu przepisowi prawa Unii – biorąc pod uwagę terminologię i znaczenie prawa [Unii], jakie można przypisać słowom składającym się na ów przepis, ramy prawne Unii, w jakie przepis ten się wpisuje, oraz cele ochrony leżące u jego podstaw, zważywszy na etap rozwoju prawa [Unii] w chwili, w której stosowany jest przepis mający znaczenie w ramach postępowania krajowego – lecz nie jest możliwe udowodnienie w sposób szczegółowy, z subiektywnego punktu widzenia i przy uwzględnieniu zachowania innych sądów, że wykładnia dokonana przez właściwy sąd będzie taka sama jak ta, której prawdopodobnie dokonają sądy innych państw członkowskich oraz Trybunał, w przypadku gdy będą rozstrzygać tę samą kwestię?
- 2) Czy prawidłowa wykładnia art. 49 i 56 TFUE oraz zharmonizowanych ram prawnych wyrażonych w [dyrektywach o dostępie i o zezwoleniach], [dyrektywie ramowej] i [dyrektywy o usłudze powszechnej], w szczególności w art. 8 ust. 2 i 4 [dyrektywy ramowej], w art. 3 [dyrektywy o zezwoleniach] oraz w art. 20, 21 i 22 [dyrektywy o usłudze powszechnej], stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego takiemu jak przepis wynikający z art. 13, 70 i 71 dekretu ustawodawczego nr 259/2003 w związku z art. 2 ust. 12 lit. h) i l) ustawy nr 481/1995 i art. 1 ust. 6 [lit. b)] pkt 2 ustawy nr 249/1997, który przyznaje krajowemu organowi regulacyjnemu w sektorze łączności elektronicznej uprawnienie do ustalenia: i) w przypadku telefonii komórkowej – częstotliwości odnawiania ofert i naliczania opłat nie mniejszej niż raz na cztery tygodnie, z jednoczesnym wprowadzeniem wobec podmiotów gospodarczych, które stosują częstotliwość odnowienia ofert i naliczenia opłat w wymiarze innym niż miesięczny, obowiązku bezzwłocznego poinformowania użytkownika o odnowieniu oferty poprzez wysłanie wiadomości SMS; ii) w przypadku telefonii stacjonarnej – częstotliwości odnawiania ofert i naliczania opłat w wymiarze miesięcznym lub stanowiącym wielokrotność miesiąca; iii) w przypadku ofert pakietów obejmujących telefonię stacjonarną – stosowania częstotliwości odnoszącej się do telefonii stacjonarnej?
- 3) Czy prawidłowa wykładnia i stosowanie zasady proporcjonalności w związku z art. 49 i 56 TFUE oraz zharmonizowanymi ramami prawnymi wyrażonymi w dyrektywach [o dostępie], [o zezwoleniach], [ramowej] i [o usłudze powszechnej], w szczególności w art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy [ramowej], w art. 3 dyrektywy [o zezwoleniach] oraz w art. 20, 21 i 22 dyrektywy [o usłudze powszechnej], stoi na przeszkodzie przyjęciu przez krajowy organ regulacyjny w sektorze łączności elektronicznej środków regulacyjnych mających na celu ustalenie: i) w przypadku telefonii komórkowej – częstotliwości odnawiania ofert i naliczania opłat nie mniejszej niż raz na cztery tygodnie, z jednoczesnym wprowadzeniem wobec podmiotów gospodarczych, które stosują częstotliwość odnowienia ofert i naliczenia opłat w wymiarze innym niż miesięczny, obowiązku bezzwłocznego poinformowania użytkownika o odnowieniu oferty poprzez wysłanie wiadomości SMS; ii) w przypadku telefonii

stacjonarnej – częstotliwości odnawiania ofert i naliczania opłat w wymiarze miesięcznym lub stanowiącym wielokrotność miesiąca; iii) w przypadku ofert pakietów obejmujących telefonię stacjonarną – stosowania częstotliwości odnoszącej się do telefonii stacjonarnej?

- 4) Czy prawidłowa wykładnia i stosowanie zasad niedyskryminacji i równego traktowania w związku z art. 49 i 56 TFUE oraz zharmonizowanymi ramami prawnymi wyrażonymi w [dyrektywach o dostępie i o zezwoleniach], [dyrektywie ramowej] i [dyrektywie o usłudze powszechnej], w szczególności w art. 8 ust. 2 i 4 [dyrektywy ramowej], w art. 3 [dyrektywy o zezwoleniach] oraz w art. 20, 21 i 22 [dyrektywy o usłudze powszechnej], stoi na przeszkodzie przyjęciu przez krajowy organ regulacyjny w sektorze łączności elektronicznej środków regulacyjnych mających na celu ustalenie: i) w przypadku telefonii komórkowej – częstotliwości odnawiania ofert i naliczania opłat nie mniejszej niż raz na cztery tygodnie, z jednoczesnym wprowadzeniem wobec podmiotów gospodarczych, które stosują częstotliwość odnowienia ofert i naliczenia opłat w wymiarze innym niż miesięczny, obowiązku bezzwłocznego poinformowania użytkownika o odnowieniu oferty poprzez wysłanie wiadomości SMS; ii) w przypadku telefonii stacjonarnej – częstotliwości odnawiania ofert i naliczania opłat w wymiarze miesięcznym lub stanowiącym wielokrotność miesiąca; iii) w przypadku ofert pakietów obejmujących telefonię stacjonarną – stosowania częstotliwości odnoszącej się do telefonii stacjonarnej?”.
- 37) Pismem z dnia 25 października 2021 r. Trybunał przekazał sądowi odsyłającemu kopię wyroku z dnia 6 października 2021 r., *Consortio Italian Management i Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799), wzywając ten sąd do wskazania, czy w świetle tego wyroku zamierza on podtrzymać odesłanie prejudycjalne. Postanowieniem z dnia 23 listopada 2021 r. wspomniany sąd postanowił, po pierwsze, wycofać pierwsze pytanie prejudycjalne, a po drugie, podtrzymać pozostałe pytania.
- W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**
- 38) Rząd włoski twierdzi, że pytania prejudycjalne są niedopuszczalne.
- 39) Pytania te są bowiem czysto hipotetyczne i abstrakcyjne oraz stanowią wniosek o wydanie opinii, sformułowany bez względu na specyfikę sporu w postępowaniu głównym.
- 40) Ponadto wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie ma na celu rozwiania wątpliwości sądu odsyłającego co do prawidłowej wykładni przepisów Unii mających zastosowanie do tego sporu, lecz potwierdzenie przekonania tego sądu co do sposobu, w jaki należy interpretować te przepisy.
- 41) W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi ustanowionej na mocy art. 267 TFUE jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy dla wydania wyroku jest niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak również ocena znaczenia pytań, z którymi zwraca się on do Trybunału. W związku z tym jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia. [wyrok z dnia 7 lutego 2023 r., *Confédération paysanne i in. (Mutagenеза losowa in vitro)*, C-688/21, EU:C:2023:75, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 42 Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania [wyrok z dnia 7 lutego 2023 r., *Confédération paysanne i in. (Mutageneza losowa in vitro)*, C-688/21, EU:C:2023:75, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 43 Z postanowienia odsyłającego wynika w istocie, że pytania od drugiego do czwartego znajdują w szczególności swoje źródło w argumentacji skarżących w postępowaniu głównym, zgodnie z którą rozpatrywana decyzja, wydana zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami krajowymi, a której zgodność z prawem jest kwestionowana w ramach sporu w postępowaniu głównym, narusza prawo Unii, ponieważ żaden przepis Unii nie pozwala na przyznanie AGCOM uprawnienia do określania częstotliwości odnowienia na podstawie umowy usług telefonii komórkowej i stacjonarnej oraz częstotliwości naliczania opłat za te usługi, zaś decyzja ta narusza zasady proporcjonalności i równego traktowania.
- 44 Nie można zatem uznać, że pytania te nie mają żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym ani że są hipotetyczne.
- 45 Co się tyczy okoliczności, że sąd odsyłający wyjaśnił w postanowieniu z dnia 9 lipca 2020 r., iż nie ma wątpliwości co do wykładni, jaką należy nadać przepisom Unii, które uważa za istotne dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, wystarczy przypomnieć, że nawet jeśli założyć, iż prawidłowa wykładnia tych przepisów jest na tyle oczywista, że nie pozostawia miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości, to taka okoliczność nie może powodować niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, lecz może co najwyżej zwolnić sąd odsyłający z obowiązku zastosowania odesłania prejudycjalnego, który na nim spoczywa na mocy art. 267 akapit trzeci TFUE [zob. podobnie wyrok z dnia 7 lutego 2023 r., *Confédération paysanne i in. (Mutageneza losowa in vitro)*, C-688/21, EU:C:2023:75, pkt 35].
- 46 W świetle powyższego należy zatem stwierdzić, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 47 Na wstępie należy zauważyć, że dyrektywy o dostępie i o zezwoleniach harmonizują, zgodnie z ich art. 1, po pierwsze, sposób, w jaki państwa członkowskie regulują dostęp do sieci łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i wzajemne połączenia, a po drugie, zasady i warunki udzielania zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej. Nie mają one zatem znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, ponieważ kompetencje AGCOM rozpatrywane w tym sporze w sposób oczywisty nie są objęte ich przedmiotowym zakresem stosowania.
- 48 W tych okolicznościach należy stwierdzić, iż poprzez pytania od drugiego do czwartego, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 49 i 56 TFUE oraz przepisy dyrektywy ramowej i dyrektywy o usłudze powszechnej, w szczególności art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy ramowej oraz art. 20–22 dyrektywy o usłudze powszechnej, w związku z zasadami proporcjonalności i równego traktowania należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które przyznają KOR-om uprawnienie do wydania decyzji

nakładającej, po pierwsze, na operatorów usług telefonii komórkowej obowiązek przyjęcia częstotliwości odnawiania ofert handlowych i częstotliwości naliczania opłat nie większej niż co cztery tygodnie, a po drugie, na operatorów usług telefonii stacjonarnej i usług z nimi związanych, ustanowienia częstotliwości odnawiania takich ofert i częstotliwości naliczania opłat na raz na miesiąc lub raz na parę miesięcy.

- 49 Na wstępie należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż wszystkie środki krajowe w ramach dziedziny będącej przedmiotem wyczerpującej harmonizacji na szczeblu Unii należy oceniać w świetle tych przepisów harmonizujących, a nie postanowień prawa pierwotnego (wyrok z dnia 17 września 2020 r., Hidroelectrica, C-648/18, EU:C:2020:723, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Natomiast w przypadku gdy dokonana harmonizacja nie ma charakteru wyczerpującego, środki krajowe wprowadzające w życie przepisy harmonizujące należy oceniać w świetle nie tylko tych przepisów, lecz również odpowiednich postanowień prawa pierwotnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 listopada 2015 r., Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, pkt 48; z dnia 8 marca 2017 r., Euro Park Service, C-14/16, EU:C:2017:177, pkt 26; z dnia 7 września 2017 r., Egiom i Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, pkt 18).
- 51 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że ani dyrektywa ramowa, ani dyrektywa o usłudze powszechnej nie przewidują pełnej harmonizacji w kwestiach związanych z ochroną konsumenta (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo). Z powyższego wynika, że rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy krajowe należy zbadać zarówno w świetle tych dyrektyw, jak i w świetle art. 49 i 56 TFUE w zakresie kwestii nieobjętych tymi dyrektywami (wyrok z dnia 11 grudnia 2019 r., TV Play Baltic, C-87/19, EU:C:2019:1063, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

Dyrektywa ramowa i dyrektywa o usłudze powszechnej

- 52 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko brzmienie tego przepisu, a także jego kontekst oraz cele aktu prawnego, którego jest on częścią (wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., TOYA, C-243/21, EU:C:2022:889, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Co się tyczy art. 8 dyrektywy ramowej, należy przypomnieć, że zgodnie z jego ust. 1 akapit pierwszy państwa członkowskie powinny zapewnić, by KOR-y podejmowały stosowne środki zmierzające do realizacji celów określonych w szczególności w ust. 2 i 4 tego artykułu, przy czym takie środki powinny być proporcjonalne do wspomnianych celów.
- 54 W szczególności, po pierwsze, art. 8 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy przewiduje, że KOR-y będą wspierać konkurencję w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń i usług towarzyszących, zapewniając, by użytkownicy końcowi czerpali maksymalne korzyści, w szczególności z różnorodności cen (zob. podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, pkt 35).

- 55 Po drugie, zgodnie z art. 8 ust. 4 lit. b) i d) wspomnianej dyrektywy KOR-y będą promować interesy obywateli Unii, w szczególności zapewniając wysoki poziom ochrony konsumentów w ich relacjach z dostawcami i promując udostępnianie jasnych informacji, w szczególności poprzez ustanowienie wymogu jawności cen i warunków użytkowania publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej.
- 56 O ile zatem z przepisów tych nie wynika, że KOR-y powinny dysponować uprawnieniem do regulowania częstotliwości odnawiania ofert handlowych i częstotliwości naliczania opłat przez operatorów usług telefonicznych, o tyle z użycia terminów „między innymi” lub „w szczególności” w art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy ramowej wynika jednak, że środki, które mogą zostać podjęte przez KOR-y w celu wykonywania zadań określonych przez te przepisy i realizacji określonych w nich celów, nie są wymienione w sposób wyczerpujący.
- 57 Co się tyczy celów wspólnych ram regulacyjnych, należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z jej motywem 16 celem tej dyrektywy jest ustanowienie zharmonizowanych ram prawnych dla świadczenia usług łączności elektronicznej, sieci łączności elektronicznej oraz urządzeń i usług towarzyszących. Wspomniana dyrektywa określa zadania KOR-ów oraz procedury zmierzające do zapewnienia zharmonizowanego stosowania uregulowań prawnych w obrębie Unii. Dyrektywa ramowa powierza KOR-om określone zadania w zakresie regulacji rynków łączności elektronicznej. (wyrok z dnia 11 marca 2010 r., Telekomunikacja Polska, C-522/08, EU:C:2010:135, pkt 21).
- 58 Wynika z tego, że dyrektywa ta, która – jak przypomniano w pkt 51 niniejszego wyroku – nie dokonuje pełnej harmonizacji, nie ma na celu ustanowienia szczególnego i wyczerpującego wykazu uprawnień, jakie państwa członkowskie mogą powierzyć KOR-om w celu zagwarantowania wypełnienia tych zadań oraz realizacji wspomnianych celów.
- 59 To właśnie w tym kontekście Trybunał orzekł, że przy wykonywaniu swoich funkcji regulacyjnych KOR-y dysponują szerokimi uprawnieniami, umożliwiającymi im ocenę potrzeby poddania danego rynku regulacji, w zależności od sytuacji, dla każdego przypadku oddzielnie (wyroki: z dnia 15 września 2016 r., Koninklijke KPN i in., C-28/15, EU:C:2016:692, pkt 36; a także z dnia 19 października 2016 r., Ormaetxea Garai i Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, pkt 48).
- 60 W tych okolicznościach uregulowanie krajowe, które podobnie jak przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym przyznaje KOR-om uprawnienie, w celu ochrony użytkowników końcowych, do wydania decyzji gwarantującej w szczególności większą przejrzystość i porównywalność ofert handlowych i naliczania opłat za usługi telefoniczne, przyczynia się do realizacji celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej, w szczególności celu ochrony interesów tych użytkowników, o którym mowa w art. 8 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy, a także celów polegających na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów w ich relacjach z dostawcami oraz promowaniu udostępniania jasnych informacji, w szczególności na temat publicznie dostępnych cen łączności elektronicznej, o których mowa w art. 8 ust. 4 lit. b) i d) wspomnianej dyrektywy.
- 61 Wynika z tego, że uprawnienie do regulowania częstotliwości odnawiania ofert handlowych i naliczania opłat za usługi telefonii może co do zasady należeć do uprawnień, jakimi powinny dysponować KOR-y, aby móc wykonywać zadania i osiągnąć cele określone w dyrektywie ramowej.

- 62 Niemniej jednak, aby korzystanie z tego uprawnienia było zgodne z tą dyrektywą, musi ono w szczególności być proporcjonalne do realizowanych w ten sposób celów, zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy, oraz przestrzegać zasady równego traktowania, czego wymaga w istocie art. 8 ust. 5 lit. b) tej dyrektywy.
- 63 W tym względzie do sądu odsyłającego, do którego wyłącznej kompetencji należy ocena okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym oraz dokonanie wykładni mających zastosowanie przepisów krajowych, należy ustalenie, czy i w jakim zakresie rozpatrywana decyzja spełnia te wymogi. Niemniej Trybunał, do którego zwrócono się o udzielenie temu sądowi użytecznej odpowiedzi, jest właściwy do dostarczenia mu wskazówek związanych z aktami sprawy oraz z uwagami pisemnymi bądź ustnymi, które przedstawiono Trybunałowi, umożliwiających wspomnianemu sądowi wydanie rozstrzygnięcia (wyroki: z dnia 7 września 2022 r., *Cilevičs i in.*, C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 72, 73 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 2 lutego 2023 r., *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland*, C-372/21, EU:C:2023:59, pkt 38).
- 64 Co się tyczy zasady proporcjonalności, której konkretyzację w tej dyrektywie stanowi art. 8 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy ramowej, należy przypomnieć, że jej przestrzeganie wymaga w szczególności, by dany środek był odpowiedni do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonych celów i nie wykraczał poza to, co jest niezbędne do ich osiągnięcia, przy czym jeśli jest możliwy wybór spośród wielu odpowiednich środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy, zaś wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 marca 2018 r., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 2 marca 2023 r., *PrivatBank i in.*, C-78/21, EU:C:2023:137, pkt 70).
- 65 W tym względzie, w świetle informacji dostarczonych przez sąd odsyłający, okazuje się przede wszystkim, że wykonywanie przez AGCOM przyznanego przez prawo włoskie uprawnienia do wprowadzenia minimalnej częstotliwości zarówno w odniesieniu do odnawiania ofert handlowych, jak i naliczania opłat za usługi łączności elektronicznej, jest w stanie zaradzić problemom stwierdzonym przez ten organ podczas konsultacji publicznych poprzedzających wydanie rozpatrywanej decyzji. Ustalenie jednolitej częstotliwości odnawiania ofert i naliczania opłat pozwala bowiem użytkownikom końcowym na porównanie różnych ofert handlowych i na pełną znajomość obciążeń finansowych wynikających z proponowanych im umów, na uniknięcie stworzenia pozorów niższych cen wynikających z obliczeń dokonywanych na podstawie krótszych okresów czasowych niż ustalone w praktyce, a także na kontrolowanie wydatków wynikających z otrzymanej usługi, w szczególności w odniesieniu do usług telefonii komórkowej we Włoszech, które w większości stanowią usługi przedpłacone. Rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy krajowe okazują się zatem właściwe dla zagwarantowania realizacji zamierzonego celu.
- 66 Następnie sam sąd odsyłający wyjaśnia w istocie, że środki będące przedmiotem rozpatrywanej decyzji, przyjęte zgodnie z obowiązującymi przepisami, są najmniej uciążliwe, służąc celowi zapewnienia w skuteczny sposób ochrony konsumentów w świetle problemów wskazanych przez AGCOM. Alternatywne środki, takie jak wdrożenie przewodników interaktywnych lub mechanizmu obliczeniowego służących porównaniu ofert handlowych w oparciu o ten sam wskaźnik czasu, mogłyby bowiem okazać się nieskuteczne w świetle znacznej liczby użytkowników we Włoszech, którzy nie posiadają smartfonu lub nie korzystają z Internetu. Ponadto wprowadzenie obowiązku publikacji prognozowanej ceny również w wymiarze

miesięcznym mogłoby zaszkodzić ochronie konsumentów, ponieważ taki obowiązek mógłby powodować niepewność w odniesieniu do rzeczywistej treści warunków umownych dotyczących częstotliwości naliczania opłat.

- 67 Wreszcie środki będące przedmiotem rozpatrywanej decyzji nie wydają się nadmiernie naruszać praw i interesów operatorów usług telefonicznych, ponieważ, jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, nie wpływają one w szczególności na ich swobodę w ustalaniu cen ich usług i proponowaniu ofert handlowych z częstotliwością mniejszą niż co cztery tygodnie. W związku z tym środki te nie wydają się powodować nadmiernych niedogodności w stosunku do zamierzonych celów.
- 68 W odniesieniu do poszanowania zasady równego traktowania, której konkretyzację stanowi art. 8 ust. 5 lit. b) dyrektywy ramowej, należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada ta wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok z dnia 15 września 2022 r., Brown/Komisja i Rada, C-675/20 P, EU:C:2022:686, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że odmienne traktowanie usług telefonii komórkowej i usług telefonii stacjonarnej będących przedmiotem postępowania głównego wynika z okoliczności, że te dwie kategorie usług nie dotyczyły w chwili wydania rozpatrywanej decyzji porównywalnych sytuacji.
- 70 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że porównywalność sytuacji do celów ustalenia, czy doszło do naruszenia zasady równego traktowania, należy oceniać w świetle przedmiotu i celu rozpatrywanego uregulowania krajowego [zob. podobnie wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 25, 26; z dnia 9 marca 2017 r., Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, pkt 56, 57; a także z dnia 26 czerwca 2018 r., MB (Zmiana płci a emerytura), C-451/16, EU:C:2018:492, pkt 42].
- 71 W niniejszej sprawie rozpatrywane przepisy krajowe mające na celu umożliwienie KOR-om zagwarantowania ochrony konsumentów poprzez zapewnienie w szczególności jednolitej podstawy do porównywania ofert handlowych i pozwalające na lepszą kontrolę wydatków wynikających z otrzymanej usługi, różnice związane z cechami poszczególnych kategorii rozpatrywanych usług, w szczególności dotyczące pierwszeństwa niektórych częstotliwości odnawiania tych ofert i naliczania opłat na różnych rynkach, a także różnice dotyczące zasad płatności za te usługi, o których mowa w pkt 34 niniejszego wyroku, świadczą o braku porównywalności sytuacji dotyczących tych kategorii usług.
- 72 W tych okolicznościach wydaje się, że rozpatrywana decyzja traktuje w odmienny sposób sytuacje, które się od siebie różnią.
- 73 Wynika z tego, że z zastrzeżeniem weryfikacji, której powinien dokonać sąd odsyłający, wykonywanie uprawnień przyznanych AGCOM przez przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym w ramach wydania rozpatrywanej decyzji jest proporcjonalne do zamierzonych celów i zgodne z zasadą równego traktowania.

- 74 W związku z powyższym należy przypomnieć, że w kontekście minimalnej harmonizacji państwa członkowskie mogą utrzymać lub przyjąć bardziej rygorystyczne przepisy w tej dziedzinie, pod warunkiem jednak, że w szczególności nie będą one w poważny sposób utrudniać osiągnięcia rezultatu przewidzianego w rozpatrywanej dyrektywie (zob. podobnie wyrok z dnia 7 lipca 2016 r., *Muladi*, C-447/15, EU:C:2016:533, pkt 43).
- 75 W tym względzie, nawet przy założeniu, że należałoby uznać, iż rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe przewiduje surowsze przepisy w dziedzinie ochrony konsumentów niż przepisy ustanowione w dyrektywie ramowej i dyrektywie o usłudze powszechnej, trzeba zauważyć, że wbrew temu, co utrzymywał Fastweb w swoich uwagach na piśmie, nie można uznać, iż przepisy te, ograniczając operatorom telefonii możliwość zmiany częstotliwości ich ofert handlowych, ograniczają konkurencję między operatorami usług telefonicznych we Włoszech, ponieważ owi operatorzy zachowują swobodę w zakresie konkurowania między sobą, w szczególności za pomocą proponowanej ceny i jakości oferowanych usług.
- 76 Ponadto, co się tyczy art. 20 i 21 dyrektywy o usłudze powszechnej, należy uznać, że wspomniane przepisy nie naruszają tych artykułów. Dotyczą one bowiem, jak wskazuje brzmienie każdego z nich, informacji, jakie powinny zawierać umowy o świadczenie usług zapewniających przyłączenie do publicznej sieci łączności lub publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej, oraz prawa abonentów do odstąpienia od umowy w przypadku zmiany umowy, a także obowiązków przejrzystości i publikacji informacji, które mogą zostać nałożone na przedsiębiorstwa udostępniające publiczne sieci łączności elektronicznej lub publicznie dostępne usługi łączności elektronicznej. Natomiast przepisy te nie dotyczą warunków wykonywania umów o świadczenie usług łączności elektronicznej, do których należy problematyka częstotliwości odnawiania ofert handlowych i naliczania opłat.
- 77 To samo dotyczy art. 22 tej dyrektywy, który dotyczy publikowania informacji na temat jakości usług, co może być wymagane od przedsiębiorstw świadczących publicznie dostępne sieci lub usługi łączności elektronicznej, oraz wymogów dotyczących jakości usług, jakie mogą ustalać KOR-y.
- 78 Nie można zatem uznać, że przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego mogą w poważny sposób utrudniać osiągnięcie rezultatu przewidzianego w dyrektywie ramowej i dyrektywie o usłudze powszechnej.
- 79 Z powyższych rozważań wynika, że przepisy krajowe takie jak będące przedmiotem postępowania głównego wydają się zgodne z tymi dyrektywami.

Artykuły 49 i 56 TFUE

- 80 Sąd odsyłający zmierza również do ustalenia, czy wspomniane przepisy krajowe są zgodne z art. 49 i 56 TFUE.
- 81 Należy przypomnieć, że za ograniczenia swobody przedsiębiorczości należy uznać wszystkie środki, które uniemożliwiają, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej w art. 49 i 56 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r., *Stanley International Betting i Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, pkt 45).

- 82 Pojęcie „ograniczenia” obejmuje środki przyjmowane przez państwo członkowskie, które chociaż jednakowo stosowane, wpływają na dostęp do rynku przedsiębiorstw z innych państw członkowskich (wyroki: z dnia 29 marca 2011 r., Komisja/Włochy, C-565/08, EU:C:2011:188, pkt 46; z dnia 14 lutego 2019 r., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, pkt 64).
- 83 W postępowaniu głównym bezsporne jest, że środki zawarte w rozpatrywanej decyzji, przyjęte zgodnie z właściwymi przepisami krajowymi, mają zastosowanie bez względu na miejsce siedziby dostawców usług telefonii.
- 84 Niemniej jednak Fastweb twierdzi, że środki te stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług ze względu na to, że Republika Włoch jest jedynym państwem członkowskim, w którym KOR jest uprawniony do ustalania minimalnych częstotliwości naliczania opłat i że w konsekwencji operator mający siedzibę w innym państwie członkowskim powinien w szczególności przyjąć odmienny system zarządzania i naliczania opłat w celu dostosowania się do włoskich ram regulacyjnych, co naraziłoby go na dodatkowe koszty administracyjne.
- 85 W tym względzie należy przypomnieć, że uregulowania państwa członkowskiego nie stanowią ograniczenia w rozumieniu traktatu FUE tylko z tego powodu, że inne państwa członkowskie stosują uregulowania mniej rygorystyczne lub bardziej interesujące z gospodarczego punktu widzenia w odniesieniu do podmiotów świadczących podobne usługi mających swe przedsiębiorstwa na ich terytorium (wyrok z dnia 12 września 2013 r., Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 86 Wynika z tego, że – jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 50 i 51 opinii – istnienia ograniczenia w rozumieniu traktatu FUE nie można wywodzić z samego faktu, że ograniczenia takie jak ustanowione w rozpatrywanej decyzji nie istnieją w innych państwach członkowskich.
- 87 W niniejszej sprawie z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie wynika, by podnoszone dodatkowe koszty administracyjne, na które powołuje się Fastweb, mogły same w sobie zniechęcać podmioty gospodarcze z innych państw członkowskich do korzystania ze swobód zagwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE.
- 88 W świetle powyższych rozważań na pytania od drugiego do czwartego należy odpowiedzieć, iż art. 49 i 56 TFUE oraz art. 8 ust. 1 akapit pierwszy, art. 8 ust. 2 lit. a), art. 8 ust. 4 lit. b) i d) i art. 8 ust. 5 lit. b) dyrektywy ramowej oraz art. 20–22 dyrektywy o usłudze powszechnej w związku z zasadami proporcjonalności i równego traktowania należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przyznaje KOR-owi uprawnienie do wydania decyzji, po pierwsze, nakładającej na operatorów usług telefonii komórkowej obowiązek przyjęcia częstotliwości odnawiania ofert handlowych i częstotliwości naliczania opłat nie większej niż co cztery tygodnie, a po drugie, nakładającej na operatorów usług telefonii stacjonarnej i związanych z nimi usług obowiązek ustanowienia częstotliwości odnawiania takich ofert i częstotliwości naliczania opłat na raz na miesiąc lub raz na parę miesięcy, pod warunkiem że owe dwie kategorie rozpatrywanych usług dotyczą, w świetle przedmiotu i celu rzeczonych przepisów krajowych, odmiennych sytuacji.

W przedmiocie kosztów

- 89 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Artykuły 49 i 56 TFUE, art. 8 ust. 1 akapit pierwszy, art. 8 ust. 2 lit. a), art. 8 ust. 4 lit. b) i d) i art. 8 ust. 5 lit. b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), zmienionej dyrektywą 2009/140/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r., a także art. 20–22 dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), zmienionej dyrektywą 2009/136/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r., w związku z zasadami proporcjonalności i równego traktowania

należy interpretować w ten sposób, że

nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przyznaje krajowemu organowi regulacyjnemu uprawnienie do wydania decyzji, po pierwsze, nakładającej na operatorów usług telefonii komórkowej obowiązek przyjęcia częstotliwości odnawiania ofert handlowych i częstotliwości naliczania opłat nie większej niż co cztery tygodnie, a po drugie, nakładającej na operatorów usług telefonii stacjonarnej i związanych z nimi usług obowiązek ustanowienia częstotliwości odnawiania takich ofert i częstotliwości naliczania opłat na raz na miesiąc lub raz na parę miesięcy, pod warunkiem że owe dwie kategorie rozpatrywanych usług dotyczą, w świetle przedmiotu i celu rzeczonych przepisów krajowych, odmiennych sytuacji.

Podpisy