

Zaak C-468/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

29 september 2020

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

9 juli 2020

Verzoekende partijen:

Fastweb SpA

Tim SpA

Vodafone Italia SpA

Wind Tre SpA

Verwerende partij:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Voorwerp van het hoofdgeding

Bij de Consiglio di Stato ingesteld hoger beroep tegen de vonnissen van de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië; hierna: „TAR Lazio”) tot verwerping van de beroepen die enkele exploitanten op de telefoniemarkt hadden ingesteld tegen een besluit van de Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (toezichthoudende autoriteit voor de communicatiesector; hierna: „AGCOM”) waarin de frequentie voor de verlenging van pakketten van de gebruikers alsook de factureringsperioden voor de aan de gebruikers verleende diensten zijn gereguleerd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

In de eerste plaats wordt het Hof van Justitie verzocht om nader te bepalen in hoeverre nationale rechterlijke instanties waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep verplicht zijn tot een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU, indien de verwijzende rechter in werkelijkheid geen twijfels heeft over de uitlegging van het toepasselijke Unierecht. Indien het Hof oordeelt dat er in de onderhavige zaak van een dergelijke verplichting sprake is, heeft de prejudiciële verwijzing betrekking op de verenigbaarheid van een aantal door de bevoegde nationale regelgevende instantie vastgestelde maatregelen waarbij in de sectoren van vaste en mobiele telefonie een gemeenschappelijke termijn voor de verlenging van pakketten en voor de facturering is vastgesteld, met de regeling in de richtlijnen 2002/21/EG en 2002/22/EG, en met de beginselen van vrij verkeer van diensten en vrije vestiging.

Prejudiciële vragen

„1) Verplicht de juiste uitlegging van artikel 267 VWEU de nationale rechterlijke instantie waarvan beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, er ook toe een prejudiciële vraag te stellen over de uitlegging van het [Unie]recht dat relevant is in het kader van het hoofdgeding, indien elke twijfel over de aan de betrokken Europese bepaling toe te kennen betekenis kan worden uitgesloten – rekening houdend met de aan het [Unie]recht eigen terminologie en de betekenis die aan de bewoordingen van deze bepaling kan worden toegekend, het Europese regelgevingskader waarin deze bepaling is opgenomen en de beschermingsdoelen die aan de vaststelling daarvan ten grondslag liggen, gelet op de stand van het Unierecht op het tijdstip waarop de betrokken bepaling in het kader van het nationale geding moet worden toegepast – maar vanuit subjectief oogpunt, gezien het gedrag van andere rechterlijke instanties, niet omstandig kan worden aangetoond dat de door de aangezochte rechter gegeven uitlegging identiek is aan de uitlegging die door de rechters van andere lidstaten en door het Hof van Justitie zou worden gegeven indien dezelfde vraag aan hen zou worden voorgelegd?”

Mocht het Hof van Justitie oordelen dat een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU verplicht is indien niet omstandig kan worden aangetoond welke uitlegging aan dezelfde, in het kader van het hoofdgeding relevante vraag zou worden gegeven door de rechterlijke instanties van de andere lidstaten en het Hof van Justitie – bewijs (betreffende de subjectieve houding van andere rechterlijke instanties) dat in de door de Consiglio di Stato onderzochte zaak niet kan worden geleverd – worden de volgende aanvullende prejudiciële vragen gesteld:

„2) Staan de juiste uitlegging van de artikelen 49 en 56 VWEU alsmede het geharmoniseerde rechtskader dat wordt gevormd door de richtlijnen 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/22/EG, en met name artikel 8, leden 2 en 4, van

richtlijn 2002/21/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG, artikel 3 van richtlijn 2002/20/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG, en de artikelen 20, 21 en 22 van richtlijn 2002/22/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG, in de weg aan een nationale regeling als kan worden afgeleid uit de artikelen 13, 70 en 71 van decreto legislativo nr. 259/03, artikel 2, lid 12, onder h) en l), van wet nr. 481/1995 en artikel 1, lid 6, punt 2, van wet nr. 249/1997, waarbij aan de nationale regelgevende instantie op het gebied van elektronische communicatie de bevoegdheid is toegekend om: i) voor mobiele telefonie voor de verlenging van pakketten en de facturering een frequentie van ten minste vier weken voor te schrijven, en daarbij exploitanten die voor de verlenging en de facturering een andere dan de maandelijkse frequentie hanteren, ertoe te verplichten de gebruiker onverwijld in te lichten door een sms te sturen wanneer het pakket is verlengd; ii) voor vaste telefonie voor de verlenging van pakketten en de facturering een frequentie voor te schrijven van een maand of een veelvoud daarvan; iii) in geval van pakketten die zowel mobiele als vaste telefonie omvatten, de frequentie voor vaste telefonie toe te passen?

3) Staan de juiste uitlegging en toepassing van het evenredigheidsbeginsel, in combinatie met de artikelen 49 en 56 VWEU en het geharmoniseerde rechtskader dat wordt gevormd door de richtlijnen 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/22/EG, en met name artikel 8, leden 2 en 4, van richtlijn 2002/21/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG, artikel 3 van richtlijn 2002/20/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG, en de artikelen 20, 21 en 22 van richtlijn 2002/22/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG, eraan in de weg dat de nationale regelgevende instantie op het gebied van elektronische communicatie regelgevende maatregelen vaststelt die ertoe strekken: i) voor mobiele telefonie voor de verlenging van pakketten en de facturering een frequentie van ten minste vier weken voor te schrijven, en daarbij exploitanten die voor de verlenging en de facturering een andere dan de maandelijkse frequentie hanteren, ertoe te verplichten de gebruiker onverwijld in te lichten door een sms te sturen wanneer het pakket is verlengd; ii) voor vaste telefonie voor de verlenging van pakketten en de facturering een frequentie voor te schrijven van een maand of een veelvoud daarvan; iii) in geval van pakketten die zowel mobiele als vaste telefonie omvatten, de frequentie voor vaste telefonie toe te passen?

4) Staan de juiste uitlegging en toepassing van de beginselen van non-discriminatie en gelijke behandeling, in combinatie met de artikelen 49 en 56 VWEU en het geharmoniseerde rechtskader dat wordt gevormd door de richtlijnen 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/22/EG en met name artikel 8, leden 2 en 4, van richtlijn 2002/21/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG, artikel 3 van richtlijn 2002/20/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG, en de artikelen 20, 21 en 22 van richtlijn 2002/22/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG, eraan in de weg dat de nationale regelgevende instantie op het gebied van elektronische communicatie regelgevende maatregelen vaststelt die ertoe strekken: i) voor mobiele telefonie voor de verlenging van pakketten en de facturering een frequentie van ten minste vier weken voor te schrijven, en daarbij exploitanten die voor de verlenging en de facturering een andere dan de

maandelijkse frequentie hanteren, ertoe te verplichten de gebruiker onverwijld in te lichten door een sms te sturen wanneer het pakket is verlengd; ii) voor vaste telefonie voor de verlenging van pakketten en de facturering een frequentie voor te schrijven van een maand of een veelvoud daarvan; iii) in geval van pakketten die zowel mobiele als vaste telefonie omvatten, de frequentie voor vaste telefonie toe te passen?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 267 VWEU, met name de derde alinea: „Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie gehouden zich tot het Hof van Justitie te wenden.”

Artikel 49 VWEU (vrijheid van vestiging).

Artikel 56 VWEU (vrijheid van dienstverrichting).

Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG, met name artikel 8, leden 2 en 4, inzake de beleidsdoelstellingen en beginselen van de activiteiten van de nationale regelgevende instanties.

Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG, met name in hoofdstuk IV, „Belangen en rechten van eindgebruikers”, artikel 20, „Contracten”, artikel 21, „Transparantie en bekendmaking van informatie”, en artikel 22, „Kwaliteit van de dienst”.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legge del 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 (wet nr. 481 van 14 november 1995 houdende voorschriften voor de mededinging tussen en het toezicht op diensten van openbaar nut en tot oprichting van instanties die toezicht houden op diensten van openbaar nut). In het bijzonder artikel 2, lid 12, onder h) en l), waarin bij de omschrijving van de aan de instanties die toezicht houden op diensten van openbaar nut toegekende taken is bepaald dat de bevoegdheid wordt toegekend tot het vaststellen van „richtsnoeren ten aanzien van de productie en verlening van diensten door de dienstverrichtende ondernemingen, en daarbij met name de algemene kwaliteitsniveaus vast te stellen voor de prestaties als geheel, alsook de specifieke kwaliteitsniveaus voor de

afzonderlijke prestaties die aan de gebruiker moeten worden gegarandeerd, [...] eventueel met onderscheid naar sector en soort prestatie; deze vaststellingen sorteren de in lid 37 genoemde gevolgen [...]", alsook de bevoegdheid om bekendheid te geven aan en kennis te verspreiden over „de voorwaarden voor de verlening van de diensten ter waarborging van maximale transparantie, een concurrerend aanbod en de mogelijkheid voor gebruikers om de beste keuze te maken [...]”. Lid 37, waarnaar wordt verwezen, bepaalt: „De vaststellingen door de in lid 12, onder h), bedoelde autoriteit vormen een wijziging van of aanvulling op de dienstvoorschriften”.

Legge 31 luglio 1997, n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo [wet nr. 249 van 31 juli 1997 tot oprichting van de toezichthoudende autoriteit voor communicatiesector en houdende voorschriften voor telecommunicatie- en radio- en televisiesystemen]. Met name artikel 1, lid 6, onder b), punt 2, waarbij aan de AGCOM de bevoegdheid is toegekend tot het vaststellen van „richtsnoeren ten aanzien van de algemene kwaliteitsniveaus van de diensten en voor de vaststelling door elke beheerder van een dienstoverzicht waarin de minimumstandaarden voor elk werkterrein zijn vermeld”.

Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (wetsbesluit nr. 259 van 1 augustus 2003 tot vaststelling van de wet elektronische communicatie). Met name de artikelen 13, 70 en 71, waarbij respectievelijk artikel 8 van richtlijn 2002/21/EG en de artikelen 20 en 21 van richtlijn 2002/22/EG in nationaal recht zijn omgezet.

Artikel 13, lid 4, onder a), bepaalt: „De minister en de AGCOM bevorderen de concurrentie bij de levering van elektronische communicatienetwerken en -diensten en de bijbehorende faciliteiten en diensten op de volgende wijze: a) zij zorgen ervoor dat de gebruikers, met inbegrip van gebruikers met een handicap, oudere gebruikers en gebruikers met speciale sociale behoeften optimaal profiteren wat betreft keuze, prijs en kwaliteit”.

Artikel 13, lid 6, onder b) en d), van dit wetsbesluit luidt als volgt: „De Minister en de AGCOM bevorderen de belangen van de burgers, binnen het kader van hun respectieve bevoegdheden, op de volgende wijze: [...] b) zij waarborgen de consument een hoog niveau van bescherming bij zijn transacties met leveranciers, met name door ervoor te zorgen dat er eenvoudige en goedkope geschillenprocedures beschikbaar zijn die worden toegepast door een van de betrokken partijen onafhankelijke instantie; [...] d) zij bevorderen de verstrekking van duidelijke informatie, met name door te verplichten tot transparantie ten aanzien van tarieven en de voorwaarden voor het gebruik van openbare elektronische communicatiediensten”.

Artikel 70 bepaalt het volgende: „In het contract worden ten minste de volgende elementen in een heldere, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm gespecificeerd: [...] b) de verstrekte diensten, met name: [...] de

minimumkwaliteitsniveaus van de geboden diensten, te weten de wachttijd bij eerste aansluiting en, in voorkomend geval, andere parameters voor de kwaliteit van de dienst, zoals gedefinieerd door de AGCOM”.

Artikel 71, lid 1, luidt als volgt: „De AGCOM garandeert dat ondernemingen die openbare elektronischecommunicatienetwerken en/of openbare elektronischecommunicatiediensten aanbieden, transparante, vergelijkbare, toereikende en bijgewerkte informatie bekendmaken over de geldende prijzen en tarieven, eventuele in rekening gebrachte kosten bij beëindiging van een overeenkomst en de algemene voorwaarden in verband met de toegang tot en het gebruik van door hen overeenkomstig bijlage 5 aan de eindgebruikers en aan de consumenten aangeboden diensten. Dergelijke informatie is duidelijk en volledig en wordt bekendgemaakt in een gemakkelijk toegankelijke vorm. De AGCOM kan voorschriften vaststellen ten aanzien van de vorm waarin dergelijke informatie bekend moet worden gemaakt.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 De AGCOM (die door de Italiaanse staat is belast met de in de richtlijnen 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/22/EG vastgestelde regelgevende taken) heeft besluit nr. 121/17/CONS goedgekeurd, waarbij zij ter bescherming van de gebruikers van mobiele en vaste telefoondiensten een aantal maatregelen heeft ingevoerd die strekken tot een grotere transparantie en een betere vergelijking van de economische voorwaarden van deze diensten.
- 2 De vaststelling van dit besluit was noodzakelijk als gevolg van een ontwikkeling van de markten voor vaste en mobiele telefonie, waardoor het voor de gebruikers moeilijker werd om te weten met welke frequentie pakketten werden verlengd en facturering plaatsvond. Meer in het bijzonder heeft de AGCOM met betrekking tot de markt van vaste telefonie opgemerkt dat enkele exploitanten de voorwaarden van de pakketten hadden gewijzigd door invoering van een stelsel waarin het contract niet langer elke maand, maar elke vier weken werd verlengd, waardoor het voor de gebruikers moeilijker werd om de verschillende pakketten met elkaar te vergelijken. Op de markt van mobiele telefonie was een aanzienlijk deel van de exploitanten daarentegen reeds overgestapt op verlenging van pakketten per vier weken, zodat een eenvoudigere vergelijking van de pakketten kon worden gegarandeerd door vaststelling van verlenging per maand of, als alternatief, per vier weken.
- 3 In besluit nr. 121/17/CONS is met name het volgende vastgesteld: „Voor vaste telefonie vindt de verlenging van het pakket en de facturering plaats per maand of een veelvoud daarvan. Voor mobiele telefonie kan de frequentie waarmee de verlenging en de facturering plaatsvindt niet korter zijn dan vier weken. Indien een pakket zowel mobiele als vaste telefonie omvat, heeft de frequentie voor de vaste telefonie voorrang. [...] De exploitanten van mobiele telefonie die voor de verlenging van het pakket en de facturering een andere frequentie dan een maand

hanteren, brengen de gebruiker onverwijld daarvan op de hoogte door na de verlenging van het pakket een sms te sturen.”

- 4 De telefoonmaatschappijen Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA en Wind Tre SpA (hierna: „verzoeksters”) hebben elk afzonderlijk beroep tegen dit besluit ingesteld bij de TAR Lazio.
- 5 Nadat de rechter in eerste aanleg het beroep had verworpen, hebben deze exploitanten hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter; hierna: „verwijzende rechter”), waarbij zij de exceptie hebben opgeworpen dat de AGCOM geen regelgevingsbevoegdheid heeft, en dat de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie zijn geschonden.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Verzoeksters voeren in de eerste plaats aan dat de Italiaanse rechtsorde en die van de Europese Unie geen enkele bepaling bevatten die de AGCOM de bevoegdheid verleent om de frequentie voor de verlenging van pakketten en de facturering te reguleren. Zo rechtvaardigen artikel 8, lid 4, onder b), van richtlijn 2002/21/EG, alsook de artikelen 20, 21 en 22 van richtlijn 2002/22/EG niet dat aan deze autoriteit enige bevoegdheid wordt toegekend om de inhoud van contracten en pakketten te reguleren, maar bieden deze bepalingen haar uitsluitend de mogelijkheid om exploitanten te verplichten de gebruikers te informeren. Besluit nr. 121/17/CONS is derhalve zonder rechtsgrondslag goedgekeurd, met als gevolg dat de contractvrijheid van de telefoonmaatschappijen onrechtmatig is beperkt.
- 7 Daarnaast voeren verzoeksters schending van het evenredigheidsbeginsel aan, aangezien de AGCOM andere maatregelen had kunnen nemen die de contractvrijheid van de telefoonmaatschappijen minder zouden hebben beperkt en waarmee de beschermingsdoelstellingen van besluit nr. 121/17/CONS toch hadden kunnen worden verwezenlijkt.
- 8 Tot slot voeren verzoeksters aan dat de door de AGCOM goedgekeurde maatregelen in strijd zijn met de beginselen van gelijke behandeling en van non-discriminatie, aangezien er geen enkele grond is die een verschillende juridische behandeling van exploitanten van mobiele telefonie en die van vaste telefonie kan rechtvaardigen.
- 9 De AGCOM voert daarentegen aan dat de rechtsgrondslag van de door haar goedgekeurde regelgevende maatregelen wordt gevormd door artikel 71 van decreto legislativo nr. 259/03, artikel 1 en artikel 2, lid 12, onder h) en l), van wet nr. 481/95, alsmede de algemene beginselen van richtlijn 2002/21/EG, die bij het genoemde decreto legislativo nr. 259/03 in Italiaans recht is omgezet. Bovendien doen deze maatregelen geen afbreuk aan de contractvrijheid van de exploitanten, die hoe dan ook de mogelijkheid behouden om de contractvoorwaarden eenzijdig te wijzigen en het aanbod te diversifiëren door een interval van een maand, twee maanden of langer vast te stellen. Tot slot is de bij besluit nr. 121/17/CONS

ingevoerde regeling evenredig, aangezien zij nodig is om volledige transparantie en vergelijkbaarheid van het aanbod te herstellen, en eveneens in overeenstemming met het beginsel van non-discriminatie, gezien de verschillende kenmerken van de sectoren mobiele telefonie en vaste telefonie.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 10 Volgens de verwijzende rechter moet voor de beslechting van het hoofdgeding worden nagegaan of de door de nationale regelgevende instantie vastgestelde maatregelen die de frequentie van de verlenging van pakketten en de facturering beperken: a) een rechtsgrondslag hebben, b) evenredig zijn, en c) geen onredelijke discriminatie tussen exploitanten van mobiele telefonie en die van vaste telefonie tot gevolg hebben. Alvorens deze vragen te behandelen, moet volgens de verwijzende rechter worden verduidelijkt in hoeverre nationale rechterlijke instanties in laatste aanleg – zoals de verwijzende rechter – verplicht zijn tot een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU, om vast te stellen of deze verplichting in de onderhavige zaak van toepassing is.

Vraag in hoeverre een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU verplicht is

- 11 De verwijzende rechter gaat uit van de veronderstelling dat hij zich voor de beslechting van het hoofdgeding, dat betrekking heeft op nationale bepalingen waarbij Unierecht in nationaal recht is omgezet, uitspraak moet doen over een vraag over de uitlegging van Unierecht. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie (met name het arrest van 6 oktober 1982, Cilfit e.a., 283/81, EU:C:1982:335) is in deze situatie een nationale rechter waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep, gehouden zich krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU tot het Hof van Justitie te wenden.
- 12 Deze verplichting bestaat niet wanneer de rechterlijke instantie in laatste aanleg waarbij het hoofdgeding aanhangig is, vaststelt dat de opgeworpen vraag niet relevant is of dat de betrokken Unierechtelijke bepaling reeds door het Hof is uitgelegd of, tot slot, dat de juiste toepassing van het Unierecht zo evident is dat daarover redelijkerwijze geen twijfel kan bestaan. Met betrekking tot deze laatste voorwaarde wijst de verwijzende rechter erop dat „*de nationale rechter ervan overtuigd [dient] te zijn dat die oplossing even evident zou zijn voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten en voor het Hof van Justitie*” (arrest van 6 oktober 1982, Cilfit e.a., 283/81, EU:C:1982:335, punt 16).
- 13 Dit beginsel is in de latere rechtspraak van het Hof van Justitie bevestigd, met de specificatie dat de nationale rechterlijke instantie in laatste aanleg zich „*voor een prejudiciële beslissing tot het Hof [moet] wenden wanneer bij haar de minste twijfel rijst over de uitlegging of de juiste toepassing van het Unierecht*”, en eveneens dat „*[h]et ontbreken van dergelijke twijfel [...] bovendien uitvoerig*

[moet] worden aangetoond” (arrest van 28 juli 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, punten 51 en 52).

- 14 De verwijzende rechter merkt op dat het, gezien subjectieve aard van het uitleggen van rechtsvoorschriften, bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk is om in het specifieke geval „*de minste twijfel*” uit te sluiten ten aanzien van de mogelijkheid dat een andere nationale rechterlijke instantie van een lidstaat of het Hof van Justitie op dezelfde prejudiciële vraag een – eventueel slechts gedeeltelijk – andere beslissing geeft. Bovendien houdt het vereiste dat het ontbreken van de minste twijfel „*uitvoerig [moet] worden aangetoond*” in dat de nationale rechterlijke instantie in laatste aanleg gedwongen is om steeds wanneer de voor de beslechting van het geding relevante uitleggingsvraag die in het nationale geding wordt gesteld, zakelijk niet gelijk is aan een andere vraag die reeds in een gelijksoortig geval voorwerp van een prejudiciële beslissing is geweest, krachtens artikel 267 VWEU prejudiciële vragen te stellen.
- 15 Uit deze overwegingen volgt dat, indien het Hof van Justitie geen eerdere uitspraken over identieke vragen heeft gedaan, een nationale rechterlijke instantie in laatste aanleg om een prejudiciële beslissing moet verzoeken, ook indien zij in het licht van objectieve elementen, zoals de bewoordingen van de relevante bepalingen van Unierecht, de context daarvan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaken, geen twijfel heeft over het antwoord op de prejudiciële vraag.
- 16 In deze omstandigheden moet het Hof van Justitie volgens de verwijzende rechter worden verzocht te verduidelijken of „*[de overtuiging] dat die oplossing even evident zou zijn voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten en voor het Hof van Justitie*”, zoals de eerder genoemde rechtspraak eist:
 - a) in subjectieve zin moet worden vastgesteld, door te verwijzen naar de mogelijke uitlegging van dezelfde vraag door de rechterlijke instanties van de andere lidstaten en het Hof van Justitie; dan wel
 - b) voor die overtuiging volstaat vast te stellen dat de prejudiciële vraag in het licht van objectieve elementen, zoals de bewoordingen van de relevante bepalingen van Unierecht, de context daarvan en de doelstellingen van de regeling waarin zij zijn opgenomen, niet kennelijk ongegrond is.

Rechtsgrond van de bevoegdheid tot regulering van de frequentie voor de verlenging van pakketten en voor de facturering

- 17 De verwijzende rechter verzoekt het Hof van Justitie, voor het geval dat het oordeelt dat een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU verplicht is, om een beslissing op de vraag of de Unieregeling die wordt gevormd door de richtlijnen 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/22/EG – in het bijzonder door artikel 8, lid 2, en lid 4, onder b), van richtlijn 2002/21/EG, de artikelen 20, 21 en 22 van richtlijn 2002/22/EG – en de beginselen van vrije

mededinging, vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging, in de weg staan aan een nationale regeling waarbij aan de nationale regelgevende instantie de bevoegdheid is toegekend om de inhoud van tussen aanbieders van telefoniediensten en gebruikers gesloten overeenkomsten aan te vullen door de frequentie voor de facturering of de verlenging van pakketten te beperken.

- 18 In dit verband verwijst de verwijzende rechter naar de bepalingen van de relevante Italiaanse regeling, en met name naar artikel 2, lid 12, onder h), van wet nr. 481/95, waarbij aan de instanties die toezicht houden op diensten van openbaar nut de bevoegdheid is toegekend „*richtsnoeren [vast te stellen] ten aanzien van de productie en verlening van diensten*”. Deze bepaling is vervolgens bevestigd door artikel 1, lid 6, onder c), punt 14, van wet nr. 249/97, waarbij de AGCOM is opgericht, waaraan bij artikel 1, lid 6, onder b), punt 2, van deze wet eveneens de bevoegdheid is toegekend richtsnoeren vast te stellen ten aanzien van de algemene kwaliteitsniveaus van de diensten. Tot slot wordt het nationale rechtskader aangevuld met de artikelen 13, 70 en 71 van decreto legislativo nr. 259/03, waarbij respectievelijk artikel 8 van richtlijn 2002/21/EG en de artikelen 20 en 21 van richtlijn 2002/22/EG in nationaal recht zijn omgezet.
- 19 Uit de nationale bepalingen, gelezen in onderlinge samenhang, volgt, ook in het licht van de rechtspraak van de verwijzende rechter, dat aan de AGCOM de bevoegdheid is toegekend om met het oog op de bescherming van de rechten van de gebruikers de voorwaarden voor de productie en verlening van de diensten te reguleren, ook door grenzen te stellen aan de contractvrijheid van de telefonie-exploitanten bij het vaststellen van de frequentie voor de verlenging van pakketten en voor de facturering.
- 20 Ten aanzien van de bovengenoemde regeling van Unierecht merkt de verwijzende rechter op dat ook daarin, net als in de nationale regeling, niet de inhoud is vastgesteld van de maatregelen die de nationale regelgevende instanties kunnen nemen, maar de na te streven beschermingsdoelen en de betrokken werkgebieden zijn vastgesteld, en het aan de discretionaire bevoegdheid van de autoriteit is overgelaten de maatregel vast te stellen die in concreto het meest geschikt wordt geacht om deze doelen te bereiken.
- 21 Ook het Hof heeft in zijn rechtspraak de discretionaire bevoegdheid van nationale regelgevende instanties bij de keuze van het te beschermen rechtsgoed erkend door de oordelen dat zij „*een ruime bevoegdheid hebben om de noodzaak van regulering van een markt per geval te kunnen beoordelen*” (arresten van 24 april 2008, Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, punten 153-156; 3 december 2009, Commissie/Duitsland, C-424/07, EU:C:2009:749, punt 61, en 15 september 2016, Koninklijke KPN e.a., C-28/15, EU:C:2016:692, punt 36).
- 22 Ten aanzien van de aan de nationale regelgevende instanties toegekende beschermingsdoelen die zijn gespecificeerd in artikel 8, lid 4, onder b) en d), van richtlijn 2002/21/EG, merkt de verwijzende rechter op dat zij niet strikt kunnen worden uitgelegd, en dat uit de bewoordingen daarvan, en in het bijzonder de

woorden „met name” en „onder meer”, blijkt dat de Uniewetgever daarmee heeft bedoeld louter voorbeelden te geven van de aan de nationale regelgevende instanties toevertrouwde beschermingsdoelen.

23 Op grond van deze overwegingen is de verwijzende rechter van oordeel dat de regulering van de frequentie van de verlenging van de overeenkomst en van de factureringsperiode niet onverenigbaar is met de genoemde Unieregeling, aangezien daarmee:

- a) het in artikel 8 van richtlijn 2002/21/EG bedoelde doel de burgers te beschermen wordt verwezenlijkt door transparante informatie in de betrekkingen tussen gebruikers en handelaren te waarborgen, en door het recht de te ondertekenen overeenkomst vrij te kiezen te beschermen door vaststelling van een homogene tijdparameter (een maand of een veelvoud daarvan voor vasttelefoniediensten, minimaal vier weken voor mobiele telefoniediensten);
- b) de in artikel 21, lid 1, van richtlijn 2002/22/EG toegekende regelgevingsbevoegdheid met betrekking tot transparante informatie wordt uitgeoefend, voor zover daarmee geen invloed wordt uitgeoefend op de vrijheid van de exploitanten om de economische voorwaarden van de overeenkomst vast te stellen, maar louter vormvoorschriften voor de uitdrukking van de contractuele tegenprestatie worden vastgesteld;
- c) de regelgevingsbevoegdheid op het gebied van de kwaliteit van de door de onderneming geboden diensten wordt uitgeoefend als bedoeld in artikel 20, lid 1, onder b), derde streepje, en artikel 22 van richtlijn 2002/22/EG, aangezien de „kwaliteit van de dienst” niet alleen de technische specificaties van de prestatie betreft, maar ook de kenmerken omvat die waarborgen dat aan vereisten van bescherming van de gebruiker wordt voldaan, zoals de controle van de kosten die uit de contractuele betrekking voortvloeien;
- d) niet de mogelijkheid wordt uitgesloten dat de exploitanten de inhoud van een overeenkomst eenzijdig wijzigen (ius variandi) door voor de facturering en voor de verlenging van de overeenkomst een minimale frequentie vast te stellen, waarbuiten de exploitanten vrij blijven om de contractuele voorwaarden vast te stellen.

24 De regulering van de frequentie waarmee de overeenkomst wordt verlengd en wordt gefactureerd lijkt bovendien niet onverenigbaar met de fundamentele vrijheden van vestiging (artikel 49 VWEU) en dienstverrichting (artikel 56 VWEU), aangezien:

- a) de telefoonmaatschappijen vooraf geen vergunningen nodig hebben;
- b) de vrijheid van ondernemerschap, waarop de contractvrijheid moet worden teruggevoerd, volgens de rechtspraak van het Hof kan worden beperkt, aangezien zij „geen absolute gelding [heeft], maar [...] in relatie tot haar

maatschappelijke functie [moet] worden beschouwd” (arrest van 20 december 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, punt 50).

- 25 De verwijzende rechter wijst er in elk geval op dat de genoemde Unieregeling niet voorziet „in volledige harmonisatie van de aspecten op het gebied van consumentenbescherming” (arrest van 14 april 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, punt 32), en dat versterkte vormen van consumentenbescherming, ook door toekenning door de nationale wetgever van aanvullende regelgevingsbevoegdheid ten opzichte van de bevoegdheid die uitdrukkelijk in de artikelen 19, 20 en 21 van richtlijn 2002/22/EG is vastgesteld, derhalve toelaatbaar lijken.

Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel

- 26 Volgens de verwijzende rechter vormt de vaststelling van de minimale frequentie voor de verlenging van pakketten en voor de facturering geen schending van het in het Unierecht verankerde evenredigheidsbeginsel, op grond waarvan de door lidstaten of overheidsdiensten opgestelde regels in het kader van de toepassing van de richtlijnen geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen van die richtlijnen (arrest van 14 mei 2020, T-Systems Magyarország, C-263/19, EU:C:2020:373, punt 71).
- 27 Wat betreft de vraag of met deze maatregel het nagestreefde doel kan worden bereikt, wijst de verwijzende rechter erop dat de telefoniemarkt op het tijdstip waarop de litigieuze nationale regeling werd ingevoerd, zeer gedifferentieerd was. Zo gold voor het grootste deel van de markt voor mobiele telefonie (ongeveer 76 %) dat vooraf werd betaald, de overeenkomst elke maand werd verlengd en elke vier weken werd gefactureerd. Op de markt voor vaste telefonie golden daarentegen in vrijwel alle gevallen overeenkomsten met betaling achteraf, vaak door middel van periodieke overschrijving, met een systeem voor facturering en verlenging van de overeenkomst dat van een maandelijkse frequentie geleidelijk aan het overstappen was op de steeds vaker voorkomende vierwekelijkse frequentie.
- 28 In deze omstandigheden kan een regeling die ertoe strekt een tijdparameter voor de verlenging van overeenkomsten en de facturering voor alle pakketten voor te schrijven (een kalendermaand voor overeenkomsten voor vaste telefonie en ten minste vier weken voor overeenkomsten voor mobiele telefonie) volgens de verwijzende rechter een middel zijn om gebruikers te beschermen. Deze maatregelen maken het gebruikers namelijk mogelijk om verschillende pakketten te vergelijken doordat wordt vermeden dat bepaalde prijzen lager lijken dan andere omdat zij zijn vastgesteld op basis van een korter tijdsbestek dan gebruikelijk is, en om de voor de ontvangen dienst opkomende kosten te controleren.

- 29 De litigieuze reguleringsmaatregelen lijken bovendien niet verder te gaan dan noodzakelijk is om de nagestreefde doelen te bereiken. In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat alternatieve maatregelen, zoals interactieve gidsen of berekeningsmotoren voor de vergelijking van aanbiedingen op basis van dezelfde tijdparameter, niet even doeltreffend zijn, aangezien voor het gebruik van dergelijke instrumenten een smartphone en een internetverbinding vereist zijn. Niet alle Italiaanse gebruikers beschikken daarover.
- 30 Tot slot zijn de reguleringsmaatregelen passend, aangezien de exploitanten enerzijds vrij blijven om de contractprijs te bepalen waartegen zij bereid zijn de dienst te verrichten, en anderzijds in elk geval de frequentie voor de facturering en de verlenging van de overeenkomst kunnen wijzigen binnen bepaalde door de regelgevende instantie vastgestelde grenzen.

Eerbiediging van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie

- 31 Volgens de verwijzende rechter is er in casu geen sprake van ongelijke behandeling van mobiele telefonie en vaste telefonie, omdat deze twee markten - gezien de verschillen ertussen - niet vergelijkbaar zijn. Deze verschillen hebben met name invloed op de wijze waarop gebruikers worden geïnformeerd, aangezien in de markt voor mobiele telefonie (waarin facturering en verlenging per tijdvak van 28 dagen een wijdverspreide praktijk is en betaling doorgaans vooraf plaatsvindt) de informatie die aan de gebruiker moet worden verstrekt opdat deze zijn kosten kan controleren, beperkt kan blijven tot de mededeling van het beltegoed en informatie over de verlenging van het pakket, aangezien geen hogere kosten in rekening kunnen worden gebracht dan het beschikbare beltegoed. In de markt voor vaste telefonie, waarin geen wijdverspreide praktijk bestaat ten aanzien van de frequentie van facturering en de verlenging van de overeenkomst en waarin doorgaans achteraf wordt betaald, kan de informatie over de kosten daarentegen worden gegarandeerd door vaste contractuele vervaldata vast te stellen door middel van een maandelijkse facturering.