

Rechtssache C-468/20

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

29. September 2020

Vorlegendes Gericht:

Consiglio di Stato (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

9. Juli 2020

Berufungsklägerinnen:

Fastweb SpA

Tim SpA

Vodafone Italia SpA

Wind Tre SpA

Berufungsbeklagte:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Berufung vor dem Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) gegen die Urteile, mit denen das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien) die Klagen einiger Teilnehmer am Telefondienstmarkt gegen einen Beschluss der Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen, Italien), mit dem die Regelmäßigkeit der Verlängerung der den Nutzern unterbreiteten kommerziellen Angebote und der Abrechnungszeitraum für die den Nutzern erbrachten Dienstleistungen festgelegt wurde, abgewiesen hat.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Vorab wird der Gerichtshof ersucht, die Reichweite der Vorlagepflicht gemäß Art. 267 AEUV für nationale Gerichte, deren Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, für den Fall zu präzisieren, in dem das vorliegende Gericht in Wirklichkeit keine Zweifel an der Auslegung des anzuwendenden Unionsrechts hat. Sollte diese Pflicht im vorliegenden Fall bestehen, betrifft das Vorabentscheidungsersuchen die Vereinbarkeit einiger von der zuständigen nationalen Regulierungsbehörde getroffener Maßnahmen, die im Festnetz- und Mobilfunksektor einen einheitlichen Zeitraum für die Verlängerung der kommerziellen Angebote und für die Abrechnung festlegen, mit den Vorgaben der Richtlinien 2002/21/EG und 2002/22/EG sowie mit den Grundsätzen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit.

Vorlagefragen

1. Verpflichtet die zutreffende Auslegung von Art. 267 AEUV das nationale Gericht, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, ein Vorabentscheidungsersuchen zu einer im Rahmen des Ausgangsverfahrens maßgeblichen Auslegungsfrage des Unionsrechts vorzulegen, auch wenn ein Auslegungszweifel an der der einschlägigen unionsrechtlichen Norm zuzuweisenden Bedeutung – unter Berücksichtigung des unionsrechtlichen Sprachgebrauchs und der unionsrechtlichen Bedeutung, die dem Wortlaut der betreffenden Bestimmung beizumessen sind, des unionsrechtlichen Zusammenhangs, in den sich die Bestimmung einfügt, und den Schutzziele, die ihre Normierung mit sich bringt, in Anbetracht des Entwicklungsstands des Unionsrechts zu dem Zeitpunkt, zu dem die maßgebliche Bestimmung im Rahmen des nationalen Verfahrens anzuwenden ist – ausgeschlossen werden kann, aber im Hinblick auf das Verhalten anderer Gerichte nicht substantiiert und subjektiv nachweisbar ist, dass die Auslegung des vorliegenden Gerichts die gleiche ist wie jene, die von Gerichten der anderen Mitgliedstaaten und dem Gerichtshof vertreten werden könnte, wenn diese mit derselben Frage befasst werden?

Für den Fall, dass der Gerichtshof die Vorlagepflicht nach Art. 267 AEUV für zwingend erachten sollte, wenn die Auslegung, die zur selben im Rahmen des Ausgangsverfahrens maßgeblichen Frage von den Gerichten der anderen Mitgliedstaaten und dem Gerichtshof vertreten werden könnte, nicht substantiiert nachweisbar ist – ein Beweis betreffend das subjektive Verhalten anderer Gerichte, der im vorliegenden, vom Consiglio di Stato (Staatsrat) geprüften Fall nicht erbracht werden kann –, werden die folgenden weiteren Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

2. Steht die zutreffende Auslegung der Art. 49 und 56 AEUV sowie des harmonisierten, durch die Richtlinien 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG und

2002/22/EG und insbesondere durch Art. 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 2002/21 in der Fassung der Richtlinie 2009/140/EG, durch Art. 3 der Richtlinie 2002/20 in der Fassung der Richtlinie 2009/140 sowie durch die Art. 20, 21 und 22 der Richtlinie 2002/22 in der Fassung der Richtlinie 2009/136/EG zum Ausdruck gebrachten Rechtsrahmens einer nationalen Regelung wie jener, die sich aus der Zusammenschau der Art. 13, 70 und 71 des Decreto legislativo n. 259/03 (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 259/03), Art. 2 Abs. 12 Buchst. h und l der Legge n. 481/1995 (Gesetz Nr. 481/1995) und Art. 1 Abs. 6 Nr. 2 der Legge n. 249/1997 (Gesetz Nr. 249/1997) ergibt, entgegen, die der nationalen Regulierungsbehörde im Bereich der elektronischen Kommunikation die Befugnis verleiht, i) für die Mobilfunktelefonie einen nicht weniger als vierwöchigen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben und gleichzeitig den betreffenden Wirtschaftsteilnehmern, die einen anderen als monatlichen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung wählen, die Pflicht aufzuerlegen, den Nutzer unverzüglich per SMS über die erfolgte Angebotsverlängerung zu informieren; ii) für die Festnetztelefonie einen monatlichen oder mehrmonatigen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben; iii) im Fall von mit der Festnetztelefonie zusammenlaufenden Angeboten die Anwendung des die Festnetztelefonie betreffenden Zeitrahmens vorzuschreiben?

3. Stehen die zutreffende Auslegung und Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in Verbindung mit den Art. 49 und 56 AEUV sowie mit dem harmonisierten, durch die Richtlinien 2002/19, 2002/20, 2002/21 und 2002/22 und insbesondere durch Art. 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 2002/21 in der Fassung der Richtlinie 2009/140, durch Art. 3 der Richtlinie 2002/20 in der Fassung der Richtlinie 2009/140 sowie durch die Art. 20, 21 und 22 der Richtlinie 2002/22 in der Fassung der Richtlinie 2009/136 zum Ausdruck gebrachten Rechtsrahmens dem Erlass von Regulierungsmaßnahmen durch die nationale Regulierungsbehörde im Bereich der elektronischen Kommunikation entgegen, die darauf abzielen, i) für die Mobilfunktelefonie einen nicht weniger als vierwöchigen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben und gleichzeitig den betreffenden Wirtschaftsteilnehmern, die einen anderen als monatlichen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung wählen, die Pflicht aufzuerlegen, den Nutzer unverzüglich per SMS über die erfolgte Angebotsverlängerung zu informieren; ii) für die Festnetztelefonie einen monatlichen oder mehrmonatigen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben; iii) im Fall von mit der Festnetztelefonie zusammenlaufenden Angeboten die Anwendung des die Festnetztelefonie betreffenden Zeitrahmens vorzuschreiben?

4. Stehen die zutreffende Auslegung und Anwendung des Diskriminierungsverbots und des Gleichbehandlungsgrundsatzes in Verbindung mit den Art. 49 und 56 AEUV sowie dem harmonisierten, durch die Richtlinien 2002/19, 2002/20, 2002/21 und 2002/22 und insbesondere durch Art. 8 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 2002/21 in der Fassung der Richtlinie 2009/140, durch Art. 3 der Richtlinie 2002/20 in der Fassung der Richtlinie 2009/140 sowie durch die

Art. 20, 21 und 22 der Richtlinie 2002/22 in der Fassung der Richtlinie 2009/136 zum Ausdruck gebrachten Rechtsrahmen dem Erlass von Regulierungsmaßnahmen durch die nationale Regulierungsbehörde im Bereich der elektronischen Kommunikation entgegen, die darauf abzielen, i) für die Mobilfunktelefonie einen nicht weniger als vierwöchigen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben und gleichzeitig den betreffenden Wirtschaftsteilnehmern, die einen anderen als monatlichen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung wählen, die Pflicht aufzuerlegen, den Nutzer unverzüglich per SMS über die erfolgte Angebotsverlängerung zu informieren; ii) für die Festnetztelefonie einen monatlichen oder mehrmonatigen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben; iii) im Fall von mit der Festnetztelefonie zusammenlaufenden Angeboten die Anwendung des die Festnetztelefonie betreffenden Zeitrahmens vorzuschreiben?

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts

Art. 267 AEUV, insbesondere Abs. 3: „[w]ird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet“.

Art. 49 AEUV (Niederlassungsfreiheit).

Art. 56 AEUV (freier Dienstleistungsverkehr).

Richtlinie 2002/21 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) in der Fassung der Richtlinie 2009/140, insbesondere Art. 8 Abs. 2 und 4 über die politischen Ziele und Grundsätze der Tätigkeit der nationalen Regulierungsbehörden.

Richtlinie 2002/22 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) in der Fassung der Richtlinie 2009/136, insbesondere in Kapitel IV („Interessen und Rechte der Endnutzer“) Art. 20 („Verträge“), Art. 21 („Transparenz und Veröffentlichung von Informationen“) sowie Art. 22 („Dienstqualität“).

Angeführte nationale Vorschriften

Legge 14 Novembre 1995, n. 481 – Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (Gesetz vom 14. November 1995, Nr. 481 über die Vorschriften für den Wettbewerb und die Regulierung der Gemeinwohldienste. Einrichtung der

Regulierungsbehörden für die Gemeinwohldienste). Insbesondere Art. 2 Abs. 12 Buchst. h und l, der bei der Umschreibung der den Regulierungsbehörden für die Gemeinwohldienste zugeteilten Aufgaben die Zuweisung der Befugnis zum Erlass von „Richtlinien betreffend die Einrichtung und Bereitstellung der Dienste durch die Personen, die diese Dienste erbringen, unter Festlegung insbesondere der auf die Gesamtheit der Dienstleistungen bezogenen allgemeinen Qualitätsstandards und der die einzelne, dem Nutzer zu gewährleistende Dienstleistung betreffenden besonderen Qualitätsstandards, ... die gegebenenfalls nach Bereich und Art der Dienstleistung zu unterscheiden sind; diese Vorgaben haben die in Abs. 37 genannten Wirkungen ...“ sowie die Befugnis zur Veröffentlichung und Verbreitung „des Wissens über die Durchführungsbedingungen der Dienste, um maximale Transparenz, die Wettbewerbsfähigkeit des Angebots und bessere Wahlmöglichkeiten seitens der Nutzer zu gewährleisten ...“, vorsieht. Der genannte Abs. 37 sieht vor, dass „[d]ie Vorgaben der Behörden gemäß Abs. 12 Buchst. h ... als Änderung oder Ergänzung der Dienstvorschriften [gelten]“.

Legge 31 Luglio 1997, n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Gesetz vom 31. Juli 1997, Nr. 249 über die Einrichtung der Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen und Vorschriften über Telekommunikations- sowie Rundfunk- und Fernsehsysteme). Insbesondere Art. 1 Abs. 6 Buchst. b Nr. 2, der der Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen die Befugnis zum Erlass von „Richtlinien betreffend die allgemeinen Qualitätsstandards der Dienste und zur Ausarbeitung einer Leistungscharta durch jeden Betreiber mit Angaben zu Mindeststandards für sämtliche Tätigkeitsbereiche“ erteilt.

Decreto legislativo 1 Agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (Gesetzesvertretendes Dekret vom 1. August 2003, Nr. 259 – Gesetzbuch über die elektronische Kommunikation). Insbesondere Art. 13, 70 und 71, die Art. 8 der Richtlinie 2002/21 bzw. die Art. 20 und 21 der Richtlinie 2002/22 umsetzen.

Nach Art. 13 Abs. 4 Buchst. a „[fördern d]as Ministerium und die Behörde den Wettbewerb bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste sowie zugehöriger Einrichtungen und Dienste: a) indem sie sicherstellen, dass die Nutzer, einschließlich behinderte, ältere oder solche Nutzer, die besondere soziale Bedürfnisse haben, größtmögliche Vorteile betreffend Auswahl, Preise und Qualität genießen“.

Art. 13 Abs. 6 Buchst. b und d dieses Decreto legislativo lauten wie folgt: „Das Ministerium und die Behörde fördern im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Interessen der Bürger: ... b) indem sie einen weit gehenden Verbraucherschutz in den Beziehungen zwischen Kunden und Anbietern gewährleisten, insbesondere durch einfache, kostengünstige Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten vor einer von den Betroffenen unabhängigen Stelle; ... d) für die Bereitstellung klarer Informationen sorgen, indem sie insbesondere

transparente Tarife und Bedingungen für die Nutzung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste gewährleisten“.

Gemäß Art. 70 „[ist i]m Vertrag ... in klarer, umfassender und leicht zugänglicher Form mindestens Folgendes aufzuführen: ... b) die angebotenen Dienste, und insbesondere: ... angebotenes Mindestniveau der Dienstqualität, einschließlich der Frist bis zum erstmaligen Anschluss sowie gegebenenfalls andere von der Behörde festgelegte Parameter für die Dienstqualität“.

Art. 71 Abs. 1 lautet wie folgt: „Die Behörde gewährleistet, dass die Unternehmen, die öffentliche elektronische Kommunikationsnetze oder öffentlich zugängliche elektronische Kommunikationsdienste bereitstellen, transparente, vergleichbare, ausreichende und aktuelle Informationen über geltende Preise und Tarife, über die bei Vertragskündigung anfallenden Gebühren und über Standardbedingungen für den Zugang zu den von ihnen für Endnutzer und Verbraucher bereitgestellten Diensten und deren Nutzung gemäß Anhang Nr. 5 veröffentlichen. Diese Informationen sind in klarer, verständlicher und leicht zugänglicher Form zu veröffentlichen. Die Behörde kann hinsichtlich der Form, in der diese Informationen zu veröffentlichen sind, weitere Anforderungen festlegen“.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen) (die vom italienischen Staat mit den in den Richtlinien 2002/19, 2002/20, 2002/21 und 2002/22 vorgesehenen Regulierungsaufgaben betraut wurde) nahm den Beschluss Nr. 121/17/CONS an, mit dem sie einige Maßnahmen zum Schutz der Nutzer von Festnetz- und Mobilfunkdiensten eingeführt hat, um die Transparenz und den Vergleich der finanziellen Bedingungen dieser Dienste zu fördern.
- 2 Die Annahme dieses Beschlusses war infolge einer Entwicklung des Festnetz- und Mobilfunkmarkts notwendig, die es Nutzern erschwert hat, den Zeitrahmen für die Abrechnung und die Angebotsverlängerung zu kennen. Insbesondere stellte die Aufsichtsbehörde in Bezug auf den Festnetzmarkt fest, dass einige Betreiber die Bedingungen der kommerziellen Angebote geändert und einen vierwöchigen statt monatlichen Zeitrahmen für die Vertragsverlängerung eingeführt hatten, wodurch den Nutzern der Vergleich der verschiedenen Angebote erschwert wurde. In Bezug auf den Mobilfunkmarkt hatte hingegen ein wesentlicher Teil der Betreiber bereits einen vierwöchigen Zeitraum für die Angebotsverlängerung angewendet, und daher konnte durch die Festlegung eines monatlichen oder andernfalls vierwöchigen Verlängerungszeitraums ein einfacher Angebotsvergleich gewährleistet werden.
- 3 Der Beschluss Nr. 121/17/CONS legte insbesondere fest, dass „[f]ür die Festnetztelefonie ... der Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung ein- oder mehrmonatig sein [muss]. Für die Mobilfunktelefonie darf

der Zeitrahmen nicht weniger als vier Wochen betragen. Bei Angeboten, die mit der Festnetztelefonie zusammenlaufen, ist der sich auf Letztere beziehende Zeitrahmen vorrangig. ... Die Mobilfunkbetreiber, die einen anderen als monatlichen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung anwenden, informieren den Nutzer umgehend per SMS über die erfolgte Angebotsverlängerung“.

- 4 Die Telefondienstbetreiber Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA und Wind Tre SpA (im Folgenden: Berufungsklägerinnen) fochten diesen Beschluss mit gesonderten Klagen vor dem Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium) an.
- 5 Nach Abweisung der Klagen durch das erstinstanzliche Gericht legten diese Betreiber vor dem Consiglio di Stato (Staatsrat; im Folgenden: vorlegendes Gericht) Berufung ein und machten die mangelnde Regulierungsbefugnis der Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen) sowie einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot geltend.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 6 Die Berufungsklägerinnen sind zunächst der Ansicht, dass im italienischen Recht und im Unionsrecht keine Vorschrift existiere, die der Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen) die Befugnis erteile, den Zeitrahmen für die Verlängerung der kommerziellen Angebote und die Abrechnungszeiträume zu regulieren. Insbesondere rechtfertigten Art. 8 Abs. 4 Buchst. b der Richtlinie 2002/21 sowie die Art. 20, 21 und 22 der Richtlinie 2002/22 keinerlei an die Aufsichtsbehörde erteilte Befugnis zur Regulierung des Inhalts der Verträge oder der kommerziellen Angebote, sondern ermöglichten ihr nur, den Betreibern Informationspflichten zugunsten der Nutzer aufzuerlegen. Der Beschluss Nr. 121/17/CONS sei daher ohne Rechtsgrundlage angenommen worden und verursache eine rechtswidrige Einschränkung der Vertragsautonomie der Telefondienstanbieter.
- 7 Außerdem liege ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vor, da die Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen) alternative Maßnahmen hätte beschließen können, die zu einer geringeren Einschränkung der Vertragsfreiheit der Telefondienstanbieter geführt hätten und dennoch geeignet gewesen wären, die Verwirklichung der mit dem Beschluss Nr. 121/17/CONS verfolgten Schutzziele zu ermöglichen.
- 8 Schließlich verstießen die von der Aufsichtsbehörde beschlossenen Regulierungsmaßnahmen gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot, da kein geeigneter Grund vorliege, der die unterschiedliche rechtliche Behandlung, die den Mobilfunkanbietern und Festnetzanbietern vorbehalten sei, rechtfertigen könne.

- 9 Die Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen) bringt hingegen vor, dass sich die von ihr beschlossenen Regulierungsmaßnahmen auf Art. 71 des Decreto legislativo Nr. 259/03, auf Art. 1 und Art. 2 Abs. 12 Buchst. h und l der Legge n. 481/95 sowie auf die allgemeinen Grundsätze der im italienischen Recht durch das genannte Decreto legislativo Nr. 259/03 umgesetzten Richtlinie 2002/21 als Rechtsgrundlage stützen. Die genannten Maßnahmen berührten außerdem nicht die Vertragsfreiheit der Betreiber, die jedenfalls in der Lage seien, einseitig die Vertragsbedingungen zu ändern und ein breitgefächertes Angebot aufzustellen, indem monatliche, zweimonatige oder größere Zeiträume vorgesehen würden. Schließlich sei die mit dem Beschluss 121/17/CONS eingeführte Regulierung verhältnismäßig, da sie zur Wiederherstellung der vollständigen Transparenz und Vergleichbarkeit der Angebote notwendig sei, und beachte auch das Diskriminierungsverbot im Licht der unterschiedlichen Besonderheiten des Mobilfunk- und Festnetzsektors.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 10 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens zu klären, ob die von der nationalen Regulierungsbehörde beschlossenen Maßnahmen, die die Häufigkeit der Verlängerung der kommerziellen Angebote und den Abrechnungszeitraum beschränken, a) eine Rechtsgrundlage haben, b) verhältnismäßig sind und c) keine unbegründete Diskriminierung zwischen Festnetz- und Mobilfunkbetreibern darstellen. Vor der Behandlung dieser Fragen ist die Reichweite der Vorlagepflicht gemäß Art. 267 AEUV für letztinstanzliche nationale Gerichte – wie eben das vorliegende Gericht – zu klären, um festzustellen, ob diese Pflicht im vorliegenden Fall zur Anwendung kommt.

Zur Reichweite der Vorlagepflicht gemäß Art. 267 AEUV

- 11 Das Vorlagegericht geht davon aus, dass es für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens, das das Unionsrecht umsetzende nationale Vorschriften betrifft, über eine Frage zur Auslegung des Unionsrechts zu entscheiden hat. Für eine solche Situation bestimmt die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs (insbesondere das Urteil vom 6. Oktober 1982, Cilfit u.a., 283/81, EU:C:1982:335), dass ein nationales Gericht, wenn dessen Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln angefochten werden können, grundsätzlich zur Anrufung des Gerichtshofs gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV verpflichtet ist.
- 12 Diese Vorlagepflicht besteht nicht, wenn das mit dem Rechtsstreit befasste letztinstanzliche Gericht feststellt, dass die gestellte Frage nicht entscheidungserheblich ist, die betreffende unionsrechtliche Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war, oder schließlich, dass die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt. In Bezug auf diese letzte

Voraussetzung weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass das nationale Gericht „*nur dann davon ausgehen [darf], dass ein solcher Fall vorliegt, wenn es überzeugt ist, dass auch für die Gerichte der übrigen Mitgliedstaaten und den Gerichtshof die gleiche Gewissheit bestünde*“ (Urteil vom 6. Oktober 1982, Cilfit u.a., 283/81, EU:C:1982:335, Rn. 16).

- 13 Dieser Grundsatz wurde in der nachfolgenden Rechtsprechung des Gerichtshofs wiederholt und dahin präzisiert, dass einerseits das letztinstanzliche nationale Gericht „*den Gerichtshof um Vorabentscheidung ersuchen muss, wenn es den geringsten Zweifel hinsichtlich der richtigen Auslegung oder Anwendung des Unionsrechts hat*“, und dass andererseits „*das Fehlen eines solchen Zweifels substantiiert nachzuweisen [ist]*“ (Urteil vom 28. Juli 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, Rn. 51 und 52).
- 14 Im Licht des subjektiven Charakters der Auslegung von Rechtsvorschriften erscheint es besonders schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, im konkreten Fall jeden „*geringsten Zweifel*“ darüber auszuschließen, dass ein anderes nationales Gericht eines Mitgliedstaats oder der Gerichtshof selbst dieselbe Vorlagefrage auch nur teilweise unterschiedlich beantworten könnte. Außerdem würde das Erfordernis, dieses Fehlen eines Zweifels „*substantiiert nachzuweisen*“, dazu führen, dass jedes Mal, wenn die im nationalen Verfahren aufgeworfene und zur Entscheidung des Rechtsstreits relevante Auslegungsfrage noch nicht tatsächlich in einem gleichgelagerten Fall Gegenstand einer Vorabentscheidung des Gerichtshofs gewesen ist, das letztinstanzliche nationale Gericht zur Vorlage gemäß Art. 267 AEUV gezwungen wäre.
- 15 Daraus würde sich ergeben, dass ein letztinstanzliches nationales Gericht in Ermangelung vorheriger Entscheidungen des Gerichtshofs zu gleichen Fragen auch dann zur Vorlage veranlasst wäre, wenn es im Licht objektiver Kriterien, wie des Wortlauts der einschlägigen unionsrechtlichen Vorschriften, ihres Zusammenhangs und der Ziele der Regelung, zu denen sie gehören, keine Zweifel an der auf die Vorlagefrage zu erteilenden Antwort hat.
- 16 Unter diesen Umständen hält das Vorlagegericht für notwendig, den Gerichtshof um Klärung zu ersuchen, ob die von der vorgenannten Rechtsprechung verlangte „*[Überzeugung], dass auch für die Gerichte der übrigen Mitgliedstaaten und den Gerichtshof die gleiche Gewissheit bestünde*“:
 - a) subjektiv unter Hinweis auf die mögliche Auslegung derselben Frage durch die Gerichte der anderen Mitgliedstaaten und den Gerichtshof festzustellen ist, oder
 - b) ob die Feststellung genügt, dass die Vorlagefrage im Licht objektiver Kriterien, wie des Wortlauts der einschlägigen unionsrechtlichen Vorschriften, ihres Zusammenhangs und der Ziele der Regelung, zu denen sie gehören, nicht offensichtlich unbegründet ist.

Zur Rechtsgrundlage der Befugnis zur Regulierung der Häufigkeit der Angebotsverlängerung und der Abrechnung

- 17 Sollte im vorliegenden Fall die Vorlagepflicht nach Art. 267 AEUV bestehen, wird der Gerichtshof um Entscheidung darüber ersucht, ob die von den Richtlinien 2002/19, 2002/20, 2002/21 und 2002/22 – insbesondere von Art. 8 Abs. 2 und 4 Buchst. b der Richtlinie 2002/21 und den Art. 20, 21 und 22 der Richtlinie 2002/22 – sowie von den Grundsätzen des freien Wettbewerbs, des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit aufgestellte unionsrechtliche Regelung einer nationalen Regelung entgegensteht, die der nationalen Regulierungsbehörde die Befugnis verleiht, den Inhalt der zwischen den Dienstleistern und den Kunden geschlossenen Verträge zu ergänzen, indem die Häufigkeit der Abrechnung und der Verlängerung der kommerziellen Angebote beschränkt wird.
- 18 Hierzu sei an die Bestimmungen der einschlägigen italienischen Regelung und insbesondere an Art. 2 Abs. 12 Buchst. h der Legge n. 481/95 erinnert, der den Regulierungsbehörden für die Gemeinwohldienste die Befugnis verleiht, „*Richtlinien betreffend die Einrichtung und Bereitstellung der Dienste*“ zu erlassen. Diese Bestimmung wurde in der Folge von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c Nr. 14 der Legge n. 249/97 bestätigt, mit dem die Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen eingerichtet wurde, der durch Art. 1 Abs. 6 Buchst. b Nr. 2 dieses Gesetzes außerdem die Befugnis zum Erlass von Richtlinien betreffend die allgemeinen Qualitätsstandards der Dienste verliehen wurde. Der nationale Rechtsrahmen wird schließlich durch die Art. 13, 70 und 71 des Decreto legislativo n. 259/03 (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 259/03) ergänzt, die Art. 8 der Richtlinie 2002/21 bzw. die Art. 20 und 21 der Richtlinie 2002/22 in italienisches Recht umsetzen.
- 19 Aus der Zusammenschau der genannten nationalen Rechtsvorschriften ergibt sich – auch im Licht der Rechtsprechung des vorliegenden Gerichts –, dass der *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen) die Befugnis verliehen wurde, zum Schutz der Nutzerrechte die Bedingungen der Einrichtung und Bereitstellung der Dienstleistungen zu regulieren, auch durch die Vornahme einer Beschränkung der Vertragsautonomie der Telefondienstanbieter bei der Festlegung der Häufigkeit der Angebotsverlängerung und des Abrechnungszeitraums.
- 20 Zu den bereits angeführten unionsrechtlichen Rechtsvorschriften weist das vorliegende Gericht darauf hin, dass auch diese – wie die nationalen Rechtsvorschriften – nicht den Inhalt der Maßnahmen, die von der nationalen Regulierungsbehörde getroffen werden können, sondern die zu verfolgenden Schutzziele sowie die maßgeblichen Tätigkeitsbereiche festlegt und dabei die Bestimmung der Maßnahme, die im konkreten Fall zur Verwirklichung der genannten Ziele für am besten geeignet erachtet wird, dem Ermessen der Behörde überlässt.

- 21 Auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat sich dahin geäußert, das Ermessens der Regulierungsbehörden bei der Auswahl des zu schützenden Rechtsguts anzuerkennen, und hat dabei festgestellt, dass sie „über eine weitreichende Befugnis verfügen, um die Regulierungsbedürftigkeit eines Marktes in jedem Einzelfall beurteilen zu können“ (Urteil vom 24. April 2008, Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, Rn. 153 bis 156, Urteil vom 3. Dezember 2009, Kommission/Deutschland, C-424/07, EU:C:2009:749, Rn. 61, Urteil vom 15. September 2016, Koninklijke KPN u. a., C-28/15, EU:C:2016:692, Rn. 36).
- 22 Hinsichtlich der den nationalen Regulierungsbehörden zugewiesenen und in Art. 8 Abs. 4 Buchst. b und d der Richtlinie 2002/21 angegebenen Schutzziele weist das vorliegende Gericht darauf hin, dass diese nicht eng ausgelegt werden können und aus ihrem Wortlaut – insbesondere aus dem Gebrauch der Wendungen „insbesondere“ und „unter anderem“ – hervorgeht, dass der Unionsgesetzgeber damit beabsichtigt hat, bloße Beispiele für die den nationalen Regulierungsbehörden zugewiesenen Schutzziele zu geben.
- 23 Im Licht dieser Erwägungen ist die Regulierung der Häufigkeit der Vertragsverlängerung und des Abrechnungszeitraums mit den angeführten Unionsrechtsvorschriften nicht unvereinbar, da:
- a) sie das Ziel des Schutzes der Bürger gemäß Art. 8 der Richtlinie 2002/21 verwirklicht, indem sie transparente Informationen in den Beziehungen zwischen Nutzern und Unternehmen gewährleistet sowie durch die Definition eines einheitlichen zeitlichen Parameters (ein oder mehrere Monate für Festnetzdienste, mindestens vier Wochen für Mobilfunkdienste) das Recht auf freie Wahl des zu unterzeichnenden Vertrags schützt;
 - b) sie eine Umsetzung der in Art. 21 Abs. 1 der Richtlinie 2002/22 verankerten Regulierungsbefugnis im Bereich transparenter Informationen darstellt, da sie nicht die Freiheit der Anbieter zur Bestimmung der finanziellen Vertragsbedingungen beeinträchtigt, sondern sich auf die Festlegung der Art und Weise, in der sich das vertragliche Entgelt äußern kann, beschränkt;
 - c) sie angesichts dessen, dass die „Dienstleistungsqualität“ nicht nur die technischen Merkmale der Leistung betrifft, sondern auch die Merkmale erfasst, die – wie die Kontrolle der aus dem Vertragsverhältnis entstehenden Ausgaben – die Verwirklichung der Schutzbedürfnisse des Nutzers gewährleisten, eine Umsetzung der in Art. 20 Abs. 1 Buchst. b dritter Gedankenstrich und Art. 22 der Richtlinie 2002/22 verankerten Regulierungsbefugnis im Bereich der Qualität der vom Unternehmen angebotenen Dienstleistungen darstellt;
 - d) sie den Anbietern nicht die Möglichkeit zur einseitigen Änderung des Vertragsinhalts (*ius variandi*) nimmt, indem sie einen Mindestzeitraum für die Abrechnung und die Vertragsverlängerung vorsieht, jenseits dessen die

Anbieter nach wie vor die Freiheit haben, die Vertragsbedingungen festzulegen.

24 Die Regulierung der Häufigkeit der Vertragsverlängerung und des Abrechnungszeitraums scheint auch nicht mit der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und dem freien Dienstleistungsverkehr (Art. 56 AEUV) unvereinbar zu sein, da:

a) die Telefondienstanbieter nicht der vorherigen Erteilung von Genehmigungen unterliegen;

b) nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die unternehmerische Freiheit, auf die die Vertragsfreiheit zurückzuführen ist, beschränkt werden kann, denn die *„unternehmerische Freiheit gilt ... nicht schrankenlos, sondern ist im Zusammenhang mit ihrer gesellschaftlichen Funktion zu sehen“* (Urteil vom 20. Dezember 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, Rn. 50).

25 Jedenfalls sehen die angeführten Unionsrechtsvorschriften keine *„vollständige Harmonisierung der Aspekte des Verbraucherschutzes“* vor (Urteil vom 14. April 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, Rn. 32) und erscheinen daher verstärkte Formen des Verbraucherschutzes auch mittels Zuweisung weiter gehender Regulierungsbefugnisse durch den nationalen Gesetzgeber, die über die in den Art. 19, 20 und 21 der Richtlinie 2002/22 ausdrücklich vorgesehenen Befugnisse hinausgehen, zulässig.

Zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

26 Die Festlegung eines Mindestzeitrahmens für die Verlängerung der kommerziellen Angebote und die Abrechnung verstößt nicht gegen den unionsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nach dem die von den Mitgliedstaaten oder den öffentlichen Auftraggebern im Rahmen der Anwendung der EU-Richtlinien festgelegten Vorschriften geeignet sein müssen, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zwecks zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Erreichung der mit diesen Richtlinien verfolgten Ziele erforderlich ist (Urteil vom 14. Mai 2020, T-Systems Magyarország, C-263/19, EU:C:2020:373, Rn. 71).

27 Unter dem Gesichtspunkt der Eignung zur Verwirklichung des verfolgten Zwecks sei daran erinnert, dass zu dem Zeitpunkt, zu dem die angefochtene nationale Regelung eingeführt wurde, der Telefondienstmarkt große Unterschiede aufwies. Insbesondere sah der Mobilfunkmarkt mehrheitlich (zu ca. 76 %) Vorauszahlungsmodalitäten mit monatlicher Verlängerung und vierwöchiger Abrechnung vor. Der Festnetzmarkt sah hingegen in fast allen Fällen Verträge mit Nachzahlungsmodalitäten vor, oft mittels Lastschriftverfahren, sowie mit einem Abrechnungs- und Vertragsverlängerungssystem, das schrittweise von einem monatlichen Zeitraum zu einem immer häufigeren vierwöchigen Zeitraum überging.

- 28 Unter diesen Umständen ist eine Regulierung, die darauf ausgerichtet ist, einen zeitlichen, für alle kommerziellen Angebote gleichen Parameter für die Vertragsverlängerung und die Abrechnung durchzusetzen (ein Kalendermonat für Festnetzverträge und nicht weniger als vier Wochen für Mobilfunkverträge), geeignet, die Nutzer zu schützen. Diese Maßnahmen ermöglichen nämlich den Nutzern, zum einen die verschiedenen kommerziellen Angebote zu vergleichen, indem verhindert wird, dass einige Preise nur deshalb günstiger als andere erscheinen, weil sie auf der Grundlage eines geringeren als des üblichen zeitlichen Faktors berechnet werden, und zum anderen die durch die empfangene Dienstleistung entstandenen Ausgaben zu kontrollieren.
- 29 Die angefochtenen Regulierungsmaßnahmen scheinen außerdem nicht über das hinauszugehen, was zur Erreichung der verfolgten Ziele erforderlich ist. In dieser Hinsicht erweisen sich alternative Maßnahmen, wie interaktive Anleitungen oder Rechenmaschinen für den Vergleich der Angebote auf Grundlage desselben zeitlichen Parameters, nicht als gleichermaßen effektiv, da die Benutzung solcher Instrumente den Besitz eines *Smartphone* und einer Datenverbindung verlangen würde, diese Voraussetzungen aber nicht bei allen italienischen Nutzern gegeben sind.
- 30 Die Regulierungsmaßnahmen erscheinen schließlich angemessen, da es einerseits den Betreibern überlassen wird, das vertragliche Entgelt zu bestimmen, für das sie zur Erbringung der Leistung bereit sind, und sie andererseits in jedem Fall den Zeitraum der Abrechnung und der Vertragsverlängerung innerhalb der von der Regulierungsbehörde bestimmten Grenzen abändern können.

Zur Wahrung des Grundsatzes der Gleichbehandlung und des Diskriminierungsverbots

- 31 Im vorliegenden Fall liegt keine Ungleichbehandlung zwischen Mobilfunk- und Festnetztelefonie vor, da diese beiden Märkte im Licht der zwischen ihnen bestehenden Unterschiede nicht vergleichbar sind. Diese Unterschiede wirken sich insbesondere auf die Art und Weise der Unterrichtung der Nutzer aus, da im Mobilfunkmarkt, in dem ein Abrechnungs- und Verlängerungszeitraum von 28 Tagen geläufig ist und die Zahlung normalerweise im Voraus erfolgt, die Informationen, die dem Nutzer zur Kontrolle seiner Ausgaben bereitzustellen sind, sich in der Mitteilung des Restguthabens und der Informationen betreffend die Angebotsverlängerung erschöpfen können, da eine Belastung mit Kosten, die das verfügbare Guthaben übersteigen, jedenfalls nicht möglich ist. Im Festnetzmarkt hingegen, in dem es keine verbreitete Praxis betreffend den Abrechnungs- und Verlängerungszeitraum gibt und sich die Nachzahlungsmodalität etabliert hat, kann die Information über die Ausgaben durch das Vorschreiben fester vertraglicher Fälligkeitstermine mittels eines monatlichen Abrechnungszeitraums gewährleistet werden.