



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

N. EMILIOU

van 15 december 2022¹

Zaak C-468/20

Fastweb SpA,

Tim SpA,

Vodafone Italia SpA,

Wind Tre SpA

tegen

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

in tegenwoordigheid van:

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

Associazione Movimento Consumatori,

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

Wind Tre SpA,

Assotelecomunicazioni (Asstel),

EOLO SpA,

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

Associazione degli utenti per i diritti telefonici – A.U.S. TEL ONLUS,

Altroconsumo,

Federconsumatori

(Termijn voor facturering)

[verzoek van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Elektronische communicatie – Consumentenbescherming – Nationale regeling die de nationale regelgevende instantie de bevoegdheid verleent om aanbieders van telefoniediensten termijnen op te leggen voor de verlenging van telefoonpakketten en voor de facturering – Geharmoniseerd rechtskader – Gedeeltelijke en minimale harmonisatie – Artikelen 49 en 56 VWEU – Vrij verkeer van diensten – Evenredigheidsbeginsel – Beginsel van non-discriminatie – Beginsel van gelijke behandeling”

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

I. Inleiding

1. In 2016 heeft de Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (toezichthoudende autoriteit voor de communicatiesector; hierna: „AGCOM”) een besluit vastgesteld houdende bepaalde maatregelen ter bescherming van gebruikers van vaste en mobiele telefoniediensten, waarmee naar een grotere transparantie op de markt en een betere vergelijking van de prijzen van die diensten werd gestreefd. Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) te vernemen of sommige van die maatregelen verenigbaar zijn met het Unierecht.

2. De verwijzende rechter vraagt het Hof met name of een autoriteit van een lidstaat de telefoonmaatschappijen rechtmatig bepaalde beperkingen kan opleggen met betrekking tot de frequentie van de verlenging van aangeboden pakketten en voor de facturering van vaste en/of mobiele telefoniediensten. Is een dergelijke maatregel verenigbaar met de beginselen inzake het vrije verkeer van diensten zoals deze voortvloeien uit de artikelen 49 en 56 VWEU, met de bepalingen van de richtlijnen die het zogenoemde geharmoniseerde rechtskader voor elektronische communicatie vormen en met een aantal algemene beginselen van het Unierecht zoals gelijkheid, evenredigheid en non-discriminatie?

3. In deze conclusie zal ik uitleggen waarom die nationale bepalingen verenigbaar zijn met het Unierecht.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

4. In 2002 heeft de Uniewetgever het zogenoemde „telecommunicatiepakket” vastgesteld, dat met name vier „specifieke” richtlijnen bevatte met betrekking tot verschillende aspecten van elektronische communicatie. De relevante bepalingen van die richtlijnen, zoals gewijzigd in 2009², worden hierna aangehaald. Deze vier richtlijnen zijn inmiddels ingetrokken³, maar zij zijn niettemin *ratione temporis* nog steeds van toepassing in het hoofdgeding. Zij worden in deze conclusie gezamenlijk aangeduid als het „geharmoniseerde rechtskader”.

5. Artikel 8, leden 1 en 4, van richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecomunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (toegangsrichtlijn)⁴ bepaalde:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de nationale regelgevende instanties de nodige bevoegdheden krijgen om de in de artikelen 9 tot en met 13 bis van deze richtlijn vermelde verplichtingen op te leggen.

[...]

² Richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecomunicatienetwerken en -diensten, richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecomunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, en richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronischecomunicatienetwerken en -diensten (PB 2009, L 337, blz. 37).

³ Ingetrokken met ingang van 21 december 2020 door artikel 125 van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB 2018, L 321, blz. 36).

⁴ PB 2002, L 108, blz. 7.

4. De overeenkomstig dit artikel opgelegde verplichtingen worden op de aard van het geconstateerde probleem gebaseerd en in het licht van de doelstellingen van artikel 8 van richtlijn 2002/21/EG (kaderrichtlijn) proportioneel toegepast en gerechtvaardigd. [...]"

6. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn)⁵ bepaalde:

„De lidstaten waarborgen de vrijheid om, mits aan de door deze richtlijn vastgestelde voorwaarden voldaan is, elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan te bieden. [...]"

7. Artikel 8, leden 1, 2, 4 en 5, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn)⁶ bepaalde:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale regelgevende instanties bij de uitvoering van de in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen omschreven regelgevende taken alle redelijke maatregelen treffen die gericht zijn op de verwezenlijking van de in de leden 2, 3 en 4 genoemde doelstellingen. Die maatregelen dienen in evenredigheid te zijn met die doelstellingen.

[...]

2. De nationale regelgevende instanties bevorderen de concurrentie bij de levering van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten en de bijbehorende faciliteiten en diensten [...]

[...]

4. De nationale regelgevende instanties bevorderen de belangen van de burgers van de Europese Unie, onder meer op de volgende wijze:

[...]

b) zij waarborgen de consument een hoog niveau van bescherming bij zijn transacties met leveranciers [...]

[...]

e) zij schenken aandacht aan de behoeften van specifieke maatschappelijke groepen, met name gebruikers met een handicap, oudere gebruikers en gebruikers met speciale sociale behoeften;

[...]

5. Bij het nastreven van de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde beleidsdoelstellingen passen de nationale regelgevende instanties objectieve, doorzichtige, niet-discriminerende en proportionele regelgevingsbeginselen toe, onder meer op de volgende wijze:

[...]

⁵ PB 2002, L 108, blz. 21.

⁶ PB 2002, L 108, blz. 33.

c) zij beschermen de concurrentie in het belang van de consument [...];

[...]

e) zij houden naar behoren rekening met de uiteenlopende omstandigheden die wat betreft concurrentie en consumenten in de verschillende geografische gebieden binnen een lidstaat bestaan;

[...]”

8. Artikel 20, leden 1 en 2, van 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)⁷ bepaalde:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de consumenten en andere hierom verzoekende eindgebruikers die zich abonneren op diensten waarbij een aansluiting tot het openbare communicatienetwerk en/of openbare elektronischecommunicatiediensten worden aangeboden, recht hebben op een contract met een onderneming of ondernemingen die dergelijke aansluiting en/of diensten aanbieden. In het contract worden ten minste de volgende elementen in een heldere, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm gespecificeerd:

[...]

d) bijzonderheden van prijzen en tarieven, de middelen voor het verkrijgen van actuele informatie over alle geldende tarieven en onderhoudskosten [...];

[...]

2. De lidstaten zorgen ervoor dat abonnees zonder boete hun contract kunnen opzeggen wanneer zij op de hoogte worden gesteld van wijzigingen in de voorwaarden die worden voorgesteld door de onderneming die de elektronischecommunicatienetwerken en/of -diensten verstrekt. [...] De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale regelgevende instanties het formaat van dergelijke kennisgevingen kunnen specificeren.”

9. Artikel 21, lid 1, van richtlijn 2002/22 bevatte de volgende bepaling:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale regelgevende instanties ondernemingen die openbare elektronischecommunicatienetwerken en/of openbare elektronischecommunicatiediensten aanbieden, kunnen verplichten transparante, vergelijkbare, toereikende en bijgewerkte informatie over de geldende prijzen en tarieven [...]. De nationale regelgevende instanties kunnen voorschriften vaststellen ten aanzien van de vorm waarin dergelijke informatie bekend moet worden gemaakt.”

B. Italiaans recht

10. In artikel 2, lid 12, onder h) en l), en artikel 2, lid 37, van 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* (wet nr. 481 van 14 november 1995

⁷ PB 2002, L 108, blz. 51.

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; hierna: „wet nr. 481/1995”) worden de taken gedefinieerd die aan de instanties die toezicht houden op diensten van openbaar nut zijn toegekend. Deze bepaling preciseert onder meer:

„[...]

12. Teneinde de in artikel 1 genoemde doelstellingen te bereiken heeft elke instantie tot taak:

h) richtsnoeren vast te stellen 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;

[...]

l) 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’.

37. De vaststellingen door de in lid 12, onder h), bedoelde autoriteit vormen een wijziging van of aanvulling op de dienstvoorschriften.”

11. Op grond van artikel 1, lid 6, onder b), punt 2, van 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 de communicatiesector en houdende voorschriften voor telecommunicatie- en radio- en televisiesystemen; hierna: „wet nr. 249/1997”) is de regelgevende instantie bevoegd 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”.

12. De artikelen 13, 70 en 71 van 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) hebben tot doel artikel 8 van richtlijn 2002/21 en de artikelen 20 en 21 van richtlijn 2002/22 in nationaal recht om te zetten.

III. Feiten, nationale procedure en prejudiciële vragen

13. Op 15 maart 2017 heeft de AGCOM – de instantie die door de Italiaanse regering is belast met onder meer de uitvoering van de in de richtlijnen 2002/19, 2002/20, 2002/21 en 2002/22 vastgestelde regelgevende taken – besluit nr. 121/17/CONS (hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld, waarmee ter bescherming van de gebruikers van vaste en mobiele telefoondiensten welbepaalde maatregelen zijn ingevoerd die de transparantie van de markt zouden bevorderen en prijsvergelijkingen met betrekking tot die diensten mogelijk zouden maken.

14. De AGCOM heeft opgemerkt dat sommige telefoonmaatschappijen hun pakketten voor vaste telefonie zowel voor nieuwe als bestaande klanten hadden gewijzigd door invoering van een stelsel waarin het contract niet langer elke maand, maar elke vier weken werd verlengd. Volgens de AGCOM heeft dit nieuwe beleid bij de klanten verwarring gezaaid over bepaalde wezenlijke bestanddelen van hun contract (zoals de termijn voor de facturering en de verlenging van de pakketten, de totale kosten van de dienst enz.). Voor sommige pakketten werd immers een maandelijks frequentie gehanteerd, terwijl die voor andere pakketten vier weken bedroeg. Bovendien zorgde de nieuwe frequentie er volgens de AGCOM voor dat het voor consumenten moeilijker werd om pakketten te vergelijken. Als gevolg van deze wijzigingen tekende de AGCOM immers een stijging op van 8,6 % van de jaarlijkse kosten voor de consument.

15. Zo is in het bestreden besluit met name vastgesteld dat „voor vaste telefonie [...] de verlenging van het pakket en de facturering [plaatsvindt] 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.”

16. De telefoonmaatschappijen Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA en Wind Tre SpA (hierna: „verzoeksters”) hebben elk afzonderlijk tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië). De beroepen werden in 2018 verworpen.

17. Verzoeksters hebben tegen de in eerste aanleg gedane uitspraken hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato. Zij stelden onder meer dat het bestreden besluit, of de nationale regeling die daaraan ten grondslag ligt, om verschillende redenen onverenigbaar is met het Unierecht.

18. In die omstandigheden heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende 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 [Unierecht] 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 [Unierecht] 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 zou worden gegeven indien dezelfde vraag aan hen zou worden voorgelegd?

- 2) Staan de juiste uitlegging van de artikelen 49 en 56 VWEU alsmede het geharmoniseerde rechtskader dat wordt gevormd door de richtlijnen [2002/19, 2002/20, 2002/21 en 2002/22], en met name artikel 8, leden 2 en 4, van richtlijn [2002/21, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140], artikel 3 van richtlijn [2002/20, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140], en de artikelen 20, 21 en 22 van richtlijn [2002/22, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136], in de weg aan een nationale regeling als die welke voortvloeit 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 termijn 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, 2002/20, 2002/21 en 2002/22], en met name artikel 8, leden 2 en 4, van richtlijn [2002/21, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140], artikel 3 van richtlijn [2002/20, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140], en de artikelen 20, 21 en 22 van richtlijn [2002/22, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136], 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 termijn 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, 2002/20, 2002/21 en 2002/22] en met name artikel 8, leden 2 en 4, van richtlijn [2002/21, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140], artikel 3 van richtlijn [2002/20, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140], en de artikelen 20, 21 en 22 van richtlijn [2002/22, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136], 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 termijn 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?"

19. Nadat het Hof het arrest in de zaak *Consortio Italian Management en Catania Multiservizi*⁸ heeft gewezen, heeft de griffie van het Hof de verwijzende rechter een afschrift van dit arrest toegezonden, met de vraag om aan te geven of hij het verzoek om een prejudiciële beslissing wenste te handhaven.

20. Bij brief van 23 november 2021 heeft deze rechter het Hof meegedeeld dat hij zijn eerste prejudiciële vraag introk, maar de tweede, de derde en de vierde prejudiciële vraag wilde handhaven.

21. In de onderhavige procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoeksters, de Italiaanse regering en de Europese Commissie.

IV. Analyse

22. Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht in de weg staat aan een nationale regeling waarbij aan de nationale regelgevende instantie (hierna: „NRI”) de bevoegdheid is toegekend om aanbieders van telefoniediensten termijnen op te leggen voor de verlenging van pakketten en voor de facturering. De verschillende vragen vullen elkaar aan doordat zij deze kwestie vanuit een andere invalshoek benaderen: vrij verkeer van diensten, een geharmoniseerd rechtskader en (bepaalde) algemene beginselen van het Unierecht. Op de volgende bladzijden worden de door de Consiglio di Stato genoemde Unieregels en -beginselen afzonderlijk onderzocht.

A. *Tweede vraag*

23. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de Verdragsbepalingen over het vrije verkeer van diensten (artikelen 49 en 56 VWEU) en/of de bepalingen van het geharmoniseerde rechtskader eraan in de weg staan dat een nationale regeling de NRI de bevoegdheid toekent om aanbieders van telefoniediensten een bepaalde frequentie op te leggen wat de verlenging van pakketten en de facturering betreft.

24. Ter beantwoording van die vraag lijkt het mij juist de analyse te beginnen met het onderzoek naar de verenigbaarheid van de betrokken nationale regeling met het geharmoniseerde rechtskader en vervolgens in te gaan op de regels over het vrije verkeer van diensten.

1. *Geharmoniseerd rechtskader*

25. Laat ik meteen zeggen dat ik enigszins verbaasd ben over de benadering die in de opmerkingen van sommige partijen in de onderhavige procedure wordt gevolgd. Deze partijen onderzoeken immers achtereenvolgens de verschillende bepalingen van het geharmoniseerde rechtskader waarnaar in het verzoek om een prejudiciële beslissing wordt verwezen, en voeren aan dat geen van die bepalingen de NRI's een geldige rechtsgrondslag verschaft om een maatregel als het bestreden besluit vast te stellen.

⁸ Arrest van 6 oktober 2021 (C-561/19, EU:C:2021:799).

26. Ik begrijp dat verzoeksters voor de Italiaanse rechterlijke instanties onder meer hebben betoogd dat noch het nationale recht noch het Unierecht een rechtsgrondslag biedt voor de vaststelling van het bestreden besluit. De verwijzende rechter licht echter toe dat dit besluit volgens hem is gebaseerd op de bepalingen van nationaal recht. De prejudiciële vragen zijn glashelder op dit punt. Bovendien stel ik vast dat het standpunt van de Consiglio di Stato over dit punt onlangs is bevestigd door de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië), die heeft geoordeeld dat de AGCOM het bestreden besluit heeft vastgesteld op grond van artikel 2, lid 20, onder d), van wet nr. 481/1995.⁹

27. In de onderhavige procedure is dus niet zozeer de vraag aan de orde of de bepalingen van het geharmoniseerde rechtskader de NRI *de bevoegdheid toekennen* om een maatregel als het bestreden besluit vast te stellen, maar wel de vraag of die bepalingen *in de weg staan aan* een nationale regeling die de NRI de bevoegdheid toekent om een maatregel als het bestreden besluit vast te stellen.

28. In dit verband moet worden gewezen op een bijzonder belangrijk punt: het geharmoniseerde rechtskader brengt in de sector elektronische communicatie geen *volledige* harmonisatie teweeg. Dat is ook wat de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing heeft opgemerkt: wat de consumentenbescherming betreft, geeft het geharmoniseerde rechtskader hoofdzakelijk de beoogde *doelstellingen* van de bescherming en de betrokken *werkgebieden* aan, maar laat het de vaststelling van het *type* en de *inhoud* van de meest geschikte maatregelen ter realisatie van die doelstellingen over aan de NRI's.

29. Dat klopt inderdaad. Er zij dienaangaande aan herinnerd dat „consumentenbescherming” volgens artikel 4, lid 2, onder f), VWEU een gebied van gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten betreft. Overeenkomstig artikel 169, lid 2, VWEU kan de Unie bij haar optreden op dit gebied naargelang van de omstandigheden harmonisatiemaatregelen krachtens artikel 114 VWEU vaststellen (mits uiteraard aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan), of maatregelen die het beleid van de lidstaten ondersteunen, aanvullen en controleren. Terwijl in het eerste geval een volledige harmonisatie mogelijk is, kan in het tweede geval de Uniehandeling volgens artikel 169, lid 4, VWEU de lidstaten niet beletten „maatregelen voor een hogere graad van bescherming [te treffen of te handhaven]”.

30. Het is juist dat dat de richtlijnen die het geharmoniseerde rechtskader vormen, alle zijn vastgesteld op basis van (het huidige) artikel 114 VWEU. Het is echter overduidelijk – en mijns inziens wordt dit door geen van de partijen betwist – dat die richtlijnen de nationale autoriteiten aanzienlijke manoeuvreerruimte laten. Volgens vaste rechtspraak van het Hof voorziet het geharmoniseerde rechtskader immers niet in de volledige harmonisatie van de aspecten op het gebied van consumentenbescherming.¹⁰

31. Deze vaststelling verdient mijns inziens nadere precisering.

32. De bescherming van de consument is een van de doelstellingen van het geharmoniseerde rechtskader¹¹, maar dit kader voorziet slechts in „*elementen* van consumentenbescherming”¹². De door het geharmoniseerde rechtskader tot stand gebrachte harmonisatie met betrekking tot de

⁹ Zie arrest van de Sezioni Unite (verenigde kamers) van die rechterlijke instantie van 23 november 2021, nr. 26164/22.

¹⁰ Zie in die zin arrest van 13 september 2018, Wind Tre en Vodafone Italia (C-54/17 en C-55/17, EU:C:2018:710, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹¹ Zie bijvoorbeeld overweging 6 en artikel 8, lid 4, onder b), van richtlijn 2002/21 en overweging 2 van richtlijn 2002/22.

¹² Overweging 49 van richtlijn 2002/22 (cursivering van mij). Zie ook overweging 7 en artikel 1, lid 2, van richtlijn 2002/21.

aspecten op het gebied van consumentenbescherming van de onder dat kader vallende diensten was dus zowel *minimaal* (wat de gevolgen of de intensiteit betreft) als *gedeeltelijk* (wat de materiële werkingssfeer betreft).¹³

33. Ter verduidelijking: de onderlinge afstemming van de wetgevingen van de lidstaten die het geharmoniseerde rechtskader beoogde te bewerkstelligen, liet de lidstaten aanzienlijke ruimte om op twee aanvullende manieren op te treden. Ten eerste stond het de lidstaten vrij om *strengere criteria* voor consumentenbescherming toe te passen ten aanzien van de regelgevingsaspecten die onder het geharmoniseerde rechtskader vallen. Ten tweede konden de lidstaten a fortiori een nationale regeling invoeren of handhaven voor de onder het geharmoniseerde rechtskader vallende activiteiten, ter bescherming van de consument met betrekking tot *andere en aanvullende* aspecten dan die welke onder het geharmoniseerde rechtskader vallen.¹⁴

34. Verscheidene bepalingen en overwegingen van de richtlijnen die het geharmoniseerde rechtskader vormen, waaronder die welke diverse taken en bevoegdheden aan de NRI's toewezenen, bevestigden dat in dit verband veel speelruimte werd gelaten aan de lidstaten. Om te beginnen was de taak van de NRI's zeer ruim omschreven.¹⁵ Voorts gaven veel (zo niet de meeste) bepalingen slechts algemene richtsnoeren over het soort maatregelen dat de NRI's moesten nemen om de daarin genoemde specifieke doelstellingen te bereiken.¹⁶ Bovendien voorzagen verschillende bepalingen in niet-uitputtende lijsten van middelen waarmee de NRI's deze doelstellingen konden nastreven.¹⁷

35. Dit blijkt ook uit de rechtspraak, waarin het Hof heeft gewezen op de „uitgebreide bevoegdheid [van de NRI's] [...] om de noodzaak van regulering van een markt per geval te kunnen beoordelen”¹⁸ en hun vermogen om „alle redelijke maatregelen [te] treffen die gericht zijn op de verwezenlijking van de doelstellingen” van de betrokken bepaling van het geharmoniseerde rechtskader¹⁹.

36. Het kan dus kloppen dat, zoals verzoeksters stellen, geen van deze bepalingen de NRI's uitdrukkelijk de bevoegdheid *gaf* om maatregelen als het bestreden besluit vast te stellen. Maar het is ook zo dat geen van deze bepalingen *in de weg stond aan* een nationale regeling die de nationale regelgevende instantie een dergelijke bevoegdheid toekent. Dat is, zoals in punt 25 hierboven is opgemerkt, waar het in deze zaak werkelijk om gaat.

¹³ Zie over deze begrippen de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Dzivev e.a. (C-310/16, EU:C:2018:623, punten 70-80).

¹⁴ Zie in dezelfde zin arrest van 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punt 66).

¹⁵ Zie onder meer de overwegingen 16-20 van richtlijn 2002/21.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 8, lid 4, van richtlijn 2002/19 (dat in wezen bepaalt dat de door de NRI op te leggen verplichtingen „op de aard van het geconstateerde probleem [worden] gebaseerd en in het licht van de [relevante] doelstellingen [...] proportioneel [worden] toegepast en gerechtvaardigd”), en artikel 8, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2002/21 (volgens welke bepaling „de [NRI's] alle redelijke maatregelen treffen die gericht zijn op de verwezenlijking van de [...] [relevante] doelstellingen. Die maatregelen dienen in evenredigheid te zijn met die doelstellingen”).

¹⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 8, lid 2, artikel 8, lid 4, en artikel 8, lid 5, van richtlijn 2002/21 (waarin de term „onder meer” wordt gebruikt). Zie ook overweging 36, in fine, van richtlijn 2002/21.

¹⁸ Arrest van 3 december 2009, Commissie/Duitsland (C-424/07, EU:C:2009:749, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁹ Ibid., punt 59.

37. Volgens vaste rechtspraak van het Hof mag een nationale regeling in geval van minimale of gedeeltelijke harmonisatie – afgezien van het feit dat zij uiteraard verenigbaar moet zijn met andere regels van het Unierecht die op de situatie van toepassing kunnen zijn – „het door de betrokken [Uniehandeling] voorgeschreven resultaat niet ernstig in gevaar kunnen brengen”.²⁰

38. In casu stellen verzoeksters, afgezien van een nogal onbeduidende opmerking²¹, eigenlijk niet dat de betrokken nationale regeling de verwezenlijking van de doelstellingen van het geharmoniseerde rechtskader in het gedrang zou kunnen brengen. De betrokken nationale regeling lijkt immers zeer goed aan te sluiten bij de doelstellingen van het geharmoniseerde rechtskader, dat onder meer tot doel had daadwerkelijke mededinging op de markt te bevorderen²², de transparantie van de markt te vergroten²³, de toegang van de burgers tot telecommunicatiediensten te verbeteren²⁴ en ten slotte een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen²⁵.

39. Derhalve ben ik van oordeel dat de betrokken nationale regeling het bereiken van het door het geharmoniseerde rechtskader voorgeschreven resultaat niet ernstig in gevaar kan brengen. Als zodanig is zij verenigbaar met dit kader.

2. *Vrij verkeer van diensten*

40. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof ook te vernemen of de betrokken nationale regeling verenigbaar is met de bepalingen van het Verdrag inzake het vrije verkeer van diensten. Deze rechter verwijst naar zowel artikel 49 VWEU („recht van vestiging”) als artikel 56 VWEU („vrij verrichten van diensten”) als mogelijk relevante bepalingen.

41. Het is in dit verband vaste rechtspraak dat wanneer een nationale maatregel tegelijkertijd op meerdere van die vrijheden betrekking heeft, het Hof de maatregel in beginsel slechts uit het oogpunt van één van deze vrijheden onderzoekt indien uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat de andere vrijheden volledig ondergeschikt zijn aan die ene en daarmee kunnen worden verbonden.²⁶ Te dien einde zijn het objectieve doel²⁷ en de gevolgen²⁸ van de nationale maatregel de hoofdelementen die in aanmerking moeten worden genomen.

²⁰ Zie onder meer arrest van 7 juli 2016, *Muladi* (C-447/15, EU:C:2016:533, punt 43). In andere zaken heeft het Hof verwezen naar een vereiste dat een nationale regeling „de nuttige werking” van de betrokken Uniehandeling „niet [mag] ondergraven”. Zie bijvoorbeeld arrest van 21 december 2016, *Vervloet e.a.* (C-76/15, EU:C:2016:975, punt 83). Naar mijn mening zijn de twee stromingen in de rechtspraak in wezen twee kanten van dezelfde medaille, zoals blijkt uit het feit dat het Hof in beide arresten als precedent verwijst naar het arrest van 23 november 2006, *Lidl Italia* (C-315/05, EU:C:2006:736, punt 48).

²¹ Fastweb stelt – zonder nadere toelichting – dat het bestreden besluit door het opleggen van minimale frequenties de mededinging verstoort en de keuze van de consument beperkt, hetgeen indruist tegen een aantal van de doelstellingen die met het geharmoniseerde rechtskader worden nagestreefd. Ik zie echter niet in hoe een beter begrip door de gebruikers van de aangeboden pakketten en uitgebreidere mogelijkheden om deze te vergelijken noodzakelijkerwijs zou leiden tot een minder concurrerende markt en/of de keuze van de consument aanzienlijk zou beperken. Zo geeft Fastweb niet aan hoe het bestreden besluit een invloed van betekenis zou kunnen uitoefenen op de kwaliteit en/of de prijs van de betrokken diensten (die inderdaad behoren tot de parameters op basis waarvan gebruikers hun dienstverlener kiezen).

²² Zie onder meer de overwegingen 5 en 20 van richtlijn 2002/19, alsook overweging 1 en artikel 8, lid 2, van richtlijn 2002/21.

²³ Zie onder meer de overwegingen 16 en 22 van richtlijn 2002/19, overweging 34 van richtlijn 2002/20 en artikel 8, lid 4, onder d), van richtlijn 2002/21.

²⁴ Zie onder meer overweging 9 van richtlijn 2002/19, overweging 4 van richtlijn 2002/21 en de overwegingen 4 en 8 van richtlijn 2002/22.

²⁵ Zie punt 30 van deze conclusie.

²⁶ Zie onder meer arrest van 7 september 2022, *Cilevičs e.a.* (C-391/20, EU:C:2022:638, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁷ *Ibid.*, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

²⁸ Zie in die zin arrest van 30 januari 2020, *Anton van Zantbeek* (C-725/18, EU:C:2020:54, punt 21).

42. Gelet op het doel en de gevolgen van de betrokken nationale regeling kan het Hof zijn analyse in casu beperken tot artikel 49 VWEU. Telefoondiensten worden immers gewoonlijk – althans momenteel nog – verricht door ondernemingen die zijn gevestigd in de lidstaat waar zij worden verleend. Om deze diensten te kunnen verrichten, hebben de exploitanten onder meer een goed uitgebouwde infrastructuur nodig.

43. Hoe dan ook, gelet op de overeenkomsten tussen de twee regelingen inzake het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten, zie ik niet in hoe een analyse van de verenigbaarheid van de betrokken nationale regeling met het Unierecht op grond van artikel 56 VWEU kan verschillen van een analyse op grond van artikel 49 VWEU.²⁹

44. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten alle maatregelen die de uitoefening van de in artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, als beperkingen van de vrijheid van vestiging worden beschouwd.³⁰ Het begrip „beperking” omvat met name de door een lidstaat genomen maatregelen die, hoewel zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, de toegang tot de markt voor ondernemingen van andere lidstaten ongunstig beïnvloeden.³¹ Een beperking van een fundamentele vrijheid wordt met name door het VWEU verboden, ook al is zij van beperkte omvang of gering belang.³²

45. Tegelijkertijd heeft het Hof echter ook geoordeeld dat nationale maatregelen geen „beperkingen” in de zin van artikel 49 VWEU vormen indien de gevolgen ervan voor de handel binnen de Unie te onzeker, indirect, vaag, ver weg, speculatief of hypothetisch van aard zijn.³³

46. Dat is mijns inziens bij de betrokken nationale regeling inderdaad het geval. Ik zie niet in hoe een in het buitenland gevestigde telefoonmaatschappij zou kunnen worden ontmoedigd of afgeschrikt om zich in Italië te vestigen of er een filiaal, dochteronderneming of andere gelieerde entiteit op te richten, louter omdat er een minimale termijn geldt voor de verlenging van pakketten en voor de facturering (in casu een maand voor vaste telefonie en vier weken voor mobiele telefonie).

47. Op welke manier men het ook bekijkt, volgens mij valt in het onderzoek naar de (reële of potentiële) gevolgen die de door de AGCOM vastgestelde maatregelen zouden kunnen hebben voor de telefoonmaatschappijen – dat wil zeggen voor hun bedrijfsmodellen, contractuele vrijheid, kostenstructuren en keuze van winstmarges, marketingstrategieën of concurrentiepositie – geen enkel element te bespeuren dat enig belang zou kunnen hebben in het kader van artikel 49 VWEU. Het is namelijk zo dat het bestreden besluit i) geen afbreuk doet aan de vrijheid van de aanbieders om de tarieven naar eigen goeddunken vast te stellen, ii) voor hen geen extra kosten met zich meebrengt, iii) geen afbreuk doet aan hun mogelijkheid om de contractuele voorwaarden eenzijdig te wijzigen, en iv) hun aanzienlijke speelruimte laat om de meest geschikte frequentie (of scala aan frequenties) te kiezen voor de verlenging van pakketten en de facturering, mits die frequenties de in dat besluit vastgestelde minimumtermijnen respecteren.

²⁹ Dat is vaak het geval. Zie, met verdere verwijzingen, mijn conclusie in de zaak *Cilevičs e.a.* (C-391/20, EU:C:2022:166, punt 65).

³⁰ Zie recentelijk arrest van 7 september 2022, *Cilevičs e.a.* (C-391/20, EU:C:2022:638, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³¹ Zie onder meer arrest van 29 maart 2011, *Commissie/Italië* (C-565/08, EU:C:2011:188, punt 46).

³² Zie arresten van 18 oktober 2012, *X* (C-498/10, EU:C:2012:635, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 3 december 2020, *BONVER WIN* (C-311/19, EU:C:2020:981, punt 26).

³³ Zie, met verdere verwijzingen, de conclusie van advocaat-generaal Hogan in de zaak *VAS Shipping* (C-71/20, EU:C:2021:474, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de gevoegde zaken *Venturini e.a.* (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48. Hiermee suggereer ik niet dat een nationale regeling die de mogelijkheid van de ondernemingen beperkt om de frequentie voor de verlenging van pakketten en de facturering vast te stellen, *nooit* binnen de werkingssfeer van artikel 49 VWEU kan vallen. Bijzonder strikte beperkingen zouden tot echte beperkingen kunnen leiden. Ik denk bijvoorbeeld aan een verplichting voor ondernemingen om hun klanten jaarlijks (of halfjaarlijks) te factureren, wat voor aanzienlijke vertragingen zou zorgen bij de ontvangst van betalingen door deze ondernemingen voor de door hen geleverde diensten. Het bestreden besluit heeft echter een *minieme* beperking ingevoerd, die de aanbieders overigens enkel verplicht om opnieuw de standaardperiode te hanteren voor de pakketten en de facturering die zij consequent hadden vastgesteld totdat zij (vrij plots en, zo lijkt het, bijna in onderling overleg) ervoor kozen hun beleid dienaangaande te wijzigen.

49. In dit verband merk ik op dat het Hof in eerdere zaken heeft geoordeeld dat een aantal ingrijpender maatregelen, die de tarieven voor de betrokken diensten hebben beperkt³⁴, of extra kosten voor hun aanbod met zich brachten³⁵, geen „beperkingen” in het kader van het vrije verkeer van diensten vormden. Evenzo heeft het Hof aanvaard dat de Unie op grond van de regels van de interne markt het recht heeft om grenzen te stellen aan de door de aanbieders van mobiele telefonie gehanteerde prijzen, teneinde met name de consument te beschermen.³⁶

50. Het begrip „beperking” is inderdaad ruim, maar kan niet zover reiken dat het elke kleine hinderpaal voor de werking van ondernemingen bestrijkt. De regels van de interne markt hebben tot doel de handel binnen de Unie te *liberaliseren*, niet de handel te *dereguleren*.³⁷ Er moet dus een – reëel of potentieel – tastbaar negatief gevolg voor het grensoverschrijdende handelsverkeer worden vastgesteld opdat de maatregel onder artikel 49 VWEU zou vallen. In een procedure als die welke bij de verwijzende rechter aanhangig is, staat het aan verzoeksters om te bewijzen dat dit inderdaad het geval is. Ik merk op dat zij in het kader van de onderhavige procedure in dat verband geen enkel plausibel argument hebben aangevoerd.

51. Het door verzoeksters benadrukte feit dat de met het bestreden besluit ingevoerde beperkingen in andere lidstaten niet bestaan, is dienaangaande niet relevant. In dat verband heeft het Hof herhaaldelijk verklaard dat een regeling van een lidstaat geen beperking in de zin van de Unieverdragen vormt enkel omdat andere lidstaten minder rigoureuze of economisch gunstiger regels toepassen op vergelijkbare dienstenaanbieders die op hun grondgebied zijn gevestigd.³⁸ Verder wijs ik erop dat het feit dat de voorwaarden betreffende de mededinging tussen aanbieders en de behoeften van de consumenten in de verschillende delen van de interne markt kunnen verschillen, indirect wordt bevestigd door artikel 8, lid 5, onder e), van richtlijn 2002/21.³⁹

52. Derhalve kan uit niets in de processtukken worden afgeleid dat de betrokken nationale regeling, of meer bepaald de door de AGCOM vastgestelde maatregelen, buitenlandse ondernemingen (daadwerkelijk of mogelijk) zouden kunnen afschrikken of ontmoedigen om zich in Italië te vestigen doordat hun vermogen om van meet af aan efficiënt te concurreren met van

³⁴ Zie onder meer arrest van 29 maart 2011, Commissie/Italië (C-565/08, EU:C:2011:188, punt 46).

³⁵ Zie in die zin arresten van 8 september 2005, Mobistar en Belgacom Mobile (C-544/03 en C-545/03, EU:C:2005:518, punt 31), en 11 juni 2015, Berlington Hungary e.a. (C-98/14, EU:C:2015:386, punt 36).

³⁶ Arrest van 8 juni 2010, Vodafone e.a. (C-58/08, EU:C:2010:321).

³⁷ Zie onder meer de conclusie van advocaat-generaal Tesauro in de zaak Hünermund e.a. (C-292/92, EU:C:1993:863, punten 1 en 28) en de conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187, punt 63).

³⁸ Arrest van 7 maart 2013, DKV België (C-577/11, EU:C:2013:146, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³⁹ Zie punt 7 van deze conclusie.

oudsher in Italië gevestigde aanbieders van telefoniediensten zou kunnen worden aangetast.⁴⁰ Bijgevolg ben ik van mening dat deze maatregelen geen „beperking” in de zin van artikel 49 VWEU vormen.

53. Mocht het Hof mijn conclusie in dat verband niet onderschrijven, dan ben ik hoe dan ook van mening dat elke door de bestreden maatregel ingevoerde beperking als gerechtvaardigd moet worden beschouwd.

54. Zoals blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof is een beperking van de vrijheid van vestiging slechts toelaatbaar voor zover zij gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang en tevens het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt. Evenredigheid houdt hier in dat de nationale maatregel geschikt moet zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel op coherente en systematische wijze te waarborgen en niet verder mag gaan dan nodig is om dat doel te bereiken. Bovendien moet de nationale maatregel *stricto sensu* evenredig zijn, in die zin dat hij een billijk evenwicht moet vormen tussen de betrokken belangen, te weten het door de staat met de betrokken maatregel nagestreefde belang en de belangen van de door die maatregel benadeelde natuurlijke personen of rechtspersonen.⁴¹

55. Het staat vast dat de bescherming van de consument een van de dwingende redenen van algemeen belang is die in beginsel een nationale maatregel kunnen rechtvaardigen die het vrije verkeer van diensten beperkt.⁴²

56. Ik ben ook van mening dat een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding niet onevenredig is. Ten eerste kan de mogelijkheid van de NRI's om bepaalde beperkingen op te leggen betreffende de frequentie van de verlenging van pakketten en de facturering ongetwijfeld het nagestreefde doel helpen bereiken: de transparantie op de markt neemt toe en de consument wordt erdoor in staat gesteld de pakketten beter te vergelijken. Ik ben het volledig eens met de overwegingen van de verwijzende rechter op dit punt.

57. Ten tweede heeft de verwijzende rechter opgemerkt dat i) gepoogd is alternatieve mechanismen in te voeren die de gebruikers in staat stellen de pakketten van de aanbieders beter te vergelijken, maar dat deze ondoeltreffend zijn gebleken, en ii) andere mogelijke mechanismen door verzoeksters zijn voorgesteld, maar door de verwijzende rechter ook ondoeltreffend zijn geacht.⁴³ Tegen die achtergrond zie ik geen andere maatregel die tegelijkertijd even doeltreffend, maar minder beperkend zou zijn voor deze marktdeelnemers.

58. Ten derde komt het mij voor dat met de betrokken maatregelen een billijk evenwicht is bereikt tussen de belangen van de betrokken personen: zij zorgen voor een opvallende verbetering van de „leesbaarheid” en de „vergelijkbaarheid” van de pakketten op de markt, waardoor de consument een beter geïnformeerde keuze kan maken, terwijl – zoals vermeld in de punten 45 en 46 hierboven – de inmenging in de rechten en vrijheden van de telefoonmaatschappijen tot een minimum wordt beperkt.

⁴⁰ Zie in die zin arrest van 12 juli 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, punt 80).

⁴¹ Zie in dat verband arrest van 6 oktober 2020, Commissie/Hongarije (Hoger onderwijs) (C-66/18, EU:C:2020:792, punten 178 en 179 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁴² Zie in die zin recentelijk arrest van 22 september 2022, Admiral Gaming Network e.a. (C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁴³ De verwijzende rechter verwijst naar interactieve gidsen, berekeningsmotoren en de maandelijkse publicatie van de totale kosten van de verschillende pakketten van de aanbieders.

59. Wat dit laatste aspect betreft, wijs ik erop dat de NRI's volgens de bepalingen van richtlijn 2002/21 „de toegang voor gebruikers met een handicap [moeten] vergemakkelijken”⁴⁴ en „ervoor [moeten zorgen] 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”⁴⁵.

60. Voor zover ik begrijp, was de noodzaak om kwetsbare consumenten te beschermen een van de redenen die de AGCOM ertoe hebben aangezet het bestreden besluit vast te stellen. In dat opzicht ben ik het eens met de Italiaanse regering, die heeft beklemtoond dat het van belang is die gebruikers alle informatie te verstrekken die nodig is om met volledige kennis van zaken een beslissing te kunnen nemen wanneer zij worden geconfronteerd met een eenzijdige wijziging van het contract door de aanbieder.⁴⁶

61. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof derhalve in overweging de tweede prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat noch het geharmoniseerde regelgevingskader, noch de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van diensten in de weg staan aan een nationale regeling die de NRI de bevoegdheid toekent om aanbieders van telefoondiensten een minimumtermijn voor de verlenging van pakketten en de facturering op te leggen.

B. Derde en vierde vraag

62. Met zijn derde en vierde vraag – die samen kunnen worden behandeld – wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de beginselen van evenredigheid, non-discriminatie en gelijke behandeling in de weg staan aan een nationale regeling waarbij aan de NRI de bevoegdheid wordt verleend om aanbieders van telefoondiensten een bepaalde frequentie op te leggen voor de verlenging van pakketten en voor de facturering.

63. Zoals ik in de onderstaande passages zal uiteenzetten, is mijn antwoord op die vraag vrij eenvoudig: nee, deze beginselen staan niet in de weg aan een nationale regeling als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, aangezien die regeling het Unierecht niet ten uitvoer brengt en de rechtmatigheid ervan derhalve niet op grond van algemene Unierechtelijke beginselen kan worden betwist (1). Zo het Hof op dit punt een andere mening zou zijn toegedaan, zou de betrokken nationale regeling mijns inziens hoe dan ook nog steeds verenigbaar zijn met deze beginselen (2).

1. Geen uitvoering van het Unierecht

64. In de zaken TSN en AKT heeft de Grote kamer van het Hof geoordeeld dat wanneer een lidstaat een hoger beschermingsniveau invoert dan dat waarin een op het gebied van de sociale politiek vastgestelde richtlijn voorziet, hij deze richtlijn niet „ten uitvoer brengt” in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna:

⁴⁴ Artikel 1, lid 1.

⁴⁵ Artikel 8, lid 2, onder a). Zie meer in het algemeen, wat betreft de noodzaak om gebruikers met een handicap te beschermen, overweging 8 en artikel 8, lid 4, onder e), van richtlijn 2002/21, alsook overweging 13 en artikel 7, artikel 22, lid 1, en artikel 23 bis van richtlijn 2002/22.

⁴⁶ Zie naar analogie arrest van 13 september 2018, Wind Tre en Vodafone Italia (C-54/17 en C-55/17, EU:C:2018:710, punt 47).

„Handvest”). In een dergelijke situatie treedt die lidstaat dus niet op binnen de werkingssfeer van het Unierecht. De rechtmatigheid van de betrokken maatregel van de lidstaat kan dan bijgevolg niet worden beoordeeld in het licht van de bepalingen van het Handvest.⁴⁷

65. In dat arrest heeft het Hof onder meer opgemerkt dat sociaal beleid een gedeelde bevoegdheid is in de zin van artikel 2, lid 2, VWEU. Vervolgens heeft het Hof erop gewezen dat de Unie, wat de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers betreft, krachtens artikel 153, leden 1 en 2, VWEU tot taak heeft: i) „het optreden van de lidstaten [te ondersteunen en aan te vullen]”, en ii) „minimumvoorschriften vast te stellen”. Dit tweede element impliceert, aldus het Hof, dat „de lidstaten vrij blijven om in de uitoefening van de bevoegdheid die zij hebben behouden, dergelijke normen vast te stellen die strenger zijn dan die welke in het kader van het optreden van de Uniewetgever zijn vastgesteld, mits zij de samenhang van dat optreden niet in gevaar brengen”.⁴⁸

66. Het Hof heeft hieruit afgeleid dat de bepaling van de betrokken richtlijn volgens welke deze richtlijn het recht van de lidstaten om gunstiger bepalingen toe te passen onverlet laat, „de lidstaten dus niet de mogelijkheid [verschafft] om op basis van het Unierecht wetten uit te vaardigen, maar [...] enkel [erkent] dat de lidstaten bevoegd zijn om in het nationale recht, buiten het kader van het stelsel van de richtlijn, te voorzien in dergelijke gunstiger bepalingen”. Door gunstiger bepalingen vast te stellen, oefende de betrokken lidstaat dus gewoon een bevoegdheid uit die hij had *behouden*. Het Hof heeft deze situatie ook onderscheiden van die waarin „een Uniehandeling de lidstaten een vrije keuze geeft tussen verschillende toepassingswijzen of een discretionaire of beoordelingsbevoegdheid verleent die integrerend deel uitmaakt van de bij die handeling ingestelde regeling, of ook van de situatie waarin een dergelijke handeling toestaat dat de lidstaten specifieke maatregelen vaststellen teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van het doel ervan”.⁴⁹

67. Naar mijn mening is de situatie in de onderhavige zaak vergelijkbaar met die in de zaak TSN en AKT. Of de beginselen van gelijkheid, non-discriminatie en evenredigheid worden ingeroepen als op het Handvest gebaseerde rechten⁵⁰, dan wel als algemene beginselen van het Unierecht, is niet van belang voor de vraag of zij kunnen worden gebruikt als mogelijke maatstaven voor de toetsing van de geldigheid van de betrokken nationale regeling.

68. Zoals reeds gezegd is consumentenbescherming een gebied van gedeelde bevoegdheid en heeft de Uniewetgever met de vaststelling van het geharmoniseerde rechtskader slechts een minimale en gedeeltelijke harmonisatie van de consumentenbeschermingsaspecten van dit kader tot stand gebracht.

69. Het is juist dat de Uniewetgever ruimere bevoegdheden heeft op het gebied van consumentenbescherming dan op het gebied van sociaal beleid. Dit is in casu echter niet van belang, aangezien – zoals ik heb uiteengezet – de Uniewetgever deze bevoegdheden niet volledig heeft uitgeoefend, en op dit gebied aanzienlijke speelruimte voor het optreden van de lidstaten heeft gelaten.

⁴⁷ Arrest van 19 november 2019 (C-609/17 en C-610/17, EU:C:2019:981, met name de punten 54 en 55; hierna: „arrest TSN en AKT”).

⁴⁸ Arrest TSN en AKT, punten 47 en 48.

⁴⁹ Arrest TSN en AKT, punten 49-52. Zie voor een nuttige toelichting van dit onderscheid de conclusie van advocaat-generaal Hogan in de zaak Land Oberösterreich (Huisvestingstoeslag) (C-94/20, EU:C:2021:155, punten 64-72).

⁵⁰ Zie de artikelen 20, 21, 49 en 51 van het Handvest.

70. Net als in de zaak TSN en AKT⁵¹ heeft de betrokken nationale regeling in het onderhavige geval ook betrekking op een aspect van de zaak (frequentie van verlengingen van pakketten en facturering) dat noch direct, noch indirect wordt geraakt door de betrokken Unieregelgeving en, meer in het algemeen, ten aanzien waarvan de lidstaten geen specifieke verplichting hebben uit hoofde van het Unierecht. Evenmin ontleent een natuurlijke of rechtspersoon (bijvoorbeeld verzoeksters) enig recht aan het betrokken rechtskader van de Unie.

71. Bovendien is de Italiaanse Republiek met de betrokken nationale regeling mijns inziens niet zonder meer verder gegaan dan de minimumnormen van het geharmoniseerde rechtskader, maar is zij in feite „over” dit kader „heen” (of er „bovenop”) opgetreden door regels vast te stellen die dit kader aanvullen met betrekking tot aspecten die er niet door worden geregeld.

72. De Italiaanse wetgever heeft het Unierecht dus niet ten uitvoer gebracht door de bepalingen uit te vaardigen op basis waarvan de AGCOM het bestreden besluit heeft vastgesteld. Dit geldt zelfs indien de betrokken nationale regeling ook andere bepalingen bevat die juist wel strekken tot uitvoering van het Unierecht.

73. In dit verband hoef ik er nauwelijks aan te herinneren dat, zoals hierboven uiteengezet⁵², de betrokken nationale regeling de samenhang van het door het geharmoniseerde rechtskader ingevoerde systeem niet ondermijnt (of aan doeltreffendheid doet inboeten).

74. Tot slot moet ik benadrukken dat, afgezien van de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van diensten, die volgens mij om de hierboven uiteengezette redenen⁵³ niet van toepassing zijn in de onderhavige zaak, noch de verwijzende rechter, noch de partijen die opmerkingen hebben ingediend, verwijzen naar een andere bepaling van het Unierecht die de zaak binnen de werkingssfeer van het Unierecht kan brengen waardoor de hier besproken algemene beginselen van Unierecht toepassing zouden kunnen vinden.

75. Bijgevolg moet ik concluderen dat de beginselen van evenredigheid, non-discriminatie en gelijke behandeling niet in de weg staan aan een nationale regeling die de NRI de bevoegdheid toekent om aan aanbieders van telefoondiensten een bepaalde frequentie op te leggen wat de verlenging van pakketten en de facturering betreft, aangezien deze regeling niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

76. Indien het Hof zich echter niet zou kunnen aansluiten bij dit standpunt, dan zal ik nu kort uitleggen waarom, zelfs indien zou worden gemeend dat de betrokken nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, deze regeling mijns inziens verenigbaar zou zijn met het evenredigheidsbeginsel, het non-discriminatiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling.

2. Algemene beginselen van evenredigheid, non-discriminatie en gelijke behandeling

77. Ten eerste maakt het *evenredigheidsbeginsel* volgens vaste rechtspraak deel uit van de algemene beginselen van het Unierecht die ten grondslag liggen aan de constitutionele tradities die de lidstaten met elkaar gemeen hebben en die in acht moeten worden genomen door een nationale regeling die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt of het Unierecht ten uitvoer

⁵¹ Arrest TSN en AKT, punt 53. Zie recentelijk arrest van 7 juli 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 en C-258/21, EU:C:2022:529, punt 42).

⁵² Zie punt 36 van deze conclusie.

⁵³ Zie de punten 44-50 van deze conclusie.

brengt. Het evenredigheidsbeginsel vereist in wezen dat lidstaten maatregelen vaststellen die geschikt zijn om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken en niet verder gaan dan voor het bereiken daarvan nodig is.⁵⁴

78. In de punten 51 tot en met 59 van deze conclusie heb ik uiteengezet waarom deze regeling evenredig lijkt wanneer wordt nagegaan of een eventuele beperking van het vrije verkeer van diensten als gevolg van de betrokken nationale regeling kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang. Meer bepaald bleek de nationale regeling (en met name de door de AGCOM op grond van die regeling vastgestelde maatregelen) niet alleen geschikt te zijn om de door de nationale wetgever nagestreefde doelstellingen te bereiken, maar bleek zij ook niet verder te gaan dan nodig is om die doelstellingen te bereiken.

79. Ik zie geen enkel bijkomend element dat in aanmerking zou moeten worden genomen, laat staan dat het resultaat van deze analyse kan wijzigen, wanneer de evenredigheid van de betrokken nationale regeling wordt bekeken door de „bril” van dat algemene rechtsbeginsel in plaats van door de „bril” van de vrijheden van de interne markt. Het betoog van verzoeksters in dat verband bevat geen enkel specifiek en onderscheidend element.

80. Ten tweede is het juist dat de beginselen van *non-discriminatie* en *gelijke behandeling* in het algemeen twee keerzijden van eenzelfde medaille zijn. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het eerste een uitdrukking van het tweede, dat vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij dit onderscheid objectief gerechtvaardigd is.⁵⁵ In het Unierecht is „non-discriminatie” echter een vrij specifiek begrip: het gaat om een verschillende behandeling op basis van bepaalde specifieke verboden gronden (zoals ras, geslacht, nationaliteit enz.).⁵⁶

81. Tegen deze achtergrond zie ik niet in hoe er in de onderhavige zaak sprake zou kunnen zijn van een mogelijke schending van het non-discriminatiebeginsel. De in dit verband door verzoeksters aangevoerde argumenten vallen immers samen met die welke zij aanvoeren wanneer zij schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoeren. Zij stellen met name dat het bestreden besluit categorieën van diensten als mobiele telefonie en vaste telefonie, die in grote lijnen vergelijkbaar zijn, verschillend behandelt. Volgens hen worden de in het bestreden besluit vastgestelde verschillende intervallen voor de verlenging van pakketten en de facturering niet gerechtvaardigd door de kenmerken van de twee markten, die veel gelijkenissen vertonen.

82. Indien dit het geval is, lijkt mij in casu alleen het beginsel van gelijke behandeling relevant, aangezien dit beginsel in principe verbiedt dat vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld, *om welke reden dan ook*.

83. Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de feitelijke en juridische elementen waarop de AGCOM zich in haar besluit heeft gebaseerd, haar conclusies met betrekking tot de (twee verschillende) termijnen voor de verlenging van pakketten en de facturering die aan de aanbieders van telefoniediensten zijn opgelegd, voldoende onderbouwen.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁵⁵ Zie in die zin arresten van 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis) (C-611/17, EU:C:2019:332, punt 129 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 19 december 2019, HK/Commissie (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 21 van het Handvest en artikel 18 VWEU.

84. De elementen die de verwijzende rechter onder de aandacht van het Hof heeft gebracht, lijken er evenwel op te wijzen dat de twee categorieën van diensten niet vergelijkbaar zijn, rekening houdend met de door de nationale wetgever nagestreefde doelstellingen, zoals ook de AGCOM had vastgesteld. De verwijzende rechter wijst met name op enkele kenmerken die mijns inziens in dit verband zeer relevant zijn: een andere clientèle (doorgaans ouder en minder gewend aan nieuwe technologieën in het geval van vaste telefonie, en jonger en ontvankelijker voor informatietechnologie in het geval van mobiele telefonie), de verschillende manier waarop de gebruikers snel op de hoogte konden worden gebracht van de eenzijdige wijziging van de contractvoorwaarden (met een sms bij gebruikers van mobiele telefonie, hetgeen normaliter niet mogelijk is in het geval van vaste telefonie) en het feit dat de wijziging van het beleid van de telefoonmaatschappijen een grotere impact had op de markt voor vaste telefonie (omdat de markt voor mobiele telefonie al gedifferentieerder was op het gebied van verlengings- en factureringstermijnen).

85. In dit verband moet worden benadrukt dat de instanties bij de vaststelling van maatregelen ter bescherming van de consument geenszins verplicht zijn om de *gemiddelde* consument in aanmerking te nemen, maar ook specifieke maatregelen kunnen nemen voor consumenten die zich in een bijzonder *kwetsbare* situatie bevinden. Zo bevat het geharmoniseerde rechtskader verschillende bepalingen in dat verband.⁵⁷

86. Volgens mij zijn maatregelen die strengere criteria inzake consumentenbescherming vaststellen voor telefoondiensten met een groter aandeel kwetsbare gebruikers in vergelijking met maatregelen voor de andere diensten, dan ook niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Ik meen zelfs eerder dat het tegendeel waar is: voor zover het bestreden besluit is ingegeven door de wens rekening te houden met bepaalde objectieve verschillen tussen de gebruikers van de twee markten, lijkt dit besluit een redelijke toepassing van dit beginsel op dit gebied.

87. Ik voeg daar terloops aan toe dat het betoog van verzoeksters op dit punt mij deed denken aan het klassieke „tweesnijdend zwaard”. Voor zover de strengere regeling voor vaste telefonie rechtmatig wordt geacht, zou men immers zover kunnen gaan te suggereren dat elke gelijkenis tussen de twee markten de AGCOM ertoe zou kunnen aanzetten de voor vaste telefonie voorziene regeling uit te breiden tot mobiele telefonie.

88. Gelet op het voorgaande moeten de derde en de vierde vraag aldus worden beantwoord dat het evenredigheidsbeginsel, het non-discriminatiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling er niet aan in de weg staan dat een nationale regeling de NRI de bevoegdheid toekent om aanbieders van telefoondiensten een bepaalde tijdsinterval op te leggen wat de verlenging van pakketten en de facturering betreft. Dat antwoord geldt mijns inziens ongeacht de vraag of die nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

V. Conclusie

89. Concluderend geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Consiglio di Stato te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 49 en 56 VWEU, de bepalingen van richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecomunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (toegangsrichtlijn), richtlijn

⁵⁷ Zie onder meer de hierboven in punt 59 van deze conclusie genoemde bepalingen.

2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn), richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn), en 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), alsmede de beginselen van gelijkheid, evenredigheid en non-discriminatie staan niet in de weg aan een nationale regeling die aan de nationale regelgevende instantie de bevoegdheid verleent om aanbieders van telefoondiensten een minimumtermijn voor de verlenging van pakketten en de facturering op te leggen.”