



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NICHOLAS EMILIOU
vom 15. Dezember 2022¹

Rechtssache C-468/20

**Fastweb SpA,
Tim SpA,
Vodafone Italia SpA,
Wind Tre SpA
gegen
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Beteiligte:
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**

(Vorabentscheidungsersuchen des Consiglio di Stato [Staatsrat, Italien])

„Vorabentscheidungsersuchen – Elektronische Kommunikation – Verbraucherschutz –
Nationale Rechtsvorschriften, mit denen der nationalen Regulierungsbehörde die Befugnis
verliehen wird, Telefondiensteanbietern einen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die
Abrechnung vorzuschreiben – Harmonisierter Rechtsrahmen – Teil- und
Mindestharmonisierung – Art. 49 und 56 AEUV – Freier Dienstleistungsverkehr –
Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – Diskriminierungsverbot – Grundsatz
der Gleichbehandlung“

¹ Originalsprache: Englisch.

I. Einleitung

1. Im Jahr 2016 erließ die Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen, Italien, im Folgenden: AGCom) einen Beschluss, mit dem bestimmte Maßnahmen zum Schutz der Nutzer von Festnetz- und Mobiltelefondiensten getroffen wurden, indem die Transparenz auf dem Markt gefördert und Preisvergleiche hinsichtlich dieser Dienste ermöglicht wurden. Mit seinem Vorabentscheidungsersuchen fragt der Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) nach der Vereinbarkeit einiger dieser Maßnahmen mit dem Unionsrecht.

2. Das vorliegende Gericht möchte vom Gerichtshof insbesondere wissen, ob die Behörde eines Mitgliedstaats den Telefondiensteanbietern rechtmäßig bestimmte Beschränkungen hinsichtlich der Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung von Festnetz- und/oder Mobilfunkdiensten auferlegen darf. Stünde eine solche Maßnahme im Einklang mit den in den Art. 49 und 56 AEUV aufgestellten Grundsätzen des freien Dienstleistungsverkehrs, den Bestimmungen der Richtlinien, die den sogenannten harmonisierten Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation bilden, sowie mit bestimmten allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts wie den Grundsätzen der Gleichheit, der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung?

3. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich erläutern, warum eine solche nationale Regelung mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

4. Im Jahr 2002 erließ der Unionsgesetzgeber das sogenannte „Telekom-Paket“, das u. a. vier Einzelrichtlinien umfasste, die verschiedene Aspekte der elektronischen Kommunikation regelten. Die einschlägigen Bestimmungen dieser Richtlinien in ihrer 2009 geänderten Fassung² werde ich nachstehend darstellen. Diese vier Richtlinien – die inzwischen aufgehoben wurden³, jedoch im Ausgangsverfahren zeitlich anwendbar sind, werden in den vorliegenden Schlussanträgen zusammen als „harmonisierter Rechtsrahmen“ bezeichnet.

5. Art. 8 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie)⁴ sah vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die nationalen Regulierungsbehörden befugt sind, die in den Artikeln 9 bis 13a genannten Verpflichtungen aufzuerlegen.

...

² Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. 2009, L 337, S. 37).

³ Aufgehoben mit Wirkung vom 21. Dezember 2020 durch Art. 125 der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (ABl. 2018, L 321, S. 36).

⁴ ABl. 2002, L 108, S. 7.

(4) Die nach diesem Artikel auferlegten Verpflichtungen müssen der Art des aufgetretenen Problems entsprechen und müssen im Hinblick auf die Ziele des Artikels 8 der Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie) angemessen und gerechtfertigt sein. ...“

6. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie)⁵ sah vor:

„Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Freiheit, elektronische Kommunikationsnetze und -dienste gemäß den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen bereitzustellen. ...“

7. In Art. 8 Abs. 1, 2, 4 und 5 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie)⁶ hieß es:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die nationalen Regulierungsbehörden bei der Wahrnehmung der in dieser Richtlinie und den Einzelrichtlinien festgelegten regulatorischen Aufgaben alle angezeigten Maßnahmen treffen, die den in den Absätzen 2, 3 und 4 vorgegebenen Zielen dienen. Diese Maßnahmen müssen in angemessenem Verhältnis zu diesen Zielen stehen.

...

(2) Die nationalen Regulierungsbehörden fördern den Wettbewerb bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste sowie zugehöriger Einrichtungen und Dienste

...

(4) Die nationalen Regulierungsbehörden fördern die Interessen der Bürger der Europäischen Union, indem sie unter anderem

...

b) einen weit gehenden Verbraucherschutz in den Beziehungen zwischen Kunden und Anbietern gewährleisten ...;

...

e) die Bedürfnisse bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere von behinderten Nutzern, älteren Menschen und Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen, berücksichtigen;

...

(5) Die nationalen Regulierungsbehörden wenden bei der Verfolgung der in den Absätzen 2, 3 und 4 festgelegten politischen Ziele objektive, transparente, nicht diskriminierende und verhältnismäßige Regulierungsgrundsätze an, indem sie unter anderem

...

⁵ ABl. 2002, L 108, S. 21.

⁶ ABl. 2002, L 108, S. 33.

c) den Wettbewerb zum Nutzen der Verbraucher schützen ...;

...

e) die vielfältigen Bedingungen im Zusammenhang mit Wettbewerb und Verbrauchern, die in den verschiedenen geografischen Gebieten innerhalb der Mitgliedstaaten herrschen, gebührend berücksichtigen;

...“

8. Art. 20 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie)⁷ bestimmte:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Verbraucher und andere Endnutzer, die dies verlangen, bei der Anmeldung zu Diensten, die die Verbindung mit einem öffentlichen Kommunikationsnetz und/oder öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdiensten bereitstellen, Anspruch auf einen Vertrag mit dem Unternehmen oder den Unternehmen haben, die derartige Dienste und/oder Verbindungen bereitstellen. In diesem Vertrag ist in klarer, umfassender und leicht zugänglicher Form mindestens Folgendes aufzuführen:

...

d) Einzelheiten über Preise und Tarife, einschließlich der Angabe, mit welchen Mitteln aktuelle Informationen über alle anwendbaren Tarife und Wartungsentgelte eingeholt werden können ...,

...

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Teilnehmer das Recht haben, bei der Bekanntgabe von Änderungen der Vertragsbedingungen, die von den Unternehmen, die elektronische Kommunikationsnetze und/oder -dienste bereitstellen, vorgeschlagen werden, den Vertrag ohne Zahlung von Vertragsstrafen zu widerrufen. ... Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die nationalen Regulierungsbehörden das Format für diese Mitteilungen vorgeben können.“

9. Art. 21 Abs. 1 der Richtlinie 2002/22 sah vor:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die nationalen Regulierungsbehörden Unternehmen, die öffentliche elektronische Kommunikationsnetze und/oder öffentlich zugängliche elektronische Kommunikationsdienste bereitstellen, dazu verpflichten können, transparente, vergleichbare, ausreichende und aktuelle Informationen über geltende Preise und Tarife ... zu veröffentlichen. ... Die nationalen Regulierungsbehörden können hinsichtlich der Form, in der diese Informationen zu veröffentlichen sind, weitere Anforderungen festlegen.“

⁷ ABl. 2002, L 108, S. 51.

B. Nationales Recht

10. Art. 2 Abs. 12 Buchst. h und l sowie Abs. 37 der 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 Nr. 481 vom 14. November 1995 mit Vorschriften über den Wettbewerb und die Regulierung im Bereich der Gemeinwohldienstleistungen und zur Errichtung der Regulierungsbehörden für Gemeinwohldienstleistungen) legt die Aufgaben fest, mit denen die Regulierungsbehörden für Gemeinwohldienstleistungen betraut sind. Diese Vorschrift bestimmt u. a.:

„(12) Jede Regulierungsbehörde nimmt zur Erreichung der in Art. 1 genannten Ziele folgende Aufgaben wahr:

h) 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, nach Befragung der Betreiber des Dienstes sowie der Vertreter der Nutzer und der Verbraucher, die gegebenenfalls nach Bereich und Art der Dienstleistung zu unterscheiden sind; diese Vorgaben haben die in Abs. 37 genannten Wirkungen;

...

l) Veröffentlichung und Verbreitung des Wissens über die Durchführungsbedingungen der Dienste, um maximale Transparenz, die Wettbewerbsfähigkeit des Angebots und bessere Wahlmöglichkeiten seitens der Zwischen- und Endnutzer zu gewährleisten.

...

(37) Die Vorgaben der Behörden gemäß Abs. 12 Buchst. h gelten als Änderung oder Ergänzung der Dienstvorschriften.“

11. Gemäß Art. 1 Abs. 6 Buchst. b Nr. 2 der Legge 31 luglio 1997, n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Gesetz Nr. 249 vom 31. Juli 1997 über die Einrichtung der Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen und mit Vorschriften über Telekommunikations- sowie Rundfunk- und Fernsehsysteme) hat die Aufsichtsbehörde 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“.

12. Die Art. 13, 70 und 71 des Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 259 vom 1. August 2003 – Gesetzbuch über die elektronische Telekommunikation) sollen Art. 8 der Richtlinie 2002/21 und die Art. 20 und 21 der Richtlinie 2002/22 umsetzen.

III. Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

13. Am 15. März 2017 erließ die AGCom, die vom italienischen Staat u. a. mit den in den Richtlinien 2002/19, 2002/20, 2002/21 und 2002/22 vorgesehenen Regulierungsaufgaben betraut wurde, den Beschluss Nr. 121/17/CONS (im Folgenden: angefochtener Beschluss), mit dem sie einige Maßnahmen zum Schutz der Nutzer von Festnetz- und Mobilfunkdiensten einführte, um die Markttransparenz zu fördern und Preisvergleiche bei diesen Diensten zu ermöglichen.

14. Die AGCom stellte fest, dass einige Telefondienstbetreiber ihre Angebote in Bezug auf Festnetztelefonie sowohl für neue als auch für Bestandskunden geändert und einen vierwöchigen anstelle eines monatlichen Zeitrahmens für die Vertragsverlängerung eingeführt hatten. Nach Ansicht der AGCom führte diese neue Regelung bei den Kunden zu Verwirrung in Bezug auf bestimmte wesentliche Bestandteile ihrer Verträge (wie z. B. den Zeitrahmen für die Abrechnung und die Verlängerung der Angebote, die Gesamtkosten der Dienstleistung usw.). Einige Angebote sahen nämlich eine monatliche Abrechnung vor, andere dagegen eine vierwöchige. Außerdem erschwerte der neue Zeitrahmen nach Ansicht der AGCom den Verbrauchern den Vergleich von Angeboten. Tatsächlich verzeichnete die AGCom infolge dieser Änderungen einen Anstieg der jährlichen Kosten für die Verbraucher um 8,6 %.

15. So heißt es in dem angefochtenen Beschluss u. a., 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“.

16. Die Telefondienstbetreiber Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA und Wind Tre SpA (im Folgenden: Berufungsklägerinnen) fochten diesen Beschluss beim Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien) an. Diese Klagen wurden im Jahr 2018 abgewiesen.

17. Die Berufungsklägerinnen legten beim Consiglio di Stato (Staatsrat) Berufung gegen die erstinstanzlichen Urteile ein. Sie machten u. a. geltend, dass der angefochtene Beschluss oder die nationalen Rechtsvorschriften, die die Rechtsgrundlage für einen solchen Beschluss bildeten, aus verschiedenen Gründen nicht mit dem Unionsrecht vereinbar seien.

18. Unter diesen Umständen hat der Consiglio di Stato (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

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 Vorabentsuchersuchen zu einer im Rahmen des Ausgangsverfahrens maßgeblichen Auslegungsfrage des Unionsrechts vorzulegen, auch wenn ein Auslegungszweifel an 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 der 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 vorlegenden 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?

2. Steht die zutreffende Auslegung der Art. 49 und 56 AEUV sowie des 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 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?

19. Nach Verkündung des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi⁸ hat die Kanzlei des Gerichtshofs dem vorlegenden Gericht eine Kopie dieses Urteils übermittelt und es gebeten, mitzuteilen, ob es das Vorabentscheidungsersuchen aufrechterhalten wolle.

20. Mit Schreiben vom 23. November 2021 hat das vorlegende Gericht dem Gerichtshof mitgeteilt, dass es die erste Vorlagefrage zurückziehen, aber die zweite, die dritte und die vierte Vorlagefrage aufrechterhalten wolle.

21. Im vorliegenden Verfahren haben die Berufungsklägerinnen, Codacons, die italienische Regierung sowie die Europäische Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht.

IV. Würdigung

22. Mit seinen Fragen möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob das Unionsrecht nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die einer nationalen Regulierungsbehörde (im Folgenden: NRB) die Befugnis verleihen, Telefondienst Anbietern einen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben. Die verschiedenen Fragen ergänzen einander insofern, als sie sich dieser Fragestellung aus einem jeweils anderen Blickwinkel nähern: freier Dienstleistungsverkehr, harmonisierter Rechtsrahmen und (bestimmte) allgemeine Grundsätze des Unionsrechts. Auf den nächsten Seiten werden diese Unionsvorschriften und -grundsätze, auf die sich der Consiglio di Stato (Staatsrat) beruft, nacheinander geprüft.

A. Zur zweiten Vorlagefrage

23. Mit seiner zweiten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof wissen, ob die Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 49 und 56 AEUV) und/oder die Bestimmungen des harmonisierten Rechtsrahmens nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, mit denen die NRB ermächtigt wird, Telefondienst Anbietern einen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben.

⁸ Urteil vom 6. Oktober 2021 (C-561/19, EU:C:2021:799).

24. Um diese Frage zu beantworten, erscheint es mir am zweckmäßigsten, die Analyse mit der Prüfung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften mit dem harmonisierten Rechtsrahmen zu beginnen und sich anschließend den Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr zuzuwenden.

1. Zum harmonisierten Rechtsrahmen

25. Zunächst sei festgestellt, dass mich der Ansatz, den einige Beteiligte des vorliegenden Verfahrens in den eingereichten Erklärungen gewählt haben, etwas erstaunt. Diese Beteiligten prüfen nämlich nacheinander die verschiedenen Vorschriften des harmonisierten Rechtsrahmens, auf die sich das Vorabentscheidungsersuchen bezieht, und machen geltend, dass keine davon den NRB eine gültige Rechtsgrundlage für den Erlass einer Maßnahme wie dem angefochtenen Beschluss biete.

26. Ich verstehe es so, dass die Berufungsklägerinnen vor den italienischen Gerichten u. a. geltend gemacht haben, dass weder das nationale Recht noch das Unionsrecht eine Rechtsgrundlage für den Erlass des angefochtenen Beschlusses böten. Das vorlegende Gericht führt jedoch aus, dass der angefochtene Beschluss seiner Ansicht nach auf den Bestimmungen des nationalen Rechts beruht. Auch der Wortlaut der Vorlagefragen ist insoweit unmissverständlich deutlich. Darüber hinaus möchte ich anmerken, dass die Auffassung des Consiglio di Stato (Staatsrat) zu diesem Punkt vor kurzem durch die Corte suprema di cassazione (Kassationsgerichtshof, Italien) bestätigt wurde, die festgestellt hat, dass die AGCom den angefochtenen Beschluss auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 20 Buchst. d des Gesetzes Nr. 481/1995 getroffen hat⁹.

27. Im vorliegenden Verfahren geht es daher nicht darum, ob die Bestimmungen des harmonisierten Rechtsrahmens die NRB zum Erlass einer Maßnahme wie dem angefochtenen Beschluss *ermächtigen*, sondern ob diese Bestimmungen nationalen Rechtsvorschriften *entgegenstehen*, die der NRB die Befugnis zum Erlass einer Maßnahme wie der angefochtenen Entscheidung verleihen.

28. In diesem Zusammenhang ist ein Gesichtspunkt hervorzuheben, der von besonderer Bedeutung ist: Der harmonisierte Rechtsrahmen bewirkt im Bereich der elektronischen Kommunikation keine *vollständige* Harmonisierung. In seinem Vorabentscheidungsersuchen hat das vorlegende Gericht ausgeführt, dass der harmonisierte Rechtsrahmen im Bereich des Verbraucherschutzes in erster Linie die zu verfolgenden *Schutzziele* sowie die maßgeblichen *Tätigkeitsbereiche* festgelegt habe, aber die Bestimmung der *Art* und des *Inhalts* der zur Erreichung dieser Ziele am besten geeigneten Maßnahmen dem Ermessen der NRB überlasse.

29. Das trifft in der Tat zu. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass der „Verbraucherschutz“ gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. f AEUV zum Bereich der zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit gehört. Nach Art. 169 Abs. 2 AEUV kann die Union, wenn sie in diesem Bereich tätig wird, je nach den Umständen Harmonisierungsmaßnahmen nach Art. 114 AEUV erlassen (immer vorausgesetzt natürlich, dass die darin vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind) oder Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten erlassen. Während im ersten Fall eine vollständige Harmonisierung möglich ist, kann der Unionsrechtsakt im zweiten Fall die Mitgliedstaaten – wie sich aus Art. 169 Abs. 4 AEUV ergibt – nicht daran hindern, „strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen“.

⁹ Vgl. Urteil der Sezioni Unite (Vereinigte Senate) des genannten Gerichts vom 23. November 2021, Nr. 26164/22.

30. Zwar trifft es zu, dass die Richtlinien, aus denen sich der harmonisierte Rechtsrahmen zusammensetzt, alle auf der Grundlage des (jetzigen) Art. 114 AEUV erlassen wurden. Es ist jedoch eindeutig und wird, soweit ersichtlich, von keinem der Beteiligten bestritten, dass diese Richtlinien den nationalen Behörden einen weiten Handlungsspielraum lassen. Der harmonisierte Rechtsrahmen sieht nach ständiger Rechtsprechung nämlich keine vollständige Harmonisierung der Aspekte des Verbraucherschutzes vor¹⁰.

31. Diese Feststellung sollte meines Erachtens weiter präzisiert werden.

32. Der Verbraucherschutz wurde als eines der Ziele des harmonisierten Rechtsrahmens angesehen¹¹, allerdings sah dieser Rechtsrahmen nur „*Elemente* des Verbraucherschutzes“ vor¹². Die Harmonisierung, die durch den harmonisierten Rechtsrahmen in Bezug auf die Verbraucherschutzaspekte der unter diesen Rahmen fallenden Dienstleistungen herbeigeführt wurde, war daher sowohl eine *Mindest*harmonisierung (hinsichtlich ihrer Auswirkungen und ihrer Intensität) als auch eine *teilweise* Harmonisierung (hinsichtlich ihres materiellen Anwendungsbereichs)¹³.

33. Zur Erläuterung: Die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die mit dem harmonisierten Rechtsrahmen erreicht werden sollte, ließ den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum für zwei einander ergänzende Vorgehensweisen. Zum einen konnten die Mitgliedstaaten in Bezug auf die von dem harmonisierten Rechtsrahmen erfassten Regelungsaspekte *höhere Standards* für den Verbraucherschutz einführen. Zum anderen stand es den Mitgliedstaaten erst recht frei, nationale Rechtsvorschriften einzuführen oder beizubehalten, die auf die unter den harmonisierten Rechtsrahmen fallenden Tätigkeiten anwendbar waren und die dem Verbraucherschutz in Bezug auf *zusätzliche, andere* Aspekte als die von dem harmonisierten Rechtsrahmen erfassten Aspekte dienen sollten¹⁴.

34. Mehrere Bestimmungen und Erwägungsgründe der Richtlinien, die den harmonisierten Rechtsrahmen bilden, bestätigen den erheblichen Spielraum, der den Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang belassen war, einschließlich der Zuweisung einer Vielzahl von Aufgaben und Befugnissen an die NRB. Zunächst einmal wurde der Auftrag der NRB sehr weit gefasst¹⁵. Zudem enthielten viele Bestimmungen (wenn nicht sogar die meisten) nur allgemeine Hinweise zur Art der Maßnahmen, die die NRB zur Erreichung der dort genannten Ziele treffen sollten¹⁶. Außerdem enthielten mehrere Bestimmungen nicht erschöpfende Aufzählungen der Mittel, mit denen die NRB diese Ziele verfolgen konnten¹⁷.

¹⁰ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. September 2018, Wind Tre und Vodafone Italia (C-54/17 und C-55/17, EU:C:2018:710, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹¹ Vgl. z. B. sechster Erwägungsgrund und Art. 8 Abs. 4 Buchst. b der Richtlinie 2002/21 sowie zweiter Erwägungsgrund der Richtlinie 2002/22.

¹² 49. Erwägungsgrund der Richtlinie 2002/22 (Hervorhebung nur hier). Vgl. auch siebter Erwägungsgrund und Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2002/21.

¹³ Zu diesen Begriffen vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache Dzivev u. a. (C-310/16, EU:C:2018:623, Nrn. 70 bis 80).

¹⁴ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2002, British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 66).

¹⁵ Vgl. u. a. Erwägungsgründe 16 bis 20 der Richtlinie 2002/21.

¹⁶ Vgl. z. B. Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie 2002/19 (der im Wesentlichen bestimmt, dass die von der NRB auferlegten Verpflichtungen „der Art des aufgetretenen Problems entsprechen und ... im Hinblick auf die [maßgeblichen] Ziele ... angemessen und gerechtfertigt sein“ müssen, sowie Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2002/21 (wonach „die [NRB] alle angezeigten Maßnahmen treffen, die den [maßgeblichen] Zielen dienen. Die Maßnahmen müssen in angemessenem Verhältnis zu diesen Zielen stehen“).

¹⁷ Vgl. z. B. Art. 8 Abs. 2, Abs. 4 und Abs. 5 der Richtlinie 2002/21 (die den Begriff „unter anderem“ enthalten). Vgl. auch 36. Erwägungsgrund a. E. der Richtlinie 2002/21.

35. Dies spiegelt sich auch in der Rechtsprechung wider, in der der Gerichtshof die „weitreichende Befugnis [der NRB], ... die Regulierungsbedürftigkeit eines Marktes in jedem Einzelfall [zu] beurteilen“¹⁸, und deren Möglichkeit betont hat, „alle angezeigten Maßnahmen [zu] treffen, die den Zielen ... dienen“¹⁹, die in der maßgeblichen Bestimmung des harmonisierten Rechtsrahmens festgelegt sind.

36. Es mag daher zutreffen, dass, wie die Berufungsklägerinnen geltend machen, keine dieser Bestimmungen den NRB ausdrücklich die Befugnis zum Erlass von Maßnahmen wie dem angefochtenen Beschluss *übertragen* hat. Es trifft jedoch auch zu, dass keine dieser Bestimmungen nationalen Rechtsvorschriften *entgegensteht*, die der nationalen Regulierungsbehörde eine solche Befugnis einräumen. Wie in Nr. 25 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, geht es im vorliegenden Fall in Wirklichkeit hierum.

37. Nach ständiger Rechtsprechung dürfen die nationalen Rechtsvorschriften im Fall einer Mindest- oder Teilharmonisierung – abgesehen davon, dass sie natürlich mit anderen Vorschriften des Unionsrechts, die auf den Sachverhalt anwendbar sein können, vereinbar sein müssen – „nicht geeignet [sein], die Erreichung des von [dem] fraglichen [Unionsrechtsakt] vorgeschriebenen Ergebnisses ernstlich in Frage zu stellen“²⁰.

38. Im vorliegenden Fall machen die Berufungsklägerinnen, von einer eher unbedeutenden Anmerkung abgesehen²¹, nicht ernsthaft geltend, dass die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften die Erreichung der mit dem harmonisierten Rechtsrahmen verfolgten Ziele in Frage stellen könnten. Tatsächlich stehen diese nationalen Rechtsvorschriften mit den Zielen des harmonisierten Rechtsrahmens, der u. a. einen wirksamen Wettbewerb fördern²², die Markttransparenz erhöhen²³, den Zugang der Bürger zu Telekommunikationsdiensten verbessern²⁴ und – nicht zuletzt – ein hohes Verbraucherschutzniveau²⁵ gewährleisten sollte, offenkundig genau in Einklang.

39. Folglich bin ich der Auffassung, dass die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften nicht geeignet sind, die Erreichung des durch den harmonisierten Rechtsrahmen vorgeschriebenen Ziels ernstlich zu gefährden. Daher sind sie mit diesem Rahmenwerk vereinbar.

¹⁸ Urteil vom 3. Dezember 2009, Kommission/Deutschland (C-424/07, EU:C:2009:749, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹⁹ Ebd., Rn. 59.

²⁰ Vgl. u. a. Urteil vom 7. Juli 2016, Muladi (C-447/15, EU:C:2016:533, Rn. 43). In anderen Rechtssachen hat der Gerichtshof auf das Erfordernis hingewiesen, dass nationale Rechtsvorschriften „die praktische Wirksamkeit“ des betreffenden Unionsakts nicht „beeinträchtigen“ dürfen. Vgl. z. B. Urteil vom 21. Dezember 2016, Vervloet u. a. (C-76/15, EU:C:2016:975, Rn. 83). Meines Erachtens stellen die beiden Linien der Rechtsprechung im Grunde zwei Seiten derselben Münze dar, was dadurch belegt wird, dass der Gerichtshof in beiden Urteilen auf das Urteil vom 23. November 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, Rn. 48), als Präzedenzfall verweist.

²¹ Fastweb macht – ohne dies näher zu begründen – geltend, dass der angefochtene Beschluss durch die Vorgabe von Mindestzeiträumen den Wettbewerb behindere und die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher einschränke, was einigen der mit dem harmonisierten Rechtsrahmen verfolgten Ziele zuwiderlaufe. Ich kann jedoch nicht erkennen, inwiefern die Verbesserung der dem Nutzer zu Gebote stehenden Möglichkeiten, die Angebote der Betreiber zu verstehen und zu vergleichen, zwangsläufig zu einem weniger wettbewerbsfähigen Markt führen und/oder die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher in erheblichem Umfang verringern würde. Zum Beispiel macht Fastweb keine Angaben darüber, wie die Qualität und/oder der Preis der betreffenden Dienstleistungen (die in der Tat zu den Parametern gehören, anhand deren Nutzer ihren Dienstleister auswählen) durch den angefochtenen Beschluss nennenswert beeinträchtigt werden könnten.

²² Vgl. u. a. Erwägungsgründe 5 und 20 der Richtlinie 2002/19 sowie erster Erwägungsgrund und Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 2002/21.

²³ Vgl. u. a. Erwägungsgründe 16 und 22 der Richtlinie 2002/19 sowie 34. Erwägungsgrund der Richtlinie 2002/20 und Art. 8 Abs. 4 Buchst. d der Richtlinie 2002/21.

²⁴ Vgl. u. a. neunter Erwägungsgrund der Richtlinie 2002/19, vierter Erwägungsgrund der Richtlinie 2002/21 sowie Erwägungsgründe 4 und 8 der Richtlinie 2002/22.

²⁵ Siehe oben, Nr. 30 der vorliegenden Schlussanträge.

2. Freier Dienstleistungsverkehr

40. Mit seiner zweiten Frage befragt das vorlegende Gericht den Gerichtshof auch dazu, ob die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften mit den Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr vereinbar sind. Dieses Gericht nimmt sowohl auf Art. 49 AEUV (Niederlassungsfreiheit) als auch auf Art. 56 AEUV (Dienstleistungsfreiheit) als möglicherweise einschlägig Bezug.

41. Nach ständiger Rechtsprechung prüft der Gerichtshof in Fällen, in denen eine nationale Maßnahme gleichzeitig mit mehreren dieser Freiheiten im Zusammenhang steht, diese Maßnahme grundsätzlich nur im Hinblick auf eine dieser Freiheiten, wenn sich herausstellt, dass unter den Umständen des Einzelfalls die anderen Freiheiten dieser ersten gegenüber völlig zweitrangig sind und ihr zugeordnet werden können²⁶. Dabei ist vorrangig auf den objektiven Gegenstand²⁷ und die Auswirkungen²⁸ der nationalen Maßnahme abzustellen.

42. Angesichts des Gegenstands und der Auswirkungen der in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften kann der Gerichtshof seine Prüfung in der vorliegenden Rechtssache auf Art. 49 AEUV beschränken. Telefondienstleistungen werden nämlich, zumindest gegenwärtig, in der Regel von Unternehmen erbracht, die in dem Mitgliedstaat niedergelassen sind, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Um diese Dienstleistungen erbringen zu können, benötigen die Betreiber u. a. eine bedeutsame Infrastruktur.

43. Jedenfalls ist meines Erachtens angesichts der Ähnlichkeit der beiden Regelungen des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs nicht ersichtlich, inwieweit sich eine Prüfung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht nach Art. 56 AEUV von einer Prüfung nach Art. 49 AEUV unterscheiden sollte²⁹.

44. Nach ständiger Rechtsprechung sind alle Maßnahmen, die die Ausübung der in Art. 49 AEUV garantierten Freiheit unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen, als Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit anzusehen³⁰. Insbesondere umfasst der Begriff der „Beschränkung“ Maßnahmen eines Mitgliedstaats, die, obwohl sie unterschiedslos anwendbar sind, den Marktzugang von Wirtschaftsteilnehmern aus anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen³¹. Eine Beschränkung einer Grundfreiheit ist dabei auch dann nach dem AEU-Vertrag untersagt, wenn sie von geringer Tragweite oder geringfügiger Bedeutung ist³².

45. Zugleich hat der Gerichtshof jedoch entschieden, dass Maßnahmen keine „Beschränkungen“ im Sinne von Art. 49 AEUV sind, wenn ihre Auswirkungen auf den Handel innerhalb der Union zu ungewiss, mittelbar, vage, fernliegend oder hypothetisch sind³³.

²⁶ Vgl. u. a. Urteil vom 7. September 2022, Cilevičs u. a. (C-391/20, EU:C:2022:638, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²⁷ Ebd., Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung.

²⁸ Vgl. insofern Urteil vom 30. Januar 2020, Anton van Zantbeek (C-725/18, EU:C:2020:54, Rn. 21).

²⁹ Das ist häufig der Fall, vgl. mit weiteren Nachweisen meine Schlussanträge in der Rechtssache Cilevičs u. a. (C-391/20, EU:C:2022:166, Nr. 65).

³⁰ Vgl. jüngst Urteil vom 7. September 2022, Cilevičs u. a. (C-391/20, EU:C:2022:638, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³¹ Vgl. u. a. Urteil vom 29. März 2011, Kommission/Italien (C-565/08, EU:C:2011:188, Rn. 46).

³² Vgl. Urteile vom 18. Oktober 2012, X (C-498/10, EU:C:2012:635, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 3. Dezember 2020, BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:981, Rn. 26).

³³ Vgl. mit weiteren Nachweisen Schlussanträge des Generalanwalts Hogan in der Rechtssache VAS Shipping (C-71/20, EU:C:2021:474, Nr. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung) und Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in den verbundenen Rechtssachen Venturini u. a. (C-159/12 bis C-161/12, EU:C:2013:529, Nr. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46. Meines Erachtens ist das bei den in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften der Fall. Ich vermag nicht zu erkennen, wie ein im Ausland niedergelassener Telefonbetreiber schon deshalb davon abgehalten würde, seine Niederlassung nach Italien zu verlegen oder dort eine Zweigniederlassung, ein Tochterunternehmen oder eine andere Einheit zu gründen, weil für den Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung eine Untergrenze besteht (hier: ein Monat für die Festnetztelefonie und vier Wochen für die Mobilfunktelefonie).

47. Unabhängig davon, von welchem Standpunkt aus man die (tatsächlichen oder potenziellen) Auswirkungen der von der AGCom getroffenen Maßnahmen auf die Telefonbetreiber – d. h. auf ihre Geschäftsmodelle, ihre Vertragsfreiheit, ihre Kostenstrukturen und die Wahl ihrer Gewinnspannen, ihre Marketingstrategien oder ihre Wettbewerbsstellung – betrachtet, vermag ich nichts zu erkennen, was nach Art. 49 AEUV von einer gewissen Bedeutung sein könnte. Insbesondere beeinträchtigt der angefochtene Beschluss i) nicht die Freiheit der Betreiber, die Tarife nach eigenem Ermessen festzulegen, ii) er ist für sie nicht mit zusätzlichen Kosten verbunden, iii) er beeinträchtigt nicht ihre Möglichkeit, die Vertragsbedingungen einseitig zu ändern, und iv) er lässt ihnen einen weiten Spielraum hinsichtlich der Wahl des am besten geeigneten Zeitrahmens (oder einer Reihe von Zeitrahmen) für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung, sofern diese Zeiträume länger sind als die in diesem Beschluss festgelegten Mindestzeiträume.

48. Damit will ich nicht sagen, dass nationale Rechtsvorschriften, die die den Unternehmen zu Gebote stehenden Möglichkeiten, den Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung einzuschränken, *niemals* unter Art. 49 AEUV fallen können. Besonders strenge Beschränkungen könnten nämlich wahrscheinlich zu tatsächlichen Beeinträchtigungen führen. Ich denke z. B. an eine Pflicht für Unternehmen, ihren Kunden jährlich (halbjährlich) Rechnungen zu stellen, was die Vereinnahmung der Zahlungen für die erbrachten Dienstleistungen durch die Unternehmen erheblich verzögern würde. Der angefochtene Beschluss führte jedoch eine *geringfügige* Beschränkung ein, die die Betreiber im Übrigen lediglich dazu verpflichtet, für die Angebote und die Abrechnung zu dem Regelzeitraum zurückzukehren, den sie durchgängig angewandt hatten, bis sie sich (soweit ich erkennen kann, relativ plötzlich und fast gemeinsam handelnd) dazu entschlossen, ihre diesbezügliche Unternehmenspolitik zu ändern.

49. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass der Gerichtshof in früheren Rechtssachen entschieden hat, dass einige einschneidendere Maßnahmen, die die Preisgestaltung für die betreffenden Dienstleistungen einschränkten³⁴ oder zusätzliche Kosten für deren Erbringung verursachten³⁵, keine „Beschränkungen“ im Sinne der Bestimmung über den freien Dienstleistungsverkehr waren. Ebenso hat der Gerichtshof die Union nach den Binnenmarktregeln als berechtigt angesehen, u. a. zum Schutz der Verbraucher Obergrenzen für die Entgelte festzusetzen, die Mobilfunkunternehmen berechnen³⁶.

50. Der Begriff der „Beschränkung“ ist zwar weit gefasst, er kann jedoch nicht auf jede noch so kleine Beeinträchtigung der Arbeitsweise von Unternehmen ausgedehnt werden. Die Binnenmarktregeln sollen den innergemeinschaftlichen Handel *liberalisieren*, nicht

³⁴ Vgl. u. a. Urteil vom 29. März 2011, Kommission/Italien (C-565/08, EU:C:2011:188, Rn. 46).

³⁵ Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. September 2005, Mobistar und Belgacom Mobile (C-544/03 und C-545/03, EU:C:2005:518, Rn. 31), und vom 11. Juni 2015, Berlington Hungary u. a. (C-98/14, EU:C:2015:386, Rn. 36).

³⁶ Urteil vom 8. Juni 2010, Vodafone u. a. (C-58/08, EU:C:2010:321).

*deregulieren*³⁷. Damit die Maßnahme unter Art. 49 AEUV fällt, muss daher eine greifbare – aktuelle oder potenzielle – negative Auswirkung auf den grenzüberschreitenden Handel festgestellt werden. In einem Verfahren wie dem, das beim vorlegenden Gericht anhängig ist, obläge es den Berufungsklägerinnen, zu beweisen, dass es sich tatsächlich so verhält. Ich weise darauf hin, dass die Berufungsklägerinnen im Rahmen des vorliegenden Verfahrens dazu kein schlüssiges Argument vorgebracht haben.

51. Der bloße – von den Berufungsklägerinnen hervorgehobene – Umstand, dass die mit dem angefochtenen Beschluss eingeführten Obergrenzen in keinem anderen Mitgliedstaat bestehen, ist in diesem Zusammenhang unerheblich. Insoweit hat der Gerichtshof wiederholt festgestellt, dass eine Regelung eines Mitgliedstaats nicht allein deshalb eine Beschränkung im Sinne der EU-Verträge darstellt, weil andere Mitgliedstaaten in ihrem Staatsgebiet ansässige Erbringer gleichartiger Dienstleistungen weniger strengen oder wirtschaftlich interessanteren Vorschriften unterwerfen³⁸. Überdies ist der Umstand, dass die Bedingungen für den Wettbewerb zwischen Betreibern und die Bedürfnisse der Verbraucher in den verschiedenen Teilen des Binnenmarktes variieren können, indirekt durch Art. 8 Abs. 5 Buchst. e der Richtlinie 2002/21 bestätigt worden³⁹.

52. Daher deutet in den Verfahrensakten nichts darauf hin, dass die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften oder genauer die von der AGCom getroffenen Maßnahmen (tatsächlich oder potenziell) ausländische Unternehmen davon abhalten würden, sich in Italien niederzulassen, weil sie die Möglichkeit der Unternehmen, ohne Weiteres mit den traditionell in Italien ansässigen Unternehmen wirksam in Wettbewerb zu treten, verringern würden⁴⁰. Dementsprechend bin ich der Ansicht, dass diese Maßnahmen keine „Beschränkung“ im Sinne von Art. 49 AEUV sind.

53. Sollte der Gerichtshof meine Schlussfolgerung nicht teilen, meine ich jedenfalls, dass jede durch die angefochtene Maßnahme geschaffene Beschränkung als gerechtfertigt anzusehen ist.

54. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit nur dann zulässig, wenn sie erstens aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und zweitens verhältnismäßig ist. Was die Verhältnismäßigkeit betrifft, muss die nationale Maßnahme geeignet sein, die Erreichung der verfolgten Zielsetzung in kohärenter und systematischer Weise zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was hierzu erforderlich ist. Darüber hinaus muss die nationale Maßnahme die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfüllen, d. h., sie muss die betroffenen Interessen – das Interesse, das der Staat mit der fraglichen Maßnahme verfolgt, und die Interessen der von der Maßnahme beschwerten natürlichen oder juristischen Personen – zu einem gerechten Ausgleich bringen⁴¹.

55. Nach ständiger Rechtsprechung zählt der Verbraucherschutz zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, die grundsätzlich eine nationale Maßnahme, die den freien Warenverkehr beschränkt, rechtfertigen können⁴².

³⁷ Vgl. u. a. Schlussanträge des Generalanwalts Tesauro in der Rechtssache Hünermund u. a. (C-292/92, EU:C:1993:863, Nrn. 1 und 28), und Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano in der Rechtssache CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:187, Nr. 63).

³⁸ Urteil vom 7. März 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³⁹ Siehe oben, Nr. 7 der vorliegenden Schlussanträge.

⁴⁰ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Juli 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, Rn. 80).

⁴¹ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2020, Kommission/Ungarn (Hochschulbildung) (C-66/18, EU:C:2020:792, Rn. 178 und 179 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴² Vgl. in diesem Sinne jüngst Urteil vom 22. September 2022, Admiral Gaming Network u. a. (C-475/20 bis C-482/20, EU:C:2022:714, Rn.49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

56. Nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden sind meines Erachtens auch nicht unverhältnismäßig. Erstens kann die Möglichkeit der NRB, bestimmte Beschränkungen des Zeitrahmens für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung festzulegen, zweifellos die Erreichung des verfolgten Ziels gewährleisten: Sie erhöht die Transparenz des Marktes und ermöglicht es den Verbrauchern, Angebote besser zu vergleichen. Ich teile die Erwägungen des vorlegenden Gerichts zu diesem Punkt voll und ganz.

57. Zweitens hat das vorlegende Gericht darauf hingewiesen, dass i) alternative Mechanismen, die es den Nutzern ermöglichen, die Angebote der Betreiber besser miteinander zu vergleichen, zwar erprobt wurden, sich aber als ineffektiv erwiesen und dass ii) andere mögliche Mechanismen von den Berufungsklägerinnen vorgeschlagen wurden, von diesem Gericht aber ebenfalls als ineffektiv eingestuft wurden⁴³. Vor diesem Hintergrund vermag ich keine andere Maßnahme zu erkennen, die gleichermaßen effektiv sein könnte, aber weniger restriktiv gegenüber diesen Betreibern wäre.

58. Drittens haben die fraglichen Maßnahmen die Interessen der Beteiligten meines Erachtens zu einem gerechten Ausgleich gebracht: Sie verbessern die „Lesbarkeit“ und die „Vergleichbarkeit“ der Angebote auf dem Markt erheblich und ermöglichen es den Verbrauchern dadurch, eine besser informierte Wahl zu treffen, während sie – wie oben in den Nrn. 45 und 46 ausgeführt – den Eingriff in die Rechte und Freiheiten der Telefonbetreiber auf ein Minimum begrenzen.

59. In Bezug auf den letztgenannten Aspekt weise ich darauf hin, dass die NRB nach den Bestimmungen der Richtlinie 2002/21 für eine „Erleichterung des Zugangs behinderter Nutzer“ zu elektronischen Kommunikationsdiensten sorgen sollen⁴⁴ und „sicherstellen [sollen], dass für die Nutzer, einschließlich behinderter Nutzer, älterer Menschen und Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen, der größtmögliche Nutzen in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität erbracht wird“⁴⁵.

60. Nach meinem Verständnis war die Notwendigkeit, schutzbedürftigen Verbrauchern Schutz zu gewähren, einer der Gründe, aus denen die AGCom den angefochtenen Beschluss traf. Insoweit stimme ich mit der italienischen Regierung überein, die hervorgehoben hat, wie wichtig es ist, diesen Nutzern alle Informationen zu geben, die sie benötigen, um eine informierte Entscheidung treffen zu können, wenn sie mit einer einseitigen Änderung des Vertrags durch den Betreiber konfrontiert sind⁴⁶.

61. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof daher vor, die zweite Frage dahin zu beantworten, dass weder der harmonisierte Rechtsrahmen noch die Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, die der NRB die Befugnis verleihen, Telefondiensteanbietern einen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben.

⁴³ Das vorlegende Gericht bezieht sich auf interaktive Anleitungen, Rechenmaschinen und die monatliche Veröffentlichung der Gesamtkosten der verschiedenen Angebote der Betreiber.

⁴⁴ Art. 1 Abs. 1.

⁴⁵ Art. 8 Abs. 2 Buchst. a. Allgemeiner zu den Bedürfnissen behinderter Nutzer vgl. achter Erwägungsgrund und Art. 8 Abs. 4 Buchst. e der Richtlinie 2002/21 sowie 13. Erwägungsgrund und Art. 7, Art. 22 Abs. 1 und Art. 23a der Richtlinie 2002/22.

⁴⁶ Vgl. entsprechend Urteil vom 13. September 2018, Wind Tre und Vodafone Italia (C-54/17 und C-55/17, EU:C:2018:710, Rn. 47).

B. Zur dritten und zur vierten Vorlagefrage

62. Mit seiner dritten und seiner vierten Frage – die zusammen geprüft werden können – möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, die der NRB die Befugnis verleihen, Telefondienstanbietern einen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben.

63. Wie ich in den nachfolgenden Abschnitten erläutern werde, ist meine Antwort auf diese Frage recht einfach: Nein, diese Grundsätze stehen nationalen Rechtsvorschriften wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht entgegen, da diese Vorschriften kein Unionsrecht umsetzen und ihre Rechtmäßigkeit folglich nicht auf der Grundlage allgemeiner Grundsätze des Unionsrechts in Frage gestellt werden kann (1). Selbst wenn der Gerichtshof insoweit mit meiner Ansicht nicht übereinstimmen sollte, wären die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften meines Erachtens aber auf jeden Fall mit diesen Grundsätzen vereinbar (2).

1. Keine Umsetzung von Unionsrecht

64. Die Große Kammer des Gerichtshofs hat in den Rechtssachen TSN und AKT festgestellt, dass eine „Durchführung“ im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) nicht vorliegt, wenn ein Mitgliedstaat ein höheres Schutzniveau als das Schutzniveau einführt, das in einer im Bereich der Sozialpolitik erlassenen Richtlinie vorgesehen ist. In einem solchen Fall handelt dieser Mitgliedstaat also nicht im Anwendungsbereich des Unionsrechts. Die Bestimmungen der Charta können daher nicht für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der betreffenden Maßnahme herangezogen werden⁴⁷.

65. In seinem Urteil hat der Gerichtshof u. a. ausgeführt, dass für die Sozialpolitik nach Art. 2 Abs. 2 AEUV eine geteilte Zuständigkeit besteht. Er hat weiter ausgeführt, dass die Europäische Union im Bereich des Schutzes der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer nach Art. 153 Abs. 1 und 2 AEUV i) „die Tätigkeit der Mitgliedstaaten ... unterstützt und ergänzt“ und ii) „Mindestvorschriften [erlässt]“. Der Gerichtshof hat ergänzt, dass dieser zweite Bestandteil impliziert, dass „[es] den Mitgliedstaaten bei der Ausübung der ihnen verbliebenen Kompetenzen frei[steht], solche Rechtsvorschriften anzunehmen, die weiter gehen als die des Unionsgesetzgebers, sofern sie die Kohärenz des Unionsrechts nicht in Frage stellen“⁴⁸.

66. Daraus hat der Gerichtshof abgeleitet, dass die Bestimmung der betreffenden Richtlinie, wonach das Recht der Mitgliedstaaten, günstigere Vorschriften anzuwenden, unberührt bleibt, „den Mitgliedstaaten ... keine im Recht der Union begründete Rechtsetzungsbefugnis [verleiht], sondern ... sich darauf [beschränkt], ihre nach nationalem Recht bestehende Befugnis anzuerkennen, solche günstigeren Bestimmungen außerhalb des durch die Richtlinie geschaffenen Regelungsrahmens vorzusehen“. Mit dem Erlass günstigerer Vorschriften übe der betreffende Mitgliedstaat somit lediglich eine ihm *verbliebene* Kompetenz aus. Der Gerichtshof hat diesen Fall auch von einem Fall abgegrenzt, in dem „ein Unionsrechtsakt den Mitgliedstaaten ein Wahlrecht zwischen verschiedenen Anwendungsmodalitäten lässt oder ihnen ein Ermessen oder einen Gestaltungsspielraum einräumt, der integrierender Bestandteil der durch den

⁴⁷ Urteil vom 19. November 2019 (C-609/17 und C-610/17, EU:C:2019:981, insbesondere Rn. 54 und 55) (im Folgenden: TSN und AKT).

⁴⁸ TSN und AKT, Rn. 47 und 48.

Rechtsakt geschaffenen Regelung ist, und auch von Fällen, in denen ein Unionsrechtsakt den Erlass spezifischer Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten zulässt, mit denen zur Verwirklichung seines Ziels beigetragen werden soll“⁴⁹.

67. Meines Erachtens ist der Sachverhalt in der vorliegenden Rechtssache mit dem Sachverhalt in den Rechtssachen TSN und AKT vergleichbar. Ob die Grundsätze der Gleichheit, der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit als in der Charta verankerte Rechte⁵⁰ oder als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts geltend gemacht werden, ist für die Frage, ob sie als mögliche Prüfungsmaßstäbe für die Gültigkeit der in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften herangezogen werden können, unerheblich.

68. Wie schon erwähnt, gehört der Verbraucherschutz zum Bereich der geteilten Zuständigkeit, und der Unionsgesetzgeber hat – mit dem Erlass des harmonisierten Rechtsrahmens – nur eine Mindest- und Teilharmonisierung der Verbraucherschutzaspekte dieses Rechtsrahmens vorgenommen.

69. Zwar verfügt der Unionsgesetzgeber im Bereich des Verbraucherschutzes über weiterreichende Kompetenzen als im Bereich der Sozialpolitik. Dies ist im vorliegenden Fall jedoch völlig unerheblich, da der Unionsgesetzgeber, wie erläutert, diese Kompetenzen nicht in vollem Umfang ausgeübt und so den Mitgliedstaaten in diesem Bereich einen weiten Handlungsspielraum gelassen hat.

70. Ähnlich wie in den Rechtssachen TSN und AKT⁵¹ betreffen auch die in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften einen Aspekt der Angelegenheit (die Zeitrahmen für Angebotsverlängerungen und Abrechnungen), der von den betreffenden unionsrechtlichen Vorschriften weder unmittelbar noch mittelbar erfasst wird und, allgemeiner, in Bezug auf den die Mitgliedstaaten nach dem Unionsrecht keine konkrete Verpflichtung haben. Auch kann keine natürliche oder juristische Person (z. B. die Berufungsklägerinnen) aus dem betreffenden unionsrechtlichen Rahmen Rechte ableiten.

71. Im Übrigen ist die Italienische Republik mit den in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften meines Erachtens nicht nur über die im harmonisierten Rechtsrahmen vorgesehenen Mindeststandards hinausgegangen, sondern sie hat „über“ dem Rahmen (oder „daneben“) gehandelt, indem sie Vorschriften erlassen hat, die diesen Rahmen in nicht durch ihn geregelten Aspekten ergänzt hat.

72. Der italienische Gesetzgeber hat daher mit dem Erlass der Bestimmungen, auf deren Grundlage die AGCom den angefochtenen Beschluss erlassen hat, nicht das Unionsrecht durchgeführt. Dies gilt selbst dann, wenn die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften auch andere Bestimmungen enthalten, die umgekehrt Unionsrecht umsetzen sollten.

⁴⁹ TSN und AKT, Rn. 49 bis 52. Für eine nützliche Darstellung dieser Unterscheidung vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Hogan in der Rechtssache Land Oberösterreich (Wohnbeihilfe) (C-94/20, EU:C:2021:155, Nrn. 64 bis 72).

⁵⁰ Vgl. Art. 20, 21, 49 und 51 der Charta.

⁵¹ TSN und AKT, Rn. 53. Vgl. auch, in jüngerer Zeit, Urteil vom 7. Juli 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 und C-258/21, EU:C:2022:529, Rn. 42).

73. Ich brauche in diesem Zusammenhang wohl kaum daran zu erinnern, dass die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften, wie oben erläutert⁵², die Kohärenz des durch den harmonisierten Rechtsrahmen errichteten Systems nicht in Frage stellen (oder diesem die Wirksamkeit nehmen).

74. Schließlich ist anzumerken, dass sich weder das vorlegende Gericht noch die Beteiligten, die Erklärungen eingereicht haben, über die Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr – die aus den oben dargelegten Gründen⁵³ meines Erachtens im vorliegenden Fall nicht anwendbar sind – hinaus auf andere Vorschriften des Unionsrechts beziehen, die dessen Anwendungsbereich eröffnen könnten und damit die Anwendung der hier erörterten allgemeinen Grundsätze des Unionsrecht auslösen würden.

75. Folglich sehe ich mich zu dem Schluss veranlasst, dass die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung nationalen Rechtsvorschriften, mit denen der NRB die Befugnis verliehen wird, Telefondiensteanbietern einen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben, nicht entgegenstehen, da diese Vorschriften nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen.

76. Für den Fall, dass der Gerichtshof diese Auffassung nicht teilen sollte, werde ich im Folgenden kurz darlegen, warum die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften, selbst wenn man davon ausgeht, dass sie in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung vereinbar wären, soweit ich es zu erkennen vermag.

2. Zu den allgemeinen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung

77. Erstens gehört der Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit* nach ständiger Rechtsprechung zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, die den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zugrunde liegen und die durch eine nationale Regelung zu beachten sind, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt oder dieses umsetzt. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet die Mitgliedstaaten im Wesentlichen, Maßnahmen zu erlassen, die zur Erreichung der angestrebten Ziele geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen⁵⁴.

78. Oben in den Nrn. 51 bis 59 der vorliegenden Schlussanträge habe ich dargelegt, weshalb die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften verhältnismäßig erscheinen, wenn man prüft, ob eine sich aus ihnen möglicherweise ergebende Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein kann. Insbesondere scheinen die nationalen Rechtsvorschriften (und insbesondere die von der AGCom nach diesen Rechtsvorschriften getroffenen Maßnahmen) zum einen zur Erreichung der vom nationalen Gesetzgeber verfolgten Ziele geeignet zu sein und zum anderen nicht über das hinauszugehen, was hierzu erforderlich ist.

⁵² Vgl. oben, Nr. 36 der vorliegenden Schlussanträge.

⁵³ Vgl. oben, Nrn. 44 bis 50 der vorliegenden Schlussanträge.

⁵⁴ Vgl. z. B. Urteil vom 4. Oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79. Ich vermag kein weiteres Element zu erkennen, das berücksichtigt werden sollte, geschweige denn eines, das das Ergebnis dieser Würdigung ändern könnte, wenn man die Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften durch die „Linse“ der allgemeinen Rechtsgrundsätze statt durch die „Linse“ der Binnenmarktfreiheiten betrachtet. Das Vorbringen der Berufungsklägerinnen hierzu ist weder konkret noch eindeutig.

80. Zweitens stellen die Grundsätze der *Nichtdiskriminierung* und der *Gleichbehandlung* zwar grundsätzlich zwei Seiten derselben Medaille dar. Nach ständiger Rechtsprechung ist der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ein Ausdruck des Gleichbehandlungsgrundsatzes, der besagt, dass gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre⁵⁵. Nach dem Unionsrecht ist die „Nichtdiskriminierung“ jedoch ein recht spezifischer Begriff: Er betrifft die unterschiedliche Behandlung aus bestimmten, spezifischen, verbotenen Gründen (wie Rasse, Geschlecht, Staatsangehörigkeit usw.)⁵⁶.

81. Vor diesem Hintergrund vermag ich nicht zu erkennen, wie der vorliegende Fall die Frage nach einem möglichen Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufwerfen könnte. Die von den Berufungsklägerinnen insoweit vorgebrachten Argumente stimmen nämlich mit den bei der Geltendmachung eines Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz vorgebrachten Argumenten überein. Sie machen insbesondere geltend, dass der angefochtene Beschluss weitgehend vergleichbare Dienstleistungskategorien unterschiedlich behandle: die Mobilfunktelefonie und die Festnetztelefonie. Die im angefochtenen Beschluss festgesetzten unterschiedlichen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung seien nicht durch die Merkmale der beiden Märkte, die zahlreiche Ähnlichkeiten aufwiesen, gerechtfertigt.

82. Sollte dies der Fall sein, scheint mir hier nur der Gleichbehandlungsgrundsatz einschlägig zu sein, da er grundsätzlich *jegliche* unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte verbietet.

83. Es ist gleichwohl Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte, auf die sich die AGCom in ihrem Beschluss gestützt hat, deren Schlussfolgerungen in Bezug auf die (beiden unterschiedlichen) den Telefonbetreibern vorgeschriebenen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung hinreichend stützen.

84. Die Gesichtspunkte, die das vorlegende Gericht dem Gerichtshof zur Kenntnis gebracht hat, scheinen jedoch zu zeigen, dass die beiden Dienstleistungskategorien, in Übereinstimmung mit der Auffassung der AGCom, unter Berücksichtigung der vom nationalen Gesetzgeber verfolgten Ziele nicht vergleichbar sind. Insbesondere hebt das vorlegende Gericht einige Merkmale hervor, die meines Erachtens in diesem Zusammenhang äußerst relevant sind: der unterschiedliche Kundenstamm (tendenziell älter und weniger an neue Technologien gewöhnt im Fall der Festnetztelefonie, jünger und aufgeschlossener gegenüber der IT im Fall der Mobilfunktelefonie), die unterschiedliche Art und Weise, wie die Nutzer unverzüglich über die einseitige Änderung der Vertragsbedingungen informiert werden könnten (mit einer SMS im Fall der Nutzer der Mobiltelefonie, was im Fall der Festnetztelefonie normalerweise nicht machbar ist) sowie der

⁵⁵ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. April 2019, Italien/Kommission (Fangquote für Schwertfisch im Mittelmeer) (C-611/17, EU:C:2019:332, Rn. 129 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 19. Dezember 2019, HK/Kommission (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁵⁶ Vgl. z. B. Art. 21 der Charta und Art. 18 AEUV.

Umstand, dass die Änderung der Unternehmenspolitik der Betreiber größere Auswirkungen auf den Markt für Festnetztelefonie hatte (da der Markt für Mobiltelefonie in Bezug auf die Zeiträume für die Angebotsverlängerung und Abrechnung bereits stärker differenziert war).

85. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu betonen, dass die Behörden beim Erlass von Verbraucherschutzmaßnahmen in keiner Weise verpflichtet sind, den *Durchschnittsverbraucher* zu berücksichtigen, sondern auch spezifische Maßnahmen für besonders *schutzbedürftige* Verbraucher erlassen können. So enthält beispielsweise der harmonisierte Rechtsrahmen mehrere Bestimmungen hierzu⁵⁷.

86. Ich bin daher nicht der Auffassung, dass Maßnahmen, die für Telefondienstleistungen, die einen größeren Anteil an schutzbedürftigen Nutzern haben, im Vergleich zu den in Bezug auf andere Dienstleistungen getroffenen Maßnahmen höhere Verbraucherschutzstandards einführen, gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Wenn überhaupt, scheint mir das Gegenteil zuzutreffen: Soweit der angefochtene Beschluss von dem Willen getragen ist, bestimmten objektiven Unterschieden zwischen den Nutzern der beiden Märkte Rechnung zu tragen, scheint der Beschluss diesen Grundsatz in diesem Bereich angemessen anzuwenden.

87. Allerdings möchte ich nebenbei hinzufügen, dass mich das diesbezügliche Vorbringen der Berufungsklägerinnen an das klassische „zweischneidige Schwert“ erinnert. Soweit die strengere Regelung für die Festnetztelefonie als rechtmäßig angesehen wird, könnte man nämlich so weit gehen, zu suggerieren, dass jede Ähnlichkeit zwischen den beiden Märkten die AGCom auch veranlassen könnte, die für die Festnetztelefonie vorgesehene Regelung auch auf die Mobilfunktelefonie zu erstrecken.

88. Vor diesem Hintergrund sollten die dritte und die vierte Frage dahin gehend beantwortet werden, dass die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung nationalen Rechtsvorschriften, die der NRB die Befugnis verleihen, Telefondienstleistern einen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben, nicht entgegenstehen. Diese Antwort ist meines Erachtens unabhängig davon zutreffend, ob diese nationalen Rechtsvorschriften in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen.

V. Ergebnis

89. Im Ergebnis schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen dahin zu beantworten, dass

- die Art. 49 und 56 AEUV, die Bestimmungen der Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie), der Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie), der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) und der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten

⁵⁷ Vgl. u. a. die oben in Nr. 59 der vorliegenden Schlussanträge genannten Bestimmungen.

(Universaldienstrichtlinie) sowie die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung nationalen Rechtsvorschriften, die der nationalen Regulierungsbehörde die Befugnis verleihen, Telefondiensteanbietern einen Zeitrahmen für die Angebotsverlängerung und die Abrechnung vorzuschreiben, nicht entgegenstehen.