

Mål C-399/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

22 maj 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Consiglio di Stato (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

11 april 2019

Klagande:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Motparter:

BT Italia SpA

Bacitel SpA

BT Enia Telecomunicazioni SpA

Telecom Italia SpA

PosteMobile SpA

Vodafone Italia SpA

Saken i det nationella målet

Överklaganden till Consiglio di Stato av domar meddelade av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio i vilka den domstolen bifallit motparternas överklaganden och upphävt olika beslut av Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (tillsynsmyndigheten för kommunikationer, nedan kallad AGCOM) som är klagande i förevarande mål, angående villkoren för betalning och storleken av den avgift som skulle erläggas till AGCOM för åren 2014, 2015 och 2016 av de företag som är verksamma inom sektorn för elektronisk kommunikation och medietjänster och antagandet av det elektroniska formuläret

och instruktionerna för betalning av den avgift som dessa företag skulle erlägga till AGCOM för åren 2015 och 2016.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran rör frågan huruvida den nationella lagstiftningen om finansiering av AGCOM genom avgifter som betalas av operatörer på området för elektronisk kommunikation är förenlig med artikel 12 i direktiv 2002/20/EG och med EU-domstolens rättspraxis, särskilt domen av den 18 juli 2013 (de förenade målen C-228/12 – C-232/12 och C-254/12 – C-258/12).

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Utgör artikel 12.1 a i direktiv 2002/20/EG hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken företag som erhållit auktorisation i den mening som avses i direktivet ska bära den nationella regleringsmyndighetens samtliga administrativa kostnader för fullgörandet av alla dess uppgifter, däribland uppgifterna avseende reglering, övervakning, tvistlösning och sanktionsåtgärder, som den nationella regleringsmyndigheten erhållit genom unionens regelverk avseende elektronisk kommunikation (direktiven 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG och 2002/22/EG), eller motsvaras de verksamheter som avses i artikel 12.1 a i direktiv 2002/20/EG av den ”förhandsreglering” som utförs av den nationella regleringsmyndigheten?
- 2) Ska artikel 12.2 i direktiv 2002/20/EG tolkas så, att den årliga översikten över den nationella regleringsmyndighetens administrativa kostnader och de uttagna avgifterna a) får offentliggöras efter det årliga avslutandet av bokföringen, i enlighet med den nationella lagstiftningen om offentliga räkenskaper, för det räkenskapsår under vilket de administrativa avgifterna har tagits ut, och b) gör det möjligt för den nationella regleringsmyndigheten att göra ”lämpliga justeringar”, även med avseende på räkenskapsår som inte omedelbart föregår eller följer på nämnda räkenskapsår?

Anförda unionsbestämmelser

Artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv) (nedan kallat auktorisationsdirektivet) sant skäl 30 i detta direktiv.

Anförda nationella bestämmelser

Legge del 23 dicembre 2005, n. 266, - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) (lag nr 266 av den 23 december 2005 – Bestämmelser om utarbetande av statens årliga och fleråriga

budget (2006 års finanslag)) (nedan kallad lag 266/2005). I synnerhet föreskrivs i artikel 1.65 och 1.66 att myndighetens driftskostnader från och med 2007 ska finansieras av den relevanta marknaden, såvitt avser den del som inte täcks av medel ur statsbudgeten, och att storleken på de avgifter som ska betalas av företag som är verksamma inom kommunikationssektorn ska fastställas genom beslut av myndigheten och betalas direkt till denna, med förbehåll för den högsta gräns på 2 promille av intäkterna i den budget som antagits innan beslutet antas.

Decreto legislativo del 1° agosto 2003, n. 259, - Codice delle comunicazioni elettroniche (lagstiftningsdekret nr 259 av den 1 augusti 2003 – lag om elektronisk kommunikation) (nedan kallad lagen om elektronisk kommunikation). I artikel 34.1 föreskrivs särskilt att "... administrativa avgifter [får] tas ut av företag som tillhandahåller ett nät eller en tjänst i enlighet med allmän auktorisation eller som har beviljats nyttjanderätt. Dessa avgifter ska sammanlagt täcka enbart de administrativa kostnader som uppkommer för förvaltning, kontroll och genomförande av systemet med den allmänna auktorisationen, samt för nyttjanderätter och för de särskilda skyldigheter som avses i artikel 28.2 ... De administrativa avgifterna ska åläggas de enskilda företagen på ett objektivt, öppet redovisat och proportionellt sätt ..." Dessutom anges i punkt 2-bis i samma bestämmelse – som infördes genom artikel 5 i lag nr 115 av den 29 juli 2015 (nedan kallad 2014 års EU-lag) – att "för att täcka de totala administrativa kostnaderna för fullgörandet av de uppgifter avseende reglering, övervakning, tvistlösning och sanktionsåtgärder som myndigheten ålagts genom lag på de områden som avses i punkt 1, ska storleken av de administrativa avgifter som avses i punkt 1 fastställas i enlighet med artikel 1.65 och 1.66 i lag nr 266 av den 23 december 2005, i förhållande till företagets intäkter från den verksamhet som omfattas av den allmänna auktorisationen eller beviljandet av nyttjanderätt". Slutligen anges i artikel 34.2-ter att "ministern, i samförstånd med ekonomi- och finansministern och myndigheten varje år ska offentliggöra de administrativa kostnaderna för den verksamhet som avses i punkt 1 och det totala beloppet av de avgifter som tagits ut enligt punkterna 2 och 2-bis. Mot bakgrund av den eventuella skillnaden mellan summan av avgifterna och de administrativa kostnaderna skall lämpliga justeringar göras."

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 AGCOM, som är klagande i målet, har gett in fem separata överklaganden av fem domar från Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (nedan kallad TAR), genom vilka den domstolen bifallit de överklaganden som getts in till den av de bolag som är motparter i förevarande mål.
- 2 TAR biföll i de fem domarna de nämnda bolagens överklaganden och upphävde AGCOM:s beslut angående villkoren för betalning och storleken av den avgift som skulle erläggas till AGCOM för åren 2014, 2015 och 2016 av de företag som är verksamma inom sektorn för elektronisk kommunikation och medietjänster och

antagandet av det elektroniska formuläret och instruktionerna för betalning av den avgift som dessa företag skulle erlägga till AGCOM för åren 2015 och 2016.

- 3 Enligt nämnda domstol var den metod som AGCOM använt för att fastställa avgiftsunderlaget vid beräkningen av de belopp som operatörerna skulle betala felaktig, eftersom myndigheten i beräkningsunderlaget tagit med kostnader som inte skulle ingå i detta.
- 4 Till stöd för att bifalla överklagandena hänvisade TAR i synnerhet till EU-domstolens dom i mål C-228/12.
- 5 TAR ansåg att artikel 5 i lag nr 115 av den 29 juli 2015, i den mån den införde den nya punkten 2-bis i artikel 34 i lagen om kommunikationer, inte var tillämplig i detta fall, eftersom den utgjorde en ny lagregel som inte kunde tillämpas retroaktivt, och därför inte utgjorde en auktoritativ tolkning av lag 266/2005, i den mån den införde bestämmelser om finansiering av AGCOM.
- 6 Samma domstol förklarade vidare att det av EU-domstolens praxis framgick att den avgift som tas ut av teleoperatörerna endast ska användas för att täcka AGCOM:s totala kostnader för regleringsverksamheterna, det vill säga verksamheterna avseende utfärdande, förvaltning, kontroll och genomförande av det allmänna auktorisationssystemet, vilka anges i en uttömmande uppräkningslista. Den konstaterade slutligen att artikel 12.2 i auktorisationsdirektivet jämförd med skälen 30 och 31 i detta direktiv innebär att antagandet av översikten över uttagna avgifter och lidna kostnader ovillkorligen måste föregå uttaget av avgiften, vid äventyr av att bestämmelserna annars skulle berövas sitt kärninnehåll.
- 7 AGCOM överklagade därefter TAR:s domar till den hänskjutande domstolen.
- 8 Motparterna i målet har yrkat att överklagandet ska avslås och att den i första instans meddelade domen ska fastställas.

Parternas huvudargument

- 9 Motparterna gjorde i underinstansen i första hand gällande att de ovannämnda besluten var rättsstridiga, eftersom AGCOM vid beräkningen av avgiften hade beaktat alla intäkter som operatörerna erhållit inom sektorn för elektronisk kommunikation och hade fastställt avgiftsbeloppen så att den erhöll täckning för alla kostnader som den haft inom sektorn för elektronisk kommunikation, i stället för att bara beakta de kostnader som hade samband med dess förhandsreglering av marknaden.
- 10 Bland de verksamheter vars intäkter beaktats i de överklagade besluten, vid beräkningen av avgiften, ingick installation av elektrisk och elektronisk utrustning, grossistförsäljning och detaljhandelsförsäljning av telekommunikationsutrustning, programmering och signalöverföring, verksamhet bedriven av nyhetsbyråer, återförsäljare och andra förmedlare av reklamtjänster.

Motparterna ansåg att dessa verksamheter var av sådan art att de inte skulle inkluderas i underlaget för beräkningen i fråga.

- 11 Motparterna kritiserade i andra hand AGCOM för att inte ha antagit översikten över det sammanlagda avgiftsbelopp som tagits ut och de faktiska administrativa kostnaderna under år 2014, innan den ålade bolagen att betala avgiften för år 2015, trots att den är skyldig att göra detta enligt artikel 12 i auktorisationsdirektivet och enligt den princip som stadgas i den bestämmelsen, enligt vilken avgiftsuttaget ska ske på ett objektivet, öppet redovisat och proportionellt sätt.
- 12 AGCOM anser att den nationella lagstiftningen är helt förenlig med artikel 12 i direktiv 2002/20, eftersom de avgiftsberättigande kostnaderna motsvarar de som anges i unionslagstiftningen på området. De kostnader vars finansiering belastar marknaden för elektronisk kommunikation hänför sig nämligen endast till de verksamheter som avses i nämnda artikel 12 (det vill säga förvaltning, kontroll och genomförande av systemet med den allmänna auktorisationen, nyttjanderätter och särskilda skyldigheter). Det avgiftssystem som föreskrivs i den nationella lagstiftningen är dessutom proportionellt, eftersom det säkerställer en skälig fördelning av den börda som läggs på marknaden.
- 13 AGCOM har vidare tillagt att domstolen i sin dom i mål C-228/12 slog fast att ”[a]rtikel i direktiv 2002/20/EG ... ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som den som är i fråga i de nationella målen, som innebär att företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster eller kommunikationsnät är skyldiga att betala en avgift som ska täcka den nationella regleringsmyndighetens samtliga icke statligt finansierade kostnader och vars storlek bestäms utifrån nämnda företags intäkter. Detta gäller dock under förutsättning att avgiften enbart är avsedd att finansiera kostnader för sådan verksamhet som anges i artikel 12.1 a i direktivet, att de sammanlagda intäkterna från avgiften inte överstiger de sammanlagda kostnaderna för nämnda verksamhet och att avgiften åläggs företagen på ett objektivet, öppet redovisat och proportionellt sätt. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida dessa villkor är uppfyllda.”
- 14 AGCOM har dessutom erinrat om att Europeiska kommissionen har inlett undersökningsförfarandet Eu Pilot 7563/15/CNCT mot Italien för att kontrollera att artikel 12 i auktorisationsdirektivet och artikel 3 i direktiv 2002/21/EG (ramdirektivet) tillämpas korrekt. Kommissionen har begärt att den italienska regeringen ska lämna upplysningar dels om vilka administrativa kostnader för Autorità Nazionale di Regolamentazione (Nationella regleringsmyndigheten, nedan kallad regleringsmyndigheten) som får finansieras genom den avgift som tas ut av operatörerna mot bakgrund av Consiglio di Stato domar och om vilken inverkan dessa domar haft på storleken av de belopp som myndigheten tar ut i form av denna avgift, dels om det sätt på vilket det säkerställs att regleringsmyndigheten erhåller tillräckliga resurser i fråga om personal och ekonomiska medel i enlighet med artikel 3 i direktiv 2002/21/EG. Det var således

just för att undvika att ett fördragsbrottsförfarande inleddes och för att skingra alla tvivel om huruvida det finansieringssystem som införts genom lag 266/2005 är förenligt med artikel 12 i auktorisationsdirektivet som punkt 2-bis infördes i artikel 34 i lagen om elektronisk kommunikation, genom lag 115/2015. Härigenom klargjordes att avgiftssystemet i artikel 12 ska genomföras genom det system som föreskrivs i lag 266/2005 och avser alla verksamheter som omfattas av regleringsmyndighetens behörighet. Efter det att lag 115/2015 antagits frågade Europeiska kommissionen ”i vilken utsträckning det kunde garanteras att den nya bestämmelsen i punkt 2-bis är tillämplig retroaktivt” och begärde att få en kopia av alla avgöranden avseende tvister om finansieringen av den italienska regleringsmyndigheten.

- 15 AGCOM har som en av sina grunder för överklagandet gjort gällande att TAR felaktigt ansett att det av EU-domstolens dom i mål C-228/12 framgår att den nationella lagstiftningen om systemet för finansiering av AGCOM var oförenlig med unionens lagstiftning, eftersom den tillät finansiering av andra kostnader än de som föreskrivs i artikel 12 i auktorisationsdirektivet. Enligt AGCOM har EU-domstolen nämligen inte förklarat att det enligt artikel 12 i auktorisationsdirektivet endast är de kostnader som avser AGCOM:s förhandsreglering som får finansieras genom den avgift som tas ut av operatörerna
- 16 Domstolen i första instans gjorde således fel när den fann att de enda kostnader som fick beaktas vid beräkningen av den avgift som tas ut av operatörerna var kostnaderna för den så kallade förhandsregleringen, och att de ”administrativa kostnader som uppkommer för förvaltning, kontroll och genomförande av systemet med den allmänna auktorisationen, nyttjanderätter och särskilda skyldigheter” inte motsvarade kostnaderna för verksamheten i regleringsmyndigheten inom sektorn för elektronisk kommunikation enligt unionens regelverk. Nämda kostnader motsvarade nämligen inte enbart kostnaderna för regleringsmyndighetens regleringsverksamhet utan omfattade mer än dessa.
- 17 AGCOM har vidare anfört att en nationell regleringsmyndighets förhandsregleringsverksamhet består i att vidta typiska åtgärder, som är restriktiva och tillfälliga och som riktar sig till vissa mottagare och som är avsedda att genom särskilda bestämmelser reglera konkurrensen på en viss marknad där den har konstaterat att det finns en operatör med en dominerande ställning som skulle kunna vara till men för konkurrensutvecklingen. Det är således fråga om en verksamhet som endast utgör en viss del av de många verksamheter som avses i artikel 12 i auktorisationsdirektivet. Systemet med den allmänna auktorisationen, som regleringsmyndigheten ansvarar för, är ett komplicerat system som omfattar alla verksamheter avseende reglering, övervakning, sanktionsåtgärder och tvistlösning som är nödvändiga för systemets allmänna funktion.
- 18 AGCOM har inom ramen för en annan grund gjort gällande att domstolen i första instans gjorde fel när den fann att artikel 5 i lag 115/2015, genom vilken punkt 2-bis lades till i artikel 34 i lagen om elektronisk kommunikation, inte hade

tolkningskaraktär (i det motsatta fallet skulle den ha kunnat tillämpas retroaktivt på tvisten i fråga, trots att tvisten uppkommit innan den ovannämnda lagen trädde i kraft). TAR bortsåg därvid från vad regeringen anfört i motiveringen till rättsakten i fråga, där den förklarade att det fanns skäl att ”genom en bestämmelse som utgör en auktoritativ tolkning definitivt klargöra vad Europeiska unionens domstol slagit fast i sin dom av den 18 juli 2013 (förenade målen C-228/12 – C-232/12 och C-254/12 – C-258/12) beträffande det så kallade självfinansieringssystemets förenlighet – med iakttagande av de principer som fastställs i unionsrätten – med systemet med administrativa avgifter som ska betalas av de företag som auktoriserats att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster i enlighet med artikel 12 i [auktorisations]direktivet för att täcka myndighetens administrativa kostnader.”

- 19 Vad gäller antagandet av den ovannämnda översikten är det enligt AGCOM inte möjligt för en regleringsmyndighet att tillhandahålla en sådan översikt före avslutandet av bokföringen för det relevanta räkenskapsåret, det vill säga det räkenskapsår under vilket avgifterna ska tas ut. Den årliga översikten är därför med nödvändighet en handling som antas efter det att avgiften har tagits ut av operatörerna för det referensåret, eftersom den rent fysiskt följer efter avslutandet av bokföringen för det räkenskapsåret och efter godkännandet av myndighetens räkenskaper. Dessutom kan ett senare offentliggörande av översikten inte hindra lämpliga justeringar av avgiften, vilka kan göras även under ett senare räkenskapsår.
- 20 AGCOM har slutligen hävdats att domstolen i första instans inte har gjort den nödvändiga prövningen av bestämmelsen i artikel 5 i lag 115/2015, för att undersöka huruvida de villkor som Corte costituzionale (konstitutionsdomstolen) uppställt för att en lagbestämmelse ska anses vara en autentisk tolkningskälla är uppfyllda.
- 21 Motparterna har bestritt AGCOM:s argument och har hänvisat till EU-domstolens dom i mål C-228/12, där det konstaterats att ”de avgifter som tas ut med stöd av artikel 12 i auktorisationsdirektivet således inte [är] avsedda att finansiera vilka som helst av den nationella regleringsmyndighetens administrativa kostnader” och EU-domstolens dom i mål C-284/10, Telefónica de España, där domstolen slog fast att även om administrativa avgifter ”får täcka ’allmänna’ administrativa kostnader, måste dessa kostnader emellertid enbart avse de fyra uppgifter som nämns i föregående stycke [det vill säga utfärdande, förvaltning, kontroll och genomförande av det tillämpliga systemet med den allmänna auktorisationen]. Sådana avgifter kan således inte omfatta kostnader hänförliga till annan verksamhet, såsom den nationella regleringsmyndighetens allmänna övervakningsverksamhet och särskilt kontroll av eventuellt missbruk av dominerande ställning. Denna typ av kontroll går utöver arbetet med hanteringen av de allmänna auktorisationerna.” Domstolens praxis är således oförenlig med AGCOM:s uppfattning, att både den verksamhet som avser övervakning och tillsyn av marknaden och den verksamhet som avser sanktionsåtgärder bör finansieras genom avgiften.

- 22 Motparterna har vidare anfört att avgiften måste vara relevant med avseende på den finansierade verksamheten (i den meningen att avgiften och därmed de intäkter som ska beaktas vid beräkningen av avgiften måste ha en koppling till de kostnader som ska finansieras) och att den ska vara proportionerlig i förhållande till denna verksamhet (i den meningen att det sammanlagda avgiftsbeloppet inte får överstiga de totala kostnaderna för den verksamhet som ska finansieras genom dem). AGCOM har emellertid inte iakttagit dessa principer när den antog de överklagade besluten. Det är just för att kontrollera avgiftens relevans och proportionalitet som direktivet föreskriver en skyldighet att anta en översikt över lidna kostnader och uttagna avgifter.
- 23 Eftersom det i den nya punkten 2-bis i artikel 34 inte uttryckligen klargörs att den nya metoden för att fastställa beräkningsunderlaget för avgiften – som innebär att beräkningsunderlaget består av företagens intäkter från sådan verksamhet som omfattas av den allmänna auktorisationen eller beviljandet av nyttjanderätter – ska tillämpas retroaktivt, kan bestämmelsen i fråga inte utgöra någon auktoritativ tolkning av lag 266/2005 om systemet för finansiering av AGCOM.
- 24 Motparterna har slutligen, samtidigt som de vidhållit att det finns en skyldighet att offentliggöra översikten innan avgiften beräknas, kritiserat AGCOM för att den översikt som offentliggjorts, om än för sent, inte separat redovisar intäcks- och kostnadsposter utan endast gör åtskillnad mellan ”kostnader som direkt kan hänföras till kommunikationssektorn” och ”kostnader som indirekt kan hänföras till kommunikationssektorn”. Detta gör det inte möjligt för operatörerna att kontrollera att avgiften på ett korrekt sätt har använts för att finansiera de kostnader som avses i artikel 12 i auktorisationsdirektivet.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 25 AGCOM har uppmanat den hänskjutande domstolen, som dömer i andra instans, att hänskjuta en tolkningsfråga till EU-domstolen om den är osäker på hur unionsrätten ska tolkas.
- 26 Motparterna anser att den dom som meddelats i första instans är korrekt, och har därför förklarat att de inte anser att något förhandsavgörande behöver inhämtas från EU-domstolen. De har särskilt tillagt att det faktum att kommissionen efter maj 2015 inte har inlett något fördragsbrottsförfarande mot Italien med anledning av rättspraxis om den årliga avgiften tyder på att kommissionen har ansett att unionsrätten inte åsidosätts genom domarna från TAR Lazio och Consiglio di Stato. Den nationella lagstiftningen på detta område är därför förenlig med motsvarande bestämmelser i unionslagstiftningen.
- 27 Den hänskjutande domstolen erinrar om att den italienska lagstiftaren införde artikel 34.2-bis i lagen om elektronisk kommunikation, genom lag 115/2015, just med anledning av att kommissionen hade inlett fördragsbrottsförfarande nr 2013/4020, då den ansåg att artiklarna 6 och 12 i auktorisationsdirektivet inte hade införlivats med den nationella lagstiftningen.

- 28 Domstolen i första instans fann emellertid att den ovannämnda lagstiftningen inte kunde tillämpas retroaktivt och lät därför bli att pröva huruvida artikel 34.2-bis var förenlig med artikel 12 i auktorisationsdirektivet och huruvida den av kommissionen påtalade bristen på införlivandelagstiftning således hade avhjälpts.
- 29 Det senaste av de nationella förfarandena i fråga rör AGCOM:s beslut av den 2016 på vilket artikel 34.2-bis under alla omständigheter bör vara tillämpligt i tidshänseende.
- 30 Den hänskjutande domstolen anser vidare att man inte bör förringa betydelsen av att undersökningsförfarandet EU Pilot 7563/15/CNCT inletts mot Italien till följd av domen i mål C-228/12.
- 31 I målet vid EU-domstolen, som gav upphov till dom C-228/12, förklarade kommissionen i sitt yttrande, just beträffande innebörden av uttrycket ”förhandsreglering”, att denna verksamhet ingår bland de uppgifter som de nationella regleringsmyndigheterna anförtrotts genom ramdirektivet och de så kallade särdirektiven, och att kostnaderna för denna verksamhet kan finansieras genom de administrativa avgifter som avses i artikel 12.1 a i auktorisationsdirektivet. Den sistnämnda bestämmelsen medger dock att andra kostnader för nationella regleringsmyndigheter, utöver dem som avser förhandsreglering, också finansieras genom dessa administrativa avgifter.
- 32 Domstolen slog i nämnda dom fast följande: ”Artikel 12 i auktorisationsdirektivet ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för en ... lagstiftning i en medlemsstat ... som innebär att företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster eller kommunikationsnät är skyldiga att betala en avgift som ska täcka den nationella regleringsmyndighetens samtliga icke statligt finansierade kostnader och vars storlek bestäms utifrån nämnda företags intäkter. Detta gäller dock under förutsättning att avgiften enbart är avsedd att finansiera kostnader för sådan verksamhet som anges i artikel 12.1 a i direktivet, att de sammanlagda intäkterna från avgiften inte överstiger de sammanlagda kostnaderna för nämnda verksamhet och att avgiften åläggs företagen på ett objektivet, öppet redovisat och proportionellt sätt. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida dessa villkor är uppfyllda.”
- 33 Enligt den hänskjutande domstolen tog EU-domstolen i denna dom dock inte upp frågan om innehållet i och omfattningen av begreppet förhandsreglering, som är av central betydelse i de nationella förfarandena i fråga. EU-domstolen förklarade nämligen endast att ”[d]et följer av artikel 12.1 a i auktorisationsdirektivet att medlemsstaterna endast får ålägga företag som tillhandahåller ett nät eller en tjänst i enlighet med allmän auktorisation eller som har beviljats nyttjanderätter till radiofrekvenser eller nummer administrativa avgifter som sammanlagt täcker de administrativa kostnader som uppkommer för förvaltning, kontroll och genomförande av systemet med den allmänna auktorisationen, samt för nyttjanderätter och för de särskilda skyldigheter som avses i artikel 6.2, som får inbegripa kostnader för internationellt samarbete, harmonisering och

standardisering, marknadsanalys, övervakning av efterlevnaden och annan kontroll av marknaden samt lagstiftningsarbete som inbegriper utarbetande och genomförande av sekundärrätt och förvaltningsbeslut, till exempel beslut om tillträde och samtrafik” och att ”[a]vgifterna ... endast [får] finansiera kostnader som avser sådan verksamhet som nämns i föregående punkt och ... således inte [får] omfatta kostnader för att utföra andra uppgifter”.

- 34 Den hänskjutande domstolen hänvisar också till EU-domstolens dom av den 28 juli 2016 i mål C-240/15, där domstolen slog fast att ”artikel 3 i direktiv 2002/21/EG ... och artikel 12 i direktiv 2002/20/EG ... ska tolkas så, att de inte utgör hinder för nationell lagstiftning som innebär att en nationell regleringsmyndighet, i den mening som avses i direktiv 2002/21 i dess lydelse enligt direktiv 2009/140, omfattas av nationella bestämmelser om offentliga finanser och i synnerhet av bestämmelser om begränsning och effektivisering av myndigheternas utgifter ...”. Inte heller i den domen uttalade sig EU-domstolen emellertid om innehållet i begreppet förhandsreglering.
- 35 Den hänskjutande domstolen nämner också att TAR för Lazio, i en dom som åberopats i förevarande mål, ansåg att den tillämpliga nationella lagstiftningen förklarats vara förenlig med unionsrätten genom EU-domstolens dom i mål C-228/12, och att EU-domstolen hade ansett att de verksamheter som anges i artikel 12 i auktorisationsdirektivet helt och hållet överensstämde med den regleringsverksamhet som bedrivs av AGCOM.
- 36 Den hänskjutande domstolen delar inte denna uppfattning, utan anser att den för att kunna döma i målen behöver inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående huruvida de ovan angivna nationella bestämmelserna är förenliga med artikel 12 i auktorisationsdirektivet.