

Rechtssache C-399/19

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

Eingangsdatum:

22. Mai 2019

Vorlegendes Gericht:

Consiglio di Stato (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

11. April 2019

Rechtsmittelführerin:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Rechtsmittelgegnerinnen:

BT Italia SpA
Basictel SpA
BT Enia Telecomunicazioni SpA
Telecom Italia SpA
PosteMobile SpA
Vodafone Italia SpA

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Rechtsmittel an den Consiglio di Stato (Staatsrat) gegen die Urteile des Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionalverwaltungsgericht Latium), mit denen dieses den Klagen der rechtsmittelgegnerischen Gesellschaften stattgegeben und verschiedene Bescheide der rechtsmittelführenden Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Telekommunikationskontrollbehörde, im Folgenden: AGCOM) über die Höhe und die Entrichtungsmodalitäten des der AGCOM von den im Bereich der elektronischen Kommunikation und der Mediendienste tätigen Betreibern für die Jahre 2014, 2015 und 2016 geschuldeten Beitrags sowie über

die Annahme des Telematikmodells und der Anweisungen für die Entrichtung des von diesen Betreibern geschuldeten Beitrags an die AGCOM für die Jahre 2015 und 2016 für nichtig erklärt hat

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage zur Vorabentscheidung

Vereinbarkeit der innerstaatlichen Rechtsvorschriften im Bereich der Finanzierung der AGCOM durch die Telekommunikationsbetreiber mit Art. 12 der Richtlinie 2002/20/EG sowie mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs, konkret mit dem Urteil vom 18. Juli 2013 (verbundene Rechtssachen C-228/12 bis C-232/12 sowie C-254/12 bis C-258/12)

Vorlagefragen

1. Steht Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2002/20/EG einer nationalen Rechtsvorschrift entgegen, die den Genehmigungsinhabern nach dieser Richtlinie die gesamten Verwaltungskosten der nationalen Regulierungsbehörde für die Organisation und Ausübung sämtlicher Funktionen einschließlich der Regulierung, der Überwachung, der Streitschlichtung sowie der Sanktionierung, die der nationalen Regulierungsbehörde durch den europäischen Telekommunikationsrahmen (nach den Richtlinien 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG) zugewiesen wurden, auferlegt, oder sind die in Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2002/20/EG angeführten Tätigkeiten auf die „Vorabregulierung“ durch die nationale Regulierungsbehörde beschränkt?
2. Ist Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2002/20/EG dahin auszulegen, dass der jährliche Überblick über die Verwaltungskosten der nationalen Regulierungsbehörde und die eingenommenen Abgaben a) nach dem Abschluss des Haushaltsjahres, in dem die Verwaltungsabgaben eingenommen wurden, gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften über die öffentliche Buchhaltung veröffentlicht werden darf und b) es der nationalen Regulierungsbehörde erlaubt, „entsprechende Berichtigungen“ auch in Bezug auf nicht unmittelbar angrenzende Haushaltsjahre vorzunehmen?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 12 der Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie) sowie deren 30. Erwägungsgrund

Angeführte nationale Vorschriften

Legge del 23 dicembre 2005, n. 266, – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) (Gesetz Nr. 266 vom 23. Dezember 2005 – Bestimmungen über die Erstellung des ein- und mehrjährigen Staatshaushalts [Finanzgesetz 2006]) (im Folgenden: Gesetz Nr. 266/2005). Im Besonderen sieht Art. 1 Abs. 65 und 66 vor, dass ab dem Jahr 2007 die Kosten für den Betrieb der Behörde [AGCOM] vom Markt ihres Zuständigkeitsbereichs getragen werden, soweit sie nicht durch die Finanzierung zulasten des Staatshaushalts gedeckt sind, sowie dass die Höhe der Beiträge zulasten der Telekommunikationsbetreiber durch Bescheid der Behörde bestimmt und diese ihr unmittelbar entrichtet werden, und zwar bis zur Höchstgrenze von 2 Promille der Erträge aus der vor Erlass des Bescheides genehmigten Bilanz.

Decreto legislativo del 1° agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (gesetzesvertretende Verordnung Nr. 259 vom 1. August 2003 – Telekommunikationsgesetzbuch). Im Besonderen sieht Art. 34 Abs. 1 vor, dass „... von Unternehmen, die aufgrund einer Allgemeingenehmigung Dienste oder Netze bereitstellen oder denen ein Nutzungsrecht gewährt wurde, Verwaltungsabgaben verlangt werden können, die insgesamt lediglich zur Deckung der administrativen Kosten für die Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung von Allgemeingenehmigungen und Nutzungsrechten sowie der in Art. 28 Abs. 2 genannten besonderen Verpflichtungen dienen ... Die Verwaltungsabgaben werden den einzelnen Unternehmen in einer objektiven, verhältnismäßigen und transparenten Weise auferlegt ...“. Des Weiteren bestimmt der darauffolgende – durch Art. 5 des Gesetzes Nr. 115 vom 29. Juli 2015 (sog. „Europagesetz 2014“) eingeführte – Abs. 2-bis dieser Vorschrift, dass „[d]ie Verwaltungsabgaben für die Deckung sämtlicher Verwaltungskosten für die Ausübung der gesetzlich der Behörde zugewiesenen Regulierungs-, Überwachungs-, Streitschlichtungs- und Sanktionierungsfunktionen in den in Absatz 1 angeführten Bereichen im Sinne des Artikels 1 Absätze 65 und 66 des Gesetzes Nr. 266 vom 23. Dezember 2005 nach dem Verhältnis der von den Unternehmen in den der Allgemeingenehmigung oder der Gewährung von Nutzungsrechten unterliegenden Bereichen erzielten Erträge festgelegt werden“. Schließlich sieht Abs. 2-ter dieses Art. 34 vor, dass „[d]as Ministerium im Einvernehmen mit dem Wirtschafts- und Finanzministerium sowie die Behörde jährlich die Verwaltungskosten für die Tätigkeiten im Sinne des Absatzes 1 sowie den Gesamtbetrag der jeweils nach den Absätzen 2 und 2-bis eingenommenen Abgaben veröffentlichen. Bei allfälligen Differenzen zwischen dem Gesamtbetrag der Abgaben und den Verwaltungskosten werden entsprechende Berichtigungen vorgenommen.“

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die AGCOM hat als Rechtsmittelführerin fünf einzelne Rechtsmittel gegen fünf Urteile des Regionalverwaltungsgerichts Latium (im Folgenden:

Verwaltungsgericht) eingelegt, mit denen dieses den Klagen der nunmehr rechtsmittelgegnerischen Gesellschaften stattgegeben hatte.

- 2 Mit den fünf gegenständlichen Urteilen hat das Verwaltungsgericht unter Stattgabe der Klagen der genannten Gesellschaften verschiedene Bescheide der AGCOM über die Höhe und die Entrichtungsmodalitäten des der AGCOM von den im Bereich der elektronischen Kommunikation und der Mediendienste tätigen Betreibern für die Jahre 2014, 2015 und 2016 geschuldeten Beitrags sowie über die Annahme des Telematikmodells und der Anweisungen für die Entrichtung des von diesen Betreibern geschuldeten Beitrags an die AGCOM für die Jahre 2015 und 2016 für nichtig erklärt.
- 3 Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts ist die Methode zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage, mit der die AGCOM die Berechnung der von den Betreibern als Beiträge geschuldeten Beträge vorgenommen habe, insofern unrichtig, als auch nicht einbeziehungsfähige Kosten in die Bemessungsgrundlage aufgenommen worden seien.
- 4 Das Verwaltungsgericht verwies zur Begründetheit der Klagen insbesondere auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-228/12.
- 5 Art. 5 des Gesetzes Nr. 115 vom 29. Juli 2015 sei im Umfang der Einführung des neuen Abs. 2-bis in den Art. 34 des Telekommunikationsgesetzbuchs als neue und somit nicht rückwirkende Rechtsvorschrift nicht auf den vorliegenden Fall anwendbar und stelle deshalb keine authentische Interpretation des Gesetzes Nr. 266/2005 im Hinblick auf die Einführung der Regelungen für die Finanzierung der AGCOM dar.
- 6 Im Übrigen dürfe die Erhebung zulasten der Telekommunikationsbetreiber nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nur zur Deckung der Gesamtkosten der AGCOM für ihre Regulierungstätigkeit bestimmt sein, d. h. der abschließend angeführten Kosten für die Einrichtung, Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung des Allgemeingenehmigungssystems. Schließlich müsse nach Art. 12 Abs. 2 der Genehmigungsrichtlinie in Verbindung mit ihren Erwägungsgründen 30 und 31 die Veröffentlichung des dort genannten Überblicks der Erhebung der Beiträge zwingend vorangehen, widrigenfalls diese Bestimmung ihres materiellen Gehalts verlustig ginge.
- 7 Die AGCOM lege daraufhin gegen die Urteile des Verwaltungsgerichts Rechtsmittel beim vorlegenden Gericht ein.
- 8 Die nunmehr rechtsmittelgegnerischen Gesellschaften beantragen die Zurückweisung der Rechtsmittel und die Bestätigung der erstinstanzlichen Urteile.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 9 Im Zuge des erstinstanzlichen Verfahrens machten die nunmehr rechtsmittelgegnerischen Gesellschaften zunächst die Rechtswidrigkeit der genannten Bescheide geltend. Denn die AGCOM habe damit in die Berechnung der ihr geschuldeten Beiträge sämtliche von den Betreibern des Telekommunikationssektors vereinnahmten Erträge miteinbezogen und die Beiträge zur Deckung aller Kosten für den Telekommunikationsbereich bemessen, anstatt sich auf die Zugrundelegung bloß der Kosten für die Ausübung der Vorabmarktregulierung zu beschränken, wie es bei der Auswahl der Bestandteile der Berechnungsgrundlage geboten gewesen wäre.
- 10 Zu den Tätigkeiten, deren Erträge in den angefochtenen Bescheiden für die Berechnung der Beiträge berücksichtigt worden seien, hätten u. a. die Einrichtung elektrischer und elektronischer Anlagen, der Groß- und Einzelhandel mit Telekommunikationsgeräten, die Programmierung und Übertragung sowie die Arbeiten der Presseagenturen, Konzessionäre und anderen Mediendienstleister gezählt, die aber ihrer Natur nach nicht in die gegenständliche Berechnungsgrundlage einbezogen werden hätten dürfen.
- 11 Zweitens warfen diese Gesellschaften der AGCOM vor, vor der Erhebung der Beiträge für das Jahr 2015 keinen Überblick über die insgesamt eingenommenen Abgaben und die tatsächlichen Verwaltungskosten für das Jahr 2014 veröffentlicht zu haben, was nach Art. 12 der Genehmigungsrichtlinie sowie dem darin enthaltenen Grundsatz, dass die Erhebungsmodalitäten der Beiträge verhältnismäßig, objektiv und transparent sein müssen, ein Voraussetzung darstelle.
- 12 Die AGCOM macht geltend, dass die innerstaatliche Rechtslage insofern vollständig im Einklang mit Art. 12 der Richtlinie 2002/20 stehe, als der Umfang der finanzierungsfähigen Kosten dem maßgebenden unionsrechtlichen Rahmen entspreche. Die dem Telekommunikationsmarkt auferlegten Kosten seien tatsächlich nur jene für die Tätigkeiten gemäß dem fraglichen Art. 12 (d. h. für die Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung des Allgemeingenehmigungssystems, der Nutzungsrechte sowie der besonderen Verpflichtungen). Im Übrigen sei das im nationalen Recht vorgesehene Beitragssystem insofern verhältnismäßig, als es eine gerechte Verteilung der Lasten auf dem Markt gewährleiste.
- 13 Die AGCOM verweist ferner darauf, dass auch der Gerichtshof im Urteil C-228/12 ausgesprochen habe, dass „Art. 12 der Richtlinie 2002/20/EG ... dahin auszulegen [ist], dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats ..., wonach Unternehmen, die einen elektronischen Kommunikationsdienst oder ein elektronisches Kommunikationsnetz bereitstellen, eine Abgabe zur Deckung sämtlicher vom Staat nicht getragenen Kosten der nationalen Regulierungsbehörde schulden, deren Höhe anhand der Einkünfte dieser Unternehmen bestimmt wird, unter der Voraussetzung nicht entgegensteht, dass diese Abgabe lediglich der Deckung der Kosten im Zusammenhang mit den in

Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Genehmigungsrichtlinie angeführten Tätigkeiten dient, dass die Gesamtheit der Einnahmen aus dieser Abgabe nicht die Gesamtheit der Kosten übersteigt, die für diese Tätigkeiten anfallen, und dass diese Abgabe den einzelnen Unternehmen in einer objektiven, verhältnismäßigen und transparenten Weise auferlegt wird; dies zu prüfen, ist Sache des vorlegenden Gerichts“.

- 14 Des Weiteren habe die Europäische Kommission gegen Italien das „EU Pilot“-Prüfverfahren Nr. 7563/15/CNCT zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung von Art. 12 der Genehmigungsrichtlinie und Art. 3 der Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie) eröffnet. Die Kommission habe die italienische Regierung um Klärung bezüglich des Umfangs der Verwaltungskosten der Autorità Nazionale di Regolamentazione (nationale Regulierungsbehörde, im Folgenden: NRB), die aus Beiträgen der Betreiber finanziert werden können, im Lichte der Urteile des Staatsrats, bezüglich der quantitativen Auswirkungen dieser Urteile auf die Beiträge der Behörde sowie infolgedessen bezüglich der Modalitäten der Sicherstellung angemessener Personal- und Finanzressourcen im Sinne von Art. 3 der Richtlinie 2002/21/EG für die NRB ersucht. Somit habe das Gesetz Nr. 115/2015 gerade zur Vermeidung der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens und zur Zerstreung jeglichen Zweifels an der Vereinbarkeit des durch das Gesetz Nr. 266/2005 eingerichteten Finanzierungssystems mit Art. 12 der Genehmigungsrichtlinie den Abs. 2-bis in Art. 34 des Telekommunikationsgesetzbuchs eingeführt und damit klargestellt, dass das Beitragssystem nach dem genannten Art. 12 durch das vom Gesetz Nr. 266/2005 vorgesehene System umgesetzt werde und sämtliche Zuständigkeitsbereiche der NRB betreffe. Nach dem Erlass des Gesetzes Nr. 115/2015 habe die Europäische Kommission wissen wollen, „inwiefern sichergestellt ist, dass die neue Bestimmung des Abs. 2-bis rückwirkend anwendbar ist“, und Abschriften sämtlicher etwaiger Entscheidungen in Bezug auf die Streitfrage der Finanzierung der italienischen Regulierungsbehörde angefordert.
- 15 Mit einem der Rechtsmittelgründe macht die AGCOM geltend, das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht aus dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-228/12 eine Unvereinbarkeit der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über das System zur Finanzierung der AGCOM mit dem Unionsrecht abgeleitet, weil das innerstaatliche Recht die Umlage von Kosten in größerem Umfang als Art. 12 der Genehmigungsrichtlinie erlaube. Der Gerichtshof habe nämlich nicht festgestellt, dass Art. 12 dieser Richtlinie die durch Beiträge der Betreiber finanzierbaren Kosten auf jene im Zusammenhang mit der von der AGCOM durchgeführten Vorabregulierung beschränke.
- 16 Das Erstgericht habe den Umfang der in die Berechnung der von den Betreibern geschuldeten Beiträge aufzunehmenden Kosten zu Unrecht auf jene beschränkt, die der sogenannten Vorabregulierung zurechenbar seien, und dabei nicht berücksichtigt, dass die „Verwaltungskosten, die für die Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung des Allgemeingenehmigungssystems, der Nutzungsrechte

sowie der besonderen Verpflichtungen anfallen“, in Wahrheit jenen für den Betrieb der NRB im Telekommunikationsbereich gemäß dem europäischen Rechtsrahmen entsprechen. Diese Kosten fielen nämlich nicht mit den Kosten für die reine Regulierungstätigkeit der NRB zusammen und seien nicht auf diese beschränkt.

- 17 Des Weiteren bestehe die Vorabregulierungstätigkeit einer NRB typischerweise im Erlass von Maßnahmen beschränkender und vorläufiger Art, die an spezifische Empfänger gerichtet seien und zur Regulierung des Wettbewerbs in einem bestimmten Markt mittels Sonderbestimmungen dienten, in dem ein Wirtschaftsteilnehmer eine beherrschende Stellung ausübe, die die Wettbewerbsentwicklung potenziell gefährden könne. Es handle sich somit um eine Tätigkeit, die nur einen Teilbereich der vielfältigen in Art. 12 der Genehmigungsrichtlinie angeführten Aktivitäten darstelle. Das der NRB zur „Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung“ vorgegebene System der Allgemeingenehmigung sei somit ein komplexes System, das sämtliche Regulierungs-, Überwachungs-, Sanktionierungs- und Streitschlichtungstätigkeiten umfasse, die zur Funktionsfähigkeit des betreffenden Systems insgesamt erforderlich seien.
- 18 Mit einem anderen Rechtsmittelgrund bringt die AGCOM vor, das Erstgericht habe zu Unrecht den Auslegungscharakter (und somit die Rückwirkung mit der daraus resultierenden Anwendbarkeit auf den vorliegenden Rechtsstreit trotz dessen Entstehung vor dem Inkrafttreten des genannten Gesetzes) von Art. 5 des Gesetzes Nr. 115/2015, mit dem der Abs. 2-bis in Art. 34 des Telekommunikationsgesetzbuchs eingefügt wurde, verneint. Das Verwaltungsgericht habe sich somit über die Ausführungen im erläuternden Bericht zu diesem Rechtsakt hinweggesetzt, mit denen die Regierung erklärt habe, dass die Gelegenheit wahrgenommen werde, „mittels authentischer Interpretation endgültig klarzustellen, was vom Gerichtshof der Europäischen Union im Urteil vom 18. Juli 2013 (verbundene Rechtssachen C-228/12 bis C-232/12 und C-254/12 bis C-258/12) hinsichtlich der Vereinbarkeit des Systems der sogenannten Selbstfinanzierung ... mit der Regelung der von den Genehmigungsinhabern für die Erbringung von Netz- und Telekommunikationsdienstleistungen geschuldeten Verwaltungsabgaben nach Art. 12 der [Genehmigungs-]Richtlinie zur Deckung der Verwaltungskosten der Behörde unter Einhaltung der unionsrechtlichen Grundsätze festgestellt wurde“.
- 19 Hinsichtlich der Erstellung des Überblicks ist es nach Auffassung der AGCOM für eine NRB nicht möglich, vor dem Abschluss des Referenzhaushaltsjahres, d. h. jenes, in dem die Abgaben einzunehmen seien, einen Überblick zu veröffentlichen. Somit sei der jährliche Überblick notwendigerweise der Erhebung der Beiträge von den Betreibern für das betreffende Referenzjahr insofern nachgelagert, als er naturgemäß dem Abschluss des Haushaltsjahres und der Genehmigung der Abschlussrechnung der Verwaltung folge. Im Übrigen verhindere die spätere Veröffentlichung des Überblicks nicht die Durchführung

entsprechender Berichtigungen an den Beiträgen, die auch in folgenden Haushaltsjahren vorgenommen werden könnten.

- 20 Schließlich macht die AGCOM geltend, dass das Erstgericht hinsichtlich der Bestimmung des Art. 5 des Gesetzes Nr. 115/2015 die notwendige Prüfung der gemeinhin vom italienischen Verfassungsgerichtshof herausgearbeiteten Voraussetzungen für die Charakterisierung einer Rechtsvorschrift als authentische Interpretation unterlassen habe.
- 21 Die rechtsmittelgegnerischen Gesellschaften bestreiten die von der AGCOM vorgebrachten Argumente und verweisen auf dasselbe Urteil C-228/12 des Gerichtshofs, nach dem „mit den nach Art. 12 der Genehmigungsrichtlinie auferlegten Abgaben ... nicht alle Arten von Verwaltungskosten der NRB gedeckt werden [sollen]“, sowie auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-284/10, Telefónica de España, in dem der Gerichtshof bekräftigt habe, dass zwar Verwaltungsgebühren „sogenannte ‚allgemeine‘ Verwaltungskosten abdecken [können], doch ... diese [sich] nur auf die vier angeführten Tätigkeiten [d. h. die Ausstellung, Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung der jeweiligen Allgemeingenehmigung] beziehen [dürfen]; die genannten Gebühren können somit keine Ausgaben für andere Aufgaben, wie die allgemeine Überwachungstätigkeit der Regulierungsbehörde und insbesondere die Kontrolle etwaigen Missbrauchs einer beherrschenden Stellung, umfassen. Eine derartige Kontrolle geht nämlich über die durch die Erteilung der Allgemeingenehmigungen unmittelbar verursachte Arbeit hinaus“. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs spreche somit gegen die Argumentation der AGCOM, wonach sowohl die Tätigkeit der Überwachung und Kontrolle des Marktes als auch jene der Sanktionierung aus den Beiträgen zu finanzieren seien.
- 22 Diese Gesellschaften führen ferner aus, dass zwischen den geleisteten Beiträgen und der finanzierten Tätigkeit Maßgeblichkeit (in dem Sinne, dass die Beiträge und somit die für deren Berechnung zu berücksichtigenden Erträge mit den zu finanzierenden Ausgaben korrelieren müssen) und Verhältnismäßigkeit (dahingehend, dass die Summe der Beiträge nicht die Gesamtkosten für die zu finanzierenden Tätigkeiten übersteigen dürfe) bestehen müsse. Diese Grundsätze habe die AGCOM beim Erlass der angefochtenen Bescheide nicht eingehalten. Gerade zur Prüfung der Maßgeblichkeit und der Verhältnismäßigkeit der Beiträge schreibe die Richtlinie die Veröffentlichung eines Überblicks über die angefallenen Kosten und die eingenommenen Abgaben vor.
- 23 Nachdem im neuen Abs. 2-bis des Art. 34 nirgends ausdrücklich klargestellt worden sei, dass die neue Methode zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage für die Beitragsberechnung aus den von den Unternehmen durch die der Allgemeingenehmigung oder den Nutzungsrechten unterliegenden Tätigkeiten erzielten Erträgen Rückwirkung entfalten müsse, könne der fraglichen Bestimmung nicht der Charakter einer authentischen Interpretation des Gesetzes Nr. 266/2005 über das Finanzierungssystem der AGCOM zugemessen werden.

- 24 Schließlich werfen die rechtsmittelgegnerischen Gesellschaften unter Verweis auf die Pflicht zur vorhergehenden Veröffentlichung des Überblicks betreffend die Beitragsberechnung der AGCOM vor, dass der Überblick nicht nur verspätet veröffentlicht worden sei, sondern auch die Kosten- und Ertragsselemente nicht gesondert anführe und sich darauf beschränke, sie in „unmittelbar dem Telekommunikationsbereich zurechenbare Kosten“ und „mittelbar dem Telekommunikationsbereich zurechenbare Kosten“ zu trennen, was es den Betreibern nicht ermögliche, zu prüfen, ob die Beiträge ordnungsgemäß zur Finanzierung der in Art. 12 der Genehmigungsrichtlinie genannten Kosten verwendet worden seien.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage zur Vorabentscheidung

- 25 Vorausgeschickt sei, dass die AGCOM beim vorlegenden Gericht im Zuge des zweitinstanzlichen Verfahrens angeregt hat, im Fall eines Zweifels über die richtige Auslegung der Unionsrechtsvorschriften die Auslegungsfrage dem Gerichtshof vorzulegen.
- 26 Die rechtsmittelgegnerischen Gesellschaften, die das Urteil des Erstgerichts für richtig halten, haben hingegen erklärt, dass eine Vorlage an den Gerichtshof zur Vorabentscheidung nicht erforderlich sei, insbesondere weil der Umstand, dass die Kommission seit Mai 2015 bis dato kein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien im Zusammenhang mit der Rechtsprechung im Bereich der jährlichen Beiträge eingeleitet habe, bedeute, dass sie gerade in den Urteilen des Regionalverwaltungsgerichts Latium und des Staatsrats keinerlei Anhaltspunkt für einen Unionsrechtsverstoß gefunden habe. Somit sei die innerstaatliche Rechtslage in diesem Bereich mit den entsprechenden Bestimmungen des Unionsrechts vereinbar.
- 27 Das vorlegende Gericht verweist darauf, dass der italienische Gesetzgeber gerade als Reaktion auf die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 2013/4020, mit dem die Kommission geltend gemacht hatte, dass die Art. 6 und 12 der Genehmigungsrichtlinie nicht im nationalen Recht umgesetzt worden seien, mit dem Gesetz Nr. 115/2015 den Art. 34 Abs. 2-bis des Telekommunikationsgesetzbuchs eingeführt hat.
- 28 Allerdings hat das Erstgericht festgestellt, dass dieser gesetzgeberische Eingriff keine Rückwirkung habe, und daher nicht geprüft, ob Art. 34 Abs. 2-bis mit Art. 12 der Genehmigungsrichtlinie vereinbar ist und der von der Europäischen Kommission beanstandeten mangelnden Umsetzung abgeholfen hat.
- 29 Konkret betrifft das jüngste der gegenständlichen innerstaatlichen Verfahren einen Bescheid der AGCOM aus dem Jahr 2016, auf den in zeitlicher Hinsicht jedenfalls der Abs. 2-bis des Art. 34 anwendbar war.

- 30 Darüber hinaus darf nach Ansicht des vorliegenden Gerichts die Einleitung des „EU Pilot“-Prüfverfahrens Nr. 7563/15/CNCT gegen Italien in Folge des Urteils C-228/12 nicht unterschätzt werden.
- 31 In dem dem Urteil C-228/12 zugrunde liegenden Verfahren vor dem Gerichtshof hat die Kommission in ihren Erklärungen insbesondere in Bezug auf die Frage des Verständnisses der „Vorabregulierungstätigkeiten“ ausgeführt, dass diese einen Teil der den nationalen Regulierungsbehörden durch die Rahmenrichtlinie und die sogenannten spezifischen Richtlinien zugewiesenen Funktionen bildeten, und dass die Kosten für diese Tätigkeiten mittels der Verwaltungsabgaben nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Genehmigungsrichtlinie finanziert werden könnten; letztere Bestimmung sehe allerdings vor, dass auch andere Kosten der nationalen Regulierungsbehörden als jene für die Vorabregulierungstätigkeit aus diesen Verwaltungsabgaben finanziert werden dürften.
- 32 Der Gerichtshof hat dazu im Rahmen der zitierten Rechtssache entschieden, dass „Art. 12 der Richtlinie 2002/20/EG ... dahin auszulegen [ist], dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats ..., wonach Unternehmen, die einen elektronischen Kommunikationsdienst oder ein elektronisches Kommunikationsnetz bereitstellen, eine Abgabe zur Deckung sämtlicher vom Staat nicht getragenen Kosten der nationalen Regulierungsbehörde schulden, deren Höhe anhand der Einkünfte dieser Unternehmen bestimmt wird, unter der Voraussetzung nicht entgegensteht, dass diese Abgabe lediglich der Deckung der Kosten im Zusammenhang mit den in Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Genehmigungsrichtlinie angeführten Tätigkeiten dient, dass die Gesamtheit der Einnahmen aus dieser Abgabe nicht die Gesamtheit der Kosten übersteigt, die für diese Tätigkeiten anfallen, und dass diese Abgabe den einzelnen Unternehmen in einer objektiven, verhältnismäßigen und transparenten Weise auferlegt wird; dies zu prüfen, ist Sache des vorliegenden Gerichts“.
- 33 Nach Auffassung des vorliegenden Gerichts ist der Gerichtshof in diesem Urteil allerdings nicht auf die in den gegenständlichen innerstaatlichen Verfahren zentrale Frage nach dem Inhalt und der Reichweite der Vorabregulierungstätigkeiten eingegangen. Er hat sich nämlich darauf beschränkt festzuhalten, dass „[a]us Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Genehmigungsrichtlinie [hervorgeht], dass die Mitgliedstaaten von Unternehmen, die aufgrund einer Allgemeingenehmigung einen Dienst oder ein Netz bereitstellen oder denen ein Nutzungsrecht an Funkfrequenzen oder Nummern gewährt wurde, nur Verwaltungsabgaben verlangen können, die insgesamt zur Deckung der administrativen Kosten für die Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung von Allgemeingenehmigungen und Nutzungsrechten sowie der in Art. 6 Abs. 2 dieser Richtlinie genannten besonderen Verpflichtungen dienen, die die Kosten für internationale Zusammenarbeit, Harmonisierung und Normung, Marktanalyse, Überwachung und andere Marktkontrollmechanismen sowie für Regulierungstätigkeiten zur Ausarbeitung und Durchsetzung des abgeleiteten Rechts und von Verwaltungsbeschlüssen, beispielsweise von Beschlüssen über den Zugang und die Zusammenschaltung, einschließen können“, und dass

„[s]olche Abgaben ... nur die Kosten im Zusammenhang mit den in der vorangehenden Randnummer angeführten Tätigkeiten abdecken [können]. Diese Kosten können keine Ausgaben für andere Aufgaben umfassen.“

- 34 Des Weiteren verweist das vorlegende Gericht auf das Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juli 2016, C-240/15, in dem dieser entschieden hat, dass „Art. 3 der Richtlinie 2002/21/EG ... und Art. 12 der Richtlinie 2002/20/EG ... dahin auszulegen [sind], dass sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, die eine nationale Regulierungsbehörde im Sinne der Richtlinie 2002/21 in der durch die Richtlinie 2009/140 geänderten Fassung nationalen Bestimmungen über das öffentliche Finanzwesen und insbesondere Bestimmungen zur Begrenzung und Rationalisierung der Ausgaben der öffentlichen Verwaltungen ... unterwirft“. Auch in diesem Fall hat sich der Gerichtshof aber nicht zum Inhalt der Vorabregulierungstätigkeiten geäußert.
- 35 Im Übrigen hat das Regionalverwaltungsgericht Latium in einem seiner im Rahmen der gegenständlichen Verfahren angesprochenen Urteile festgehalten, dass der Gerichtshof mit seinem Urteil in der Rechtssache C-228/12 die Rechtslage für konform erklärt und die in Art. 12 der Genehmigungsrichtlinie angeführten Tätigkeiten zur Gänze mit der „bloßen“ Regulierungsaktivität der AGCOM gleichgestellt habe.
- 36 Das vorlegende Gericht teilt diesen Schluss nicht und ist vielmehr der Auffassung, dass es für die Entscheidung der gegenständlichen Verfahren erforderlich ist, dem Gerichtshof im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens die Frage nach der Vereinbarkeit der dargestellten nationalen Regelung mit Art. 12 der Genehmigungsrichtlinie vorzulegen.