

Υπόθεση C-399/19

Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

22 Μαΐου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

11 Απριλίου 2019

Εκκαλούσα:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Εθνική Αρχή Επικοινωνιών)

Εφεσίβλητες:

BT Italia SpA

Basictel SpA

BT Enia Telecomunicazioni SpA

Telecom Italia SpA

PosteMobile SpA

Vodafone Italia SpA

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Εφέσεις που ασκήθηκαν ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία) κατά των αποφάσεων του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου Λατίου, Ιταλία) με τις οποίες το δικαστήριο αυτό έκανε δεκτές τις προσφυγές που άσκησαν οι ως άνω εταιρίες, ακύρωσε ορισμένες αποφάσεις της Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Εθνικής Αρχής Επικοινωνιών, στο εξής: AGCOM) σχετικά με το ποσό και τους όρους καταβολής της εισφοράς που οφείλεται στην AGCOM, για τα έτη 2014,

2015 και 2016, που βαρύνει τους παρόχους που δραστηριοποιούνται στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων καθώς και σχετικά με τη θέσπιση του τηλεματικού προτύπου και των οδηγιών για την καταβολή της οφειλόμενης εισφοράς από τους ως άνω παρόχους υπέρ της AGCOM για τα έτη 2015 και 2016.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής απόφασης

Συμβατότητα της εθνικής ρυθμίσεως για τη χρηματοδότηση της AGCOM εκ μέρους των παρόχων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών με το άρθρο 12 της οδηγίας 2002/20/EK, καθώς και τη νομολογία του Δικαστηρίου, ιδίως την απόφαση της 18ης Ιουλίου 2013 (συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-228/12 έως C-232/12 και C-254/12 έως C-258/12).

Προδικαστικά ερωτήματα

- 1) Έχει το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2002/20/EK, την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση βάσει της οποίας οι αδειοδοτημένοι πάροχοι, κατά την έννοια της οδηγίας αυτής, βαρύνονται με το σύνολο των διοικητικών δαπανών στις οποίες έχει προβεί η εθνική ρυθμιστική αρχή για την οργάνωση και την εκτέλεση του συνόλου των καθηκόντων της, συμπεριλαμβανομένων εκείνων της ρυθμίσεως, της εποπτείας, της επιλύσεως διαφορών και επιβολής κυρώσεων, τα οποία έχουν ανατεθεί στην εθνική ρυθμιστική αρχή δυνάμει του ευρωπαϊκού πλαισίου των ηλεκτρονικών επικοινωνιών (σύμφωνα με τις οδηγίες 2002/19/EK, 2002/20/EK, 2002/21/EK και 2002/22/EK), ήτοι έχουν οι δραστηριότητες που περιγράφονται στο άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2002/20/EK την έννοια ότι περιορίζονται στην «ρυθμιστική δραστηριότητα *ex ante*» που ασκεί η εθνική ρυθμιστική αρχή;
- 2) Έχει το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2002/20/EK, την έννοια ότι η ετήσια ανασκόπηση των διοικητικών δαπανών της εθνικής ρυθμιστικής αρχής και των επιβαρύνσεων που συγκεντρώνονται: α) μπορεί να δημοσιευτεί μετά τη λήξη του οικονομικού έτους στο οποίο ανέκυψαν οι διοικητικές επιβαρύνσεις, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην εθνική νομοθεσία περί δημοσίου λογιστικού, β) παρέχει στην εθνική ρυθμιστική αρχή τη δυνατότητα να προβεί στις «κατάλληλες αναπροσαρμογές», ακόμα και όσον αφορά μη διαδοχικά οικονομικά έτη;

Παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Άρθρο 12 της οδηγίας 2002/20/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών

ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την αδειοδότηση) (στο εξής: οδηγία για την αδειοδότηση), καθώς και η αιτιολογική σκέψη 30 της ίδιας οδηγίας.

Παρατιθέμενες διατάξεις του εθνικού δικαίου

Legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) [νόμος 266, για την κατάρτιση του ετήσιου και πολυετούς προϋπολογισμού του κράτους (δημοσιονομικός νόμος του 2006)], της 23ης Δεκεμβρίου 2005 (στο εξής: νόμος 266/2005). Συγκεκριμένα, το άρθρο 1, παράγραφοι 65 και 66, προβλέπει ότι από το 2007 οι λειτουργικές δαπάνες της Αρχής χρηματοδοτούνται, κατά το μέρος που δεν καλύπτεται από τον κρατικό προϋπολογισμό, από την οικεία αγορά, και ότι το ύψος της εισφοράς που βαρύνει τους δραστηριοποιούμενους στον τομέα των επικοινωνιών παρόχους καθορίζεται με απόφαση της ίδιας της Αρχής και καταβάλλεται απευθείας σε αυτήν, με ανώτατο όριο το 2 τοις χιλίοις των εσόδων του τελευταίου προ της εκδόσεως της οικείας αποφάσεως εγκριθέντος απολογισμού.

Decreto legislativo del 1° agosto 2003, n. 259, - Codice delle comunicazioni elettroniche (Νομοθετικό διάταγμα 259 της 1ης Αυγούστου 2003 - Κώδικας ηλεκτρονικών επικοινωνιών, στο εξής: κώδικας ηλεκτρονικών επικοινωνιών). Συγκεκριμένα, το άρθρο 34, παράγραφος 1, ορίζει ότι : «[...] δύναται να επιβληθούν σε όσες επιχειρήσεις παρέχουν δίκτυο ή υπηρεσία βάσει γενικής άδειας ή στις οποίες έχει χορηγηθεί δικαίωμα χρήσεως διοικητικής φύσεως τέλη καλύπτοντα αποκλειστικώς τις διοικητικές δαπάνες που προκύπτουν από τη διαχείριση, τον έλεγχο και την επιβολή του συστήματος γενικών αδειών και των δικαιωμάτων χρήσεως και των ειδικών υποχρεώσεων του άρθρου 28, παράγραφος 2 [...]». Τα διοικητικά τέλη επιβάλλονται στις επιμέρους επιχειρήσεις κατά αντικειμενικό, διαφανή και σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας τρόπο [...]. Επίσης, το αμέσως επόμενο άρθρο 2-bis της ίδιας διατάξεως που εισήχθη με το άρθρο 5 του νόμου 115 της 29ης Ιουλίου 2015 (γνωστού ως «ευρωπαϊκού νόμου 2014), ορίζει ότι «[γ]ια την κάλυψη των διοικητικών δαπανών που ανέκυψαν στο σύνολό τους κατά την άσκηση των καθηκόντων ρυθμίσεως, εποπτείας, επιλύσεως διαφορών και επιβολής κυρώσεων για τα οποία αρμόδια δια νόμου είναι η Αρχή που μνημονεύεται στην παράγραφο 1, το ύψος των διοικητικών επιβαρύνσεων που προβλέπονται στην παράγραφο 1 καθορίζεται με βάση το άρθρο 1, παράγραφοι 65 και 66, του νόμου 266 της 23ης Δεκεμβρίου 2005, ανάλογα με τα έσοδα που σημείωσαν οι επιχειρήσεις κατά την άσκηση της δραστηριότητας που αποτελεί το αντικείμενο της γενικής αδειοδότησεως ή της χορηγήσεως δικαιωμάτων χρήσεως». Τέλος, το άρθρο 34, παράγραφος 2-ter ορίζει ότι «[τ]ο Υπουργείο, κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, καθώς και η Αρχή δημοσιεύουν σε ετήσια βάση τις διοικητικές δαπάνες στις οποίες προέβησαν στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων που αναφέρονται στην παράγραφο 1 και το συνολικό ποσό των επιβαρύνσεων που συγκεντρώνονται, αντιστοίχως, κατά τις παραγράφους 2 και 2-bis. Ανάλογα με τη διαφορά μεταξύ του συνολικού ποσού

των επιβαρύνσεων και των διοικητικών δαπανών, γίνονται κατάλληλες αναπροσαρμογές.»

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Η AGCOM, εκκαλούσα, άσκησε πέντε διαφορετικές εφέσεις κατά πέντε αποφάσεων του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου, στο εξής: TAR), με τις οποίες το δικαστήριο αυτό είχε κάνει δεκτές τις προσφυγές που είχαν ασκήσει οι εφεσίβλητες εταιρείες.
- 2 Με τις πέντε εν λόγω αποφάσεις, το TAR έκανε δεκτές τις προσφυγές που άσκησαν οι ως άνω εταιρίες, ακύρωσε μια σειρά αποφάσεων της AGCOM σχετικά με το ύψος και τους όρους καταβολής της εισφοράς που όφειλαν στην AGCOM για τα έτη 2014, 2015 και 2016 οι πάροχοι που δραστηριοποιούνται στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων καθώς και σχετικά με τη θέσπιση του τηλεματικού προτύπου και των οδηγιών για την καταβολή της οφειλόμενης εισφοράς εκ των ως άνω παρόχων υπέρ της AGCOM για τα έτη 2015 και 2016.
- 3 Κατά το εν λόγω δικαστήριο, η AGCOM έσφαλε ως προς τη μέθοδο καθορισμού της βάσεως της εισφοράς σύμφωνα με την οποία υπολόγισε το ποσό της εισφοράς που όφειλαν να καταβάλουν οι πάροχοι, κατά το μέτρο που συμπεριλήφθηκαν στη βάση της εισφοράς ακόμα και μη επιλέξιμες δαπάνες.
- 4 Προς επίρρωση του βασίμου των προσφυγών, το TAR παρέπεμψε, ιδίως, στην απόφαση C-228/12 του Δικαστηρίου.
- 5 Κατά την κρίση του, το άρθρο 5 του νόμου 115 της 29ης Ιουλίου 2015, κατά το μέτρο που εισήγαγε τη νέα παράγραφο 2-bis στο άρθρο 34 του κώδικα επικοινωνιών, δεν εφαρμόζεται εν προκειμένω, δεδομένου ότι συνιστά νέα διάταξη, και, ως εκ τούτου, μη έχουσα αναδρομική ισχύ, και δεν συνιστά επομένως κανόνα με τον οποίο ερμηνεύεται αυθεντικώς ο νόμος 266/2005, κατά το μέτρο που εισάγει τους κανόνες που διέπουν τη χρηματοδότηση της AGCOM.
- 6 Το εν λόγω δικαστήριο έκρινε επίσης ότι η είσπραξη από τους φορείς τηλεφωνίας πρέπει να τελείται, με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου, με σκοπό αποκλειστικά την κάλυψη του συνόλου των δαπανών στις οποίες προέβη η AGCOM στο πλαίσιο των ρυθμιστικών δραστηριοτήτων της, ήτοι εκείνων που, απαριθμούμενες εξαντλητικά, αφορούν τη χορήγηση, τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή του ισχύοντος καθεστώτος χορηγήσεως γενικών αδειών. Τέλος, έκρινε ότι, με βάση το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας για την αδειοδότηση σε συνδυασμό με τις αιτιολογικές σκέψεις 30 και 31 της ίδιας, η κατάρτιση της ανασκοπήσεως πρέπει υποχρεωτικά να προηγείται της προσκλήσεως καταβολής των συνεισφορών, διότι διαφορετικά χάνει το ουσιαστικό της περιεχόμενο.

- 7 Δυνάμει των ανωτέρω, η AGCOM προσέβαλε τις ως άνω αποφάσεις του TAR ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.
- 8 Οι εφεσίβλητες εταιρίες ζητούν την απόρριψη της εφέσεως και την επικύρωση της αποφάσεως του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου.

Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 9 Στην πρωτοβάθμια δίκη, οι νυν εφεσίβλητες εταιρίες επικαλέστηκαν, καταρχήν, τον παράνομο χαρακτήρα των προσβαλλόμενων αποφάσεων κατά το μέτρο που με αυτές η AGCOM συμπεριέλαβε στον υπολογισμό της οφειλόμενης σε αυτήν εισφοράς το σύνολο των εσόδων που σημείωσαν οι πάροχοι στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και προσδιόρισε ποσοτικώς την εισφορά με σκοπό την κάλυψη του συνόλου των δαπανών που προέκυψαν στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών αντί να περιοριστεί στον υπολογισμό αποκλειστικώς των επιβαρύνσεων που ανέκυψαν στο πλαίσιο της ex ante δραστηριότητας ρυθμίσεως της αγοράς, όπως αντιθέτως όφειλε να έχει πράξει κατά την επιλογή των στοιχείων της βάσεως υπολογισμού.
- 10 Στις επίμαχες αποφάσεις, για τον υπολογισμό της εισφοράς λήφθηκαν υπόψη τα έσοδα στο πλαίσιο δραστηριοτήτων όπως, ενδεικτικά, η εγκατάσταση ηλεκτρικών και ηλεκτρονικών συστημάτων, το χονδρικό και λιανικό εμπόριο τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού, οι δραστηριότητες προγραμματισμού και ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών, οι δραστηριότητες πρακτορείων ειδήσεων, αναδόχων και λοιπών μεσαζόντων διαφημιστικών υπηρεσιών, ήτοι δραστηριότητες που σύμφωνα με την αντίθετη κρίση των εφεσίβλητων εταιριών, λόγω της φύσεώς τους, δεν μπορούσαν να συμπεριληφθούν στην επίμαχη βάση υπολογισμού της εισφοράς.
- 11 Δεύτερον, οι ως άνω εταιρείες προσήψαν στην AGCOM ότι όφειλε, προτού επιβάλει την υποχρέωση καταβολής εισφοράς για το έτος 2015, να έχει προβεί στην υποβολή ανασκοπήσεως για το έτος 2014 όσον αφορά το συνολικό ποσό των επιβαρύνσεων που συγκεντρώθηκαν και τις διοικητικές δαπάνες που πράγματι ανέκυψαν κατά τη διάρκεια του εν λόγω έτους, γεγονός το οποίο συνιστά υποχρέωση που γεννάται με βάση το άρθρο 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση και της θεσπιζόμενης σε αυτό αρχής σύμφωνα με την οποία οι όροι επιβολής της εισφοράς πρέπει να είναι αναλογικοί, αντικειμενικοί και διαφανείς.
- 12 Η AGCOM υποστηρίζει ότι η εθνική ρύθμιση είναι απολύτως συμβατή με τα οριζόμενα στο άρθρο 12 της οδηγίας 2002/20, κατά το μέτρο που η εμβέλεια των επιλέξιμων δαπανών αντιστοιχεί στα οριζόμενα στην ενωσιακή ρύθμιση αναφοράς. Οι δαπάνες που εμπίπτουν στην αγορά ηλεκτρονικών επικοινωνιών πράγματι είναι μόνο εκείνες που αντιστοιχούν στις δραστηριότητες του επίμαχου άρθρου 12 (ήτοι εκείνες που αφορούν τη διαχείριση, τον έλεγχο και την επιβολή του συστήματος γενικών αδειών και των δικαιωμάτων χρήσεως και των ειδικών υποχρεώσεων). Εξάλλου, το σύστημα εισφορών που προβλέπει η εθνική

νομοθεσία είναι αναλογικό, κατά το μέτρο που διασφαλίζει τον δίκαιο καταμερισμό των επιβαρύνσεων στην αγορά.

- 13 Η AGCOM προσθέτει ότι το Δικαστήριο, στην απόφαση C-228/12 είχε κρίνει ότι «[το] άρθρο 12 της οδηγίας 2002/20/EK [...] δεν αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους [...] δυνάμει της οποίας οι επιχειρήσεις που παρέχουν δίκτυο ή υπηρεσία ηλεκτρονικών επικοινωνιών οφείλουν να καταβάλλουν διοικητικής φύσεως τέλος προοριζόμενο να καλύψει το σύνολο των δαπανών στις οποίες υποβάλλεται η εθνική ρυθμιστική αρχή και οι οποίες δεν χρηματοδοτούνται από το Δημόσιο, το ύψος του οποίου καθορίζεται βάσει των εσόδων των εν λόγω επιχειρήσεων, υπό την προϋπόθεση ότι το εν λόγω τέλος προορίζεται να καλύψει αποκλειστικώς τις δαπάνες που σχετίζονται με τις δραστηριότητες που αναφέρονται στην παράγραφο 1, στοιχείο α', της εν λόγω διατάξεως, ότι το σύνολο των εσόδων που αποφέρει στα κράτη μέλη η εισπραξη του εν λόγω τέλους δεν υπερβαίνει το σύνολο των σχετικών με τις προαναφερθείσες δραστηριότητες δαπανών και ότι το συγκεκριμένο τέλος κατανέμεται στις επιμέρους επιχειρήσεις κατά αντικειμενικό, διαφανή και σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας τρόπο, πράγμα το οποίο απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει».
- 14 Η AGCOM υπενθυμίζει επιπλέον ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει κινήσει κατά της Ιταλίας τη διερευνητική διαδικασία Eu Pilot 7563/15/CNCT για τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής του άρθρου 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση και του άρθρου 3 της οδηγίας 2002/21/EK (οδηγία-πλαίσιο). Η Επιτροπή είχε ζητήσει διευκρινίσεις από την Ιταλική Κυβέρνηση όσον αφορά την εμβέλεια των διοικητικών δαπανών της εθνικής ρυθμιστικής αρχής οι οποίες δύνανται να χρηματοδοτηθούν μέσω των εισφορών των παρόχων υπό το πρίσμα των αποφάσεων του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία), όσον αφορά τον αντίκτυπο των εν λόγω αποφάσεων, υπό ποσοτικούς όρους, σχετικά με τη συμβολή της αρχής καθώς και όσον αφορά τους τρόπους με τους οποίους διασφαλίζονται υπέρ της εθνικής ρυθμιστικής αρχής οι κατάλληλοι ανθρώπινοι και χρηματοδοτικοί πόροι κατά την έννοια του άρθρου 3 της οδηγίας 2002/21/EK. Ως εκ τούτου, με σκοπό την αποφυγή κινήσεως διαδικασίας επί παραβάσει και με σκοπό την άρση πάσης αμφιβολίας όσον αφορά τη συμμόρφωση του συστήματος χρηματοδότησεως που θεσπίζεται στον νόμο 266/2005 με το άρθρο 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση, ο νόμος 115/2015 εισήγαγε την παράγραφο 2-bis του άρθρου 34 του κώδικα ηλεκτρονικών επικοινωνιών, διευκρινίζοντας ότι το σύστημα εισφορών που θεσπίζεται με το επίμαχο άρθρο 12 εφαρμόζεται μέσω του συστήματος που ορίζεται στον νόμο 266/2005 και αφορά το σύνολο των δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της εθνικής ρυθμιστικής αρχής. Κατόπιν της παρεμβάσεως του Ιταλού νομοθέτη με τη θέσπιση του νόμου 115/2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ρώτησε «κατά πόσον μπορεί να διασφαλιστεί ότι ο νέος κανόνας που εισάγεται με την παράγραφο 2-bis μπορεί να εφαρμοστεί αναδρομικά», ζητώντας επίσης τη λήψη αντιγράφων τυχόν αποφάσεων που εκδόθηκαν σχετικά στο πλαίσιο διοικητικής δίκης όσον αφορά τη χρηματοδότηση της ιταλικής εθνικής ρυθμιστικής αρχής.

- 15 Με έναν εκ των λόγων εφέσεως, η AGCOM διατείνεται ότι το TAR έκρινε εσφαλμένα ότι από την απόφαση C-228/12 του Δικαστηρίου προκύπτει το ασυμβίβαστο της εθνικής ρυθμίσεως σχετικά με το σύστημα χρηματοδότησεως της AGCOM προς το δίκαιο της Ένωσης, κατά το μέτρο που η ίδια η εθνική ρύθμιση επιτρέπει τη χρηματοδότηση δαπανών ευρύτερης εμβέλειας σε σχέση με τις προβλεπόμενες στο άρθρο 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση. Ειδικότερα, το Δικαστήριο δεν έκρινε στην εν λόγω απόφαση ότι το άρθρο 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση περιορίζει τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται με την εισφορά των φορέων σε όσες σχετίζονται με τις ρυθμιστικές δραστηριότητες ex ante της AGCOM.
- 16 Κατά την AGCOM, το πρωτοβάθμιο δικαστήριο έσφαλε κατά το μέτρο που περιόρισε την εμβέλεια των δαπανών που έπρεπε να ληφθούν υπόψη για τον υπολογισμό της καταβλητέας από τους παρόχους εισφοράς αποκλειστικώς στις δαπάνες που σχετίζονται με την καλούμενη ρυθμιστική δραστηριότητα ex ante και κατά το μέτρο που δεν δέχτηκε ότι οι «διοικητικές δαπάνες που θα προκύψουν από τη διαχείριση, τον έλεγχο και την επιβολή του συστήματος γενικών αδειών και των δικαιωμάτων χρήσης και των ειδικών υποχρεώσεων» στην πραγματικότητα ταυτίζονται με τις λειτουργικές δαπάνες της εθνικής ρυθμιστικής αρχής στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών που διέπεται από το ενωσιακό ρυθμιστικό πλαίσιο. Πράγματι, οι εν λόγω δαπάνες δεν ταυτίζονται με τις δαπάνες στις οποίες προέβη η εθνική ρυθμιστική αρχή αποκλειστικά για τις ρυθμιστικές δραστηριότητες ex ante και ούτε εξαντλούνται σε αυτές.
- 17 Επίσης, η AGCOM διευκρινίζει ότι οι ρυθμιστικές δραστηριότητες ex ante μιας εθνικής ρυθμιστικής αρχής συνίστανται στην έκδοση τυπικών μέτρων τα οποία έχουν περιοριστική και προσωρινή φύση και απευθύνονται σε συγκεκριμένους αποδέκτες ενώ επίσης αποσκοπούν στη ρύθμιση, μέσω ειδικών διατάξεων, του ανταγωνισμού σε συγκεκριμένη αγορά στην οποία διαπιστώθηκε η παρουσία φορέα κατέχοντος δεσπόζουσα θέση, που δύναται να θίξει την ανάπτυξη του ανταγωνισμού. Πρόκειται, επομένως, για δραστηριότητα που συνιστά απλώς τμήμα των διαφορετικών δραστηριοτήτων που επισημαίνονται στο άρθρο 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση. Το σύστημα γενικών αδειών στο οποίο υπόκειται η εθνική ρυθμιστική αρχή, για «τη διαχείριση, τον έλεγχο και την επιβολή» συνιστά επομένως ένα σύνθετο καθεστώς, το οποίο συμπεριλαμβάνει το σύνολο των δραστηριοτήτων ρυθμίσεως, εποπτείας, επιβολής κυρώσεων και επιλύσεως διαφορών που είναι απαραίτητες για τη συνολική λειτουργία του επίμαχου καθεστώτος.
- 18 Με άλλο λόγο εφέσεως, η AGCOM προβάλλει ότι το πρωτοβάθμιο δικαστήριο έσφαλε κατά το μέτρο που δεν προσέδωσε ερμηνευτική ισχύ στο άρθρο 5 του νόμου 115/2015, με το οποίο προστέθηκε η παράγραφος 2-bis στο άρθρο 34 του κώδικα ηλεκτρονικών επικοινωνιών (και ως εκ τούτου, δεν του προσέδωσε αναδρομική ισχύ, έτσι ώστε να τύχει εφαρμογής στην επίμαχη διαφορά, μολονότι η διαφορά είναι προγενέστερη της θέσεως σε ισχύ του ως άνω νόμου). Το TAR επομένως παραγνώρισε την ένδειξη που περιέχεται στην αιτιολογική έκθεση της επίμαχης νομοθετικής πράξεως, στην οποία η Κυβέρνηση διευκρίνιζε ότι η εν

λόγω πράξη αποτελούσε ευκαιρία «για την οριστική αποσαφήνιση, μέσω κανόνα αυθεντικής ερμηνείας, των όσων διαπιστώνει το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην απόφαση της 18ης Ιουλίου 2013 (συνεκδικαζόμενες υποθέσεις από C-228/12 έως C-232/12 και από C-254/12 έως C-258/12) όσον αφορά τον συμβατό χαρακτήρα, υπό το πρίσμα των αρχών που κατοχυρώνονται στο δίκαιο της Ένωσης, του συστήματος της αυτοχρηματοδότησεως [...] με το καθεστώς των διοικητικών επιβαρύνσεων που οφείλονται από τους φορείς που έχουν λάβει άδεια για την παροχή δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, σύμφωνα με το άρθρο 12 της οδηγίας [για την αδειοδότηση], για την κάλυψη των διοικητικών δαπανών στις οποίες προέβη η Αρχή».

- 19 Όσον αφορά την κατάρτιση της ανασκοπήσεως, κατά την AGCOM, δεν δύναται μια εθνική ρυθμιστική αρχή να προβεί στην υποβολή της σχετικής ανασκοπήσεως πριν από τη λήξη του οικονομικού έτους αναφοράς, ήτοι εκείνου κατά τη διάρκεια του οποίου πρέπει να συγκεντρώνονται οι επιβαρύνσεις. Ως εκ τούτου, η ετήσια ανασκόπηση συνιστά πράξη κατ' ανάγκη μεταγενέστερη της προσκλήσεως προς τους παρόχους να καταβάλουν τις εισφορές τους για το σχετικό έτος αναφοράς, κατά το μέτρο που λογικά έπεται της λήξεως της οικονομικής χρήσεως και της εγκρίσεως της εκθέσεως απολογισμού της διοικήσεως. Κατά τα λοιπά, η μεταγενέστερη δημοσίευση της ανασκοπήσεως δεν εμποδίζει την πραγματοποίηση των κατάλληλων αναπροσαρμογών στην εισφορά, οι οποίες μπορούν να λάβουν χώρα ακόμα και σε μεταγενέστερη οικονομική χρήση.
- 20 Τέλος, η AGCOM υποστηρίζει ότι το πρωτοβάθμιο δικαστήριο παρέλειψε να εξετάσει δεόντως, όσον αφορά τη διάταξη που περιέχεται στο άρθρο 5 του νόμου 115/2015, τους όρους που έχουν κριθεί σε διάφορες περιστάσεις από το ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο (Corte costituzionale) ως απαραίτητοι προκειμένου να προσδοθεί ισχύς αυθεντικής ερμηνείας σε νομοθετική διάταξη.
- 21 Οι εφεσίβλητες εταιρίες αντικρούουν τα επιχειρήματα της AGCOM και επικαλούνται την ίδια απόφαση C-228/12 του Δικαστηρίου, στην οποία κρίθηκε ότι «τα επιβαλλόμενα δυνάμει του άρθρου 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση διοικητικής φύσεως τέλη δεν προορίζονται να καλύπτουν τις πάσης φύσεως διοικητικές δαπάνες στις οποίες υποβάλλεται η ΕΡΑ», καθώς και την απόφαση C-284/10, Telefónica de España, στην οποία το Δικαστήριο είχε αποφανθεί ότι μολονότι τα διοικητικά τέλη «είναι δυνατό να καλύπτουν τις καλούμενες “γενικές” διοικητικές δαπάνες, εντούτοις οι δαπάνες αυτές πρέπει να αφορούν μόνον τις τέσσερις προμνησθείσες [...] δραστηριότητες [ήτοι τη χορήγηση, τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή του ισχύοντος καθεστώτος χορηγήσεως γενικών αδειών], οπότε τα οικεία τέλη δεν μπορούν να περιλαμβάνουν δαπάνες αφορώσες άλλα καθήκοντα, όπως τη γενική δραστηριότητα εποπτείας της ρυθμιστικής αρχής και ιδίως τον έλεγχο των ενδεχομένων καταχρήσεων δεσπόζουσας θέσεως. Πράγματι, αυτό το είδος ελέγχου βαίνει πέραν των αυστηρά περιορισμένων εργασιών που συνεπάγεται η εφαρμογή των γενικών αδειών». Η νομολογία του Δικαστηρίου επομένως διαψεύδει τον ισχυρισμό της AGCOM ότι

οι δραστηριότητες εποπτείας και ελέγχου της αγοράς καθώς και της επιβολής κυρώσεων θα πρέπει να χρηματοδοτούνται μέσω της εισφοράς.

- 22 Οι εν λόγω εταιρίες επίσης προβάλλουν ότι μεταξύ της καταβληθείσας εισφοράς και της χρηματοδοτηθείσας δραστηριότητας πρέπει να υφίσταται σχέση συνάφειας (υπό την έννοια ότι η εισφορά και επομένως τα έσοδα που πρέπει να ληφθούν υπόψη για τον υπολογισμό της πρέπει να σχετίζονται με τις δαπάνες των οποίων ζητείται η κάλυψη) καθώς και σχέση αναλογικότητας (υπό την έννοια ότι το σύνολο των εισφορών δεν μπορεί να υπερβαίνει το σύνολο των δαπανών που σχετίζονται με τις δραστηριότητες που πρέπει να χρηματοδοτήσουν), αρχές που η AGCOM δεν τήρησε κατά την έκδοση των εκκαλουμένων αποφάσεων. Μάλιστα, ακριβώς για τους σκοπούς επαληθεύσεως της συνάφειας και της αναλογικότητας της εισφοράς η οδηγία επιβάλλει την υποχρέωση καταρτίσεως ανασκοπήσεως των δαπανών που ανέκυψαν και των επιβαρύνσεων που συγκεντρώθηκαν.
- 23 Εφόσον από τη νέα παράγραφο 2-bis του άρθρου 34 ουδαμώς διευκρινίζεται ρητά εάν πρέπει να αποδοθεί αναδρομική ισχύς στον νέο τρόπο καθορισμού της βάσεως υπολογισμού της εισφοράς, λαμβανομένων υπόψη των εσόδων που σημείωσαν οι εταιρίες στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων που αφορούν τη γενική αδειοδότηση ή τη χορήγηση δικαιωμάτων χρήσεως, ως εκ τούτου, η επίμαχη διάταξη δεν δύναται να διαθέτει χαρακτήρα αυθεντικής ερμηνείας με βάση τον νόμο 266/2005 στο πλαίσιο του συστήματος χρηματοδοτήσεως της AGCOM.
- 24 Τέλος, οι εφεσίβλητες εταιρίες, προτάσσοντας την ύπαρξη υποχρέωσης προηγούμενης δημοσιεύσεως της ανασκοπήσεως όσον αφορά τον υπολογισμό της εισφοράς, προσάπτουν επίσης στην AGCOM το γεγονός ότι η έστω και καθυστερημένα δημοσιευθείσα ανασκόπηση δεν διακρίνει μεταξύ στοιχείων δαπανών και εσόδων, καθώς περιορίζεται στη διάκριση μεταξύ «δαπανών που σχετίζονται άμεσα με τον τομέα των επικοινωνιών» και «δαπανών που σχετίζονται έμμεσα με τον τομέα των επικοινωνιών», γεγονός το οποίο δεν επιτρέπει στους παρόχους να επαληθεύσουν κατά πόσον η εισφορά χρησιμοποιείται ορθώς για τη χρηματοδότηση των δαπανών που αναφέρονται στο άρθρο 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση.

Συνοπτική παράθεση του σκεπτικού της αποφάσεως περί παραπομπής

- 25 Εκ προοιμίου, επιβάλλεται η επισήμανση ότι, στο πλαίσιο της δευτεροβάθμιας δίκης, η AGCOM κάλεσε το αιτούν δικαστήριο, σε περίπτωση εγέρσεως αμφιβολιών περί την ορθή ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, να παραπέμψει το ερμηνευτικό ερώτημα στο Δικαστήριο.
- 26 Οι εφεσίβλητες εταιρείες, διατεινόμενες ότι η απόφαση που εξέδωσε το πρωτοβάθμιο δικαστήριο είναι ορθή, δήλωσαν ότι δεν είναι απαραίτητη η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος ενώπιον του Δικαστηρίου, επισημαίνοντας συγκεκριμένα ότι το γεγονός ότι από τον Μάιο του 2015 και μέχρι στιγμής η Επιτροπή δεν έχει κινήσει διαδικασία επί παραβάσει κατά της Ιταλίας όσον αφορά τη νομολογία περί των ετησίων εισφορών συνεπάγεται ότι δεν

εντοπίστηκαν στοιχεία παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης στις αποφάσεις του TAR και του Consiglio di Stato. Ως εκ τούτου, η συναφής εθνική νομοθεσία δεν αντίκειται στις αντίστοιχες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης.

- 27 Το αιτούν δικαστήριο υπενθυμίζει ότι, κατόπιν της κινήσεως διαδικασίας επί παραβάσει αριθ. 2013/4020, στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή διαπίστωσε ότι τα άρθρα 6 και 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση δεν έχουν ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο, ο Ιταλός νομοθέτης εισήγαγε, μέσω του νόμου 115/2015, το άρθρο 34, παράγραφος 2-bis, του κώδικα ηλεκτρονικών επικοινωνιών.
- 28 Εντούτοις, το πρωτοβάθμιο δικαστήριο έκρινε ότι η εν λόγω νομοθετική παρέμβαση δεν διέθετε αναδρομική ισχύ και, ως εκ τούτου, δεν απεφάνθη κατά πόσον το άρθρο 34, παράγραφος 2-bis, συνάδει με το άρθρο 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση και εάν συνεπώς θεραπεύει την έλλειψη μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη που είχε προβάλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- 29 Συγκεκριμένα, η πιο πρόσφατη επίμαχη εθνική δίκη έχει ως αντικείμενο μια απόφαση της AGCOM του 2016 ως προς την οποία τύγγανε εφαρμογής, *ratione temporis* και σε κάθε περίπτωση το άρθρο 34, παράγραφος 2-bis.
- 30 Επίσης, το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι δεν μπορεί να παραγνωριστεί ότι κατόπιν της απόφασεως C-228/12, κινήθηκε η διερευνητική διαδικασία Eu Pilot 7563/15/CNCT κατά της Ιταλίας.
- 31 Στο πλαίσιο της δίκης που οδήγησε στην έκδοση της αποφάσεως C-228/12, η Επιτροπή στις παρατηρήσεις της, και συγκεκριμένα ως προς την έννοια των ρυθμιστικών δραστηριοτήτων *ex ante*, δήλωσε ότι οι δραστηριότητες αυτές αποτελούν τμήμα των καθηκόντων που είχαν ανατεθεί στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές δυνάμει της οδηγίας-πλασίου και των καλούμενων ειδικών οδηγιών και ότι οι δαπάνες της εν λόγω δραστηριότητας μπορούν να χρηματοδοτηθούν με τα διοικητικά τέλη που προβλέπονται στο άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας για την αδειοδότηση. Εντούτοις, με βάση την τελευταία, κρίνονται ως επιλέξιμες, μέσω των προαναφερθεισών διοικητικών επιβαρύνσεων, επίσης και άλλες δαπάνες στις οποίες προβαίνουν οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές και δεν συνδέονται με τις ρυθμιστικές δραστηριότητες *ex ante*.
- 32 Στο πλαίσιο της εν λόγω υποθέσεως, το Δικαστήριο είχε κρίνει ότι «[τ]ο άρθρο 12 δεν αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους [...] δυνάμει της οποίας οι επιχειρήσεις που παρέχουν δίκτυο ή υπηρεσία ηλεκτρονικών επικοινωνιών οφείλουν να καταβάλλουν διοικητικής φύσεως τέλος προοριζόμενο να καλύψει το σύνολο των δαπανών στις οποίες υποβάλλεται η εθνική ρυθμιστική αρχή και οι οποίες δεν χρηματοδοτούνται από το Δημόσιο, το ύψος του οποίου καθορίζεται βάσει των εσόδων των εν λόγω επιχειρήσεων, υπό την προϋπόθεση ότι το εν λόγω τέλος προορίζεται να καλύψει αποκλειστικώς τις δαπάνες που σχετίζονται με τις δραστηριότητες που αναφέρονται στην παράγραφο 1, στοιχείο α', της εν λόγω διατάξεως, ότι το σύνολο των εσόδων που αποφέρει στα κράτη μέλη η είσπραξη του εν λόγω τέλους δεν υπερβαίνει το σύνολο των σχετικών με τις

προαναφερθείσες δραστηριότητες δαπανών και ότι το συγκεκριμένο τέλος κατανέμεται στις επιμέρους επιχειρήσεις κατά αντικειμενικό, διαφανή και σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας τρόπο, πράγμα το οποίο απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει».

- 33 Σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, εντούτοις, στην ως άνω απόφαση, το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε σχετικά με το περιεχόμενο και το εύρος της εκ των προτέρων ρυθμιστικής δραστηριότητας, ζήτημα όμως το οποίο είναι κρίσιμο στις επίμαχες εθνικές δίκες. Αντιθέτως, περιορίστηκε στη δήλωση ότι «[α]πό το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας για την αδειοδότηση προκύπτει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν διοικητικής φύσεως τέλη στις επιχειρήσεις οι οποίες παρέχουν δίκτυο ή υπηρεσία βάσει γενικής άδειας ή στις οποίες έχει χορηγηθεί δικαίωμα χρήσεως ραδιοσυχνοτήτων ή αριθμών διοικητικής φύσεως τέλη τα οποία καλύπτουν μόνον τις διοικητικές δαπάνες που θα προκύψουν από τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή του συστήματος γενικών αδειών, των δικαιωμάτων χρήσεως και των ειδικών υποχρεώσεων που αναφέρονται στο άρθρο 6 παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, οι οποίες μπορούν να περιλαμβάνουν δαπάνες για διεθνή συνεργασία, εναρμόνιση και τυποποίηση, ανάλυση αγοράς, παρακολούθηση της συμμορφώσεως και άλλους ελέγχους της αγοράς, καθώς και ρυθμιστικές παρεμβάσεις που αφορούν την εκπόνηση και την εφαρμογή παράγωγου δικαίου και διοικητικών αποφάσεων, όπως αποφάσεις για την πρόσβαση και τη διασύνδεση», και ότι «[τ]α εν λόγω διοικητικής φύσεως τέλη μπορούν να καλύπτουν μόνον τις δαπάνες που σχετίζονται με τις δραστηριότητες που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη σκέψη, οι οποίες δεν μπορούν να περιλαμβάνουν δαπάνες αφορώσες άλλα καθήκοντα».
- 34 Το αιτούν δικαστήριο επίσης επικαλείται την απόφαση του Δικαστηρίου της 28ης Ιουλίου 2016, C-240/15, στην οποία κρίθηκε ότι «το άρθρο 3 της οδηγίας-πλασίου και το άρθρο 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση η οποία υπάγει μια εθνική ρυθμιστική αρχή, κατά την έννοια της οδηγίας 2002/21, όπως έχει τροποποιηθεί από την οδηγία 2009/140, σε διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων οικονομικών και, ειδικότερα, σε διατάξεις για τον περιορισμό και τον εξορθολογισμό των δαπανών των φορέων της δημόσιας διοίκησης [...]». Εντούτοις, ακόμα και στην ως άνω περίπτωση, το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε ως προς το περιεχόμενο των ρυθμιστικών δραστηριοτήτων *ex ante*.
- 35 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει επίσης ότι το TAR, σε απόφασή του της οποίας έγινε επίκληση στο πλαίσιο των επίμαχων δικών, έκρινε ότι με την απόφαση C-228/12 του Δικαστηρίου κηρύχθηκε ο συμβατός χαρακτήρας του συναφούς κανονιστικού πλαισίου και ότι το Δικαστήριο προέβη σε πλήρη εξομοίωση των δραστηριοτήτων που απαριθμούνται στο άρθρο 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση με τη «αποκλειστικώς» ρυθμιστική δραστηριότητα της AGCOM.
- 36 Το αιτούν δικαστήριο δεν συμμερίζεται την ως άνω κρίση, αντιθέτως δε, κρίνει απαραίτητη, για την έκδοση αποφάσεως επί των εκκρεμών δικών, την υποβολή

προδικαστικού ερωτήματος όσον αφορά τον συμβατό χαρακτήρα των ως άνω εθνικών διατάξεων με το άρθρο 12 της οδηγίας για την αδειοδότηση.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ