

**Sag C-399/19**

**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement**

**Dato for indlevering:**

22. maj 2019

**Forelæggende ret:**

Consiglio di Stato (Italien)

**Afgørelse af:**

11. april 2019

**Appellant:**

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

**Indstævnte:**

BT Italia SpA

Basictel SpA

BT Enia Telecomunicazioni SpA

Telecom Italia SpA

PosteMobile SpA

Vodafone Italia SpA

---

**Hovedsagens genstand**

Appeller ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) iværksat til prøvelse af de domme, hvormed Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) gav de nu indstævnte selskaber medhold og annullerede en række beslutninger fra Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (tilsynsmyndigheden for kommunikation, herefter »AGCOM«), nu appellant, vedrørende størrelsen af og betalingsordningen for de bidrag, som AGCOM afkrævede operatørerne inden for elektronisk kommunikation og medietjenester for årene 2014, 2015 og 2016, samt vedtagelsen

af den elektroniske formular og instrukserne for betaling af de bidrag, som AGCOM afkrævede samme virksomheder for årene 2015 og 2016.

### **Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Spørgsmålet om, hvorvidt den nationale lovgivning om finansieringsordningen for AGCOM med bidrag fra operatørerne inden for elektronisk kommunikation er forenelig med artikel 12 i direktiv 2002/20/EF samt Domstolens praksis, navnlig dom af 18. juli 2013 (forenede sager C-228/12–C-232/12 og C-254/12–C-258/12).

### **Præjudicielle spørgsmål**

- 1) Er artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2002/20/EF til hinder for en national bestemmelse, hvorefter indehavere af tilladelser i henhold til direktivet skal dække den nationale tilsynsmyndigheds samlede administrationsomkostninger i forbindelse med tilrettelæggelse og udøvelse af samtlige funktioner, herunder regulering, overvågning, bilæggelse af tvister og sanktionering, som henhører under myndigheden inden for de europæiske retlige rammer for elektronisk kommunikation (direktiv 2002/19/EF, 2002/20/EF, 2002/21/EF og 2002/22/EF), eller omfatter de i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2002/20/EF omhandlede aktiviteter alene den af den nationale tilsynsmyndighed udøvede »forhåndsregulering«?
- 2) Skal artikel 12, stk. 2, i direktiv 2002/20/EF fortolkes således, at den årlige oversigt over den nationale tilsynsmyndigheds administrationsomkostninger og det samlede gebyrbeløb, der er opkrævet: a) i henhold til de nationale love om offentlige regnskaber kan offentliggøres efter afslutning af det regnskabsår, hvor administrationsgebyrerne er blevet opkrævet; b) tillader, at den nationale tilsynsmyndighed foretager »passende justeringer« også med hensyn til regnskabsår, som ikke ligger i umiddelbar forlængelse af hinanden?

### **Anførte EU-retlige forskrifter**

Artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (herefter »tilladelsesdirektivet«) samt 30. betragtning hertil.

### **Anførte nationale forskrifter**

Legge del 23 dicembre 2005, n. 266, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) (lov nr. 266 af 23.12.2005, Bestemmelser vedrørende det årlige og flerårige statslige budget – finansloven for 2006, herefter »lov nr. 266/2005«). Navnlig bestemmer artikel 1, stk. 65 og 66, at fra og med 2007 finansieres myndighedens driftsomkostninger af

det berørte marked for den del, der ikke dækkes af statens budget, og at størrelsen af de bidrag, der påhviler operatører, der virker i kommunikationssektoren, fastsættes ved beslutning fra myndigheden, idet bidragene indbetales direkte til myndigheden, inden for en maksimumsgrænse på 0,2% af de indtægter, der fremgår af regnskabet godkendt forud for vedtagelsen af beslutningen.

Decreto legislativo del 1° agosto 2003, n. 259, Codice delle comunicazioni elettroniche (lovdekret nr. 259 af 1.8.2003 angående kodeksen om elektronisk kommunikation, herefter »kodeksen om elektronisk kommunikation«). Lovdekretets artikel 34, stk. 1, bestemmer navnlig, at »[...] virksomheder, der udbyder net eller tjenester i henhold til den generelle tilladelse, eller som har fået tildelt brugsrettigheder, kan afkræves administrationsgebyrer, der i alt kun dækker de administrationsomkostninger, der påløber som led i administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning, brugsrettigheder og særlige forpligtelser i henhold til artikel 28, stk. 2 [...]. Administrationsgebyrer pålægges de enkelte virksomheder på en objektiv, transparent og forholdsmæssigt afpasset måde [...]«. Det efterfølgende stk. 2a i den samme bestemmelse – der blev indført ved artikel 5 i lov nr. 115 af 29. juli 2015 (den såkaldte »lov om gennemførelse af EU-retlige bestemmelser 2014«) – fastsætter, at »[t]il dækning af de samlede administrationsomkostninger i forbindelse med udøvelse af funktionerne i form af regulering, overvågning, bilæggelse af tvister og sanktionering, som loven tillægger myndigheden på de i stk. 1 omhandlede områder, fastsættes størrelsen af de i stk. 1 nævnte administrationsgebyrer i henhold til artikel 1, stk. 65 og 66, i lov nr. 266 af 23. december 2005 i forhold til virksomhedernes indtægter fra de aktiviteter, som er omfattet af den generelle tilladelse eller de tildelte brugsrettigheder«. Afslutningsvis bestemmer artikel 34, stk. 2b, at »[m]inisteriet, i samråd med økonomi- og finansministeriet, og myndigheden offentliggør en årlig oversigt over de til aktiviteterne i stk. 1 afholdte administrationsomkostninger og det samlede gebyrbeløb, der er opkrævet i medfør af henholdsvis stk. 2 og 2a. På baggrund af forskellen mellem det samlede afgiftsbeløb og administrationsomkostningerne foretages der passende justeringer«.

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne**

- 1 Appellanten AGCOM har iværksat fem adskilte appeller til prøvelse af fem domme, hvormed Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (herefter »TAR«) gav de nu indstævnte selskaber medhold i deres søgsmål.
- 2 Med de omhandlede fem domme tiltrådte TAR de nævnte selskabers argumenter og annullerede en række beslutninger fra AGCOM vedrørende størrelsen af og betalingsordningen for de bidrag, som AGCOM afkrævede operatørerne inden for elektronisk kommunikation og medietjenester for årene 2014, 2015 og 2016, samt vedtagelsen af den elektroniske formular og instrukserne for betaling af de bidrag, som de samme virksomheder skulle indbetale til AGCOM for årene 2015 og 2016.

- 3 Ifølge TAR var metoden til fastsættelse af grundlaget for AGCOM's beregning af operatørernes bidrag fejlagtig, fordi bidragsgrundlaget også omfattede omkostninger, som ikke kunne inkluderes.
- 4 Som grund for søgsmålene henviste TAR især til Domstolens dom i sag C-228/12.
- 5 Efter TAR's opfattelse fandt artikel 5 i lov nr. 115 af 29. juli 2015 – hvad angår den del, som indførte det nye stk. 2a i artikel 34 i kodeksen om elektronisk kommunikation – ikke anvendelse i de foreliggende sager, fordi der var tale om en ny bestemmelse, som således ikke kunne have tilbagevirkende kraft, og derfor ikke en bestemmelse om autoritativ fortolkning af lov nr. 266/2005 for så vidt angår den del, hvor der indføres bestemmelser om finansieringsordningen for AGCOM.
- 6 TAR fastslog endvidere, at telefonoperatørerne i henhold til Domstolens praksis skulle afkræves bidrag alene for at dække AGCOM's samlede omkostninger i forbindelse med regulering, dvs. de på udtømmende vis specificerede omkostninger i forbindelse med udarbejdelse, administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning. Afslutningsvis bemærkede TAR, at oversigten – i henhold til tilladelsesdirektivets artikel 12, stk. 2, sammenholdt med 30. og 31. betragtning hertil – nødvendigvis skal vedtages inden opkrævningen af bidragene, idet den i modsat fald mister sit væsentlige indhold.
- 7 AGCOM har herefter iværksat appel til prøvelse af TAR's domme ved den forelæggende ret.
- 8 De nu indstævnte selskaber har nedlagt påstand om frifindelse og stadfæstelse af dommene afsagt i første instans.

**De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 9 I første instans gjorde de nu indstævnte selskaber for det første gældende, at de ovennævnte beslutninger var retsstridige, fordi AGCOM i forbindelse med beregning af de til myndigheden skyldige bidrag inkluderede samtlige indtægter oppebåret af operatørerne inden for elektronisk kommunikation og endvidere opgjorde bidragene således, at de skulle dække samtlige myndighedens omkostninger i sektoren for elektronisk kommunikation, i stedet for kun at tage højde for omkostningerne i forbindelse med forhåndsregulering af markedet, sådan som myndigheden derimod burde have gjort ved udvælgelse af bidragsgrundlagets elementer.
- 10 Under de aktiviteter, indtægterne fra hvilke blev inkluderet i de anfægtede beslutninger med henblik på fastsættelse af bidragene, henhørte bl.a. installation af elektriske og elektroniske anlæg, engros- og detailhandel med telekommunikationsudstyr, planlægning og overføring, aktiviteter udført af pressebureauer, koncessionshavere og andre mellemed for

reklametjenesteydelser, aktiviteter, som efter de nu indstævnte selskabers opfattelse derimod efter deres art ikke kunne inkluderes i det omhandlede bidragsgrundlag.

- 11 Selskaberne gjorde for det andet gældende, at AGCOM opkrævede bidragene for 2015 uden først at vedtage oversigten for 2014 over de samlede gebyrbeløb, der var opkrævet, og de administrationsomkostninger, der reelt var påløbet i året, hvilket er påkrævet i henhold til tilladelsesdirektivets artikel 12 og det heri fastsatte princip om, at metoden til opkrævning af gebyret skal være objektiv, transparent og forholdsmæssigt afpasset.
- 12 Efter AGCOM's opfattelse er den nationale lovgivning fuldt forenelig med artikel 12 i direktiv 2002/20, fordi afgrænsningen af de finansierbare omkostninger svarer til den i de EU-retlige referencebestemmelser anførte. De omkostninger, som dækkes af markedet for elektronisk kommunikation, er nemlig alene de, som afholdes i forbindelse med de i ovennævnte artikel 12 nævnte aktiviteter (dvs. administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning, brugsrettigheder og særlige forpligtelser). Endvidere er den i den nationale lovgivning fastsatte bidragsordning forholdsmæssig, fordi den sikrer en retfærdig fordeling af omkostningerne på markedet.
- 13 AGCOM har tilføjet, at Domstolen i sag C-228/12 fastslog, at »[a]rtikel 12 i [...] direktiv 2002/20/EF [...] skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning [...], i medfør af hvilken virksomheder, der udbyder en elektronisk kommunikationstjeneste eller et elektronisk kommunikationsnet, afkræves et gebyr, der er bestemt til dækning af alle de af den nationale tilsynsmyndighed afholdte omkostninger, som ikke finansieres af staten, hvorved disse gebyrers størrelse fastsættes på grundlag af de indtægter, som disse virksomheder oppebærer, under forudsætning af at dette gebyr udelukkende er bestemt til at dække omkostninger til de aktiviteter, der er nævnt i artikel 12, stk. 1, litra a), at de samlede indtægter i form af det pågældende gebyr ikke overstiger de samlede omkostninger i forbindelse med disse aktiviteter, og at virksomhederne pålægges disse gebyrer på en objektiv, transparent og forholdsmæssigt afpasset måde, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve«.
- 14 AGCOM har endvidere anført, at Europa-Kommissionen indledte den administrative procedure EU Pilot sag 7563/15/CNCT med henblik på at vurdere, om Italien havde gennemført tilladelsesdirektivets artikel 12 samt artikel 3 i direktiv 2002/21/EF (rammedirektivet) korrekt. Kommissionen havde anmodet den italienske regering om afklaringer vedrørende afgrænsningen af den nationale tilsynsmyndigheds administrationsomkostninger, som kunne finansieres med operatørernes bidrag, i lyset af Consiglio di Stato's domme, angående betydningen, i kvantitative termer, af disse domme for det samlede gebyrbeløb til myndigheden samt om foranstaltningerne for at sikre tilsynsmyndigheden tilstrækkeligt personale og tilstrækkelige økonomiske ressourcer i henhold til artikel 3 i direktiv 2002/21/EF. Netop for at undgå en traktatbrudssag og fjerne enhver tvivl om,

hvorvidt den ved lov nr. 266/2005 indførte finansieringsordning var forenelig med tilladelsesdirektivets artikel 12, indførte lov nr. 115/2015 stk. 2a i artikel 34 i kodeksen om elektronisk kommunikation, idet det blev præciseret, at den i artikel 12 fastsatte bidragsordning var gennemført ved ordningen i lov nr. 266/2005 og omfattede alle aktiviteter, som henhørte under den nationale tilsynsmyndigheds kompetence. Efter indgrebet ved lov nr. 115/2015 spurgte Europa-Kommissionen, »i hvilket omfang det kunne sikres, at den nye bestemmelse i stk. 2a ville have tilbagevirkende kraft«, og Kommissionen anmodede også om at modtage genpart af alle eventuelle nye afgørelser i tvisten om finansiering af den italienske tilsynsmyndighed.

- 15 Med et af appelanbringerne har AGCOM gjort gældende, at TAR fejlagtigt konkluderede, at det følger af Domstolens dom i sag C-228/12, at den nationale lovgivning om finansieringsordningen for AGCOM var uforenelig med EU-retten, fordi det i kraft af denne lovgivning var tilladt at finansiere en bredere vifte af omkostninger end den i tilladelsesdirektivets artikel 12 fastsatte. Domstolen fastslog nemlig ikke, at tilladelsesdirektivets artikel 12 begrænser de omkostninger, som kan finansieres med operatørernes bidrag, til at omfatte omkostningerne i forbindelse med den af AGCOM udøvede forhåndsregulering.
- 16 Retten i første instans foretog en fejlagtig vurdering ved at afgrænse de omkostninger, som der kan tages højde for i forbindelse med beregning af operatørernes bidrag, til alene at omfatte omkostningerne i forbindelse med den såkaldte forhåndsregulering og ved ikke at antage, at »administrationsomkostninger, som vil blive afholdt i forbindelse med administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning, brugsrettigheder og særlige forpligtelser«, reelt var omkostningerne i forbindelse med de opgaver, som den nationale tilsynsmyndighed udøver i sektoren for elektronisk kommunikation i henhold til de europæiske retlige rammer. Disse omkostninger falder nemlig ikke sammen med alene omkostningerne i forbindelse med den af den nationale tilsynsmyndighed udøvede regulering og er ikke afgrænset til disse.
- 17 AGCOM har endvidere anført, at den af en national tilsynsmyndighed udøvede forhåndsregulering består i vedtagelsen af typiske foranstaltninger af restriktiv og foreløbig karakter rettet mod specifikke adressater med det formål via specialbestemmelser at regulere konkurrencen på et bestemt marked, hvor det er blevet konstateret, at en operatør har en dominerende stilling, som kan forringe konkurrencens udvikling. Der er altså tale om en aktivitet, som alene udgør et segment af de adskillige aktiviteter, der nævnes i tilladelsesdirektivets artikel 12. Den generelle tilladelsesordning, hvis »administration, kontrol og gennemførelse« er omfattet af den nationale tilsynsmyndigheds kompetence, er således en kompleks ordning, der inkluderer samtlige aktiviteter for regulering, overvågning, sanktionering og bilæggelse af tvister, som er nødvendige for ordningens samlede funktion.

- 18 Med et andet appelanbringende har AGCOM gjort gældende, at retten i første instans foretog en fejlagtig vurdering ved ikke at tillægge artikel 5 i lov nr. 115/2015, hvorved stk. 2a blev indført i artikel 34 i kodeksen om elektronisk kommunikation, en fortolkningsmæssig rækkevidde (og dermed heller ikke tilbagevirkende kraft, således at den ville finde anvendelse i den foreliggende tvist, selv om søgsmålet blev anlagt inden ikrafttræden af den nævnte lov). TAR tog således ikke højde for en indikation i begrundelsen i den omhandlede lovgivningsakt, hvor regeringen forklarede, at det var en lejlighed til »endegyldigt med en bestemmelse om autoritativ fortolkning at klargøre standpunktet fra Den Europæiske Unions Domstol i dom af 18. juli 2013 (forenede sager C-228/12–C-232/12 og C-254/12–C-258/12) angående spørgsmålet om, hvorvidt den såkaldte selvfinansieringsordning [...] via administrationsgebyrer, der pålægges indehavere af tilladelse til udbud af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester som omhandlet i [tilladelses]direktivets artikel 12 til dækning af myndighedens administrationsomkostninger, var forenelig med de EU-retlige principper«.
- 19 Hvad angår vedtagelsen af oversigten er det ifølge AGCOM ikke muligt for en national tilsynsmyndighed at offentliggøre en oversigt inden afslutningen af referencefinansåret, dvs. det år, i hvilket gebyrerne skal opkræves. Den årlige oversigt udgør derfor nødvendigvis en retsakt, som vedtages efter afkrævningen af bidragene fra operatørerne med hensyn til referenceåret, fordi oversigten normalt følger afslutningen af regnskabsåret og godkendelsen af myndighedens regnskaber. I øvrigt er offentliggørelsen af oversigten efter det omhandlede tidspunkt ikke til hinder for, at myndigheden foretager passende justeringer af bidragene, også i et senere regnskabsår.
- 20 AGCOM har afslutningsvis gjort gældende, at retten i første instans undlod at foretage den nødvendige vurdering – hvad angår bestemmelsen i artikel 5 i lov nr. 115/2015 – af de krav, som Corte costituzionale (forfatningsdomstol) generelt anvender for at bestemme, om en lovbestemmelse har karakter af autoritativ fortolkningskilde.
- 21 De nu indstævnte selskaber har bestridt AGCOM's argumenter og påberåbt sig den nævnte dom i sag C-228/12, hvor Domstolen erklærede, at »gebyrer, der afkræves i medfør af tilladelsesdirektivets artikel 12, [ikke er] bestemt til at dække administrationsomkostninger af enhver art, der afholdes af den nationale tilsynsmyndighed«, samt Domstolens dom i sag C-284/10, Telefónica de España, hvor Domstolen fremhævede, at selv om administrationsgebyrer »kan dække såkaldte »generelle« administrationsomkostninger, må disse imidlertid kun vedrøre de fire aktiviteter [dvs. udarbejdelsen, forvaltningen, kontrollen og håndhævelsen af den gældende ordning for individuelle tilladelser], og disse afgifter kan således ikke omfatte udgifter vedrørende andre opgaver, såsom den nationale tilsynsmyndigheds almindelige overvågning og bl.a. kontrollen med eventuelle misbrug af en dominerende stilling. Denne type kontrol ligger således ud over det arbejde, der direkte er frembragt ved udstedelsen af generelle tilladelser«. Domstolens praksis afkræfter således AGCOM's standpunkt,

hvorefter såvel overvågning og markedskontrol som sanktionering skal finansieres med bidragene.

- 22 De ovennævnte selskaber har endvidere fremhævet, at de indbetalte bidrag skal være relevante i forhold til den finansierede aktivitet (bidragene – og således de indtægter, som udgør bidragsgrundlaget – skal have sammenhæng med de omkostninger, som skal finansieres) og forholdsmæssige (det samlede bidragsbeløb må ikke overstige de samlede omkostninger i forbindelse med de aktiviteter, som bidragene skal dække), og at AGCOM ikke overholdt disse principper, da den traf de anfægtede beslutninger. Det er netop med henblik på at vurdere bidragenes relevans og proportionalitet, at direktivet foreskriver vedtagelsen af en oversigt over de afholdte omkostninger og det samlede gebyrbeløb, der er opkrævet.
- 23 Eftersom det nye stykke 2a i artikel 34 ikke udtrykkeligt bestemmer, at den nye metode til fastsættelse af bidragsgrundlaget, dvs. virksomhedernes indtægter fra de aktiviteter, som er omfattet af den generelle tilladelse eller de tildelte brugsrettigheder, skal have tilbagevirkende kraft, kan den omhandlede bestemmelse ikke udgøre en retskilde til autoritativ fortolkning af lov nr. 266/2005 om finansieringsordningen for AGCOM.
- 24 De nu indstævnte selskaber har afslutningsvis fremhævet forpligtelsen til at offentliggøre oversigten inden beregningen af bidragene, og har endvidere kritiseret AGCOM, fordi den (om end sent) offentliggjorte oversigt ikke specificerer omkostnings- og indtægtsposterne og derimod kun sondrer mellem »omkostninger, som direkte kan henføres til kommunikationssektoren«, og »omkostninger, som indirekte kan henføres til kommunikationssektoren«, med den konsekvens, at operatørerne ikke kan kontrollere, om bidragene reelt er blevet anvendt til at dække de i tilladelsesdirektivets artikel 12 nævnte omkostninger.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 25 Det skal indledningsvis bemærkes, at AGCOM i anden instans har anmodet den forelæggende ret om i tvivlstilfælde vedrørende fortolkningen af EU-retten at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.
- 26 De nu indstævnte selskaber er af den opfattelse, at dommen fra retten i første instans er korrekt, og har således anført, at den præjudicielle forelæggelse ikke er påkrævet, idet de især har tilføjet, at den omstændighed, at Kommissionen siden maj 2015 ikke har anlagt en traktatbrudssag mod Italien vedrørende retspraksis om de årlige bidrag, er ensbetydende med, at Kommissionen netop i dommene afsagt af TAR Lazio og Consiglio di Stato ikke har fundet former for tilsidesættelse af EU-retten. Den nationale sektorlovgivning er således forenelig med de tilsvarende EU-retlige bestemmelser.
- 27 Den forelæggende ret erindrer om, at den italienske lovgiver ved lov nr. 115/2015 indførte artikel 34, stk. 2a, i kodeksen om elektronisk kommunikation netop med

henblik på at afslutte traktatbrudssag nr. 2013/4020, hvori Kommissionen havde gjort gældende, at tilladelsesdirektivets artikel 6 og 12 ikke var blevet gennemført i den nationale retsorden.

- 28 Imidlertid fandt retten i første instans, at det ovennævnte lovindgreb ikke havde tilbagevirkende kraft, og undlod at vurdere, om artikel 34, stk. 2a, var forenelig med tilladelsesdirektivets artikel 12 og havde afhjulpet den af Europa-Kommissionen kritiserede manglende gennemførelse.
- 29 Nærmere bestemt vedrører den seneste af de omhandlede nationale foranstaltninger en beslutning, som AGCOM traf i 2016, og som derfor *ratione temporis* under alle omstændigheder var omfattet af stk. 2a i artikel 34.
- 30 Den forelæggende ret finder endvidere, at der ikke kan ses bort fra, at den administrative procedure EU Pilot sag 7563/15/CNCT blev indledt mod Italien i kølvandet på dommen i sag C-228/12.
- 31 I den sag ved Domstolen, der gav anledning til dom i sag C-228/12, anførte Kommissionen i sine indlæg, især angående indholdet af »forhåndsreguleringen«, at denne aktivitet henhører under de opgaver, som de nationale tilsynsmyndigheder er tillagt i rammedirektivet og de såkaldte særdirektiver, og at omkostningerne i forbindelse med denne aktivitet kan finansieres med administrationsgebyrerne i tilladelsesdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a); den sidstnævnte bestemmelse tillader imidlertid, at de nævnte administrationsgebyrer kan finansiere andre omkostninger afholdt af de nationale tilsynsmyndigheder end omkostningerne i forbindelse med forhåndsreguleringen.
- 32 Inden for rammerne af den nævnte sag gav Domstolen det svar, at »[a]rtikel 12 i [...] direktiv 2002/20/EF [...] skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning [...], i medfør af hvilken virksomheder, der udbyder en elektronisk kommunikationstjeneste eller et elektronisk kommunikationsnet, afkræves et gebyr, der er bestemt til dækning af alle de af den nationale tilsynsmyndighed afholdte omkostninger, som ikke finansieres af staten, hvorved disse gebyrers størrelse fastsættes på grundlag af de indtægter, som disse virksomheder oppebærer, under forudsætning af at dette gebyr udelukkende er bestemt til at dække omkostninger til de aktiviteter, der er nævnt i artikel 12, stk. 1, litra a), at de samlede indtægter i form af det pågældende gebyr ikke overstiger de samlede omkostninger i forbindelse med disse aktiviteter, og at virksomhederne pålægges disse gebyrer på en objektiv, transparent og forholdsmæssigt afpasset måde, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve«.
- 33 Ifølge den forelæggende ret tog Domstolen i den nævnte dom imidlertid ikke stilling til spørgsmålet om indholdet og rækkevidden af forhåndsreguleringen, som er af central betydning for de foreliggende nationale sager. Domstolen begrænsede sig nemlig til at erklære, at »[d]et følger af tilladelsesdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a), at medlemsstaterne kun kan afkræve

administrationsgebyrer af virksomheder, der udbyder en tjeneste eller et net i henhold til den generelle tilladelse, eller som har fået tildelt brugsret til radiofrekvenser eller numre, til dækning af de administrationsomkostninger, der påløber som led i administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning, brugsrettigheder og særlige forpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 2, som kan omfatte udgifter til internationalt samarbejde, harmonisering og standardisering, markedsanalyse, overvågning og anden markedskontrol, samt lovgivningsarbejde vedrørende udarbejdelse og gennemførelse af sekundær ret og administrative afgørelser, såsom afgørelser om adgang og samtrafik«, og at »[s]ådanne afgifter [kun kan] dække omkostninger til de aktiviteter, der er nævnt i den foregående præmis, som ikke omfatter udgifter vedrørende andre opgaver«.

- 34 Den forelæggende ret har også henvist til dom af 28. juli 2016, C-240/15, hvor Domstolen fastslog, at »[a]rtikel 3 i [...] direktiv 2002/21/EF [...] og artikel 12 i [...] direktiv 2002/20/EF [...] skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en national tilsynsmyndighed som [om]handlet i direktiv 2002/21, som ændret ved direktiv 2009/140, er omfattet af nationale bestemmelser om offentlige finanser og i særdeleshed af bestemmelser om begrænsning og rationalisering af de offentlige myndigheders udgifter [...]«. Heller ikke i den nævnte sag tog Domstolen imidlertid stilling til indholdet af forhåndsreguleringen.
- 35 Den forelæggende ret har endvidere anført, at TAR i en dom, hvortil det blev henvist i de foreliggende sager, fandt at Domstolen i dommen i sag C-228/12 fastslog, at den nationale lovgivning var forenelig med EU-retten, og at Domstolen foretog en fuldstændig sidestilling mellem de i tilladelsesdirektivets artikel 12 omhandlede aktiviteter og »alene« den af AGCOM udøvede forhåndsregulering.
- 36 Den forelæggende ret deler ikke den ovennævnte konklusion og finder, at det med henblik på at kunne træffe afgørelse i de foreliggende sager er nødvendigt at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse for at få oplyst, om den ovenfor beskrevne nationale lovgivning er forenelig med tilladelsesdirektivets artikel 12.