

Asia C-399/19

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

22.5.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Consiglio di Stato (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

11.4.2019

Valittaja:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Vastapuolet:

BT Italia SpA

Basictel SpA

BT Enia Telecomunicazioni SpA

Telecom Italia SpA

PosteMobile SpA

Vodafone Italia SpA

Pääasian kohde

Consiglio di Statolle tehdyt valitukset tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin) tuomioista, joilla tämä hyväksyi käsiteltävässä asiassa vastapuolina olevien yhtiöiden valitukset ja kumosi useita käsiteltävässä asiassa valittajana olevan Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioniin (viestintäalan sääntelyviranomaisen, jäljempänä AGCOM) päätöksiä, jotka koskivat sen maksun määrää ja maksutapoja, jonka sähköisen viestinnän ja mediapalvelujen alojen toimijat olivat vuosien 2014, 2015 ja 2016 osalta velkaa AGCOMille, sekä telemaattisen mallin ja sen maksun maksamista

koskevien ohjeiden hyväksymistä, jonka nämä samat toimijat olivat velkaa AGCOMille vuosien 2015 ja 2016 osalta.

Ennakkoratkaisupyyntöön kohde ja oikeudellinen perusta

Sähköisen viestinnän alan toimijoiden osallistumista AGCOMin rahoitukseen koskevan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus direktiivin 2002/20/EY 12 artiklan sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, erityisesti 18.7.2013 annetun tuomion kanssa (yhdistetyt asiat C-228/12–C-232/12 ja C-254/12–C-258/12)

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Onko direktiivin 2002/20/EY 12 artiklan 1 kohdan a alakohta esteenä kansalliselle oikeussäännölle, jonka nojalla mainitun direktiivin mukaisesti valtuutuksen saaneiden toimijoiden maksettavaksi asetetaan hallinnolliset kustannukset, joita kansalliselle sääntelyviranomaiselle kokonaisuudessaan aiheutuu kaikkien toimintojen organisoinnista ja suorittamisesta, mukaan lukien sääntelyä, valvontaa, riitojen ratkaisua sekä seuraamuksia koskevat tehtävät, jotka kansalliselle sääntelyviranomaiselle on osoitettu unionin sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmän (direktiivit 2002/19/EE, 2002/20/EE, 2002/21/EY ja 2002/22/EY) puitteissa, vai rajoittuvatko direktiivin 2002/20/EY 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa luetellut toiminnot kansallisen sääntelyviranomaisen harjoittamaan ennakkosääntelyyn?
- 2) Onko direktiivin 2002/20/EY 12 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että kansallisen sääntelyviranomaisen hallinnollisia kustannuksia ja perittyjä maksuja koskeva vuotuinen selvitys a) voidaan julkaista julkisyhteisöjen laskentatoimea koskevien kansallisten lakien mukaisesti sen varainhoitovuoden päättämisen jälkeen, jonka kuluessa hallinnolliset maksut on peritty; b) antaa kansalliselle sääntelyviranomaiselle mahdollisuuden tehdä ”asianmukaisia tarkistuksia” myös varainhoitovuosilta, jotka eivät välittömästi edellä tai seuraa asianomaista varainhoitovuotta.

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi) (jäljempänä valtuutusdirektiivi) 12 artikla sekä saman direktiivin johdanto-osan 30 perustelukappale.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Valtion yksi- ja monivuotisen talousarvion laatimista koskevista säännöksistä 23.12.2005 annettu laki nro 266 (vuoden 2006 valtion talousarviosta annettu laki) (jäljempänä laki 266/2005). Erityisesti mainitun lain 1 §:n 65 ja 66 momentissa säädetään, että sääntelyviranomaisen toimintakustannusten rahoitus on vuodesta 2007 lähtien otettava relevanteilta markkinoilta siltä osin kuin niitä ei rahoiteta valtion talousarviosta ja että viestintäalan toimijoilta kannettavan maksun kokonaismäärä on määritettävä sääntelyviranomaisen päätöksellä ja maksettava suoraan näille viranomaisille noudattamalla määrää, joka on enintään 2 promillea ennen kyseisen päätöksen tekemistä hyväksytyyn taseeseen kirjatuihin tuloista.”

Sähköistä viestintää koskevasta koodeksista 1.8.2003 annettu asetus nro 259 (jäljempänä sähköisestä viestinnästä annettu koodeksi). Erityisesti sen 34 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa: ”– – verkkoja tai palveluja tarjoaville tai käyttöä koskevan oikeuden saaneille yrityksille voidaan 35 §:ssä tarkoitettujen maksujen lisäksi määrätä hallinnollisia maksuja, jotka kattavat ainoastaan yleisvaltuutusjärjestelmän, käyttöä koskevien oikeuksien ja 28 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erityisvelvollisuuksien hallinnoinnista, valvonnasta ja toteuttamisesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset– –. Hallinnolliset maksut määrätään yksityisille yrityksille puolueettomalla, avoimella ja oikeasuhteisella tavalla – –.” Myöhemmässä saman säännöksen 2 bis momentissa – joka lisättiin 29.7.2015 annetun lain nro 115 (niin sanottu unionin laki 2014) 5 §:llä – säädetään, että ”sääntelyä, valvontaa, riitojen ratkaisua sekä seuraamuksia koskevien tehtävien, jotka on osoitettu sääntelyviranomaiselle 1 momentissa tarkoitetuilla aloilla, hoidosta aiheutuvien hallinnollisten kokonaiskustannusten rahoituksen kattamiseksi samassa 1 momentissa tarkoitettujen hallinnollisten maksujen määrä määritetään 23.12.2005 annetun lain nro 266 1 §:n 65 ja 66 momentin nojalla suhteessa tuloihin, jotka yrityksille on kertynyt yleisvaltuutuksen tai käyttöä koskevien oikeuksien myöntämisen kohteena olevilla toiminnan aloilla.” Saman koodeksin 34 §:n 2 ter momentissa puolestaan säädetään seuraavaa: ”Ministeriö, talous- ja valtiovarainministeriötä kuultuaan, julkaisee yhdessä sääntelyviranomaisen kanssa vuosittain 1 momentissa tarkoitetuista toimista aiheutuneet hallinnolliset kustannukset sekä 2 ja 2 bis momentissa tarkoitettujen perittyjen maksujen kokonaismäärän. Näitä maksuja on tarkistettava asianmukaisesti maksujen kokonaismäärän ja hallinnollisten kustannusten välillä mahdollisesti olevan erotuksen perusteella.”

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Valittaja AGCOM on tehnyt viisi erillistä valitusta Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (jäljempänä Lazio alueellinen hallintotuomioistuin) viidestä tuomiosta, joilla viimeksi mainittu tuomioistuin oli hyväksynyt käsiteltävässä asiassa vastapuolina olevien yhtiöiden valitukset.

- 2 Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, joka hyväksyi viidellä edellä mainitulla tuomiolla kyseisten yhtiöiden valitukset, oli kumonnut AGCOMin tekemiä päätöksiä, jotka koskivat sen maksun määrää ja maksutapoja, jonka sähköisen viestinnän ja mediapalvelujen alojen toimijat olivat vuosien 2014, 2015 ja 2016 osalta velkaa AGCOMille, sekä telemaattisen mallin ja ohjeiden hyväksymistä sen maksun maksamiseksi, jonka nämä samat toimijat olivat velkaa AGCOMille vuosien 2015 ja 2016 osalta.
- 3 Mainitun tuomioistuimen mukaan laskentaperusteen määrittystapa, jonka perusteella AGCOM oli laskenut toimijoille rahoitusmaksuina kuuluneet summat, oli virheellinen, koska laskentaperusteeseen oli sisällytetty myös siihen kuulumattomia kustannuksia.
- 4 Lazion alueellinen hallintotuomioistuin mainitsi valitusten perustellavuuden tueksi erityisesti unionin tuomioistuimen asiassa C-228/12 antaman tuomion.
- 5 Mainitun tuomioistuimen mukaan 29.7.2015 annetun lain nro 115 5 §:n sitä osaa, jolla sähköisestä viestinnästä annetun koodeksin 34 §:ään on lisätty uusi 2 bis momentti, ei kuulunut soveltaa kyseiseen asiaan uutena oikeussääntönä, jolla ei siten ole taannehtivaa vaikutusta, minkä vuoksi sitä ei voitu pitää lain 266/2005 autenttista tulkintaa ilmaisevana säännöksenä siltä osin kuin sillä otetaan käyttöön AGCOMin rahoitusta koskevat säännöt.
- 6 Sama tuomioistuin totesi myös, että puhelinoperaattoreilta perittävällä maksulla on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella katettava ainoastaan AGCOMille sääntelytoiminnasta aiheutuneet kokonaiskustannukset eli ne, jotka on määritetty tyhjentävästi ja koskevat yleisvaltuutusjärjestelmän myöntämistä, hallintoa, valvontaa ja toteuttamista. Mainittu tuomioistuin totesi edelleen, että luettaessa valtuutusdirektiivin 12 artiklan 2 kohtaa yhdessä saman direktiivin johdanto-osan 30 ja 31 perustelukappaleen kanssa ilmenee, että selvitys on välttämättä annettava ennen maksuvaatimusta, sillä muutoin tuo artikla menettää olennaisen sisältönsä.
- 7 AGCOM riitautti näin ollen Lazion alueellisen hallintotuomioistuimen ratkaisut ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.
- 8 Käsiteltävässä asiassa vastapuolina olevat yhtiöt vaativat valituksen hylkäämistä ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion vahvistamista.

Pääasian asianosaisten keskeiset argumentit

- 9 Käsiteltävässä asiassa vastapuolina olevat yhtiöt totesivat ensimmäisen asteen oikeudenkäynnissä ensinnäkin, että edellä mainitut päätökset ovat lainvastaisia, koska AGCOM sisällytti itselleen kuuluvan maksun laskentaan kaikki sähköisen viestinnän alan toimijoiden saamat tulot sekä määrittä maksun määrän kaikkien sähköisen viestinnän alalla aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi sen sijaan, että se olisi laskenut pelkästään markkinoiden ennakkosääntelyn harjoittamisesta

aiheutuneet kustannukset, kuten sen olisi pitänyt tehdä laskentaperusteen tekijöiden valinnassa.

- 10 Toimintoihin, joista saadut tulot oli riidanalaisissa päätöksissä otettu huomioon maksun laskennassa, lukeutuivat muun muassa sähkölaitteiden ja elektronisten laitteiden asennus, televiestintälaitteistojen tukku- ja vähittäiskauppa, ohjelmointia ja siirtoa koskevat toiminnot sekä tietotoimistojen ja toimiluvan haltijoiden ja mainospalvelujen välittäjien toiminta, joita ei käsiteltävässä asiassa vastapuolina olevien yhtiöiden mukaan voitu luonteensa puolesta sisällyttää käsiteltävässä asiassa kyseessä olleeseen laskentaperusteeseen.
- 11 Toiseksi samat yhtiöt väittivät, ettei AGCOM ollut ennen vuotta 2015 koskeneen maksuvelvollisuuden asettamista antanut perittyjä maksuja ja tosiasiallisesti aiheutuneita vuotuisia hallinnollisia kokonaiskustannuksia koskevaa selvitystä, jolla täytetään valtuutusdirektiivin 12 artiklassa säädetty ja samaan direktiiviin sisältyvän periaatteen mukainen vaatimus, jonka mukaan maksujen asettamista koskevien menettelytapojen on oltava oikeasuhteisia, objektiivisia ja avoimia.
- 12 AGCOMin mukaan kansallinen lainsäädäntö on täysin yhteensopiva direktiivin 2002/20 12 artiklan säännösten kanssa, koska rahoitettavien kustannusten laajuus vastaa unionin oikeuden viitelainsäädännön mukaista laajuutta. Sähköisen viestinnän markkinoiden vastuulle kuuluvat näet ainoastaan mainitussa 12 artiklassa tarkoitettuja toimintoja vastaavat menot (toisin sanoen yleisvaltuutusjärjestelmän, käyttöä koskevien oikeuksien ja erityisvelvollisuuksien hallinnointiin, valvontaan ja toteuttamiseen liittyvät menot). Kansallisessa lainsäädännössä säädetty maksujärjestelmä on niin ikään AGCOMin mukaan oikeasuhteinen, koska se takaa tasapuolisen kustannusten jaon markkinoilla.
- 13 AGCOM lisää, että unionin tuomioistuin oli todennut asiassa C-228/12 antamassaan tuomiossa seuraavaa: ”– – direktiivin 2002/20/EY 12 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä – – jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka nojalla sähköistä viestintäpalvelua tai -verkkoa tarjoavien yritysten on maksettava maksu, jolla on tarkoitus kattaa kansalliselle sääntelyviranomaiselle aiheutuneet kaikki sellaiset kustannukset, joita ei rahoiteta valtion varoista, ja jonka suuruus määritetään näiden yritysten tulojen perusteella, edellyttäen, että tällä maksulla on tarkoitus kattaa yksinomaan tämän artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainituista toiminnoista aiheutuvat kustannukset, että tämän maksun nojalla saadut kokonaistulot eivät ylitä näistä toiminnoista aiheutuneita kokonaiskustannuksia ja että tämä maksu määrätään yrityksille puolueettomalla, avoimella ja oikeasuhtaisella tavalla, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.”
- 14 AGCOM muistuttaa vielä, että Euroopan komissio on käynnistänyt Italiaa vastaan pilottimenettelyn EU Pilot 7563/15/CNCT valtuutusdirektiivin 12 artiklan ja direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) 3 artiklan asianmukainen soveltamisen tutkimiseksi. Komissio oli pyytänyt Italian hallitukselta selvennyksiä kansallisen sääntelyviranomaisen niiden hallinnollisten kustannusten laajuudesta, joita

voidaan Consiglio di Stato ratkaisujen valossa rahoittaa toimijoiden maksamilla maksuilla, näiden ratkaisujen määrällisistä vaikutuksista sääntelyviranomaisen rahoitusosuuteen sekä tavoista, joilla varmistetaan, että kansallisen sääntelyviranomaisen käytössä on riittävät direktiivin 2002/21/EY 3 artiklassa tarkoitetut henkilöstöresurssit ja taloudelliset resurssit. Juuri siksi, että vältettäisiin jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittaminen ja poistettaisiin kaikki epäily laissa 266/2005 säädetyn rahoitusjärjestelmän yhteensopivuudesta valtuutusdirektiivin 12 artiklan kanssa, sähköisestä viestinnästä annetun koodeksin 34 §:ään lisättiin lailla nro 115/2015 2 bis alakohta, jossa täsmennetään, että edellä 12 artiklassa tarkoitettu maksujärjestelmä pannaan täytäntöön lain 266/2005 mukaisella järjestelmällä ja se koskee kaikkia kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaan kuuluvia toimintoja. Lailla 115/2015 tehdyn lisäyksen jälkeen Euroopan komissio tiedusteli, ”missä määrin voidaan varmistaa 2 bis momenttiin sisältyvän uuden oikeussäännön taannehtiva soveltaminen”, sekä pyysi jäljennöstä kaikista Italian kansallisen sääntelyviranomaisen rahoitusta koskevasta oikeusriidasta mahdollisesti annetuista päätöksistä.

- 15 AGCOM väittää yhdessä valitusperusteessaan, että Lazion alueellinen hallintotuomioistuin päätteli virheellisesti, että unionin tuomioistuimen asiassa C-228/12 antamasta tuomioista seuraa, että AGCOM:n rahoitusjärjestelmää koskeva kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa siltä osin kuin kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa kustannusten rahoittamisen laajemmin kuin direktiivin 12 artiklassa säädetään. Unionin tuomioistuin ei näet ollut AGCOMin mukaan selventänyt, että kustannukset, joita voidaan rahoittaa toimijoiden maksamilla maksuilla, rajoitetaan valtuutusdirektiivin 12 artiklassa AGCOMin suorittamaan ennakkosääntelyyn liittyviin kustannuksiin.
- 16 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt AGCOMin mukaan virheen, kun se rajasi kustannukset, jotka on otettava huomioon toimijoille kuuluvan maksun laskennassa, ainoastaan niin sanottuun ennakkosääntelyyn liittyviin kustannuksiin eikä ottanut huomioon sitä, että ”yleisvaltuutusjärjestelmän, käyttöä koskevien oikeuksien ja erityisvelvollisuuksien hallinnoinnista, valvonnasta ja toteuttamisesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset” ovat itse asiassa unionin sääntelykehyksellä säänneltävään kansallisen sääntelyviranomaisen rahoitukseen sähköisen viestinnän alalla liittyviä kustannuksia. Nämä kustannukset eivät tosiasiallisesti vastaa yksistään kansallisen sääntelyviranomaisen harjoittamasta sääntelytoiminnasta aiheutuvia kustannuksia eivätkä rajoitu näihin jälkimmäisiin kustannuksiin.
- 17 AGCOM täsmentää myös, että kansallisen sääntelyviranomaisen ennakkosääntely koostuu tyypillisesti sellaisten luonteeltaan rajoittavien ja väliaikaisten toimenpiteiden toteuttamisesta, jotka on suunnattu tietyille vastaanottajille ja joilla pyritään sääntelemään erityisten säännösten avulla kilpailua tietyillä markkinoilla, joilla on havaittu toimija, jolla on kilpailun kehittymistä mahdollisesti haittaavaa määräävä asema. Tällöin kyse on toiminnasta, joka on vain yksi osa valtuutusdirektiivin 12 artiklassa mainitusta monista toiminnoista. Kansallisen

sääntelyviranomaisen toimialaan kuuluva ”hallinnointia, valvontaa ja toteuttamista” koskeva yleisvaltuutusjärjestelmä on siis monitahoinen järjestelmä, joka käsittää kaikki sääntelyä, valvontaa, seuraamuksia sekä riitojen ratkaisua koskevat toiminnot, jotka ovat välttämättömiä tuon järjestelmän kokonaisvaltaisen toiminnan kannalta.

- 18 AGCOM väittää toisessa valitusperusteessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt virheen, kun se ei tunnustanut lain nro 115/2015 5 §:n, jolla sähköisestä viestinnästä annetun koodeksin 34 §:ään lisättiin 2 bis alakohta, tulkinnallista laajuutta (ja siten sen taannehtivuutta, minkä seurauksena sitä olisi pitänyt soveltaa käsiteltävään oikeusriitaan, vaikka tämä pantiinkin vireille ennen mainitun lain voimaantuloa). Lazion alueellinen hallintotuomioistuin oli täten sivuuttanut kyseistä oikeussääntöä koskevaan selvitysmuistioon sisältyvän maininnan, jossa hallitus selosti, että ”autenttisen tulkinnan sisältävällä oikeussäännöllä voitiin lopullisesti selventää unionin tuomioistuimen 18.7.2013 antamassa tuomiossa (yhdistetyt asiat C-228/12-C 232/12 ja C- 254/12-C-58/12) tekemiä toteamuksia niin sanotun omarahoitusjärjestelmän yhteensopivuudesta – Euroopan unionin oikeudessa vahvistettujen periaatteiden valossa sellaisen järjestelmän kanssa, joka koskee [valtuutus] -direktiivin 12 artiklassa tarkoitettujen, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoamiseen valtuutetuille toimijoille kuuluvia hallinnollisia maksuja, joilla katetaan sääntelyviranomaiselle aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia”.
- 19 Vuotuisen selvityksen antamisesta AGCOM katsoo, ettei sääntelyviranomaisen voi toimittaa selvitystä ennen asianomaisen varainhoitovuoden eli sen vuoden päättymistä, jonka kuluessa maksut on perittävä. Vuotuinen selvitys on siten väistämättä myöhempi toimi suhteessa kyseistä viitevuotta koskevaa toimijoille esitettävää maksuvaatimusta, koska se annetaan tavallisesti varainhoitovuoden päättymisen ja hallinnon tilinpäätöksen hyväksymisen jälkeen. Selvityksen myöhempi julkaiseminen ei sitä paitsi AGCOMin mukaan estä maksujen asianmukaisia tarkistuksia, jotka voidaan tehdä myös seuraavana varainhoitovuonna.
- 20 Lopuksi AGCOM väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tarvittavalla tavalla tutkinut lain 115/2015 5 §:ään sisältyvän säännöksen osalta, täyttyvätkö ne Italian perustuslakituomioistuimen yleisesti määrittämät vaatimukset, joiden perusteella säännöksen voidaan katsoa ilmaisevan autenttista tulkintaa.
- 21 Käsiteltävässä asiassa vastapuolina olevat yhtiöt kiistävät AGCOMin esittämät argumentit ja viittaavat samaan unionin tuomioistuimen asiassa C-228/12 antamaan tuomioon, jossa todettiin, että ”valtuutusdirektiivin 12 artiklan nojalla asetettujen hallinnollisten maksujen tarkoituksena ei ole kattaa kaikenlaisia kansalliselle sääntelyviranomaiselle aiheutuneita kustannuksia”, sekä unionin tuomioistuimen asiassa C-284/10 antamaan tuomioon Telefónica de España, jossa unionin tuomioistuin vahvisti seuraavaa: ”Vaikka hallinnolliset maksut voivat kattaa niin kutsutut ’yleiset hallinnolliset kulut’, näiden kulujen on kuitenkin

liikeyrittäjä ainoastaan neljään edellisessä kohdassa mainittuun toimintaan [toisin sanoen sovellettavan yleisen valtuutuksen myöntäminen, hallinnointi, valvonta ja toteuttaminen], eivätkä maksut voi siis sisältää muita tehtäviä, kuten kansallisen sääntelyviranomaisen yleistä valvontatoimintaa eivätkä etenkin määrävän aseman mahdollisen väärinkäytön valvontaa koskevia kuluja. Tämäntyyppinen valvonta ylittää näet työn, joka aiheutuu puhtaasti yleisten valtuutusten täytäntöönpanosta.” Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä voidaan siten kumota AGCOMin väitteet, joiden mukaan maksuilla pitäisi rahoittaa myös markkinoiden valvontaan sekä seuraamuksiin liittyvä toiminta.

- 22 Edellä mainitut yhtiöt korostavat niin ikään, että suoritetun maksun ja rahoitettavan toiminnan välillä on oltava relevantti yhteys (siinä mielessä, että maksun ja siten sen laskennassa huomioon otettavien tulojen on vastattava menoja, joita varten rahoitusta vaaditaan), ja niiden on oltava oikeassa suhteessa toisiinsa (siinä mielessä, että maksujen kokonaismäärä ei saa ylittää niiden kustannusten kokonaismäärää, jotka liittyvät toimintaan, joka näillä maksuilla on tarkoitus kattaa); näitä periaatteita AGCOM ei ole mainittujen yhtiöiden mukaan noudattanut riidanalaisten päätösten valmistelussa. Juuri tämän relevantin yhteyden ja maksujen oikeasuhteisuuden varmistamiseksi direktiivillä asetetaan velvollisuus antaa selvitys aiheutuneista kustannuksista ja perityistä maksuista.
- 23 Koska 34 §:n uudessa 2 bis alakohdassa ei nimenomaisesti ole selvennetty, että laskentaperustan – jonka perusteella rahoitusosuus lasketaan ja joka koostuu tuloista, jotka yritykset ovat saaneet yleisvaltuutuksen tai käyttöä koskevien oikeuksien myöntämisen kohteena olevasta toiminnasta – uutta määrittämistä on sovellettava taannehtivasti, kyseistä säännöstä ei voida pitää AGCOM:n rahoitusjärjestelmää koskevan lain 266/2005 autenttista tulkintaa ilmaisevana säännöksenä.
- 24 Käsiteltävässä asiassa vastapuolina olevat yhtiöt muistuttavat vielä velvollisuudesta julkistaa ennakolta maksun laskemista koskeva selvitys sekä moittivat AGCOMia siitä, että selvityksessä, joka oli kyllä julkaistu mutta myöhässä, ei eritellä kustannus- ja tuloeriä vaan ne luokiteltiin ”viestintäalalle välittömästi kuuluviksi menoiksi” ja ”viestintäalalle välillisesti kuuluviksi menoiksi”, minkä vuoksi toimijat eivät voi tarkistaa, onko maksua käytetty asianmukaisesti valtuutusdirektiivin 12 artiklassa tarkoitettujen menojen rahoittamiseen.

Ennakkoratkaisupyyntöjen perustelujen suppea esitys

- 25 Aluksi on todettava, että AGCOM kehotti toisessa oikeusasteessa ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuinta esittämään unionin tuomioistuimelle tulkintakysymyksen siltä varalta, että unionin lainsäädännön oikea tulkinta aiheuttaisi epäröintiä.
- 26 Käsiteltävässä asiassa vastapuolina olevat yhtiöt katsovat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antama tuomio on virheetön, joten

ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle ei siten ollut tarpeen, ja lisäsivät erityisesti, että se seikka, ettei komissio ollut toukokuun 2015 jälkeen toistaiseksi aloittanut Italiaa vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä vuosimaksuja koskevan oikeuskäytännön osalta, tarkoittaa, ettei komissio ollut havainnut Lazion alueellisen hallintotuomioistuimen eikä Consiglio di Stato ratkaisussa unionin oikeuden rikkomista merkitseviä seikkoja. Alan kansallinen lainsäädäntö on näin ollen yhteensopiva unionin oikeuden vastaavien säännösten kanssa.

- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa, että nimenomaan välttääkseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2013/4020 – jossa komissio oli katsonut, että valtuutusdirektiivin 6 ja 12 artiklaa ei ollut saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä – aloittamisen Italian lainsäätaja lisäsi lailla 115/2015 sähköisestä viestinnästä annetun koodeksin 34 §:ään 2 bis momentin.
- 28 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi kuitenkin, että mainitun säännöksen lisäyksellä ei ollut taannehtivaa vaikutusta, joten se ei tästä syystä arvioinut, oliko 34 §:n 2 bis momentti yhteensopiva valtuutusdirektiivin 12 artiklan kanssa ja olisiko sillä voitu korjata Euroopan komission toteama täytäntöönpanon laiminlyönti.
- 29 Viimeisin tarkastelun kohteena olevista kansallisista menettelyistä koskee erityisesti AGCOMin vuonna 2016 antamaa päätöstä, jonka osalta 34 §:n 2 bis momenttia oli joka tapauksessa sovellettava ajallisesti.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä ei pidä myöskään aliarvioida asiassa C-228/12 annetun tuomion julistamisen jälkeen vireille pantua kokeellista menettelyä EU Pilot 7563/15/CNCT.
- 31 Unionin tuomioistuimessa vireillä olleessa tuomioon C-228/12 johtaneessa asiassa komissio totesi huomautuksissaan, joissa se viittasi etenkin siihen, miten ilmaus ”ennakkosääntely” olisi mielletävä, että mainittu sääntely on osa puitedirektiivillä ja niin sanotuilla erityisdirektiiveillä kansallisille sääntelyviranomaisille annettuja tehtäviä ja että tällaisen toiminnan kustannuksia voidaan rahoittaa valtuutusdirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuilla hallinnollisilla maksuilla; viimeksi mainitussa säännöksessä sallitaan kuitenkin, että myös muita kuin kansallisten sääntelyviranomaisten ennakkosääntelyyn liittyviä kustannuksia voidaan rahoittaa edellä mainituilla hallinnollisilla maksuilla.
- 32 Unionin tuomioistuin vastasi edellä mainitussa asiassa, että ”– – direktiivin 2002/20/EY 12 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä – – jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka nojalla sähköistä viestintäpalvelua tai -verkkoa tarjoavien yritysten on maksettava maksu, jolla on tarkoitus kattaa kansalliselle sääntelyviranomaiselle aiheutuneet kaikki sellaiset kustannukset, joita ei rahoiteta valtion varoista, ja jonka suuruus määritetään näiden yritysten tulojen perusteella,

- edellyttäen, että tällä maksulla on tarkoitus kattaa yksinomaan tämän artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainituista toiminnoista aiheutuvat kustannukset, että tämän maksun nojalla saadut kokonaistulot eivät ylitä näistä toiminnoista aiheutuneita kokonaiskustannuksia ja että tämä maksu määrätään yrityksille puolueettomalla, avoimella ja oikeasuhtaisella tavalla, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava”.
- 33 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ole kyseisessä tuomiossa käsitellyt ennakkosääntelyn sisältöä ja laajuutta koskevaa kysymystä, joka on keskeisen tärkeä käsiteltävissä kansallisissa menettelyissä. Unionin tuomioistuin on näet ainoastaan todennut, että ”valtuutusdirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdasta seuraa, että jäsenvaltiot voivat asettaa yleisvaltuutuksen mukaisesti palvelua tai verkkoa tarjoaville tai radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöä koskevien oikeuksien saaneille yrityksille ainoastaan sellaisia hallinnollisia maksuja, jotka kattavat kokonaisuudessaan yleisvaltuutusjärjestelmän, käyttöä koskevien oikeuksien ja kyseisen direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen erityisvelvollisuuksien hallinnoinnista, valvonnasta ja toteuttamisesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset, joihin voivat sisältyä kustannukset, jotka aiheutuvat kansainvälisestä yhteistyöstä, yhdenmukaistamisesta ja standardisoinnista, markkina-analyyseista, ehtojen ja velvollisuuksien noudattamisen seurannasta sekä muusta markkinoiden valvonnasta, samoin kuin sekundäärilainsäädännön ja hallinnollisten päätösten, kuten käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä koskevien päätösten, valmistelusta ja voimaan saattamisesta”, ja että ”nämä maksut voivat kattaa ainoastaan kustannukset, jotka liittyvät edellisessä kohdassa mainittuihin toimintoihin ja jotka eivät voi sisältää muihin tehtäviin liittyviä kustannuksia”.
- 34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa myös unionin tuomioistuimen asiassa C-240/15 28.7.2016 antamasta tuomiosta, jossa tämä on todennut, että ”direktiivin 2002/21/CE – – 3 artiklaa ja direktiivin 2002/20/EY 12 artiklaa – – on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla direktiivissä 2002/21, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140, tarkoitettuun kansalliseen sääntelyviranomaiseen sovelletaan julkista taloutta koskevia kansallisia säännöksiä ja erityisesti – – julkishallinnon viranomaisten menojen hillitsemistä ja järjeistämistä koskevia säännöksiä”. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan myöskään tässä asiassa ottanut kantaa ennakkosääntelyn sisältöön.
- 35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa vielä, että Lazion alueellinen hallintotuomioistuin katsoi yhdessä käsiteltävien menettelyjen yhteydessä mainitussa tuomiossaan, että unionin tuomioistuimen asiassa C-228/12 antamassa tuomiossa todettiin sääntelyjärjestelmän yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa ja että unionin tuomioistuin piti täysin yhdenvertaisina valtuutusdirektiivin 12 artiklassa lueteltuja toimia ja AGCOMin suorittamaa ”pelkkää” sääntelytoimintaa.

- 36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole yhtä mieltä edellä mainitusta päätelmästä, sillä sen mukaan ratkaisun antaminen käsiteltävissä menettelyissä edellyttää ennakkoratkaisupyynnön esittämistä unionin tuomioistuimelle edellä esitetyn kansallisen lainsäädännön yhteensopivuudesta valtuutusdirektiivin 12 artiklan kanssa.

TYÖASIAKIRJA