

Predmet C-399/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

22. svibnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

11. travnja 2019.

Žalitelj:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Druge stranke u žalbenom postupku:

BT Italia SpA

Basictel SpA

BT Enia Telecomunicazioni SpA

Telecom Italia SpA

PosteMobile SpA

Vodafone Italia SpA

Predmet glavnog postupka

Žalbe podnesene Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) protiv presuda Tribunala amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Laciju, Italija) kojima je taj sud prihvatio tužbe drugih stranaka u žalbenom postupku te poništio različite odluke žalitelja odnosno Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Regulatorno tijelo za komunikacije, Italija; u daljnjem tekstu: AGCOM) u vezi s iznosom i načinom plaćanja doprinosa koji su subjekti koji posluju u sektoru elektroničkih komunikacija i medijskih usluga dužni platiti AGCOM-u za godine 2014., 2015. i 2016. te uvođenjem elektroničkog oblika i

donošenjem uputa za plaćanje doprinosa koji su ti subjekti dužni platiti AGCOM-u za godine 2015. i 2016.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Usklađenost nacionalnog zakonodavstva o financiranju AGCOM-a koje osiguravaju operatori elektroničkih komunikacija s člankom 12. Direktive 2002/20/EZ te sudskom praksom Suda, osobito presudom od 18. srpnja 2013. (spojeni predmeti C-228/12 do C-232/12 i C-254/12 do C-258/12)

Prethodna pitanja

1. Protivi li se članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive 2002/20/EZ nacionalni propis kojim se na teret subjekata ovlaštenih u skladu s tom direktivom stavljaju ukupni administrativni troškovi nacionalnog regulatornog tijela za organizaciju i obavljanje svih zadaća, uključujući one u pogledu regulacije, nadzora, rješavanja sporova i kažnjavanja, koje su nacionalnom regulatornom tijelu dodijeljene okvirom EU-a za elektroničke komunikacije (iz direktiva 2002/19/EZ, 2002/20/EZ, 2002/21/EZ i 2002/22/EZ), odnosno jesu li aktivnosti navedene u članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive 2002/20/EZ ograničene samo na „*ex ante* regulaciju” koju obavlja nacionalno regulatorno tijelo?
2. Treba li članak 12. stavak 2. Direktive 2002/20/EZ tumačiti na način da godišnji pregled administrativnih troškova nacionalnog regulatornog tijela i naplaćenih naknada (a) može biti objavljen nakon zaključenja financijske godine, u skladu s nacionalnim zakonima o javnim financijama, u kojoj su naplaćene administrativne naknade, odnosno (b) omogućuje nacionalnom regulatornom tijelu da izvrši „odgovarajuća usklađivanja” i u pogledu financijskih godina koje nisu uzastopne?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 12. i uvodna izjava 30. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) (u daljnjem tekstu: Direktiva o ovlaštenju)

Navedene nacionalne odredbe

Legge del 23 dicembre 2005, n. 266, - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) (Zakon br. 266 od 23. prosinca 2005., Mjere za utvrđivanje godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna (Zakon o financijama iz 2006.), u daljnjem tekstu: Zakon 266/2005). Konkretno, člankom 1. stavcima 65. i 66. propisano je da se od 2007. operativni troškovi AGCOM-a financiraju na odgovarajućim tržištima, u dijelu koji nije

pokriven sredstvima iz državnog proračuna, u skladu s mehanizmima utvrđenim važećim propisima i u iznosu za koji svako tijelo odluči da će se izravno isplaćivati samim tijelima, u okviru gornje granice od dva promila prihoda utvrđenih proračunom koji prethodi takvoj odluci.

Decreto legislativo del 1° agosto 2003, n. 259 - Codice delle comunicazioni elettroniche (Zakonodavna uredba br. 259. od 1. kolovoza 2003. o Zakoniku o elektroničkim komunikacijama) (u daljnjem tekstu: Zakonik o elektroničkim komunikacijama). Konkretno, člankom 34. stavkom 1. propisano je da se „[...] za poduzeća koja pružaju mreže i usluge na temelju općeg ovlaštenja ili kojima su dodijeljena prava korištenja mogu [...] propisati administrativne naknade koje u ukupnom iznosu pokrivaju isključivo administrativne troškove koji nastanu prilikom upravljanja, kontrole i provedbe sustava općeg ovlaštenja, prava korištenja i posebnih obveza iz članka 28. stavka 2. [...]. Administrativne naknade propisane su za pojedinačna poduzeća na objektivan, transparentan i razmjernan način [...]”. Osim toga, sljedećim stavkom 2. *bis* iste odredbe, koji je uveden člankom 5. Legge n. 115 (Zakon br. 115) od 29. srpnja 2015. (takozvani Europski zakon iz 2014.), propisano je da se „ukupan iznos administrativnih naknada za pokrivanje administrativnih troškova nastalih prilikom obavljanja zadaća u pogledu regulacije, nadzora, rješavanja sporova i kažnjavanja, koje su AGCOM-u zakonom dodijeljene u područjima iz stavka 1., određuje u skladu s člankom 1. stavcima 65. i 66. Zakona br. 266 od 23. prosinca 2005. razmjerno prihodima koje su poduzeća ostvarila od aktivnosti na temelju općeg ovlaštenja ili dodjele prava korištenja”. Naposljetku, stavkom 2. *ter* članka 34. propisano je da „Ministarstvo u suradnji s Ministarstvom gospodarstva i financija i AGCOM-om svake godine objavljuje administrativne troškove provedenih aktivnosti iz stavka 1. i ukupan iznos naknada naplaćenih u skladu sa stavcima 2. i 2. *bis*. Na temelju eventualne razlike između ukupnog iznosa naknada i administrativnih troškova vrše se odgovarajuća usklađivanja.”

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Žalitelj AGCOM podnio je pet zasebnih žalbi protiv pet presuda Tribunala amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) kojima je taj sud prihvatio tužbe društava koje su druge stranke u predmetnom žalbenom postupku.
- 2 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) predmetnim je presudama prihvatio tužbe prethodno navedenih društava te je poništio različite odluke AGCOM-a u vezi s iznosom i načinom plaćanja doprinosa koji su subjekti koji posluju u sektoru elektroničkih komunikacija i medijskih usluga dužni platiti AGCOM-u za godine 2014., 2015. i 2016. te uvođenjem elektroničkog oblika i donošenjem uputa za plaćanje doprinosa koji su ti subjekti dužni platiti AGCOM-u za godine 2015. i 2016.

- 3 Taj sud smatra da je nepravilan način utvrđivanja porezne osnovice na temelju kojeg je AGCOM izračunao iznose koje su subjekti dužni platiti po osnovi doprinosa jer su u poreznu osnovicu bili uključeni i troškovi koji se ne mogu uključiti.
- 4 U prilog osnovanosti tužbi Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) naveo je osobito presudu Suda u predmetu C-228/12.
- 5 Prema njegovu mišljenju, članak 5. Zakona br. 115 od 29. srpnja 2015., u dijelu kojim je njime uveden novi stavak 2. *bis* u članak 34. Zakonika o [elektroničkim] komunikacijama, ne primjenjuje se na predmetni slučaj jer se radi o novom pravilu, koje stoga nije retroaktivno, pa ne predstavlja pravilo o vjerodostojnom tumačenju Zakona 266/2005 u dijelu kojim se uvode pravila o financiranju AGCOM-a.
- 6 Taj je sud također utvrdio da naknade koje snose telefonski operateri moraju na temelju sudske prakse Suda biti namijenjene nadoknađivanju isključivo ukupnog iznosa troškova koji su AGCOM-u nastali u pogledu regulatorne aktivnosti, odnosno u pogledu taksativno utvrđenih aktivnosti u vezi s uspostavljanjem sustava općeg ovlaštenja, upravljanjem njime te njegovom kontrolom i provedbom. Presudio je, u konačnici, da se pregled u skladu s člankom 12. stavkom 2. u vezi s uvodnim izjavama 30. i 31. Direktive o ovlaštenju nužno mora usvojiti prije poziva na plaćanje doprinosa jer u suprotnom gubi svoju bit.
- 7 AGCOM je pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku osporio presude Tribunala amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij).
- 8 Druge stranke u trenutnom postupku traže da se odbije žalba i potvrdi presuda prvostupanjskog suda.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 9 Druge stranke u žalbenom postupku tvrdile su u prvostupanjskom postupku, kao prvo, da su prethodno navedene odluke nezakonite u dijelu u kojem je AGCOM u izračun doprinosa koji mu se treba platiti uključio sve prihode koje su obračunali operatori iz sektora elektroničkih komunikacija te utvrdio iznos doprinosa radi pokrivanja svih troškova nastalih u sektoru elektroničkih komunikacija umjesto da je obračunao isključivo naknade koje proizlaze iz obavljanja aktivnosti *ex ante* regulacije tržišta, što je, naprotiv, bio dužan učiniti prilikom odabira sastavnih elemenata osnovice za izračun.
- 10 Pobjinanim odlukama bile su u svrhu izračuna doprinosa uzete u obzir, među ostalim, aktivnosti postavljanja električnih i elektroničkih instalacija, veleprodaje i maloprodaje telekomunikacijske opreme, emitiranja i sastavljanja programa, aktivnosti novinskih agencija, koncesionara i drugih posrednika u oglašavanju,

koje se prema mišljenju drugih stranaka u žalbenom postupku po svojoj prirodi ne mogu uključiti u predmetnu osnovicu za izračun.

- 11 Kao drugo, ta su društva prigovorila AGCOM-u da prije propisivanja obveze doprinosa za 2015. nije usvojio pregled ukupnog iznosa naplaćenih naknada i stvarno nastalih troškova tijekom 2014., što predstavlja obvezu predviđenu člankom 12. Direktive o ovlaštenju kao i načelom utvrđenim njime, u skladu s kojim način propisivanja doprinosa mora biti objektivan, transparentan i proporcionalan.
- 12 AGCOM smatra da je nacionalno zakonodavstvo u potpunosti usklađeno s člankom 12. Direktive 2002/20 s obzirom na to da je opseg prihvatljivih troškova u skladu s mjerodavnim zakonodavstvom Unije. Naime, tvrdi da troškovi koje snosi tržište elektroničkih komunikacija odgovaraju isključivo aktivnostima iz predmetnog članka 12., to jest onima koje se odnose na upravljanje, kontrolu i provedbu sustava općeg ovlaštenja, prava korištenja i posebnih obveza. Osim toga, navodi da je sustav doprinosa koji je utvrđen nacionalnim zakonodavstvom proporcionalan jer se njime osigurava pravedna raspodjela tereta na tržištu.
- 13 AGCOM također dodaje da je Sud u predmetu C-228/12 presudio da „članak 12. Direktive 2002/20/EZ [...] treba tumačiti na način da se on ne protivi propisu države članice [...] n[a] temelju kojega su poduzeća koja pružaju elektroničku komunikacijsku mrežu ili uslugu obveznici naknade namijenjene pokrivanju svih troškova državnog regulatornog tijela i koje ne financira država, čiji je iznos određen u ovisnosti o prihodima koje ta poduzeća ostvaruju, pod uvjetom da je ta naknada isključivo namijenjena za pokrivanje troškova aktivnosti navedenih u stavku 1. točki (a) te odredbe, da ukupni prihod ostvaren na ime navedene naknade ne prelazi ukupne troškove tih aktivnosti i da se ta naknada dijeli između poduzeća na objektivan, transparentan i proporcionalan način, što treba provjeriti sud koji je postavio prethodno pitanje.”
- 14 AGCOM podsjeća također da je Europska komisija pokrenula protiv Italije istražni postupak EU Pilot 7563/15/CNCT radi provjere pravilne primjene članka 12. Direktive o ovlaštenju i članka 3. Direktive 2002/21/EZ (Okvirna direktiva). Komisija je od talijanske vlade zatražila pojašnjenja u vezi s opsegom administrativnih troškova nacionalnog regulatornog tijela koji se mogu financirati doprinosom operatora s obzirom na presude Consiglia di Stato (Državno vijeće), utjecajem tih presuda u kvantitativnom smislu na doprinos AGCOM-a te o načinima na koje se, dakle, nacionalnom regulatornom tijelu osiguravaju odgovarajući ljudski i financijski resursi u skladu s člankom 3. Direktive 2002/21/EZ. Stoga je upravo kako bi se izbjeglo pokretanje postupka zbog povrede i otklonila bilo kakva sumnja u pogledu usklađenosti sustava financiranja uspostavljenog Zakonom 266/2005 s člankom 12. Direktive o ovlaštenju, Zakonom 115/2015 uvršten stavak 2. *bis* u članak 34. Zakonika o elektroničkim komunikacijama, uz pojašnjenje da se sustav doprinosa iz navedenog članka 12. provodi sustavom predviđenim Zakonom 266/2005 i odnosi na sve aktivnosti iz nadležnosti nacionalnog regulatornog tijela. Europska komisija pitala je nakon

donošenja Zakona 115/2015 „u kojoj se mjeri može osigurati da se novo pravilo iz stavka 2. *bis* primjenjuje retroaktivno”, zahtijevajući također primjerak svih eventualnih odluka o pravnom sporu o financiranju talijanskog nacionalnog regulatornog tijela.

- 15 Jednim od žalbenih razloga AGCOM tvrdi da je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) pogrešno zaključio da iz presude Suda u predmetu C-228/12 proizlazi neusklađenost nacionalnog zakonodavstva o sustavu financiranja AGCOM-a s pravom Unije s obzirom na to da se tim nacionalnim zakonodavstvom omogućuje financiranje šireg opsega troškova od onog utvrđenog člankom 12. Direktive o ovlaštenju. Naime, smatra da Sud nije presudio da su člankom 12. Direktive o ovlaštenju troškovi koji se mogu financirati doprinosom operatera, ograničeni na troškove *ex ante* regulacije koju obavlja AGCOM.
- 16 Tvrdi da je prvostupanjski sud pogriješio jer je ograničio opseg troškova koji se uzimaju u obzir za izračun doprinosa koje plaćaju operatori, isključivo na troškove povezane s takozvanom *ex ante* regulacijom, te jer nije zaključio da su „administrativni troškovi koji će nastati prilikom upravljanja, kontrole i provedbe sustava općeg ovlaštenja, prava korištenja i posebnih obveza” zapravo troškovi za funkcioniranje nacionalnog regulatornog tijela u sektoru elektroničkih komunikacija koji je uređen europskim regulatornim okvirom. Navodi da naime ti troškovi ne odgovaraju isključivo troškovima nastalima prilikom puke aktivnosti regulacije koju provodi nacionalno regulatorno tijelo te da nisu ograničeni na njih.
- 17 AGCOM također objašnjava da se *ex ante* regulacija koju provodi nacionalno regulatorno tijelo sastoji u usvajanju uobičajenih mjera restriktivne i privremene prirode, namijenjenih određenim adresatima i reguliranju tržišnog natjecanja posebnim odredbama na određenom tržištu na kojem se određeni operater nalazi u vladajućem položaju koji je potencijalno štetan za razvoj tržišnog natjecanja. Smatra, dakle, da se radi o aktivnosti koja predstavlja tek jedan segment više djelatnosti navedenih u članku 12. Direktive o ovlaštenju. Tvrdi da je sustav općeg ovlaštenja kojim nacionalno regulatorno tijelo „upravlja” te koji „kontrolira i provodi”, stoga, složen sustav koji obuhvaća sve aktivnosti regulacije, nadzora, kažnjavanja i rješavanja sporova, koje su potrebne za cjelokupno funkcioniranje predmetnog sustava.
- 18 Drugim žalbenim razlogom AGCOM ističe da je prvostupanjski sud pogriješio ne primijenivši prilikom tumačenja članak 5. Zakona br. 115/2015 kojim je stavak 2. *bis* uvršten u članak 34. Zakonika o elektroničkim komunikacijama (te, stoga, retroaktivno na predmetni spor, iako je nastao prije stupanja na snagu navedenog zakona). Stoga Opći sud nije uzeo u obzir napomenu sadržanu u obrazloženju predmetnog pravnog akta kojom je vlada pojasnila da je vrijeme da se „pravilom o vjerodostojnom tumačenju konačno pojasni, kao što je Sud Europske unije utvrdio u presudi od 18. srpnja 2013. (spojeni predmeti C-228/12 do C-232/12 i C-254/12 do C-258/12), usklađenost sustava takozvanog samofinanciranja [...] sa sustavom administrativnih naknada koje plaćaju subjekti ovlašteni za pružanje elektroničkih

komunikacijskih mreža i usluga iz članka 12. Direktive [o ovlaštenju] za pokrivanje administrativnih troškova AGCOM-a, s obzirom na načela utvrđena pravom Europske unije”.

- 19 Što se tiče usvajanja izvješća, AGCOM smatra da nacionalno regulatorno tijelo ne može donijeti izvješće prije zaključenja referentne financijske godine, to jest one tijekom koje se moraju naplatiti naknade. Tvrdi da godišnji pregled, stoga, nužno predstavlja akt koji se donosi nakon poziva operatorima na plaćanje doprinosa za referentnu godinu jer *de facto* slijedi nakon zaključenja financijske godine i odobrenja bilance upravnog tijela. Osim toga, navodi da naknadno objavljivanje izvješća ne sprečava provođenje odgovarajućih usklađivanja doprinosa koja se mogu izvršiti i tijekom sljedeće financijske godine.
- 20 AGCOM naposljetku tvrdi da prvostupanjski sud nije u pogledu odredbe članka 5. Zakona 115/2015 proveo potrebno ispitivanje uvjeta koje je talijanski Ustavni sud zajednički utvrdio da bi se određena zakonska odredba mogla smatrati izvorom vjerodostojnog tumačenja.
- 21 Druge stranke u predmetnom postupku osporavaju argumente koje je istaknuo AGCOM te se pozivaju također na presudu Suda u predmetu C-228/12, u kojoj je utvrđeno da „naknade koje se određuju na temelju članka 12. Direktive o ovlaštenju nisu namijenjene pokrivanju administrativnih troškova svih vrsta koje ima nacionalno regulatorno tijelo”, i presudu Suda u predmetu C-284/10, Telefónica de España, u kojoj je Sud ponovio da, iako administrativne naknade „mogu pokriti takozvane ‚opće administrativne troškove’, potonji se mogu odnositi isključivo na četiri navedene aktivnosti [odnosno na uspostavljanje mjerodavnog sustava općeg ovlaštenja, upravljanje njime te njegova kontrola i provedba] i te naknade stoga ne mogu uključivati druge stavke troškova, kao što su troškovi opće nadzorne aktivnosti nacionalnog regulatornog tijela i, osobito, nadzora mogućih zlouporaba vladajućeg položaja. Naime, ta vrsta nadzora nadilazi rad koji je nužno potreban za provođenje općih ovlaštenja”. Smatraju da sudska praksa Suda stoga opovrgava navode AGCOM-a prema kojima se i aktivnosti nadzora te kontrole tržišta i aktivnosti kažnjavanja trebaju financirati doprinosom.
- 22 Osim toga, navedena društva ponavljaju da u odnosu na plaćeni doprinos i financiranu aktivnost trebaju postojati relevantnost (u smislu da doprinos te time i prihodi koji se uzimaju u obzir prilikom njegova izračuna, moraju biti povezani s troškovima za koje se zahtijeva financiranje) i proporcionalnost (u smislu da ukupan iznos doprinosa ne smije prekoračiti ukupne troškove za aktivnosti koje se trebaju nadoknaditi), a to su načela koja AGCOM nije poštovao prilikom donošenja pobijanih odluka. Tvrdi da se Direktivom nalaže obveza donošenja pregleda nastalih troškova i naplaćenih naknada upravo radi provjere relevantnosti i proporcionalnosti doprinosa.
- 23 Smatraju da, s obzirom na to da novim stavkom 2. *bis* članka 34. nije nigdje izričito pojašnjeno da novi način utvrđivanja porezne osnovice za izračun

doprinosu, koja se sastoji od prihoda poduzeća ostvarenih od aktivnosti na temelju općeg ovlaštenja ili dodjele prava korištenja, treba imati retroaktivan učinak, predmetna odredba ne može poslužiti za vjerodostojno tumačenje Zakona 266/2005 o sustavu financiranja AGCOM-a.

- 24 Ponavljajući obvezu prethodnog objavljivanja izvješća u odnosu na izračun doprinosa, druge stranke u žalbenom postupku naposljetku prigovaraju AGCOM-u što se u izvještaju, iako je objavljen sa zakašnjenjem, ne razlikuju stavke troškova i prihoda, pri čemu se razlikuju tek „troškovi koji su izravno povezani s komunikacijskim sektorom” i „troškovi koji su neizravno povezani s komunikacijskim sektorom”, što prema njihovu mišljenju ne omogućuje operaterima da provjere je li doprinos pravilno upotrijebljen za financiranje troškova iz članka 12. Direktive o ovlaštenju.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 25 Valja napomenuti da je AGCOM u drugostupanjskom postupku pozvao sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku da u slučaju dvojbe o pravilnom tumačenju pravnog propisa Unije uputi Sudu pitanje u vezi s takvim tumačenjem.
- 26 Smatrajući da je pravilna presuda prvostupanjskog suda, druge stranke u žalbenom postupku tvrdile su, međutim, da Sudu nije potrebno uputiti zahtjev za prethodnu odluku, dodavši osobito da činjenica da Komisija od svibnja 2015. do danas nije protiv Italije pokrenula postupak zbog povrede obveze u odnosu na sudsku praksu u vezi s godišnjim doprinosom, podrazumijeva da Komisija upravo u presudama Tribunala amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) i Consiglia di Stato (Državno vijeće) nije utvrdila elemente povrede prava Unije. Tvrde da je nacionalno sektorsko zakonodavstvo, stoga, u skladu s odgovarajućim odredbama prava Unije.
- 27 Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku podsjeća da je upravo radi sprečavanja pokretanja postupka zbog povrede [u predmetu] 2013/4020, u kojem je Komisija smatrala da članci 6. i 12. Direktive o ovlaštenju nisu preneseni u nacionalno pravo, talijanski zakonodavac Zakonom 115/2015 uveo članak 34. stavak 2. *bis* Zakonika o elektroničkim komunikacijama.
- 28 Međutim, prvostupanjski sud smatrao je da navedena zakonodavna intervencija nema retroaktivan učinak te stoga nije ispitao je li članak 34. stavak 2. *bis* u skladu s člankom 12. Direktive o ovlaštenju i je li njime otklonjeno neprenošenje koje je osporavala Europska komisija.
- 29 Konkretno, najnoviji od predmetnih nacionalnih postupaka odnosi se na odluku AGCOM-a iz 2016. na koju se u svakom slučaju treba *ratione temporis* primijeniti članak 34. stavak 2. *bis*.

- 30 Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku također smatra da ne može podcijeniti pokretanje istražnog postupka EU Pilot 7563/15/CNCT protiv Italije nakon donošenja presude u predmetu C-228/12.
- 31 U predmetu pred Sudom koji je doveo do presude u predmetu C-228/12, Komisija je u svojim očitovanjima, posebice u odnosu na ono što se treba smatrati pod „aktivnosti *ex ante* regulacije”, navela da ta aktivnost predstavlja dio zadaća dodijeljenih nacionalnim regulatornim tijelima na temelju Okvirne direktive i takozvanih posebnih direktiva te da se troškovi te aktivnosti mogu financirati administrativnim naknadama iz članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive o ovlaštenju; međutim, tom se odredbom omogućuje da se i drugi troškovi nacionalnih regulatornih tijela, različiti od onih povezanih s aktivnosti *ex ante* regulacije, mogu financirati navedenim administrativnim naknadama.
- 32 Sud je u navedenom predmetu odgovorio da „članak 12. Direktive 2002/20/EZ [...] treba tumačiti na način da se on ne protivi propisu države članice [...] n[a] temelju kojega su poduzeća koja pružaju elektroničku komunikacijsku mrežu ili uslugu obveznici naknade namijenjene pokrivanju svih troškova državnog regulatornog tijela i koje ne financira država, čiji je iznos određen u ovisnosti o prihodima koje ta poduzeća ostvaruju, pod uvjetom da je ta naknada isključivo namijenjena za pokrivanje troškova aktivnosti navedenih u stavku 1. točki (a) te odredbe, da ukupni prihod ostvaren na ime navedene naknade ne prelazi ukupne troškove tih aktivnosti i da se ta naknada dijeli između poduzeća na objektivnan, transparentan i proporcionalan način, što treba provjeriti sud koji je postavio prethodno pitanje”.
- 33 Međutim, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku smatra da Sud u toj presudi nije razmotrio pitanje sadržaja i opsega aktivnosti *ex ante* regulacije, koje je ključno za rješavanje predmetnih nacionalnih postupaka. Naime, njome je tek utvrđeno da „[i]z članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive o ovlaštenju proizlazi da države članice poduzećima koja pružaju usluge ili mreže na temelju općeg ovlaštenja ili kojima je dodijeljeno pravo korištenja radijskih frekvencija i brojeva mogu propisati samo administrativne naknade koje [ukupno] pokrivaju administrativne troškove koji će nastati prilikom upravljanja, kontrole i provedbe sustava općeg ovlaštenja, prava korištenja i posebnih obveza iz članka 6. stavka 2. te direktive, a koji mogu uključivati troškove za međunarodnu suradnju, usklađivanje i normizaciju, analizu tržišta, nadzor nad udovoljavanjem uvjetima i ostalu kontrolu tržišta, kao i regulatorne poslove na izradi i provedbi sekundarnog zakonodavstva i upravnih odluka, kao što su odluke o pristupu i međusobnom povezivanju” i da „[t]akve naknade mogu pokrivati samo troškove koji se odnose na aktivnosti navedene u prethodnoj točki, a koji ne mogu uključivati troškove koji se odnose na druge zadaće”.
- 34 Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku također se poziva na presudu Suda od 28. srpnja 2016., C-240/15, u kojoj je presudio da „[č]lanak 3. Direktive 2002/21/EZ [...] i članak 12. Direktive 2002/20/EZ [...] treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalno zakonodavstvo prema kojemu se na državno

regulatorno tijelo u smislu Direktive 2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, primjenjuju nacionalne odredbe u području javnih financija i, posebno, odredbe ograničenja i racionalizacije troškova javnih tijela [...]”. Međutim, ni u tom se slučaju Sud nije izjasnio o sadržaju aktivnosti *ex ante* regulacije.

- 35 Osim toga, navodi da je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) u jednoj svojoj presudi na koju se poziva u predmetnim postupcima smatrao da je presudom Suda u predmetu C-228/12 utvrđena usklađenost regulatornog okvira i da je Sud u potpunosti izjednačio aktivnosti navedene u članku 12. Direktive o ovlaštenju sa „sâmom” regulatornom aktivnosti koju obavlja AGCOM.
- 36 Prethodno navedeni zaključak ne prihvaća sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku te smatra da je za donošenje odluke u predmetnim postupcima nužno od Suda zatražiti donošenje prethodne odluke o usklađenosti prethodno navedenog nacionalnog propisa s člankom 12. Direktive o ovlaštenju.