



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 28. april 2016¹

Sag C-240/15

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
mod
Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i
forvaltningsretlige sager), Italien)

»Elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — påvirkning af de nationale tilsynsmyndigheders
upartiskhed og uafhængighed — de nationale tilsynsmyndigheders underkastelse for bestemmelserne
om begrænsning og rationalisering af de offentlige udgifter«

1. Kan en medlemsstats parlament udvide de lovgivningsmæssige foranstaltninger for omkostningstilbageholdelse og -rationalisering, som er vedtaget for de øvrige offentlige organer, til at omfatte de såkaldte »nationale tilsynsmyndigheder«²? Dette er, kort fortalt, den tvivl, som Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved en præjudiciel anmodning har forelagt for Domstolen under en sag om den betydning, som lovene om nedskæring af de offentlige udgifter kan have for uafhængigheden af Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (kommunikationsstyrelsen, Italien, herefter »AGCOM«).

1 — Originalsprog: spansk.

2 — For at henvise til disse myndigheder anvendes i flæng begreberne »national reguleringsmyndighed« eller »national tilsynsmyndighed«. Selv om der mellem disse kan være visse forskelle, kan de i dette forslag til afgørelse bruges synonymt. Herefter benytter jeg betegnelsen »national tilsynsmyndighed«.

I – Relevante retsregler

A – EU-retlige regler

2. 11. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet)³, som ændret ved direktiv 2009/140/EF⁴, er affattet således:

»I overensstemmelse med princippet om adskillelse af regulerings- og driftsopgaver bør medlemsstaterne, for at sikre de nationale tilsynsmyndigheders uvildige afgørelser, garantere disses uafhængighed. Dette krav om uafhængighed berører hverken medlemsstaternes institutionelle autonomi og forfatningsmæssige forpligtelser eller princippet om neutralitet i forhold til de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne, jf. [artikel 345 TEUF]. De nationale tilsynsmyndigheder bør råde over de nødvendige personale- og ekspertressourcer samt økonomiske midler til at udføre deres opgaver.«

3. I 13. betragtning til direktiv 2009/140, der ændrede rammedirektivet, anføres følgende:

»De nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed bør styrkes, så de kan anvende regelsættet med større gennemslagskraft, og så deres autoritet og forudsigeligheden i deres afgørelser øges. Til dette formål bør det udtrykkelig fastsættes i national ret, at den nationale tilsynsmyndighed, der er ansvarlig for forhåndsregulering af markedet eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, i udførelsen af sine opgaver er beskyttet mod indblanding udefra og politisk pres, der kan forhindre en uafhængig vurdering af de sager, den skal behandle. En sådan påvirkning udefra gør en instans, der medvirker i den nationale lovgivningsproces, uegnet til at fungere som tilsynsmyndighed under regelsættet. [...] Det er vigtigt, at de nationale tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for forhåndsregulering af markedet, har deres eget budget, der bl.a. sætter dem i stand til at ansætte tilstrækkeligt med kvalificeret personale. Af hensyn til åbenhed i forvaltningen bør dette budget hvert år offentliggøres.«

4. Rammedirektivets artikel 3, som ændret ved direktiv 2009/140, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at alle opgaver, de nationale tilsynsmyndigheder får pålagt i dette direktiv og i særdirektiverne, varetages af et kompetent organ.

2. Medlemsstaterne garanterer de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed, idet de sikrer, at de er retligt adskilt fra og funktionelt uafhængige af alle organisationer, der udbyder elektroniske kommunikationsnet, elektronisk kommunikationsudstyr eller elektroniske kommunikationstjenester. Medlemsstater, som bevarer ejerskab til eller kontrol over virksomheder, der stiller elektroniske kommunikationsnet og/eller -tjenester til rådighed, sikrer, at der er reel strukturel adskillelse mellem myndighedernes tilsynsfunktion og aktiviteter, der er knyttet til ejerskab eller kontrol.

3. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder udøver deres beføjelser upartisk, transparent og rettidigt. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder har tilstrækkelige økonomiske ressourcer og tilstrækkeligt personale til at udføre de opgaver, de pålægges.

3 — EFT 2002, L 108, s. 33.

4 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25.11.2009 om ændring af direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, direktiv 2002/19/EF om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter og direktiv 2002/20/EF om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EUT 2009, L 337, s. 37).

3a Med forbehold af bestemmelserne i stk. 4 og 5 skal de nationale tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for forhåndsmarkedsregulering eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder i overensstemmelse med artikel 20 og 21 i dette direktiv, handle uafhængigt og må hverken søge eller modtage instrukser fra andre organer i forbindelse med udførelsen af de opgaver, de er pålagt i henhold til den nationale lovgivning, der gennemfører fællesskabslovgivningen. Dette er ikke til hinder for, at der kan føres tilsyn i overensstemmelse med nationale forfatningsretlige bestemmelser. Kun klageinstanser, der er oprettet i overensstemmelse med artikel 4, har beføjelse til at suspendere eller omstøde afgørelser truffet af de nationale tilsynsmyndigheder.

[...]

Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder, som omhandlet i første afsnit, har særskilte årsbudgetter. Budgetterne offentliggøres. Medlemsstaterne sikrer desuden, at de nationale tilsynsmyndigheder råder over tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer til aktivt at deltage i og bidrage til Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) [⁵].

[...]«

5. I 30. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet)⁶ anføres, at »[d]et er tilladt at opkræve administrationsgebyrer fra udbydere af elektroniske kommunikationstjenester for at finansiere den nationale tilsynsmyndigheds aktiviteter vedrørende administration af tilladelsessystemet og tildeling af brugsrettigheder. Sådanne gebyrer bør kun dække de reelle administrationsomkostninger ved disse aktiviteter. Med henblik herpå bør de nationale tilsynsmyndigheders indtægter og udgifter gøres gennemskuelige via årlige opgørelser over de samlede gebyrbeløb, der er opkrævet, og de administrationsomkostninger, der er påløbet. Dermed kan virksomhederne kontrollere, om der er overensstemmelse mellem administrationsomkostningerne og gebyrerne«. I 31. betragtning tilføjes, at »[o]rdningerne vedrørende administrationsgebyrer [ikke bør] fordreje konkurrencen eller skabe hindringer for markedsadgangen«.

6. Tilladelsesdirektivets artikel 12 bestemmer:

»1. Administrationsgebyrer, som afkræves virksomheder, der udbyder en tjeneste eller et net i henhold til den generelle tilladelse, eller som har fået tildelt brugsrettigheder,

- a) må i alt kun dække de administrationsomkostninger, der påløber som led i administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning, brugsrettigheder og særlige forpligtelser, jf. artikel 6, stk. 2, som kan omfatte udgifter til internationalt samarbejde, harmonisering og standardisering, markedsanalyse, overensstemmelsesovervågning og anden markedskontrol, samt lovgivningsarbejde vedrørende udarbejdelse og gennemførelse af sekundær ret og administrative afgørelser, såsom afgørelser om adgang og samtrafik, og
- b) pålægges de enkelte virksomheder på en objektiv, transparent og forholdsmæssigt afpasset måde, der minimerer ekstra administrationsomkostninger og ledsagende gebyrer.

2. Når de nationale tilsynsmyndigheder pålægger administrationsgebyrer, offentliggør de en årlig oversigt over deres administrationsomkostninger og det samlede gebyrbeløb, der er opkrævet. På baggrund af forskellen mellem det samlede afgiftsbeløb og administrationsomkostningerne foretages der passende justeringer.«

5 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1211/2009 af 25.11.2009 om oprettelse af Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) og dens støttekontor (EUT 2009, L 337, s. 1).

6 — EFT 2002, L 108, s. 21.

B – National lovgivning

7. AGCOM blev oprettet ved lov nr. 249 af 31. juli 1997⁷, som i sin artikel 1, stk. 9, overdrager den en vid organisatorisk autonomi og bestemmer, at den »vedtager et reglement vedrørende organisation og virkemåde, budget, opgørelser og styring af udgifter, herunder også om undtagelser fra bestemmelserne om det generelle statsbudget, samt om personalets retlige behandling og aflønning [...]«.

8. Lovdekret nr. 259 af 1. august 2003 vedtog loven om elektronisk kommunikation⁸, hvis artikel 7, stk. 2, gav AGCOM den rolle som [national tilsynsmyndighed], der henvises til i rammedirektivets artikel 3.

9. Ved lov nr. 311 af 30. december 2004 om budgettet for 2005⁹ pålagdes en grænse for forøgelsen af de offentlige myndigheders udgifter, idet dens artikel 1, stk. 5, bestemte følgende: »For at sikre, at de mål for de offentlige finanser, som er fastlagt på EU-niveau [...] for treårsperioden 2005-2007, opfyldes, må de samlede udgifter for de offentlige myndigheder, som er omfattet af det konsoliderede regnskab og identificeres for 2005 i bilag 1 til denne lov, og som for de efterfølgende år fastsættes af Istituto nazionale di statistica (herefter »ISTAT«) ved afgørelse, der offentliggøres i Gazzetta Ufficiale senest den 31. juli hvert år, ikke overstige 2% af de tilsvarende ajourførte prognoser for det foregående år i overensstemmelse med de økonomiske forhold [...]«

10. Lov nr. 266 af 23. december 2005 om budgettet for 2006¹⁰ tildelte de uafhængige administrative myndigheder, som AGCOM, økonomisk autonomi. Dens artikel 1, stk. 65, bestemmer følgende: »Fra og med 2007 finansieres driftsomkostningerne for [AGCOM] på det berørte marked for den del, der ikke dækkes af statens budget, i henhold til de bestemmelser, der er fastsat i gældende ret, og på grundlag af de bidrag, der fastsættes ved afgørelse fra hver myndighed i overensstemmelse med de ved lov fastsatte maksimumsgrænser, og som betales direkte til myndighederne.«

11. Lovdekret nr. 223 af 4. juli 2006, som blev godkendt med ændringer ved lov nr. 248 af 4. august 2006¹¹, indebar en forpligtelse til at nedbringe udgifterne til drift af de ikke-territoriale offentlige myndigheder og organer. Dens artikel 22, stk. 1, bestemmer, at »bevillingerne for 2006 til dækning af udgifter til forbrug i produktionen ved ikke-territoriale offentlige myndigheder og organer [...], som identificeres i henhold til artikel 1, stk. 5 og 6, i lov nr. 311 af 30. december 2004, reduceres [med bestemte undtagelser] med 10% [...]« Denne nedsættelse påvirkede de offentlige myndigheder, der var opført på ISTAT's liste, herunder AGCOM.

12. Lov nr. 196 af 31. december 2009, hvorved der fastsættes et nyt generelt regelsæt inden for offentlige regnskaber og finanser¹², indførte en ny national lovgivning på området. Dens artikel 1, stk. 2 (i den ved artikel 5, stk. 7, i lovdekret nr. 16 af 2.3.2012 ændrede udgave)¹³, bestemte følgende: »Med henblik på at anvende bestemmelserne inden for offentlig finansiering betragtes offentlige myndigheder for 2011 som værende de institutioner, organer og enheder, som af statistiske hensyn er anført på den liste, der er blevet meddelt af Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) den 24. juli 2010, offentliggjort samme dag i *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* nr. 171, samt, fra 2012, de institutioner, organer og enheder, som ISTAT af statistiske hensyn har anført på den liste, der var

7 — Legge del 31 luglio 1997, n. 249, recante istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (GURI nr. 177 af 31.7.1997).

8 — Decreto legislativo de 1 agosto 2003, n. 259, Codice delle comunicazioni elettroniche (GURI nr. 214 af 15.12.2003).

9 — Legge del 30 dicembre 2004, n. 311, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale y pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) (GURI nr. 306 af 31.12.2004).

10 — Legge del 23 dicembre 2005, n. 266, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale y pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) (GURI nr. 306 af 29.12.2005).

11 — Decreto legge del 4 luglio 2006, n. 223 (GURI nr. 153 af 4.7.2006, s. 4), omdannet med ændringer til lov nr. 248 af 4. august 2006 (GURI nr. 186 af 11.8.2006).

12 — Legge del 31 dicembre 2009, n. 196, recante la nuova normativa generale in tema di contabilità e finanza pubblica (GURI nr. 303 af 31.12.2009).

13 — Decreto-legge del 2 marzo 2012, n. 16 (GURI nr. 52 af 2.3.2012).

genstand for dens meddelelse af 30. september 2011, offentliggjort samme dag i *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* nr. 228, og de senere ajourføringer, der blev foretaget i henhold til denne artikels stk. 3 i overensstemmelse med de definitioner, der er fastsat i de relevante EU-bestemmelser, *de uafhængige myndigheder* [¹⁴] og, under alle omstændigheder, de myndigheder, der er anført i artikel 1, stk. 2, i lovdekret nr. 165 af 30. marts 2001 med senere ændringer.«

13. Den 28. september 2012 offentliggjorde ISTAT i GURI en liste over de offentlige myndigheder, der var omfattet af den offentlige administrations konsoliderede driftsregnskab, som omhandlet i lov nr. 196 af 2009.¹⁵ Denne liste omfattede AGCOM.

II – Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14. AGCOM anfægtede den liste, som ISTAT havde udarbejdet for 2012, for Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, herefter »TAR«). AGCOM anfægtede sin opførelse på denne liste samt den italienske lovgivers beslutning om, at reglerne om det offentlige budget, herunder navnlig begrænsningen og rationaliseringen af de offentlige udgifter, skulle gælde for den.

15. Ved dom af 12. juni 2013 forkastede TAR AGCOM's påstande og begrundede bl.a. dette i det ræsonnement, som Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i en anden, men forbundet sag, havde fulgt i dom nr. 6014/2012, hvori denne fandt, at det var lovligt, at AGCOM fremgik af ISTAT's liste. AGCOM's uafhængighed og autonomi udelukkede det ikke fra at være omfattet af kategorien, offentlig myndighed, og den deraf følgende anvendelse af reglerne om de offentlige finanser, og AGCOM's selvfinansieringsordning var ikke relevant i denne forbindelse, eftersom de gebyrer, der opkræves fra operatørerne, er afgifter i henhold til italiensk ret.

16. AGCOM appellerede TAR's dom til Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), idet den gjorde gældende, at dens effektive funktion som tilsynsmyndighed inden for telekommunikationssektoren mindskes af de økonomiske og organisatoriske begrænsninger, der følger af, at det er underlagt de nationale regler vedrørende såvel de offentlige finanser¹⁶ som vedrørende nedskæringer i og rationaliseringer af de offentlige udgifter¹⁷. AGCOM gjorde endvidere gældende, at den italienske lovgiver skulle have ladet mere fordelagtige bestemmelser, svarende til de for Banca d'Italia fastsatte, gælde for den eller i hvert fald begrænse nedskæringerne i udgifter til den del af finansieringen, der stammede fra statens budget. Endelig er anvendelsen af de nationale bestemmelser om nedsættelse af udgifter efter AGCOM's opfattelse i strid med rammedirektivets artikel 3 og tilladelsesdirektivets artikel 12.

17. ISTAT, formandskabet for ministerrådet samt økonomi- og finansministeriet har bestridt AGCOM's teori.

18. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har i sin kendelse om en præjudiciel forelæggelse forklaret, at lovligheden af ISTAT's liste ikke længere bestrides, eftersom lovdekret nr. 16 af 2. marts 2012 ændrede artikel 1, stk. 2, i lov nr. 196 af 31. december 2009 for udtrykkeligt at inkludere de uafhængige myndigheder (som AGCOM) blandt de offentlige myndigheder og organer, der var omfattet af lovgivningen om de offentlige finanser.

14 — Fremhævelsen findes ikke i originalen.

15 — Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (GURI nr. 227 af 28.12.2012).

16 — Der henvises til artikel 1, stk. 2, i lov nr. 196 af 31.12.2009.

17 — Der henvises til lov nr. 311 af 30.12.2004 om budgettet for 2005 og til lovdekret nr. 223 af 4.7.2006.

19. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har i sin kendelse givet en detaljeret beskrivelse af de årsager, der har ført det til at anmode Domstolen om en stillingtagen til, om de omtvistede nationale foranstaltninger er forenelige med rammedirektivet og tilladelsesdirektivet. Hvis disse foranstaltninger blev kvalificeret som værende i strid med de principper om upartiskhed, uafhængighed og selvfinansiering, som medlemsstaterne skal sikre for tilsynsmyndighederne, kan de ikke anvendes på AGCOM, eftersom de ville tilsidesættelse EU-retten. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) finder ikke desto mindre, at denne uforenelighed ikke forefindes.

20. Uagtet det ovenstående forekom det denne retsinstans nødvendigt at spørge Domstolen med henblik på, at denne afklarer dens tvivl, og den har fremsat følgende spørgsmål:

»Er principperne om upartiskhed og uafhængighed, herunder på det økonomiske og organisatoriske plan, som skal gælde med hensyn til de nationale tilsynsmyndigheder i medfør af artikel 3 i direktiv 2002/21/EF, samt princippet om væsentlig selvfinansiering i henhold til artikel 12 i direktiv 2002/20/EF til hinder for nationale bestemmelser (som de i hovedsagen foreliggende), hvorefter ligeledes disse myndigheder generelt er omfattet af bestemmelser om offentlige finanser, og i særdeleshed specifikke bestemmelser om kontrol med og rationalisering af de offentlige myndigheds udgifter?«

21. Under den skriftlige forhandling for Domstolen har AGCOM, den italienske regering, den nederlandske regering og Europa-Kommissionen afgivet indlæg. Domstolen har valgt at besvare spørgsmålet uden at indlede den mundtlige forhandling.

III – Vurdering af det præjudicielle spørgsmål

22. Med sit spørgsmål ønsker Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) nærmere bestemt afklaret, om rammedirektivets artikel 3 og tilladelsesdirektivets artikel 12 er til hinder for, at en national tilsynsmyndighed generelt er underlagt italiensk lovgivning om de offentlige finanser, og særligt de af parlamentet vedtagne love om kontrol med og rationalisering af de offentlige udgifter.

23. Domstolen skal besvare spørgsmålet i betragtning af de faktiske omstændigheder og national ret, som den forelæggende ret, hvem det tilkommer at præcisere de nationale retsregler, der finder anvendelse på hovedsagen, har beskrevet dem¹⁸. Følgelig er de foranstaltninger, som angiveligt begrænser AGCOM's uafhængighed, der skal undersøges, alene de bestemmelser, som Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har omtalt i sin kendelse¹⁹.

24. AGCOM har i sine skriftlige bemærkninger henvist til andre, senere afgørelser, som den italienske lovgiver har vedtaget, der fortsætter i samme retning, og i henhold til hvilke der på disse anvendes de generelle regler om kontrol med og rationalisering af udgifter, som alle de offentlige italienske myndigheder er pålagt. Det forekommer mig med henblik på at besvare det præjudicielle spørgsmål ikke relevant at tage hensyn til bestemmelser, som Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ikke har omtalt i sin forelæggelse, selv om svaret, som jeg foreslår nedenfor, ret beset, sandsynligvis ville være det samme, selv om de nye regler blev taget i betragtning.

18 — Dom af 26.6.2008, Burda (C-284/06, EU:C:2008:365, præmis 39), og af 21.3.2013, Belgacom m.fl. (C-375/11, EU:C:2013:185, præmis 30).

19 — Der henvises dels til de bestemmelser, hvorefter de offentlige myndigheders samlede udgifter, som er omfattet af det konsoliderede regnskab, der er vedtaget for 2005 i bilag 1 til lov nr. 311 af 30.12.2004, og som for de følgende år vil blive fastsat ved afgørelse fra Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), der offentliggøres i Gazzetta Ufficiale senest den 31. juli hvert år, ikke må overstige 2% af de tilsvarende, ajourførte beregninger for det foregående år under hensyn til den økonomiske situation (artikel 1, stk. 5, i lov nr. 311 af 30.12.2004). Dels har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) henvist til lovdekret nr. 223 af 4.7.2006, som blev godkendt med ændringer ved lov nr. 248 af 4.8.2006, der fastsatte nedskæringer af udgifterne til drift af de ikke-territoriale offentlige myndigheder og organer. I henhold til dens artikel 22, stk. 1, reduceres »[b]evillinger for året 2006 til dækning af udgifter til forbrug i produktionen ved ikke-territoriale offentlige myndigheder og organer [...], som identificeres i henhold til artikel 1, stk. 5 og 6, i lov nr. 311 af 30.12.2004, [med bestemte undtagelser], [...] med 10%«.

A – De nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed i Domstolens praksis

25. AGCOM er en af de »uafhængige myndigheder« eller »uafhængige administrative myndigheder«, som er oprettet i EU's medlemsstater med henblik på at sikre anvendelsen af liberaliseringsreglerne inden for bestemte økonomiske sektorer.²⁰ De er ikke omfattet af den traditionelle hierarkiske administration, og de er med henblik på upartisk at udføre deres opgaver med teknisk regulering og tilsyn²¹ givet en uafhængig status, både i forhold til de økonomiske operatører og i visse tilfælde i forhold til statens politiske myndigheder.²²

26. Uafhængigheden ses først og fremmest i forhold til markedsoperatørerne. Dette er i medfør af rammedirektivets artikel 3, stk. 2²³, tilfældet i det konkrete tilfælde med de nationale tilsynsmyndigheder i sektoren for elektronisk kommunikation. Denne del af de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed er i vidt omfang knæsat i den afledte EU-ret, og i AGCOM's tilfælde har ingen sat spørgsmålstegn herved under tvisten med den italienske regering.

27. Domstolen²⁴ har behandlet de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed i forhold til markedsoperatørerne, idet den har taget stilling til adskillelsen af tilsynsopgaverne og opgaverne med erhvervsmæssig udnyttelse. Domstolen har i flere domme fastslået, at medlemsstaterne, selv om de har institutionel autonomi til at organisere og opbygge deres nationale tilsynsmyndigheder, i henhold til rammedirektivets artikel 3 skal sikre, at alle opgaver, som de pålægges, udføres af et kompetent organ. Medlemsstaterne skal ligeledes sikre disse myndigheders uafhængighed, idet de skal påse, at disse er retligt adskilt fra og funktionelt uafhængige af de organisationer, der udbyder elektroniske kommunikationsnet, elektronisk kommunikationsudstyr eller elektroniske kommunikationstjenester, samt kontrollere, at de udøver deres beføjelser upartisk, transparent og rettidigt²⁵.

28. Domstolen har samlet set anerkendt, at en stats lovgiver kan have egenskab af national tilsynsmyndighed i rammedirektivets forstand, forudsat at den for at udøve denne funktion opfylder de krav til kompetence, uafhængighed, upartiskhed og gennemsigtighed, som er fastsat i dette direktiv, at dens afgørelser kan indbringes for et uafhængigt organ, og at den funktion, som direktiverne udtrykkeligt har tillagt de nationale tilsynsmyndigheder, hverken begrænses eller ophæves²⁶. Domstolen har ligeledes fastslået, at de nationale tilsynsmyndigheder ved udøvelsen af deres opgaver har en udvidet beføjelse til at vurdere behovet for regulering af et marked ud fra den konkrete situation og i hvert enkelt tilfælde²⁷.

20 — Der foreligger en stor mængde retslære om denne figur, der har været så vigtig i de senere år i offentlig europæisk ret. Jeg henviser til afhandlinger af R. Caranta, M. Andenas, D. Fairgrieve (red.), *Independent Administrative Authorities*, British Institute of International and Comparative Law, London, 2005, G. García Álvarez, »La Unión Europea como estado regulador y las Administraciones independientes«, *Revista de Administración Pública*, 2014, nr. 1, s. 79-111; C.J. Hanretty; Pierre Larouche, A. Reindl, *Independence, Accountability and Perceived Quality of Regulators*, Center on Regulation in Europe, 2012, A. Ottow, »The different levels of protection of national supervisors' independence in the European landscape«, i S. Comtois, K de Graaf, (red.), *On judicial and quasi-judicial Independence*, Eleven International Publishing, Haag, 2013, s. 139-166.

21 — Blandt de opgaver, som de normalt pålægges, er lovgivning, regulering, tilsyn, inspektion, kontrol og eventuelt sanktionspålæggelse. Naturligvis har ikke alle nationale tilsynsmyndigheder det samme kompetenceniveau.

22 — Dom af 9.3.2010, Kommissionen mod Tyskland (C-518/07, EU:C: 2010:125, præmis 42).

23 — Gengivet i punkt 4.

24 — Domstolens praksis vedrørende jernbaneinfrastrukturforvalteres uafhængighed bibringer få forhold af relevans for denne sag, dels fordi det er reguleret i mere begrænset omfang i afledte retsregler, dels fordi de afgjorte sager vedrørte jernbaneforvalterens uafhængighed i forhold til selskaberne i sektoren. Jf. dom af 25.10.2012, Kommissionen mod Portugal (C-557/10, EU:C:2012:662), af 28.2.2013, Kommissionen mod Tyskland (C-556/10, EU:C:2013:116), og af 18.4.2013, Kommissionen mod Frankrig (C-625/10, EU:C:2013:243).

25 — Dom af 6.3.2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, præmis 24), af 6.10.2010, Base m.fl. (C-389/08, EU:C:2010:584, præmis 29), og af 17.9.2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 53 og 54).

26 — Dom af 6.10.2010, Base m.fl. (C-389/08, EU:C:2010:584, præmis 30), og generaladvokat Bots forslag til afgørelse KPN (C-85/14, EU:C:2015:245, punkt 110-117).

27 — Dom af 24.4.2008, Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, præmis 153-156), og af 3.12.2009, Kommissionen mod Tyskland (C-424/07, EU:C:2009:749, præmis 61).

29. Spørgsmålet om, hvorvidt de nationale myndigheders uafhængighed giver mulighed for at adskille dem fra indflydelse fra statens myndigheder, og navnlig regeringen, er mere komplekst. Det er et problem, som i visse medlemsstater kan nå forfatningsmæssigt omfang, eftersom de nationale tilsynsmyndigheder i sidste ende kan indrømmes en uafhængig status i forhold til de offentlige myndigheder²⁸, hvor det er de sidstnævnte, der har demokratisk legitimitet. Ændringen af rammedirektivets artikel 3, som blev indført ved direktiv 2009/140, indførte netop denne model for de nationale tilsynsmyndigheder i sektoren for elektronisk kommunikation.

30. Efter min opfattelse forudsætter de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed hverken, at de er fritaget for at være underlagt de grundlæggende regler for en offentlig myndigheds funktion eller parlamentets kontrol og tilsyn. Som uafhængigheden er beskyttet ved rammedirektivets artikel 3, medfører den i det væsentlige følgende:²⁹

- institutionel uafhængighed, hvilket indebærer, at de nationale tilsynsmyndigheder skabes som enheder, der er adskilt fra ministerier og andre offentlige organer
- funktional uafhængighed, dvs. autonomi til at udøve sine opgaver uden indgreb fra andre myndigheder
- medlemmernes og de ansattes uafhængighed i forhold til andre myndigheders pres eller indblanding
- økonomisk uafhængighed, som viser sig i rådighed over økonomiske og materielle ressourcer til at udøve sine aktiviteter selvstændigt; denne tvist vedrører netop AGCOM's økonomiske uafhængighed.

31. Domstolen har ikke tidligere taget stilling til uafhængigheden af de nationale tilsynsmyndigheder inden for kommunikationssektoren, til forskel fra hvad der er tilfældet med nationale myndigheder for kontrol med beskyttelsen af personoplysninger. De afsagte domme om de sidstnævnte (navnlig Kommissionen mod Tyskland, Kommissionen mod Østrig og Kommissionen mod Ungarn) giver referenceelementer, der med visse forbehold kan overføres på de nationale tilsynsmyndigheder inden for sektoren for elektronisk kommunikation. Myndighederne inden for beskyttelse af oplysninger virker som garanter for den grundlæggende ret til respekt for privatlivet, der er et forhold, som Domstolen tillægger stor vægt med henblik på at beskytte dets uafhængighed³⁰, hvilket ikke er tilfældet med de nationale tilsynsmyndigheder inden for elektronisk kommunikation.

32. Ifølge Domstolen skal de tilsynsmyndigheder, der er kompetente med hensyn til behandling af personoplysninger, være uafhængige, således at de har mulighed for at udøve deres funktioner uden ydre påvirkning. Denne uafhængighed udelukker navnlig ethvert påbud og enhver anden ydre påvirkning – uanset formen og hvad enten denne er direkte eller indirekte – der kan påvirke deres afgørelser, og som således kan skabe tvivl om udførelsen af deres opgave, der består i at skabe en

28 — Visse forfattere har anført, at når et direktiv giver en uafhængig national tilsynsmyndighed eksklusive rettigheder, skaber det i virkeligheden et »administrationsforbehold«, dvs., at det udelukker lovgivende indgreb på netop dette område. Jf. J.M. Baño León, »Reserva de administración y Derecho comunitario«, *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, WP IDEIR, 2001, nr. 7, s. 7.

29 — Jf. i denne henseende S. Lavrijssen og A. Ottow, »Independent Supervisory Authorities: A Fragile Concept«, *Legal Issues of Economic Integration*, 2012, nr. 4, s. 427 og 428.

30 — Artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24.10.1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31) pålægger medlemsstaterne at udpege en eller flere tilsynsmyndigheder, der i fuld uafhængighed udøver de funktioner, der tillægges dem. Domstolen har fastslået følgende: »Kravet om en uafhængig tilsynsmyndigheds kontrol med overholdelsen af Unionens regler om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger fremgår også af den primære EU-ret, bl.a. artikel 8, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 16, stk. 2, TEUF« (dom af 8.4.2014, Kommissionen mod Ungarn, C-288/12, EU:C:2014:237, præmis 47). Endvidere konkluderede Domstolen følgende: »Oprettelsen af uafhængige tilsynsmyndigheder i medlemsstaterne er således af afgørende betydning for beskyttelsen af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger« (dom af 9.3.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-518/07, EU:C:2010:125, præmis 23, og af 16.12.2012, Kommissionen mod Østrig, C-614/10, EU:C:2012:631, præmis 37).

ligevægt mellem beskyttelsen af retten til privatlivets fred og den frie udveksling af personoplysninger³¹. Tilsynsmyndighedernes funktionelle uafhængighed er således en nødvendig betingelse for, at de kan leve op til uafhængighedskriteriet i artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/46, selv om det ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at sikre myndighederne mod enhver udefrakommende påvirkning³².

33. Domstolen har fastslået, at foreligger der blot en risiko for, at det statslige tilsyn kan påvirke tilsynsmyndighedernes beslutninger politisk, er dette tilstrækkeligt til at hindre, at sidstnævnte kan udøve deres opgaver uafhængigt, eftersom det kan medføre en »forudgående lydighed« fra tilsynsmyndighedernes side over for det statslige tilsyns beslutningspraksis. Deres lydighed i forhold til den politiske magt er uforenelig med kravet om uafhængighed³³.

34. Domstolen har fastslået, at selv for de nationale tilsynsmyndigheder for beskyttelse af oplysninger er deres uafhængighed ikke ubegrænset, således at der ikke kan forekomme et totalt fravær af parlamentarisk kontrol med den³⁴. Parlamentet eller regeringen kan udnævne personer, som påtager sig ledelsen af tilsynsmyndighederne, og lovgiver kan afgrænse disse myndigheders beføjelser og pålægge den at stå til regnskab for deres situation for parlamentet³⁵.

35. For at vurdere omfanget af de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed, som det forstås ved EU-retten, skal der således foretages en vanskelig afvejning mellem på den ene side de beføjelser, som de skal gives for at sikre deres handlefrihed, og på den anden side nødvendigheden af, at de er underlagt den demokratiske kontrol, der er kendetegnende for en retsstat, og de almindelige forvaltningsretlige regler.

B – Om muligheden for at begrænse AGCOM's økonomiske uafhængighed

36. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har anmodet Domstolen om at udtale sig om den mulige virkning, som de nationale foranstaltninger om begrænsning af de offentlige udgifter kan have på AGCOM's uafhængighed og upartiskhed, der er sikret ved rammedirektivets artikel 3. Når det kommer til stykket, ønsker den forelæggende ret afklaret, om en national tilsynsmyndigheds økonomiske uafhængighed (som er et grundlæggende element i dens politiske uafhængighed) begrænses på en måde, der er uforeneligt med rammedirektivets artikel 3, når en medlemsstat ved lov begrænser (i dette tilfælde til 2%) den årlige forøgelse af den national tilsynsmyndigheds budget, underkaster den lovgivning om de offentlige finanser, der gælder for alle myndigheder, og reducerer dens driftsomkostninger med 10%. Disse begrænsninger er generelle, hvilket betyder, at de gælder for alle de offentlige italienske myndigheder og ikke alene er blevet vedtaget i forhold til AGCOM.

37. AGCOM har gjort gældende, at de foranstaltninger, som Italien har truffet, afgrænser dens budgetautonomi og dermed påvirker dens uafhængighed på en måde, der er uforenelig med EU-retten. Det er AGCOM's opfattelse, at de nationale tilsynsmyndigheders budgetautonomi ikke tillader, at de generelt pålægges de nationale bestemmelser om de offentlige finanser, herunder bestemmelser, der pålægger tærskler for den maksimale forøgelse af udgifterne, og bestemmelser, der fastsætter faste nedsættelser af udgifterne, eftersom disse påvirker dens frihed til at forvalte sine økonomiske midler, så det passer bedst muligt til dens funktionelle behov.

31 — Jf. i denne retning dom af 9.3.2010, Kommissionen mod Tyskland (C-518/07, EU:C:2010:125, præmis 30), og af 16.10.2012, Kommissionen mod Østrig (C-614/10, EU:C:2012:631, præmis 41 og 43).

32 — Dom af 16.10.2012, Kommissionen mod Østrig (C-614/10, EU:C:2012:631, præmis 42), og af 8.4.2014, kommissionen mod Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237, præmis 52).

33 — Dom af 16.10.2012, Kommissionen mod Østrig (C-614/10, EU:C:2012:631, præmis 51).

34 — Der findes en analyse af balancen mellem de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og ansvar i C.J. Hanretty, P. Larouche og A. Reindl, *Independence, Accountability and Perceived Quality of Regulators*, Center on Regulation in Europe, 2012.

35 — Dom af 9.3.2010, Kommissionen mod Tyskland (C-518/07, EU:C:2010:125, præmis 43-45).

38. AGCOM har ligeledes gjort gældende, at denne type foranstaltninger, som indskrænker dens økonomiske autonomi, ikke er berettiget i et bydende krav om at reducere de offentlige udgifter, eftersom dens driftsomkostninger ikke er finansieret over statens budget. Alle AGCOM's midler stammer fra de bidrag, som markedsoperatørerne, der er underlagt dens tilsynsvirksomhed, betaler.

39. Endelig har AGCOM anført, at Italien havde andre løsninger, der var mindre begrænsende for dens økonomiske autonomi og dens uafhængighed, for at forene nedsættelsen af de offentlige udgifter med overholdelsen af den nationale tilsynsmyndigheders autonomi. Den behandling, som den italienske stat skulle have indrømmet, var ifølge AGCOM den samme, som var indrømmet den italienske centralbank, der ikke automatisk var omfattet af foranstaltningerne for kontrol med de offentlige udgifter.

40. Kommissionen, Italien og Nederlandene har støttet den modsatte opfattelse, som er den samme som den af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) fremsatte i kendelsen om forelæggelse af det præjudicielle spørgsmål.

41. Som Domstolen har fastslået i relation til offentlige organer normalt, betegner udtrykket »uafhængighed« en status, der sikrer, at det pågældende organ kan handle helt frit uden nogen form for instruks eller pression³⁶. Denne uafhængighed er, som nævnt ovenfor, indrømmet såvel inden for det forhold til de økonomiske operatører på det marked, hvori de nationale tilsynsmyndigheder virker, som i forhold til statens politiske myndigheder³⁷.

42. En stats politiske myndigheder kan naturligvis teoretisk set indskrænke sine nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og påvirke dem ved en drastisk nedsættelse af deres økonomiske og personalemæssige ressourcer³⁸. For at hindre dette og for at styrke de nationale tilsynsmyndigheders status i sektoren for elektronisk kommunikation indførte direktiv 2009/140 forskellige ændringer i rammedirektivets artikel 3, som skulle underbygge deres økonomiske uafhængighed³⁹. Desuden indførtes i artikel 3, stk. 3a, in fine, to udtrykkelige betingelser: De har særskilte årsbudgetter, og de råder over tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer til aktivt at deltage i og bidrage til BEREC.

43. De nationale tilsynsmyndigheders økonomiske uafhængighed fastsættes ikke ubegrænset ved rammedirektivet, eftersom »[d]ette [...] ikke [er] til hinder for, at der kan føres tilsyn i overensstemmelse med nationale forfatningsretlige bestemmelser«. Denne forsikring er knyttet til Domstolens praksis, fastslået ved dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland⁴⁰, som anerkender, at der udøves en vis parlamentarisk kontrol med disse nationale myndigheder for kontrol med beskyttelsen af personoplysninger. Denne retspraksis kan overføres på de nationale tilsynsmyndigheder inden for elektronisk kommunikation, hvorfor det er lovligt at underlægge dem bestemte regler, der er afledt af den iboende forrang og den demokratiske legitimitet⁴¹. Det forhold, at de skal stå til regnskab for det nationale parlament, og at de er underlagt den nationale revisionsrets regnskabskontrol, passer f.eks. og bl.a. til de grænser, som rammedirektivet har indrømmet inden for elektronisk kommunikation.

36 — Dom af 9.3.2010, Kommissionen mod Tyskland (C-518/07, EU:C:2010:125, præmis 18).

37 — Ifølge Domstolen »[skal] tilsynsmyndighederne[, når de] udøver deres funktioner, [...] handle objektivt og upartisk. De skal derfor beskyttes imod enhver form for ydre påvirkning, herunder direkte eller indirekte påvirkning fra staten« (dom af 9.3.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-518/07, EU:C:2010:125, præmis 25).

38 — De nationale tilsynsmyndigheders økonomiske uafhængighed har været fremhævet af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD), *The Governance of Regulators. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, 2014, s. 99, og af Center on Regulation in Europe (CERRE), *Code of Conduct and Best Practices for the setup, operations and procedure of regulatory authorities*, 2014, s. 6 (jf. <http://www.cerre.eu/content/cerre-code-conduct-and-best-practices-setup-operations-and-procedure-regulatory-authorities>).

39 — Gengivet i punkt 4. Jeg bemærker, at de nationale tilsynsmyndigheder i henhold til denne artikel 3, stk. 3, skal have »tilstrækkelige økonomiske ressourcer og tilstrækkeligt personale til at udføre de opgaver, de pålægges«.

40 — Dom af 9.3.2010, Kommissionen mod Tyskland (C-518/07, EU:C:2010:125, præmis 43-46).

41 — Dom af 9.3.2010, Kommissionen mod Tyskland (C-518/07, EU:C:2010:125, præmis 46).

44. Som den nederlandske regering har fremhævet i sine bemærkninger, mener jeg, at det nationale parlaments budgetkontrol med de nationale tilsynsmyndigheder (der som sagt er forenelig med den økonomiske uafhængighed, som er indrømmet ved rammedirektivets artikel 3) giver mulighed for, at foranstaltningerne for kontrol med de offentlige udgifter ligeledes anvendes på dem forudgående. Disse foranstaltninger ville udelukkende påvirke deres uafhængighed på en måde, der er uforenelig med rammedirektivets artikel 3, hvis de var uforholdsmæssige og forhindrede de nationale tilsynsmyndigheder i at udøve deres funktion eller førte til, at deres separate budget forsvandt.

45. I det italienske tilfælde har de lovmæssige foranstaltninger, som er blevet anvendt på AGCOM, ikke medført, at styrelsens offentliggjorte særskilte årsbudget er forsvundet, og det har ifølge Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) heller ikke påvirket AGCOM's evne til at forvalte de nødvendige ressourcer til at udøve sine funktioner. Den forelæggende ret har som spørgsmål angående faktiske forhold, hvorom alene denne ret har kompetence, anført, at AGCOM ikke har fremlagt konkret bevis for sådanne negative virkninger, men har begrænset sig til at anføre, at de omhandlede bestemmelser påvirker dennes økonomiske autonomi og dens uafhængighed.

46. Endvidere opfylder lovgivningen om de offentlige finanser og kontrol med de offentlige udgifter (en tærskel på 2% i forøgelse af udgifterne indeholdt i finansloven for 2005 og en nedsættelse på 10% af udgifterne til forbrug i produktionen i henhold til lov nr. 248 af 4.8.2006) et lovligt formål om budgetdisciplin, som er vedtaget med generel karakter for den italienske stat, og udgør ikke en individuel beslutning med AGCOM som konkret modtager.

47. Når AGCOM for den forelæggende ret hverken har godtgjort, at de omtvistede foranstaltninger har haft en reel indflydelse på dets virksomhed, eller at de generelle budgetbegrænsninger konkret har hindret det i at »råde over de nødvendige personale- og ekspertressourcer samt økonomiske midler til at udføre deres opgaver« (11. betragtning til rammedirektivet), kan det vanskeligt anerkendes, at de har forstyrret dets uafhængighed i den ovenfor beskrevne forstand⁴².

48. AGCOM's påstand om at modtage en særbehandling fra medlemsstaten, der svarer til den, der anvendes på Banca d'Italia, som alene er underlagt en resultatforpligtelse, forekommer mig heller ikke begrundet, og jeg er atter enig med den forelæggende rets indstilling til dette argument.

49. I rammedirektivets artikel 3 bestemmes ikke, at de nationale tilsynsmyndigheders økonomiske uafhængighed forpligter medlemsstaterne til blot at pålægge dem rene resultatforpligtelser på budgetområdet, hvorved tværgående kontrolforanstaltninger og begrænsning af udgifterne udelukkes. Rammedirektivet indeholder heller ikke forhold, der sidestiller de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed med den, der gælder for en medlemsstats centralbank.

50. De nationale centralbankers uafhængighed er knæsat i primærretlige bestemmelser (artikel 130 TEUF og artikel 7 i protokol nr. 4 om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank) og skyldes deres særlige opgave med under Den Europæiske Centralbanks ledelse at gennemføre den fælles monetære politik, styret af formålet med at opnå prisstabilitet⁴³. Denne uafhængighed er endvidere nødvendig med henblik på at sikre anvendelsen på centralbankerne

42 — Det synes heller ikke, at de foranstaltninger til begrænsning og nedsættelse af de offentlige udgifter, som Italien har anvendt på AGCOM, har hindret styrelsen i at råde over tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer til aktivt at deltage i og bidrage til BERC som omhandlet i rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, in fine. Under alle omstændigheder tilkommer det den nationale retsinstans på grundlag af de beviser, der er fremlagt under sagen, at vurdere, om denne tilsidesættelse muligvis foreligger.

43 — Domstolen fastslog følgende i dom af 10.7.2003, Kommissionen mod ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, præmis 134 og 135): »[A]rtikel 108 EF [har] hovedsagelig til formål at beskytte ECB mod ethvert politisk pres, således at ECB effektivt kan forfølge målene for dens opgaver ved en uafhængig udførelse af de specifikke beføjelser, som den i henhold til EF-traktatens og ESCB-statuten råder over med henblik herpå. [...] [A]nerkendelsen af en sådan selvstændighed [indebærer] ikke, at ECB stilles helt uden for De Europæiske Fællesskaber, og fritager den heller ikke fra at overholde de fællesskabsretlige regler.«

af det ved artikel 123 TEUF fastsatte forbud mod monetær finansiering af medlemsstaternes nationale myndigheder. Ingen af disse formål kan overføres på den rolle, der udføres af de nationale tilsynsmyndigheder i sektoren for elektronisk kommunikation, hvis status er defineret i de tilhørende direktiver.

51. AGCOM har anført, at den er finansieret af den italienske stats budget og i større grad af de administrationsgebyrer, som den opkræver fra operatørerne på markedet for elektronisk kommunikation. Endvidere har AGCOM i de seneste regnskabsår været fuldstændigt selvfinansieret, hvorfor dens omkostninger ikke fremkalder et offentligt underskud, og anvendelsen af de generelle foranstaltninger på området, som den italienske stat har vedtaget, er i strid med tilladelsesdirektivets artikel 12, idet disse foranstaltninger i AGCOM's tilfælde skal begrænses til styrelsens finansiering fra statens budget.

52. Denne argumentation forekommer mig ikke relevant, hvilken opfattelse deles af den forelæggende ret, Kommissionen, den italienske regering og den nederlandske regering. De gebyrer, der pålægges virksomhederne, er omfattet af tilladelsesdirektivets artikel 12, og deres formål er ikke at dække enhver form for administrationsomkostninger, som de nationale tilsynsmyndigheder bærer, men derimod i henhold til det i artikel 12, stk. 1, litra a), fastsatte de administrationsomkostninger, der påløber som led i administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning, brugsrettigheder og særlige forpligtelser; jf. direktivets artikel 6, stk. 2, som kan omfatte udgifter til internationalt samarbejde, harmonisering og standardisering, markedsanalyse, overensstemmelsesovervågning og anden markedskontrol, samt lovgivningsarbejde vedrørende udarbejdelse og gennemførelse af sekundær ret og administrative afgørelser, såsom afgørelser om adgang og samtrafik⁴⁴.

53. Selv om medlemsstaterne frit retligt kan omstrukturere disse gebyrer, er det Domstolens opfattelse, at det er i strid med tilladelsesdirektivets artikel 12, stk. 2, at de nævnte afgifter skal dække de reelle administrationsomkostninger ved de aktiviteter, der er omfattet af dette direktiv, og at de skal afvejes mod disse omkostninger, hvorfor medlemsstaternes samlede indtægter i form af dette gebyr ikke må overstige de samlede omkostninger i forbindelse med disse aktiviteter⁴⁵. Desuden forpligter artikel 12, stk. 1, litra b), medlemsstaterne til at pålægge virksomhederne de nævnte administrationsgebyrer på en objektiv, transparent og forholdsmæssigt afpasset måde.

54. De gebyrer, hvormed AGCOM finansieres, er afgifter, der er fastsat af den italienske stat, og tilladelsesdirektivets artikel 12 giver ikke de nationale tilsynsmyndigheder uindskrænkede beføjelser til at fastsætte deres størrelse⁴⁶ uden for rammerne af bestemmelserne om begrænsning af og kontrol med de offentlige udgifter, som staten har vedtaget af generel karakter. Gebyrerne skal være proportionelle i forhold til AGCOM's udgifter inden for fire aktiviteter (nemlig udstedelse, forvaltning, kontrol og gennemførelse af den gældende generelle tilladelsesordning), og AGCOM kan ikke uden kontrol øge disse udgifter og kan ikke reducere dem uden for rammerne af statens generelle budgetbestemmelser. Disse gebyrer udgør sammen med resten af dem, der påhviler de elektroniske kommunikationsvirksomheder, en del af det skattetryk, som skatteyderne bærer (virksomhederne plejer at vælte dem over på forbrugerne), og parlamentet kan lovgive herom, når de økonomiske behov gør det påkrævet. Hvis, som i det foreliggende tilfælde, de lovgivningsmæssige foranstaltninger om kontrol med udgifterne ikke har påvirket AGCOM's reelle evne til at udøve sine funktioner, kan ingen mangler ud fra en betragtning om den økonomiske uafhængighed være til hinder for dem.

44 — Dom af 18.7.2013, Vodafone Omnitel m.fl. (C-228/12 – C-232/12 og C-254/12 – C-258/12, EU:C:2013:495, præmis 38 og 40).

45 — Domstolen har foretaget denne analyse (netop i forhold til gebyrer opkrævet i Italien af AGCOM) i dom af 18.7.2013, Vodafone Omnitel m.fl. (C-228/12 – C-232/12 og C-254/12 – C-258/12, EU:C:2013:495, præmis 41). Jf. i samme retning dom af 27.6.2013, Vodafone Malta og Mobisile Communications (C-71/12, EU:C:2013:431, præmis 23).

46 — Endvidere anføres i 31. betragtning til tilladelsesdirektivet, at »[o]rdningerne vedrørende administrationsgebyrer [...] ikke [bør] fordreje konkurrencen eller skabe hindringer for markedsadgangen«. Hvis AGCOM's administrationsomkostninger er usædvanligt høje, er det i strid med dette formål.

55. Principperne om upartiskhed og uafhængighed, som de nationale tilsynsmyndigheder er indrømmet i rammedirektivets artikel 3, og princippet om væsentlig selvfinansiering, der er fastsat i tilladelsesdirektivet artikel 12, er ikke til hinder for en national lovgivning, som generelt underkaster disse nationale tilsynsmyndigheder den gældende lovgivning på området for de offentlige finanser, og som konkret underkaster dem de specifikke bestemmelser på området for kontrol med og rationalisering af de offentlige myndigheders udgifter.

IV – Forslag til afgørelse

56. I lyset af de foregående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) som følger:

»Principperne om upartiskhed og uafhængighed, som de nationale tilsynsmyndigheder er indrømmet i artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, samt princippet om væsentlig selvfinansiering, der er fastsat i artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, er ikke til hinder for en national lovgivning, som generelt underkaster disse nationale tilsynsmyndigheder den gældende lovgivning på området for de offentlige finanser, og som konkret underkaster dem de specifikke bestemmelser på området for kontrol med og rationalisering af de offentlige myndigheders udgifter.«