



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

28. juli 2016\*

»Præjudiciel forelæggelse — elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — direktiv 2002/21/EF — artikel 3 — de nationale tilsynsmyndigheders upartiskhed og uafhængighed — direktiv 2002/20/EF — artikel 12 — administrationsgebyrer — den nationale tilsynsmyndigheds underkastelse for bestemmelserne inden for offentlig finansiering og bestemmelser om kontrol med og rationalisering af de offentlige myndigheders udgifter«

I sag C-240/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 15. maj 2015, indgået til Domstolen den 22. maj 2015, i sagen:

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni**

mod

**Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne C. Toader, A. Rosas, A. Prechal og E. Jarašiūnas (refererende dommer),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ved avvocato M. Clarich

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili

\* Processprog: italiensk

— den nederlandske regering ved M. Bulterman og M. de Ree, som befuldmægtigede  
— Europa-Kommissionen ved V. Di Bucci, G. Braun og L. Nicolae, som befuldmægtigede,  
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. april 2016,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester («rammedirektivet») (EFT 2002, L 108, s. 33, herefter «rammedirektivet i dets oprindelige version»), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009 (EUT 2009, L 337, s. 37, berigtiget i EUT 2013, L 241, s. 8) (herefter «rammedirektivet»), og artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester («tilladelsesdirektivet») (EFT 2002, L 108, s. 21).
- 2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (kommunikationsstyrelsen, Italien, herefter »styrelsen«) og på den anden side Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (det nationale institut for statistik, Italien, herefter »instituttet«), Presidenza del Consiglio dei Ministri (formandskabet for ministerrådet, Italien) og Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet, Italien) vedrørende opførelsen af styrelsen på listen over de offentlige myndigheder, der var omfattet af den offentlige administrations konsoliderede driftsregnskab.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

#### Rammedirektivet

- 3 11. betragtning til rammedirektivet 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.«
- 4 Rammedirektivets artikel 2, litra g), definerer begrebet den »nationale tilsynsmyndighed« som omfattende »den eller de instanser, der af en medlemsstat har fået til opgave at varetage de tilsynsopgaver, der pålægges i dette direktiv og i særdirektiverne«. Ifølge denne samme artikel 2, litra l), hører »tilladelsesdirektivet« til et af særdirektiverne.

- 5 Med direktiv 2009/140 blev der i artikel 3 i rammedirektivet i dets oprindelige version indsat et nyt stykke 3-3c om nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed. 13. betragtning til direktiv 2009/140 præciserer i denne forbindelse 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.«

- 6 Rammedirektivets artikel 3 med overskriften »Nationale tilsynsmyndigheder« har følgende ordlyd:

»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.

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 [...], 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. [...]

[...]

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) [oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1211/2009 af 25. november 2009 om oprettelse af Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) og dens støttekantor (EUT 2009, L 337, s. 1)].

[...]«

»Tilladelsesdirektivet«

7 Følgende fremgår af 30. betragtning til »tilladelsesdirektivet«:

»Det 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.«

8 Tilladelsesdirektivets artikel 12 med overskriften »Administrationsgebyrer« har følgende ordlyd:

»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 [...], 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) skal 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.«

#### *Italiensk ret*

9 Styrelsen blev oprettet ved legge n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (lov nr. 249 om oprettelse af kommunikationsstyrelsen og om bestemmelser vedrørende telekommunikations- og radiosystemer) af 31. juli 1997 (det almindelige tillæg til GURI nr. 177 af 31.7.1997). Denne lovs artikel 1, stk. 9, bestemmer, at styrelsen »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«.

10 Artikel 7, stk. 2, i decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (lovdekret nr. 259 om elektronisk kommunikation) af 1. august 2003 (det almindelige tillæg til GURI nr. 214 af 15.9.2003) giver styrelsen rollen som national tilsynsmyndighed som omhandlet i rammedirektivets artikel 3.

- 11 Ved legge n. 311 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) (lov nr. 311 om budgettet for 2005 (finansloven for 2005)) af 30. december 2004 (det almindelige tillæg til GURI nr. 306 af 31.12.2004, herefter »lov nr. 311«) pålagdes en grænse for forøgelsen af de offentlige myndigheders udgifter. Lovens artikel 1, stk. 5, fastslår således:

»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 [instituttet] ved afgørelse, der offentliggøres i [GURI] senest den 31. juli hvert år, ikke overstige de tilsvarende ajourførte prognoser for det foregående år, som fremgår af prognose- og programrapporten, med mere end 2%.«

- 12 Legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) (lov nr. 266 vedrørende bestemmelser om fastsættelsen af det årlige og flerårige statsbudget (finansloven for 2006)) af 23. december 2005 (det almindelige tillæg til GURI nr. 302 af 29.12.2005) tildelte visse uafhængige administrative myndigheder, herunder styrelsen, en betydelig økonomisk autonomi. Lovens artikel 1, stk. 65, fastslår navnlig:

»Fra 2007 finansieres driftsomkostningerne for [styrelsen] af 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 maksimumsgrænser, der er fastsat ved lov, og som betales direkte til myndighederne. [...]«

- 13 Decreto legge n. 223 – Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (lovdekret nr. 223 om hasteforanstaltninger til økonomisk og social genopretning, begrænsning og rationalisering af offentlige udgifter samt foranstaltninger vedrørende skatteindtægter og bekæmpelse af skatteunddragelse) af 4. juli 2006 (GURI nr. 153 af 4.7.2006, s. 4), efter ændring ophøjet til lov ved lov nr. 248 af 4. august 2006 (det almindelige tillæg til GURI nr. 186 af 11.8.2006 (herefter »lovdekret nr. 223«), indeholder bestemmelser til nedskæringer af udgifterne til drift af de ikke-territoriale offentlige myndigheder og organer. Lovdekretets artikel 22, stk. 1, bestemmer:

»Bevillinger for året 2006 til dækning af udgifter til mellemliggende forbrug ved ikke-territoriale offentlige myndigheder og organer [...], som identificeres i henhold til artikel 1, stk. 5 og 6, [i lov nr. 311], [med visse undtagelser], [...] reduceres med 10% [...]«

- 14 Legge n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica (lov nr. 196 om offentlige regnskaber og finanser) af 31. december 2009 (det almindelige tillæg til GURI nr. 303 af 31.12.2009) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »lov nr. 196«), indeholder den nye nationale lovgivning på området for offentlige regnskaber og finanser. Dennes artikel 1, stk. 2, bestemmer:

»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 [instituttet] den 24. juli 2010, offentliggjort samme dag i [GURI] nr. 171, samt, fra 2012, de institutioner, organer og enheder, som [instituttet] af statistiske hensyn har anført på den liste, der var genstand for dens meddelelse af 30. september 2011, offentliggjort samme dag i [GURI] 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 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.«



- 15 Den 28. september 2012 offentliggjorde instituttet i GURI Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (liste over de offentlige myndigheder, der var omfattet af den offentlige administrations konsoliderede driftsregnskab, som omhandlet i artikel 1, stk. 3, i lov nr. 196, GURI nr. 227 af 28.9.2012, s. 92, herefter »instituttets liste«). Styrelsen er opført på denne liste.

### **Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

- 16 Styrelsen, der i sin egenskab af national tilsynsmyndighed som omhandlet i rammedirektivet udøver forhåndsregulering af markedet og bilæggelse af tvister mellem virksomheder, anlagde sag ved Tribunale amministrativo regionale del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien), hvorved den bl.a. bestred den italienske lovgivers beslutning om at anvende reglerne om det offentlige budget på de uafhængige myndigheder og især, at visse regler om begrænsning og rationalisering af de offentlige udgifter skulle gælde for styrelsen.
- 17 Ved dom af 12. juni 2013 forkastede Tribunale amministrativo regionale del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) søgsmålet.
- 18 Styrelsen appellerede denne dom til Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien). For denne ret har styrelsen gjort gældende, at den ubetingede anvendelse af de nationale bestemmelser om de offentlige finanser i artikel 1, stk. 2, i lov nr. 196 og af de specifikke bestemmelser om begrænsning og rationalisering af de offentlige myndigheders udgifter og driftsomkostninger i artikel 1, stk. 5, i lov nr. 311 og artikel 22, stk. 1, lovdekret nr. 223 på styrelsen bevirker, at den er underlagt økonomiske og organisatoriske begrænsninger, som kan mindske dens effektive funktion som tilsynsmyndighed inden for telekommunikationssektoren. Styrelsen har gjort 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 skulle have begrænset de pålagte udgiftsnedskæringer til den del af styrelsens budget, der blev finansieret af staten.
- 19 Instituttet, formandskabet for ministerrådet og økonomi- og finansministeriet har nedlagt påstand om, at styrelsens appel forkastes.
- 20 Den forelæggende ret har indledningsvis anført, at artikel 1, stk. 5, i lov nr. 311 bl.a. forfølger specifikke mål om begrænsning af og kontrol med de offentlige udgifter, der kan henføres til »den offentlige sektor i bred forstand«, og med dette formål for øje pålægger de myndigheder, der er opført på instituttets liste, at overholde visse bestemmelser om nedskæringer af de offentlige udgifter.
- 21 Den forelæggende ret har anført, at den for at afgøre den tvist, der verserer for den, skal fastslå, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er i strid med de principper om upartiskhed og uafhængighed, herunder på det økonomiske og organisatoriske plan, som medlemsstaterne skal sikre tilsynsmyndighederne, og princippet om tilsynsmyndighedernes væsentlige selvfinansiering af administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning som omhandlet i »tilladelsesdirektivets« artikel 12. Selv om styrelsens opfattelse ikke fremstår som åbenbart ugrundet, finder den forelæggende ret ikke desto mindre, at det forekommer mere sandsynligt, at EU-retten ikke er til hinder for den pågældende nationale lovgivning.
- 22 I denne henseende finder den forelæggende ret for det første, at selv om nationale tilsynsmyndigheder har særlige beføjelser hvad angår uafhængighed og upartiskhed, adskiller deres status sig imidlertid ikke i den grad fra andre offentlige myndigheder, at det ville medføre, at anvendelsen af bestemmelser om offentlige finanser og kontrol med og rationalisering af de offentlige udgifter – som omfatter samtlige offentlige myndigheder – på disse nationale tilsynsmyndigheder automatisk bliver ulovlig. Der ville ifølge den forelæggende ret kun være tale om modstrid med EU-retten, hvis det godtgøres, at den fastsatte begrænsning faktisk og konkret hindrer de nationale tilsynsmyndigheder i at råde over de

nødvendige personale- og ekspertressourcer samt økonomiske midler til at udføre deres opgaver. Eksistensen af en sådan hindring kan imidlertid ikke formodes, og styrelsen har ikke fremlagt noget som helst bevis til støtte herfor.

- 23 For det andet kan der ifølge den forelæggende ret ikke gives styrelsen medhold i anbringendet om, at der alene kan pålægges den formål og resultatforpligtelser, således som det gælder for Banca d'Italia, navnlig fordi styrelsen ikke har bevist, at den kan sidestilles denne institution med hensyn til det pågældende spørgsmål. Endvidere overlader de to punktuelle bestemmelser om begrænsning og rationalisering af udgifterne vedrørende styrelsen den en betydelig handlefrihed.
- 24 For det tredje er den forelæggende ret af den opfattelse, at det ikke kan udledes af »tilladelsesdirektivets« bestemmelser, at den nationale lovgiver ikke kan pålægge en national tilsynsmyndigheds udgifter foranstaltninger om begrænsning og rationalisering for den del heraf, der er selvfinansieret, hvilket er tilfældet for mere end 90% af styrelsens udgifter, navnlig henset til, at de af styrelsen opkrævede administrationsomkostninger ifølge italiensk retspraksis er af fiskal beskaffenhed og derfor henhører under statens almindelige beskatningskompetence.
- 25 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle 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 rammedirektivets artikel 3, samt princippet om væsentlig selvfinansiering i henhold til »tilladelsesdirektivets« artikel 12 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 af specifikke bestemmelser om begrænsning og rationalisering af de offentlige myndigheders udgifter?«

### **Om det præjudicielle spørgsmål**

- 26 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammedirektivets artikel 3 og »tilladelsesdirektivets« artikel 12 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en national tilsynsmyndighed i rammedirektivets forstand er omfattet af nationale bestemmelser om offentlige finanser og i særdeleshed af bestemmelser om begrænsning og rationalisering af de offentlige myndigheders udgifter som de i hovedsagen omhandlede.
- 27 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser i alt væsentligt for det første er artikel 1, stk. 2, i lov nr. 196, hvorefter de af instituttet identificerede offentlige myndigheder generelt er underlagt italiensk lovgivning om offentlige regnskaber og finanser, for det andet artikel 1, stk. 5, i lov nr. 311, hvorefter de samlede udgifter for perioden 2005-2007 for de offentlige myndigheder, som er omfattet af det konsoliderede regnskab og identificeres af instituttet, ikke må overstige de tilsvarende ajourførte prognoser for det foregående år med mere end 2%, og for det tredje artikel 22, stk. 1, i lovdekret nr. 223, hvorefter bevillingerne for 2006 til dækning af udgifter til mellemliggende forbrug ved ikke-territoriale offentlige myndigheder og organer, som bl.a. identificeres i henhold til artikel 1, stk. 5, i lov nr. 311, reduceres med 10%.
- 28 Det skal indledningsvis bemærkes, at henset til ordlyden af de to sidstnævnte bestemmelser, som de er angivet i forelæggelsesafgørelsen, er det ikke klart, i hvilket omfang disse bestemmelser finder anvendelse på styrelsen. Sidstnævnte har således for den forelæggende ret anfægtet dens opførelse på instituttets liste, som den blev offentliggjort den 28. september 2012, skønt disse bestemmelser kun synes at gælde for perioden 2005-2007 med hensyn til den ene bestemmelse og for 2006 med hensyn til den anden bestemmelse.

- 29 Styrelsen har i øvrigt i sit skriftlige indlæg til Domstolen, ud over de af den forelæggende ret anførte bestemmelser, påberåbt sig andre specifikke bestemmelser om de offentlige finanser, som finder anvendelse på styrelsen, og som efter dens opfattelse indskrænker dens uafhængighed i større omfang, end hvad der allerede følger af de af denne domstol specifikt opregnede bestemmelser.
- 30 Inden for rammerne af proceduren i henhold til artikel 267 TEUF tilkommer det imidlertid ikke Domstolen at udtale sig om anvendelsen af nationale bestemmelser eller at fastlægge de faktiske omstændigheder, som er relevante for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Domstolen skal derimod tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de retsregler, som ifølge forelæggelsesafgørelsen er baggrunden for det præjudicielle spørgsmål (jf. bl.a. i denne retning dom af 13.11.2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, præmis 34 og 35, og af 30.6.2005, Tod's og Tod's France, C-28/04, EU:C:2005:418, præmis 14).
- 31 Domstolen kan derfor ikke sætte sin egen vurdering i stedet for den forelæggende rets hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de sidstnævnte to bestemmelser fortsat fandt anvendelse på styrelsen, da sagen blev anlagt ved den forelæggende ret (jf. i denne retning dom af 14.9.1999, Gruber, C-249/97, EU:C:1999:405, præmis 19), og må lægge til grund, at dette er tilfældet. Det er endvidere udelukkende på grundlag af de af den forelæggende ret anførte bestemmelser, at Domstolen skal besvare det forelagte spørgsmål.
- 32 Hvad for det første angår rammedirektivets artikel 3 bemærkes, at denne bestemmelse i dens oprindelige version i overensstemmelse med 11. betragtning til direktivet i det væsentlige havde til formål at garantere de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og upartiskhed ved at sikre en adskillelse af regulerings- og driftsopgaver (dom af 6.3.2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, præmis 13).
- 33 Det blev imidlertid allerede i 11. betragtning til rammedirektivet i dens oprindelige version præciseret, at »[d]e nationale tilsynsmyndigheder bør råde over de nødvendige personale- og ekspertressourcer samt økonomiske midler til at udføre deres opgaver«. Dette formål blev imidlertid – ud over den med artikel 3, stk. 1, i direktivet i dens oprindelige version foretagne præcisering om, at medlemsstaterne sikrer, at alle opgaver, de nationale tilsynsmyndigheder får pålagt i dette direktiv og i særdirektiverne, varetages af et kompetent organ, og den i samme artikels stk. 3 foretagne præcisering om, at medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder udøver deres beføjelser upartisk og transparent – ikke udtrykkeligt anført i direktivets artikler.
- 34 Som det fremgår af 13. betragtning til direktiv 2009/140, har EU-lovgiver med dette sidste direktiv haft til hensigt at styrke de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed, så de kan anvende regelsættet med større gennemslagskraft, og så deres autoritet og forudsigeligheden i deres afgørelser øges. Det bestemmes således nu udtrykkeligt i rammedirektivets artikel 3, stk. 3, at medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder udøver deres beføjelser upartisk, transparent og rettidigt, og at de har tilstrækkelige økonomiske ressourcer og tilstrækkeligt personale til at udføre de opgaver, de pålægges.
- 35 Rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, første punktum, indeholder endvidere et krav om, at de nationale tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for forhåndsmarkedsregulering eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, skal handle uafhængigt og hverken må 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 EU-lovgivningen, samtidig med, at det præciseres, at »[d]ette er ikke til hinder for, at der kan føres tilsyn i overensstemmelse med nationale forfatningsretlige bestemmelser«. Hvad angår det efterfølgende punktum i samme stykke fremgår det af denne bestemmelse, at medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder som omhandlet i dens første punktum har særskilte årsbudgetter, som offentliggøres, samt råder over tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer til aktivt at deltage i og bidrage til BEREC.



- 36 Det fremgår af disse bestemmelser, at rammedirektivet for at sikre de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og upartiskhed nu kræver, at medlemsstaterne nærmere bestemt sikrer, at alle disse har tilstrækkelige økonomiske ressourcer og tilstrækkeligt personale til at udføre de opgaver, de pålægges, og at de nationale tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for forhåndsmarkedsregulering eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, skal handle uafhængigt. Der er imidlertid ikke noget i disse bestemmelser, der angiver, at overholdelsen af disse krav i princippet udelukker, at en national tilsynsmyndighed er omfattet af bestemmelser om offentlige finanser og i særdeleshed af bestemmelser om begrænsning og rationalisering af de offentlige myndigheders udgifter som de i hovedsagen omhandlede.
- 37 I denne forbindelse skal det fremhæves, at rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, første afsnit, andet punktum, udtrykkeligt bestemmer, at selv om de nationale tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for forhåndsmarkedsregulering eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, skal handle uafhængigt og hverken må søge eller modtage instrukser fra andre organer i forbindelse med udførelsen af de opgaver, de er pålagt, er dette »ikke til hinder for, at der kan føres tilsyn i overensstemmelse med nationale forfatningsretlige bestemmelser«.
- 38 Som generaladvokaten i det væsentlige har fremhævet i punkt 43 og 44 i forslaget til afgørelse, indebærer denne bestemmelse, at de nationale tilsynsmyndigheder lovligt af det nationale parlament kan underlægges visse regler om budgetkontrol, som omfatter en forudgående anvendelse af foranstaltninger for begrænsning af de offentlige udgifter.
- 39 Disse kontrolforanstaltninger kan derfor kun anses for at påvirke de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og upartiskhed, som de er garanteret ved rammedirektivet, og hermed for at være uforenelige med dette direktivs artikel 3, såfremt det kan konstateres, at de kan være til hinder for, at de pågældende nationale tilsynsmyndigheder på tilfredsstillende vis udøver de opgaver, de er pålagt i dette direktiv og særdirektiverne, eller at de er i strid med de betingelser, som medlemsstaterne er pålagt ved rammedirektivet, for at de kan opfylde den grad af uafhængighed og upartiskhed hos de nationale tilsynsmyndigheder, som kræves i henhold til dette direktiv.
- 40 Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at undersøge, om de i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelser er til hinder for, at styrelsen råder over tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer til på tilfredsstillende vis at udføre de opgaver, den pålægges, navnlig i dennes egenskab af national tilsynsmyndighed, der er ansvarlig for forhåndsregulering af markedet eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, og til aktivt at deltage i og bidrage til BEREC. Den forelæggende ret har herved bemærket, at styrelsen ikke har fremlagt nogen oplysninger i denne henseende, og at den har begrænset sig til generelt at anføre, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser påvirker dens økonomiske autonomi og følgelig dens uafhængighed.
- 41 Det skal også bemærkes, at de i hovedsagen omhandlede specifikke bestemmelser om begrænsning og rationalisering af de offentlige myndigheders udgifter, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og denne doms præmis 27, for det første begrænser sig til at pålægge tærskler for den forøgelse af udgifterne, som kan besluttes af styrelsen, og for det andet til udelukkende at pålægge en nedsættelse af »udgifterne til mellemliggende forbrug«. Som den forelæggende ret også har bemærket, overlader disse to bestemmelser med deres generiske karakter styrelsen en betydelig handlefrihed i gennemførelsen af disse bestemmelser. Der er endvidere tale om bestemmelser, som finder anvendelse på en helhed af offentlige myndigheder og organer.
- 42 Hertil kommer, at det er ubestridt i hovedsagen, at styrelsen fortsat har et særskilt årsbudget, som offentliggøres i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, tredje punktum.

- 43 Som generaladvokaten i øvrigt i det væsentlige har bemærket i punkt 48-50 i forslaget til afgørelse, kan styrelsen, henset til de nationale tilsynsmyndigheders grundlæggende forskellige opgaver, ikke med føje gøre gældende, at rammedirektivet pålægger medlemsstaterne at sikre de nationale tilsynsmyndigheder den samme ordning med uafhængighed som den, der er fastsat i EU-retten for centralbankerne.
- 44 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at rammedirektivets artikel 3 med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse ikke er til hinder for, at der på en national tilsynsmyndighed i dette direktivs forstand anvendes nationale bestemmelser om de offentlige finanser og i særdeleshed bestemmelser om begrænsning og rationalisering af de offentlige myndigheders udgifter som de i hovedsagen omhandlede.
- 45 Hvad for det andet angår »tilladelsesdirektivets« artikel 12 bemærkes, at de administrationsgebyrer, som medlemsstaterne i henhold til denne artikel kan opkræve fra virksomheder, der udbyder en tjeneste eller et net i henhold til den generelle tilladelse, eller som har fået tildelt brugsrettigheder, for at finansiere den nationale tilsynsmyndigheds aktiviteter, udelukkende er bestemt til at dække administrationsomkostninger i forbindelse med de aktiviteter, der er nævnt i dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra a). Administrationsgebyrer kan derfor ikke være bestemt til at dække udgifter vedrørende andre opgaver end dem, der er opregnet i denne bestemmelse, navnlig ikke administrationsomkostninger af enhver art, der afholdes af den nationale tilsynsmyndighed (jf. i denne retning 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 38-40 og 42).
- 46 Desuden fremgår det af »tilladelsesdirektivets« artikel 12, stk. 2, læst i lyset af 30. betragtning til direktivet, at de nævnte afgifter skal dække de reelle administrationsomkostninger ved de aktiviteter, der er opregnet i denne artikel 12, stk. 1, litra a), og at de skal afvejes mod disse omkostninger. De samlede indtægter i form af det pågældende gebyr må således ikke overstige de samlede omkostninger i forbindelse med disse aktiviteter (jf. i denne retning 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 og 42).
- 47 Selv om »tilladelsesdirektivets« artikel 12 således giver nationale tilsynsmyndigheder mulighed for at finansiere en del af deres aktiviteter ved opkrævning af administrationsgebyrer, kan denne bestemmelse ikke anses for at give styrelsen en absolut ret til at fastsætte disse gebyrers størrelse uden at tage hensyn til de nationale bestemmelser om offentlige finanser, som har til formål at begrænse og rationalisere de offentlige myndigheders udgifter. Disse udgifter er faktisk, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, af fiskal beskaffenhed og henhører under den italienske stats almindelige beskatningskompetence. Styrelsens fastsættelse af gebyrernes størrelse er derfor ikke undtaget fra anvendelsen af sådanne bestemmelser, idet disse bestemmelser i overensstemmelse med det i denne doms præmis 39 anførte i øvrigt ikke er i strid med rammedirektivets artikel 3.
- 48 På baggrund af samtlige af de ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at rammedirektivets artikel 3 og »tilladelsesdirektivets« artikel 12 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en national tilsynsmyndighed i rammedirektivets forstand er omfattet af nationale bestemmelser om offentlige finanser og i særdeleshed af bestemmelser om begrænsning og rationalisering af de offentlige myndigheders udgifter som de i hovedsagen omhandlede.

### **Sagens omkostninger**

- 49 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

**Artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (»rammedirektivet«), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009, og artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (»tilladelsesdirektivet«), skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en national tilsynsmyndighed som handlet i direktiv 2002/21, som ændret ved direktiv 2009/140, er omfattet af nationale bestemmelser om offentlige finanser og i særdeleshed af bestemmelser om begrænsning og rationalisering af de offentlige myndigheders udgifter som de i hovedsagen omhandlede.**

Underskrifter