



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

28 juli 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Elektronischecommunicatienetwerken en -diensten — Richtlijn 2002/21/EG — Artikel 3 — Onpartijdigheid en onafhankelijkheid van nationale regelgevende instanties — Richtlijn 2002/20/EG — Artikel 12 — Administratieve bijdragen — Onderwerping van een nationale regelgevende instantie aan de voorschriften voor de overheidsfinanciën en aan voorschriften voor de beheersing en de rationalisering van de overheidsuitgaven”

In zaak C-240/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 15 mei 2015, ingekomen bij het Hof op 22 mei 2015, in de procedure

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

tegen

Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, C. Toader, A. Rosas, A. Prechal en E. Jarašiūnas (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, vertegenwoordigd door M. Clarich, avvocato,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,

* Procestaal: Italiaans.

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en M. de Ree als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Di Bucci, G. Braun en L. Nicolae als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 april 2016,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3 van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33) (hierna: „kaderrichtlijn in de oorspronkelijke versie”), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 37, met rectificatie in PB 2013, L 241, blz. 8) (hierna: „kaderrichtlijn”), en van artikel 12 van richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 21).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (nationale regelgevende instantie voor de telecomsector, Italië; hierna: „AGCOM”), enerzijds, en de Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (nationale instelling voor de statistiek, Italië; hierna: „ISTAT”), de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitterschap van de ministerraad, Italië) en het Ministero dell’Economia e delle Finanze (ministerie van Economische Zaken en Financiën, Italië), anderzijds, over de inschrijving van de AGCOM op de lijst van overheidsinstanties die worden opgenomen in de geconsolideerde resultatenrekening voor de overheid.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Kaderrichtlijn

- 3 Overweging 11 van de kaderrichtlijn luidt:
„Overeenkomstig het beginsel van scheiding van regelgevende en operationele functies moeten de lidstaten de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instantie of instanties waarborgen teneinde ervoor te zorgen dat hun besluiten onpartijdig zijn. Deze eis van onafhankelijkheid doet niet af aan de institutionele autonomie en de constitutionele verplichtingen van de lidstaten of aan het beginsel van neutraliteit met betrekking tot de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten, dat is neergelegd in artikel [345 VWEU]. De nationale regelgevende instanties moeten over de nodige middelen (personeel, expertise en geldelijke middelen) beschikken om de hun opgedragen taken te kunnen uitvoeren.”
- 4 Artikel 2, onder g), van de kaderrichtlijn definieert het begrip „nationale regelgevende instantie” (hierna: „NRI”) als „één of meer lichamen die door een lidstaat zijn belast met een van de regelgevende taken die in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen worden opgelegd”. Volgens artikel 2, onder l), valt onder de bijzondere richtlijnen onder meer de machtigingsrichtlijn.

- 5 Bij richtlijn 2009/140 zijn in artikel 3 van de kaderrichtlijn in de oorspronkelijke versie de nieuwe leden 3 tot en met 3 quater over de onafhankelijkheid van de NRI's ingevoegd. Overweging 13 van richtlijn 2009/140 licht in dat verband toe:

„De onafhankelijkheid van de [NRI's] zou moeten worden versterkt om te zorgen voor een meer doeltreffende toepassing van het regelgevingskader en hun autoriteit en de voorspelbaarheid van hun besluiten te verhogen. Hiertoe zouden uitdrukkelijke bepalingen moeten worden opgenomen in de nationale wetgeving om ervoor te zorgen dat een [NRI] die verantwoordelijk is [voor] marktregulering ex ante of voor geschillenbeslechting tussen ondernemingen, bij het uitoefenen van haar taken, beschermd is tegen externe interventie of politieke druk die haar onafhankelijke oordeel over de vraagstukken die haar worden voorgelegd in gevaar zouden kunnen brengen. Dergelijke externe invloed maakt een nationale instantie ongeschikt om volgens het regelgevingskader op te treden als een [NRI]. [...] Het is van belang dat de [NRI's] die verantwoordelijk zijn voor ex-antemarktregelgeving, over hun eigen begroting beschikken, zodat zij met name voldoende gekwalificeerd personeel kunnen aanwerven. Met het oog op transparantie zou die begroting jaarlijks gepubliceerd moeten worden.”

- 6 Artikel 3 van de kaderrichtlijn, met het opschrift „Nationale regelgevende instanties”, luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle taken die bij deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen aan de [NRI's] worden opgedragen, door een bevoegd lichaam worden uitgevoerd.

2. De lidstaten waarborgen de onafhankelijkheid van de [NRI's] door ervoor te zorgen dat zij juridisch gezien onderscheiden zijn van en functioneel onafhankelijk zijn van alle organisaties die elektronischecommunicatienetwerken, -apparatuur of -diensten aanbieden. Lidstaten die de eigendom van of de zeggenschap over elektronischecommunicatienetwerken en/of -diensten aanbiedende ondernemingen behouden, zorgen voor een daadwerkelijke structurele scheiding tussen de regelgevende taken en de met eigendom of zeggenschap verband houdende activiteiten.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de [NRI's] hun bevoegdheden op onpartijdige en transparante wijze en tijdig uitoefenen. De lidstaten zien erop toe dat de [NRI's] over voldoende financiële en menselijke middelen beschikken om de hun toegewezen taken uit te voeren.

3 bis. Onverminderd de bepalingen van de leden 4 en 5, treden de [NRI's] die verantwoordelijk zijn voor marktregulering ex ante of voor de beslechtingen van geschillen tussen ondernemingen [...], onafhankelijk op en vragen of aanvaarden zij geen instructies van andere instanties in verband met de uitoefening van deze taken die hun op grond van de nationale wetgeving tot omzetting van het gemeenschapsrecht zijn toegewezen. Dit vormt geen beletsel voor toezicht overeenkomstig de nationale grondwet. [...]

[...]

De lidstaten zorgen ervoor dat de in de eerste alinea bedoelde [NRI's] over afzonderlijke jaarlijkse begrotingen beschikken. De begroting wordt openbaar gemaakt. De lidstaten zorgen er eveneens voor dat de [NRI's] over voldoende financiële middelen en personeel beschikken om hen in staat te stellen actief deel te nemen aan en bij te dragen tot het orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec) [opgericht bij verordening (EG) nr. 1211/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot oprichting van het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec) en het Bureau (PB 2009, L 337, blz. 1)].

[...]”

Machtigingsrichtlijn

7 Overweging 30 van de machtigingsrichtlijn luidt:

„Aanbieders van elektronischecomunicatiediensten kunnen worden verplicht tot betaling van een administratieve bijdrage ter financiering van de werkzaamheden van de [NRI] bij het beheer van het machtigingssysteem en het verlenen van gebruiksrechten. Dergelijke bijdragen mogen het bedrag van de feitelijke administratieve kosten van die werkzaamheden niet overschrijden. Hiertoe dient te worden gezorgd voor transparantie ter zake van de inkomsten en de uitgaven van de [NRI's], door middel van een jaarlijkse rapportage over het totale bedrag aan ontvangen bijdragen en de totale administratiekosten. Dit stelt ondernemingen in staat te controleren of de administratiekosten en de bijdragen met elkaar in overeenstemming zijn.”

8 Artikel 12 van de machtigingsrichtlijn, met het opschrift „Administratieve bijdragen”, luidt:

„1. Administratieve bijdragen die worden opgelegd aan ondernemingen die een dienst of een netwerk aanbieden in het kader van de algemene machtiging of waaraan een gebruiksrecht is verleend:

- a) dienen uitsluitend ter dekking van de administratiekosten die voortvloeien uit het beheer, de controle van en het toezicht op de naleving van het algemene machtigingssysteem van de gebruiksrechten en van de specifieke verplichtingen [...], die ook de kosten kunnen omvatten voor internationale samenwerking, harmonisatie en normering, marktanalyse, controle op de naleving en ander markttoezicht, alsmede regelgevende werkzaamheden in het kader van de opstelling en handhaving van afgeleide wetgeving en administratieve besluiten, zoals besluiten betreffende toegang en interconnectie; en
- b) worden opgelegd aan individuele ondernemingen volgens een objectieve, transparante en evenredige verdeling, die de extra administratiekosten en daarmee samenhangende bijdragen tot een minimum beperkt.

2. Wanneer de [NRI's] administratieve bijdragen heffen, publiceren zij een jaarlijks overzicht van hun administratieve kosten en het totale bedrag van de geïnde bijdragen. In het licht van het verschil tussen het totale bedrag aan vergoedingen en het totale bedrag aan administratieve kosten, vinden de nodige aanpassingen plaats.”

Italiaans recht

- 9 Bij legge nr. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (wet nr. 249 tot oprichting van de toezichthouder voor de sector communicatie en houdende bepalingen betreffende telecommunicatiesystemen, radio en televisie) van 31 juli 1997 (gewoon supplement bij GURI nr. 177 van 31 juli 1997) is de AGCOM opgericht. Artikel 1, lid 9, van deze wet bepaalt dat de AGCOM „een regeling vaststelt voor de organisatie en de werking, de begrotingen, de overzichten van inkomsten en uitgaven en het beheer van de uitgaven, eventueel in afwijking van de algemene regels inzake overheidsfinanciën, en voor de juridische en economische positie van het personeel”.
- 10 Artikel 7, lid 2, van decreto legislativo nr. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (wetsbesluit nr. 259 tot vaststelling van de wet elektronische communicatie) van 1 augustus 2003 (gewoon supplement bij GURI nr. 214 van 15 september 2003) kent de AGCOM de in artikel 3 van de kaderrichtlijn bedoelde taken van een NRI toe.

- 11 Legge nr. 311 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) [wet nr. 311 inzake de jaar- en meerjarenbegroting van de Staat (begrotingswet 2005)] van 30 december 2004 (gewoon supplement bij GURI nr. 306 van 31 december 2004; hierna: „wet nr. 311”) heeft een limiet gesteld aan de stijging van de overheidsuitgaven. Artikel 1, lid 5, bepaalt:

„Om ervoor te zorgen dat de doelstellingen voor de overheidsfinanciën die in het kader van de Europese Unie zijn vastgesteld, worden bereikt, [...] mogen de totale uitgaven van de overheidsdiensten in de geconsolideerde resultatenrekening voor de jaren 2005-2007, die voor het jaar 2005 zijn opgenomen in lijst 1 bij de onderhavige wet en voor de daaropvolgende jaren worden vastgesteld door de [ISTAT] bij besluit dat niet later dan 31 juli van elk jaar wordt bekendgemaakt in de [GURI], niet meer dan 2 % hoger zijn dan de bijgewerkte overeenkomstige uitgaven die voor het voorafgaande jaar waren begroot, zoals zij naar voren komen uit het begrotings- en programmaverslag.”

- 12 Legge nr. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) [wet nr. 266 inzake de jaar- en meerjarenbegroting van de Staat (begrotingswet 2006)] van 23 december 2005 (gewoon supplement bij GURI nr. 302 van 29 december 2005) kent bepaalde onafhankelijke overheidsinstanties, zoals AGCOM, aanzienlijke financiële autonomie toe. Inzonderheid bepaalt artikel 1, lid 65, van die wet:

„Met ingang van 2007 worden de operationele kosten [van AGCOM] voor het deel dat niet ten laste van de staatsbegroting komt, gefinancierd door de betrokken markt, op de wijze voorzien in de geldende regelgeving en ten belope van bedragen waartoe elk van de instanties met inachtneming van de wettelijke maxima beslist. De bijdragen worden rechtstreeks aan de instanties betaald. [...]”

- 13 Decreto legge nr. 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 (voorlopig wetsbesluit nr. 223 – Spoedeisende bepalingen voor economische en sociale stimulering, de beheersing en de rationalisering van de overheidsuitgaven en ter voorkoming van belastingontwijking) van 4 juli 2006 (GURI nr. 153 van 4 juli 2006, blz. 4), omgezet in wet, na wijziging, bij wet nr. 248 van 4 augustus 2006 (gewoon supplement bij GURI nr. 186 van 11 augustus 2006) (hierna: „d.l. nr. 223”) bevat bepalingen die strekken tot het terugdringen van de functioneringskosten van niet-territoriale overheidslichamen en -organen. Artikel 22, lid 1, van deze regeling luidt:

„De kredieten voor het jaar 2006 voor intermediaire uitgaven van de begroting van niet-territoriale overheidslichamen en -organen [...], vastgesteld in de zin van artikel 1, leden 5 en 6, van [wet nr. 311] [met enkele uitzonderingen] worden met 10 % verlaagd [...]”.

- 14 Legge nr. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica (wet nr. 196 inzake de overheidsboekhouding en -financiën) van 31 december 2009 (gewoon supplement bij GURI nr. 303 van 31 december 2009), in de versie die van toepassing was op de feiten van het hoofdgeding (hierna: „wet nr. 196”) behelst de nieuwe algemene nationale regeling voor de overheidsboekhouding en -financiën. Artikel 1, lid 2, van deze regeling luidt:

„Voor de toepassing van de bepalingen betreffende de overheidsfinanciën worden, voor het jaar 2011, onder overheidsdiensten verstaan, de lichamen en personen die voor statistische doeleinden zijn opgenomen in de lijst bedoeld in de mededeling van de [ISTAT] van 24 juli 2010, die op dezelfde dag is bekendgemaakt in [GURI] nr. 171, alsook met ingang van het jaar 2012 de lichamen en personen die door de ISTAT voor statistische doeleinden zijn opgenomen in de lijst bedoeld in de mededeling van de ISTAT van 30 september 2011, die op dezelfde dag is bekendgemaakt in [GURI] nr. 228, zoals

nadien gewijzigd in de zin van lid 3 van het onderhavige artikel, op basis van de definities in de specifieke verordeningen van de Europese Unie, de onafhankelijke autoriteiten en, hoe dan ook, de diensten bedoeld in artikel 1, lid 2, van decreto legislativo nr. 165 van 30 maart 2001, zoals gewijzigd.”

- 15 Op 28 september 2012 heeft de ISTAT in de GURI de lijst van de in de geconsolideerde resultatenrekening van de overheid opgenomen overheidsdiensten in de zin van artikel 1, lid 3, van wet nr. 196 van 31 december 2009 (GURI nr. 227 van 28 september 2012, blz. 92) bekendgemaakt (hierna: „lijst van de ISTAT”). De AGCOM is op die lijst opgenomen.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 16 In haar hoedanigheid van NRI in de zin van de kaderrichtlijn reguleert de AGCOM de markt ex ante en beslecht zij geschillen tussen ondernemingen. Bij de Tribunale amministrativo regionale del Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) is de AGCOM opgekomen tegen onder meer de keuze van de Italiaanse wetgever om de bepalingen over de overheidsfinanciën toe te passen op de onafhankelijke autoriteiten, en met name tegen de toepassing op de AGCOM van bepaalde bepalingen betreffende de beheersing en rationalisering van de overheidsuitgaven.
- 17 In zijn uitspraak van 12 juni 2013 heeft de Tribunale amministrativo regionale del Lazio dit beroep verworpen.
- 18 De AGCOM heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië). Voor die rechter stelt zij dat de onvoorwaardelijke onderwerping van de AGCOM aan de nationale bepalingen betreffende de overheidsfinanciën, zoals neergelegd in artikel 1, lid 2, van wet nr. 196, en de onderwerping van de AGCOM aan de bijzondere bepalingen voor de beheersing en de rationalisering van de uitgaven en de functioneringskosten van overheidsdiensten, neergelegd in artikel 1, lid 5, van wet nr. 311, en artikel 22, lid 1, van d.l. nr. 223, ertoe leiden dat haar financiële en organisatorische beperkingen worden opgelegd waardoor haar doeltreffendheid als regelgevende instantie in de telecommunicatiesector kan afnemen. Zij voert aan dat de Italiaanse wetgever gunstigere bepalingen voor haar had moeten vaststellen, analoog aan die welke gelden voor Banca d'Italia, de Italiaanse centrale bank, of op zijn minst de uitgavenverlaging had moeten beperken tot het deel van haar begroting dat door de Staat wordt gefinancierd.
- 19 De ISTAT, de Presidenza del Consiglio dei Ministri en het Ministero dell'Economia e delle Finanze hebben geconcludeerd tot verworping van het hoger beroep van de AGCOM.
- 20 De verwijzende rechter geeft in limine litis aan dat artikel 1, lid 5, van wet nr. 311 met name specifiek streeft naar beperking van de uitgaven die aan de „openbare sector in brede zin” kunnen worden toegerekend en daartoe voorschrijft dat de in de lijst van de ISTAT opgenomen overheidsdiensten bepaalde normen voor het terugdringen van de overheidsuitgaven in acht nemen.
- 21 Hij merkt op dat voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding moet worden vastgesteld of de litigieuze nationale regeling de beginselen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid aantast die de lidstaten de NRI's moeten garanderen, onder meer op financieel en organisatorisch gebied, en het beginsel dat de NRI's het beheer en de controle van en het toezicht op de naleving van het algemene machtigingssysteem in de zin van artikel 12 van de machtigingsrichtlijn goeddeels zelf financieren. Hoewel het standpunt van de AGCOM volgens hem niet kennelijk ongegrond is, meent hij dat het plausibeler is dat het recht van de Unie zich niet verzet tegen de betrokken nationale regeling.
- 22 In dat verband meent de verwijzende rechter ten eerste dat de NRI's weliswaar bijzondere voorrechten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid genieten, maar hun statuut niettemin niet zodanig verschilt van dat van de andere overheidsdiensten dat het daardoor automatisch onrechtmatig is jegens hen bepalingen betreffende de overheidsfinanciën en de beheersing en rationalisering van de

overheidsuitgaven toe te passen die zien op alle overheidsdiensten. Volgens de verwijzende rechter zou er pas strijd zijn met het recht van de Unie als vast komt te staan dat de voorgeschreven beperking door de hoogte of de aard ervan de NRI daadwerkelijk en concreet belemmert over alle nodige middelen (personeel, expertise en geldelijke middelen) te beschikken om de haar opgedragen taken uit te voeren. Een dergelijke belemmering kan echter niet worden vermoed en de AGCOM heeft geen enkel bewijs ervoor overgelegd.

- 23 Ten tweede kan de AGCOM volgens deze rechter niet worden gevolgd in haar stelling dat haar enkel doelstellingen en resultaatverplichtingen kunnen worden opgelegd, zoals bij Banca d'Italia, met name omdat de AGCOM niet heeft aangetoond dat zij op dit punt met Banca d'Italia op één lijn kan worden gesteld. Bovendien laten de twee betrokken bepalingen voor beheersing en rationalisering van de uitgaven waar de AGCOM op doelt, haar een aanmerkelijke discretionaire marge.
- 24 Ten derde meent de verwijzende rechter dat uit de bepalingen van de machtigingsrichtlijn niet kan worden afgeleid dat de nationale wetgever een NRI geen maatregelen voor de beheersing en rationalisering van de uitgaven kan opleggen voor dat deel van de uitgaven dat zij zelf opbrengt, hetgeen het geval is voor ruim 90 % van de uitgaven van de AGCOM, inzonderheid gelet op de omstandigheid dat de administratieve bijdragen die de AGCOM int volgens de Italiaanse rechtspraak fiscaal van aard zijn en derhalve onder de algemene heffingsbevoegdheid van de Staat vallen.
- 25 Daarop heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Staan de beginselen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid op het gebied van de financiën en de organisatie, die de in artikel 3 van [de kaderrichtlijn] bedoelde NRI's toekomen, alsook het in artikel 12 van [de machtigingsrichtlijn] bedoelde beginsel van substantiële zelffinanciering, in de weg aan een nationale regeling (zoals de regeling die in de onderhavige zaak aan de orde is) krachtens welke deze NRI's in algemene zin onderworpen zijn aan de bepalingen op het gebied van overheidsfinanciën en inzonderheid aan bijzondere bepalingen betreffende beheersing en rationalisering van de uitgaven van overheidsdiensten?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 26 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 3 van de kaderrichtlijn en artikel 12 van de machtigingsrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die een NRI in de zin van de kaderrichtlijn onderwerpt aan nationale bepalingen op het gebied van de overheidsfinanciën en, inzonderheid, aan bepalingen voor de beheersing en de rationalisering van de uitgaven van overheidsdiensten, zoals in het hoofdgeding aan de orde.
- 27 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het in het hoofdgeding in wezen gaat om de volgende bepalingen: ten eerste, artikel 1, lid 2, van wet nr. 196, uit hoofde waarvan de door de ISTAT genoemde overheidsdiensten onderworpen zijn aan de algemene Italiaanse regeling die van toepassing is op de boekhouding en de financiën van de overheid; ten tweede, artikel 1, lid 5, van wet nr. 311, uit hoofde waarvan de uitgaven van de door de ISTAT genoemde overheidsdiensten die zijn opgenomen in de geconsolideerde resultatenrekening voor de overheid voor de jaren 2005 tot en met 2007 in totaal niet meer dan 2 % hoger mogen zijn dan de bijgewerkte overeenkomstige uitgaven van het voorafgaande jaar; en ten derde, artikel 22, lid 1, van d.l. nr. 223, uit hoofde waarvan de kredieten voor het jaar 2006 voor intermediaire uitgaven van de begroting van niet-territoriale overheidslichamen en – organen die zijn vastgesteld in de zin van artikel 1, lid 5, van wet nr. 311, met 10 % worden verlaagd.

- 28 Vooraf moet worden vastgesteld dat uit de bewoordingen van deze laatste twee bepalingen, zoals aangehaald in het verzoek om een prejudiciële beslissing, niet duidelijk blijkt in hoeverre zij van toepassing zijn op de AGCOM. De AGCOM betwist namelijk voor de verwijzende rechter haar inschrijving op de lijst van de ISTAT zoals bekendgemaakt op 28 september 2012, terwijl deze bepalingen schijnbaar slechts golden voor de jaren 2005 tot en met 2007 (de ene) dan wel het jaar 2006 (de andere).
- 29 Overigens heeft de AGCOM in de schriftelijke opmerkingen die zij bij het Hof heeft ingediend, naast de door de verwijzende rechter aangehaalde bepalingen ook andere bijzondere bepalingen betreffende de overheidsfinanciën ingeroepen die op haar van toepassing zouden zijn en die haar onafhankelijkheid volgens haar verder zouden beperken dan al het geval was bij de door de verwijzende rechter specifiek aangegeven bepalingen.
- 30 In het kader van de procedure van artikel 267 VWEU staat het echter niet aan het Hof zich uit te spreken over de toepasselijkheid van nationale bepalingen of de voor de beslechting van het hoofdgeding relevante feiten vast te stellen. Het Hof dient integendeel acht te slaan op de in de verwijzingsbeslissing omschreven feitelijke en wettelijke context waarin de prejudiciële vraag moet worden geplaatst (zie in die zin met name arresten van 13 november 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punten 34 en 35, en 30 juni 2005, Tod's en Tod's France, C-28/04, EU:C:2005:418, punt 14).
- 31 Het Hof kan dus zijn oordeel niet in de plaats stellen van dat van de verwijzende rechter ten aanzien van de vraag of deze twee bepalingen nog van toepassing waren op de AGCOM toen het hoofdgeding bij deze rechter werd aangebracht (zie in die zin arrest van 14 september 1999, Gruber, C-249/97, EU:C:1999:405, punt 19) en moet ervan uitgaan dat dat het geval is. Bovendien hoeft het Hof de vraag enkel te beantwoorden in het licht van de bepalingen die de verwijzende rechter heeft genoemd.
- 32 Met betrekking tot, ten eerste, artikel 3 van de kaderrichtlijn moet worden opgemerkt dat deze bepaling in de oorspronkelijke versie er in wezen – overeenkomstig overweging 11 van de richtlijn – toe strekte de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de NRI's te waarborgen door ervoor te zorgen dat de regelgevende en operationele functies gescheiden zijn (arrest van 6 maart 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, punt 13).
- 33 In dat verband heette het al in overweging 11 van de kaderrichtlijn in de oorspronkelijke versie dat „[d]e [NRI's] over de nodige middelen (personeel, expertise en geldelijke middelen) [moeten] beschikken om de hun opgedragen taken te kunnen uitvoeren”. Deze doelstelling is echter niet uitdrukkelijk neergelegd in de artikelen ervan, afgezien van de precisering in artikel 3, lid 1, van deze richtlijn in de oorspronkelijke versie, dat bepaalde dat de lidstaten ervoor zorgen dat alle taken die bij deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen aan de NRI's worden opgedragen door een bevoegd lichaam worden uitgevoerd, en in lid 3 van dat artikel, dat bepaalde dat de lidstaten ervoor zorgen dat de NRI's hun bevoegdheden onpartijdig en op transparante wijze uitoefenen.
- 34 Zoals naar voren komt uit overweging 13 van richtlijn 2009/140 heeft de wetgever van de Unie met deze richtlijn de onafhankelijkheid van de NRI's willen versterken om te zorgen voor een doeltreffendere toepassing van het regelgevingskader en hun autoriteit en de voorspelbaarheid van hun besluiten te verhogen. Artikel 3, lid 3, van de kaderrichtlijn bepaalt inmiddels dan ook uitdrukkelijk dat de lidstaten ervoor zorgen dat de NRI's hun bevoegdheden op onpartijdige en transparante wijze en tijdig uitoefenen, en erop toezien dat zij over voldoende financiële en menselijke middelen beschikken om de hun toegewezen taken uit te voeren.
- 35 Artikel 3, lid 3 bis, eerste alinea, van de kaderrichtlijn schrijft bovendien voor dat de NRI's die verantwoordelijk zijn voor marktregulering ex ante of voor de beslechting van geschillen tussen ondernemingen, onafhankelijk optreden en geen instructies van andere instanties vragen of aanvaarden in verband met de uitoefening van deze taken die hun op grond van de nationale

wetgeving tot omzetting van het Unierecht zijn toegewezen, met dien verstande dat „[d]it [...] geen beletsel [vormt] voor toezicht overeenkomstig de nationale grondwet”. De derde alinea van dit lid bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat de in de eerste alinea bedoelde NRI's over afzonderlijke jaarlijkse begrotingen beschikken, die openbaar worden gemaakt, en over voldoende financiële middelen en personeel beschikken om hen in staat te stellen actief deel te nemen aan en bij te dragen tot Berec.

- 36 Uit deze bepalingen blijkt dat de kaderrichtlijn inmiddels vereist dat de lidstaten er met het oog op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de NRI's in wezen voor zorgen dat zij over de nodige financiële en menselijke middelen beschikken om de hun toegewezen taken uit te voeren (alle NRI's) en onafhankelijk optreden (NRI's die verantwoordelijk zijn voor marktregulering ex ante of voor de beslechting van geschillen tussen ondernemingen). Niettemin wijst niets in deze bepalingen erop dat deze vereisten principieel uitsluiten dat een NRI wordt onderworpen aan nationale bepalingen op het gebied van de overheidsfinanciën en, inzonderheid, aan bepalingen voor de beheersing en de rationalisering van de uitgaven van overheidsdiensten, zoals in het hoofdgeding aan de orde.
- 37 In dat verband moet worden onderstreept dat de NRI's die verantwoordelijk zijn voor marktregulering ex ante of voor de beslechting van geschillen tussen ondernemingen weliswaar onafhankelijk optreden en geen instructies van andere instanties vragen of aanvaarden in verband met de uitoefening van de taken die hun zijn toegewezen, maar artikel 3, lid 3 bis, eerste alinea, tweede volzin, van de kaderrichtlijn uitdrukkelijk bepaalt dat „[d]it [...] geen beletsel [vormt] voor toezicht overeenkomstig de nationale grondwet”.
- 38 Zoals de advocaat-generaal in de punten 43 en 44 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, impliceert deze bepaling dat de NRI's volgens artikel 3 van de kaderrichtlijn rechtsgeldig kunnen worden onderworpen aan bepaalde regels voor begrotingstoezicht door het nationale parlement, waaronder begrepen ex-antemaatregelen tot inperking van de overheidsuitgaven.
- 39 Dergelijke inperkingsmaatregelen kunnen dus enkel worden beschouwd als een aantasting van de door de kaderrichtlijn gegarandeerde onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de NRI's, en dus als onverenigbaar met artikel 3 van deze richtlijn, indien kan worden geconstateerd dat zij de betrokken NRI's beletten de taken die hun door deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen zijn toegewezen, op bevredigende wijze uit te oefenen, of dat zij de voorwaarden doorkruisen die de kaderrichtlijn aan de lidstaten stelt voor de mate van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de NRI's die deze richtlijn vereist.
- 40 Het staat echter aan de verwijzende rechter na te gaan of de nationale bepalingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, kunnen verhinderen dat de AGCOM over de nodige financiële en menselijke middelen beschikt om de haar toegewezen taken op bevredigende wijze uit te voeren, en met name om, in haar hoedanigheid van NRI die verantwoordelijk is voor marktregulering ex ante en voor geschillenbeslechting tussen ondernemingen, actief deel te nemen aan en bij te dragen tot Berec. De verwijzende rechter merkt in dat verband op dat de AGCOM geen gegevens van die strekking heeft overgelegd en zich ertoe heeft beperkt in algemene zin te stellen dat de bepalingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, haar financiële autonomie en diensgevolge haar onafhankelijkheid aantasten.
- 41 Daarnaast moet worden opgemerkt dat de bijzondere bepalingen voor de beheersing en de rationalisering van de uitgaven van overheidsdiensten die in het hoofdgeding aan de orde zijn, zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing en punt 27 van het onderhavige arrest, niet meer doen dan een maximum stellen aan de toename van de uitgaven die door de AGCOM kan worden vastgesteld (eerste bepaling), dan wel opleggen dat de „intermediaire uitgaven” worden teruggedrongen (tweede bepaling). Bovendien laten deze twee bepalingen, vanwege hun generieke aard, de AGCOM een

aanmerkelijke discretionaire marge bij de tenuitvoerlegging ervan, zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt. Daarnaast zijn deze bepalingen van toepassing op een geheel van overheidsdiensten en -lichamen.

- 42 Daarenboven wordt in het hoofdgeding niet betwist dat de AGCOM overeenkomstig artikel 3, lid 3 bis, derde alinea, van de kaderrichtlijn blijft beschikken over een afzonderlijke jaarlijkse begroting die openbaar wordt gemaakt.
- 43 Zoals de advocaat-generaal in de punten 48 tot en met 50 van zijn conclusie in wezen ook heeft opgemerkt, kan de AGCOM voor het overige niet met recht stellen dat de kaderrichtlijn de lidstaten oplegt aan de NRI's hetzelfde onafhankelijkheidsregime te garanderen als in het recht van de Unie is voorzien voor centrale banken, gezien hun fundamenteel verschillende functies.
- 44 Derhalve moet, onder voorbehoud van toetsing door de verwijzende rechter, worden vastgesteld dat artikel 3 van de kaderrichtlijn zich er niet tegen verzet dat nationale bepalingen op het gebied van de overheidsfinanciën en, inzonderheid, bepalingen voor de beheersing en de rationalisering van de uitgaven van overheidsdiensten, zoals in het hoofdgeding aan de orde, worden toegepast op een NRI in de zin van deze richtlijn.
- 45 Met betrekking tot, ten tweede, artikel 12 van de machtigingsrichtlijn, moet eraan worden herinnerd dat de administratieve bijdragen ter financiering van de werkzaamheden van de NRI, die de lidstaten uit hoofde van dat artikel kunnen opleggen aan ondernemingen die een dienst of een netwerk aanbieden in het kader van de algemene machtiging of waaraan een gebruiksrecht is verleend, uitsluitend mogen worden bestemd om de administratiekosten te dekken die samenhangen met de in artikel 12, lid 1, onder a), van deze richtlijn genoemde werkzaamheden. Zij kunnen dus niet worden bestemd om kosten te dekken in verband met andere dan de in deze bepaling genoemde taken, met name niet de administratieve kosten van allerlei aard die door de NRI worden gedragen (zie in die zin arrest van 18 juli 2013, Vodafone Omnitel e.a., C-228/12–C-232/12 en C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, punten 38-40 en 42).
- 46 Bovendien volgt uit artikel 12, lid 2, van de machtigingsrichtlijn, in samenhang met overweging 30 ervan, dat genoemde bijdragen de administratiekosten moeten dekken die feitelijk met de in lid 1, onder a), van dat artikel genoemde werkzaamheden samenhangen en dat zij met die kosten in overeenstemming moeten zijn. Het totaal van de inkomsten uit de betrokken bijdrage kan dus niet méér bedragen dan het totaal van de kosten die met die werkzaamheden samenhangen (zie in die zin arrest van 18 juli 2013, Vodafone Omnitel e.a., C-228/12–C-232/12 en C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, punten 41 en 42).
- 47 Hoewel artikel 12 van de machtigingsrichtlijn de NRI's dus toestaat een deel van hun activiteiten te financieren door administratieve bijdragen te heffen, kan deze bepaling niet aldus worden opgevat dat zij de AGCOM een absoluut recht toekent om de hoogte van die bijdrage vast te stellen zonder acht te slaan op de toepasselijke nationale bepalingen op het gebied van de overheidsfinanciën en tot inperking en beheersing van de overheidsuitgaven. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing zijn deze bijdragen fiscaal van aard en vallen zij onder de algemene heffingsbevoegdheid van de Italiaanse Staat. Bij de vaststelling van de hoogte ervan door de AGCOM kunnen dergelijke bepalingen dus niet buiten toepassing worden gelaten, temeer daar deze bepalingen geen schending vormen van artikel 3 van de kaderrichtlijn, overeenkomstig hetgeen in punt 39 van dit arrest is uiteengezet.
- 48 Gelet op een en ander moet op de vraag worden geantwoord dat artikel 3 van de kaderrichtlijn en artikel 12 van de machtigingsrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die een NRI in de zin van de kaderrichtlijn onderwerpt aan nationale bepalingen op het gebied van de overheidsfinanciën en, inzonderheid, aan bepalingen voor de beheersing en de rationalisering van de uitgaven van overheidsdiensten, zoals in het hoofdgeding aan de orde.

Kosten

- 49 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 3 van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009, en artikel 12 van richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn) moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die een nationale regelgevende instantie in de zin van richtlijn 2002/21, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140, onderwerpt aan nationale bepalingen op het gebied van de overheidsfinanciën en, inzonderheid, aan bepalingen voor de beheersing en de rationalisering van de uitgaven van overheidsdiensten, zoals in het hoofdgeding aan de orde.

ondertekeningen