



Datum van inontvangstneming : 26/06/2015

**Zaak C-240/15**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

22 mei 2015

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

15 mei 2015

**Verzoekende partij:**

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

**Verwerende partijen:**

Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero dell'Economia e delle Finanze

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Hoger beroep tegen vonnis nr. 5945/2013 van het Tribunale amministrativo regionale (TAR) del Lazio

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Artikel 267 VWEU

Verenigbaarheid van de relevante nationale regeling met de richtlijnen 2002/20/EG en 2002/21/EG

## **Prejudiciële vraag**

Staan de beginselen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid op het gebied van de financiën en de organisatie, die de in artikel [3] van richtlijn 2002/21/EG bedoelde nationale regelgevende instanties toekomen, alsook het in artikel 12 van richtlijn 2002/20/EG 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 instanties 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?

## **Aangevoerde bepalingen van gemeenschapsrecht**

- 1) Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn), met name overwegingen 30 en 31 en artikel 12.
- 2) Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG, met name overweging 11 en artikel 3. Zie ook overweging 13 van richtlijn 2009/140.

## **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

- 1) Wet nr. 249 van 31 juli 1997 tot oprichting van de Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM). Inzonderheid artikel 1, lid 9, kent de instantie aanzienlijke organisatorische autonomie toe en bepaalt dat zij „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 bepalingen over de algemene boekhouding van de Staat, en de juridische en economische positie van het personeel [...]”.
- 2) Decreto legislativo (wetsdecreet) nr. 259 van 1 augustus 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche, wetboek elektronische communicatie). Artikel 7, lid 2, kent de AGCOM de in artikel 3 van richtlijn 2002/21 bedoelde taken van een nationale regelgevende instantie toe.
- 3) Wet nr. 311 van 30 december 2004 (begrotingswet 2005), inzonderheid artikel 1, lid 5, van die wet, dat 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 het Istituto nazionale di statistica (ISTAT) bij besluit dat niet later dan 31 juli van elk jaar wordt bekendgemaakt in de Gazzetta Ufficiale [Italiaans Staatsblad], niet meer dan 2 % hoger zijn dan de bijgewerkte overeenkomstige uitgaven die voor het voorafgaande jaar waren begroot, zoals naar voren komen uit het begrotings- en programmaverslag”.

- 4) Wet nr. 266 van 23 december 2005 (begrotingswet 2006), inzonderheid artikel 1, lid 65, van die wet, dat bepaalt: „Vanaf het jaar 2007 worden de functioneringsuitgaven [van de AGCOM], voor zover niet gedekt door de begroting van de Staat, gefinancierd door de betrokken markt. De methode is in de geldende regelgeving neergelegd. De hoogte van de bijdragen wordt vastgesteld bij besluit van de betrokken autoriteit. Daarbij worden de bij de wet vastgestelde limieten in acht genomen. De bijdragen worden rechtstreeks aan de autoriteiten betaald.”
- 5) Decreto legge (voorlopig wetsdecreet) nr. 223 van 4 juli 2006, omgezet, na wijziging, in wet nr. 248 van 4 augustus 2006, inzonderheid artikel 22, lid 1, daarvan, dat bepaalt: „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 van 30 december 2004 [met enkele uitzonderingen] worden met 10 % verlaagd.”
- 6) Wet nr. 196 van 31 december 2009 houdende de algemene regeling voor de overheidsboekhouding en -financiën, inzonderheid artikel 1, lid 2, van die wet (zoals vervangen door artikel 5, lid 7, van decreto legge nr. 16 van 2 maart 2012), dat bepaalt: „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 het Istituto nazionale di statistica (ISTAT) van 24 juli 2010, die op dezelfde dag is bekendgemaakt in Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 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 Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 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.”

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 In het kader van een beroep bij het TAR del Lazio heeft de AGCOM met name geklaagd over de keuze van de nationale wetgever in wet nr. 106/2009 om „onafhankelijke autoriteiten” (en dus de AGCOM) te onderwerpen aan de voorschriften voor de overheidsfinanciën, met name de voorschriften die bedoeld zijn om de overheidsuitgaven te beheersen en te rationaliseren. Deze voorschriften zouden in strijd zijn met de voorrechten die door de Unie zijn toegekend aan de nationale regelgevende instanties.
- 2 Aangezien het TAR del Lazio het beroep heeft verworpen, heeft de AGCOM hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 3 Volgens de AGCOM heeft het geheel van regelgeving dat door de Italiaanse wetgever is vastgesteld, tot gevolg dat zij zodanig beperkt wordt in haar organisatorische en financiële autonomie dat haar regelgevend optreden in de sector telecommunicatie minder doeltreffend wordt, hetgeen in strijd is met het bepaalde in de regelgeving van de Unie. Bovendien zijn de beperkingen met het oog op de nastreven van de doelstellingen van de overheidsfinanciën niet redelijk, aangezien voor de AGCOM een stelsel van substantiële zelffinanciering geldt. Zij kan niet-spontane prestaties opleggen aan de personen die aan haar toezicht zijn onderworpen en zodoende garanderen dat haar functioneringsuitgaven vrijwel volledig worden gedekt. In plaats van haar te onderwerpen aan algemene doelstellingen voor het beheersen en rationaliseren van de uitgaven zou de wetgever de AGCOM enkel moeten opleggen welke resultaten zij moet behalen en haar een ruime discretionaire marge moeten laten om zelf de concrete maatregelen vast te stellen waarmee zij die resultaten behaalt, analoog aan het bepaalde voor Banca d'Italia. De beheersingsmaatregelen zouden hoogstens betrekking kunnen hebben op het minderheidsaandeel in de begroting dat door de Staat wordt gefinancierd.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 4 De verwijzende rechter erkent weliswaar dat hij niet zeker is van de juiste uitlegging en toepassing van de regels van het Unierecht op dit gebied, maar zegt op enkele punten te twifelen over de gegrondheid van de standpunten van de verzoekende partij. In de eerste plaats meent deze rechter dat de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de nationale regelgevende instanties niet automatisch worden geschonden en ingekort louter doordat jegens deze instanties de algemene nationale bepalingen op het gebied van de overheidsfinanciën worden toegepast. Van strijd met de regeling van de Unie kan enkel sprake zijn indien de maatregelen voor verlaging van de uitgaven in kwantitatieve of kwalitatieve zin een daadwerkelijke en concrete belemmering vormden voor het

vermogen van de AGCOM om te beschikken „over de nodige middelen (personeel, expertise en geldelijke middelen) [...] om de [haar] opgedragen taken te kunnen uitvoeren” (richtlijn 2002/21, overweging 11). Een dergelijke belemmering kan echter niet worden aangenomen louter omdat een regeling voor de rationalisering van de overheidsfinanciën zich ook uitstrekt tot die autoriteit, die zelfs geen concreet bewijs heeft geleverd voor dergelijke negatieve gevolgen. Zij heeft immers enkel geklaagd over het feit dat de regeling in kwestie haar financiële autonomie en haar onafhankelijkheid schendt.

- 5 Met betrekking tot het argument dat de AGCOM enkel zou moeten worden opgelegd welke resultaten zij moet behalen, analoog aan hetgeen ten gunste van Banca d'Italia is bepaald, stelt de verwijzende rechter dat de toekenning van een bijzondere status aan de AGCOM, die afwijkt van de status van de andere overheidsdiensten in het algemeen, niet gerechtvaardigd lijkt in het licht van de huidige ontwikkeling van het nationale recht en het Unierecht. Bovendien heeft de AGCOM geen bewijzen geleverd dat het rechtmatig is om haar op dit punt gelijk te stellen aan Banca d'Italia. Tot slot meent de verwijzende rechter dat de regeling in kwestie de AGCOM voldoende operationele marge heeft gelaten aangezien: a) een globale procentuele grens is gesteld, namelijk 2 %, aan de jaarlijkse groei van de totale uitgaven van overheidsdiensten, zonder aan te geven op welke begrotingsposten de diensten deze grens moeten toepassen; b) een globale procentuele verlaging van de intermediaire uitgaven is vastgesteld, namelijk 10 %, echter zonder precies aan te geven welke uitgaven moeten worden verlaagd. De nationale regelgevende instanties hebben dus een aanmerkelijke discretionaire marge bij de uitvoering.
- 6 Ook de stelling dat de maatregelen voor de beheersing van de uitgaven beperkt zouden moeten worden tot enkel dat deel van de begroting dat door de Staat wordt gefinancierd, overtuigt de verwijzende rechter niet. Hoewel in richtlijn 2002/20 het beginsel is neergelegd dat de administratieve bijdragen die door de nationale regelgevende instanties worden geïnd, in wezen moeten overeenstemmen met de daadwerkelijke kosten van die activiteit, kan dat schijnbaar niet worden opgevat als een verbod voor de nationale wetgever om een autoriteit als de AGCOM maatregelen ter beheersing en rationalisering van de uitgaven op te leggen. Overigens vormen de diverse (administratieve) bijdragen die door de AGCOM met het oog op haar zelffinanciering worden geïnd, in wezen een heffing; zij bestaan immers in financiële prestaties die worden opgelegd bij de wet en derhalve onder de algemene heffingsbevoegdheid van de staat/wetgever vallen.