



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

28 юли 2016 година *

„Преюдициално запитване — Електронни съобщителни мрежи и услуги — Директива 2002/21/ЕО — Член 3 — Безпристрастност и независимост на националните регулаторни органи — Директива 2002/20/ЕО — Член 12 — Административни такси — Задължаване на национален регулаторен орган да спазва приложимите в областта на публичните финанси разпоредби и разпоредби за ограничаване и повишаване на ефективността на разходите на публичната администрация“

По дело C-240/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) с акт от 15 май 2015 г., постъпил в Съда на 22 май 2015 г., в рамките на производство по дело

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

срещу

Istituto Nazionale di Statistica — ISTAT,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: М. Pešič, председател на състава, С. Toader, А. Rosas, А. Prechal и Е. Jarašiūnas (докладчик), съдии,

генерален адвокат: М. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, от М. Clarich, avvocato,

— за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от Р. Gentili, avvocato dello Stato,

* Език на производството: италиански.

- за нидерландското правителство, от М. Bulterman и М. de Ree, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от V. Di Bucci, G. Braun и L. Nicolae, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 28 април 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване е във връзка с тълкуването на член 3 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, 2002 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195, наричана по-нататък „Рамковата директива в първоначалната ѝ редакция“), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. (ОВ L 337, 2009 г., стр. 37 и поправка ОВ L 241, 2013 г., стр. 8) (наричана по-нататък „Рамковата директива“), и на член 12 от Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги („Директива за разрешение“) (ОВ L 108, 2002 г., стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 183).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (регулаторен орган в областта съобщенията на Италия, наричан по-нататък „Регулаторният орган“), от една страна, и от друга — Istituto Nazionale di Statistica — ISTAT (Национален статистически институт, Италия, наричан по-нататък „Институтът“), Presidenza del Consiglio dei Ministri (кабинетът на министър-председателя, Италия) и Ministero dell'Economia e delle Finanze (Министерство на икономиката и финансите, Италия) във връзка с включването на Регулаторния орган в списъка на публичните структури, включени в консолидирания отчет за приходите и разходите на публичната администрация.

Правна уредба

Правото на Съюза

Рамковата директива

- 3 Съображение 11 от Рамковата директива гласи:

„В съответствие с принципа за разделяне на регулаторните и оперативните функции, държавите членки следва да гарантират независимостта на националния регулаторен орган или органи с оглед гарантиране на безпристрастността на техните решения. Това изискване за независимост не накърнява институционалната автономност и конституционните задължения на държавите членки или [...] принципа на неутралност по отношение на правилата в държавите членки, регламентиращи системата от имуществени права, установени в член [345 ДФЕС]. Националните регулаторни власти следва да притежават всички необходими източници, като персонал, опит и финансови средства, за изпълнение на своите задачи“.

- 4 Член 2, буква ж) от Рамковата директива определя термина „национал[ен] регулатор[ен] [орган]“ (наричан по-нататък „НРО“) като орган или органи, „натоварени от държава членка с някоя от регулаторните задачи, посочени в настоящата директива и в Специфичните директиви“. Според същия член 2, буква л) една от специфичните директиви е Директивата за разрешението.
- 5 С Директива 2009/140 в член 3 от Рамковата директива, в първоначалната ѝ редакция, са добавени нови параграфи 3—3г, относно независимостта на НРО. Във връзка с това в съображение 13 от Директива 2009/140 се уточнява следното:

„Независимостта на [НРО] следва да се засили с цел гарантиране на по-ефективно прилагане на регулаторната рамка и увеличаване на тяхното влияние и предсказуемостта на техните решения. За целта следва да се въведе изрична разпоредба в националното законодателство, която да гарантира, че при изпълнение на своите задачи, [НРО], отговорен за ех ante регулиране на пазарите или за уреждане на спорове между предприятията, е защитен срещу външна намеса или политически натиск, които могат да нарушат неговата независима оценка на въпросите, пред които е изправен. Такова външно влияние прави един национален законодателен орган неподходящ за ролята на [НРО] съгласно регулаторната рамка. [...] Важно е [НРО], отговорни за ех ante регулиране на пазарите да разполагат със свой собствен бюджет, който да им дава възможност, в частност, да наемат достатъчен брой квалифицирани кадри. За да се гарантира прозрачност, този бюджет следва да се публикува ежегодно.“

- 6 Член 3 от Рамковата директива, озаглавен „[НРО]“, гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че всяка задача, възложена на [НРО] съгласно настоящата директива и Специфичните директиви, се осъществява от компетентен орган.

2. Държавите членки гарантират независимостта на [НРО], като осигуряват те да бъдат правно отделени и функционално независими от всички организации, предоставящи електронни съобщителни мрежи, оборудване или услуги. Държавите членки, които запазват собствеността или контрола над предприятията, доставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги, осигуряват ефективно структурно отделяне на регулаторната функция от дейностите, свързани със собствеността или контрола.

3. Държавите членки гарантират, че [НРО] упражняват правомощията си безпристрастно, прозрачно и без забавяне. Държавите членки гарантират, че [НРО] разполагат с подходящи финансови и човешки ресурси за изпълнение на възложените им задачи.

За. Без да се засягат разпоредбите на параграфи 4 и 5, [НРО], отговарящи за регулирането на пазара ех ante или за разрешаването на спорове между предприятията [...], действат независимо и не търсят, нито приемат указания от други органи във връзка с изпълнението на тези задачи, възложени им съгласно националното законодателство, което прилага правото на Общността. Това не пречи на упражняването на надзор съгласно националното конституционно право. [...]

[...]

Държавите членки гарантират, че посочените в първа алинея [НРО] имат отделни годишни бюджети. Бюджетите се оповестяват публично. Държавите членки също така гарантират, че [НРО] разполагат с адекватно финансиране и човешки ресурси, така че да могат да участват активно и да допринасят в работата на Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) [създаден с Регламент (ЕО) № 1211/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година за създаване на Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и на Служба (ОВ L 337, 2009 г., стр. 1)].

[...]“.

Директивата за разрешение

7 Съображение 30 от Директивата за разрешение гласи:

„Върху доставчиците на електронни съобщителни услуги могат да се налагат административни такси, с цел да се финансират дейностите на [НРО] във връзка с управлението на системата за разрешение и предоставянето на права за използване. Такива такси следва да бъдат ограничени, за да покриват настоящите административни разходи за тези дейности. За тази цел следва да бъде създадена прозрачност на приходите и разходите на [НРО] чрез годишно отчитане на общия размер на събраните такси и административните разходи. По такъв начин предприятията могат да проверяват дали административните разходи съответстват на таксите“.

8 Член 12 от Директивата за разрешение, озаглавен „Административни такси“, гласи:

„1. Всички административни такси, наложени върху предприятията, които предоставят услуга или мрежа по общото разрешение, или на които е било предоставено право на използване:

а) по размер покриват единствено административните разходи за управлението, контрола и изпълнението на общата лицензионна схема и правата за използване и специфичните задължения, [...] които могат да включват разходи за международно сътрудничество, хармонизация и стандартизация, анализ на пазара, проследяване на съответствието и други видове пазарен контрол, както и регулаторната дейност по подготовката и въвеждането в сила на вторичното законодателство и административните решения като например решенията за достъп и взаимосвързаност; и

б) се налагат на отделните предприятия обективно, прозрачно и пропорционално, което свежда до минимум допълнителните административни разходи и съпътстващите такси.

2. Когато налагат административни такси, [НРО] публикуват годишни прегледи на административните си разходи и общия размер на събраните такси. В светлината на разликата между общия размер на таксите и административните разходи се внасят съответните корекции“.

Италианското право

9 Регулаторният орган е създаден с legge № 249 — Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Закон № 249 за учредяване на регулаторен орган в областта съобщенията и въвеждане на разпоредби относно телекомуникационните и радиотелевизионните системи) от 31 юли 1997 г. (редовна притурка на GURI № 177 от 31 юли 1997 г.). В член 1, параграф 9 от същия закон се предвижда, че органът „приема правилник за организацията и дейността, бюджета, отчитането и управлението на разходите, дори в отклонение от общите счетоводни разпоредби на държавата, както и във връзка с правното и икономическото положение на служителите“.

10 Член 7, параграф 2 от decreto legislativo № 259 — Codice delle comunicazioni elettroniche (Законодателен декрет № 259 за утвърждаване на Кодекс за електронните съобщения) от 1 август 2003 г. (редовна притурка на GURI № 214 от 15 септември 2003 г.), възлага на Регулаторния орган функциите на НРО по смисъла на член 3 от Рамковата директива.

- 11 Legge № 311 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) (Закон № 311 от 30 декември 2004 г. за приемане на разпоредби за формиране на годишния и многогодишния държавен бюджет (Закон за бюджета за 2005 г.) (редовна притурка на GURI № 306 от 31 декември 2004 г., наричан по-нататък „Закон № 311“) налага ограничение на увеличението на разходите на публичната администрация. Така в член 1, параграф 5 от него се предвижда следното:

„За да се гарантира постигането на целите на публичните финанси, определени от Европейския съюз [...] за тригодишния период 2005—2007 г., общите разходи на публичната администрация, включени в консолидирания отчет за приходите и разходите, които за 2005 г. са посочени в списък 1, приложен към настоящия закон, а за следващите години се определят от [Института] с отделен акт, публикуван в GURI всяка година най-късно до 31 юли, не могат да превишават с повече от 2 % съответните актуализирани прогнози за предходната година, отразени в проектобюджета [...]“.

- 12 Legge № 266 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) (Закон № 266 от 23 декември 2005 г. за приемане на разпоредби за формиране на годишния и многогодишния държавен бюджет (Закон за бюджета за 2006 г.) (редовна притурка на GURI № 302 от 29 декември 2005 г.) предоставя голяма финансова самостоятелност на някои независими административни органи като Регулаторния орган. Член 1, параграф 65 от този закон гласи:

„Считано от 2007 г., оперативните разходи [...] на [Регулаторния орган] се финансират от съответния пазар за частта, която не се покрива с финансирането от бюджета на държавата, по ред и условия, предвидени в действащата правна уредба, като размерът на таксите се определя по решение на всеки от тези органи при спазване на предвидените от закона максимални размери и същите се превеждат направо на органите [...]“.

- 13 В Decreto-legge № 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 (Законодателен декрет № 223 от 4 юли 2006 г. относно неотложни разпоредби за икономическо и социално възстановяване, за ограничаване и рационализация на обществените разходи и относно намеса в областта на приходите от данъци и на борбата срещу данъчните измами) (GURI № 153 от 4 юли 2006 г.), преобразуван с изменения в Закон № 248 от 4 август 2006 г. (редовна притурка на GURI № 186 от 11 август 2006 г.) (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 223“), има разпоредби, целящи намаляване на оперативните разходи на администрацията и на публичните структури и органи, които нямат териториален характер. В член 22, параграф 1 от този закон е предвидено следното:

„Допълнителните бюджетни кредити за 2006 г. за междинни разходи за бюджетите на публичните структури и органи, които нямат териториален характер, [...] посочени в член 1, параграфи 5 и 6 от [Закон № 311], [с някои изключения] се намаляват с 10 % [...]“.

- 14 В Legge n. 196 — Legge di contabilità e finanza pubblica (Закон № 196 от 31 декември 2009 г. за правна уредба на счетоводството и публичните финанси) (редовна притурка на GURI № 303 от 31 декември 2009 г.), в редакцията, приложима по делото в главното производство (наричан по-нататък „Закон № 196“), има нова национална обща правна уредба за счетоводството и публичните финанси. Член 1, параграф 2 от него гласи:

„За целите на прилагането на разпоредбите за публичните финанси под публична администрация се разбира, за 2011 г., структурите и лицата, посочени за нуждите на статистиката в списъка, предмет на съобщението на [Института] от 24 юли 2010 г., публикувано на същата дата в [GURI] № 171, както и, считано от 2012 г., структурите и лицата, посочени за нуждите на статистиката от същия институт в списъка, предмет на съобщението на [Института]

от 30 септември 2011 г., публикувано на същата дата в [GURI] № 228, с последващите изменения по смисъла на параграф 3 от настоящия член, направени въз основа на определенията в съответните регламенти на Европейския съюз в тази област, независимите органи[], както и органите, посочени в член 1, параграф 2 от изменения Законодателен декрет № 165 от 30 март 2001 г.“

- 15 На 28 септември 2012 г. Институтът публикува в GURI Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, № 196 (списък на административните структури, включени в консолидирания отчет за приходите и разходите на публичната администрация по смисъла на член 1, параграф 3 от Закон № 196, GURI № 227 от 28 септември 2012 г., стр. 92, наричан по-нататък „списъкът на Института“). Регулаторният орган е включен в този списък.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 16 Регулаторният орган, в качеството си на НРО по смисъла на Рамковата директива, осъществяващ дейности във връзка с регулиране на пазара ex ante и във връзка с разрешаване на споровете между предприятия, сезира Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Регионален административен съд Лациум, Италия) с жалба, с която оспорва по-конкретно решението на италианския законодател да приложи по отношение на независимите органи разпоредбите във връзка с публичните финанси, по-специално прилагането по отношение на него на някои разпоредби за ограничаване и повишаване на ефективността на публичните разходи.
- 17 С решение от 12 юни 2013 г. Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Регионален административен съд Лациум) отхвърля тази жалба.
- 18 Регулаторният орган подава въззивна жалба срещу това решение до Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия). Пред него той твърди, че безусловното му задължаване да спазва националните разпоредби във връзка с публичните финанси, предвидени в член 1, параграф 2 от Закон № 196, и задължаването му да спазва специалните разпоредби за ограничаване и повишаване ефективността на разходите и на оперативните разходи, предвидени в член 1, параграф 5 от Закон № 311 и в член 22, параграф 1 от Законодателен декрет № 223, води до налагане на ограничения от организационен и финансов характер, които могат да намалят ефективността на регулаторната му дейност в областта на далекосъобщенията. Той посочва, че италианският законодател е трябвало да приеме за него по-благоприятни разпоредби, подобни на тези за Banca d'Italia (Централната банка на Италия), или поне трябвало да ограничи наложеното намаляване на разходите на частта от бюджета му, финансирана от държавата.
- 19 Институтът, кабинетът на министър-председателя и Министерството на икономиката и финансите искат подадената от органа жалба да бъде отхвърлена.
- 20 В самото начало запитващата юрисдикция уточнява, че член 1, параграф 5 от Закон № 311 има именно конкретни цели във връзка с ограничаване на разходите, които се дължат на „разширената публична администрация“ и затова задължава административните органи в списъка на Института да спазват някои разпоредби за намаляване на публичните разходи.
- 21 Тя отбелязва, че за да разреши спора, с който е сезирана, трябва да установи дали спорната национална правна уредба нарушава принципите на безпристрастност и на независимост, които държавите членки трябва да гарантират на НРО, включително от финансова и организационна гледна точка, и принципа, че НРО до голяма степен финансират сами дейностите си по управление, контрол и прилагане на режима на общото разрешение по смисъла на член 12 от

Директивата „за разрешение“. Независимо че според нея становището на Регулаторния орган не изглежда явно неоснователно, тя смята все пак, че е по-вероятно правото на Съюза да допуска спорната национална правна уредба.

- 22 Във връзка с това запитващата юрисдикция смята, първо, че макар НРО да се ползват с особени прерогативи на независимост и безпристрастност, техният статут все пак не се отличава до такава степен от този на всички други административни органи, че автоматично да доведе до незаконосъобразност на прилагането по отношение на тях на разпоредбите във връзка с публичните финанси и за ограничаване и повишаване на ефективността на публичните разходи, които се отнасят до всички административни органи. Според запитващата юрисдикция би имало противоречие с правото на Съюза само ако се докажело, че поради размера или естеството си предписаното ограничение пречи ефективно и конкретно на НРО да разполага с всички необходими източници, като персонал, опит и финансови средства, за изпълнение на своите задачи. Съществуването на такава пречка обаче не би могло да се презумира, а Регулаторният орган не представил никакви доказателства в този смисъл.
- 23 Второ, според тази юрисдикция не могло да се възприеме твърдението на Регулаторния орган, че би трябвало да му се налагат само цели и задължения за постигане на определен резултат, както било предвидено за Централната банка на Италия, по-конкретно тъй като Регулаторният орган не е доказал, че във връзка със спорния въпрос той може да бъде приравнен на тази институция. Освен това двете конкретни разпоредби за ограничаване и повишаване на ефективността на разходите, посочени от Регулаторния орган, му оставяли значителна свобода на действие.
- 24 Трето, запитващата юрисдикция смята, че въз основа на разпоредбите на Директивата за разрешение не може да се приеме, че националният законодател не може да налага мерки за ограничаване и повишаване на ефективността на разходите на един НРО за частта от разходите, която се получава чрез самофинансиране, което се отнасяло за повече от 90 % разходите на Регулаторния орган, като посочва по-конкретно че събираните от Регулаторния орган административни такси според италианската съдебна практика имат фискален характер и следователно спадат към общите данъчни правомощия на държавата.
- 25 При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Съвместима ли е с принципите на безпристрастност и независимост, включително от финансова и организационна гледна точка, които трябва да бъдат гарантирани на НРО по смисъла на член 3 от Рамковата директива, както и с принципа на финансирането им главно със собствени средства по смисъла на член 12 от Директивата за разрешение, национална правна уредба (като разглежданата в настоящото производство), която задължава тези НРО да спазват всички разпоредби във връзка с публичните финанси, по-конкретно специалните разпоредби във връзка с ограничаването и повишаването на ефективността на публичните административни разходи?“.

По преюдициалния въпрос

- 26 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 3 от Рамковата директива и член 12 от Директивата за разрешение трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която задължава НРО, по смисъла на Рамковата директива, да спазва национални разпоредби, приложими в областта на публичните финанси, и по-конкретно разпоредби за ограничаване и повишаване ефективността на разходите на административните органи като разглежданите в главното производство.

- 27 От акта за запитване се установява, че разглежданите в главното производство разпоредби по същество са, първо, член 1, параграф 2 от Закон № 196, по силата на който изброените от Института административни органи трябва да спазват общата италианска правна уредба относно счетоводната отчетност и публичните финанси, второ, член 1, параграф 5 от Закон № 311, по силата на който за годините 2005—2007 общите разходи на административните органи, включени в консолидирания отчет за приходите и разходите на публичната администрация, изброени от Института, не могат да превишават с повече от 2 % актуализираните прогнози за предходната година, и трето, член 22, параграф 1 от Законодателен декрет № 223, по силата на който бюджетните кредити за 2006 г. за междинни разходи за бюджетите на публичните структури и органи, които нямат териториален характер, посочени по-конкретно в член 1, параграф 5 от Закон № 311, се намаляват с 10 %.
- 28 В самото начало следва да се отбележи, че с оглед на текста на двете последни посочени разпоредби, така както са изложени в акта за преюдициално запитване, не става ясно в каква степен те се прилагат по отношение на Регулаторния орган. Наистина, пред запитващата юрисдикция той оспорва включването му в списъка на Института, публикуван на 28 септември 2012 г., докато изглежда, че тези разпоредби са приложими само за 2005—2007 г., едната, а другата — само за 2006 г.
- 29 Освен това в представеното на Съда писмено становище Регулаторният орган посочва, освен цитираните от запитващата юрисдикция разпоредби, други специални разпоредби във връзка с публичните финанси, които се прилагали спрямо него и според него ограничавали независимостта му повече от разпоредбите, вече конкретно посочени от тази юрисдикция.
- 30 В производството по член 267 ДФЕС обаче Съдът не следва да се произнася по приложимостта на национални разпоредби или да установява релевантните факти за разрешаването на спора в главното производство. Напротив, Съдът трябва да вземе предвид фактическата и правна обстановка, в която се вписва преюдициалният въпрос, така както е изложен в акта за запитване (в този смисъл вж. по-конкретно решения от 13 ноември 2003 г., *Neri*, C-153/02, EU:C:2003:614, т. 34 и 35 и от 30 юни 2005 г., *Tod's и Tod's France*, C-28/04, EU:C:2005:418, т. 14).
- 31 Следователно Съдът не може да замени със своя преценката на запитващата юрисдикция по въпроса дали двете последни разпоредби все още са били приложими по отношение на Регулаторния орган, когато тази юрисдикция е била сезирана с делото в главното производство (вж. в този смисъл решение от 14 септември 1999 г., *Gruber*, C-249/97, EU:C:1999:405, т. 19), и трябва да приеме за установено, че това е така. Освен това Съдът следва да отговори на поставения въпрос от гледна точка само на изложените от запитващата юрисдикция разпоредби.
- 32 На първо място, що се отнася до член 3 от Рамковата директива, следва да се отбележи, че целта на тази разпоредба в първоначалната ѝ редакция според съображение 11 от посочената директива е главно да гарантира независимостта и безпристрастността на НРО, като осигури разделянето на регулаторните и оперативните функции (решение от 6 март 2008 г., *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, C-82/07, EU:C:2008:143, т. 13).
- 33 Освен това в съображение 11 от Рамковата директива още в първоначалната ѝ редакция се уточнява, че „[НРО] следва да притежават всички необходими източници, като персонал, опит и финансови средства, за изпълнение на своите задачи“. Тази цел обаче не е изрично посочена в нейните членове освен чрез направеното в член 3, параграф 1 от тази директива в първоначалната ѝ редакция уточнение, че държавите членки гарантират, че всяка задача, възложена на НРО съгласно същата директива и специфичните директиви, се осъществява от компетентен орган, и чрез това в параграф 3 от същия член, че държавите членки гарантират, че НРО упражняват правомощията си безпристрастно и при пълна прозрачност.

- 34 Както се установява от съображение 13 от Директива 2009/140, с последната посочена директива законодателят на Съюза цели да засили независимостта на НРО, за да се гарантира по-ефективно прилагане на регулаторната рамка и увеличаване на тяхното влияние и предсказуемостта на техните решения. Затова в член 3, параграф 3 от Рамковата директива вече изрично е предвидено, че държавите членки гарантират, че НРО упражняват правомощията си безпристрастно, прозрачно и без забавяне и че разполагат с подходящи финансови и човешки ресурси за изпълнение на възложените им задачи.
- 35 Освен това член 3, параграф 3 а, първа алинея от Рамковата директива задължава НРО, отговарящи за регулиране на пазара ex ante или за разрешаването на споровете между предприятия, да действат независимо и да не търсят, нито приемат указания от други органи във връзка с изпълнението на задачите, възложени им съгласно националното законодателство, което прилага правото на Съюза, като същевременно уточнява, че „[т]ова не пречи на упражняването на надзор съгласно националното конституционно право“. Що се отнася до третата алинея от същия параграф, в нея се уточнява, че държавите членки гарантират, че посочените в първа алинея НРО имат отделни годишни бюджети, които се оповестяват публично, и адекватно финансиране и човешки ресурси, така че да могат да участват активно и да допринасят в работата на ОЕРЕС.
- 36 От тези разпоредби следва, че Рамковата директива вече изисква за гарантиране на независимостта и безпристрастността на НРО държавите членки, по същество да осигурят на всички тях необходимите финансови и човешки ресурси за изпълнение на задачите, които са им възложени, а на НРО, отговарящи за регулиране на пазара ex ante или за разрешаването на споровете между предприятия, да действат напълно независимо. Нищо в тези разпоредби не показва обаче, че спазването на тези изисквания по принцип изключва възможността НРО да бъде задължен да спазва приложимите национални разпоредби в областта на публичните финанси, както и по-конкретно разпоредби за ограничаване и повишаване на ефективността на публичните разходи като разглежданите в главното производство.
- 37 Във връзка с това следва да се подчертае, че в член 3, параграф 3а, първа алинея, второ изречение от Рамковата директива изрично се предвижда, че макар НРО, отговарящи за регулиране на пазара ex ante или за разрешаването на споровете между предприятия, да действат независимо и да не търсят, нито приемат указания от други органи във връзка с изпълнението на задачите, които са им възложени, „[т]ова не пречи на упражняването на надзор съгласно националното конституционно право“.
- 38 Както посочва генералният адвокат в точки 43 и 44 от заключението си, тази разпоредба обаче означава, че според член 3 от Рамковата директива НРО могат да бъдат задължени правомерно да спазват някои правила във връзка с контрола на бюджета от националния парламент, което включва прилагане по отношение на тях на ex ante мерки за ограничаване на публичните разходи.
- 39 При това положение може да се счита, че такива мерки за ограничаване нарушават независимостта и безпристрастността на НРО, така както са гарантирани от Рамковата директива, а следователно и че са несъвместими с член 3 от тази директива, само ако се установи, че те могат да попречат на съответните НРО да упражняват задоволително възложените им с посочената директива и специфичните директиви задачи или че противоречат на условията, които Рамковата директива задължава държавите членки да спазват, за да бъде постигнато равнището на независимост и безпристрастност на НРО, което тази директива изисква.
- 40 Все пак запитващата юрисдикция трябва да провери дали разглежданите в главното производство национални разпоредби са от такова естество, че да попречат на Регулаторния орган да разполага с необходимите адекватно финансиране и човешки ресурси, за да може да

изпълнява задоволително възложените му задачи, и по-конкретно, в качеството си на НРО, компетентен за регулирането на пазарите *ex ante* и за разрешаване на споровете между предприятия, така че да могат да участват активно и да допринасят в работата на ОЕРЕС. Запитващата юрисдикция отбелязва във връзка с това, че Регулаторният орган не е представил доказателства в тази насока, а само заявява общо, че разглежданите в главното производство разпоредби нарушават финансовата му самостоятелност, а следователно и неговата независимост.

- 41 Следва също да се отбележи, че както се установява от акта за запитване и от точка 27 от настоящото решение, специалните разпоредби за ограничаване и повишаване на ефективността на разходите на публичната администрация, разглеждани в главното производство, се свеждат, първата — до определяне на таван за увеличаването на разходите, за което Регулаторният орган може да вземе решение, а втората — до налагане на ограничение само на „междинните разходи“. Впрочем, както отбелязва запитващата юрисдикция, тези две разпоредби със своя общ характер оставят на Регулаторния орган значителна свобода на действие във връзка с прилагането им. Освен това става въпрос за разпоредби, които се прилагат по отношение на множество административни органи и публични структури.
- 42 Нещо повече, по делото в главното производство не се спори, че Регулаторният орган продължава да разполага с отделен годишен бюджет, който се оповестява публично в съответствие с член 3, параграф 3 а, трета алинея от Рамковата директива.
- 43 Впрочем както отбелязва по същество и генералният адвокат в точки 48—50 от заключението си, с оглед на техните фундаментално различаващи се функции Регулаторният орган няма основание да твърди, че Рамковата директива задължава държавите членки да гарантират на НРО същия режим на независимост като предвидения в правото на Съюза за централните банки.
- 44 При това положение следва да се приеме, без да се изключва необходимостта от проверка на запитващата юрисдикция, че член 3 от Рамковата директива не може да бъде пречка за прилагането по отношение на НРО по смисъла на тази директива на национални разпоредби във връзка с публичните финанси, както и по-конкретно на разпоредби за ограничаване и повишаване ефективността на разходите на публичната администрация като разглежданите в главното производство.
- 45 На второ място, що се отнася до член 12 от Директивата за разрешение, следва да се припомни, че по силата на този член държавите членки могат да налагат на предприятията, които предоставят услуга или мрежа по общото разрешение или на които е било предоставено право за използване, само административни такси, които покриват общите административни разходи, свързани с посочените в член 12, параграф 1, буква а) от тази директива дейности на НРО. Следователно тези такси не могат да покриват разходи, свързани със задачи, различни от изброените в тази разпоредба, и по-конкретно административните разходи от всякакво естество, които прави НРО (вж. в този смисъл решение от 18 юли 2013 г., *Vodafone Omnitel* и др., C-228/12—C-232/12 и C-254/12—C-258/12, EU:C:2013:495, т. 38—40 и 42).
- 46 Освен това от член 12, параграф 2 от Директивата за разрешение във връзка със съображение 30 от нея е видно, че посочените такси трябва да покриват реалните административни разходи в резултат от дейностите, изброени в параграф 1, буква а) от този член, и да бъдат в съответствие с тези разходи. В този смисъл всички приходи от разглежданата такса не би трябвало да надвишават всички разходи, свързани с посочените дейности (вж. в този смисъл решение от 18 юли 2013 г., *Vodafone Omnitel* и др., C-228/12—C-232/12 и C-254/12—C-258/12, EU:C:2013:495, т. 41 и 42).

- 47 Макар член 12 от Директивата за разрешение да допуска част от дейностите на НРО да се финансират чрез събирането на административни такси, не може да се счита, че тази разпоредба предоставя на Регулаторния орган абсолютно право да определя размера на тези такси, без да се съобразява с приложимите в областта на публичните финанси национални разпоредби, които целят да намалят и ограничат публичните разходи. Всъщност, както се установява от акта за запитване, тези такси имат фискален характер и спадат към общите данъчни правомощия на италианската държава. Следователно определянето на размера им от Регулаторния орган не може да се осъществи без прилагането на такива разпоредби, тъй като освен това, с оглед на изложеното в точка 39 от настоящото решение, тези разпоредби не нарушават член 3 от Рамковата директива.
- 48 С оглед на всички изложени дотук съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 3 от Рамковата директива и член 12 от Директивата за разрешение трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която задължава НРО по смисъла на Рамковата директива да спазва приложими в областта на публичните финанси национални разпоредби, и по-конкретно разпоредби за ограничаване и повишаване на ефективността на разходите на публичната администрация като разглежданите в главното производство.

По съдебните разноски

- 49 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

Член 3 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година, и член 12 от Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги („Директива за разрешение“), трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която задължава националния регулаторен орган по смисъла на Директива 2002/21, изменена с Директива 2009/140, да спазва приложими в областта на публичните финанси национални разпоредби, и по-конкретно разпоредби за ограничаване и повишаване на ефективността на разходите на публичната администрация като разглежданите в главното производство.

Подписи