



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

28. juuli 2016*

Eelotsusetaotlus — Elektroonilised sidevõrgud ja -teenused — Direktiiv 2002/21/EÜ — Artikkel 3 —
Riigi reguleerivate asutuste erapooletus ja sõltumatus — Direktiiv 2002/20/EÜ — Artikkel 12 —
Haldustasud — Avaliku sektori kulude piiramist ja ratsionaliseerimist käsitlevate õigusnormide
kohaldamine riigi reguleerivatele asutustele

Kohtuasjas C-240/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus, Itaalia) 15. mai 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. mail 2015, menetluses

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

versus

Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud C. Toader, A. Rosas, A. Prechal ja E. Jarašiūnas (ettekandja),

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, *avvocato* M. Clarich,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* P. Gentili,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. Bulterman ja M. de Ree,
- Euroopa Komisjon, esindajad: V. Di Bucci, G. Braun ja L. Nicolae,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

olles 28. aprilli 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 33; ELT eriväljaanne 13/29, lk 29; edaspidi „raamdirektiivi algversioon“), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ (EÜT 2009, L 337, lk 37; edaspidi „raamdirektiiv“) artiklit 3 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 21, ELT eriväljaanne 13/29, lk 337) artiklit 12.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille üks pool on Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Itaalia sideteenuste tagamise asutus; edaspidi „sideasutus“) ja teine pool on Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (riiklik statistikainstituut, edaspidi „instituut“), Presidenza del Consiglio dei Ministri (Itaalia riigikantselei) ja Ministero dell’Economia e delle Finanze (Itaalia majandus- ja rahandusministeerium) ning vaidluse ese on sideasutuse kandmine konsolideeritud kasumiaruandesse kantavate avalik-õiguslike asutuste loetellu.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Raamdirektiiv

- 3 Raamdirektiivi põhjendus 11 on ette nähtud:
„Kooskõlas reguleerija ja operaatori tegevuse lahususe põhimõttega peaksid liikmesriigid kindlustama riigi reguleeriva asutuse või reguleerivate asutuste sõltumatuse, et tagada nende otsuste erapooletus. Nimetatud sõltumatuse nõue ei piira liikmesriikide institutsionaalset sõltumatust, nende põhiseaduslike kohustusi ega neutraalsuse põhimõtet seoses omandi õigusliku režiimiga, nagu on ette nähtud [ELTL artiklis 345]. Riigi reguleeriva asutuse käsutuses peaksid olema kõik tema tööks vajalikud vahendid, nii personal, oskusteave kui ka rahalised vahendid.“
- 4 Raamdirektiivi artikli 2 punkti g määratluse kohaselt on riigi reguleeriv asutus „organ või organid, kellele liikmesriik on usaldanud mõne käesolevas direktiivis või eridirektiivides nimetatud reguleerimisülesande“. Sama artikli 2 punkti 1 määratluse kohaselt on loadirektiiv üks eridirektiividest.
- 5 Direktiiviga 2009/140 lisati raamdirektiivi algversiooni artiklile 3 uued lõiked 3–3c riigi reguleerivate asutuste sõltumatuse kohta. Sellega seoses täpsustatakse direktiivi 2009/140 põhjendusega 13:
„Tuleks tugevdada riikide reguleerivate asutuste sõltumatust, et tagada reguleeriva raamistiku tõhusam kohaldamine ning suurendada nende autoriteeti ja otsuste prognoositavust. Selleks tuleks siseriiklikes õigusnormides sõnaselgelt tagada, et turu eelreguleerimise või ettevõtjate vaheliste vaidluste lahendamise eest vastutav riigi reguleeriv asutus on oma ülesannete täitmisel kaitstud välise sekkumise ja poliitilise surve eest, mis võiks kahjustada tema poolt menetletavate küsimuste sõltumatut hindamist. Sellise välise mõju tõttu ei sobi siseriiklik õigustloov asutus täitma reguleeriva raamistiku raames riigi

reguleeriva asutuse ülesandeid. [...] On oluline, et turu eelreguleerimise eest vastutavatel riikide reguleerivatele asutustel oleks oma eelarve, mis võimaldaks neil eelkõige tööle võtta piisava arvu kvalifitseeritud töötajaid. Läbipaistvuse tagamiseks tuleks see eelarve igal aastal avaldada.“

6 Raamdirektiivi artiklis 3 „Riigi reguleerivad asutused“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et iga käesoleva direktiivi ja eridirektiividega riigi reguleerivatele asutustele määratud ülesandega tegeleb pädev organ.

2. Liikmesriigid kindlustavad riigi reguleerivate asutuste sõltumatuse, tagades, et kõnealused asutused on juriidiliselt eraldiseisvad ja funktsionaalselt sõltumatud kõigist elektroonilisi sidevõrke, -seadmeid ja -teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest. Liikmesriigid, kes säilitavad omandi või kontrolli elektroonilisi sidevõrke ja/või -teenuseid pakkuvates ettevõtjates, tagavad reguleeriva funktsiooni tõhusa struktuurilise eraldatuse omandi või kontrolliga seotud toimingutest.

3. Liikmesriigid tagavad, et riigi reguleerivad asutused kasutavad oma volitusi erapooletult, läbipaistvalt ja õigel ajal. Liikmesriigid tagavad, et riigi reguleerivatele asutustel on neile määratud ülesannete täitmiseks vajalikud rahalised ja inimressursid.

3a Ilma et see piiraks käesoleva artikli lõigete 4 ja 5 kohaldamist, tegutsevad riigi reguleerivad asutused, kes vastutavad turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest kooskõlas käesoleva direktiivi artiklitega 20 ja 21, sõltumatult ning ei taotle ega täida ühegi teise organi juhiseid kõnealuste ülesannete täitmisel, mis on neile määratud ühenduse õigust rakendavate siseriiklike õigusnormidega. See ei välista siseriikliku riigiõiguse kohast järelevalvet. [...]

[...]

Liikmesriigid tagavad, et käesoleva lõike esimeses lõigus osutatud riigi reguleerivatele asutustel on eraldi aastaeelarve. Kõnealune eelarve avalikustatakse. Liikmesriigid tagavad samuti, et riigi reguleerivatele asutustel on piisavad rahalised ja inimressursid, mis võimaldavad neil aktiivselt osaleda elektroonilise side sektori Euroopa reguleerivate asutuste ühendatud asutuse (BEREC) [mis loodi Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 1211/2009 millega luuakse elektroonilise side Euroopa reguleerivate asutuste ühendatud asutus (BEREC) ja büroo (EÜT 2009, L 337, lk 1)] töös ja sellele kaasa aidata.

[...]“

Loadirektiiv

7 Loadirektiivi põhjenduses 30 on sätestatud:

„Selleks, et rahastada riigi reguleeriva asutuse tegevust loasüsteemi haldamisel ja kasutusõiguste andmisel, võib elektrooniliste sideteenuste osutajatele kehtestada haldustasu. Sellised tasud peaksid katma nimetatud tegevuse haldamise tegelikud kulud. Selleks tuleks riigi reguleeriva asutuse tulud ja kulud muuta läbipaistvaks kogutud haldustasude ja halduskulude kogusummasid kajastavate aastaaruannete abil. See võimaldab ettevõtjatel kontrollida, et halduskulud ja -tasud on tasakaalus.“

8 Loadirektiivi artiklis 12 „Haldustasud“ on sätestatud:

„1. Kui üldloa alusel teenuseid või võrke pakkuvate ettevõtjate või kasutusloa saanud ettevõtjatele on kehtestatud haldustasud, vastavad need järgmistele tingimustele:

- a) haldustasud kokku katavad ainult halduskulusid, mis tekivad üldloa süsteemi, kasutusõiguste ja [...] erikohustuste juhtimise, kontrollimise ja jõustamise käigus ja mis võivad sisaldada kulusid, mis on seotud rahvusvahelise koostöö, ühtlustamise ja standardimise, turuanalüüsi, tingimuste täitmise kontrollimise ja muu turukontrolliga ning regulatiivse tööga, millega kaasneb teisest õigusaktide ja haldusotsuste, näiteks juurdepääsu ja vastastikust sidumist käsitlevate otsuste ettevalmistamine ja jõustamine, ja
- b) haldustasud määratakse eraldi ettevõtjatele objektiivsel, läbipaistval ja proportsionaalsel viisil, mis muudab võimalikult väikseks lisahalduskulud ja muud kaasnevad tasud.

2. Kui riigi reguleerivad asutused kehtestavad haldustasud, avaldavad nad iga-aastase ülevaate halduskulude ja laekunud tasude kogusumma kohta. Vajaduse korral tehakse vajalik korrigeerimine, võttes arvesse tasude kogusumma ja halduskulude vahet.“

Itaalia õigus

- 9 Sideasutus loodi 31. juuli 1997. aasta seadusega nr 249, millega asutatakse sideteenuste tagamise asutus ja kehtestatakse telekommunikatsiooni- ja ringhäälingusüsteeme reguleerivad eeskirjad (legge n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo) (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi *GURI* nr 177 regulaarne lisa, 31.7.1997). Selle seaduse artikli 1 lõikes 9 on sätestatud, et sideasutus „võtab vastu kodukorra, mis puudutab tema organisatsiooni ja tegevust, eelarvet, finantsaruandlust ja kulude haldamist, tehes vajaduse korral erandi riigi üldistest raamatupidamisarvestuse normidest, ning töötajate õigusliku ja majandusliku kohtlemise korrast“.
- 10 Itaalia 1. augusti 2003. aasta seadusandliku dekreeidi nr 259), millega võeti vastu elektroonilise side seadustik (decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche; *GURI* nr 214 regulaarne lisa, 15.9.2003, artikli 7 lõikega 2 anti sideasutusele riigi reguleeriva asutuse ülesanded, mis on nimetatud raamdirektiivi artiklis 3.
- 11 Itaalia 30. detsembri 2004. aasta seaduses nr 311 riigi aasta- ja mitmeaastase eelarve koostamise kohta (2005. aasta eelarveseadus) (legge n. 311 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) (*GURI* nr 306, regulaarne lisa, 31.12.2004, edaspidi „seadus nr 311“) kehtestatakse avalik-õiguslike asutuste kulude suurendamisele ülempiir. Selleks on artikli 1 lõikes 5 sätestatud:

„Euroopa Liidus [...] kolmeaastaseks ajavahemikuks 2005–2007 kehtestatud riikide rahanduse eesmärkide täitmise tagamiseks ei tohi konsolideeritud kasumiaruandesse kantavate avaliku sektori asutuste – mille kannab seoses 2005. aasta ja järgmiste aastatega käesoleva seaduse lisa 1 esitatud loetellu Istituto nazionale di statistica (riiklik statistikainstituut, ISTAT) oma meetmega, mis avaldatakse igal aastal hiljemalt 31. juulil väljaandes *Gazzetta Ufficiale* – kogukulud ületada vastavaid prognoosi- ja planeerimisaruandes esitatud eelmise aasta ajakohastatud prognoose rohkem kui 2% võrra.“

- 12 Itaalia 23. detsembri 2005. aasta seadusega nr 266 riigi aasta- ja mitmeaastase eelarve koostamise kohta (2006. aasta eelarve seadus) (legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)) (*GURI* nr 302 regulaarne lisa, 29.12.2005) antakse teatud sõltumatutele haldusasutustele, sealhulgas sideasutusele, suur iseseisvus finantsküsimumustes. Muu hulgas on artikli 1 lõikes 65 sätestatud:

„Alates 2007. aastast rahastab [sideasutuse] tegevuskulusid tema pädevusvaldkonda kuuluv turg selles osas, mida ei rahastata riigieelarvest, vastavalt kehtivates õigusnormides sätestatud korrade ja vastavalt seaduses sätestatud ülempiiri järgides iga ametiasutuse otsusega kindlaksmääratud tasu suurusele, mis tasutakse otse nimetatud ametiasutustele. [...]“

- 13 Itaalia 4. juuli 2006. aasta dekreetseadus nr 223, millega kehtestatakse kiireloomulised sätted majanduse ja ühiskonnaelu elavdamiseks, riiklike kulude piiramiseks ja ratsionaliseerimiseks, tulude valdkonnas sekkumiseks ja maksupettustega võitlemiseks (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) (*GURI* nr 153, 4.7.2006, lk 4), mis muudeti seaduseks pärast 4. augusti 2006. aasta seadusega nr 248 tehtud muudatusi (*GURI* nr 186 regulaarne lisa, 11.8.2006) (edaspidi „dekreetseadus nr 223“), sisaldas sätted, mis nägid ette mittekohalike avalik-õiguslike asutuste ja organite tegevuskulude vähendamise. Selle artikli 22 lõikes 1 on sätestatud:

„[seaduse nr 311] artikli 1 lõigetes 5 ja 6 määratletud mittekohalike avalik-õiguslike üksuste ja asutuste [...] eelarves 2006. aastaks ette nähtud vahetarbimiskulude assigneeringuid vähendatakse 10% võrra, [...] [välja arvatud teatud asutuste puhul] [...]“.

- 14 Itaalia 31. detsembri 2009. aasta seaduses nr 196 riigi raamatupidamisarvestuse ja rahanduse kohta (legge n. 196 – Legge di contabilità e finanza Pubblica) (*GURI* nr 303 regulaarne lisa, 31.12.2009) põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „seadus nr 196“), on kehtestatud riigi raamatupidamisarvestuse ja rahanduse uued üldnormid. Selle seaduse artikli 1 lõikes 2 on sätestatud:

„Riigirahanduse valdkonna sätete kohaldamisel mõeldakse avaliku sektori asutuste all 2011. aasta seisuga üksuseid ja isikuid, kes on statistilisel eesmärgil kantud loetellu, mis on ära toodud Istituto nazionale di statistica [instituudiv] 24. juuli 2010. aasta teatistes (avaldatud samal kuupäeval väljaandes *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* nr 171), ning 2012. aasta seisuga üksuseid ja isikuid, kelle see instituut on statistilisel eesmärgil kandnud loetellu, mis on ära toodud sellesama instituudi 30. septembri 2011. aasta teatistes (avaldatud samal kuupäeval väljaandes *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* nr 228) ja käesoleva artikli lõikele 3 vastavalt hiljem ajakohastatud redaktsioonides, mis vastavad Euroopa Liidu konkreetsetes määrustes antud määratlustele, samuti sõltumatuid asutusi ning igal juhul 30. märtsi 2001. aasta seadusandliku dekreediv nr 165 (hilisemate muudatustega redaktsiooni) artikli 1 lõikes 2 nimetatud asutusi.“

- 15 Instituut avaldas 28. septembril 2012 (*GURI*'s 31. detsembri 2009. aasta seaduse nr 196 alusel riigi võimuorganite konsolideeritud kasumiaruandesse kantavate avalik-õiguslike asutuste loetelu (Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196) (*GURI* nr 227, 28.09.2012, lk 92, edaspidi „instituudiv loetelu“). Sideasutus oli selles loetelus.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 16 Sideasutus, kes reguleerib riigi reguleeriva asutusena raamdirektiivi mõistes turgu *ex ante* ja lahendab ettevõtjate vahelisi vaidlusi, on pöördunud Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Lazio maakonna halduskohus) poole kaebusega, milles ta seab kahtluse alla Itaalia seadusandja valiku kohaldada sõltumatutele asutustele riigirahanduse õigusnorme ja eelkõige avaliku sektori kulude piiramist ja ratsionaliseerimist käsitlevaid sätteid.
- 17 Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Lazio maakonna halduskohus) jättis 12. juuni 2013. aasta otsusega nõuded rahuldamata.
- 18 Sideasutus esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeim halduskohus). Ta väitis selles kohtus, et nii seaduse nr 196 artikli 1 lõikes 2 sätestatud riigirahandust, kui ka seaduse nr 311 artikli 1 lõikes 5 (2005. aasta eelarve seadus) ja 4. juuli 2006. aasta dekreetseaduse nr 223 artikli 22 lõikes 1 sätestatud avaliku sektori kulude piiramist ja ratsionaliseerimist käsitlevate õigusnormide tema suhtes kohaldamisest tulenevad rahalised ja korralduslikud piirangud vähendavad tema kui telekommunikatsioonisektori reguleeriva asutuse tegevuse tõhusust. Ta märkis ühtlasi, et Itaalia seadusandja oleks pidanud tema suhtes kohaldama soodsamaid õigusnorme, mis on analoogsed Banca d'Italia (Itaalia keskpank) jaoks ette nähtud normidega, või vähemalt kehtestama kulupiirangu ainult talle riigi eelarvest eraldatavatele rahastamisvahenditele.
- 19 Instituut, Presidenza del Consiglio dei Ministri (riigikantselei) ja majandus- ja rahandusministeerium palusid sideasutuse apellatsioonkaebuse tagasi lükata.
- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib kõigepealt, et seaduse nr 311 artikli 1 lõikes 5 sätestatu eesmärk on muu hulgas piirata „laiema avaliku sektori“ tekitatud kulutusi ja selleks kohustatakse asutusi, mis on kantud Instituudi koostatud loetelu, pidama kinni teatud nõuetest, et vähendada avaliku sektori kulusid.
- 21 Kohus märgib, et tema menetluses oleva kohtuasja lahendamiseks peab ta tuvastama kas kõnealused siseriiklikud õigusnormid on vastuolus põhimõttega, et liikmesriigid peavad tagama riigi reguleerivate asutuste erapooletuse ja sõltumatuse, sealhulgas rahaliselt ja korralduslikult, ja põhimõttega, et riigi korraldavad asutused kannavad ise suure osa üldloa süsteemi juhtimise, kontrollimise ja jõustamise käigus tekkinud kuludest loadirektiivi artikli 12 mõistes. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus ei leia, et sideasutuse seisukoht on õiguslikult ilmselgelt põhjendamatu, on kohus siiski seisukohal, et on tõenäolisem, et liidu õigus ei ole vastuolus põhikohtuasjas arutatavate liikmesriigi õigusnormidega.
- 22 Seega leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, et kuigi riigi reguleerivatel asutustel on iseseisvuse ja erapooletuse eriõigus, ei erine nende seisund siiski niivõrd palju ülejäänud haldusasutuste omast, et sellest tuleneks, et neile riigirahandust ja avaliku sektori kulude piiramist ja ratsionaliseerimist käsitlevate õigusnormide rakendamine oleks automaatselt õigusvastane. Eelotsusetaotluse esitanud kohus väidab, et vastuolu liidu õigusega ei oleks juhul, kui oleks tõendatud, et sätestatud piirang kas summalt või oma olemuselt tegelikult või konkreetselt takistab reguleerivat asutust kasutamast ülesannete täitmiseks kõiki vajalikke ressursse, nii personali, oskusteavet kui ka rahalisi vahendeid. Sellise takistuse olemasolu ei saa siiski eeldada ja sideasutus ei ole selle kohta mingeid tõendeid esitanud.
- 23 Teiseks ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohus nõustuda sideasutuse väitega, et teda võib kohustada täitma ainult eesmärgi ja tulemus kohustusi, nagu on ette nähtud Banca d'Italia puhul, eriti kuna sideasutus ei ole tõendanud, et ta on kõnealuses küsimuses selle institutsiooniga samastatav. Lisaks jätavad kaks konkreetset kulude piiramise ja ratsionaliseerimise sätet, mida sideasutus nimetas, talle märkimisväärse manööverdamisruumi.

- 24 Kolmandaks leiab eelotsustustaotluse esitanud kohus, et loadirektiivi sätetest ei saa järeldada, et siseriiklik seadusandja ei või kohustada riigi reguleerivat asutust kulutusi piirama ja ratsionaliseerima osas, mida ta rahastab ise, mis on rohkem kui 90% sideasutuse kulutustest, arvestades eriti asjaolu, et sideasutuse nõutavate haldustasude puhul on Itaalia kohtu hinnangul tegemist maksumeetmetega ja need kuuluvad seega riigi üldisesse maksustamispädevusse.
- 25 Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato (kõrgeim halduskohus) peatada menetluse ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas selliste põhimõtetega nagu erapooletus ja sõltumatus, sh finantsiline ja organisatsiooniline sõltumatus, mis tuleb anda direktiivi 2002/21/EÜ artiklis 3 käsitletavatele riigi reguleerivatele asutustele, ja direktiivi 2002/20/EÜ artiklis 12 sätestatud põhimõttega, et sellised asutused on peamiselt omafinantseerimisel, on vastuolus liikmesriigi õigusnormid (nagu näiteks käesolevas kohtuasjas asjasse puutuvad normid), mille alusel kohaldatakse ka selliste asutuste suhtes üldiselt riigirahanduse alaseid norme, eriti konkreetseid sätteid, mis puudutavad avalik-õiguslike asutuste kulude piiramist ja ratsionaliseerimist.“

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 26 Eelotsustustaotluse esitanud kohus on esitanud sisuliselt küsimuse selle kohta, kas raamdirektiivi artiklit 3 ja loadirektiivi artiklit 12 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille alusel kohaldatakse raamdirektiivi kohase riigi reguleerivate asutuste suhtes riigirahandust käsitlevaid liikmesriigi õigusnorme ja eelkõige selliseid avaliku sektori kulude piiramist ja ratsionaliseerimist puudutavaid sätteid, nagu käsitletakse põhikohtuasjas.
- 27 Eelotsusetaotlusest nähtub, et põhikohtuasjas kõne all olevad sätted on peamiselt esiteks seaduse nr 196 artikli 1 lõige 2, mille alusel avalik-õiguslikele asutustele, mis on instituudi loetus, kohaldatakse riigi raamatupidamisarvestuse ja rahanduse üldnorme; teiseks seaduse nr 311 artikli 1 lõige 5, mille alusel ei tohi aastatel 2005–2007 konsolideeritud kasumiaruandesse kantavate instituudi loetus olevate avaliku sektori asutuste kogukulud ületada vastavaid prognoosi- ja planeerimisaruandes esitatud eelmise aasta ajakohastatud prognoose rohkem kui 2% võrra, ja kolmandaks dekreetseaduse nr 223 artikkel 22 lõige 1, mille kohaselt 30. detsembri 2004. aasta seaduse nr 311 artikli 1 lõikes 5 määratletud mittekohalike avalik-õiguslike üksuste ja asutuste eelarves 2006. aastaks ette nähtud vahetarbimiskulude assigneeringuid vähendatakse 10% võrra.
- 28 Kõigepealt tuleb märkida, et lähtudes nende kahe viimase, eelotsustustaotluses esitatud sätte sõnastusest ei ole selge, millises ulatuses need on sideasutusele kohaldatavad. Sideasutus vaidlustas eelotsusetaotluse esitanud kohtus sideasutuse kuulumise instituudi koostatud loetellu, mille instituut avaldas 28. septembril 2012, kuigi need sätted tundvad olevat kohaldatavad ainult aastatel 2005–2007 ühe ja 2006. aastal teise osas.
- 29 Lisaks eelotsusetaotluse esitanud kohtu tsiteeritud sätetele, on sideasutus Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes seisukohtades viidanud teistele riigirahanduse erisätetele, mis on talle kohaldatavad ja mis tema seisukohast vähendavad tema sõltumatust veelgi, lisaks sätetele, mis kohus on eraldi ära märkinud.
- 30 ETL artiklis 267 sätestatud menetluse raames ei ole Euroopa Kohtu pädevuses otsustada siseriiklike õigusnormide kohaldatavuse üle ega teha kindlaks põhikohtuasjas vaidluse lahendamisel tähtsust omavaid asjaolusid. Euroopa Kohus peab andma oma seisukoha eelotsusetaotluses kirjeldatud faktilise ja õigusliku konteksti alusel, mille põhjal eelotsuseküsimused on esitatud, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on need määratlenud (vt selle kohta kohtuotsus, 13.11.2003, C-153/02, EU:C:2003:614, punktid 34 ja 35, ning 30.6.2005, C-28/04: *Tod's ja Tod's France*, EU:C:2005:418, punkt 14).

- 31 Seetõttu ei saa Euroopa Kohus asendada eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangut enda hinnanguga küsimuses, kas need kaks sätet kohalduvad sideasutusele, kui selle küsimusega pöördui eelotsusetaotluse esitanud kohtu poole põhikohtuasjas (Vt kohtuotsus 14.09.1999, Gruber, C-249/97, EU:C:1999:405, punkt 19) ja on enesestmõistetav, et nii see antud juhul on. Pealegi peab Euroopa Kohus vastama eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele üksnes selle kohtu viidatud sätetest lähtudes.
- 32 Raamdirektiivi artikliga 3 seoses tuleb esiteks märkida, et selle sätte eesmärk oli direktiivi põhjenduse 11 kohaselt esialgu peamiselt riikide reguleerivate asutuste sõltumatuse ja erapooletuse tagamine, et kindlustada reguleerija ja operaatori tegevuse lahusus (vt kohtuotsus, 6.3.2008 Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, punkt 13.)
- 33 Raamdirektiivi põhjendus 11 täpsustas juba algversioonis, et „riigi reguleeriva asutuse käsutuses peaksid olema kõik tema tööks vajalikud vahendid, nii personal, oskusteave kui ka rahalised vahendid“. Kuid sellel eesmärgil ei ole raamdirektiivi artiklites muud selgitust peale direktiivi algversiooni artikli 3 lõike 1 täpsustuse, mille kohaselt liikmesriigid tagavad, et iga käesoleva direktiivi ja eridirektiividega riigi reguleerivatele asutustele määratud ülesandega tegeleb pädev organ ja et sama artikli lõike 3 kohaselt tagavad liikmesriigid, et riigi reguleerivad asutused kasutavad oma volitusi erapooletult ja läbipaistvalt.
- 34 Nagu nähtub direktiivi 2009/140 põhjendusest 13 on liidu seadusandja selle direktiiviga soovinud suurendada riikide reguleerivate asutuste iseseisvust, et tagada reguleeriva raamistiku tõhusam kohaldamine ning suurendada nende autoriteeti ja otsuste prognoositavust. Samuti sätestab raamdirektiivi artikli 3 lõige 3 selgelt, et liikmesriigid tagavad, et riigi reguleerivad asutused kasutavad oma volitusi erapooletult, läbipaistvalt ja õigel ajal ning neil peavad olema neile määratud ülesannete täitmiseks vajalikud rahalised ja inimressursid.
- 35 Raamdirektiivi artikli 3 lõike 3a esimene lõik näeb ette, et riigi reguleerivad asutused, kes vastutavad turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest, tegutsevad sõltumatult ning ei taotle ega täida ühegi teise organi juhiseid kõnealuste ülesannete täitmisel, mis on neile määratud ühenduse õigust rakendavate siseriiklike õigusnormidega, täpsustades et „see ei välista siseriikliku riigiõiguse kohast järelevalvet“. Sama lõike kolmas lõik täpsustab, et liikmesriigid tagavad, et kõnealuse lõike esimeses lõigus osutatud riigi reguleerivatel asutustel on eraldi aastaelarve, mis avalikustatakse ning et neil on piisavad rahalised ja inimressursid, mis võimaldavad neil aktiivselt osaleda BERECi töös ja sellele kaasa aidata.
- 36 Nendest sätetest nähtub, et raamdirektiivis on nõutud, et riigi reguleerivate asutuste sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks tagavad liikmesriigid, et riigi reguleerivatel asutustel on neile määratud ülesannete täitmiseks vajalikud rahalised ja inimressursid ja et riigi reguleerivad asutused, kes vastutavad turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest, tegutsevad sõltumatult. Siiski ei ole neis sätetes viidatud, et nende nõudmiste täitmine välistaks põhimõtteliselt riigirahandust käsitlevate liikmesriigi õigusnormide, eelkõige selliste konkreetselt avaliku sektori kulude piiramist ja ratsionaliseerimist käsitlevate õigusnormide kohaldamise riigi reguleerivale asutusele, nagu käsitletakse põhikohtuasjas.
- 37 Sellega seoses tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et raamdirektiivi artikli 3 lõike 3a esimese lõigu teine lause sätestab sõnaselgelt, et riigi reguleerivad asutused, kes vastutavad turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest, tegutsevad sõltumatult ning ei taotle ega täida ühegi teise organi juhiseid kõnealuste ülesannete täitmisel, mis on neile määratud ühenduse õigust rakendavate siseriiklike õigusnormidega, ja „see ei välista siseriikliku riigiõiguse kohast järelevalvet“.

- 38 Kuid nagu sisuliselt märgib ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 43 ja 44, on selle sätte kohaselt õiguspärane, kui riigi parlament kehtestab riigi reguleerivatele asutustele vastavalt raamdirektiivi artiklile 3 teatud eelarvekontrollireegleid, nende hulgas avaliku sektori kulude *ex ante* piiramise meetmeid.
- 39 Neid piiramise meetmeid ei saa seega käsitleda riigi reguleerivatele asutustele raamdirektiiviga tagatud sõltumatust ja erapooletust kahjustavatena ja seega ka vastuolus olevatena raamdirektiivi artikliga 3, kuigi võidakse nentida, et nad oma olemuselt takistavad riigi reguleerivaid asutusi täitmast rahuldavalt neile raamdirektiivi ja eridirektiividega määratud ülesandeid, või et nad on vastuolus raamdirektiivis seatud tingimusega, mida liikmesriigid peavad järgima määral, mis tagaks riigi reguleerivatele asutustele raamdirektiivis sätestatud sõltumatuse ja erapooletuse.
- 40 Samas on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne hinnata põhikohtuasjas, kas siseriiklikud õigusnormid takistavad sideasutusel kasutada vajalikke rahalisi ja inimressursse, et täita rahuldavalt ja kvaliteetselt talle pandud ülesandeid kui riigi reguleeriv asutus, kes vastutab turu eelreguleerimise ja ettevõtjate vaheliste vaidluste lahendamise eest, mis võimaldavad neil aktiivselt osaleda elektroonilise side sektori Euroopa reguleerivate asutuste ühendatud ameti (BEREC) töös ja sellele kaasa aidata. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib sellega seoses, et sideasutus ei ole esitanud tõendeid, vaid väitis üldiselt, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid mõjutavad tema finantsilist iseseisvust ning seetõttu tema sõltumatust.
- 41 Samuti tuleb märkida, et eelotsusetaotlusest ja käesoleva otsuse punktist 27 nähtub, et avalik-õiguslike asutuste kulude piiramise ja ratsionaliseerimise erinormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, piirduvad esiteks sideasutuse otsustuspädevuses olevate kulude suurendamise peatamisega ja teiseks üksnes „vahetarbimiskulude“ vähendamisega. Nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, jätavad nimetatud sätted oma üldisuse tõttu sideasutusele nende rakendamisel märkimisväärse manööverdamisruumi. Tegemist on sätetega, mis on kohaldatavad avalik-õiguslike asutuste ja üksuste kogumile.
- 42 Pealegi ei ole põhikohtuasjas vaidlust selle üle, et sideasutusel on artikli 3 lõike 3a kolmanda lõigu kohaselt eraldi ja avalikustatav aastaelarve.
- 43 Nagu selgitas oma ettepaneku punktides 48–50 sisuliselt ka kohtujurist, ei saa sideasutus, arvestades tegevuste täielikku erinevust, õiguspäraselt väita, et raamdirektiiv kohustaks liikmesriike tagama riikide reguleerivatele asutustele samasugust iseseisvust, nagu liidu õigus annab keskpangale.
- 44 Sellistel asjaoludel tuleb märkida, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli põhjal ei selgu vastupidist, et raamdirektiivi artikkel 3 ei ole vastuolus raamdirektiivi mõistes riigi reguleerivate asutusele kohaldatavate selliste siseriiklike riigirahanduse, konkreetselt avaliku sektori kulude piiramist ja ratsionaliseerimist käsitlevate õigusnormidega, nagu käsitletakse põhikohtuasjas.
- 45 Teiseks, mis puudutab loadirektiivi artiklit 12, siis on kohane meenutada, et haldustasud, mida liikmesriigid selle artikli kohaselt võivad kehtestada üldloa alusel teenuseid või võrke pakkuvatele ettevõtjatele või kasutusloa saanud ettevõtjatele, et rahastada riigi reguleeriva asutuse tegevust, võivad olla üksnes suunatud katma loadirektiivi artikli 12 lõike 1 punktis a nimetatud tegevustega seotud halduskulusid. Seega ei ole need haldustasud mõeldud katma muude, selles sättes mitte loetletud ülesannete, täitmisest tingitud kulusid ja eelkõige mitte riigi reguleeriva asutuse mis tahes haldustegevusega seotud kulusid (vt kohtuotsus, 18.7.2013, Vodafone Omnitel jt, C-228/12–C-232/12 ja C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, punktid 38–40 ja 42).

- 46 Lisaks eelnevale nähtub loadirektiivi artikkel 12 lõikest 2 koosmõjus põhjendusega 30, et nimetatud tasud peavad katma selle artikli lõigus 1 punktis a nimetatud tegevuste tegelikud halduskulud ja olema nende kuludega võrdsed nii, et selle tasuna liikmesriikide poolt saadav summa ei ületa nende tegevustega seotud kogukulu (vt selle kohta kohtuotsus, 18.7.2013, Vodafone Omnitel jt, C-228/12–C-232/12 ja C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, punktid 41 ja 42).
- 47 Kuigi loadirektiivi artikkel 12 lubab riigi reguleerivatel asutustel rahastada haldustasude kaudu osa oma tegevusest, ei saa seda sätet käsitleda kui sätet, mis annab sideasutusele absoluutse õiguse kehtestada nende tasude suurus võtmata arvesse liikmesriigi õigusnorme, mis käsitlevad riigirahandust ja mille eesmärgiks on reguleerida ja piirata avaliku sektori kulutusi. Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, on eelnimetatud haldustasude puhul tegemist maksudega ja need kuuluvad seega Itaalia riigi maksustamispädevusse. Nende tasude suuruse kindlaksmääramisel ei saa sideasutus mööda minna liikmesriigi õigusnormide kohaldamisest, kuna ükski neist õigusnormidest ei riku raamdirektiivi artiklit 3, nagu on kirjas käesoleva otsuse punktis 39.
- 48 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb eelotsusetaotluses esitatud küsimusele vastata, et raamdirektiivi artiklit 3 ja loadirektiivi artiklit 12 tuleb tõlgendada nii, et need ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormidega, mille alusel kohaldatakse riigi reguleerivate asutuste suhtes riigirahandust käsitlevaid liikmesriigi õigusnorme, eelkõige selliseid sätteid, mis puudutavad avaliku sektori kulude piiramist ja ratsionaliseerimist, nagu käsitletakse põhikohtuasjas.

Kohtukulud

- 49 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamiseiga seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ) artiklit 3 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) artiklit 12 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, millega kohustatakse siseriiklikku reguleerivat asutust direktiivi 2002/21 (muudetud direktiiviga 2009/140) tähenduses täitma riigirahandust käsitlevaid liikmesriigi õigusnorme, eelkõige selliseid sätteid, mis käsitlevad avaliku sektori kulude piiramist ja ratsionaliseerimist, nagu käsitletakse põhikohtuasjas.

Allkirjad