



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

28. srpnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktiva 2002/21/EZ –
Članak 3. – Nepristranost i neovisnost državnih regulatornih tijela – Direktiva 2002/20/EZ –
Članak 12. – Administrativne naknade – Primjena odredaba koje se primjenjuju u području javnih
financija na državno regulatorno tijelo kao i odredaba u području ograničenja i racionalizacije troškova
javnih tijela na državno regulatorno tijelo“

U predmetu C-240/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 15. svibnja 2015., koju je Sud zaprimio 22. svibnja 2015., u postupku

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

protiv

Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, C. Toader, A. Rosas, A. Prechal i E. Jarašiūnas (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, M. Clarich, *avvocato*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i M. de Ree, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, V. Di Bucci i G. Braun kao i L. Nicolae, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: talijanski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. travnja 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.; u daljnjem tekstu: prvotna verzija Okvirne direktive), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 37. i ispravak SL 2013., L 241, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.; u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva), kao i članka 12. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) (SL 2002., L 108, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 62.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Nadzorno tijelo za komunikacije, Italija, u daljnjem tekstu: Nadzorno tijelo) i, s druge strane, Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (Državni zavod za statistiku, u daljnjem tekstu: Zavod), Presidenza del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija) te Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija) u vezi s uvrštenjem Nadzornog tijela na popis javnih tijela uključenih u konsolidirane račune dobiti i gubitka.

Pravni okvir

Pravo Unije

Okvirna direktiva

- 3 U uvodnoj izjavi 11. Okvirne direktive propisano je:

„U skladu s načelom razdvajanja regulatornih i operativnih funkcija, države članice trebaju osigurati neovisnost državnog regulatornog tijela ili regulatornih tijela s ciljem osiguranja nepristranosti njihovih odluka. Ovaj zahtjev za neovisnošću ne dovodi u pitanje institucionalnu autonomiju i ustavne obveze država članica ili načelo neutralnosti u vezi s propisima u državama članicama kojima se reguliraju vlasnička prava utvrđena člankom [345. UFEU-a]. Državna regulatorna tijela trebaju imati na raspolaganju sve potrebne resurse, u smislu osoblja, stručnjaka i novčanih sredstava za obavljanje svojih zadaća.”
- 4 U članku 2. točki (g) Okvirne direktive definirano je „državno regulatorno tijelo” (u daljnjem tekstu: DRT) tako da znači „tijelo ili tijela koja su od države članice dobila neku od regulatornih zadaća utvrđenih ovom Direktivom ili posebnim direktivama”. U skladu s istim člankom 2. točkom (l), među posebne direktive ubraja se i Direktiva o ovlaštenju.

- 5 Direktivom 2009/140 su u članak 3. prvotne verzije Okvirne direktive uvedeni novi stavci 3. do 3.c koji se odnose na neovisnost DRT-a. Uvodnom izjavom 13. Direktive 2009/140 u tom je pogledu precizirano:

„Neovisnost [DRT-ova] treba osnažiti kako bi se osigurala učinkovitija primjena regulatornog okvira te pojačale njihove ovlasti i predvidljivost njihovih odluka. U tom smislu, u nacionalnom je pravu potrebno predvidjeti izričitu odredbu kako bi se osiguralo da, prilikom izvršavanja svojih zadaća, [DRT] odgovor[an] za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta, ili za rješavanje sporova između poduzeća, bude zaštićen od vanjske intervencije ili političkog pritiska, koji mogu ugroziti njegovu neovisnu procjenu predmeta koji mu se podnose. Takav vanjski utjecaj čini nacionalno zakonodavno tijelo nepodobnim za ulogu [DRT-a] na temelju regulatornog okvira. [...] Važno je da [DRT-ovi] odgovorn[i] za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta imaju vlastiti proračun koji im posebno omogućava zapošljavanje dostatnog broja stručnog osoblja. Kako bi se osigurala transparentnost, ovaj proračun treba objavljivati jednom godišnje.”

- 6 Člankom 3. Okvirne direktive, naslovljenim „[DRT]”, određeno je:

„1. Države članice osiguravaju da se zadacima koji su dodijeljeni [DRT-ovima] u skladu s ovom Direktivom i posebnim direktivama bave nadležna tijela.

2. Države članice jamče neovisnost [DRT-ova] i osiguravaju njihovu pravnu odvojenost i operativnu neovisnost o svim organizacijama koje pružaju elektroničke komunikacijske mreže, opreme ili usluge. Države članice koje su zadržale vlasništvo ili kontrolu nad poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže i/ili usluge osiguravaju učinkovito strukturalno odvajanje regulatorne funkcije od djelatnosti koje se tiču vlasništva ili nadzora.

3. Države članice osiguravaju da [DRT-ovi] izvršavaju svoja prava nepristrano, transparentno i pravovremeno. Države članice osiguravaju [DRT-ovima] odgovarajuća financijska sredstva i ljudske resurse kako bi mogla provoditi dodijeljene im zadaće.

3.a. Ne dovodeći u pitanje odredbe stavaka 4. i 5., [DRT-ovi], odgovorn[i] za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju ili za rješavanje sporova između poduzeća u skladu s člankom 20. ili člankom 21. ove Direktive, djeluju samostalno te ni od jednog drugog tijela ne traže niti primaju naputke u vezi s provođenjem ovih zadaća koje su im dodijeljene na temelju nacionalnog prava koje provodi pravo Zajednice. To ne sprječava nadzor u skladu s nacionalnim ustavnim pravom. [...]

[...]

Države članice osiguravaju da [DRT-ovi] iz prvog podstavka imaju odvojene godišnje proračune. Proračuni se objavljuju. Države članice također osiguravaju [DRT-ovima] odgovarajuća financijska sredstva i ljudske resurse kako bi im omogućile da aktivno sudjeluju i pomažu Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) [osnovanom Uredbom (EZ) br. 1211/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o osnivanju Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) i Ureda (SL 2009., L 337, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 41., str. 210.)].

[...]”

Direktiva o ovlaštenju

7 U uvodnoj izjavi 30. Direktive o ovlaštenju propisano je:

„Za davatelje elektroničkih komunikacijskih usluga mogu se propisati administrativne naknade kako bi se financirale aktivnosti [DRT-a] upravljanja sustavom ovlašćivanja i dodjele prava korištenja. Te naknade treba ograničiti na pokrivanje stvarnih administrativnih troškova tih aktivnosti. U tu je svrhu potrebno omogućiti transparentnost prihoda i rashoda [DRT-ova] kroz godišnje izvještavanje o ukupnom iznosu naplaćenih naknada i nastalih administrativnih troškova. Time će se poduzećima omogućiti provjera ravnoteže između administrativnih troškova i naknada.”

8 Člankom 12. Direktive o ovlaštenju naslovljenim „Administrativna naknada” propisano je:

„1. Sve administrativne naknade propisane za poduzeća koja pružaju uslugu ili mrežu na temelju općeg ovlaštenja ili kojima je dodijeljeno pravo korištenja su takve da:

- (a) u ukupnom iznosu pokrivaju samo administrativne troškove koji će nastati prilikom upravljanja, kontrole i provedbe sustava općeg ovlaštenja, prava korištenja i posebnih obveza [...], a koji mogu uključiti troškove za međunarodnu suradnju, usklađivanje i normizaciju, analizu tržišta, nadzor nad udovoljavanjem uvjetima i ostalu kontrolu tržišta, kao i regulatorne poslove na izradi i provedbi sekundarnog zakonodavstva i upravnih odluka, kao što su odluke o pristupu i međusobnom povezivanju; i
- (b) budu propisane po pojedinačnim poduzećima na objektivnan, transparentan i proporcionalan način kojim se na najmanju mjeru svode dodatni administrativni troškovi i naknade.

2. Kad [DRT-ovi] propisuju administrativne naknade, tada objavljuju godišnji pregled svojih administrativnih troškova i ukupan iznos naplaćenih naknada. S obzirom na razliku između ukupnog iznosa naknada i administrativnih troškova, vrše se odgovarajuća usklađivanja.”

Talijansko pravo

- 9 Nadzorno tijelo osnovano je na temelju Legge n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Zakon br. 249 o osnivanju Nadzornog tijela za komunikacije i norme koje se odnose na sustave telekomunikacije i radiotelevizije) od 31. srpnja 1997. (redovni dodatak GURI-ju br. 177 od 31. srpnja 1997.). U članku 1. stavku 9. tog zakona navodi se da Nadzorno tijelo „donosi pravilnik u vezi s organizacijom i načinom rada, proračunima, financijskim izvješćima i upravljanjem rashodima, uključujući utvrđivanje odstupanja od općih pravila u području javnog računovodstva, kao i pravnim i financijskim okvirom njegova osoblja [...]”.
- 10 Člankom 7. stavkom 2. Decreta legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (Zakonodavna uredba br. 259 o Zakoniku o elektroničkim komunikacijama) od 1. kolovoza 2003. (redovni dodatak GURI-ju br. 214 od 15. rujna 2003.) dodijeljene su Nadzornom tijelu funkcije DRT-a u smislu članka 3. Okvirne direktive.

- 11 Legge n. 311 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) (Zakon br. 311 o izvršavanju godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna (Zakon o proračunu za 2005.)) od 30. prosinca 2004. (redovni dodatak GURI-ju br. 306 od 31. prosinca 2004., u daljnjem tekstu: Zakon br. 311) određeno je ograničenje povećanja troškova javnih tijela. U njegovu članku 1. stavku 5. predviđeno je:

„Kako bi se postigli ciljevi Unije u području javnih financija [...], za razdoblje od tri godine između 2005. i 2007., ukupni troškovi javnih tijela uključenih u konsolidirane financijske izvještaje, koja se za 2005. godinu navode u Prilogu 1. ovom zakonu i koja će se za kasnije godine utvrditi odlukom [Zavoda] koja će se objaviti u [GURI-ju] najkasnije 31. srpnja svake godine, neće moći premašivati dva posto odgovarajućih ažuriranih procjena iz prethodne godine, kako proizlaze iz Gospodarskog, socijalnog i financijskog izvještaja.”

- 12 Legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) (Zakon br. 266 o izvršavanju godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna (Zakon o proračunu za 2006.)) od 23. prosinca 2005. (redovni dodatak GURI-ju br. 302 od 29. prosinca 2005.) daje određenim neovisnim upravnim tijelima, među kojima je i Nadzorno tijelo, znatnu financijsku autonomiju. Posebno, člankom 1. stavkom 65. određeno je:

„Počevši od 2007., troškovi koji se odnose na funkcioniranje [...] [Nadzornog tijela] financirat će se iz dotičnog tržišta, u dijelu koji ne pokriva državni proračun, prema pravilima određenim važećim zakonodavstvom, i u visini doprinosa utvrđenih odlukom svakog od tijela, poštujući pri tom gornje granice određene zakonom, te će se isplaćivati izravno tim tijelima.”

- 13 Decreto-legge n. 223 – Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (Uredba sa zakonskom snagom br. 223 o hitnim odredbama za gospodarski i socijalni oporavak, za ograničenje i racionalizaciju javnih troškova i za intervencije u području prihoda i borbe protiv utaje poreza) od 4. srpnja 2006. (GURI br. 153 od 4. srpnja 2006, str. 4.), koji je, nakon što je izmijenjen Zakonom br. 248 od 4. kolovoza 2006. (redovni dodatak GURI-ju br. 186 od 11. kolovoza 2006.) (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 223), pretvoren u Zakon, sadržava odredbe čiji je cilj smanjenje troškova funkcioniranja subjekata i javnih tijela koji nisu u sustavu lokalne samouprave. U njegovu članku 22. stavku 1. predviđeno je:

„Iznosi dodijeljeni za 2006. godinu koji se odnose na izdatke intermedijarne potrošnje u okviru proračunâ subjekata i javnih tijela koji nisu u sustavu lokalne samouprave [...] iz članka 1. stavka 5. i 6. [Zakona br. 311], [uz određene iznimke], smanjit će se za oko deset posto [...]”

- 14 Legge n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica (Zakon br. 196 o odredbama u području računovodstva i javnih financija) od 31. prosinca 2009. (redovni dodatak GURI-ju br. 303 od 31. prosinca 2009.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon br. 196), predstavlja novi nacionalni opći propis u području računovodstva i javnih financija. U njegovu članku 1. stavku 2. propisano je:

„Za potrebe primjene odredaba u području javnih financija, javnim će se tijelima za 2011. godinu smatrati subjekti, tijela i organizacije koje su u statističke svrhe navedene na popisu koji je predmet priopćenja [Zavoda] od 24. srpnja 2010., a koji je na isti dan objavljen u [GURI-ju] br. 171, kao i, od 2012. godine, subjekti, tijela i organizacije koje je [Zavod] u statističke svrhe naveo na popisu koji je predmet njegova priopćenja od 30. rujna 2011., a koji je na isti dan objavljen u [GURI-ju] br. 228, i budućim ažuriranjima provedenima u skladu sa stavkom 3. ovog članka, u skladu s definicijama usvojenima na temelju relevantnih odredaba Europske unije, te neovisna tijela kao i tijela navedena u članku 1. stavku 2. Zakonske uredbe br. 165 od 30. ožujka 2001. i njegovim naknadnim izmjenama.”

- 15 Zavod je 28. rujna 2012. u GURI-ju objavio Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Popis javnih tijela navedenih u konsolidiranom računu dobiti i gubitka javnih tijela u smislu članka 1. stavka 3. Zakona br. 196, GURI br. 227 od 28. rujna 2012., str. 92.; u daljnjem tekstu: popis Zavoda). U tom se popisu spominje i Nadzorno tijelo.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 16 Nadzorno tijelo, koje, u svojstvu DRT-a u smislu Okvirne direktive, obavlja aktivnosti prethodne (*ex ante*) regulacije tržišta i aktivnosti rješavanja sporova između poduzeća, pokrenulo je postupak pred Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionalni upravni sud u Laziju, Italija) u kojemu je osporilo odluku talijanskog zakonodavca o primjeni odredaba iz područja javnih financija na neovisna tijela i, posebno, primjenu određenih odredbi o ograničenju i racionalizaciji javnih troškova.
- 17 Presudom od 12. lipnja 2013. Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionalni upravni sud u Laziju) odbio je tu tužbu.
- 18 Nadzorno tijelo je protiv te presude podnijelo žalbu Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija). U postupku pred tim sudom Nadzorno tijelo ističe da njegovo podvrgavanje uvjetima iz nacionalnih odredaba u području javnih financija, predviđeno u članku 1. stavku 2. Zakona br. 196, kao i njegovo podvrgavanje posebnim odredbama ograničenja i racionalizacije troškova i izdataka funkcioniranja javnih tijela, predviđeno u članku 1. stavku 5. Zakona br. 311 i članku 22. stavku 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 223, ima za posljedicu to da mu se nalažu obveze organizacijske i financijske naravi koje mogu umanjiti učinak njegove regulatorne djelatnosti u području telekomunikacija. Ističe da je talijanski zakonodavac na njega trebao primijeniti povoljnije odredbe, slične onima koje su predviđene za Bancu d'Italia (Talijanska banka), ili da je barem trebao ograničiti odluku o smanjenju troškova na onaj dio njegova financiranja koji dolazi iz državnog proračuna.
- 19 Zavod, Predsjedništvo Vijeća ministara i Ministarstvo gospodarstva i financija zatražili su odbijanje žalbe Nadzornog tijela.
- 20 Sud koji je uputio zahtjev uvodno navodi da se člankom 1. stavkom 5. Zakona br. 311 žele osobito postići posebni ciljevi ograničenja troškova koji se odnose na „širi javni sektor” te je radi toga naloženo tijelima koja su navedena u popisu Zavoda poštovanje određenih odredaba iz područja smanjenja javnih troškova.
- 21 Navodi da za donošenje odluke u sporu za koji je nadležan mora utvrditi povređuje li nacionalni propis načela nepristranosti i neovisnosti koja države članice moraju jamčiti DRT-ima, uključujući organizacijski i financijski plan, kao i načelo prema kojemu DRT-ovi sami financiraju veći dio aktivnosti upravljanja, nadzora, primjene sustava općeg ovlaštenja u smislu članka 12. Direktive o ovlaštenju. Iako smatra da stajalište Nadzornog tijela nije očito neosnovano, sud koji je uputio zahtjev ipak smatra da je vjerojatnije da se pravu Unije ne protivi predmetni nacionalni propis.
- 22 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev smatra, kao prvo, da, iako DRT-ovi imaju posebne funkcije neovisnosti i nepristranosti, njihov položaj međutim nije različit od položaja svih drugih javnih tijela, što bi imalo za posljedicu da primjena u odnosu na njih odredaba u području javnih financija kao i ograničenja i racionalizacije javnih troškova koje se odnose na sva javna tijela postaje automatski nezakonita. Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi došlo do povrede prava Unije samo ako bi se dokazalo da, zbog svoje visine ili naravi, propisano ograničenje stvarno i konkretno sprečava DRT da za obavljanje svojih zadaća koristi sve potrebne resurse, u smislu osoblja, stručnjaka i novčanih sredstava. Ne može se međutim pretpostaviti da postoji takva prepreka te Nadzorno tijelo nije dostavilo nijedan dokaz u tom smislu.

- 23 Kao drugo, taj sud smatra da se ne može prihvatiti navod Nadzornog tijela u kojemu ističe da se njemu mogu naložiti samo ciljevi i obveze u smislu postizanja rezultata, kao što je to predviđeno za Talijansku banku, posebno zato što Nadzorno tijelo nije dokazalo da je, u odnosu na sporno pitanje, usporedivo s tom institucijom. Osim toga, dvjema preciznim odredbama o ograničenju i racionalizaciji troškova Nadzornog tijela ostavljen mu je znatan manevarski prostor.
- 24 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev smatra da se iz odredaba Direktive o ovlaštenju ne može zaključiti da nacionalni zakonodavac ne može naložiti mjere ograničenja i racionalizacije DRT-u u odnosu na dio njegovih troškova koje sam financira, što je slučaj za više od 90 % troškova Nadzornog tijela, imajući u vidu posebno da su administrativne naknade koje naplaćuje Nadzorno tijelo, u skladu s talijanskom sudskom praksom, fiskalne naravi i potpadaju, stoga, pod opće ovlasti oporezivanja države.
- 25 U tim je uvjetima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se načelima iz članka 3. Okvirne direktive, prema kojima države članice moraju jamčiti nepristranost i neovisnost DRT-ova, uključujući na financijskom i organizacijskom planu, kao i načelu iz članka 12. Direktive o ovlaštenju, prema kojemu se DRT-ovi u većem dijelu sami financiraju, nacionalno zakonodavstvo (kao što je ono koje se primjenjuje u ovom postupku) prema kojemu se na te DRT-ove općenito primjenjuju odredbe o javnim financijama i, osobito, posebne odredbe koje se odnose na ograničenje i racionalizaciju troškova javnih tijela?”

O prethodnom pitanju

- 26 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. Okvirne direktive i članak 12. Direktive o ovlaštenju tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo koje podvrgava DRT, u smislu Okvirne direktive, nacionalnim odredbama koje se primjenjuju u području javnih financija i, posebno, odredbama ograničenja i racionalizacije troškova javnih tijela, poput onih u glavnom postupku.
- 27 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da su u biti odredbe o kojima se raspravlja u glavnom postupku, kao prvo, članak 1. stavak 2. Zakona br. 196, na temelju kojeg su javna tijela koje je Zavod popisao podvrgnuta općem talijanskom propisu koji se primjenjuje na područje računovodstva i javnih financija, kao drugo, članak 1. stavak 5. Zakona br. 311, na temelju kojeg ukupni troškovi javnih tijela za godine 2005. do 2007. navedeni u konsolidiranom računu dobiti i gubitka javnih tijela, koje je popisao Zavod, ne mogu prijeći iznos od 2 % ažuriranih procjena iz prethodne godine i, kao treće, članak 22. stavak 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 223, na temelju kojeg se iznosi dodijeljeni u 2006., koji se odnose na izdatke intermedijarne potrošnje u okviru proračuna subjekata i tijela koji nisu u sustavu lokalne samouprave iz članka 1. stavka 5. Zakona br. 311, umanjuju za 10 %.
- 28 Valja prije svega navesti da, imajući u vidu sadržaj dviju posljednjih odredaba, kako su izložene u zahtjevu za prethodnu odluku, nije jasno u kojoj se mjeri one primjenjuju na Nadzorno tijelo. Naime, Nadzorno tijelo osporava pred sudom koji je uputio zahtjev svoje uvrštenje na popis Zavoda, poput onog obavljenog 28. rujna 2012., iako izgleda da su te odredbe primjenjive, prva, samo za godine 2005. do 2007. i, druga, samo za godinu 2006.
- 29 Nadalje, u svojim pisanim očitovanjima koja je dostavilo Sudu, Nadzorno tijelo se pozvalo, osim na odredbe koje je naveo sud koji je uputio zahtjev, na druge odredbe u području javnih financija koje se na njega primjenjuju i za koje smatra da umanjuju njegovu neovisnost još i više od onog što već proizlazi iz odredaba koje je posebno istaknuo sud koji je uputio zahtjev.

- 30 Međutim, u okviru postupka iz članka 267. UFEU-a, nije na Sudu da odlučuje o tumačenju i primjenjivosti nacionalnih odredaba ili da utvrdi činjenice relevantne za rješavanje glavnog postupka. Suprotno tomu, Sud mora uzeti u obzir činjenični i pravni kontekst prethodnog pitanja, kako je to određeno odlukom kojom se upućuje prethodno pitanje (vidjeti osobito u tom smislu presude od 13. studenoga 2003., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, t. 34. i 35. te od 30. lipnja 2005., Tod's i Tod's France, C-28/04, EU:C:2005:418, t. 14.).
- 31 Stoga, Sud ne može svojom presudom nadomjestiti odluku suda koji je uputio zahtjev u odnosu na pitanje primjenjuju li se dvije potonje odredbe još uvijek na Nadzorno tijelo, s obzirom na to da je taj sud nadležan za glavni postupak (vidjeti u tom smislu presudu od 14. rujna 1999., Gruber, C-249/97, EU:C:1999:405, t. 19.), te mora smatrati utvrđenim da je to tako. Nadalje, Sud mora odgovoriti na postavljeno pitanje samo u odnosu na odredbe na koje se pozvao sud koji je uputio zahtjev.
- 32 Kao prvo, u odnosu na članak 3. Okvirne direktive, valja navesti da je cilj prvotne verzije te odredbe uglavnom bio, sukladno uvodnoj izjavi 11. navedene direktive, jamčiti neovisnost i nepristranost DRT-ova tako da se osigura razdvajanje regulatornih i operativnih funkcija (presuda od 6. ožujka 2008., Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, t. 13.).
- 33 Stoga je u uvodnoj izjavi 11. prvotne verzije Okvirne direktive bilo precizirano da „[DRT-ovi] trebaju imati na raspolaganju sve potrebne resurse, u smislu osoblja, stručnjaka i novčanih sredstava za obavljanje svojih zadaća”. Taj se cilj, međutim, izričito ne spominje u njezinim člancima, osim pojašnjenja danog u članku 3. stavku 1. prvotne verzije te direktive, prema kojemu države članice moraju osigurati da se zadacima koji su ovom i posebnim direktivama dodijeljeni DRT-ovima bave nadležna tijela, te pojašnjenja danog u stavku 3. istog članka, prema kojemu države članice osiguravaju da DRT-ovi izvršavaju svoja prava nepristrano i transparentno.
- 34 Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 13. Direktive 2009/140, zakonodavac Unije je potonjom direktivom želio osnažiti neovisnost DRT-ova, kako bi se osigurala učinkovitija primjena regulatornog okvira te pojačale njihove ovlasti i predvidljivost njihovih odluka. Stoga je u članku 3. stavku 3. Okvirne direktive sada izričito predviđeno da države članice osiguravaju da DRT-ovi izvršavaju svoje ovlasti nepristrano, transparentno i pravovremeno te da raspoložu odgovarajućim financijskim sredstvima i ljudskim resursima kako bi mogli provoditi dodijeljene im zadaće.
- 35 Člankom 3. stavkom 3.a prvim podstavkom Okvirne direktive naloženo je, osim toga, da DRT-ovi, odgovorni za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju ili za rješavanje sporova između poduzeća, djeluju samostalno te ni od jednog drugog tijela ne traže niti primaju naputke u vezi s provođenjem tih zadaća koje su im dodijeljene na temelju nacionalnog prava koje provodi pravo Unije, precizirajući da „to ne sprječava nadzor u skladu s nacionalnim ustavnim pravom”. U odnosu na treći podstavak istog stavka, tamo je precizirano da države članice osiguravaju da DRT-ovi iz prvog podstavka imaju odvojene godišnje proračune, koji se objavljuju, kao i odgovarajuća financijska sredstva i ljudske resurse kako bi im omogućili da aktivno sudjeluju i pomažu BEREC-u.
- 36 Iz tih odredaba proizlazi da se Okvirnom direktivom sada traži da, kako bi se zajamčila neovisnost i nepristranost DRT-ova, države članice u biti osiguraju, za sve njih, financijska sredstva i ljudske resurse kako bi izvršili zadatke koji su im dodijeljeni i, za DRT-ove odgovorne za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju ili za rješavanje sporova između poduzeća, da djeluju u potpunosti neovisno. Međutim, ništa u tim odredbama ne upućuje da poštovanje tih zahtjeva načelno isključuje da se na DRT primjenjuju nacionalne odredbe u području javnih financija i, posebno, odredbe ograničenja i racionalizacije troškova javnih tijela, poput onih u glavnom postupku.

- 37 U tom pogledu, valja naglasiti da je člankom 3. stavkom 3.a prvim podstavkom drugom rečenicom Okvirne direktive izrijekom predviđeno da iako DRT-ovi odgovorni za prethodnu (*ex ante*) regulaciju ili za rješavanje sporova između poduzeća djeluju samostalno te ni od jednog drugog tijela ne traže niti primaju napatke u vezi s provođenjem tih zadaća koje su im dodijeljene, „[t]o ne sprečava nadzor u skladu s nacionalnim ustavnim pravom”.
- 38 Kao što je to u bitnome naveo nezavisni odvjetnik u točkama 43. i 44. svojega mišljenja, ta odredba podrazumijeva da se na DRT-ove mogu, sukladno članku 3. Okvirne direktive, valjano primijeniti određena pravila kontrole proračuna koje utvrdi nacionalni parlament, što uključuje prethodno (*ex ante*) podvrgavanje mjerama ograničenja javnih troškova.
- 39 Slijedom toga, ne može se smatrati da takve mjere ograničenja ugrožavaju neovisnost i nepristranost DRT-ova, kako su zajamčeni Okvirnom direktivom, i, stoga, da su nespojive s člankom 3. te direktive, osim ako se može dokazati da su takve naravi da sprečavaju da odnosni DRT-ovi na zadovoljavajući način izvršavaju funkcije koje su im dodijeljene navedenom direktivom i posebnim direktivama ili da su u suprotnosti s uvjetima čije je ispunjenje državama članicama naloženo Okvirnom direktivom, kako bi se postigao stupanj neovisnosti i nepristranosti DRT-ova koji se tom direktivom traži.
- 40 Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri je li narav nacionalnih odredaba o kojima se raspravlja u glavnom postupku takva da sprečava da Nadzorno tijelo raspolaže financijskim sredstvima i ljudskim resursima kako bi na zadovoljavajući način izvršilo zadatke koji su mu dodijeljeni i, osobito da mu, kao DRT-u odgovornom za prethodnu (*ex ante*) regulaciju ili za rješavanje sporova između poduzeća, onemogućiti da aktivno sudjeluje i pomaže BEREC-u. U odnosu na to, sud koji je uputio zahtjev navodi da Nadzorno tijelo nije dostavilo nijedan dokaz u tom smislu te da se ograničilo na općenite navode da se odredbama o kojima se raspravlja u glavnom postupku dovodi u pitanje njegova financijska samostalnost i, stoga, njegova neovisnost.
- 41 Valja također navesti da su, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku i iz točke 27. ove presude, posebne odredbe o ograničenju i racionalizaciji troškova javnih tijela, o kojima se raspravlja u glavnom postupku, ograničene, prva, na određivanje maksimalnog iznosa troškova o kojemu Nadzorno tijelo može donijeti odluku i, druga, na određivanje pragova za „izdatke intermedijarne potrošnje”. Nadalje, kao što je to naveo sud koji je uputio zahtjev, tim dvjema odredbama, zbog njihove općenite naravi, dodijeljen je Nadzornom tijelu znatan manevarski prostor za njihovu provedbu. Riječ je, također, o odredbama koje su primjenjive na sve subjekte i javna tijela.
- 42 Osim toga, u glavnom postupku nije osporeno da Nadzorno tijelo i dalje raspolaže odvojenim godišnjim proračunom koji se objavljuje sukladno članku 3. stavku 3.a trećem podstavku Okvirne direktive.
- 43 Nadalje, kao što je to u bitnome naveo nezavisni odvjetnik u točkama 48. do 50. svojeg mišljenja, imajući u vidu njihove različite temeljne funkcije, Nadzorno tijelo ne može osnovano tvrditi da je Okvirnom direktivom naloženo državama članicama da osiguraju DRT-ovima isti režim neovisnosti poput onog predviđenog pravom Unije za središnje banke.
- 44 U tim uvjetima, valja zaključiti da se, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, članku 3. Okvirne direktive ne protivi da se na DRT, u smislu te direktive, primjene nacionalne odredbe u području javnih financija i, posebno, odredbe ograničenja i racionalizacije troškova javnih tijela, poput onih u glavnom postupku.
- 45 Kao drugo, u odnosu na članak 12. Direktive o ovlaštenju, valja podsjetiti da administrativne naknade koje države članice mogu, na temelju tog članka, propisati poduzećima koja pružaju uslugu ili mrežu na temelju općeg ovlaštenja ili kojima je dodijeljeno pravo korištenja, kako bi se financirale aktivnosti DRT-a, moraju biti isključivo namijenjene za pokrivanje općih administrativnih troškova aktivnosti iz članka 12. stavka 1. točke (a) te direktive. One ne mogu, stoga, služiti za pokrivanje izdataka koji se

odnose na zadatke koji nisu nabrojani u toj odredbi, i osobito ne na administrativne troškove koje ionako snosi DRT (vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2013., Vodafone Omnitel i dr., C-228/12 do C-232/12 i C-254/12 do C-258/12, EU:C:2013:495, t. 38. do 40. i 42.).

- 46 Nadalje, iz članka 12. stavka 2. Direktive o ovlaštenju, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 30., proizlazi da navedene naknade moraju pokrivati stvarne administrativne troškove koji proizlaze iz aktivnosti navedenih u stavku 1. točki (a) tog članka te moraju biti u ravnoteži s tim troškovima. Stoga, zbroj prihoda ostvarenih s osnova predmetne naknade ne smije prelaziti iznos troškova koji se odnose na te aktivnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2013., Vodafone Omnitel i dr., C-228/12 do C-232/12 i C-254/12 do C-258/12, EU:C:2013:495, t. 41. i 42.).
- 47 Iako je člankom 12. Direktive o ovlaštenju dopušteno DRT-ovima da financiraju jedan dio svojih aktivnosti naplaćivanjem administrativnih naknada, ne može se smatrati da se tom odredbom Nadzornom tijelu dodjeljuje apsolutno pravo određivanja visine tih naknada a da pritom ne uzme u obzir nacionalne odredbe koje se primjenjuju u području javnih financija i čiji je cilj usmjeriti i ograničiti javne troškove. Naime, navedene su naknade, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, fiskalne naravi i potpadaju pod opće ovlasti oporezivanja talijanske države. Ne može se stoga izbjeći da se na određivanje njihove visine od strane Nadzornog tijela primjenjuju takve odredbe, s obzirom na to da se, osim toga, tim odredbama, sukladno onomu što je izloženo u točki 39. ove presude, ne krši članak 3. Okvirne direktive.
- 48 Imajući u vidu sve gornje navode, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 3. Okvirne direktive i članak 12. Direktive o ovlaštenju treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalno zakonodavstvo prema kojemu se na DRT, u smislu Okvirne direktive, primjenjuju nacionalne odredbe u području javnih financija i, posebno, odredbe ograničenja i racionalizacije troškova javnih tijela, poput onih u glavnom postupku.

Troškovi

- 49 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 3. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009., i članak 12. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalno zakonodavstvo prema kojemu se na državno regulatorno tijelo u smislu Direktive 2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, primjenjuju nacionalne odredbe u području javnih financija i, posebno, odredbe ograničenja i racionalizacije troškova javnih tijela, poput onih u glavnom postupku.

Potpisi