



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (antroji kolegija) SPRENDIMAS

2016 m. liepos 28 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Elektroninių ryšių tinklai ir paslaugos — Direktyva 2002/21/EB — 3 straipsnis — Nacionalinių reguliavimo institucijų nešališkumas ir nepriklausomumas — Direktyva 2002/20/EB — 12 straipsnis — Administraciniai mokesčiai — Viešųjų finansų srities nuostatų ir nuostatų, susijusių su viešojo administravimo institucijų išlaidų ribojimu ir racionalizavimu, taikymas nacionalinei reguliavimo institucijai“

Byloje C-240/15

dėl *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) 2015 m. gegužės 15 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2015 m. gegužės 22 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

prieš

Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell’Economia e delle Finanze

TEISINGUMO TEISMAS (antroji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas M. Ilešič, teisėjai C. Toader, A. Rosas, A. Prechal ir E. Jarašiūnas (pranešėjas),

generalinis advokatas M. Campos Sánchez-Bordona,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

- *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, atstovaujamos advokato M. Clarich,
- Italijos vyriausybės, atstovaujamos G. Palmieri, padedamos *avvocato dello Stato* P. Gentili,
- Nyderlandų vyriausybės, atstovaujamos M. Bulterman ir M. de Ree,

* Proceso kalba: italų.

— Europos Komisijos, atstovaujamos V. Di Bucci, G. Braun ir L. Nicolae,

susipažinęs su 2016 m. balandžio 28 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 33; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 349, toliau – pirminės redakcijos Pagrindų direktyva), iš dalies pakeistos 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/140/EB (OL L 337, 2009, p. 37 ir klaidų ištaisymas OL L 275, 2014, p. 9 ir OL L 241, 2013, p. 8, toliau – Pagrindų direktyva), 3 straipsnio ir 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (Leidimų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 21; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 337) 12 straipsnio išaiškinimo.
- 2 Šis prašymas pateiktas sprendžiant *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (Ryšių reguliavimo tarnyba, Italija; toliau – Tarnyba), vienos šalies, ir *Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT* (Nacionalinis statistikos institutas, toliau – Institutas), *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Ministrų Tarybos prezidentas, Italija) ir *Ministero dell'Economia e delle Finanze* (Ekonomikos ir finansų ministerija, Italija), kitos šalies, ginčą dėl Tarnybos įtraukimo į viešojo administravimo institucijų, įtrauktų į konsoliduotąsias pelno (nuostolių) ataskaitas, sąrašą.

Teisinis pagrindas

Sjungos teisė

Pagrindų direktyva

- 3 Pagrindų direktyvos 11 konstatuojamojoje dalyje nustatyta:

„Pagal reguliavimo ir veiklos funkcijų atskyrimo principą valstybės narės turėtų garantuoti nacionalinės reguliavimo institucijos ar institucijų nepriklausomumą, kad užtikrintų jų sprendimų nešališkumą. Šis nepriklausomumo reikalavimas nepažeidžia institucijų autonomijos ir valstybių narių konstitucinių įsipareigojimų ar neutralumo principo, taikomo valstybių narių taisyklėms, reglamentuojančioms [SESV 345] straipsnyje nustatytą turto nuosavybės sistemą. Savo užduotims atlikti nacionalinės reguliavimo institucijos turi turėti visus būtinus išteklius – darbuotojus, kvalifikaciją ir finansines galimybes.“

- 4 Pagrindų direktyvos 2 straipsnio g punkte sąvoka „nacionalinė reguliavimo institucija“ (toliau – NRI) apibrėžta kaip reiškianti „instituciją ar institucijas, kurioms valstybė narė pavedė bet kurias reguliavimo užduotis, skiriamas pagal šią direktyvą ir specifines direktyvas“. Remiantis to paties 2 straipsnio l punktu, Leidimų direktyva priskirta prie specialiųjų direktyvų.

- 5 Direktyva 2009/140 į pirminės redakcijos Pagrindų direktyvos 3 straipsnį buvo įterptos naujos 3–3c dalys, susijusios su NRI nepriklausomumu. Direktyvos 2009/140 13 konstatuojamojoje dalyje šiuo klausimu nurodyta:

„Siekiant užtikrinti veiksmingesnį reguliavimo sistemos taikymą, [NRI] autoritetą ir pagerinti jų sprendimų nuspėjamumą, turėtų būti stiprinamas šių institucijų nepriklausomumas. Todėl nacionalinėje teisėje turėtų būti specialioji nuostata, kuria būtų užtikrinta, jog į [NRI], atsakingos už *ex ante* rinkos reguliavimą arba ginčų tarp įmonių sprendimą, atliekamas užduotis nebūtų kišamasi iš išorės ar nebūtų daromas politinis spaudimas, dėl kurio būtų pakenkta institucijos sprendimų nepriklausomumui. Dėl išorės poveikio nacionalinis įstatymų leidžiamasis organas nėra tinkamas pagal šią reguliavimo sistemą veikti kaip [NRI]. <...> Svarbu, kad [NRI], atsakingos už *ex ante* rinkos reguliavimą, turėtų nuosavą biudžetą, kurį galėtų naudoti įdarbindamos reikiamą kvalifikuotų darbuotojų skaičių. Skaidrumui užtikrinti tas biudžetas turėtų būti skelbiamas kasmet.“

- 6 Pagrindų direktyvos 3 straipsnyje „[NRI]“ nustatyta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad visas užduotis, kurios šioje direktyvoje ir specifinėse [specialiosiose] direktyvose priskiriamos [NRI], vykdytų kompetentinga institucija.

2. Valstybės narės garantuoja [NRI] savarankiškumą [nepriklausomumą] užtikrindamos, kad jos teisiškai būtų atskirtos ir funkciškai nepriklausomos nuo visų organizacijų, teikiančių elektroninių ryšių tinklus, įrangą ir paslaugas. Valstybės narės, kurioms nuosavybės teise priklauso ar kurios valdo įmones, teikiančias elektroninių ryšių tinklus ar paslaugas, užtikrina, kad reguliavimo funkcija būtų veiksmingai atskirta nuo veiklos, susijusios su nuosavybės teise ir [arba] valdymu.

3. Valstybės narės užtikrina, kad [NRI] vykdytų savo įgaliojimus nešališkai, skaidriai ir laiku. Valstybės narės užtikrina, kad [NRI] turėtų pakankamai finansinių ir žmogiškųjų išteklių joms paskirtoms užduotims vykdyti.

3a. Nepažeidžiant 4 ir 5 dalių nuostatų, [NRI], atsakingos už *ex ante* rinkos reguliavimą arba ginčų tarp įmonių sprendimą <...>, vykdydamos tas užduotis, kurios yra joms paskirtos pagal nacionalinę teisę, įgyvendinančią Bendrijos teisę, veikia nepriklausomai ir nesiekia gauti arba nepriima kitų institucijų nurodymų. Tai nekliaudo vykdyti jų priežiūrą pagal nacionalinę konstitucinę teisę. <...>

<...>

Valstybės narės užtikrina, kad pirmoje pastraipoje nurodytos [NRI] turėtų atskirus metinius biudžetus. Biudžetai skelbiami viešai. Valstybės narės taip pat užtikrina, kad [NRI] turėtų pakankamai finansinių ir žmogiškųjų išteklių tam, kad galėtų aktyviai dalyvauti Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos (EERRI) [įsteigtos 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1211/2009 dėl Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos (EERRI) ir Biuro įsteigimo (OL L 337, 2009, p. 1)] veikloje ir prie jos prisidėti.

<...>“

Leidimų direktyva

- 7 PVM direktyvos 30 konstatuojamojoje dalyje skelbiama:

„Elektroninių ryšių paslaugų teikėjams galima skirti administracinius mokesčius [NRI] veiklai, kurią ji vykdo valdydama leidimų sistemą ir suteikdama naudojimo teises, finansuoti. Tokių mokesčių dydis neturėtų viršyti tos sumos, kurios reikia faktinėms tokios veiklos sąnaudoms padengti. Dėl to turėtų

būti užtikrintas [NRI] pajamų ir išlaidų skaidrumas pateikiant metines ataskaitas apie visą surinktų mokesčių sumą ir administracines sąnaudas. Tai leis įmonėms patikrinti, ar mokesčiai atitinka administracines sąnaudas.“

8 Leidimų direktyvos 12 straipsnyje „Administraciniai mokesčiai“ numatyta:

„1. Bet kurie administraciniai mokesčiai, taikomi įmonėms, teikiančioms paslaugą ar tinklą pagal bendrąjį leidimą ar turinčioms naudojimo teisę, turi:

- a) dengti bendra suma tik administracines sąnaudas, susidarančias valdant, kontroliuojant ir vykdant bendrojo leidimo schemą ir naudojimo teises bei <...> specifinius įpareigojimus, į kurias gali įeiti tarptautinio bendradarbiavimo, derinimo ir standartizacijos, rinkos analizės, reikalavimų laikymosi priežiūros ir kitokios rinkos kontrolės sąnaudos bei sąnaudos, susijusios su antrinės teisės aktų ir administracinių sprendimų, tokių kaip sprendimai dėl priegios ar sujungimo, rengimu ir vykdymu; ir
- b) būti taikomi atskiroms įmonėms objektyviai, skaidriai ir proporcingai, stengiantis mažinti papildomas administracines sąnaudas ir susijusias išlaidas.

2. Kai [NRI] taiko administracinius mokesčius, jos skelbia metines savo administracinių sąnaudų apžvalgas ir surinktų mokesčių bendrą sumą. Atitinkami koregavimai atliekami atsižvelgiant į mokesčių bendros sumos ir administracinių sąnaudų skirtumą.“

Italijos teisė

- 9 Tarnyba buvo įsteigta *legge n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo* (1997 m. liepos 31 d. Įstatymas Nr. 249, kuriuo įsteigiama Ryšių reguliavimo tarnyba ir kuriame įtvirtinamos su telekomunikacijų ir radijo ir televizijos sistemomis susijusios nuostatos) (GURI, Nr. 177, 1997 m. liepos 31 d. paprastasis priedas). Šio įstatymo 1 straipsnio 9 dalyje nustatyta, kad Tarnyba „priima taisykles, susijusias su jos organizavimu, veikla, biudžetu, atskaitomybe ir išlaidų valdymu, įskaitant tas, kuriomis nukrypstama nuo nuostatų dėl valstybės bendros apskaitos standartų, taip pat su personalo teisiniu statusu ir atlyginimų tvarka“.
- 10 Pagal 2003 m. rugpjūčio 1 d. *Decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche* (Įstatyminis dekretas Nr. 259 dėl Elektroninių ryšių kodekso) (GURI, Nr. 214, 2003 m. rugsėjo 15 d. paprastasis priedas) 7 straipsnio 2 dalį Tarnybai priskirtos NRI funkcijos, nurodytos Pagrindų direktyvos 3 straipsnyje.
- 11 2004 m. gruodžio 30 d. *legge n. 311 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)* (Įstatymas Nr. 311 dėl nuostatų, kuriomis remiantis sudaromas metinis ir daugiametis valstybės biudžetas (2005 m. valstybės biudžeto įstatymas)) (GURI, Nr. 306, 2004 m. gruodžio 31 d. paprastasis priedas, toliau – Įstatymas Nr. 311) nustatytos viešojo administravimo institucijų išlaidų didėjimo ribos. Jo 1 straipsnio 5 dalyje numatyta:

„Siekiant viešųjų finansų tikslų, Europos Sąjungos nustatytų <...> 2005–2007 m. laikotarpiu, viešojo administravimo institucijų, įtrauktų į konsoliduotąsias pelno (nuostolių) ataskaitas ir 2005 m. išvardytų prie šio įstatymo pridėtame 1 priede, o paskesniais metais – [Instituto] ne vėliau nei kiekvienų metų liepos 31 d. [GURI] paskelbtu sprendimu, bendrosios išlaidos negali viršyti 2 % atitinkamų atnaujintų praėjusių metų prognozių, kurios matyti iš preliminaros finansinės ir programavimo ataskaitos.“

- 12 2005 m. gruodžio 23 d. *legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)* (Įstatymas Nr. 266 dėl nuostatų, kuriomis remiantis sudaromas metinis ir daugiamečių valstybės biudžetas (2006 m. valstybės biudžeto įstatymas)) (GURI, Nr. 302, 2005 m. gruodžio 29 d. paprastasis priedas) tam tikroms nepriklausomoms administracinės valdžios institucijoms, kaip antai Tarnybai, buvo suteiktas didelis finansinis savarankiškumas. Konkrečiai kalbant, to įstatymo 1 straipsnio 65 dalyje nustatyta:

„Nuo 2007 m. [Tarnybos] <...> veiklos išlaidų dalis, kuri nepadengiama iš valstybės biudžeto, finansuojama iš atitinkamos rinkos pagal galiojančiuose teisės aktuose numatytą tvarką, o mokesčio dydį arba sumas, laikantis įstatyme numatytų maksimalių ribų, savo sprendimais nustato atitinkamos institucijos, kurioms mokesčiai pervedami tiesiogiai. <...>“

- 13 2006 m. liepos 4 d. *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* (Dekretas įstatymas Nr. 223 dėl skubių nuostatų dėl ekonominio ir socialinio skatinimo, viešųjų išlaidų ribojimo bei racionalizavimo ir priemonių, susijusių su pajamomis ir kova su mokesčių slėpimu) (GURI, Nr. 153, 2006 m. liepos 4 d., p. 4), kuris po pakeitimų, padarytų 2006 m. rugpjūčio 4 d. Įstatymu Nr. 248 (GURI, Nr. 186, 2006 m. rugpjūčio 11 d. paprastasis priedas), pertvarkytas į įstatymą (toliau – Dekretas įstatymas Nr. 223), yra nuostatų, susijusių su ne teritorinių viešojo administravimo subjektų ir institucijų veiklos išlaidų sumažinimu. Šio dekreto įstatymo 22 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„2006 m. asignavimai, skirti ne teritorinių viešojo administravimo subjektų ir institucijų, nurodytų <...> [Įstatymo Nr. 311] 1 straipsnio 5 ir 6 dalyse, biudžeto tarpinio vartojimo išlaidoms padengti, [su tam tikromis išimtimis] sumažinami 10 % <...>“

- 14 Pagrindinės bylos aplinkybėms taikytinos redakcijos 2009 m. gruodžio 31 d. *legge n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica* (Įstatymas Nr. 196 dėl apskaitos standartų ir viešųjų finansų reglamentavimo, GURI, Nr. 303, 2009 m. gruodžio 31 d. paprastasis priedas, toliau – Įstatymas Nr. 196) nustatytas naujas bendras nacionalinis apskaitos standartų ir viešųjų finansų reglamentavimas. Jo 1 straipsnio 2 dalyje nustatyta:

„Taikant nuostatas viešųjų finansų srityje viešojo administravimo institucijų 2011 m. laikomos institucijos ir subjektai, statistikos tikslais nurodyti pranešime, kurį [Institutas] 2010 m. liepos 24 d. paskelbė [GURI] Nr. 171, pateiktame sąrašė, o nuo 2012 m. – institucijos ir subjektai, statistikos tikslais nurodyti pranešime, kurį [Institutas] 2011 m. rugsėjo 30 d. paskelbė [GURI] Nr. 228, pateiktame sąrašė, su vėlesniais atnaujinimais pagal šio straipsnio 3 dalį, atliktais remiantis apibrėžtimis, pateiktomis specialiuosiuose Europos Sąjungos reglamentuose, nepriklausomos institucijos ir įstaigos, nurodytos 2001 m. kovo 30 d. Įstatyminio dekreto Nr. 165 1 straipsnio 2 dalyje, su vėlesniais pakeitimais.“

- 15 2012 m. rugsėjo 28 d. Institutas GURI paskelbė *Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196* (viešojo administravimo institucijų, įtrauktų į konsoliduotąsias viešosios valdžios institucijų pelno (nuostolių) ataskaitas, sąrašas, kaip tai suprantama pagal Įstatymo Nr. 196 (GURI, Nr. 227, 2012 m. rugsėjo 28 d., p. 92) 1 straipsnio 3 dalį, toliau – Instituto sąrašas). Šiame sąrašė yra Tarnyba.

Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas

- 16 Tarnyba, kuri, būdama NRI, kaip tai suprantama pagal Pagrindų direktyvą, reguliuoja rinką *ex ante* ir sprendžia įmonių ginčus, kreipėsi į *Tribunale amministrativo regionale del Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas, Italija) su skundu, kuriame, be kita ko, ginčijo Italijos įstatymų leidėjo sprendimą taikyti nepriklausomoms institucijoms viešųjų finansų teisės normas, ir, konkrečiai kalbant, taikyti jai tam tikras nuostatas, susijusias su viešųjų išlaidų ribojimu ir racionalizavimu.
- 17 2013 m. birželio 12 d. sprendimu *Tribunale amministrativo regionale del Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas) atmetė šį skundą.
- 18 Tarnyba apskundė tą sprendimą *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija). Tame teisme ji tvirtina, kad dėl to, jog jai besąlygiškai taikomos Įstatymo Nr. 196 1 straipsnio 2 dalyje numatytos nacionalinės viešųjų finansų teisės normos ir Įstatymo Nr. 311 1 straipsnio 5 dalyje bei Dekreto įstatymo Nr. 223 22 straipsnio 1 dalyje numatytos specialiosios nuostatos, susijusios su viešojo administravimo institucijų išlaidų ir veiklos sąnaudų ribojimu ir racionalizavimu, jai nustatomi organizaciniai ir finansiniai įpareigojimai, dėl kurių gali sumažėti jos atliekamos reguliavimo veiklos telekomunikacijų sektoriuje efektyvumas. Ji teigia, kad Italijos įstatymų leidėjas turėjo priimti jai palankesnes teisės normas, panašias į tas, kurios numatytos *Banca d'Italia* (Italijos bankas), arba bent jau išlaidų sumažinimą taikyti tik tai jos biudžeto daliai, kurią finansuoja valstybė.
- 19 Institutas, Ministrų Tarybos prezidiumas ir Ekonomikos ir finansų ministerija prašo atmesti Tarnybos pateiktą apeliacinį skundą.
- 20 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš pradžių nurodo, kad pagal Įstatymo Nr. 311 1 straipsnio 5 dalį visų pirma siekiama specialių tikslų apriboti „platesniam viešajam sektoriui“ tenkančias išlaidas, ir tuo tikslu Instituto sąraše esančias administravimo institucijas įpareigoja laikytis tam tikrų nuostatų viešųjų išlaidų mažinimo srityje.
- 21 Jis pažymi, jog tam, kad galėtų išspręsti nagrinėjamą ginčą, reikia nustatyti, ar nagrinėjama nacionalinės teisės aktais pažeidžiami nešališkumo ir nepriklausomumo principai, kuriuos valstybės narės turi užtikrinti NRI, taip pat finansiniu ir organizaciniu atžvilgiais, ir principas, pagal kurį NRI savo lėšomis finansuoja didžiąją dalį bendrojo leidimo schemos valdymo, kontrolės ir vykdymo veiklos, kaip tai suprantama pagal Leidimų direktyvos 12 straipsnį. Nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui Tarnybos pozicija neatrodo akivaizdžiai visiškai nepagrįsta, jis vis dėlto mano, jog labiau tikėtina, kad Sąjungos teisė nedraudžia nagrinėjamų nacionalinės teisės normų.
- 22 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, pirma, mano, kad nors NRI naudojami ypatingomis teisėmis, susijusiomis su nepriklausomumu ir nešališkumu, jų statusas šiuo atžvilgiu nuo visų kitų viešojo administravimo institucijų statuso nesiskiria taip, kad dėl to viešųjų finansų teisės normų ir su viešųjų išlaidų ribojimu ir racionalizavimu susijusių nuostatų, skirtų visoms viešojo administravimo institucijoms, taikymas jų atžvilgiu automatiškai taptų neteisėtas. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo teigimu, prieštaravimas Sąjungos teisei būtų, tik jeigu būtų įrodyta, kad nustatytas apribojimas savo dydžiu ar pobūdžiu faktiškai ir konkrečiai trukdo NRI turėti visus būtinus išteklius – darbuotojus, kvalifikaciją ir finansines galimybes – savo užduotims atlikti. Tačiau tokios kliūties egzistavimas negali būti preziumuojamas, ir Tarnyba šiuo klausimu nepateikė jokių įrodymų.
- 23 Antra, to teismo teigimu, su Tarnyba negali būti sutinkama tiek, kiek ji tvirtina, kad jai reikėtų nustatyti tik tikslus ir pareigas pasiekti tam tikrą rezultatą, kaip numatyta Italijos bankui, ypač dėl to, kad Tarnyba neįrodė, jog, kiek tai susiję su nagrinėjamu klausimu, ji yra panaši į tą instituciją. Be to, abi Tarnybos nurodytos konkrečios išlaidų ribojimo ir racionalizavimo priemonės jai palieka didelę veiksmų laisvę.

- 24 Trečia, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad remiantis Leidimų direktyvos nuostatomis negali būti daroma išvada, jog nacionalinis įstatymų leidėjas negali nustatyti NRI su išlaidų ribojimu ir racionalizavimu susijusių priemonių, kiek tai susiję su savo lėšomis finansuojama išlaidų dalimi, o taip yra 90 % Tarnybos išlaidų atveju, turint omenyje visų pirma tai, kad Tarnybos gaunami administraciniai mokesčiai, remiantis Italijos teismų praktika, yra fiskalinio pobūdžio, todėl priklauso bendrai valstybės turimai apmokestinimo kompetencijai.
- 25 Šiomis aplinkybėmis *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar pagal Pagrindų direktyvos 3 straipsnyje įtvirtintus principus, pagal kuriuos valstybės narės turi užtikrinti NRI nešališkumą ir nepriklausomumą (taip pat finansiniu ir organizaciniu atžvilgiais), ir Leidimų direktyvos 12 straipsnyje įtvirtintą principą, kad NRI didžiąją dalį išlaidų finansuoja savo lėšomis, draudžiama nacionalinės teisės norma (kaip ta, kuri taikoma nagrinėjamoje byloje), pagal kurią šios NRI taip pat paprastai turi laikytis nuostatų viešųjų finansų srityje, visų pirma specialiųjų nuostatų, susijusių su viešojo administravimo institucijų išlaidų ribojimu ir racionalizavimu?“

Dėl prejudicinio klausimo

- 26 Savo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar Pagrindų direktyvos 3 straipsnis ir Leidimų direktyvos 12 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad jais draudžiama nacionalinės teisės norma, pagal kurią NRI, kaip ji suprantama pagal Pagrindų direktyvą, taikomos nacionalinės teisės nuostatos viešųjų finansų srityje, visų pirma nuostatos, susijusios su viešojo administravimo institucijų išlaidų ribojimu ir racionalizavimu, kai antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje.
- 27 Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamos nuostatos iš esmės yra, pirma, Įstatymo Nr. 196 1 straipsnio 2 dalis, pagal kurią Instituto nurodytoms viešojo administravimo institucijoms taikomi bendrieji Italijos teisės aktai apskaitos standartų ir viešųjų finansų srityje, antra, Įstatymo Nr. 311 1 straipsnio 5 dalis, pagal kurią 2005–2007 m. laikotarpiu viešojo administravimo institucijų, įtrauktų į konsoliduotąsias pelno (nuostolių) ataskaitas ir išvardytų Instituto, bendrosios išlaidos negali viršyti 2 % atnaujintų praėjusių metų prognozių, ir, trečia, Dekreto įstatymo Nr. 223 22 straipsnio 1 dalis, pagal kurią 2006 m. asignavimai, skirti ne teritorinių viešojo administravimo subjektų ir institucijų, nurodytų, be kita ko, Įstatymo Nr. 311 1 straipsnio 5 dalyje, biudžeto tarpinio vartojimo išlaidoms padengti, sumažinami 10 %.
- 28 Iš pradžių pažymėtina, kad, atsižvelgiant į pastarųjų dviejų nuostatų tekstą, pateiktą prašyme priimti prejudicinį sprendimą, neaišku, kiek jos taikomos Tarnybai. Tarnyba prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme ginčija jos įtraukimą į 2012 m. rugsėjo 28 d. paskelbtą Instituto sąrašą, nors šios nuostatos, atrodo, taikytinos tik 2005–2007 m. (pirmoji nuostata) ir 2006 m. (antroji nuostata).
- 29 Be to, Tarnyba Teisingumo Teismui pateiktose rašytinėse pastabose, be prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pacituotų nuostatų, nurodė kitas jai taikomas specialiąsias nuostatas viešųjų finansų srityje, kurios, jos teigimu, sumažina jos nepriklausomumą dar labiau nei to teismo konkrečiai nurodytos nuostatos.
- 30 Tačiau per SESV 267 straipsnyje nurodytą procesą Teisingumo Teismas neturi priimti sprendimo dėl nacionalinės teisės nuostatų taikymo ar nustatyti ginčui pagrindinėje byloje išspręsti svarbių faktinių aplinkybių. Priešingai, Teisingumo Teismas turi atsižvelgti į su prejudiciniu klausimu susijusias faktines ir pagrindines teises aplinkybes, apibrėžtas prašyme priimti prejudicinį sprendimą (šiuo

klausimu žr., be kita ko, 2003 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *Neri*, C-153/02, EU:C:2003:614, 34 ir 35 punktus ir 2005 m. birželio 30 d. Sprendimo *Tod's ir Tod's France*, C-28/04, EU:C:2005:418, 14 punktą).

- 31 Todėl Teisingumo Teismas negali pakeisti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo vertinimo savo vertinimu, kiek tai susiję su klausimu, ar tuo metu, kai buvo kreiptasi į pastarąjį teismą, minėtos dvi nuostatos dar buvo taikomos Tarnybai (šiuo klausimu žr. 1999 m. rugsėjo 14 d. Sprendimo *Gruber*, C-249/97, EU:C:1999:405, 19 punktą), ir turi remtis tuo, kad taip yra. Be to, į pateiktą klausimą Teisingumo Teismas turi atsakyti tik dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nurodytų nuostatų.
- 32 Pirma, dėl Pagrindų direktyvos 3 straipsnio reikia pažymėti, kad šiuo straipsniu (pirminės redakcijos) iš esmės buvo siekiama, kaip nurodyta šios direktyvos 11 konstatuojamojoje dalyje, garantuoti NRI nepriklausomumą ir nešališkumą, užtikrinant reguliavimo ir veiklos funkcijų atskyrimą (2008 m. kovo 6 d. Sprendimo *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, C-82/07, EU:C:2008:143, 13 punktas).
- 33 Pirminės redakcijos Pagrindų direktyvos 11 konstatuojamojoje dalyje jau buvo nurodyta, kad „[s]avo užduotims atlikti [NRI] turi turėti visus būtinius išteklius – darbuotojus, kvalifikaciją ir finansines galimybes“. Tačiau šis tikslas direktyvos straipsniuose nebuvo aiškiai įgyvendintas, išskyrus šios direktyvos (pirminė redakcija) 3 straipsnio 1 dalyje pateiktą nuorodą, jog valstybės narės užtikrina, kad visas užduotis, kurios šioje direktyvoje ir specialiosiose direktyvose priskiriamos NRI, vykdytų kompetentinga institucija, ir to paties straipsnio 3 dalyje pateiktą nuorodą, jog valstybės narės užtikrina, kad NRI vykdytų savo įgaliojimus nešališkai ir skaidriai.
- 34 Kaip matyti iš Direktyvos 2009/140 13 konstatuojamosios dalies, Sąjungos teisės aktų leidėjas šia direktyva siekė stiprinti [NRI] nepriklausomumą, kad būtų užtikrintas veiksmingesnis reguliavimo sistemos taikymas, [NRI] autoritetas ir pagerintas jų sprendimų nuspėjamumas. Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 3 dalyje nuo šiol aiškiai numatyta, jog valstybės narės užtikrina, kad NRI vykdytų savo įgaliojimus nešališkai, skaidriai ir laiku ir turėtų pakankamai finansinių ir žmogiškųjų išteklių joms paskirtoms užduotims vykdyti.
- 35 Be to, Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 3a dalies pirmoje pastraipoje nustatyta, kad NRI, atsakingos už *ex ante* rinkos reguliavimą arba ginčų tarp įmonių sprendimą, vykdydamos tas užduotis, kurios yra joms paskirtos pagal nacionalinę teisę, įgyvendinančią Sąjungos teisę, veikia nepriklausomai ir nesiekia gauti arba nepriima kitų institucijų nurodymų, ir kartu pabrėžta, kad „[t]ai neklaido vykdyti jų priežiūr[os] pagal nacionalinę konstitucinę teisę“. Tos pačios dalies trečioje pastraipoje nurodyta, jog valstybės narės užtikrina, kad šios dalies pirmoje pastraipoje nurodytos NRI turėtų atskirus metinius biudžetus, kurie skelbiami viešai, ir pakankamai finansinių ir žmogiškųjų išteklių tam, kad galėtų aktyviai dalyvauti EERRI veikloje ir prie jos prisidėti.
- 36 Iš šių nuostatų matyti, jog pagal Pagrindų direktyvą nuo šiol reikalaujama, kad, siekiant garantuoti NRI nepriklausomumą ir nešališkumą, valstybės narės iš esmės užtikrina, kad visos NRI turėtų pakankamai finansinių ir žmogiškųjų išteklių joms paskirtoms užduotims vykdyti, o NRI, atsakingos už *ex ante* rinkos reguliavimą arba ginčų tarp įmonių sprendimą, veiktų nepriklausomai. Tačiau šiose nuostatose niekur nenurodyta, kad, laikantis šių reikalavimų, NRI iš esmės draudžiama taikyti nacionalinės teisės nuostatas viešųjų finansų srityje, visų pirma nuostatas, susijusias su viešojo administravimo institucijų išlaidų ribojimu ir racionalizavimu, kai antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje.
- 37 Šiuo klausimu pažymėtina, kad Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 3a dalies pirmos pastraipos antrame sakinyje aiškiai numatyta, kad nors NRI, atsakingos už *ex ante* rinkos reguliavimą arba ginčų tarp įmonių sprendimą, vykdydamos joms paskirtas užduotis, veikia nepriklausomai ir nesiekia gauti arba nepriima kitų institucijų nurodymų, „[t]ai neklaido vykdyti jų priežiūrą pagal nacionalinę konstitucinę teisę“.

- 38 Kaip iš esmės savo išvados 43 ir 44 punktuose pažymėjo generalinis advokatas, ši nuostata reiškia, kad pagal Pagrindų direktyvos 3 straipsnį NRI pagrįstai gali būti taikomos tam tikros nacionalinio parlamento vykdomos biudžeto kontrolės, kuri apima viešųjų išlaidų mažinimo priemonių taikymą *ex ante*, taisyklės.
- 39 Todėl tokios mažinimo priemonės gali būti laikomos pažeidžiančiomis NRI nepriklausomumą ir nešališkumą, garantuojamus pagal Pagrindų direktyvą, ir dėl to nesuderinamomis su šios direktyvos 3 straipsniu, tik jeigu galima konstatuoti, kad jos gali sudaryti kliūčių atitinkamoms NRI patenkinamai vykdyti minėtoje direktyvoje ir specialiosiose direktyvose joms paskirtas funkcijas, arba jeigu jos pažeistų Pagrindų direktyvoje valstybėms narėms nustatytus reikalavimus užtikrinti, kad NRI būtų tiek nepriklausomos ir nešališkos, kiek reikalaujama pagal šią direktyvą.
- 40 Tačiau būtent prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar pagrindinėje byloje nagrinėjamos nacionalinės teisės nuostatos gali sudaryti kliūčių Tarnybai turėti pakankamai finansinių ir žmogiškųjų išteklių jai paskirtoms užduotims tinkamai vykdyti ir, be kita ko, leisti jai, kaip už *ex ante* rinkos reguliavimą ir ginčų tarp įmonių sprendimą atsakingai NRI, aktyviai dalyvauti EERRI veikloje ir prie jos prisidėti. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad Tarnyba šiuo klausimu nepateikė įrodymų, tik bendrai tvirtino, jog pagrindinėje byloje nagrinėjamos nuostatos pažeidžia jos finansinį savarankiškumą, taigi ir nepriklausomumą.
- 41 Taip pat pažymėtina, kad, kaip matyti iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą ir šio sprendimo 27 punkto, pagrindinėje byloje nagrinėjamos specialiosiomis nuostatomis, susijusiomis su viešojo administravimo institucijų išlaidų ribojimu ir racionalizavimu, pirma, tik nustatoma išlaidų sumos, dėl kurios sprendimą gali priimti Tarnyba, padidėjimo riba ir, antra, tik „tarpinio vartojimo išlaidų“ sumažinimas. Be to, kaip pažymėjo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, šiomis dviem nuostatomis dėl jų bendro pobūdžio Tarnybai suteikiama didelė veiksmų laisvė jas įgyvendinant. Taip pat tai yra nuostatos, kurios taikomos visiems viešojo administravimo subjektams ir institucijoms.
- 42 Be to, pagrindinėje byloje neginčytina, kad Tarnyba ir toliau turi atskirą metinį biudžetą, kuris skelbiamas viešai, kaip numatyta Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 3a dalies trečioje pastraipoje.
- 43 Taip pat, kaip savo išvados 48–50 punktuose irgi pažymėjo generalinis advokatas, atsižvelgiant į iš esmės skirtingas funkcijas, Tarnyba negali pagrįstai teigti, kad Pagrindų direktyvoje valstybėms narėms nurodoma garantuoti NRI tokį patį nepriklausomumą, koks Sąjungos teisėje numatytas centriniam bankams.
- 44 Šiomis aplinkybėmis konstatuotina, kad Pagrindų direktyvos 3 straipsnis nedraudžia NRI, kaip jos suprantamos pagal šią direktyvą, taikyti nacionalinės teisės nuostatų viešųjų finansų srityje, visų pirma nuostatų, susijusių su viešojo administravimo institucijų išlaidų ribojimu ir racionalizavimu, kai antai nagrinėjamų pagrindinėje byloje, su sąlyga, kad tai patikrins prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.
- 45 Antra, dėl Leidimų direktyvos 12 straipsnio primintina, kad administraciniai mokesčiai, kuriuos valstybės narės pagal šį straipsnį gali nustatyti įmonėms, kurios teikia paslaugą ar tinklą pagal bendrąjį leidimą ar kurioms naudojimo teisė buvo suteikta siekiant finansuoti NRI veiklą, turi būti skirti dengti tik bendroms administracinėms sąnaudoms, susijusioms su šios direktyvos 12 straipsnio 1 dalies a punkte nurodyta veikla. Taigi jie negali būti skirti dengti išlaidoms, susijusioms su kitomis, nei šioje nuostatoje išvardytomis užduotimis, visų pirma bet kokio pobūdžio administracinėms NRI sąnaudoms (šiuo klausimu žr. 2013 m. liepos 18 d. Sprendimo *Vodafone Omnitel ir kt.*, C-228/12–C-232/12 ir C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, 38–40 ir 42 punktus).

- 46 Be to, iš Leidimų direktyvos 12 straipsnio 2 dalies, siejamos su jos 30 konstatuojamąja dalimi, matyti, kad minėti mokesčiai turi padengti faktines administracines sąnaudas, susidarančias dėl šio straipsnio 1 dalies a punkte išvardytos veiklos, ir jas atitikti. Taigi visos iš nagrinėjamo mokesčio gautos pajamos negali viršyti visų su šia veikla susijusių išlaidų (šiuo klausimu žr. 2013 m. liepos 18 d. Sprendimo *Vodafone Omnitel ir kt.*, C-228/12–C-232/12 ir C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, 41 ir 42 punktus).
- 47 Nors pagal Leidimų direktyvos 12 straipsnį NRI leidžiama dalį savo veiklos finansuoti iš administracinių mokesčių, negalima manyti, kad pagal šį straipsnį Tarnybai suteikiama absoliuti teisė nustatyti šių mokesčių dydį, neatsižvelgiant į nacionalinės teisės nuostatas viešųjų finansų srityje, kuriomis siekiama sumažinti ir apriboti viešąsias išlaidas. Iš tiesų, kaip matyti iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą, minėti mokesčiai yra fiskalinio pobūdžio ir priklauso bendrai Italijos valstybės turimai apmokestinimo kompetencijai. Todėl Tarnybai nustatant jų dydį negali būti išvengta tokių nuostatų taikymo, nes, be to, kaip nurodyta šio sprendimo 39 punkte, šios nuostatos nepažeidžia Pagrindų direktyvos 3 straipsnio.
- 48 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į pateiktą klausimą reikia atsakyti, kad Pagrindų direktyvos 3 straipsnis ir Leidimų direktyvos 12 straipsnis aiškintini taip, kad pagal juos nedraudžiama nacionalinės teisės norma, pagal kurią NRI, kaip ji suprantama pagal Pagrindų direktyvą, taikomos nacionalinės teisės nuostatos viešųjų finansų srityje, visų pirma nuostatos, susijusios su viešojo administravimo institucijų išlaidų ribojimu ir racionalizavimu, kai antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 49 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti tas teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (antroji kolegija) nusprendžia:

2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva), iš dalies pakeistos 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/140/EB, 3 straipsnis ir 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (Leidimų direktyva) 12 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad pagal juos nedraudžiama nacionalinės teisės norma, pagal kurią nacionalinei reguliavimo institucijai, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2002/21, iš dalies pakeistą Direktyva 2009/140, taikomos nacionalinės teisės nuostatos viešųjų finansų srityje, visų pirma nuostatos, susijusios su viešojo administravimo institucijų išlaidų ribojimu ir racionalizavimu, kai antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje.

Parašai.