



## Judikatūras krājums

TIESAS SPRIEDUMS (otrā palāta)

2016. gada 28. jūlijā \*

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu — Elektronisko sakaru tīkli un pakalpojumi —  
Direktīva 2002/21/EK — 3. pants — Valsts regulatīvo iestāžu objektivitāte un neatkarība —  
Direktīva 2002/20/EK — 12. pants — Administratīvi maksājumi — Valsts līdzekļu jomas tiesību normu,  
kā arī noteikumu par valsts iestāžu izdevumu ierobežošanu un racionalizāciju piemērošana valsts  
regulatīvajai iestādei

Lieta C-240/15

par lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu atbilstoši LESD 267. pantam, ko *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) iesniedza ar lēmumu, kas pieņemts 2015. gada 15. maijā un kas Tiesā reģistrēts 2015. gada 22. maijā, tiesvedībā

***Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni***

pret

***Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT ,***

***Presidenza del Consiglio dei Ministri ,***

***Ministero dell'Economia e delle Finanze .***

TIESA (otrā palāta)

šādā sastāvā: palātas priekšsēdētājs M. Ilešičs [*M. Ilešič*], tiesneši K. Toadere [*C. Toader*], A. Ross [*A. Rosas*], A. Prehala [*A. Prechal*] un E. Jarašūns [*E. Jarašiūnas*] (referents),

ģenerālvokāts M. Kampos Sančess-Bordona [*M. Campos Sánchez-Bordona*],

sekretārs A. Kalots Eskobars [*A. Calot Escobar*],

ņemot vērā rakstveida procesu,

ņemot vērā apsvērumus, ko sniedza:

— *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* vārdā – *M. Clarich, avvocato*,

— Itālijas valdības vārdā – *G. Palmieri*, pārstāve, kurai palīdz *P. Gentili, avvocato dello Stato*,

— Nīderlandes valdības vārdā – *M. Bulterman* un *M. de Ree*, pārstāves,

\* Tiesvedības valoda – itāļu.

— Eiropas Komisijas vārdā – *V. Di Bucci* un *G. Braun*, kā arī *L. Nicolae*, pārstāvji,  
noklausījusies ģenerālvokāta secinājumus 2016. gada 28. aprīļa tiesas sēdē,  
pasludina šo spriedumu.

### Spriedums

- 1 Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir par Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta Direktīvas 2002/21/EK par kopējiem reglamentējošiem noteikumiem attiecībā uz elektronisko komunikāciju tīkliem un pakalpojumiem (pamatdirektīva) (OV 2002, L 108, 33. lpp.; turpmāk tekstā – “pamatdirektīva tās sākotnējā redakcijā”), kurā grozījumi izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra Direktīvu 2009/140/EK (OV 2009, L 337, 37. lpp., un kļūdas labojums – OV 2013, L 241, 8. lpp.) (turpmāk tekstā – “pamatdirektīva”), 3. panta, kā arī Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta Direktīvas 2002/20/EK par elektronisko komunikāciju tīklu un pakalpojumu atļaušanu (OV 2002, L 108, 21. lpp.; turpmāk tekstā – “atļauju izsniegšanas direktīva”), 12. panta interpretāciju.
- 2 Šis lūgums ir iesniegts tiesvedībā starp *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (Komunikāciju uzraudzības iestāde, Itālija, turpmāk tekstā – “Iestāde”) un *Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT* (Valsts statistikas institūts, Itālija, turpmāk tekstā – “Institūts”), *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Ministru padomes prezidijs, Itālija) un *Ministero dell’Economia e delle Finanze* (Ekonomikas un finanšu ministrija, Itālija) par Iestādes iekļaušanu valsts pārvaldes iestāžu sarakstā, kuras ietilpst valsts pārvaldes iestāžu konsolidētajā pārskatā.

### Atbilstošās tiesību normas

#### *Savienības tiesības*

#### Pamatdirektīva

- 3 Pamatdirektīvas preambulas 11. apsvērumā ir noteikts:

“Saskaņā ar regulējošo un darbības funkciju atdalīšanas principu dalībvalstīm būtu jāgarantē valsts regulatīvās iestādes vai iestāžu neatkarība, lai nodrošinātu to lēmumu objektivitāti. Minētā neatkarības prasība neierobežo dalībvalstu iestāžu autonomiju un konstitucionālās saistības vai objektivitātes principu attiecībā uz tiem noteikumiem dalībvalstīs, kas reglamentē ipašumtiesību sistēmu, kas noteikta [LESD 345. pantā]. Valsts regulatīvajām iestādēm būtu jābūt visiem nepieciešamajiem resursiem attiecībā uz personālu, īpašām zināšanām un finansiāliem līdzekļiem savu uzdevumu veikšanai.”

- 4 Pamatdirektīvas 2. panta g) punktā “valsts regulatīvā iestāde” (turpmāk tekstā – “VRI”) ir definēta kā “iestāde vai iestādes, kurām dalībvalsts uzlikusi jebkuru no reglamentējošiem uzdevumiem, ko nosaka šī direktīva un īpašās direktīvas”. Saskaņā ar šī paša 2. panta l) apakšpunktu īpašajās direktīvās ietilpst arī atļauju izsniegšanas direktīva.

- 5 Ar Direktīvu 2009/140 pamatdirektīvas tās sākotnējā redakcijā 3. pantam tika pievienoti jauni punkti – no 3. līdz 3.c punktam – attiecībā uz VRI neatkarību. Direktīvas 2009/140 preambulas 13. apsvērumā šajā ziņā ir precizēts:

“Būtu jāstiprina [VRI] neatkarība, lai nodrošinātu tiesiskā regulējuma efektīvāku piemērošanu un palielinātu to autoritāti un lēmumu paredzamību. Šajā nolūkā valsts tiesību aktos būtu jāiestrādā īpašs noteikums, lai panāktu to, ka savu uzdevumu pildīšanā [VRI], kas atbildīgas par *ex ante* tirgus regulēšanu vai domstarpību izšķiršanu starp uzņēmumiem, ir pasargātas no ārējas iejaukšanās vai politiska spiediena, kas varētu apdraudēt to spēju neatkarīgi izvērtēt tām uzticētos jautājumus. Šādas ārējās ietekmes rezultātā valsts likumdevēja iestāde vairs nespēj veikt [VRI] funkcijas saskaņā ar tiesisko regulējumu. [...] Svarīgi ir tas, lai [VRI], kas atbildīgas par *ex ante* tirgus regulēšanu, būtu pašām savs budžets, kas pirmām kārtām ļautu tām pieņemt darbā pietiekamu skaitu kvalificētu darbinieku. Paredzamības nolūkā šis budžets būtu jāpublicē katru gadu.”

- 6 Pamatdirektīvas 3. pantā “[VRI]” ir noteikts:

“1. Dalībvalstis nodrošina, ka kompetentā iestāde uzņemas katru uzdevumu, kas šajā direktīvā un īpašajās direktīvās noteikts [VRI].

2. Dalībvalstis garantē [VRI] neatkarību, nodrošinot, ka tās ir juridiski patstāvīgas un funkcionāli neatkarīgas no visām organizācijām, kas nodrošina elektronisko komunikāciju tīklus, ierīces vai pakalpojumus. Dalībvalstis, kas patur īpašumtiesības vai kontroli pār tādiem uzņēmumiem, kas nodrošina elektronisko komunikāciju tīklus un/vai pakalpojumus, nodrošina efektīvu reglamentējošo funkciju strukturālu atdalīšanu no darbībām, kas saistītas ar īpašumtiesībām vai kontroli.

3. Dalībvalstis nodrošina to, ka [VRI] savas pilnvaras īsteno objektīvi, pārskatāmi un savlaicīgi. Dalībvalstis nodrošina [VRI] pienācīgus finanšu resursus un cilvēkresursus tām uzticēto uzdevumu izpildei.

3.a Neskarot 4. un 5. punkta noteikumus, [VRI], kas ir atbildīgas par *ex ante* tirgus regulēšanu vai uzņēmumu domstarpību atrisināšanu [...], rīkojas neatkarīgi un neprasa un nepieņem norādījumus no citas iestādes, īstenojot tai uzticētos uzdevumus saskaņā ar valsts tiesību aktiem, ar ko īsteno Kopienas tiesības. Tas neliedz veikt pārraudzību saskaņā ar valsts konstitucionālajām tiesībām. [...]

[..]

Dalībvalstis nodrošina punkta pirmajā daļā minētajām [VRI] atsevišķus gada budžetus. Budžetus dara zināmus atklātībai. Dalībvalstis nodrošina arī to, ka [VRI] rīcībā ir pietiekami finanšu resursi un cilvēkresursi, lai tās varētu aktīvi iesaistīties un sniegt ieguldījumu Eiropas Elektronisko sakaru regulatoru organizācijas (BEREC) darbā, izveidota ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra Regulu (EK) Nr. 1211/2009, ar ko izveido Eiropas Elektronisko komunikāciju regulatoru iestādi (BEREC) un biroju (OV 2009, L 337, 1. lpp.).

[..]”

Atļauju izsniegšanas direktīva

- 7 Atļauju izsniegšanas direktīvas preambulas 30. apsvērumā ir noteikts:

“Elektronisko komunikāciju pakalpojumu sniedzējiem var uzlikt administratīvus maksājumus, lai finansētu [VRI] darbības, pārvaldot atļauju izsniegšanas sistēmu, un izmantošanas tiesību piešķiršanai. Šādi maksājumi būtu jāierobežo līdz līmenim, lai segtu minēto darbību faktiskās administratīvās

izmaksas. Šajā nolūkā būtu jārada [VRI] ienākumu un izdevumu caurskatāmība [pārskatāmība], izmantojot gada pārskatus par kopējo ievākto maksājumu summu un radītajām administratīvajām izmaksām. Tas ļaus uzņēmumiem pārbaudīt, ka administratīvie izdevumi un maksājumi ir līdzsvarā.”

8 Atļauju izsniegšanas direktīvas 12. pantā “Administratīvi maksājumi”, ir noteikts:

“1. Jebkuri administratīvi maksājumi, kas uzlikti uzņēmumiem, kas nodrošina pakalpojumu vai tiklu saskaņā ar vispārējo atļauju izsniegšanu, vai uzņēmumiem, kuriem ir piešķirtas izmantošanas tiesības:

a) kopumā iekļauj tikai tās administratīvās izmaksas, kas radīsies [...] vispārēju atļauju izsniegšanas programmas, izmantošanas tiesību un īpašu pienākumu pārvaldē, kontrolē un ieviešanā, kas var iekļaut izmaksas starptautiskai sadarbībai, saskaņošanai un standartizēšanai, tirgus analīzei, izpildes pārraudzībai un citai tirgus kontrolei, kā arī reglamentējošo darbu, kas saistīts ar sekundāro tiesību aktu un administratīvo lēmumu, tādu kā lēmumu par piekļuvi un savstarpēju savienojumu sagatavošanu un ieviešanu; un

b) tiek uzlikt[as] individuāliem uzņēmumiem objektīvā, caurskatāmā [pārskatāmā] un samērīgā veidā, kas samazina papildu administratīvās izmaksas un saistītus maksājumus [maksas].

2. Ja [VRI] uzliek administratīvus maksājumus, tās publicē to administratīvo izmaksu un kopējās ie[kasēto] maksājumu summas gada pārskatu. Ņemot vērā atšķirības starp kopējo maksājumu un administratīvo izmaksu summu, veic atbilstīgus koriģējumus.”

#### *Itālijas tiesības*

9 Iestāde tika nodibināta ar 1997. gada 31. jūlija *legge n. 249. – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo* (Likums Nr. 249, ar kuru tiek izveidota Komunikāciju uzraudzības iestāde un regulē telekomunikāciju sistēmas un radio un televīziju, 1997. gada 31. jūlija *GURI* Nr. 177 kārtējais pielikums). Šī likuma 1. panta 9. punktā ir noteikts, ka Iestāde “pieņem noteikumus attiecībā uz tās organizatorisko struktūru un darbību, budžetu, finanšu pārskatiem un izdevumu pārvaldīšanu, arī atkāpjoties no vispārējām tiesību normām par valsts finanšu uzskaiti, kā arī tās personāla juridisko statusu un atalgojumu”.

10 2003. gada 1. augusta *decreto legislativo n. 259. – Codice delle comunicazioni elettroniche* (Lēģislatīvais dekrēts Nr. 259 par elektronisko komunikāciju kodeksu, 2003. gada 15. septembra *GURI* Nr. 214 kārtējais pielikums) 7. panta 2. punktā Iestādei ir uzticēti [VRI] uzdevumi pamatdirektīvas 3. panta izpratnē.

11 2004. gada 30. decembra *legge n. 311 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)* (Likums Nr. 311 par valsts gada un daudzgadu budžeta veidošanas noteikumiem (2005. gada Finanšu likums), 2004. gada 31. decembra *GURI* Nr. 306 kārtējais pielikums, turpmāk tekstā – “Likums Nr. 311”) ir noteiktas robežas valsts iestāžu izdevumu pieaugumam. Tādējādi tā 1. panta 5. punktā ir noteikts:

“Lai sasniegtu Savienības noteiktos mērķus valsts finanšu jomā [...], triju gadu laikposmam no 2005. līdz 2007. gadam kopējie valsts pārvaldes iestāžu izdevumi, kas ietverti konsolidētajā pārskatā, kurš attiecībā uz 2005. gadu ir ietverts šim likumam pievienotajā 1. pielikumā un kuru vēlākajiem gadiem ne vēlāk kā līdz katra gada 31. jūlijam ar [*GURI*] publicētu lēmumu nosaka Institūts, nevar pārsniegt atbilstošos atjaunosos iepriekšējā gada aprēķinus ne vairāk kā par 2 %, kā tie izriet no Ekonomiskā, sociālo lietu un finanšu ziņojuma.”

- 12 2005. gada 23. decembra *legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)* (Likums Nr. 266 par valsts gada un daudzgadu budžeta veidošanas noteikumiem (2006. gada Finanšu likums), 2005. gada 29. decembra *GURI* Nr. 302 kārtējais pielikums) noteiktām iestādēm piešķir ievērojamu finanšu autonomiju. It īpaši tā 1. panta 65. punktā ir noteikts:

“No 2007. gada [Iestādes] [..] darbības izdevumi [..] daļā, kas netiek segta no valsts budžeta finansējuma, tiek finansēti no attiecīgā tirgus līdzekļiem saskaņā ar noteikumiem, kas ir paredzēti spēkā esošajos tiesību aktos, maksājuma apmērs tiek noteikts ar katras attiecīgās iestādes lēmumu, ievērojot likumā paredzētās maksimālās robežas, un tas tiek maksāts tieši attiecīgajai iestādei. [..]”

- 13 2006. gada 4. jūlija *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* (Dekrētlukums Nr. 223 par steidzamiem noteikumiem attiecībā uz ekonomisko un sociālo uzplaukumu, valsts izdevumu ierobežošanu un racionalizāciju un iejaukšanos attiecībā uz ieņēmumiem un cīņu pret izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, 2006. gada 4. jūlija *GURI* Nr. 153, 4. lpp.), kas ir pārveidots par likumu pēc grozījumiem ar 2006. gada 4. augusta Likumu Nr. 248 (2006. gada 11. augusta *GURI* Nr. 186, kārtējais pielikums) (turpmāk tekstā – “Dekrētlukums Nr. 223”) ir ietvertas normas par neteritoriālu valsts pārvaldes iestāžu un struktūru darbības izdevumu samazināšanu. Tā 22. panta 1. punktā ir noteikts:

“2006. gadam piešķirtie budžeta līdzekļi neteritoriālu valsts iestāžu un struktūru starpposma patēriņa izdevumiem [..], kas noteikti atbilstoši [Likuma Nr. 311] 1. panta 5. un 6. punktam [ar dažiem izņēmumiem], tiek samazināti par 10 % [..]”

- 14 2009. gada 31. decembra *legge n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica* (Likums Nr. 196 par grāmatvedību un valsts finansēm, 2009. gada 31. decembra *GURI* Nr. 303 kārtējais pielikums) tā redakcijā, kas ir piemērojama pamatlīnijas faktiem (turpmāk tekstā – Likums Nr. 196), ir ietverts jauns vispārējais valsts tiesiskais regulējums grāmatvedības un valsts finanšu jomā. Tā 1. panta 2. punktā ir noteikts:

“Lai piemērotu noteikumus valsts finanšu jomā, par valsts pārvaldes iestādēm 2011. gadam ir jāuzskata vienības, struktūras un subjekti, kas statistikas nolūkos norādīti sarakstā, kurš ir ietverts 2010. gada 24. jūlijā [*GURI*] Nr. 171 publicētajā [Institūta] paziņojumā, kā arī, sākot no 2012. gada, vienības, struktūras un subjekti, ko [Institūts] statistikas nolūkos norādījis sarakstā, kurš ietverts [Institūta] 2011. gada 30. septembra [*GURI*] Nr. 228 publicētajā paziņojumā, un vēlāk izdarītie atjauninājumi atbilstoši šī panta 3. punktam, kuru pamatā ir attiecīgajās Eiropas Savienības tiesību normās sniegtās definīcijas šajā jomā, neatkarīgās iestādes, kā arī 2001. gada 30. marta Legīslatīvā dekrēta Nr. 165 1. panta 2. punktā minētās iestādes.”

- 15 2012. gada 28. septembrī Institūts *GURI* publicēja *Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196* (Valsts pārvaldes to iestāžu saraksts, kas ir iekļautas valsts pārvaldes iestāžu konsolidētajā pārskatā 2009. gada 31. decembra Likuma Nr. 196 1. panta 3. punkta izpratnē, 2012. gada 28. septembra *GURI* Nr. 227, 92. lpp.; turpmāk tekstā – “Institūta saraksts”). Šajā sarakstā ietilpst arī Iestāde.

## Pamatlieta un prejudiciālais jautājums

- 16 Iestāde, kura tās VRI statusā pamatdirektīvas izpratnē veic *ex ante* tirgus regulēšanas darbības un uzņēmumu domstarpību atrisināšanu, iesniedza prasību *Tribunale amministrativo regionale del Lazio* (Lacio reģionālā administratīvā tiesa, Itālija), apstrīdot Itālijas likumdevēja izvēli neatkarīgajām iestādēm piemērot tiesību normas valsts finanšu jomā, it īpaši par to, ka šai iestādei piemēro atsevišķas normas par valsts izdevumu ierobežošanu un racionalizāciju.
- 17 Ar 2013. gada 12. jūnija spriedumu *Tribunale amministrativo regionale del Lazio* (Lacio Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija) noraidīja šo prasību.
- 18 Iestāde par šo spriedumu iesniedza apelācijas sūdzību *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija). Valsts padomē tā apgalvo, ka tādēļ, ka tai beznosacījumu veidā piemēro valsts normas valsts izdevumu jomā, kas ir paredzētas Likuma Nr. 196 1. panta 2. punktā, kā arī tam, ka tai piemēro speciālās normas par valsts iestāžu darbības izdevumu samazināšanu un racionalizāciju, kas ir paredzētas Likuma Nr. 311 1. panta 5. punktā un Dekrētlikuma Nr. 223 22. panta 1. punktā, tai tiek noteiktas organizatoriska un finanšu rakstura saistības, kuru dēļ var samazināties tās regulatīvās darbības efektivitāte telekomunikāciju nozarē. Tā apgalvo, ka Itālijas likumdevējam esot bijis tai jāpiemēro labvēlīgāki noteikumi, kas ir līdzīgi *Banca d'Italia* (Itālijas Banka) paredzētajiem, vai vismaz esot bijis tai jāierobežo noteiktais izdevumu samazinājums attiecībā uz tās finansējuma daļu no valsts budžeta.
- 19 Institūts, Ministru padomes prezidentūra un Finanšu un ekonomikas ministrija lūdz noraidīt Iestādes iesniegto apelāciju.
- 20 Iesniedzējtiesa iesākumā norāda, ka Likuma Nr. 311 1. panta 5. punktā ir izvirzīti speciāli mērķi ierobežot izdevumus, kurus uzņemas “valsts iestādes plašā nozīmē”, un šajā ziņā ar to iestādēm, kas ir ietvertas Institūta sarakstā, ir noteikts pienākums ievērot noteiktas normas valsts izdevumu samazināšanas jomā.
- 21 Tā norāda, ka, lai atrisinātu tajā iesniegto strīdu, tai ir jānosaka, vai ar attiecīgo valsts tiesisko regulējumu ir pārkāpts objektivitātes un neatkarības princips, kuras dalībvalstīm ir jāgarantē VRI, tostarp saistībā ar finansējuma un organizatoriskajiem aspektiem, un princips, atbilstoši kuram VRI lielā mērā pašas finansē savas vadības, kontroles un vispārējā atļauju izsniegšanas režīma darbības atļauju izsniegšanas direktīvas 12. panta izpratnē. Lai gan Iestādes nostāja tai nešķiet acīmredzami nepamatota, tā tomēr uzskata, ka ir lielāka iespējamība, ka attiecīgais valsts tiesiskais regulējums nav pretrunā ar Savienības tiesībām.
- 22 Šajā ziņā iesniedzējtiesa uzskata, pirmkārt, ka, lai arī VRI ir īpašas neatkarības un objektivitātes prerogatīvas, to statuss tomēr nav tik ļoti atšķirīgs no pārējām valsts pārvaldes iestādēm kopumā, ka rezultātā normu valsts finanšu jomā, kā arī normu par valsts izdevumu ierobežošanu un racionalizāciju attiecībā uz visām valsts pārvaldes iestādēm piemērošana [VRI] būtu automātiski prettiesiska. Iesniedzējtiesa uzskata, ka pretruna ar Savienības tiesībām rastos vienīgi tad, ja būtu pierādīts, ka summas vai veida dēļ noteiktais ierobežojums faktiski un konkrēti traucētu VRI izmantot visus nepieciešamos personāla, kompetenču un finanšu resursus savu uzdevumu izpildei. Šāda šķēršļa pastāvēšanu tomēr nevar prezumēt, un Iestāde nav iesniegusi nevienu pierādījumu šajā ziņā.
- 23 Otrkārt, šī tiesa apgalvo, ka Iestādei nevar piekrist tajā ziņā, ka tā apgalvo, ka tai būtu piemēroti uzlikt vienīgi rezultāta sasniegšanas mērķus un pienākumus, kā tas esot Itālijas Bankas gadījumā, it īpaši tādēļ, ka Iestāde nav pierādījusi, ka saistībā ar attiecīgo aspektu tā esot pielīdzināma šai iestādei. Turklāt Iestādes norādītajās divās konkrētajās normās par izdevumu ierobežošanu un racionalizāciju tai esot piešķirta ievērojama rīcības brīvība.

- 24 Treškārt, iesniedzējtiesa uzskata, ka no atļauju izsniegšanas direktīvas normām nevarot secināt, ka valsts likumdevējs nevar noteikt VRI izdevumu ierobežošanas un racionalizācijas pasākumus attiecībā uz izdevumu daļu, kurus tā finansē pati, kuri esot vairāk nekā 90 % no Iestādes izdevumiem, uzskatot it īpaši, ka Iestādes iekasētajiem administratīvajiem maksājumiem saskaņā ar Itālijas judikatūru ir nodokļu raksturs un tād tie attiecas uz vispārējām valsts pilnvarām uzlikt nodokļus.
- 25 Šādos apstākļos *Consiglio di Stato* (Valsts padome) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādu prejudiciālu jautājumu:

“Vai principi, saskaņā ar kuriem ir jānodrošina pamatdirektīvas 3. pantā paredzētā VRI objektivitāte un neatkarība, arī no finanšu un organizatoriskā aspekta, kā arī atļauju izsniegšanas direktīvas 12. pantā paredzētais VRI pašfinansēšanās galvenokārt no to pašu līdzekļiem princips pieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu (kā atbilstošo regulējumu šajā lietā), ar kuru arī uz VRI ir vispārīgi attiecināti valsts finansējuma jomā piemērojami noteikumi, it īpaši speciālie noteikumi, ar ko reglamentē valsts iestāžu izdevumu ierobežošanu un racionalizēšanu?”

### Par prejudiciālo jautājumu

- 26 Ar savu jautājumu iesniedzējtiesa būtībā jautā, vai pamatdirektīvas 3. pants un atļauju izsniegšanas direktīvas 12. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums, ar kuru VRI pamatdirektīvas izpratnē piemēro tādas valsts finanšu jomā piemērojamās valsts tiesību normas, it īpaši tiesību normas par valsts pārvaldes iestāžu izdevumu ierobežošanu un racionalizāciju, kā pamatlietā.
- 27 No lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izriet, ka attiecīgās tiesību normas būtībā ir, pirmkārt, Likuma Nr. 196 1. panta 2. punkts, saskaņā ar kuru Institūta uzskaitītajām valsts pārvaldes iestādēm piemēro vispārējo Itālijas tiesisko regulējumu, kas ir piemērojams grāmatvedības un valsts finanšu jomā, otrkārt, Likuma Nr. 311 1. panta 5. punkts, saskaņā ar kuru 2005.–2007. gadā kopējie to valsts pārvaldes iestāžu izdevumi, kas ir iekļautas Institūta uzskaitīto valsts pārvaldes iestāžu konsolidētajā pārskatā, nevar pārsniegt 2 % no iepriekšējā gada atjauninātajām prognozēm un, treškārt, Dekrētlukuma Nr. 223 22. panta 1. punkts, saskaņā ar kuru 2006. gadam piešķirtās apropriācijas, kuras izmanto neteritoriālo valsts pārvaldes iestāžu un struktūru, kas tostarp ir minētas Likuma Nr. 311 1. panta 5. punktā, budžeta starpposma patēriņa izdevumiem, samazina par 10 %.
- 28 Iesākumā ir jānorāda, ka, ievērojot šo divu pēdējo normu tekstu, kā tas ir minēts lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu, nav skaidri redzams, ciktāl šīs normas ir piemērojamas Iestādei. Šī pēdējā apstrīd iesniedzējtiesā tās iekļaušanu Institūta sarakstā, kurš tika publicēts 2012. gada 28. septembrī, lai gan, šķiet, viena no šīm normām bija piemērojama vienīgi 2005.–2007. gadam, bet otra – vienīgi 2006. gadam.
- 29 Turklāt Iestāde savos rakstveida apsvērumos, kurus tā iesniedza Tiesā, papildus iesniedzējtiesas minētajām normām atsaucās uz citām speciālām normām valsts finanšu jomā, kas tai esot piemērojamas, un ar kurām, atbilstoši tās apgalvotajam, tās neatkarība tiek samazināta vēl vairāk nekā ar normām, uz kurām ir konkrēti atsaukusies iesniedzējtiesa.
- 30 Tomēr LESD 267. pantā minētās tiesvedības ietvaros Tiesai nav jālemj par valsts tiesību normu interpretāciju un piemērojamību vai jākonstatē fakti, kuri ir būtiski pamatlīetas risinājumam. Turpretī Tiesai ir jāņem vērā prejudiciālā jautājuma faktiskais un tiesiskais konteksts, kāds tas noteikts lēmumā par prejudiciālo jautājumu uzdošanu (šajā ziņā skat. it īpaši spriedumus, 2003. gada 13. novembris, *Neri*, C-153/02, EU:C:2003:614, 34. un 35. punkts, kā arī 2005. gada 30. jūnijs, *Tod's* un *Tod's France*, C-28/04, EU:C:2005:418, 14. punkts).

- 31 Tātad Tiesa nevar ar savu vērtējumu aizstāt iesniedzējtiesas vērtējumu attiecībā uz jautājumu, vai minētās divas pēdējās tiesību normas vēl bija piemērojamas Iestādei, kad šajā tiesā tika uzsākta pamatlīta (šajā ziņā skat. spriedumu, 1999. gada 14. septembris, *Gruber*, C-249/97, EU:C:1999:405, 19. punkts), un Tiesai ir jāpieņem, ka tas tā bija. Turklāt Tiesai ir jāsniedz atbilde uz uzdoto jautājumu, ņemot vērā vienīgi iesniedzējtiesas izklāstītās tiesību normas.
- 32 Attiecībā, pirmkārt, uz pamatdirektīvas 3. pantu ir jānorāda, ka šī tiesību norma tās sākotnējā redakcijā bija iecerēta, lai atbilstoši minētās direktīvas preambulas 11. apsvērumam galvenokārt garantētu VRI neatkarību un objektivitāti, nodrošinot regulējošo un darbības funkciju atdalīšanu (2008. gada 6. marta spriedums, *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, C-82/07, EU:C:2008:143, 13. punkts).
- 33 Tā pamatdirektīvas preambulas 11. apsvērumā jau tā sākotnējā redakcijā bija precizēts, ka “[VRI] būtu jābūt visiem nepieciešamajiem resursiem attiecībā uz personālu, īpašām zināšanām un finansiāliem līdzekļiem savu uzdevumu veikšanai”. Šis mērķis tomēr skaidri neatspoguļojas tās pantos, izņemot šīs direktīvas sākotnējā redakcijā 3. panta 1. punktā sniegto precizējumu, atbilstoši kuram dalībvalstis nodrošina, ka kompetentā iestāde uzņemas katru uzdevumu, kas šajā direktīvā un īpašajās direktīvās noteikts VRI, un šī paša panta 3. punktā sniegto precizējumu, atbilstoši kuram dalībvalstis raugās, lai VRI savas pilnvaras īstenotu objektīvi un pārskatāmi.
- 34 Kā izriet no Direktīvas 2009/140 preambulas 13. apsvēruma, Savienības likumdevējs ar šo pēdējo direktīvu ir vēlējis pastiprināt VRI neatkarību, lai nodrošinātu tiesiskā regulējuma efektīvāku piemērošanu un palielinātu to autoritāti un lēmumu paredzamību. Tādējādi pamatdirektīvas 3. panta 3. punktā tagad ir tieši paredzēts, ka dalībvalstis raugās, lai VRI savas pilnvaras īstenotu objektīvi, pārskatāmi un savlaicīgi un lai to rīcībā būtu pienācīgi finanšu resursi un cilvēkresursi tām uzticēto uzdevumu izpildei.
- 35 Pamatdirektīvas 3. panta 3.a punkta pirmajā daļā ir turklāt noteikts, ka VRI, kas ir atbildīgas par *ex ante* tirgus regulēšanu vai uzņēmumu domstarpību atrisināšanu, rīkojas neatkarīgi un neprasa un nepieņem norādījumus no nevienas citas iestādes, īstenojot tai uzticētos uzdevumus saskaņā ar valsts tiesību aktiem, ar ko īsteno Savienības tiesības, vienlaikus tajā ir precizēts, ka “tas neliedz veikt pārraudzību saskaņā ar valsts konstitucionālajām tiesībām”. Šī paša punkta trešajā daļā ir precizēts, ka dalībvalstis nodrošina punkta pirmajā daļā minētajām VRI atsevišķus gada budžetus, kurus dara pieejamus sabiedrībai, kā arī nodrošina piemērotus finanšu un cilvēkresursus, lai tās varētu aktīvi iesaistīties un sniegt ieguldījumu *BEREC*.
- 36 No šīm normām izriet, ka pašlaik pamatdirektīvā tiek prasīts, ka, lai garantētu VRI neatkarību un objektivitāti, dalībvalstis būtībā raugās, lai šo iestāžu, tās ņemot kopumā, rīcībā būtu nepieciešamie finanšu un cilvēkresursi tām uzticēto uzdevumu izpildei un lai VRI, kas ir atbildīgas par *ex ante* tirgus regulēšanu vai uzņēmumu domstarpību atrisināšanu, rīkotos pilnīgi neatkarīgi. Tomēr nekas šajās tiesību normās nenorāda, ka ar šo prasību ievērošanu principā nav savienojams tas, ka VRI tiktu piemērotas valsts tiesību normas, kas ir piemērojamas valsts finansēm, kā arī it īpaši tiesību normas par valsts pārvaldes iestāžu izdevumu ierobežošanu vai racionalizāciju, kādas aplūkotas pamatlīta.
- 37 Šajā ziņā ir jāuzsver, ka pamatdirektīvas 3. panta 3.a punkta pirmās daļas otrajā teikumā ir tieši noteikts, ka, lai gan VRI, kas ir atbildīgas par *ex ante* tirgus regulēšanu vai uzņēmumu domstarpību atrisināšanu, rīkojas neatkarīgi un neprasa un nepieņem norādījumus no citas iestādes, īstenojot tām uzticētos uzdevumus, “tas neliedz veikt pārraudzību saskaņā ar valsts konstitucionālajām tiesībām”.
- 38 Kā to būtībā savu secinājumu 43. un 44. punktā ir norādījis ģenerāladvokāts, šī tiesību norma nozīmē, ka VRI atbilstoši pamatdirektīvas 3. pantam var pamatotī piemērot noteiktas normas par parlamenta īstenošanu budžeta kontroli, ietverot valsts izdevumu iegrožošanas pasākumu piemērošanu *ex ante*.



- 39 Šādus iegrožošanas pasākumus līdz ar to varētu uzskatīt par tādiem, kuri apdraud VRI neatkarību un objektivitāti, kas ir garantētas pamatdirektīvā, un tātad tie būtu pretrunā ar šīs direktīvas 3. pantu tikai tad, ja var konstatēt, ka tie ir tādi, kuri var būt šķērslis attiecīgajām VRI apmierinoši izpildīt tām ar minēto direktīvu un atsevišķajām direktīvām uzticētās funkcijas, vai arī ka tie ir pretrunā ar pamatdirektīvā noteiktajiem nosacījumiem, kuri jāievēro dalībvalstīm, lai tiktu sasniegts šajā direktīvā prasītais VRI neatkarības un objektivitātes līmenis.
- 40 Tomēr iesniedzējtiesai ir jāpārbauda, vai attiecīgās valsts tiesību normas pamatlietā ir tādas, kas varētu radīt šķēršļus tam, ka Iestādes rīcībā ir nepieciešamie finanšu un cilvēkresursi, lai apmierinoši izpildītu tai uzticētos uzdevumus un tostarp tā VRI statusā kā atbildīgā par *ex ante* tirgus regulēšanu vai uzņēmumu domstarpību atrisināšanu varētu aktīvi iesaistīties un sniegt ieguldījumu *BEREC*. Iesniedzējtiesa šajā ziņā norāda, ka Iestāde šajā ziņā nav iesniegusi pierādījumus un kā tā ir vienīgi vispārīgi apgalvojusi, ka tiesību normas pamatlietā kaitē tās finanšu autonomijai un līdz ar to tās neatkarībai.
- 41 Vēl ir jānorāda, kā tas izriet no lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu un šī sprieduma 27. punkta, ka pamatlietas sevišķās normas par valsts pārvaldes iestāžu izdevumu samazināšanu un racionalizāciju ir ierobežotas ar griestu noteikšanu izdevumu pieaugumam, kādu var nolemt Iestāde, no vienas puses, un ar tām nosaka samazinājumu vienīgi “starpposma patēriņa izdevumiem”, no otras puses. Turklāt, kā to ir norādījusi iesniedzējtiesa, ar abām šīm tiesību normām, ievērojot to vispārējo raksturu, Iestādei ir piešķirta ievērojama rīcības brīvība to īstenošanā. Turklāt tas attiecas uz tiesību normām, kas ir piemērojamas visām valsts iestādēm un struktūrām.
- 42 Vēl papildus pamatlietā netiek apstrīdēts, ka Iestādei joprojām ir atsevišķs gada budžets, kuru dara pieejamu sabiedrībai saskaņā ar pamatdirektīvas 3. panta 3.a punkta trešo daļu.
- 43 Turklāt, kā uz to savu secinājumu 48.–50. punktā būtībā ir norādījis ģenerāladvokāts, ņemot vērā to fundamentāli atšķirīgās funkcijas, Iestāde nevar pamatot apgalvot, ka ar pamatdirektīvu dalībvalstīm ir noteikts pienākums VRI garantēt tādu pašu neatkarības režīmu kā to, kāds Savienības tiesībās ir paredzēts centrālajām bankām.
- 44 Šādos apstākļos ir jākonstatē, ka ar nosacījumu, ka iesniedzējtiesa to pārbauda, ar pamatdirektīvas 3. pantu nav pretrunā tas, ka VRI šīs direktīvas izpratnē ir piemērojamas tādas valsts tiesību normas valsts finanšu jomā, kā arī it īpaši tiesību normas par valsts pārvaldes iestāžu izdevumu ierobežošanu un racionalizāciju, kā pamatlietā.
- 45 Otrkārt, attiecībā uz atļauju izsniegšanas direktīvas 12. pantu ir jāatgādina, ka administratīvie maksājumi, kurus dalībvalstis var uzlikt saskaņā ar šo pantu uzņēmumiem, kas nodrošina pakalpojumu vai tīklu saskaņā ar vispārējo atļauju izsniegšanu, vai uzņēmumiem, kuriem ir piešķirtas izmantošanas tiesības, lai finansētu VRI darbības, ir jāizmanto vienīgi to vispārējo administratīvo izmaksu segšanai, kuras ir saistītas ar dažādajām šīs direktīvas 12. panta 1. punkta a) apakšpunktā minētajām darbībām. Tātad tos nevar paredzēt ar citiem uzdevumiem saistītu izdevumu segšanai, kā vien tiem, kuri ir uzskaitīti šajā tiesību normā, un tostarp tie nevar būt jebkādas administratīvās izmaksas, kuras veic VRI (šajā ziņā skat. spriedumu, 2013. gada 18. jūlijs, *Vodafone Omnitel* u.c., no C-228/12 līdz C-232/12 un no C-254/12 līdz C-258/12, EU:C:2013:495, 38.–40. un 42. punkts).
- 46 Turklāt no atļauju izsniegšanas direktīvas 12. panta 2. punkta, to lasot kopsakarā ar šīs pašas direktīvas preambulas 30. apsvērumu, izriet, ka ar minētajiem maksājumiem būtu jāsedz tikai reālās administratīvās izmaksas, kas rodas no šī panta 1. punkta a) apakšpunktā minēto darbību veikšanas, un tiem jābūt samērīgiem ar izmaksām. Tādējādi dalībvalstu gūtie ieņēmumi no attiecīgajiem maksājumiem nedrīkst pārsniegt kopējās ar šīm darbībām saistītās izmaksas (šajā ziņā skat. spriedumu, 2013. gada 18. jūlijs, *Vodafone Omnitel* u.c., no C-228/12 līdz C-232/12 un no C-254/12 līdz C-258/12, EU:C:2013:495, 41. un 42. punkts).

- 47 Lai gan atļauju izsniegšanas direktīvas 12. pantā tādējādi VRI ir atļauts finansēt daļu no to darbībām ar administratīvo maksājumu iekasēšanu, šo tiesību normu nevar uzskatīt par tādu, ar kuru Iestādei piešķir absolūtas tiesības noteikt šo maksājumu apmēru, neņemot vērā valsts finanšu jomā piemērojamās valsts tiesību normas, ar kurām ir paredzēts iegrožot un ierobežot valsts izdevumus. Kā izriet no lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu, minētajiem maksājumiem ir nodokļa raksturs un tie attiecas uz vispārējām Itālijas valsts pilnvarām iekasēt nodokļus. Iestādes, nosakot to apmēru, tātad nevar ignorēt šādas tiesību normas, jo šīs tiesību normas turklāt nav pretrunā pamatdirektīvas 3. pantam, kā norādīts šī sprieduma 39. punktā.
- 48 Ņemot vērā visus iepriekš izklāstītos apsvērumus, uz iesniedzējtiesas uzdoto jautājumu ir jāatbild, ka pamatdirektīvas 3. pants un atļauju izsniegšanas direktīvas 12. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem nav pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums kā pamatlietā, ar kuru VRI pamatdirektīvas izpratnē piemēro valsts finanšu jomā piemērojamās valsts tiesību normas, it īpaši tiesību normas par valsts pārvaldes iestāžu izdevumu ierobežošanu un racionalizāciju.

### **Par tiesāšanās izdevumiem**

- 49 Attiecībā uz pamatlietas pusēm šī tiesvedība ir stadija procesā, kuru izskata iesniedzējtiesa, un tā lemj par tiesāšanās izdevumiem. Izdevumi, kas radušies, iesniedzot apsvērumus Tiesai, un kas nav minēto pušu izdevumi, nav atlīdzināmi.

Ar šādu pamatojumu Tiesa (otrā palāta) nospriež:

**Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta Direktīvas 2002/21/EK par kopējiem reglamentējošiem noteikumiem attiecībā uz elektronisko komunikāciju tīkliem un pakalpojumiem (pamatdirektīva), kurā grozījumi izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra Direktīvu 2009/140/EK, 3. pants un Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta Direktīvas 2002/20/EK par elektronisko komunikāciju tīklu un pakalpojumu atļaušanu (atļauju izsniegšanas direktīva) 12. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka ar tiem nav pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums kā pamatlietā, ar kuru valsts regulatīvajai iestādei Direktīvas 2002/21, kurā grozījumi izdarīti ar Direktīvu 2009/140, izpratnē piemēro valsts finanšu jomā piemērojamās valsts tiesību normas, it īpaši tiesību normas par valsts pārvaldes iestāžu izdevumu ierobežošanu un racionalizāciju.**

[Paraksti]