



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 28. julija 2016 *

„Predhodno odločanje — Elektronska komunikacijska omrežja in storitve — Direktiva 2002/21/ES — Člen 3 — Nepristranskost in neodvisnost nacionalnih regulativnih organov — Direktiva 2002/20/CE — Člen 12 — Upravne pristojbine — Določbe, ki se uporabljajo na področju javnih financ, ter določbe o omejevanju in racionalizaciji izdatkov javnih organov, ki veljajo za nacionalni regulativni organ“

V zadevi C-240/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Consiglio di Stato (vrhovno upravno sodišče, Italija) z odločbo z dne 15. maja 2015, ki je prispela na Sodišče 22. maja 2015, v postopku

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

proti

Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, C. Toader, sodnica, A. Rosas, sodnik, A. Prechal, sodnica, in E. Jarašiūnas (poročevalec), sodnik,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni M. Clarich, odvetnik,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, ob sodelovanju P. Gentilija, avvocato dello Stato,
- za nizozemsko vlado M. Bulterman in M. de Ree, agentki,
- za Evropsko komisijo V. Di Bucci, G. Braun in L. Nicolae, agenti,

* Jezik postopka: italijanščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 28. aprila 2016

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349, v nadaljevanju: okvirna direktiva v prvotni različici), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 37, in popravek v UL 2013, L 241, str. 8) (v nadaljevanju: okvirna direktiva), in člena 12 Direktive 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (regulativni organ za komunikacije, Italija, v nadaljevanju: organ) na eni strani ter Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (nacionalni statistični urad, Italija, v nadaljevanju: urad), Presidenza del Consiglio dei Ministri (predsedstvo ministrskega sveta, Italija) in Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance, Italija) na drugi zaradi vpisa organa na seznam javnih organov, ki so vključeni v konsolidiran izkaz prihodkov in odhodkov javnih organov.

Pravni okvir

Pravo Unije

Okvirna direktiva

- 3 V uvodni izjavi 11 okvirne direktive je navedeno:

„V skladu z načelom ločevanja regulativnih in obratovalnih funkcij naj države članice zagamčijo neodvisnost nacionalnega regulativnega organa ali organov, da bi zagotovile nepristranskost njihovih sklepov. Ta zahteva po neodvisnosti ne posega v institucionalno avtonomijo in ustavne obveznosti držav članic niti v načelo nevtralnosti v zvezi s predpisi v državah članicah o ureditvi lastninskopravnih razmerij iz člena [345 PDEU]. Nacionalni regulativni organi naj imajo pri izvajanju svojih nalog na voljo vse potrebne vire glede zaposlovanja, strokovnega znanja in izkušenj ter finančnih sredstev.“
- 4 Člen 2(g) okvirne direktive opredeljuje pojem „nacionalni regulativni organ“ (v nadaljevanju: NRO) kot „organ ali organe, ki jih država članica zadolži za opravljanje katerekoli regulativne naloge, dodeljene v tej direktivi in v posebnih direktivah“. V skladu s členom 2(l) je Direktiva o odobritvi ena od posamičnih direktiv.
- 5 Z Direktivo 2009/140 so bili v členu 3 okvirne direktive v prvotni različici uvedeni novi odstavki 3, 3a, 3b in 3c, ki se nanašajo na neodvisnost NRO. V uvodni izjavi 13 Direktive 2009/140 je v zvezi s tem podrobneje navedeno:

„Treba bi bilo okrepiti neodvisnost [NRO], da bi se zagotovila učinkovitejša uporaba regulativnega okvira ter povečala njihova pooblastila in predvidljivost njihovih odločitev. V ta namen bi bilo treba v nacionalni zakonodaji predvideti izrecno določbo, s katero bo zagotovljeno, da je [NRO], pristojen za

ex ante urejanje trga ali za reševanje sporov med podjetji, pri opravljanju svojih nalog zavarovan pred zunanjimi posegi ali političnim pritiskom, ki bi lahko ogrozili neodvisno presojo zadev, ki jih obravnava. Zaradi takšnega zunanjega vpliva nacionalni zakonodajni organ ni primeren za delovanje v vlogi [NRO] v okviru regulativnega okvira. [...] Pomembno je, da imajo [NRO], pristojni za *ex ante* urejanje trga, svoj proračun, ki jim omogoča predvsem zaposlitev zadostnega števila usposobljenega osebja. Da bo zagotovljena preglednost, bi bilo treba ta proračun vsako leto objaviti.“

6 Člen 3 okvirne direktive, naslovljen „[NRO]“, določa:

„1. Države članice poskrbijo, da vsako nalogo, dodeljeno [NRO] s to direktivo ali posebnimi direktivami, prevzame pristojni organ.

2. Države članice zagamčijo neodvisnost [NRO] tako, da zagotovijo njihovo pravno ločenost in funkcijsko neodvisnost od vseh organizacij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja, opremo ali storitve. Države članice, ki ohranijo lastništvo ali nadzor nad podjetji, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve, zagotovijo dejansko strukturno ločitev regulativne funkcije od dejavnosti, povezanih z lastništvom ali nadzorom.

3. Države članice zagotovijo, da [NRO] izvajajo svoje pristojnosti neodvisno, pregledno in pravočasno. Države članice zagotovijo, da imajo [NRO] ustrezne finančne in človeške vire za opravljanje dodeljenih nalog.

3a. Brez poseganja v določbe odstavkov 4 in 5 [NRO], ki so [...] pristojni za *ex ante* urejanje trga ali reševanje sporov med podjetji, delujejo neodvisno in ne prosijo nobenega drugega organa za navodila v zvezi z opravljanjem nalog, ki so jim bile dodeljene po nacionalni zakonodaji, s katero se izvaja zakonodaja Skupnosti, oziroma tovrstnih navodil ne sprejemajo. Te organe je mogoče nadzirati v skladu z nacionalnim ustavnim pravom. [...]

[...]

Države članice zagotovijo, da imajo [NRO] iz prvega pododstavka ločene letne proračune. Proračuni se objavijo. Države članice zagotovijo tudi, da imajo [NRO] ustrezne finančne in človeške vire zato, da dejavno sodelujejo in prispevajo pri Organu evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC)[, ki je bil ustanovljen z Uredbo (ES) št. 1211/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) in Urada (UL 2009, L 337, str. 1)].

[...]“

Direktiva o odobritvi

7 V uvodni izjavi 30 Direktive o odobritvi je navedeno:

„Ponudnikom elektronskih komunikacijskih storitev se lahko naložijo upravne pristojbine za financiranje dejavnosti [NRO] pri upravljanju odobritvenega sistema in za podeljevanje pravic uporabe. Take pristojbine naj bodo omejene na zneske za kritje dejanskih upravnih stroškov za te dejavnosti. Zato naj se pri prihodkih in izdatkih [NRO] poskrbi za transparentnost z vsakoletnim poročanjem o skupni vsoti zbranih pristojbin in nastalih upravnih stroškov. Tako bodo lahko podjetja preverila uravnoteženost upravnih stroškov in pristojbin.“

8 Člen 12 Direktive o odobritvi, naslovljen „Upravne pristojbine“, določa:

„1. Vse upravne pristojbine, naložene podjetjem, ki zagotavljajo storitev ali omrežje na podlagi splošne odobritve, ali podjetjem, ki jim je bila dodeljena pravica uporabe:

(a) skupaj pokrivajo samo upravne stroške, ki bodo nastali z upravljanjem, nadzorom in uveljavitvijo sheme splošnih odobritev in pravic uporabe ter posebnih obveznosti [...], ki lahko vključujejo stroške mednarodnega sodelovanja, usklajevanja in standardizacije, analize trga, nadzorovanja izpolnjevanja in drugega tržnega nadzora in tudi stroške regulativnih dejavnosti, ki vključujejo pripravo in uveljavitev sekundarne zakonodaje in upravnih odločb, na primer odločb o dostopu in medsebojnem povezovanju, in

(b) se naložijo posameznim podjetjem objektivno, transparentno in sorazmerno, kar zmanjša dodatne stroške upravljanja in pripadajoče dajatve na najmanjši možni obseg.

2. Kadar [NRO] naložijo upravne pristojbine, objavijo letni pregled svojih upravnih stroškov in skupne vsote zbranih dajatev. Na podlagi razlike med skupno vsoto dajatev in upravnih stroškov se izvedejo ustrezne prilagoditve.“

Italijansko pravo

9 Organ je bil ustanovljen z legge n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (zakon št. 249 – ustanovitev regulativnega organa za komunikacije ter predpisi o sistemih telekomunikacij in radiotelevizije) z dne 31. julija 1997 (redni dodatek h GURI št. 177 z dne 31. julija 1997). Člen 1(9) tega zakona določa, da organ „sprejema ureditev v zvezi z organizacijo in delovanjem, proračuni, računovodskimi izkazi in upravljanjem izdatkov, vključno z odstopanjem od splošnih določb o javnem računovodstvu, ter pravno in ekonomsko ureditvijo za zaposleno osebje“.

10 Člen 7(2) decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (zakonska uredba št. 259 – zakonik o elektronskih komunikacijah) z dne 1. avgusta 2003 (redni dodatek h GURI št. 214 z dne 15. septembra 2003) organu podeljuje funkcije NRO v smislu člena 3 okvirne direktive.

11 Legge n. 311 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) (zakon št. 311 o določbah glede oblikovanja letnega in dolgoročnega proračuna države (finančni zakon za leto 2005)) z dne 30. decembra 2004 (redni dodatek h GURI št. 306 z dne 31. decembra 2004, v nadaljevanju: zakon št. 311) omejuje zvišanje izdatkov javnih organov. Člen 1(5) tega zakona tako določa:

„Da bi se zagotovilo izpolnjevanje ciljev javnih financ, določenih v okviru Unije [...] za triletnje 2005–2007, skupni izdatki javnih organov, ki so vključeni v konsolidirane izkaze prihodkov in odhodkov javnih organov in ki so za leto 2005 navedeni na seznamu 1 v prilogi k temu zakonu, za naslednja leta pa jih določi [urad] z odločbo, objavljeno v [GURI] najpozneje do 31. julija vsakega leta, ne smejo preseči 2 % od ustreznih posodobljenih napovedi iz preteklega leta, kot so razvidne iz finančnega poročila.“

- 12 Legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) (zakon št. 266 o določbah glede oblikovanja letnega in dolgoročnega proračuna države (finančni zakon za leto 2006)) z dne 23. decembra 2005 (redni dodatek h GURI št. 302 z dne 29. decembra 2005) nekaterim neodvisnim upravnim organom, med njimi tudi organu, priznava veliko finančno samostojnost. Člen 1(65) tega zakona natančneje določa:

„Od leta 2007 stroške delovanja [organa] krije zadevni trg v delu, ki ni pokrit s sredstvi iz državnega proračuna, na način, določen v veljavni zakonodaji, in v znesku, ki ga s sklepom določi vsak organ ob upoštevanju zakonsko določenih omejitev in ki se plača neposredno tem organom. [...]“

- 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-zakon št. 223 o nujnih določbah za gospodarsko in socialno oživitev, za omejitve in racionalizacijo javnih izdatkov, za ukrepe v zvezi z davčnimi prihodki in za boj proti davčnim goljufijam) z dne 4. julija 2006 (GURI št. 153 z dne 4. julija 2006, str. 4), ki je bila po spremembah potrjena v zakon z zakonom št. 248 z dne 4. avgusta 2006 (redni dodatek h GURI št. 186 z dne 11. avgusta 2006) (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 223), vsebuje določbe, katerih namen je znižanje stroškov delovanja eksteritorialnih uprav in javnih organov. Njen člen 22(1) določa:

„Odobrena sredstva za leto 2006 za vmesne izdatke iz proračuna eksteritorialnih javnih organov in institucij [...], določenih v skladu s členom 1(5) in (6) [zakona št. 311], [z nekaterimi izjemami], se zmanjšajo za 10 % [...]“

- 14 Legge n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica (zakon št. 196 o določbah na področju računovodstva in javnih financ) z dne 31. decembra 2009 (redni dodatek h GURI št. 303 z dne 31. decembra 2009) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon št. 196), vsebuje novo splošno nacionalno ureditev na področju računovodstva in javnih financ. Člen 1(2) tega zakona določa:

„Za uporabo določb o javnih finančah se kot javni organi za leto 2011 obravnavajo institucije in subjekti, navedeni za statistične namene na seznamu, ki je predmet obvestila [urada] z dne 24. julija 2010, objavljenega na isti dan v [GURI] št. 171, od leta 2012 pa institucije in subjekti, ki jih je navedeni urad navedel za statistične namene na seznamu, ki je predmet obvestila [urada] z dne 30. septembra 2011, objavljenega na isti dan v [GURI] št. 228, in poznejših posodobitvah v skladu z odstavkom 3 tega člena, ki so bile narejene na podlagi opredelitev, ki izhajajo iz upoštevnihih predpisov Evropske unije, od neodvisnih organov in od organov iz člena 1(2) zakonske uredbe št. 165 z dne 30. marca 2001, kakor je bila spremenjena.“

- 15 Urad je 28. septembra 2012 v GURI objavil Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (seznam javnih organov, ki so vključeni v konsolidiran izkaz prihodkov in odhodkov javnih organov v smislu člena 1(3) zakona št. 196, GURI št. 227 z dne 28. septembra 2012, str. 92, v nadaljevanju: seznam urada). Na tem seznamu je organ.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 16 Organ, ki kot NRO v smislu okvirne direktive opravlja dejavnosti *ex ante* urejanja trga in reševanja sporov med podjetji, je pri Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalno upravno sodišče za Lacij, Italija) vložil tožbo, s katero je med drugim izpodbijal odločitev italijanskega zakonodajalca, da za neodvisne organe uporabi določbe na področju javnih financ, zlasti pa, da zanj uporabi nekatere določbe o omejevanju in racionalizaciji javnih izdatkov.

- 17 Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalno upravno sodišče za Lacij) je s sodbo z dne 12. junija 2013 to tožbo zavrnilo.
- 18 Organ je zoper to sodbo vložil pritožbo pri Consiglio di Stato (vrhovno upravno sodišče, Italija). Pred njim zatrjuje, da to, da zanj brezpogojno veljajo nacionalne določbe na področju javnih financ, kar določa člen 1(2) zakona št. 196, in posebne določbe o omejevanju in racionalizaciji izdatkov javnih organov in njihovih stroškov za delovanje, kar določata člen 1(5) zakona št. 311 in člen 22(1) uredbe-zakona št. 223, učinkuje tako, da so mu naložene organizacijske in finančne zaveze, ki lahko zmanjšajo učinkovitost njegovega regulativnega delovanja v sektorju telekomunikacij. Navaja, da bi moral italijanski zakonodajalec zanj sprejeti ugodnejše določbe, podobne tistim, ki veljajo za Banca d'Italia (banka Italije), oziroma vsaj omejiti zmanjšanje porabe za tisti del njegovega financiranja, ki izhaja iz proračuna države.
- 19 Urad, predsedstvo ministrskega sveta in ministrstvo za gospodarstvo in finance predlagajo, naj se pritožba organa zavrne.
- 20 Predložitveno sodišče uvodoma navaja, da člen 1(5) zakona št. 311 sledi zlasti posebnim ciljem omejevanja stroškov „širšega javnega sektorja“ in za to organom, ki so na seznamu urada, nalaga spoštovanje nekaterih določb na področju zniževanja javnih izdatkov.
- 21 Poudarja, da mora za rešitev spora, o katerem odloča, ugotoviti, ali zadevna nacionalna ureditev krši načeli nepristranskosti in neodvisnosti, ki ju morajo države članice priznavati NRO, tudi s finančnega in organizacijskega vidika, in načelo, v skladu s katerim NRO sami financirajo velik del dejavnosti upravljanja, nadzora in uporabe sheme splošne odobritve v smislu člena 12 Direktive o odobritvi. Čeprav se stališče organa predložitvenemu sodišču ne zdi očitno neutemeljeno, meni, da je bolj verjetno, da pravo Unije ne nasprotuje zadevni nacionalni ureditvi.
- 22 V zvezi s tem predložitveno sodišče meni, prvič, da imajo NRO sicer posebne prerogative neodvisnosti in nepristranskosti, vendar njihov status ni tako različen od vseh ostalih javnih organov, da bi povzročil, da bi bile uporaba določb na področju javnih financ zanje ter omejitve in racionalizacija izdatkov javnih organov, ki se nanašata na vse javne organe, samodejno nezakonite. Po mnenju predložitvenega sodišča bi bilo v nasprotju s pravom Unije le, če bi bilo dokazano, da predpisana omejitev s svojim zneskom ali po svoji naravi NRO dejansko in konkretno preprečuje, da bi imeli pri izvajanju svojih nalog na voljo vse potrebne vire, in sicer s kadrovskega vidika, z vidika strokovnega znanja in z vidika finančnih sredstev. Vendar ni mogoče predpostavljati, da ta ovira obstaja, organ pa v zvezi s tem ni predložil nobenega dokaza.
- 23 Drugič, po mnenju tega sodišča ni mogoče sprejeti trditve organa, da bi mu bilo treba naložiti zgolj cilje in obveznosti rezultata, kar naj bi veljalo za banko Italije, zlasti zato, ker organ ni dokazal, da je, kar zadeva obravnavano vprašanje, primerljiv s to institucijo. Poleg tega naj bi določbi o omejitvi in racionalizaciji izdatkov, na kateri se sklicuje organ, temu puščali veliko manevrskega prostora.
- 24 Tretjič, predložitveno sodišče meni, da na podlagi določb Direktive o odobritvi ni mogoče sklepati, da nacionalni zakonodajalec NRO ne more naložiti ukrepov omejevanja in racionalizacije izdatkov za del izdatkov, ki jih krije ta organ, za kar naj bi šlo v primeru več kot 90 % izdatkov organa, zlasti ob upoštevanju, da so upravne dajatve, ki jih pobira organ, v skladu z italijansko sodno prakso davčne narave in zato spadajo v splošno davčno pristojnost države.

25 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali načeli nepristranskosti in neodvisnosti iz člena 3 okvirne direktive, ki ju je treba priznati NRO tudi s finančnega in organizacijskega vidika, ter načelo pretežnega samofinanciranja, določeno v členu 12 Direktive o odobritvi, nasprotujejo nacionalni zakonodaji (kakršna je upoštevana v tem postopku), v skladu s katero tudi za navedene organe na splošno veljajo določbe o javnih financah, zlasti posebne določbe o omejevanju in racionalizaciji izdatkov javnih organov?“

Vprašanje za predhodno odločanje

26 Predložitveno sodišče želi z vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 3 okvirne direktive in člen 12 Direktive o odobritvi razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki določa, da za NRO v smislu okvirne direktive veljajo nacionalne določbe, ki se uporabljajo na področju javnih financ, ter natančneje, določbe o omejitvi in racionalizaciji izdatkov javnih organov, kakršne so te iz postopka v glavni stvari.

27 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da so določbe iz postopka v glavni stvari v bistvu, prvič, člen 1(2) zakona št. 196, v skladu s katerim za javne organe, ki jih navaja urad, velja splošna italijanska ureditev, ki se uporablja na področju računovodstva in javnih financ; drugič, člen 1(5) zakona št. 311, v skladu s katerim za leta od 2005 do 2007 skupni izdatki javnih organov, ki so vključeni v konsolidirane izkaze prihodkov in odhodkov javnih organov in ki jih navaja urad, ne smejo preseči 2 % od ustreznih posodobljenih napovedi iz preteklega leta, in tretjič, člen 22(1) uredbe-zakona št. 223, v skladu s katerim se odobrena sredstva za leto 2006 za vmesne izdatke iz proračuna eksteritorialnih javnih organov in institucij, določenih med drugim v členu 1(5) zakona št. 311, zmanjšajo za 10 %.

28 Najprej je treba poudariti, da ob upoštevanju besedila zadnjih dveh navedenih določb, kakor sta bili predstavljeni v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ni jasno razvidno, v kolikšnem obsegu se ti uporabljata za organ. Organ pri predložitvenem sodišču namreč izpodbija njegov vpis na seznam urada, kakor je bil objavljen 28. septembra 2012, čeprav se zdi, da se prva določba uporablja le za leta od 2005 do 2007, druga pa le za leto 2006.

29 Organ je poleg tega v pisnih stališčih, ki jih je predložil Sodišču, poleg določb, ki jih navaja predložitveno sodišče, navedel druge posebne določbe na področju javnih financ, ki naj bi se uporabljale zanj in ki po njegovem mnenju njegovo neodvisnost zmanjšujejo bolj, kot naj bi to že izhajalo iz določb, na katere se je posebej sklicevalo to sodišče.

30 Vendar se v okviru postopka iz člena 267 PDEU Sodišču ni treba izreči o uporabi nacionalnih določb ali ugotavljati dejstev, upoštevni za rešitev spora o glavni stvari. Nasprotno, Sodišče mora upoštevati dejanski in pravni okvir, v katerega je umeščeno vprašanje za predhodno odločanje, kakor je opredeljeno v predložitveni odločbi (glej v tem smislu med drugim sodbi z dne 13. novembra 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, točki 34 in 35, in z dne 30. junija 2005, *Tod's in Tod's France*, C-28/04, EU:C:2005:418, točka 14).

31 Zato Sodišče ne more z lastno presojo nadomestiti presoje predložitvenega sodišča glede vprašanja, ali se zadnji dve navedeni določbi še vedno uporabljata za organ, kadar o sporu o glavni stvari odloča predložitveno sodišče (glej v tem smislu sodbo z dne 14. septembra 1999, Gruber, C-249/97, EU:C:1999:405, točka 19), in mora izhajati iz tega, da je to tako. Poleg tega mora Sodišče na postavljeno vprašanje odgovoriti le ob upoštevanju določb, ki jih navede predložitveno sodišče.

32 Kar zadeva, na prvem mestu, člen 3 okvirne direktive, je treba poudariti, da je bil namen te določbe v prvotni različici v skladu z uvodno izjavo 11 navedene direktive predvsem zagotavljati neodvisnost in nepristranskost NRO z ločevanjem regulativnih in operativnih funkcij (sodba z dne 6. marca 2008, *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, C-82/07, EU:C:2008:143, točka 13).

- 33 Glede na to je bilo v uvodni izjavi 11 okvirne direktive v prvotni različici že navedeno, da naj imajo „[NRO] [...] pri izvajanju svojih nalog na voljo vse potrebne vire glede zaposlovanja, strokovnega znanja in izkušenj ter finančnih sredstev“. Vendar se ta cilj ni izrecno odražal v členih te direktive, razen v členu 3(1) te direktive v prvotni različici, v katerem je bilo navedeno, da države članice poskrbijo, da vsako nalogo, dodeljeno NRO s to direktivo ali posebnimi direktivami, prevzame pristojni organ, in v odstavku 3 istega člena, v katerem je bilo navedeno, da države članice zagotovijo, da NRO izvajajo svoja pooblastila nepristransko in pregledno.
- 34 Kot je razvidno iz uvodne izjave 13 Direktive 2009/140, je zakonodajalec Unije z zadnjenavedeno direktivo nameraval okrepiti neodvisnost NRO, da bi se zagotovila učinkovitejša uporaba regulativnega okvira ter povečala pooblastila NRO in predvidljivost njihovih odločitev. Člen 3(3) okvirne direktive zdaj tako izrecno določa, da države članice zagotovijo, da NRO izvajajo svoje pristojnosti neodvisno, pregledno in pravočasno ter da imajo ustrezne finančne in človeške vire za opravljanje dodeljenih nalog.
- 35 Člen 3(3a), prvi pododstavek, okvirne direktive poleg tega določa, da NRO, ki so pristojni za *ex ante* urejanje trga ali reševanje sporov med podjetji, delujejo neodvisno in ne prosijo nobenega drugega organa za navodila v zvezi z opravljanjem nalog, ki so jim bile dodeljene po nacionalni zakonodaji, s katero se izvaja zakonodaja Unije, pri čemer podrobneje določa, da je „[t]e organe [...] mogoče nadzirati v skladu z nacionalnim ustavnim pravom“. V tretjem pododstavku istega odstavka pa je navedeno, da države članice zagotovijo, da imajo NRO iz prvega pododstavka ločene letne proračune, ki se objavijo, ter ustrezne finančne in človeške vire za to, da dejavno sodelujejo in prispevajo pri BEREC.
- 36 Iz teh določb je razvidno, da okvirna direktiva zdaj od držav članic zahteva, da za to, da bi jamčile za neodvisnost in nepristranskost NRO, v bistvu zagotovijo, da imajo vsi ti organi na voljo finančne in človeške vire, ki so potrebni za opravljanje nalog, ki so jim dodeljene, za NRO, ki so pristojni za *ex ante* urejanje trga ali za reševanje sporov med podjetji, pa, da delujejo povsem neodvisno. Vendar v teh določbah ni navedeno, da spoštovanje teh zahtev načeloma izključuje, da bi za NRO veljale nacionalne določbe, ki se uporabljajo na področju javnih financ, ter natančneje, določbe o omejevanju in racionalizaciji izdatkov javnih organov, kakršne so te iz postopka v glavni stvari.
- 37 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 3(3a), prvi pododstavek, drugi stavek, okvirne direktive izrecno določa, da NRO, ki so pristojni za *ex ante* urejanje trga ali reševanje sporov med podjetji, sicer delujejo neodvisno in ne prosijo nobenega drugega organa za navodila v zvezi z opravljanjem nalog, ki so jim dodeljene, vendar je „[t]e organe [...] mogoče nadzirati v skladu z nacionalnim ustavnim pravom“.
- 38 Kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točkah 43 in 44 sklepnih predlogov, se v skladu s členom 3 okvirne direktive lahko za NRO določijo nekatera pravila proračunskega nadzora nacionalnega parlamenta nad NRO, ki omogoča, da se zanje *ex ante* uporabijo ukrepi omejevanja javne porabe.
- 39 Zato je mogoče šteti, da ti ukrepi omejevanja posegajo v neodvisnost in nepristranskost NRO, kakor sta zagotovljeni z okvirno direktivo, in da so zato nezdržljivi s členom 3 te direktive le, če je mogoče ugotoviti, da zadevne NRO ovirajo pri zadovoljivem opravljanju nalog, ki so jim dodeljene z navedeno direktivo in s posebnimi direktivami, ali da kršijo zahteve, ki jih okvirna direktiva nalaga državam članicam, da bi se zagotovila stopnja neodvisnosti in nepristranskosti NRO, ki se zahteva s to direktivo.
- 40 Vendar mora predložitveno sodišče preveriti, ali so nacionalne določbe iz postopka v glavni stvari lahko ovira za to, da bi organ imel na voljo finančne in človeške vire, ki so potrebni za zadovoljivo opravljanje nalog, ki so mu dodeljene, in predvsem za to, da bi kot NRO, pristojen za *ex ante* urejanje trga ali za

reševanje sporov med podjetji, dejavno sodeloval in prispeval pri BEREC. Predložitveno sodišče v zvezi s tem poudarja, da organ ni predložil dokazov za to in da je zgolj na splošno navedel, da določbe iz postopka v glavni stvari posegajo v njegovo finančno samostojnost in s tem neodvisnost.

- 41 Tako je treba navesti, kot je razvidno iz predložitvene odločbe in točke 27 te sodbe, da posebne določbe o omejevanju in racionalizaciji izdatkov javnih organov iz postopka v glavni stvari zgolj, prvič, uvajajo zgornjo mejo zvišanja izdatkov, ki ga lahko določi organ, in drugič, nalagajo znižanje le „vmesnih izdatkov“. Kot je poudarilo predložitveno sodišče, ti določbi, ki sta splošni, organu dajeta tudi velik manevrski prostor za njuno izvajanje. Ne nazadnje gre za določbi, ki se uporabljata za vse javne organe in institucije.
- 42 Poleg tega se v sporu o glavni stvari ne izpodbija, da ima organ še naprej na voljo ločen letni proračun, ki se objavi v skladu s členom 3(3a), tretji pododstavek, okvirne direktive.
- 43 Kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točkah od 48 do 50 sklepnih predlogov, glede na bistveno drugačne funkcije NRO in centralnih bank organ ne more upravičeno trditi, da okvirna direktiva državam članicam nalaga, da za NRO zagotovijo enak sistem neodvisnosti, kot ga določa pravo Unije za centralne banke.
- 44 V teh okoliščinah je treba ugotoviti – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da člen 3 okvirne direktive ne more nasprotovati temu, da se za NRO v smislu te direktive uporabijo nacionalne določbe na področju javnih financ ter, natančneje, določbe o omejevanju in racionalizaciji izdatkov javnih organov, kakršne so te iz postopka v glavni stvari.
- 45 Kar zadeva, na drugem mestu, člen 12 Direktive o odobritvi, je treba opozoriti, da je namen upravnih pristojbin, ki jih države članice v skladu s tem členom lahko naložijo podjetjem, ki zagotavljajo storitev ali omrežje na podlagi splošne odobritve, ali podjetjem, ki jim je bila dodeljena pravica uporabe za financiranje dejavnosti NRO, pokrivati samo celotne upravne stroške, ki se nanašajo na dejavnosti, navedene v členu 12(1)(a) te direktive. Njihov namen torej ne more biti pokrivanje stroškov, ki se nanašajo na druge naloge od tistih, ki so navedene v tej določbi, zlasti pa ne pokrivanje vseh vrst upravnih stroškov, ki jih ima NRO (glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2013, Vodafone Omnitel in drugi, od C-228/12 do C-232/12 in od C-254/12 do C-258/12, EU:C:2013:495, točke od 38 do 40 in 42).
- 46 Poleg tega je iz člena 12(2) Direktive o odobritvi ob upoštevanju njene uvodne izjave 30 razvidno, da morajo navedene pristojbine kriti dejanske upravne stroške za dejavnosti, navedene v odstavku 1(a) tega člena, in morajo biti uravnotežene s temi stroški. Tako skupni prihodki, prejeti iz naslova zadevne pristojbine, ne morejo preseči vseh stroškov, povezanih s temi dejavnostmi (glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2013, Vodafone Omnitel in drugi, od C-228/12 do C-232/12 in od C-254/12 do C-258/12, EU:C:2013:495, točki 41 in 42).
- 47 Čeprav člen 12 Direktive o odobritvi NRO tako omogoča, da financira del svojih dejavnosti s pobiranjem upravnih pristojbin, ni mogoče šteti, da ta določba organu daje absolutno pravico določanja višine teh pristojbin brez upoštevanja nacionalnih določb, ki se uporabljajo na področju javnih financ ter katerih namen je določiti okvir in omejiti javne izdatke. Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, so navedene pristojbine namreč davčne narave in spadajo v splošno davčno pristojnost italijanske države. Določitev njihove višine s strani organa torej ne more preprečiti uporabe teh določb, ker s temi določbami poleg tega ni kršen člen 3 okvirne direktive, kot je bilo navedeno v točki 39 te sodbe.

- 48 Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3 okvirne direktive in člen 12 Direktive o odobritvi razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki določa, da za NRO v smislu okvirne direktive veljajo nacionalne določbe, ki se uporabljajo na področju javnih financ, ter natančneje, določbe o omejitvi in racionalizaciji izdatkov javnih organov, kakršne so te iz postopka v glavni stvari.

Stroški

- 49 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člen 3 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, in člen 12 Direktive 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki določa, da za nacionalni regulativni organ v smislu Direktive 2002/21, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, veljajo nacionalne določbe, ki se uporabljajo na področju javnih financ, ter natančneje, določbe o omejitvi in racionalizaciji izdatkov javnih organov, kakršne so te iz postopka v glavni stvari.

Podpisi