Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Y. BOT
представено на 30 юни 2016 година [1]

Дело C-424/15

Xabier Ormaetxea Garai
Bernardo Lorenzo Almendros
срещу
Administración del Estado
(Преюдициално запитване, отправено от Tribunal Supremo

(Върховен съд, Испания)

„Преюдициално запитване — Директива 2002/21/ЕО — Сектор на далекосъобщенията — Електронни съобщителни мрежи и услуги — Национални регулаторни органи — Изискване за независимост — Институционална автономност на държавите членки“

1. В настоящото дело от Съда е поискано да разгледа, на първо място, с оглед на институционалната автономност, с която се ползват държавите членки в тази област, въпроса за свободата на действие, с която последните разполагат за целите на организацията и преструктурирането на техните национални регулаторни органи (наричани по-нататък „НРО“). На второ място, до Съда е отправен въпросът дали освобождаването от длъжност на председателя и на един член на НРО преди изтичане на мандата им, в резултат на институционална реформа, която има за последица сливането на този НРО с други регулаторни органи, накърнява гаранцията за независимост на посочения НРО.

2. В случая испанското правителство е предприело широкообхватна реформа, с която цели да постигне значителни икономии от мащаба и да гарантира последователен подход при регламентирането на всички мрежови индустрии, като обедини различните регулаторни органи в един-единствен мултисекторен орган. По този начин чрез институционална реформа разглежданият по главното производство НРО, а именно Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Комисия за пазара на далекосъобщителни услуги (CMT), Испания) се слива по-специално с Comisión Nacional de la Competencia (Национална комисия по конкуренция, Испания), Comisión Nacional del Sector Postal (Национална комисия за пощенския сектор, Испания) и Comisión Nacional de Energía (Национална комисия по енергетика, Испания). Пряка последица от тази реформа е предсрочното прекратяване в частност на мандата на председателя на посочения НРО и този на един от неговите членове, без това освобождаване от длъжност да е основано на изчерпателно предвидените в испанския закон основания.

1 — Език на производството: френски.

3. В настоящото заключение ще посоча, че според мен Директива 2002/21/ЕО[2] трябва да се тълкува в смисъл, че допуска сливане в рамките на институционална реформа на НРО с други регулаторни органи, като тези в областта на конкуренцията, на пощенския сектор или на енергийния сектор, при условие че задачите, които тази директива възлага на НРО, могат да бъдат изпълнявани при спазване на предвидените в нея изисквания и гаранции, което следва да се провери от националната юрисдикция.

4. След това ще изложа съображенията, поради които смятам, че член 3, параграф 3а от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че освобождаването от длъжност на председателя и на член на НРО преди изтичането на мандата им, вследствие на институционална реформа, която има за последица сливането на този НРО с други регулаторни органи, без да бъдат предвидени преходни разпоредби, позволяващи да се гарантира спазване на продължителността на мандата за първото лице и промяна на мандата за второто лице, накърнява независимостта на посоченото НРО.

I – **Правна уредба**

A – Правото на Съюза

5. С Рамковата директива се установява регулаторна рамка в областта на електронните съобщения с цел да се създадат условия за ефективна конкуренция в далекосъобщителния сектор[3].

6. По-специално с Рамковата директива се установяват възложените на НРО задачи и принципите, които са в основата на функционирането им.

7. В член 2, буква ж) от Рамковата директива НРО се определя като „[орган или органи] натоварени от държава членка с някоя от регулаторните задачи, посочени в [тази] директива и в [специалните] директиви“.

8. Член 3 от Рамковата директива гласи следното:

„1. Държавите членки гарантират, че всяка задача, възложена на [НРО] съгласно настоящата директива и [специалните] директиви, се осъществява от компетентен орган.

2. Държавите членки гарантират независимостта на [НРО], като осигуряват те да бъдат правно отделени и функционално независими от всички организации, предоставящи електронни съобщителни мрежи, оборудване или услуги. Държавите членки, които запазват собствеността или контрола над предприятията, доставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги, осигуряват ефективно структурно отделяне на регулаторната функция от дейностите, свързани със собствеността или контрола.

3. Държавите членки гарантират, че [НРО] упражняват правомощията си безпристрастно, прозрачно и без забавяне. Държавите членки гарантират, че [НРО] разполагат с подходящи финансови и човешки ресурси за изпълнение на възложените им задачи.

2 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година (ОВ L 337, стр. 37 и поправка в ОВ L 241, 2013 г., стр. 8, наричана по-нататък „Рамковата директива“).

3 — Вж. съображение 1 от Директивата.

3а. Без да се засягат разпоредбите на параграфи 4 и 5, [НРО], отговарящи за регулирането на пазара ex ante или за разрешаването на спорове между предприятията съгласно членове 20 и 21 от настоящата директива, действат независимо и не търсят, нито приемат указания от други органи във връзка с изпълнението на тези задачи, възложени им съгласно националното законодателство, което прилага правото на Общността. Това не пречи на упражняването на надзор съгласно националното конституционно право. Единствено апелативните органи, създадени в съответствие с член 4, имат правомощия да спрат действието или да отменят решения на [НРО].

Държавите членки гарантират, че ръководителят на [НРО] или, където е приложимо, членовете на колективния орган, изпълняващ тази функция в рамките на [НРО], посочен в първа алинея, или техни заместници могат да бъдат освободени от длъжност, само ако вече не отговарят на условията, необходими за изпълнение на служебните задължения, установени предварително в националното законодателство. Решението за освобождаване от длъжност на ръководителя на съответния [НРО] или, където е приложимо, на членовете на колективния орган, изпълняващ тази функция, се оповестява в момента на освобождаване от длъжност. Освободеният от длъжност ръководител на националния регулаторен орган или, където е приложимо, членовете на колективния орган, изпълняващ тази функция, получават изложение на мотивите и имат право да изискат неговото публикуване, когато иначе това няма да се извърши, при което то се публикува.

Държавите членки гарантират, че посочените в първа алинея [НРО] имат отделни годишни бюджети. Бюджетите се оповестяват публично. Държавите членки също така гарантират, че [НРО] разполагат с адекватно финансиране и човешки ресурси, така че да могат да участват активно и да допринасят в работата на Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС)[4].

3б. Държавите членки гарантират, че целите на ОЕРЕС за насърчаване на по-добра координация и последователност в областта на регулирането се подкрепят активно от съответните [НРО].

3в. Държавите членки гарантират, че [НРО] отчитат в максимална степен приетите от ОЕРЕС становища и общи позиции, когато приемат своите собствени решения за съответните национални пазари.

4. Държавите членки публикуват задачите, които се възлагат на [НРО], в лесно достъпна форма, особено що се отнася до задачи, които са възложени на повече от един орган. Държавите членки осигуряват, по целесъобразност, консултация и сътрудничество между тези органи и между тях и националните органи, на които е поверено прилагането на правото за защита на конкуренцията, и националните органи, на които е поверено прилагането на правото за защита на потребителите, по въпроси от взаимен интерес. Когато повече от един орган е компетентен по тези въпроси, държавите членки осигуряват, че съответните задачи на всеки орган са публикувани в лесно достъпна форма.

5. [НРО] и националните органи за защита на конкуренцията си предоставят взаимно необходимата информация за прилагането на разпоредбите на настоящата директива и на [специалните] директиви. По отношение на обменяната информация, получаващият орган гарантира[,] същата степен на поверителност, каквато е тя при предоставящия орган.

[…]“.

4 — Регламент (ЕО) № 1211/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. за създаване на Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и на Служба (ОВ L 337, стр. 1).

9. Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни[5] въвежда регулаторна рамка с цел да установи баланс между високата степен на защита на личния живот на лицата и свободното движение на лични данни в рамките на Европейския съюз.

10. За тази цел в член 28, параграф 1 от тази директива се предвижда следното:

„Всяка държава членка предвижда, че на нейната територия един или повече държавни органи отговарят за контрола на прилагането на разпоредбите, приети от държавите членки, съгласно настоящата директива.

Тези органи се ползват с пълна независимост при упражняване на функциите, които са им възложени“.

Б – Испанското право

11. С Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (Кралски закон-декрет 6/1996 за либерализация на далекосъобщителните услуги) от 7 юни1996 г.[6] се създава CMT като независим орган, натоварен да следи за прилагането на принципите на свободна конкуренция, прозрачност и равно третиране, както и да разрешава споровете между операторите в сектора.

12. В член 13, параграф 1 от Ley 2/2011 de Economía Sostenible (Закон 2/2011 за устойчивата икономика) от 4 март 2011 г.[7] се предвижда, че назначаването на председателя и на членовете на CMT се извършва от правителството с кралски декрет, приет по предложение на компетентния министър. Те се избират измежду лица с призната репутация и професионална компетентност, след като съответната комисия към Congreso de los Diputados (Конгрес на депутатите, Испания) проведе изслушване на министъра и на лицата, предложени за председател и членове, което се отнася до способностите на кандидатите. Освен това по време на изслушването председателят трябва да представи своя план за действие на органа в съответния регулиран сектор.

13. В член 13, параграф 2 от Закон 2/2011 се предвижда, че мандатът на председателя и на членовете е с продължителност шест години, без възможност за преизбирането им за членове на съвета. За да се гарантира стабилност и приемственост на съвета, съставът на членовете се подновява частично.

14. Съгласно член 16 от този закон председателят и членовете на регулаторните органи могат да бъдат освободени от длъжност само на изчерпателно изброени основания, а именно подаване на оставка, изтичане на мандата, последваща несъвместимост, осъждане за умишлено престъпление, трайна невъзможност да изпълняват задълженията си или отстраняване от длъжност по решение на правителството в случай на грубо нарушение на задължения, свързани с възложените им функции или неизпълнение на задължения, свързани с несъвместимост, с конфликт на интереси или със задължение за дискретност. В това отношение решението за отстраняване от длъжност се взема от правителството независимо от санкционния режим, който може да бъде приложен при необходимост след разглеждане на преписката от компетентния министър.

5 — ОВ L 281, стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10.

6 — BOE № 139 от 8 юни 1996 г., стр. 18973.

7 — BOE № 55 от 5 март 2011 г., стр. 25033, наричан по-нататък „Закон 2/2011“.

15. В рамките на извършената със Закон 2/2011 реформа за адаптиране на броя на членовете на съветите на регулаторните органи и на Националната комисия по конкуренция, в допълнителна разпоредба 9 от същия закон са предвидени преходни разпоредби. В тези разпоредби е предвидено по-специално, че назначаването на нови председатели на тези органи се извършва, след като изтече мандатът на действащите председатели, и че новите членове ще бъдат назначени, когато броят на членовете, чийто мандат изтича, е по-малък от шест.

16. В преамбюла на Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Закон 3/2013 за създаване на Национална комисия в областта на пазарите и конкуренцията) от 4 юни 2013 г.[8] се посочва, че целта му е да се създаде Национална комисия в областта на пазарите и конкуренцията (CNMC), която ще обедини различни регулаторни органи, а именно Националната комисия по енергетика, CMT, Националната комисия по конкуренция, Comité de Regulación Ferroviaria (Комитета за железопътно регулиране, Испания), Националната комисия за пощенския сектор, Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Комисията за икономическо регулиране на летищната инфраструктура, Испания) и Consejo Audiovisual del Estado (Държавния съвет по аудиовизия, Испания). Този закон отменя член 13 от Закон 2/2011.

17. Съгласно член 6 от Закон 3/2013 на CNMC е възложено да осъществява надзор и контрол за доброто функциониране на пазарите на електронни съобщения. Други разпоредби от закона ѝ възлагат по-конкретно да предпазва и насърчава по общ начин ефективната конкуренция на всички пазари и във всички производствени сектори, както и да осъществява надзор и контрол на пазарите на електроенергия и газ, в пощенския сектор, в областта на аудиовизуалните съобщения и в железопътния сектор.

18. В член 23 от Закон 3/2013 се предвиждат същите основания за освобождаване от длъжност на членовете на съвета като посочените в член 16 от Закон 2/2011.

19. По силата на втората допълнителна разпоредба на Закон 3/2013 създаването на CNMC води до закриването на Националната комисия по конкуренция, на Националната комисия по енергетика, на CMT, на Национална комисия за пощенския сектор, на Комитета за железопътно регулиране, на Comisión Nacional del Juego (Националната комисия по хазарта, Испания), на Комисията за икономическо регулиране на летищната инфраструктура и на Държавния съвет по аудиовизия.

20. На 30 август 2013 г. е обнародван Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Кралски декрет № 657/213, с който се одобрява устройственият правилник на Националната комисия в областта на пазарите и конкуренцията) от 30 август 2013 г[9]. Председателят и членовете на CNMC са назначени с кралски декрети, обнародвани на 10 септември 2013 г.

21. Накрая, с Real Decreto 795/2013 por el que se dispone el cese de don Bernardo Lorenzo Almendros como Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Кралски декрет 795/2013, с който се освобождава г-н Bernardo Lorenzo Almendros от длъжността председател на Комисията за пазара на далекосъобщителни услуги) от 11 октомври 2013 г.[10], както и с Real Decreto 800/2013 por el que se dispone el cese de don Xabier Ormaetxea Garai como Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Кралски декрет 800/2013, с който се освобождава г-н Xabier Ormaetxea Garai от длъжността член на Комисията за пазара на

8 — BOE № 134 от 5 юни 2013 г., стр. 42191, наричан по-нататък „Закон 3/2013“.

9 — BOE № 209 от 31 август 2013 г., стр. 63623.

10 — BOE № 247 от 15 октомври 2013 г., стр. 83736.

далекосъобщителни услуги) от 11 октомври 2013 г.[11], се прекратяват мандатите на председателя и на един от членовете на CMT. Освен това в тези два кралски декрета е предвидено, че освобождаването от длъжност има обратно действие, считано от 7 октомври 2013 г.

II – **Фактите по главното производство и преюдициалните въпроси**

22. Г-н Bernardo Lorenzo Almendros и г-н Xabier Ormaetxea Garai (наричани по-нататък „жалбоподателите“) са били назначени на 10 март 2011 г. съответно за председател и член на CMT. В резултат от предприетата от испанското правителство реформа, на 15 октомври 2013 г. са обнародвани Кралски декрети 795/2013 и 800/2013 за освобождаване на жалбоподателите от длъжност, считано от 7 октомври 2013 г.

23. Жалбоподателите обжалват посочените кралски декрети. Според тях последните прекратяват функциите им преди изтичането на техния мандат, без да има законно основание за освобождаването им от длъжност. Жалбоподателите изтъкват и факта, че в нарушение на член 3, параграф 3а, втора алинея от Рамковата директива, приемането на горепосочените кралски декрети не е предхождано нито от дисциплинарно производство, нито пък от съобщаване на мотивите.

24. Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) също уточнява, че с писмо от 4 ноември 2013 г. един от жалбоподателите е подал до Европейската комисия жалба във връзка с нарушението на тази разпоредба, която жалба е била регистрирана.

25. Тъй като има съмнения какво тълкуване следва да се даде на правото на Съюза, Tribunal Supremo (Върховен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли [Рамковата директива] да се тълкува в смисъл, че от гледна точка на ефективната защита на общите интереси, която е в правомощията на националния регулаторен орган [в областта на електронните съобщителни мрежи и услуги], създаването от националния законодател на регулаторен и надзорен орган в съответствие с институционален модел с неспециализиран характер, който обединява в един-единствен орган съществуващите до този момент контролни органи по-специално в областта на енергетиката, телекомуникациите и конкуренцията, е в съответствие с посочената директива?

2) Трябва ли условията за „независимост“ на [НРО] в областта на електронните съобщителни мрежи и услуги, на които се позовава член 3, параграфи 2 и 3а от [Рамковата директива], да бъдат аналогични на предвидените в член 28 от Директива 95/46[…] за националните контролни органи за защита на личните данни?

3) Приложима ли е доктрината, съдържаща се в решение […] от 8 април 2014 г., [Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237)], към случай, в който ръководителите на [НРО] в областта на далекосъобщенията са освободени от длъжност преди изтичането на мандата им въз основа на нова правна уредба, която създава надзорен орган, групиращ различни [НРО] в регулирани сектори? Може ли само поради влизането в сила на нов национален закон, а не поради последващо неизпълнение на условията, на които трябва да отговарят тези лица и които са установени предварително в националното законодателство, посоченото освобождаване от длъжност да се счита за съвместимо с член 3, параграф 3а от [Рамковата директива]?“.

11 — BOE № 247 от 15 октомври 2013 г., стр. 83741.

III – **Анализ**

26. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че сливане, в рамките на институционална реформа, на НРО с други регулаторни органи като тези в областта на конкуренцията, на пощенския сектор или на енергийния сектор нарушава предвидените в разпоредбите на посочената директива изисквания по-специално относно независимостта, капацитета и техническата компетентност на този НРО.

27. С втория и третия си въпрос, които според мен следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 3, параграф 3а от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че освобождаването от длъжност на председателя и на един член на НРО преди изтичането на мандата им, в резултат на институционална реформа, която има за последица сливането на този НРО с други регулаторни органи, накърнява гаранцията за независимост на посочения НРО.

28. С първия поставен въпрос запитващата юрисдикция всъщност иска да се разгледа с каква свобода на действие разполагат държавите членки за целите на организацията и преструктурирането на техните НРО, предвид институционалната автономност, с която те се ползват в тази област.

29. Рамковата директива не въвежда никакви изисквания относно формата на НРО. Член 2, буква ж) от Рамковата директива само определя НРО като „[орган или органи] натоварени от държава членка с някоя от регулаторните задачи, посочени в [тази] директива и в [специалните] директиви“. Впрочем съгласно постоянната съдебна практика, въпреки че в тази област държавите членки имат институционална автономност при организацията и структурирането на регулаторните си органи по смисъла на тази разпоредба, тази автономност може да се упражнява само при пълно спазване на определените от Рамковата директива цели и задължения [12].

30. Така Съдът приема, че Директива 2002/22/ЕО [13] сама по себе си по принцип допуска националният законодател да действа в качеството на НРО по смисъла на Рамковата директива или пък държава членка да възложи задачи, свързани с прилагането на регулаторната рамка относно електронните съобщителни услуги, на няколко органа, стига при изпълнението на функциите им тези органи да отговарят на предвидените в посочените директиви условия за компетентност, независимост, безпристрастност и прозрачност и стига решенията, които те вземат при изпълнението на тези функции, да могат да бъдат ефективно обжалвани пред независим орган от заинтересованите страни [14]. Също така функциите по разпределение на националните номерационни ресурси, както и функциите по управление на националните номерационни планове, които са възложени на НРО, могат да бъдат поделени между няколко независими регулаторни органа, включително и органи към министерствата, при условие че разпределението на задачите е публично оповестено в леснодостъпна форма и е нотифицирано на Комисията [15].

12 — Вж. решение от 17 септември 2015 г., KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, т. 53 и цитираната съдебна практика).

13 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга) (ОВ L 108, стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 213), изменена с Директива 2009/136/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. (ОВ L 337, стр. 11).

14 — Вж. решения от 6 октомври 2010 г., Base и др. (C-389/08, EU:C:2010:584, т. 30) и от 17 септември 2015 г., KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, т. 57).

15 — Вж. решение от 6 март 2008 г., Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, т. 25—27).

31. От тази съдебна практика е видно, че в рамките на институционалната автономност държавите членки разполагат с широка свобода на действие относно организацията и структурирането на техните НРО, чийто предел е спазването на предвидените в Рамковата директива изисквания и гаранции.

32. Така съгласно член 3, параграф 2 от Рамковата директива националният орган, натоварен с изпълнението на задачите, които Рамковата директива възлага на НРО, трябва да бъде правно отделен и функционално независим от всички организации, предоставящи електронни съобщителни мрежи, оборудване или услуги, а при необходимост държавата членка трябва да осигури ефективно структурно отделяне на регулаторната функция, от една страна, от дейностите, свързани със собствеността или контрола над предприятия, доставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги, от друга страна.

33. Освен това, за да бъдат спазени предвидените в член 3, параграф 3 от Рамковата директива изисквания, този орган трябва да може да изпълнява задачите, които Рамковата директива възлага на НРО, безпристрастно, прозрачно и своевременно и също така трябва да разполага с необходимите за изпълнението на посочените задачи финансови и човешки ресурси.

34. Ето защо смятам, че по принцип няма пречка законодателството на дадена държава членка да предвиди сливане на НРО с други регулаторни органи, които заедно да представляват едно-единствено образувание, както това е предвидено в испанския закон. Националният съд обаче трябва да провери дали възложените на НРО с Рамковата директива задачи се изпълняват при спазване на предвидените в нея изисквания и гаранции.

35. Впрочем испанският модел не представлява изключение в рамките на Съюза. Всъщност Великото херцогство Люксембург и Кралство Нидерландия също имат единен орган, чиито функции са да регулира различните сектори, като транспортния, газовия, на енергетиката, на пощенските услуги или пък на електронните съобщения. В Обединеното кралство Службата за съобщения упражнява надзор върху пазара на радио-телевизионния сектор и сектора на електронните съобщения. В Белгия, Гърция, Франция, Словакия и Швеция един-единствен орган е натоварен да регулира сектора на пощите и далекосъобщенията [16].

36. Следователно предвид изложените по-горе съображения считам, че Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че допуска сливане, в рамките на институционална реформа, на НРО с други регулаторни органи като тези в областта на конкуренцията, на пощенския сектор или на енергийния сектор, при условие че задачите, които тази директива възлага на НРО, могат да бъдат изпълнявани при спазване на предвидените в нея изисквания и гаранции, което националната юрисдикция следва да провери.

37. С оглед на гореизложеното по-нататък трябва да се разгледа въпросът дали освобождаването от длъжност на председателя и на един член на НРО преди изтичането на мандата им, в резултат на такава институционална реформа, накърнява гаранцията за независимост на този НРО.

38. По-специално запитващата юрисдикция иска да се установи дали практиката на Съда по Директива 95/46 може да бъде приложена към настоящото дело. Всъщност по делото, по което е постановено решение от 8 април 2014 г., Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237), Съдът в рамките на производство по иск за установяване на неизпълнение на задължения е трябвало по-специално да провери дали изискването, предвидено в член 28, параграф 1, втора алинея от тази директива, според което следва да се гарантира, че надзорният орган, компетентен да

16 — Вж. интернет страницата на Регулаторния орган за пощите и електронните комуникации: http://www.arcep.fr/index.php?id=11270#c21478.

наблюдава обработването на лични данни, упражнява възложените му функции при пълна независимост, включва задължение за съответната държава членка да се съобразява с продължителността на мандата на този орган до изтичането на първоначално предвидения му краен срок [17].

39. В това решение Съдът припомня, че надзорните органи, компетентни да наблюдават обработването на лични данни, трябва да се ползват с независимост, която да им дава възможност да изпълняват функциите си без външно влияние, като по този начин се изключи всяко предписание и всяко друго външно влияние под каквато и да е форма, независимо дали последното е пряко или косвено, които биха могли да насочат решенията им и по този начин биха могли да застрашат изпълнението на задачата на посочените органи, състояща се в постигането на справедлив баланс между защитата на правото на личен живот и свободното движение на тези данни [18]. Според Съда самата опасност органите, упражняващи държавен контрол, да могат да упражняват политическо влияние върху решенията на надзорните органи, е достатъчна, за да попречи на независимостта при изпълнението на техните функции, тъй като, както посочва Съдът, би могло да има „изпреварващо послушание“ на тези органи и подозрение за пристрастност [19].

40. Поради тази причина в посоченото решение Съдът е постановил, че „[а]ко беше допустимо всяка държава членка да прекратява мандата на надзорния орган преди изтичането на първоначално предвидения краен срок, без да спазва правилата и гаранциите, предварително установени за тази цел от приложимото законодателство, заплахата от подобно предсрочно прекратяване, която би съществувала за този орган през целия период на упражнявания от него мандат, би могла да доведе до някаква форма на послушание на този орган към политическата власт, несъвместимо с посоченото изискване за независимост […]. Това е така дори ако предсрочното прекратяване на мандата е резултат от преструктурирането или смяната на модела, които трябва да бъдат организирани по такъв начин, че да спазват поставените от приложимото законодателство изисквания за независимост“ [20].

41. Според испанското, белгийското и нидерландското правителство, както и според Комисията, основните различия между задачите, които са възложени, от една страна, на надзорните органи за защита на личните данни, и от друга страна, на НРО, дават основание понятието за независимост да бъде определено в настоящото дело по начин, който е различен от използвания от Съда в горепосочената съдебна практика.

42. Макар да е вярно, че с ролята, възложена на надзорните органи за защита на личните данни, както и с тази, възложена на НРО, се преследват различни цели, това все пак не променя факта, че спазването на гаранцията за независимост е и основна предпоставка за правилното функциониране на НРО. Според мен няма основание да направи различен извод от този в решението от 8 април 2014 г., Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Не трябва да се омаловажава значението на регулирането на електронните съобщителни услуги, което по-специално засяга пряко свободата на разпространяване на информация и защитата на потребителите. Така независимостта на НРО трябва да бъде ефективна не само по отношение на икономическите, но също така и по отношение на политическите субекти. Впрочем това ясно произтича от самите разпоредби на правото на Съюза.

17 — Решение от 8 април 2014 г., Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237, т. 50).

18 — Решение от 8 април 2014 г., Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237, т. 51).

19 — Решение от 8 април 2014 г., Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237, т. 53).

20 — Решение от 8 април 2014 г., Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237, т. 54).

44. Всъщност в член 3, параграф 2 от Рамковата директива е посочено, че държавите членки гарантират независимостта на НРО, като осигуряват те да бъдат правно отделени и функционално независими от всички организации, предоставящи електронни съобщителни мрежи, оборудване или услуги. Що се отнася до член 3, параграф 3а от тази директива, който е добавен с Директива 2009/140/ЕО[21], от съображение 13 от последната директива е видно, че с това добавяне законодателят на Съюза е искал именно да засили независимостта на НРО, „[като въвежда] изрична разпоредба в националното законодателство, която да гарантира, че при изпълнение на своите задачи, [НРО], отговорен за ex ante регулиране на пазарите или за уреждане на спорове между предприятията, е *защитен срещу външна намеса или политически натиск*, които могат да нарушат неговата независима оценка на въпросите, пред които е изправен“[22]. Според законодателя на Съюза „[т]акова външно влияние прави един национален законодателен орган неподходящ за ролята на [НРО] съгласно регулаторната рамка“.

45. С оглед на възложените на НРО регулаторни функции и предоставената им за тази цел компетентност волята на законодателя на Съюза да засили гаранциите за независимост на НРО не предизвиква изненада. Всъщност следва да се припомни, че с оглед на възложените им от Рамковата директива задачи НРО трябва по-специално да предоставят индивидуални права[23] и да разрешават споровете между предприятия, като могат и да им налагат задължения[24]. Те разполагат и с определени законодателни правомощия, доколкото могат да осъществяват контрол на цените[25], или пък, ако смятат, че пазарът не е конкурентен, да приемат коригиращи мерки, като налагат задължения на предприятията, които притежават значителна пазарна сила на този пазар[26]. Следователно те разполагат с широки правомощия, както напомня Съдът в решение от 3 декември 2009 г., Комисия/Германия (C-424/07, EU:C:2009:749)[27].

46. При това положение от основно значение е да се спазва гаранцията за независимост и НРО да могат да упражняват функциите си безпристрастно и без външен натиск особено когато държавите членки запазват собствеността или контрола над предприятия, доставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги. Съдът вече е подчертал това в решение от 9 март 2010 г., Комисия/Германия (C-518/07, EU:C:2010:125), в което посочва, че такива независими органи — в конкретния случай Съдът има предвид не само германските надзорни органи, компетентни да наблюдават обработването на лични данни, но и други съществуващи в германската правна система административни органи — често имат регулаторни функции или изпълняват задачи, които не трябва да бъдат подчинени на политическо влияние, като същевременно са задължени да спазват закона под контрола на компетентните юрисдикции[28].

47. В това отношение съставът на НРО, продължителността на мандата на членовете им и най-вече невъзможността за тяхното отстраняване на основания, различни от предвидени в закона, представляват гаранции срещу евентуален външен натиск. Като предвижда в член 3, параграф 3а, втора алинея от Рамковата директива, че ръководителят на НРО или, където е приложимо, членовете на колективния орган, изпълняващ тази функция в рамките на НРО, или

21 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година за изменение на директиви 2002/21/ЕО относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги, 2002/19/ЕО относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях и 2002/20/ЕО относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги (ОВ L 337, стр. 37)

22 — Курсивът е мой.

23 — Вж. в частност членове 9—11 от Рамковата директива. Вж. също Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги („Директива за разрешение“) (ОВ L 108, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 183), изменена с Директива 2009/140.

24 — Вж. член 20 от Рамковата директива.

25 — Вж. член 13 от Директива 2002/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях („Директива за достъпа“) (ОВ L 108, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 169), изменена с Директива 2009/140.

26 — Вж. член 17 от Директива 2002/22, съответно изменена.

27 — Вж. точка 61 и цитираната съдебна практика.

28 — Вж. точка 42.

техни заместници могат да бъдат освободени от длъжност само на предвидените в закона основания и само ако вече не отговарят на условията, необходими за изпълнение на служебните им задължения, законодателят на Съюза цели да засили гаранцията за независимост на НРО, като защитава даден член или членове на техните органи за вземане на решения от всеки външен натиск и по-специално от този, който дори и имплицитно е свързан с опасността от предсрочно прекратяване на мандата по различни от предвидените в закона основания.

48. Следователно предсрочното освобождаване от длъжност на ръководител на НРО, както е в конкретния случай, и евентуалното освобождаване от длъжност на един от членовете единствено на основание, че държавата членка е решила да измени институционалния модел на този НРО, може да представлява накърняване на гаранцията за неговата независимост.

49. По какъв начин в този случай да се съвмести институционалната автономност, с която разполага всяка държава членка, с гаранцията за независимост?

50. В решението си от 8 април 2014 г., Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237) Съдът посочва, че предсрочното прекратяване на мандата на надзорен орган накърнява гаранцията за независимост и „[т]ова е така дори ако […] прекратяване[то] е резултат от преструктурирането или смяната на модела, *които трябва да бъдат организирани по такъв начин, че да спазват поставените от приложимото законодателство изисквания за независимост*“ [29]. Въз основа на това стигам до извода, че преструктурирането или смяната на модела на даден надзорен орган, или в настоящия случай на НРО, не са непременно несъвместими със спазването на независимостта на този НРО.

51. В това отношение, като имам предвид горепосочената съдебна практика, смятам, че съответната държава членка трябва да може да приложи преходни разпоредби, които позволят да се осигури спазването на гаранцията за независимост на НРО, докато се подготвя неговото преструктуриране.

52. Ще отбележа, че в настоящия случай испанското правителство е приело през 2011 г. такива разпоредби, които са били отменени със Закон 3/2013. Всъщност в допълнителна разпоредба 9 от Закон 2/2011 относно адаптирането на броя на членовете на съветите на регулаторните органи и на Националната комисия по конкуренция са предвидени преходни мерки, които позволяват именно да се подготви реформата, която посоченият закон въвежда в изпълнение, като същевременно се гарантира продължителността на мандата на съответните председатели. Така съгласно посочения закон назначаването на нови председатели трябва да се извършва, след като изтече мандатът на действащите председатели, а новите членове трябва да се назначават, когато броят на членовете, чийто мандат изтича, е по-малък от шест. Освен това е предвидено, че след влизането в сила на Закон 2/2011 заместник-председателите на съветите на регулаторните органи продължават да изпълняват възложените им функции до изтичането на мандата им, след което длъжността на заместник-председател на всеки от органите ще бъде премахната.

53. Макар че, както отбелязва испанското правителство, запазването на мандата на всички членове на НРО, както и на другите засегнати от реформата регулаторни органи, би могло да доведе до създаването на едно ново скъпо струващо и неефективно образувание, все пак мисля, че преходни разпоредби, според които мандатът на ръководителя на НРО или, където е приложимо, на членовете на изпълняващия тази функция колективен орган към него се изпълнява до изтичането му, биха позволили да се гарантира независимостта на този НРО.

29 — Точка 54. Курсивът е мой.

54. Също така, макар функцията на член на НРО да се различава от тази на ръководителя на същия орган, това не променя факта, че като негов член той трябва да може също така да изпълнява задълженията си напълно независимо и не трябва да иска или да приема указания отвън [30]. Тъй като испанският закон предвижда по отношение на членовете същия ограничен брой основания, които биха могли да доведат до освобождаване от длъжност, желаната от испанското правителство промяна на институционалния модел не може, без наличието на преходни разпоредби, да има за последица просто прекратяването на мандата им. В това отношение ми се струва, че решението, първоначално възприето от Закон 2/2011, би позволило да се спази гаранцията за независимост на НРО. Следователно според мен националният съд трябва да разгледа до каква степен би могла да се уреди промяната на мандата на тези членове с преходни разпоредби.

55. С оглед на всички изложени съображения смятам, че член 3, параграф 3а от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че освобождаването от длъжност на председателя и на член на НРО преди изтичането на мандата им, вследствие на институционална реформа, която има за последица сливането на този НРО с други регулаторни органи, без да бъдат предвидени преходни разпоредби, позволяващи да се гарантира спазване на продължителността на мандата за първото лице и промяна на мандата за второто лице, накърнява независимостта на посоченото НРО.

IV – **Заключение**

56. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) по следния начин:

„Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска сливане в рамките на институционална реформа на национален регулаторен орган с други регулаторни органи, като тези в областта на конкуренцията, на пощенския сектор или на енергийния сектор, при условие че задачите, които Директива 2002/21, изменена, възлага на националните регулаторни органи, могат да бъдат изпълнявани при спазване на предвидените в нея изисквания и гаранции, което националната юрисдикция следва да провери.

Член 3, параграф 3а от Директива 2002/21, изменена, трябва да се тълкува в смисъл, че освобождаването от длъжност на председателя и на член на национален регулаторен орган преди изтичането на мандата им, вследствие на институционална реформа, която има за последица сливането на този орган с други регулаторни органи, без да бъдат предвидени преходни разпоредби, позволяващи да се гарантира спазване на продължителността на мандата за първото лице и промяна на мандата за второто лице, накърнява независимостта на посочения орган“.

30 — Вж. член 3, параграф 3а, първа алинея от Рамковата директива.