ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
YVES BOT
της 30ής Ιουνίου 2016[1]

Υπόθεση C-424/15

Xabier Ormaetxea Garai,
Bernardo Lorenzo Almendros
κατά
Administración del Estado
[αίτηση του Tribunal Supremo (Ανώτατο Δικαστήριο, Ισπανία)

για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή — Οδηγία 2002/21/ΕΚ — Τομέας των τηλεπικοινωνιών — Δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών — Εθνικές ρυθμιστικές αρχές — Απαίτηση ανεξαρτησίας — Θεσμική αυτονομία των κρατών μελών»

1. Στην υπό κρίση υπόθεση, το Δικαστήριο καλείται κατ' αρχάς να εξετάσει, υπό το πρίσμα της θεσμικής αυτονομίας των κρατών μελών στον συγκεκριμένο τομέα, το εύρος της διακριτικής τους ευχέρειας όσον αφορά την οργάνωση και την αναδιάρθρωση των εθνικών ρυθμιστικών αρχών (στο εξής: ΕΡΑ). Δεύτερον, το Δικαστήριο ερωτάται αν η πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και ενός μέλους μιας ΕΡΑ, στο πλαίσιο θεσμικής μεταρρυθμίσεως, βάσει της οποίας η εν λόγω ΕΡΑ συγχωνεύτηκε με άλλες ρυθμιστικές αρχές, θίγει την ανεξαρτησία της αρχής αυτής.

2. Στην προκειμένη περίπτωση, η Ισπανική Κυβέρνηση θέσπισε ευρείας εκτάσεως μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούσαν στη βελτιστοποίηση των οικονομιών κλίμακας και στη διασφάλιση συνεκτικής προσεγγίσεως της ρυθμίσεως όλων των δικτύων, συγκεντρώνοντας διάφορους ρυθμιστικούς φορείς σε ενιαίο διακλαδικό φορέα. Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο της θεσμικής μεταρρυθμίσεως, η επίμαχη στην κύρια δίκη ΕΡΑ, ήτοι η Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [επιτροπή της αγοράς τηλεπικοινωνιών (CMT), Ισπανία], συγχωνεύτηκε, μεταξύ άλλων, με την Comisión Nacional de la Competencia (εθνική επιτροπή ανταγωνισμού, Ισπανία), την Comisión Nacional del Sector Postal (εθνική επιτροπή ταχυδρομείων, Ισπανία) και την Comisión Nacional de Energía (εθνική επιτροπή ενέργειας, Ισπανία). Άμεση συνέπεια της μεταρρυθμίσεως αυτής ήταν, μεταξύ άλλων, η πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και ενός μέλους της CMT, χωρίς να συντρέχει ένας από τους αποκλειστικώς απαριθμούμενους στο ισπανικό δίκαιο λόγους.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

3. Με τις παρούσες προτάσεις θα υποστηρίξω την άποψη ότι η οδηγία 2002/21/ΕΚ [2] έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στη συγχώνευση μιας ΕΡΑ, η οποία πραγματοποιείται στο πλαίσιο θεσμικής μεταρρυθμίσεως, με άλλες ρυθμιστικές αρχές, όπως οι ρυθμιστικές αρχές του ανταγωνισμού, των ταχυδρομείων ή της ενέργειας, εφόσον κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τις οποίες αναθέτει η εν λόγω οδηγία στις ΕΡΑ τηρούνται οι απαιτήσεις που προβλέπει η οδηγία αυτή, όπερ εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να εξακριβώσει.

4. Στη συνέχεια, θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι το άρθρο 3, παράγραφος 3α, της οδηγίας-πλαισίου έχει την έννοια ότι η πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και ενός μέλους μιας ΕΡΑ, κατόπιν θεσμικής μεταρρυθμίσεως με την οποία η εν λόγω ΕΡΑ συγχωνεύτηκε με άλλες ρυθμιστικές αρχές, χωρίς να θεσπίζονται μεταβατικές διατάξεις οι οποίες να διασφαλίζουν την ολοκλήρωση της θητείας για τον πρόεδρο και προσαρμογή της θητείας του μέλους του διοικητικού συμβουλίου, θίγει την ανεξαρτησία της εν λόγω ΕΡΑ.

Ι – Το νομικό πλαίσιο

Α – *Το δίκαιο της Ένωσης*

5. Η οδηγία-πλαίσιο θεσπίζει κανονιστικό πλαίσιο για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον τομέα των τηλεπικοινωνιών [3].

6. Ειδικότερα, η οδηγία-πλαίσιο καθορίζει τα καθήκοντα των ΕΡΑ και τις αρχές που διέπουν τη λειτουργία τους.

7. Το άρθρο 2, στοιχείο ζ', της οδηγίας-πλαισίου ορίζει ότι ως ΕΡΑ νοούνται «ο ή οι φορείς στους οποίους ένα κράτος μέλος έχει αναθέσει οποιαδήποτε από τα κανονιστικά καθήκοντα που καθορίζονται στην εν λόγω] οδηγία και τις ειδικές οδηγίες».

8. Το άρθρο 3 της οδηγίας-πλαισίου έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι καθένα από τα καθήκοντα που ανατίθενται στις [ΕΡΑ] βάσει της παρούσας οδηγίας και των ειδικών οδηγιών, αναλαμβάνεται από αρμόδιο φορέα.

2. Τα κράτη μέλη εγγυώνται την ανεξαρτησία των [ΕΡΑ] εξασφαλίζοντας ότι οι εθνικές κανονιστικές αρχές είναι νομικά διακριτές και λειτουργικά ανεξάρτητες από όλους τους οργανισμούς παροχής δικτύων, εξοπλισμού ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Τα κράτη μέλη τα οποία διατηρούν την κυριότητα ή τον έλεγχο επιχειρήσεων παροχής δικτύων ή/και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, εξασφαλίζουν τον αποτελεσματικό διαρθρωτικό διαχωρισμό της κανονιστικής λειτουργίας από τις δραστηριότητες που έχουν σχέση με την κυριότητα ή τον έλεγχο.

3. Τα κράτη μέλη μεριμνούν για την αμεροληψία, τη διαφάνεια και την έγκαιρη δράση των [ΕΡΑ] κατά την άσκηση των εξουσιών τους. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι [ΕΡΑ] να διαθέτουν επαρκείς χρηματοδοτικούς και ανθρώπινους πόρους για την εκτέλεση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί.

2 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία πλαίσιο) (ΕΕ 2002, L 108, σ. 33), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009 (ΕΕ 2009, L 337, σ. 37, και διορθωτικό ΕΕ 2013, L 241, σ. 8, στο εξής: οδηγία-πλαίσιο).

3 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 1 της οδηγίας αυτής.

3α. Υπό την επιφύλαξη των διατάξεων των παραγράφων 4 και 5, οι [ΕΡΑ] που είναι υπεύθυνες για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών ή για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων σύμφωνα με το άρθρο 20 ή 21 της παρούσας οδηγίας ενεργούν ανεξάρτητα και δεν ζητούν ούτε λαμβάνουν οδηγίες από κανέναν άλλον φορέα σε σχέση με την εκτέλεση των καθηκόντων αυτών που τους έχουν ανατεθεί βάσει εθνικών νομοθετικών ρυθμίσεων που υλοποιούν την κοινοτική νομοθεσία. Αυτό δεν εμποδίζει την επιτήρηση σύμφωνα με το εθνικό συνταγματικό δίκαιο. Εξουσία αναστολής ή ακύρωσης αποφάσεων των [ΕΡΑ] διαθέτουν αποκλειστικά τα όργανα προσφυγής που έχουν συγκροτηθεί σύμφωνα με το άρθρο 4.

Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι ο επικεφαλής [ΕΡΑ] στην οποία αναφέρεται το πρώτο εδάφιο ή ενδεχομένως τα μέλη του συλλογικού οργάνου που ασκούν το καθήκον αυτό ή ο αντικαταστάτης του μπορούν να απολυθούν μόνον εφόσον δεν καλύπτουν πλέον τους απαιτούμενους όρους για την εκτέλεση των καθηκόντων τους, όπως αυτά καθορίζονται εκ των προτέρων στην εθνική νομοθεσία. Η απόφαση απόλυσης του επικεφαλής της εν λόγω [ΕΡΑ] ή ενδεχομένως των μελών του συλλογικού οργάνου που ασκούν τη λειτουργία αυτή, λαμβάνει δημοσιότητα κατά τη χρονική στιγμή της απόλυσης. Ο απολυθείς επικεφαλής της εθνικής ρυθμιστικής αρχής ή ενδεχομένως τα μέλη του συλλογικού οργάνου που ασκούν τη λειτουργία αυτή λαμβάνουν δήλωση των λόγων απόλυσής τους και δικαιούνται να ζητήσουν και να επιτύχουν τη δημοσίευσή της, σε περίπτωση που αυτό δεν θα συνέβαινε διαφορετικά.

Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι [ΕΡΑ] που αναφέρονται [στο πρώτο εδάφιο] διαθέτουν χωριστούς ετήσιους προϋπολογισμούς. Οι προϋπολογισμοί δημοσιοποιούνται. Τα κράτη μέλη μεριμνούν επίσης ώστε να διαθέτουν οι [ΕΡΑ] επαρκείς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους που θα τους επιτρέπουν να συμμετέχουν ενεργά και να συνεισφέρουν στον Φορέα Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (BEREC) [4].

3β. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι αρμόδιες [ΕΡΑ] υποστηρίζουν ενεργά τους στόχους του BEREC όσον αφορά την προώθηση μεγαλύτερου ρυθμιστικού συντονισμού και συνέπειας.

3γ. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι [ΕΡΑ] λαμβάνουν ιδιαιτέρως υπόψη τις γνώμες και τις κοινές θέσεις που εκδίδει ο BEREC κατά τη λήψη των αποφάσεών τους για τις εθνικές τους αγορές.

4. Τα κράτη μέλη δημοσιεύουν τα καθήκοντα που ανατίθενται στις [ΕΡΑ] κατά τρόπον ώστε να είναι εύκολα προσιτά, ιδίως στην περίπτωση που τα καθήκοντα αυτά ανατίθενται σε δύο ή περισσότερους φορείς. Ανάλογα με την περίπτωση, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν τη διαβούλευση και τη συνεργασία μεταξύ των αρχών αυτών, καθώς και μεταξύ αυτών και των εθνικών αρχών στις οποίες ανατίθεται η εφαρμογή του δικαίου περί ανταγωνισμού και των εθνικών αρχών στις οποίες ανατίθεται η εφαρμογή του δικαίου του καταναλωτή, σε ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος. Όταν περισσότερες της μιας αρχές έχουν αρμοδιότητα να χειρίζονται τα θέματα αυτά, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι τα αντίστοιχα καθήκοντα κάθε αρχής δημοσιεύονται σε εύκολα προσιτή μορφή.

5. Οι [ΕΡΑ] και οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού ανταλλάσσουν τις πληροφορίες που απαιτούνται για την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας οδηγίας και των ειδικών οδηγιών. Σε σχέση με τις ανταλλασσόμενες πληροφορίες, η αποδέκτρια αρχή εξασφαλίζει το ίδιο επίπεδο εμπιστευτικότητας με τη διαβιβάζουσα αρχή.

[...]»

4 — Κανονισμός (ΕΚ) 1211/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009, για την ίδρυση του Φορέα Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (BEREC) και της Υπηρεσίας (ΕΕ 2009, L 337, σ. 1).

9. Η οδηγία 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 1995, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών[5], θεσπίζει κανονιστικό πλαίσιο με σκοπό την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ ενός υψηλού επιπέδου προστασίας του ιδιωτικού βίου των ατόμων και της ελεύθερης κυκλοφορίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

10. Προς τον σκοπό αυτό, το άρθρο 28, παράγραφος 1, της ως άνω οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Κάθε κράτος μέλος προβλέπει ότι μία ή περισσότερες δημόσιες αρχές επιφορτίζονται με τον έλεγχο της εφαρμογής, στο έδαφός του, των εθνικών διατάξεων που έχουν θεσπισθεί από τα κράτη μέλη, κατ' εφαρμογή της παρούσας οδηγίας.

Οι εν λόγω αρχές ασκούν τα καθήκοντα που τους ανατίθενται με πλήρη ανεξαρτησία.»

Β – *Το ισπανικό δίκαιο*

11. Το Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (βασιλικό νομοθετικό διάταγμα 6/1996 περί ελευθερώσεως των τηλεπικοινωνιών), της 7ης Ιουνίου 1996[6], ίδρυσε τη CMT ως ανεξάρτητο φορέα επιφορτισμένο με την εποπτεία της εφαρμογής των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού, της διαφάνειας και της ίσης μεταχειρίσεως, καθώς και με την επίλυση των διαφορών μεταξύ των φορέων εκμεταλλεύσεως του οικείου κλάδου.

12. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, του Ley 2/2011 de Economía Sostenible (νόμος 2/2011 περί αειφόρου αναπτύξεως), της 4ης Μαρτίου 2011[7], προέβλεπε ότι ο πρόεδρος και τα μέλη της CMT διορίζονταν από την κυβέρνηση με βασιλικό διάταγμα το οποίο εκδιδόταν κατόπιν προτάσεως του αρμόδιου υπουργού. Επιλέγονταν μεταξύ προσώπων εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής ικανότητας, κατόπιν ακροάσεως του αρμόδιου υπουργού και του προτεινόμενου προέδρου και μελών της CMT ενώπιον της αρμόδιας επιτροπής του Congreso de los Diputados (Ισπανικής Κάτω Βουλής) με αντικείμενο την ικανότητα των υποψηφίων. Επιπλέον, η ακρόαση του υποψηφίου προέδρου αφορούσε το σχέδιο δράσεως του ιδίου για τον οικείο φορέα καθώς και για τον ρυθμιζόμενο τομέα.

13. Το άρθρο 13, παράγραφος 2, του νόμου 2/2011 όριζε ότι η θητεία του προέδρου και των μελών ήταν εξαετής, χωρίς δυνατότητα ανανεώσεως του διορισμού μέλους της CMT. Η σταθερότητα και η συνέχεια των δραστηριοτήτων της εν λόγω επιτροπής διασφαλιζόταν με τη μερική ανανέωση των μελών.

14. Το άρθρο 16 του ως άνω νόμου απαριθμούσε ένα περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων απομακρύνσεως του προέδρου και των μελών των ρυθμιστικών αρχών, ήτοι την παραίτηση, τη λήξη της θητείας τους, το επιγενόμενο ασυμβίβαστο, την καταδίκη για διάπραξη αδικήματος εκ προθέσεως, τη μόνιμη ανικανότητα ή την ανάκληση την οποία αποφάσιζε η κυβέρνηση σε περίπτωση σοβαρής παραβάσεως συνδεόμενης με την άσκηση των καθηκόντων τους ή, ακόμη, παράβαση των υποχρεώσεών τους σχετικά με τα ασυμβίβαστα, τη σύγκρουση συμφερόντων και το καθήκον εχεμύθειας. Στις περιπτώσεις αυτές, η ανάκληση αποφασιζόταν από την κυβέρνηση και ήταν ανεξάρτητη από τις κυρώσεις τις οποίες ενδεχομένως θα επέβαλε ο αρμόδιος υπουργός, κατόπιν εξετάσεως του σχετικού φακέλου.

5 — ΕΕ 1995, L 281, σ. 31.

6 — *BOE* αριθ. 139, της 8ης Ιουνίου 1996, σ. 18973.

7 — *BOE* αριθ. 55, της 5ης Μαρτίου 2011, σ. 25033 (στο εξής: νόμος 2/2011).

15. Στο πλαίσιο της μεταρρυθμίσεως που θεσπίστηκε με τον νόμο 2/2011 για την προσαρμογή του αριθμού των μελών των ρυθμιστικών αρχών και της εθνικής επιτροπής ανταγωνισμού, η ένατη συμπληρωματική διάταξη του νόμου αυτού προέβλεψε μεταβατικές διατάξεις. Οι εν λόγω διατάξεις, όριζαν, μεταξύ άλλων, ότι ο διορισμός των νέων προέδρων των ως άνω αρχών θα γινόταν μετά τη λήξη της θητείας των εν ενεργεία προέδρων και ότι νέα μέλη θα διορίζονταν όταν οι σύμβουλοι των οποίων δεν είχε λήξει η θητεία θα ήταν λιγότεροι από έξι.

16. Στο προοίμιο του Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (νόμος 3/2013 περί ιδρύσεως της εθνικής επιτροπής αγορών και ανταγωνισμού), της 4ης Ιουνίου 2013 [8], αναφέρεται ότι ο εν λόγω νόμος αποσκοπεί στην ίδρυση της εθνικής επιτροπής αγορών και ανταγωνισμού (στο εξής: CNMC) στην οποία συγχωνεύονται διάφοροι ρυθμιστικοί φορείς, ήτοι η εθνική επιτροπή ενέργειας, η CMT, η εθνική επιτροπή ανταγωνισμού, η Comité de Regulación Ferroviaria (ρυθμιστική επιτροπή του σιδηροδρομικού κλάδου, Ισπανία), η εθνική επιτροπή ταχυδρομείων, η Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (επιτροπή οικονομικής ρυθμίσεως των αερολιμένων, Ισπανία) και το Consejo Audiovisual del Estado (εθνικό συμβούλιο ραδιοτηλεόρασης, Ισπανία). Ο ως άνω νόμος κατάργησε το άρθρο 13 του νόμου 2/2011.

17. Κατά το άρθρο 6 του νόμου 3/2013, η CNMC είναι επιφορτισμένη με την εποπτεία και τον έλεγχο της ορθής λειτουργίας των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Με άλλες διατάξεις του εν λόγω νόμου επιφορτίζεται, ιδίως, με τη γενικότερη διαφύλαξη και προώθηση πραγματικού ανταγωνισμού σε όλες τις αγορές και τους παραγωγικούς τομείς, καθώς και με την εποπτεία και τον έλεγχο των αγορών ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου, ραδιοτηλεοπτικής επικοινωνίας, καθώς και της ταχυδρομικής και σιδηροδρομικής αγοράς.

18. Το άρθρο 23 του νόμου 3/2013 προβλέπει τους ίδιους λόγους απομακρύνσεως των μελών, τους οποίους προέβλεπε το άρθρο 16 του νόμου 2/2011.

19. Δυνάμει της δεύτερης συμπληρωματικής διατάξεως του νόμου 3/2013, με την ίδρυση της CNMC καταργούνται η εθνική επιτροπή ανταγωνισμού, η εθνική επιτροπή ενέργειας, η CMT, η εθνική επιτροπή ταχυδρομείων, η ρυθμιστικής επιτροπής σιδηροδρόμων, η Comisión Nacional del Juego (εθνική επιτροπή παιγνίων, Ισπανία), η επιτροπή οικονομικής ρυθμίσεως των αερολιμένων και το εθνικό συμβούλιο ραδιοτηλεοράσεως.

20. Το Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (βασιλικό διάταγμα 657/2013 περί εγκρίσεως του οργανισμού της εθνικής επιτροπής αγορών και ανταγωνισμού), της 30ής Αυγούστου 2013 [9], δημοσιεύθηκε την 31η Αυγούστου 2013. Με βασιλικά διατάγματα, που δημοσιεύτηκαν στις 10 Σεπτεμβρίου 2013, διορίστηκαν ο πρόεδρος και τα μέλη της CNMC.

21. Τέλος, με το 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 (βασιλικό διάταγμα 795/2013 περί λήξεως της θητείας του Bernardo Lorenzo Almendros ως προέδρου της επιτροπής της αγοράς τηλεπικοινωνιών), της 11ης Οκτωβρίου 2013 [10], καθώς και με το 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 (βασιλικό διάταγμα 800/2013 περί λήξεως της θητείας του Xabier Ormaetxea Garai ως μέλους της επιτροπής της αγοράς τηλεπικοινωνιών), της 11ης Οκτωβρίου [11], έληξαν οι θητείες του προέδρου και ενός μέλους της CMT. Επιπλέον, τα δύο αυτά βασιλικά διατάγματα προβλέπουν ότι οι ως άνω θητείες λήγουν αναδρομικά από την 7η Οκτωβρίου 2013.

8 — *BOE* αριθ.134, της 5ης Ιουνίου 2013, σ. 42191 (στο εξής: νόμος 3/2013).

9 — *BOE* αριθ. 209, της 31ης Αυγούστου 2013, σ. 63623.

10 — *BOE* αριθ. 247, της 15ης Οκτωβρίου 2013, σ. 83736.

11 — *BOE* αριθ. 247, της 15ης Οκτωβρίου 2013, σ. 83741.

II – Τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

22. Στις 10 Μαρτίου 2011, οι B. Lorenzo Almendros και X. Ormaetxea Garai (στο εξής: προσφεύγοντες) διορίστηκαν, αντιστοίχως, πρόεδρος και μέλος της CMT. Κατόπιν της μεταρρυθμίσεως την οποία θέσπισε η Ισπανική Κυβέρνηση, στις 15 Οκτωβρίου 2013 δημοσιεύτηκαν τα βασιλικά διατάγματα 795/2013 και 800/2013 με τα οποία ορίστηκε ως ημερομηνία λήξεως της θητείας των προσφευγόντων η 7η Οκτωβρίου 2013.

23. Στη συνέχεια, οι προσφεύγοντες άσκησαν προσφυγή κατά των προμνησθέντων βασιλικών διαταγμάτων. Υποστηρίζουν ότι με τα εν λόγω διατάγματα προβλέφθηκε η πρόωρη λήξη της θητείας τους, χωρίς να συντρέχει κανένας νόμιμος λόγος απομακρύνσεως. Υποστηρίζουν επίσης ότι πριν από την έκδοση των βασιλικών αυτών διαταγμάτων δεν κινήθηκε καμία πειθαρχική διαδικασία ούτε καν κοινοποιήθηκαν στους προσφεύγοντες οι λόγοι της απομακρύνσεως, παράλειψη η οποία αντιβαίνει στις διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφος 3α, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου.

24. Το Tribunal Supremo (Ανώτατο Δικαστήριο) διευκρινίζει επίσης ότι με επιστολή της 4ης Νοεμβρίου 2013 ένας από τους προσφεύγοντες υπέβαλε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετική καταγγελία η οποία έχει ήδη πρωτοκολληθεί.

25. Το Tribunal Supremo (Ανώτατο Δικαστήριο), διατηρώντας αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Συνάδει με την [οδηγία-πλαίσιο] από την άποψη της πραγματικής προστασίας του γενικού συμφέροντος που ανατίθεται στον εθνικό ρυθμιστικό φορέα [στον τομέα των δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών], η ίδρυση από τον εθνικό νομοθέτη ρυθμιστικού και εποπτικού φορέα που ανταποκρίνεται σε μη εξειδικευμένο θεσμικό πρότυπο, βάσει του οποίου συγχωνεύονται στον ίδιο φορέα οι προϋφιστάμενοι φορείς ελέγχου στους τομείς, μεταξύ άλλων, της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών και του ανταγωνισμού;

2) Πρέπει οι κατά το άρθρο 3, παράγραφοι 2 και 3α, της [οδηγίας-πλαισίου], προϋποθέσεις "ανεξαρτησίας" των [ΕΡΑ] δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών να είναι ανάλογες των απαιτούμενων για τις εθνικές αρχές ελέγχου της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατά το άρθρο 28 της οδηγίας 95/46[…];

3) Εφαρμόζεται το σκεπτικό που αναπτύσσεται στην απόφαση […] της 8ης Απριλίου 2014 [Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-288/12, EU:C:2014:237)], στην περίπτωση πρόωρης λήξεως της θητείας των επικεφαλής της [ΕΡΑ] των τηλεπικοινωνιών κατ' εφαρμογήν νέου νομικού πλαισίου, που προβλέπει τη σύσταση εποπτικού οργάνου στο οποίο συγχωνεύονται διάφορες [ΕΡΑ] ρυθμιζόμενων τομέων; Μπορεί να θεωρηθεί ότι συνάδει με τις διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφος 3α, της [οδηγίας-πλαισίου] η εν λόγω πρόωρη λήξη της θητείας, η οποία οφείλεται απλώς στην έναρξη ισχύος νέου εθνικού νόμου και όχι στο ότι στο πρόσωπο των κατόχων των θέσεων δεν συντρέχουν πλέον οι προϋποθέσεις που εκ των προτέρων καθορίζονται στην εθνική νομοθεσία;»

III – Ανάλυση

26. Με το πρώτο ερώτημά του το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν η οδηγία-πλαίσιο έχει την έννοια ότι η πραγματοποιούμενη στο πλαίσιο θεσμικής μεταρρυθμίσεως συγχώνευση μιας ΕΡΑ με άλλες ρυθμιστικές αρχές, όπως οι ρυθμιστικές αρχές του ανταγωνισμού, των ταχυδρομείων ή της ενέργειας, αντιβαίνει προς τις απαιτήσεις οι οποίες προβλέπονται με τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας, ιδίως τις απαιτήσεις περί ανεξαρτησίας και λειτουργικής και τεχνικής της επάρκειας.

27. Με το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα, τα οποία φρονώ ότι ενδείκνυται να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 3, παράγραφος 3α, της οδηγίας-πλαισίου έχει την έννοια ότι η πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και ενός μέλους μιας ΕΡΑ, η οποία, κατόπιν θεσμικής μεταρρυθμίσεως, συγχωνεύτηκε με άλλες ρυθμιστικές αρχές, θίγει την ανεξαρτησία αυτής της ΕΡΑ.

28. Το πρώτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου, στην ουσία, μας οδηγεί στην εξέταση, υπό το πρίσμα της θεσμικής αυτονομίας των κρατών μελών στον συγκεκριμένο τομέα, του ζητήματος των ορίων της διακριτικής τους ευχέρειας όσον αφορά την οργάνωση και την αναδιάρθρωση των ΕΡΑ.

29. Η οδηγία-πλαίσιο δεν προβλέπει ορισμένη μορφή για τις ΕΡΑ. Το άρθρο 2, στοιχείο ζ', της εν λόγω οδηγίας απλώς ορίζει ότι ως ΕΡΑ νοούνται «ο ή οι φορείς στους οποίους ένα κράτος μέλος έχει αναθέσει οποιαδήποτε από τα κανονιστικά καθήκοντα που καθορίζονται στην παρούσα οδηγία και τις ειδικές οδηγίες». Εξάλλου, κατά πάγια νομολογία, μολονότι τα κράτη μέλη έχουν θεσμική αυτονομία για την οργάνωση και διάρθρωση των ΕΡΑ, κατά την έννοια της ως άνω διατάξεως, εντούτοις η άσκηση της αυτονομίας αυτής είναι δυνατή μόνον εφόσον γίνονται πλήρως σεβαστοί οι σκοποί που ορίζει η οδηγία-πλαίσιο και τηρούνται πλήρως οι υποχρεώσεις που αυτή προβλέπει [12].

30. Συναφώς, το Δικαστήριο δέχτηκε ότι αυτή καθ' εαυτήν η οδηγία 2002/22/ΕΚ [13] κατ' αρχήν δεν απαγορεύει να επέμβει ο εθνικός νομοθέτης ως ΕΡΑ υπό την έννοια της οδηγίας-πλαισίου ή, ακόμη, την εκ μέρους κράτους μέλους ανάθεση καθηκόντων που απορρέουν από την εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου το οποίο εφαρμόζεται στις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών σε περισσότερους φορείς, αρκεί, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οι φορείς αυτοί να πληρούν τις προϋποθέσεις ικανότητας, αμεροληψίας και διαφάνειας που προβλέπονται στις προμνησθείσες οδηγίες και αρκεί κατά των αποφάσεων που λαμβάνουν στο πλαίσιο των καθηκόντων τους να μπορεί να ασκηθεί αποτελεσματική προσφυγή ενώπιον οργανισμού ανεξάρτητου από τα ενδιαφερόμενα μέρη [14]. Ομοίως, είναι δυνατός ο καταμερισμός των ανατιθέμενων στις ΕΡΑ αρμοδιοτήτων παραχωρήσεως εθνικών πόρων αριθμοδοτήσεως και διαχειρίσεως των εθνικών σχεδίων αριθμοδοτήσεως μεταξύ διαφόρων ανεξαρτήτων κανονιστικών αρχών, περιλαμβανομένων και των υπηρεσιών των υπουργείων, υπό την προϋπόθεση ο καταμερισμός των καθηκόντων να δημοσιοποιείται, να είναι εύκολα προσιτός και να κοινοποιείται στην Επιτροπή [15].

31. Από την προεκτεθείσα νομολογία προκύπτει ότι, στο πλαίσιο της θεσμικής αυτονομίας τους, τα κράτη μέλη έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς την οργάνωση και τη διάρθρωση των ΕΡΑ, υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως των απαιτήσεων και των εγγυήσεων οι οποίες προβλέπονται στην οδηγία-πλαίσιο.

12 — Βλ. απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, σκέψη 53 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

13 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία καθολικής υπηρεσίας) (ΕΕ 2002, L 108, σ. 51), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/136/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009 (ΕΕ 2009, L 337, σ. 11).

14 — Βλ. αποφάσεις της 6ης Οκτωβρίου 2010, Base κ.λπ. (C-389/08, EU:C:2010:584, σκέψη 30), καθώς και της 17ης Σεπτεμβρίου 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, σκέψη 57).

15 — Βλ. απόφαση της 6ης Μαρτίου 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, σκέψεις 25 έως 27).

32. Ειδικότερα, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας-πλαισίου, ο εθνικός φορέας που είναι επιφορτισμένος με την εκτέλεση των καθηκόντων τα οποία αναθέτει η οδηγία στις ΕΡΑ πρέπει να είναι νομικά διακριτός και λειτουργικά ανεξάρτητος από όλους τους οργανισμούς παροχής δικτύων, εξοπλισμού ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών και, εφόσον συντρέχει λόγος, τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν για τον αποτελεσματικό διαρθρωτικό διαχωρισμό, αφενός, της ρυθμιστικής λειτουργίας και, αφετέρου, των δραστηριοτήτων που έχουν σχέση με την κυριότητα ή τον έλεγχο των επιχειρήσεων παροχής δικτύων ή/και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

33. Επιπλέον, για την τήρηση των απαιτήσεων που προβλέπονται στο άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαισίου, οι ως άνω φορείς πρέπει να εκπληρώνουν τα καθήκοντα που αναθέτει η εν λόγω οδηγία στις ΕΡΑ με αμεροληψία, διαφάνεια και έγκαιρη δράση και πρέπει, επίσης να έχουν επαρκείς χρηματοδοτικούς και ανθρώπινους πόρους για την εκπληρώνουν των καθηκόντων που του έχουν ανατεθεί.

34. Συνεπώς, φρονώ ότι κατ' αρχήν τίποτε δεν κωλύει τα κράτη μέλη να προβλέπουν στην νομοθεσία τους τη συγχώνευση μιας ΕΡΑ με άλλους ρυθμιστικούς φορείς με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενιαίου φορέα, όπως ορίζει η ισπανική νομοθεσία. Ωστόσο ο εθνικός δικαστής οφείλει να εξακριβώσει αν κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων που η οδηγία-πλαίσιο αναθέτει στην ΕΡΑ τηρούνται οι απαιτήσεις και οι εγγυήσεις που προβλέπει η εν λόγω οδηγία.

35. Εξάλλου, το ισπανικό πρότυπο δεν αποτελεί εξαίρεση εντός της Ένωσης. Ειδικότερα, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ίδρυσαν επίσης ενιαίο οργανισμό του οποίου η αποστολή συνίσταται στη ρύθμιση διαφόρων τομέων, όπως οι τομείς των μεταφορών, του φυσικού αερίου, της ενέργειας, των ταχυδρομικών υπηρεσιών ή, ακόμη, των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η αποστολή της Αρχής Επικοινωνιών συνίσταται στην επίβλεψη των τομέων της τηλεοράσεως, του ραδιοφώνου και των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Στο Βέλγιο, στην Ελλάδα, στη Γαλλία, στη Σλοβακία και στη Σουηδία, ένας ενιαίος φορέας είναι επιφορτισμένος με τη ρύθμιση των τομέων των ταχυδρομείων και των τηλεπικοινωνιών [16].

36. Συνεπώς, κατόπιν των ανωτέρω, φρονώ ότι η οδηγία-πλαίσιο έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στη συγχώνευση μιας ΕΡΑ, η οποία πραγματοποιείται στο πλαίσιο θεσμικής μεταρρυθμίσεως, με άλλες ρυθμιστικές αρχές, όπως οι ρυθμιστικές αρχές του ανταγωνισμού, των ταχυδρομείων ή της ενέργειας, εφόσον κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τα οποία αναθέτει η εν λόγω οδηγία στις ΕΡΑ τηρούνται οι απαιτήσεις και οι εγγυήσεις που προβλέπει η οδηγία αυτή, όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

37. Τούτου δοθέντος, στη συνέχεια επιβάλλεται να εξεταστεί το ζήτημα αν, κατόπιν μιας τέτοιας θεσμικής μεταρρυθμίσεως, η πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και ενός μέλους μιας ΕΡΑ έθιξε την ανεξαρτησία της εν λόγω ΕΡΑ.

38. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η νομολογία του Δικαστηρίου επί της οδηγίας 95/46 είναι κρίσιμη στην υπό κρίση υπόθεση. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 8ης Απριλίου 2014, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-288/12, EU:C:2014:237), το Δικαστήριο, στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως, κλήθηκε, ιδίως, να εξετάσει εάν η απαίτηση του άρθρου 28, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της ως άνω οδηγίας περί διασφαλίσεως της ασκήσεως από κάθε αρμόδια για την επίβλεψη της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα αρχή ελέγχου των καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί με πλήρη ανεξαρτησία, συνεπάγεται για το οικείο κράτος μέλος την υποχρέωση σεβασμού της διάρκειας της θητείας τέτοιας αρχής μέχρι την αρχικώς προβλεπόμενη λήξη της [17].

16 — Βλ. ιστότοπο του Φορέα Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών στις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες και τα Ταχυδρομεία στην ακόλουθη διεύθυνση: http://www.arcep.fr/index.php?id=11270#c21478

17 — Απόφαση της 8ης Απριλίου 2014, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-288/12, EU:C:2014:237, σκέψη 50).

39. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι οι αρχές ελέγχου που είναι αρμόδιες για την επίβλεψη της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα πρέπει να απολαύουν ανεξαρτησίας η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να ασκούν τα καθήκοντά τους χωρίς εξωτερική επιρροή και άρα αποκλείεται, με τον τρόπο αυτό, κάθε εντολή και κάθε άλλης μορφής εξωτερική επιρροή, άμεση ή έμμεση, οι οποίες θα μπορούσαν να κατευθύνουν τις αποφάσεις τους, διακυβεύοντας, συνεπώς, την εκ μέρους των εν λόγω αρχών εκπλήρωση των καθηκόντων τους, συνιστάμενη στην επίτευξη της προσήκουσας ισορροπίας μεταξύ της προστασίας του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή και της ελεύθερης κυκλοφορίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα [18]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι απλώς και μόνον ο κίνδυνος οι εποπτεύουσες κρατικές αρχές να μπορούν να ασκήσουν πολιτική επιρροή επί των αποφάσεων των αρχών ελέγχου αρκεί για να εμποδίσει την ανεξάρτητη άσκηση των καθηκόντων τους, εφόσον, κατά το Δικαστήριο, οι αρχές αυτές θα μπορούσαν να επιδείξουν «εκ προοιμίου υπακοή» και να εμπνεύσουν υποψίες μεροληψίας [19].

40. Για τον λόγο αυτό, το Δικαστήριο έκρινε ότι, «αν επιτρεπόταν σε κάθε κράτος μέλος να θέσει τέρμα στη θητεία αρχής ελέγχου πριν την αρχικώς προβλεπόμενη λήξη της κατά παράβαση των κανόνων και των εγγυήσεων που έχουν προβλεφθεί προς αυτόν τον σκοπό από την εφαρμοστέα νομοθεσία, η απειλή τέτοιας πρόωρης παύσεως, η οποία θα επλανάτο επί της αρχής αυτής καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας της, θα μπορούσε να οδηγήσει σε μιας μορφής υπακοή της στην πολιτική εξουσία, ασυμβίβαστη με την ως άνω απαίτηση περί ανεξαρτησίας [...]. Τούτο ισχύει ακόμα και όταν ο πρόωρος τερματισμός της θητείας αποτελεί συνέπεια της αναδιαρθρώσεως ή της αλλαγής θεσμικού πλαισίου, τα οποία αμφότερα πρέπει να δρομολογηθούν κατά τρόπο ώστε να πληρούνται οι απαιτήσεις περί ανεξαρτησίας που θέτει η εφαρμοστέα νομοθεσία» [20].

41. Κατά την Ισπανική, τη Βελγική και την Ολλανδική Κυβέρνηση, καθώς και την Επιτροπή, οι θεμελιώδεις διαφορές μεταξύ των καθηκόντων που ανατίθενται αφενός στις αρχές ελέγχου της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και, αφετέρου, στις ΕΡΑ, δικαιολογούν το να είναι διαφορετική, στην υπό κρίση υπόθεση, η έννοια της ανεξαρτησίας από την έννοια που δέχθηκε το Δικαστήριο με την ως άνω απόφαση.

42. Μολονότι τα καθήκοντα που ανατίθενται στις αρχές ελέγχου της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και τα καθήκοντα που ανατίθενται στις ΕΡΑ εξυπηρετούν διαφορετικούς σκοπούς, εντούτοις η διασφάλιση της ανεξαρτησίας αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση της ορθής λειτουργίας των ΕΡΑ. Συνεπώς, δεν υπάρχει κανένας λόγος εφαρμογής διαφορετικής λύσεως απ' αυτήν η οποία έγινε δεκτή με την απόφαση της 8ης Απριλίου 2014, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Δεν πρέπει να υποτιμάται η σημασία της ρυθμίσεως των υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, η οποία, μεταξύ άλλων, αφορά άμεσα την ελευθερία της επικοινωνίας και την προστασία των καταναλωτών. Συνεπώς, οι ΕΡΑ πρέπει να έχουν πραγματική ανεξαρτησία τόσο έναντι των επιχειρηματιών όσο και έναντι της πολιτικής εξουσίας. Εξάλλου, αυτό συνάγεται σαφώς από τα ίδια τα κείμενα του δικαίου της Ένωσης.

44. Συγκεκριμένα, το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας-πλαισίου διευκρινίζει τις λεπτομέρειες βάσει των οποίων καθίσταται δυνατή η διασφάλιση της ανεξαρτησίας των ΕΡΑ, προβλέποντας ότι οι ρυθμιστικές αρχές είναι νομικά διακριτές και λειτουργικά ανεξάρτητες από όλους τους οργανισμούς παροχής δικτύων, εξοπλισμού ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Όσον αφορά το άρθρο 3, παράγραφος 3α, της ως άνω οδηγίας, το οποίο προστέθηκε με την οδηγία 2009/140/ΕΚ [21], από την

18 — Απόφαση της 8ης Απριλίου 2014, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-288/12, EU:C:2014:237, σκέψη 51).

19 — Απόφαση της 8ης Απριλίου 2014, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-288/12, EU:C:2014:237, σκέψη 53).

20 — Απόφαση της 8ης Απριλίου 2014, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-288/12, EU:C:2014:237, σκέψη 54).

21 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009, για την τροποποίηση των οδηγιών 2002/21, 2002/19/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφείς ευκολίες καθώς και με τη διασύνδεσή τους, και 2002/20/ΕΚ για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την αδειοδότηση) (ΕΕ 2009, L 337, σ. 37).

αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας αυτής συνάγεται ότι με την προσθήκη αυτή ο νομοθέτης της Ένωσης αποσκοπούσε ειδικά στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας των ΕΡΑ, «[θεσπίζοντας] ρητή πρόβλεψη [...] που θα εξασφαλίσει ότι, κατά την άσκηση των καθηκόντων της, μια ΕΡΑ υπεύθυνη για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών ή για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων *προστατεύεται έναντι εξωτερικών παρεμβάσεων ή πολιτικών πιέσεων* που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την ανεξάρτητη αξιολόγησή της στα θέματα των οποίων επιλαμβάνεται» [22]. Στη συνέχεια, ο νομοθέτης της Ένωσης εξηγεί ότι «[η εξωτερική αυτή επιρροή καθιστά έναν εθνικό νομοθετικό φορέα ακατάλληλο να ενεργεί ως ΕΡΑ των κανονιστικών ρυθμίσεων]».

45. Λαμβανομένης υπόψη της ρυθμιστικής λειτουργίας των ΕΡΑ και των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί προς τον σκοπό αυτό, η βούληση του νομοθέτη της Ένωσης να ενισχύσει τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας των ΕΡΑ δεν εκπλήσσει. Συγκεκριμένα, υπενθυμίζω ότι οι ΕΡΑ, στο πλαίσιο των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί με την οδηγία-πλαίσιο, καλούνται, μεταξύ άλλων, να χορηγούν μεμονωμένα δικαιώματα χρήσεως [23] και να επιλύουν τις διαφορές μεταξύ επιχειρήσεων, έχοντας την εξουσία να επιβάλλουν υποχρεώσεις [24]. Οι ΕΡΑ διαθέτουν επίσης ορισμένες εξουσίες ρυθμίσεως, εφόσον μπορούν να ελέγχουν τις τιμές [25] ή, ακόμη, να επιβάλλουν διορθωτικά μέτρα, αν κρίνουν ότι δεν λειτουργεί ο ανταγωνισμός στην αγορά, επιβάλλοντας υποχρεώσεις στις επιχειρήσεις που διαθέτουν σημαντική ισχύ στη συγκεκριμένη αγορά [26]. Συνεπώς, όπως υπενθύμισε το Δικαστήριο στην απόφασή του της 3ης Δεκεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-424/07, EU:C:2009:749), οι ΕΡΑ διαθέτουν ευρεία εξουσία [27].

46. Κατά συνέπεια, είναι καθοριστικής σημασίας η διασφάλιση της ανεξαρτησίας των ΕΡΑ και η δυνατότητά τους να εκπληρώνουν τα καθήκοντά τους αμερόληπτα και χωρίς εξωτερικές πιέσεις, τούτο δε κατά μείζονα λόγο στην περίπτωση κατά την οποία το οικείο κράτος μέλος διατηρεί την κυριότητα ή τον έλεγχο επιχειρήσεων οι οποίες παρέχουν δίκτυα και/ή υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Το Δικαστήριο είχε ήδη προβεί στην επισήμανση αυτή με την απόφαση της 9ης Μαρτίου 2010, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-518/07, EU:C:2010:125), στην οποία τόνισε ότι τέτοιου είδους ανεξάρτητες αρχές –στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο αναφερόταν όχι μόνο στις γερμανικές αρχές ελέγχου που είναι αρμόδιες για την επίβλεψη της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, αλλά και σε άλλες διοικητικές αρχές οι οποίες υπάρχουν στο γερμανικό νομικό σύστημα– έχουν μεν συχνά ρυθμιστικές λειτουργίες ή ασκούν καθήκοντα που δεν πρέπει να υπόκεινται σε πολιτικές επιρροές, αλλά εξακολουθούν συγχρόνως να υποχρεούνται να τηρούν τον νόμο, υπό τον έλεγχο των αρμοδίων δικαστηρίων [28].

47. Στο πλαίσιο αυτό, η σύνθεση των ΕΡΑ, η διάρκεια της θητείας των μελών τους και, κυρίως, η αδυναμία απομακρύνσεώς τους εάν δεν συντρέχουν οι λόγοι που προβλέπει ο νόμος, αποτελούν εγγυήσεις κατά ενδεχομένων εξωτερικών πιέσεων. Ο νομοθέτης της Ένωσης, προβλέποντας στο άρθρο 3, παράγραφος 3α, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου ότι ο επικεφαλής μιας ΕΡΑ ή ο αντικαταστάτης του ή ενδεχομένως τα μέλη του συλλογικού οργάνου της ΕΡΑ που ασκούν το καθήκον αυτό ή οι αντικαταστάτες τους δεν μπορούν να απολυθούν για λόγους άλλους αυτών που προβλέπονται στον νόμο και εφόσον δεν καλύπτουν πλέον τους απαιτούμενους όρους για την

22 — Η υπογράμμιση δική μου.

23 — Βλ., μεταξύ άλλων, άρθρα 9 έως 11 τη οδηγίας-πλαισίου. Βλ. επίσης οδηγία 2002/20/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την αδειοδότηση) (ΕΕ 2002, L 108, σ. 21), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140.

24 — Βλ. άρθρο 20 της οδηγίας-πλαισίου.

25 — Βλ. άρθρο 13 της οδηγίας 2002/19/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφείς ευκολίες, καθώς και με τη διασύνδεσή τους (οδηγία για την πρόσβαση) (ΕΕ 2002, L 108, σ. 7), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140.

26 — Βλ. άρθρο 17 της οδηγίας 2002/22, όπως τροποποιήθηκε.

27 — Βλ. σκέψη 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

28 — Βλ. σκέψη 42.

εκτέλεση των καθηκόντων τους, αποσκοπεί στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας των ΕΡΑ, προφυλάσσοντας τα μέλη τους τα οποία έχουν εξουσία λήψεως αποφάσεων από κάθε εξωτερική πίεση και, ιδίως, από την πίεση που συνίσταται στην πλανώμενη –έστω και με έμμεσο τρόπο– απειλή πρόωρης λήξεως της θητείας τους για λόγους που δεν προβλέπει ο νόμος.

48. Κατά συνέπεια, η πρόωρη απόλυση του επικεφαλής μιας ΕΡΑ, όπως συνέβη στην υπό κρίση υπόθεση, και, ενδεχομένως, αυτή ενός μέλους της με μόνη αιτιολογία ότι το κράτος μέλος επέλεξε να τροποποιήσει το θεσμικό πλαίσιο της εν λόγω ΕΡΑ μπορούν να θίξουν την ανεξαρτησία της.

49. Πώς όμως είναι δυνατόν, σε μια τέτοια περίπτωση, να συμβιβαστεί η θεσμική αυτονομία των κρατών μελών με την εγγύηση ανεξαρτησίας;

50. Με την απόφασή του της 8ης Απριλίου 2014, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-288/12, EU:C:2014:237), το Δικαστήριο επισήμανε ότι η πρόωρη λήξη της θητείας αρχής ελέγχου θίγει την ανεξαρτησία της και «[τ]ούτο ισχύει ακόμα και όταν [αυτός] ο […] τερματισμός […] αποτελεί συνέπεια της αναδιαρθρώσεως ή της αλλαγής θεσμικού πλαισίου, *τα οποία αμφότερα πρέπει να δρομολογηθούν κατά τρόπο ώστε να πληρούνται οι απαιτήσεις περί ανεξαρτησίας που θέτει η εφαρμοστέα νομοθεσία*» [29]. Εξ αυτού συνάγεται ότι η αναδιάρθρωση ή η αλλαγή του πλαισίου μιας αρχής ελέγχου ή, όπως στην προκειμένη περίπτωση, μιας ΕΡΑ δεν είναι κατ' ανάγκην ασυμβίβαστες με τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της εν λόγω ΕΡΑ.

51. Συναφώς, φρονώ ότι, λαμβάνοντας υπόψη την προεκτεθείσα νομολογία, το οικείο κράτος μέλος πρέπει να θεσπίσει μεταβατικές διατάξεις οι οποίες να διασφαλίζουν την τήρηση της εγγυήσεως ανεξαρτησίας ως προς την ΕΡΑ, ενώ ταυτόχρονα θα προετοιμάζουν την αναδιάρθρωσή της.

52. Επισημαίνω ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, η Ισπανική Κυβέρνηση είχε προβλέψει το 2011 τέτοιες μεταβατικές διατάξεις, οι οποίες καταργήθηκαν με τον νόμο 3/2013. Συγκεκριμένα, η ένατη συμπληρωματική διάταξη του νόμου 2/2011 που αφορούσε την προσαρμογή της συνθέσεως των ρυθμιστικών φορέων και της εθνικής επιτροπής ανταγωνισμού, προέβλεπε μεταβατικές ρυθμίσεις οι οποίες ακριβώς θα προετοίμαζαν τη μεταρρύθμιση που υλοποιούσε ο εν λόγω νόμος, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ολοκλήρωση της θητείας των εν ενεργεία προέδρων. Ειδικότερα, κατά τον νόμο αυτό, οι νέοι πρόεδροι θα διορίζονταν μετά τη λήξη της θητείας των εν ενεργεία προέδρων και τα νέα μέλη θα διορίζονταν όταν τα μέλη των οποίων δεν έληγε η θητεία θα ήταν λιγότερα των έξι. Επίσης, προβλεπόταν ότι κατά τη θέση σε ισχύ του νόμου 2/2011, οι αντιπρόεδροι των ρυθμιστικών φορέων θα συνέχιζαν να εκτελούν τα καθήκοντά τους μέχρι τη λήξη της θητείας τους, ενώ στη συνέχεια η θέση του αντιπροέδρου των φορέων αυτών επρόκειτο να καταργηθεί.

53. Παρά το γεγονός ότι, όπως διατείνεται η Ισπανική Κυβέρνηση, η συνέχιση της θητείας όλων των μελών της ΕΡΑ, καθώς και των άλλων ρυθμιστικών φορέων τους οποίους αφορούσε η μεταρρύθμιση, θα ήταν δυνατό να καταλήξει στη δημιουργία ενός πολυδάπανου και αναποτελεσματικού νέου φορέα, εντούτοις, φρονώ ότι μεταβατικές διατάξεις οι οποίες θα προέβλεπαν ότι η θητεία του επικεφαλής της ΕΡΑ ή, κατά περίπτωση, των μελών που θα ασκούσαν το καθήκον αυτό συνεχιζόταν μέχρι τη λήξη της θα διασφάλιζαν την ανεξαρτησία της εν λόγω ΕΡΑ.

54. Ομοίως, μολονότι τα καθήκοντα μέλους ΕΡΑ διαφέρουν από τα καθήκοντα του επικεφαλής της αρχής αυτής, εντούτοις τα μέλη των εν λόγω αρχών πρέπει, επίσης, να μπορούν να ενεργούν ανεξάρτητα και δεν πρέπει να ζητούν ή να λαμβάνουν οδηγίες από εξωτερικούς φορείς [30]. Δεδομένου ότι η ισπανική νομοθεσία προέβλεπε για τα μέλη τον ίδιο περιορισμένο αριθμό λόγων απομακρύνσεως, η αλλαγή του θεσμικού προτύπου που επέλεξε η Ισπανική Κυβέρνηση και το οποίο δεν περιλαμβάνει μεταβατικές διατάξεις, δεν είναι δυνατό να έχει ως συνέπεια την αυτοδίκαιη λήξη

29 — Σκέψη 54. Η υπογράμμιση δική μου.

30 — Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 3α, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου.

της θητείας τους. Συναφώς, φρονώ ότι η λύση την οποία προέβλεπε αρχικώς ο νόμος 2/2011 θα καθιστούσε δυνατή τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της ΕΡΑ. Συνεπώς, εκτιμώ ότι ο εθνικός δικαστής οφείλει να εξετάσει αν ήταν δυνατή η προσαρμογή της θητείας των μελών μέσω μεταβατικών διατάξεων.

55. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ως άνω στοιχείων, εκτιμώ ότι το άρθρο 3, παράγραφος 3α, της οδηγίας-πλαισίου έχει την έννοια ότι η πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και ενός μέλους ΕΡΑ, κατόπιν θεσμικής μεταρρυθμίσεως βάσει της οποίας η εν λόγω ΕΡΑ συγχωνεύτηκε με άλλες ρυθμιστικές αρχές, χωρίς να προβλέπονται μεταβατικές διατάξεις δυνάμει των οποίων θα ήταν δυνατό να διασφαλιστεί η ολοκλήρωση της θητείας του προέδρου και η προσαρμογή της θητείας του μέλους θίγει την ανεξαρτησία της εν λόγω αρχής.

IV – Πρόταση

56. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει τις ακόλουθες απαντήσεις στα ερωτήματα που του έθεσε το Tribunal Supremo (Ανώτατο Δικαστήριο):

Η οδηγία 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία-πλαίσιο), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009, έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στη συγχώνευση εθνικής ρυθμιστικής αρχής, η οποία πραγματοποιείται στο πλαίσιο θεσμικής μεταρρυθμίσεως, με άλλες ρυθμιστικές αρχές, όπως οι ρυθμιστικές αρχές του ανταγωνισμού, των ταχυδρομείων ή της ενέργειας, εφόσον κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τα οποία αναθέτει η οδηγία 2002/21, όπως τροποποιήθηκε, στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές τηρούνται οι απαιτήσεις και οι εγγυήσεις που αυτή προβλέπει, όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

Το άρθρο 3, παράγραφος 3α, της οδηγίας 2002/21, όπως τροποποιήθηκε, έχει την έννοια ότι η πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και ενός μέλους ΕΡΑ, κατόπιν θεσμικής μεταρρυθμίσεως βάσει της οποίας η εν λόγω ΕΡΑ συγχωνεύτηκε με άλλες ρυθμιστικές αρχές, χωρίς να προβλέπονται μεταβατικές διατάξεις δυνάμει των οποίων θα ήταν δυνατό να διασφαλιστεί η ολοκλήρωση της θητείας του προέδρου και η προσαρμογή της θητείας του μέλους θίγει την ανεξαρτησία της εν λόγω αρχής.