Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 30. juunil 2016 [1]

Kohtuasi C-424/15

Xabier Ormaetxea Garaija
Bernardo Lorenzo Almendros
versus
Administración del Estado

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus))

Eelotsusetaotlus — Direktiiv 2002/21/EÜ — Telekommunikatsioonisektor — Elektroonilised sidevõrgud ja -teenused — Riigi reguleerivad asutused — Sõltumatuse nõue — Liikmesriikide institutsionaalne sõltumatus

1. Käesolevas kohtuasjas tuleb Euroopa Kohtul esiteks hinnata seda, kui paindlikud saavad liikmesriigid neile vastavas valdkonnas jäetud institutsionaalse sõltumatuse raames olla riigi reguleerivate asutuste (edaspidi „RRA“) tegevuse korraldamisel ja ümberkorraldamisel. Teiseks on Euroopa Kohtule esitatud küsimus selle kohta, kas ühe RRA juhatuse esimehe ja juhatuse liikme ennetähtaegne ametist vabastamine seoses institutsionaalse reformiga, mille tulemusel ühendati see RRA teiste reguleerivate asutustega, kahjustab nimetatud RRA sõltumatust.

2. Antud juhul võttis Hispaania valitsus ette laiahaardelise reformi, mille eesmärk oli mastaabisäästu suurendamine ja ühtse lähenemise tagamine kõigi võrgutööstuste reguleerimisel, ühendades erinevad reguleerivad organid üheks mitut sektorit hõlmavaks organiks. Selle institutsionaalse reformiga ühendati kõnealune RRA, see tähendab Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (telekommunikatsioonituru komisjon, Hispaania; edaspidi „TTK“) Comisión Nacional de la Competencia'ga (riiklik konkurentsikomisjon, Hispaania), Comisión Nacional del Sector Postal'iga (riiklik postisektori komisjon, Hispaania) ja Comisión Nacional de Energía'ga (riiklik energiakomisjon, Hispaania). Otseselt selle reformi tagajärjel lõppesid ennetähtajal muu hulgas nimetatud RRA juhatuse esimehe ja ühe juhatuse liikme volitused ilma, et ametist vabastamiseks oleks esinenud mõni Hispaania õiguses ammendavalt sätestatud põhjustest.

3. Käesolevas ettepanekus selgitan, et minu hinnangul tuleb direktiivi 2002/21/EÜ [2] tõlgendada selliselt, et sellega ei ole vastuolus institutsionaalse reformi raames ühe RRA ühendamine teiste reguleerivate asutustega, mis tegelevad konkurentsi, posti- või energiasektoriga, kui direktiivist RRAdele tulenevaid ülesandeid saab täita seal ette nähtud nõudeid ja tagatisi järgides, mida tuleb kontrollida liikmesriigi kohtul.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 33, ELT eriväljaanne 13/29, lk 349), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ (ELT 2009, L 337, lk 37, ja parandus ELT 2013, L 241, lk 8, edaspidi „raamdirektiiv“).

4. Järgnevalt selgitan, miks ma leian, et raamdirektiivi artikli 3 lõiget 3a tuleb tõlgendada nii, et ühe RRA juhatuse esimehe ja juhatuse liikme ennetähtaegne ametist vabastamine seoses institutsionaalse reformiga, mille tulemusel ühendati see RRA teiste reguleerivate asutustega ilma, et oleks ette nähtud üleminekusätteid, mis võimaldanuks tagada esimesele neist ametiaja kestuse ning teisele võimaluse ametivolituste täitmist jätkata, kahjustab nimetatud RRA sõltumatust.

I. Õiguslik raamistik

A. *Liidu õigus*

5. Raamdirektiiviga kehtestatakse telekommunikatsiooni puudutav reguleeriv raamistik, et luua tulemusliku konkurentsi tingimused telekommunikatsioonisektoris [3].

6. Raamdirektiiviga kehtestatakse ka RRAde ülesanded ning nende toimimise aluspõhimõtted.

7. Raamdirektiivi artikli 2 punktis g määratletakse RRA kui „organ või organid, kellele liikmesriik on usaldanud mõne [selles] direktiivis või eridirektiivides nimetatud reguleerimisülesande“.

8. Raamdirektiivi artikkel 3 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad, et iga käesoleva direktiivi ja eridirektiividega [RRAdele] määratud ülesandega tegeleb pädev organ.

2. Liikmesriigid kindlustavad [RRAde] sõltumatuse, tagades, et kõnealused asutused on juriidiliselt eraldiseisvad ja funktsionaalselt sõltumatud kõigist elektroonilisi sidevõrke, -seadmeid ja -teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest. Liikmesriigid, kes säilitavad omandi või kontrolli elektroonilisi sidevõrke ja/või -teenuseid pakkuvates ettevõtjates, tagavad reguleeriva funktsiooni tõhusa struktuurilise eraldatuse omandi või kontrolliga seotud toimingutest.

3. Liikmesriigid tagavad, et [RRAd] kasutavad oma volitusi erapooletult, läbipaistvalt ja õigeajal. Liikmesriigid tagavad, et [RRAdel] on neile määratud ülesannete täitmiseks vajalikud rahalised ja inimressursid.

3a. Ilma et see piiraks käesoleva artikli lõigete 4 ja 5 kohaldamist, tegutsevad [RRAd], kes vastutavad turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest kooskõlas käesoleva direktiivi artiklitega 20 ja 21, sõltumatult ning ei taotle ega täida ühegi teise organi juhiseid kõnealuste ülesannete täitmisel, mis on neile määratud ühenduse õigust rakendavate siseriiklike õigusnormidega. See ei välista siseriikliku riigiõiguse kohast järelevalvet. [RRA] otsuseid võivad peatada või tühistada üksnes artikli 4 kohaselt asutatud edasikaebusi käsitlevad organid.

Liikmesriigid tagavad, et käesoleva lõike esimeses lõigus osutatud [RRA] juhti või, kui see on asjakohane, vastavat ülesannet täitva esinduskogu liikmeid, või nende asetäitjaid saab ametist vabastada üksnes juhul, kui nad ei vasta enam tingimustele, mis on nende ametiülesannete täitmiseks eelnevalt siseriiklikus õiguses sätestatud. Asjaomase [RRA] juhi või, kui see on asjakohane, vastavat ülesannet täitva esinduskogu liikmete ametist vabastamise otsus tuleb ametist vabastamise ajal avalikustada. Riigi reguleeriva asutuse ametist vabastatud juhile või, kui see on asjakohane, vastavat ülesannet täitva esinduskogu liikmetele esitatakse vabastamise põhjused ning neil on õigus nõuda nende avaldamist, juhul kui avaldamist muidu ei toimuks, mille puhul nimetatud põhjused avaldatakse.

3 — Vt direktiivi põhjendus 1.

Liikmesriigid tagavad, et käesoleva lõike esimeses lõigus osutatud [RRAdel] on eraldi aastaeelarve. Kõnealune eelarve avalikustatakse. Liikmesriigid tagavad samuti, et [RRAdel] on piisavad rahalised ja inimressursid, mis võimaldavad neil aktiivselt osaleda elektroonilise side sektori Euroopa reguleerivate asutuste ühendatud ameti (BEREC) [4] töös ja sellele kaasa aidata.

3b. Liikmesriigid tagavad, et asjaomased [RRAd] toetavad aktiivselt BERECi eesmärke reguleerimise koordineeritumaks ja ühtsemaks muutmisel.

3c. Liikmesriigid tagavad, et [RRAd] järgivad siseriiklikke turgusid käsitlevate otsuste vastuvõtmisel täiel määral BERECi vastu võetud arvamusi ja ühiseid seisukohti.

4. Liikmesriigid avaldavad [RRAde] ülesanded lihtsalt juurdepääsetaval kujul eelkõige juhul, kui kõnealuste ülesannete täitmine on määratud mitmele organile. Vajaduse korral tagavad liikmesriigid ühist huvi pakkuvates küsimustes konsulteerimise ja koostöö kõnealuste asutuste vahel ning kõnealuste asutuste ja nende riigi asutuste vahel, kes vastutavad konkurentsiõiguse ja tarbijakaitseõiguse rakendamise eest. Kui asutusi, kes on pädevad tegelema selliste küsimustega, on rohkem kui üks, tagavad liikmesriigid, et iga asutuse vastavad ülesanded avaldatakse lihtsalt juurdepääsetaval kujul.

5. [RRAd] ja riigi konkurentsiasutused varustavad üksteist teabega, mis on vajalik käesoleva direktiivi ja eridirektiivide kohaldamiseks. Vahetatava teabe puhul peab teabe vastu võtnud asutus tagama sama konfidentsiaalsustaseme kui asutus, kust teave pärit on.

[...]“

9. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiviga 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta[5] kehtestatakse õiguslik raamistik, et saavutada tasakaal isikute eraelu kaitse kõrge taseme ja isikuandmete andmete vaba liikumise vahel Euroopa Liidus.

10. Sel eesmärgil on selle direktiivi artikli 28 lõikes 1 sätestatud:

„Iga liikmesriik näeb ette ühe või mitu riigiasutust, et teostada järelevalvet tema territooriumil käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõetud sätete kohaldamise üle.

Kõnealused asutused tegutsevad neile usaldatud ülesannete täitmisel täiesti sõltumatult.“

B. *Hispaania õigus*

11. 7. juuni 1996. aasta kuningliku dekreetseadusega 6/1996 telekommunikatsioonisektori liberaliseerimise kohta (Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones)[6] loodi TTK kui sõltumatu organ, mille ülesanne oli teostada järelevalvet vaba konkurentsi, läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtete järgimise üle ning lahendada vahekohtuna sektori turuosaliste vahelisi tülisid.

4 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1211/2009, millega luuakse elektroonilise side Euroopa reguleerivate asutuste ühendatud amet (BEREC) ja büroo (ELT 2009, L 337, lk 1).

5 — EÜT 1995, L 281, lk 31; ELT eriväljaanne 13/15, lk 355.

6 — *Boletín Oficial del Estado* (edaspidi „*BOE*“) nr 139, 8.6.1996, lk 18973.

12. 4. märtsi 2011. aasta seaduse 2/2011 säästva majandamise kohta (Ley 2/2011 de Economía Sostenible)[7] artikli 13 lõikes 1 on sätestatud, et valitsus nimetab TTK juhatuse esimehe ja juhatuse liikmed kuningliku dekreediga pädeva ministri ettepanekul. Nad valitakse maine ja erialase kompetentsi poolest tunnustatud isikute hulgast, pärast ministri ning juhatuse esimehe ja juhatuse liikmetena välja pakutud isikute ära kuulamist Congreso de los Diputados'e (Saadikute Kongress, Hispaania) vastavas komisjonis, see ärakuulamine peab puudutama kandidaatide võimekust. Juhatuse esimehe ärakuulamine peab puudutama lisaks ka tema tegevusplaani organis ja reguleeritavas sektoris.

13. Seaduse 2/2011 artikli 13 lõikes 2 on märgitud, et juhatuse esimehe ja juhatuse liikmete ametiaeg on kuus aastat ilma juhatusse tagasi valimise võimaluseta. Juhatuse stabiilsuse ja järjepidevuse tagamiseks vahetatakse juhatuse liikmeid jaokaupa.

14. Selle seaduse artikli 16 kohaselt võib reguleeriva asutuse juhatuse esimehe ja juhatuse liikmed ametist vabastada üksnes piiratud hulgal põhjustel, milleks on tagasiastumine, ametiaja lõppemine, tagantjärele ilmnenud asjaolu, mis välistab sellel ametikohal töötamise, tahtliku süüteo eest süüdimõistmine, püsiv töövõimetus või valitsuse otsusega ametist tagandamine ametikohustuste raske rikkumise, ametikohal töötamisega kokkusobimatu tegevuse keelu, huvide konflikti keelu või konfidentsiaalsuskohustuse rikkumise tõttu. Tagandamise otsustab valitsus sõltumata pädeva ministri poolt pärast materjalide uurimist määratavast võimalikust karistusest.

15. Seadusega 2/2011 reguleerivate asutuste ja riikliku konkurentsikomisjoni juhatuse liikmete arvu omavahel vastavusse viimiseks teostatud reformi raames nähti selle seaduse üheksandas lisasättes ette üleminekusätted. Nende sätete kohaselt pidi nende asutuste uute juhatuse esimeeste nimetamine toimuma ametis olevate juhatuse esimeeste ametiaja lõppemisel ning uued juhatuse liikmed oleks nimetatud siis, kui nende juhatuse liikmete arv, kelle ametiaeg hakkab lõppema, oleks jäänud alla kuue.

16. 4. juuni 2013. aasta seaduse 3/2013 riikliku turgude ja konkurentsi komisjoni loomise kohta (Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia)[8] preambulas on märgitud, et selle eesmärk on luua riiklik turgude ja konkurentsi komisjon (edaspidi „RTKK"), mis ühendab erinevad reguleerivad asutused, see tähendab riikliku energiakomitee, TTK, riikliku konkurentsikomisjoni, Comité de Regulación Ferroviaria (raudtee korralduskomitee, Hispaania), riikliku postisektori komisjoni, Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (lennujaamade majandamise korralduskomisjon, Hispaania) ja Consejo Audiovisual del Estado (audiovisuaalsete teenuste riikliku nõukogu, Hispaania). Selle seadusega tunnistati seaduse 2/2011 artikkel 13 kehtetuks.

17. Seaduse 3/2013 artikli 6 kohaselt on RTKK ülesanne teostada järelevalvet ja kontrolli elektroonilise side turgude toimimise üle. Teistest selle seaduse sätetest tulenevad RTKKle muu hulgas ülesanded üldiselt kaitsta ja edendada tõhusat konkurentsi kõigil turgudel ja tootmissektorites ning teostada järelevalvet ja kontrolli elektri- ja gaasiturul, postisektoris, audiovisuaalsete teenuste sektoris ja raudteesektoris.

18. Seaduse 3/2013 artiklis 23 on juhatuse liikmete ametist vabastamiseks sätestatud samad põhjused, mis sisaldusid seaduse 2/2011 artiklis 16.

19. Seaduse 3/2013 teise lisasätte kohaselt kaasneb RTKK moodustamisega riikliku konkurentsikomisjoni, riikliku energiakomisjoni, TTK, riikliku postisektori komisjoni, raudtee korralduskomitee, Comisión Nacional del Juego (riiklik hasartmängude komisjon, Hispaania), lennujaamade majandamise korralduskomisjoni ja riikliku audiovisuaalsete teenuste nõukogu tegevuse lõpetamine.

7 — *BOE* nr 55, 5.3.2011, lk 25033, edaspidi „seadus 2/2011".

8 — *BOE* nr 134, 5.6.2013, lk 42191, edaspidi „seadus 3/2013".

20. 30. augusti 2013. aasta kuninglik dekreet 657/2013, millega kiidetakse heaks riikliku turgude ja konkurentsi komisjoni põhikiri (Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) [9], avaldati 31. augustil 2013. 10. septembril 2013 avaldatud kuninglike dekreetidega nimetati ametisse RTKK juhatuse esimees ja juhatuse liikmed.

21. Viimaks vabastati TTK juhatuse esimees ja juhatuse liige ametist 11. oktoobri 2013. aasta kuningliku dekreediga 795/2013 Bernardo Lorenzo Almendrosi telekommunikatsioonituru komisjoni juhatuse esimehe ametikohalt vabastamise kohta (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) [10] ning 11. oktoobri 2013. aasta kuningliku dekreediga 800/2013 Xabier Ormaetxea Garai telekommunikatsioonituru komisjoni juhatuse liikme ametikohalt vabastamise kohta (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) [11]. Neis kahes kuninglikus dekreedis nähti ette, et need jõustuvad tagasiulatuvalt 7. oktoobrist 2013.

II. Põhikohtuasja asjaolud ja eelotsuse küsimused

22. 10. märtsil 2011 nimetati Bernardo Lorenzo Almendros ja Xabier Ormaetxea Garai (edaspidi „kaebajad“) vastavalt TTK juhatuse esimeheks ja juhatuse liikmeks. Hispaania valitsuse läbi viidud reformi järgselt avaldati 15. oktoobril 2013 kuninglikud dekreedid 795/2013 ja 800/2013, millega vabastati kaebajad ametist alates 7. oktoobrist 2013.

23. Seepeale esitasid kaebajad nende kuninglike dekreetide peale kaebused. Nad leiavad, et nende dekreetidega vabastati nad ennetähtajal ametist ilma, et ühtki seadusest tulenevat vabastamise põhjust esinenud oleks. Samuti toovad nad välja asjaolu, et nende dekreetide andmisele ei eelnenud mis tahes distsiplinaarmenetlust ning kaebajatele ei teatatud vabastamise põhjusi, mis on vastuolus raamdirektiivi artikli 3 lõike 3a teise lõiguga.

24. Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) täpsustab ka, et 4. novembri 2013. aasta postiga saatis üks kaebajatest Euroopa Komisjonile selle sätte rikkumise kohta kaebuse, mis on registreeritud.

25. Kuna Tribunal Supremo'l (Hispaania kõrgeim kohus) oli kahtlusi liidu õiguse tõlgendamise suhtes, otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [raamdirektiivi] tõlgendamise teel saab liikmesriigi [võrkude ja elektroonilise side valdkonnas] reguleeriva asutuse vastutusalasse kuuluvate üldiste huvide tõhusa kaitse aspektist selle direktiiviga kooskõlas olevaks pidada liikmesriigi seadusandja poolt niisuguse reguleeriva ja järelevalveasutuse loomist, mis vastab mittespetsialiseerunud institutsioonilisele mudelile ja milles koondatakse ühte ainsasse asutusse seni eksisteerinud järelevalveasutused, muu hulgas energia-, telekommunikatsiooni- ja konkurentsivaldkonna järelevalveasutused?

2. Kas liikmesriigi elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste valdkonna [RRAde] „sõltumatuse“ tingimused, millele on osutatud [raamdirektiivi] artikli 3 lõigetes 2 ja 3a, peavad olema analoogsed tingimustega, mis on nõutavad liikmesriikide isikuandmekaitse järelevalveasutuste puhul vastavalt direktiivi 95/46/EÜ artiklile 28 [...]?

3. Kas [...] 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses [komisjon *vs*. Ungari (C-288/12, EU:C:2014:237)] sisalduv käsitlus on kohaldatav olukorras, kus telekommunikatsiooniteenuste RRA juhid vabastatakse ennetähtaegselt seoses uue õigusliku raamistikuga, millega luuakse erinevate reguleeritud sektorite

9 — *BOE* nr 209, 31.8.2013, lk 63623.

10 — *BOE* nr 247, 15.10.2013, lk 83736.

11 — *BOE* nr 247, 15.10.2013, lk 83741.

[RRAsid] ühendav järelevalveasutus? Kas sellist ennetähtajal ametist vabastamist üksnes uue siseriikliku seaduse jõustumise tõttu, mitte seetõttu, et nendel ametikohtadel töötajad ei vasta enam eelnevalt siseriiklikus õiguses sätestatud tingimustele, võib pidada [raamdirektiivi] artikli 3 lõikega 3a kooskõlas olevaks?“

III. Analüüs

26. Esimese küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt seda, kas raamdirektiivi tuleb tõlgendada nii, et institutsionaalse reformi raames ühe RRA ühendamine teiste reguleerivate asutustega, mis tegelevad konkurentsi, posti- või energiasektoriga, on vastuolus selle direktiivi sätetest tulenevate nõuetega, mis puudutavad iseäranis selle RRA sõltumatust, võimekust ja tehnilist pädevust.

27. Teise ja kolmanda küsimusega, mida tuleb minu hinnangul koos käsitleda, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas raamdirektiivi artikli 3 lõiget 3a tuleb tõlgendada nii, et RRA juhatuse esimehe ja juhatuse liikme ennetähtaegne ametist vabastamine seoses institutsionaalse reformiga, mille tulemusena ühendati see RRA teiste reguleerivate asutustega, on vastuolus selle RRA sõltumatuse tagamisega.

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene küsimus sunnib tegelikult hindama seda, kui paindlikud saavad liikmesriigid neile selles valdkonnas jäetud institutsionaalset sõltumatust silmas pidades olla oma RRAde tegevuse korraldamisel ja ümberkorraldamisel.

29. Raamdirektiiv ei sea mingisuguseid nõudeid sellele, millises vormis RRA olema peab. Direktiivi artikli 2 punktis g määratletakse RRA kui „organ või organid, kellele liikmesriik on usaldanud mõne [selles] direktiivis või eridirektiivides nimetatud reguleerimisülesande“. Lisaks tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et ehkki liikmesriigid on selles sättes silmas peetud RRAde korraldamisel ja struktureerimisel kõne all olevas valdkonnas institutsionaalselt sõltumatud, võib seda sõltumatust siiski teostada üksnes raamdirektiivis määratletud eesmärkidest ja kohustustest täielikult kinni pidades.[12]

30. Samuti on Euroopa Kohus leidnud, et direktiiviga 2002/22/EÜ[13] ei ole iseenesest põhimõtteliselt vastuolus see, kui liikmesriigi seadusandja tegutseb reguleeriva asutusena raamdirektiivi tähenduses ega ka see, kui liikmesriik paneb elektroonilise side teenuste suhtes kohaldatavatest õigusnormidest tulenevad ülesanded mitmele asutusele, tingimusel, et oma ülesannete täitmisel vastavad need asutused pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ja läbipaistvuse nõuetele, mis on raamdirektiivis ette nähtud, ning et otsused, mida need asutused oma ülesannete raames teevad, saab asjaomastest pooltest sõltumatule organile edasi kaevata.[14] Ka võib RRAdele pandud riiklike numeratsiooniressursside määramise ja riiklike numeratsiooniplaanide haldamise funktsioonid jaotada mitme sõltumatu reguleeriva asutuse vahel, milliste hulgas võivad olla ka ministeeriumid, tingimusel, et ülesannete jaotus avaldatakse, on lihtsalt juurdepääsetav ning sellest teatatakse komisjonile.[15]

31. Sellest kohtupraktikast tuleneb, et oma institutsionaalse sõltumatuse raames on liikmesriigil oma RRAde korraldamisel ja struktureerimisel lai tegutsemisruum, mida piirab kohustus järgida raamdirektiivis sätestatud nõudeid ja tagatisi.

12 — Vt kohtuotsus 17.9.2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika.

13 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (universaalteenuse direktiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 51; ELT eriväljaanne 13/29, lk 367), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/136/EÜ (ELT 2009, L 337, lk 11).

14 — Vt kohtuotsused, 6.10.2010, Base jt (C-389/08, EU:C:2010:584, punkt 30) ning, 17.9.2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 57).

15 — Vt kohtuotsus, 6.3.2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, punktid 25–27).

32. Raamdirektiivi artikli 3 lõike 2 kohaselt peavad RRAle määratud ülesandeid täitma kohustatud liikmesriigi asutused olema juriidiliselt eraldiseisvad ja funktsionaalselt sõltumatud kõigist elektroonilisi sidevõrke, -seadmeid ja -teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest ning vajaduse korral peavad liikmesriigid tagama reguleeriva funktsiooni tõhusa struktuurilise eraldatuse elektroonilisi sidevõrke ja/või -teenuseid pakkuvate ettevõtjate omandi või kontrolliga seotud toimingutest.

33. Selleks, et järgida raamdirektiivi artikli 3 lõikes 3 sätestatud nõudeid, peab see asutus suutma RRAle määratud ülesandeid täita erapooletult, läbipaistvalt ja õigeajal ning sel peavad olema nende ülesannete täitmiseks vajalikud rahalised ja inimressursid.

34. Seetõttu leian, et miski ei takista põhimõtteliselt seda, et liikmesriigi õiguses nähakse ette ühe RRA ühendamine teiste reguleerivate asutustega nii, et tekib ainult üks asutus, nagu on ette nähtud Hispaania õiguses. Liikmesriigi kohus peab siiski kontrollima, et RRAle raamdirektiiviga määratud ülesandeid täidetaks selles direktiivis sätestatud nõudeid ja tagatisi järgides.

35. Liiati ei ole Hispaania mudel liidus erandlik. Luksemburgi Suurhertsogiriigis ja Madalmaade Kuningriigis on samuti antud ühele ühtsele asutusele ülesanne reguleerida erinevaid sektoreid, nagu transport, gaas, energia, postiteenused või ka elektrooniline side. Ühendkuningriigis on sideameti ülesanne teostada järelevalvet televisiooni-, raadio- ja elektroonilise side turgude üle. Belgias, Kreekas, Prantsusmaal, Slovakkias ja Rootsis tegeleb üks asutus posti- ja telekommunikatsiooni sektorite reguleerimisega.[16]

36. Eelnevat silmas pidades leian, et raamdirektiivi tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus institutsionaalse reformi raames ühe RRA ühendamine teiste reguleerivate asutustega, mis tegelevad konkurentsi, posti- või energiasektoriga, kui direktiivist RRAdele tulenevaid ülesandeid saab täita seal ette nähtud nõudeid ja tagatisi järgides, mida tuleb kontrollida liikmesriigi kohtul.

37. Seda arvestades tuleb käesoleval juhul uurida, kas sellise institutsionaalse reformiga seoses ühe RRA juhatuse esimehe ja juhatuse liikme ennetähtaegne ametist vabastamine võib kahjustada selle RRA sõltumatuse tagamist.

38. Konkreetselt küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas direktiivi 95/46 käsitlev Euroopa Kohtu praktika on üle kantav käesolevale kohtuasjale. Kohtuasjas, milles tehti 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ungari (C-288/12, EU:C:2014:237), pidi Euroopa Kohus liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi menetledes muu hulgas hindama, kas selle direktiivi artikli 28 lõike 1 teises lõigus sätestatud nõue, mille kohaselt tuleb tagada, et järelevalveasutus, kes on pädev teostama järelevalvet isikuandmete töötlemise üle, tegutseb talle usaldatud ülesannete täitmisel täiesti sõltumatult, hõlmab asjaomase liikmesriigi kohustust pidada kinni selle asutuse ametiaja kestusest kuni algselt ette nähtud tähtaja lõpuni.[17]

39. Euroopa Kohus meenutab selles otsuses, et järelevalveasutused, kes on pädevad teostama järelevalvet isikuandmete töötlemise üle, peavad olema sõltumatud, mis võimaldab neil täita oma ülesandeid välisele mõjule allumata, mis välistab eelkõige igasugused ettekirjutused ja muu mis tahes vormis välise mõju, mis võib olla otsene või kaudne ning mis võib suunata nende otsuseid ja seada kahtluse alla nimetatud asutuste poolt oma ülesande täitmise, milleks on õiglase tasakaalu saavutamine eraelu puutumatuse kaitse ja andmete vaba liikumise vahel.[18] Euroopa Kohtu jaoks on

16 — Vt posti- ja telekommunikatsiooni sektorite reguleerimisasutuse veebilehte aadressil http://www.arcep.fr/index.php?id=11270#c21478.

17 — Kohtuotsus, 8.4.2014, komisjon *vs*. Ungari, C-288/12, EU:C:2014:237, punkt 50.

18 — Kohtuotsus, 8.4.2014, komisjon *vs*. Ungari, C-288/12, EU:C:2014:237, punkt 51.

pelk oht, et riiklikku järelevalvet teostavad asutused võiksid poliitiliselt mõjutada järelevalveasutuste otsuseid, piisav selleks, et takistada viimati nimetatute poolt nende ülesannete täitmisel sõltumatult tegutsemist, kuivõrd, nagu Euroopa Kohus ütleb, võib sellest välja kujuneda järelevalveasutuste „ennetav kuulekus» ning erapoolikuse kahtlus.[19]

40. Seetõttu otsustas Euroopa Kohus nimetatud otsuses, et „kui igal liikmesriigil oleks lubatud lõpetada järelevalveasutuse ametiaeg enne algselt ette nähtud tähtaja lõppu, järgimata kohaldamisele kuuluvate õigusaktidega selleks kehtestatud eeskirju ja tagatisi, võiks seda asutust ähvardav ennetähtaegse ametiaja lõpetamise oht tuua kaasa asutuse teatava kuulekuse poliitilise võimu suhtes, mis ei oleks kooskõlas sõltumatusenõudega [...]. See peab paika isegi juhul, kui ametiaja ennetähtaegne lõpetamine tuleneb ümberstruktureerimisest või mudeli muutmisest, mis tuleb läbi viia kohaldatavates õigusaktides sätestatud sõltumatusenõudeid järgides.“[20]

41. Hispaania, Belgia ja Madalmaade valitsus ning komisjon leiavad, et põhimõttelised erinevused isikuandmete kaitse järelevalveasutustele ja RRAdele määratud ülesannete vahel õigustavad seda, et sõltumatuse mõistet sisustatakse käesolevas kohtuasjas teisiti kui Euroopa Kohus ülalnimetatud kohtuotsuses seda tegi.

42. Kuigi on tõsi, et isikuandmete kaitse järelevalveasutustele ning RRAdele määratud ülesannetel on erinevad eesmärgid, on sama tõsi ka, et üheks RRA hea toimimise põhitingimuseks on see, et on tagatud tema sõltumatus. Niisiis ei näe ma ühtki põhjust teistsuguse lahenduse järele kui see, milleni Euroopa Kohus jõudis 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses komisjon *vs*. Ungari (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Elektroonilise side teenuste reguleerimise tähtsust ei tohi alahinnata, kuna see puudutab otseselt suhtlemisvabadust ja tarbijate kaitset. Lisaks peab olema tõhusalt tagatud RRA sõltumatus mitte ainult turuosalistest, vaid ka poliitilistest jõududest. See tuleneb selgelt liidu õigusest.

44. Raamdirektiivi artikli 3 lõikes 2 märgitakse, et liikmesriigid kindlustavad RRAde sõltumatuse, tagades, et kõnealused asutused on juriidiliselt eraldiseisvad ja funktsionaalselt sõltumatud kõigist elektroonilisi sidevõrke, -seadmeid ja -teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest. Mis puudutab selle direktiivi artikli 3 lõiget 3a, mis lisati direktiiviga 2009/140/EÜ[21], siis tuleneb viimati nimetatu põhjendusest 13, et selle lisandusega soovis liidu seadusandja tugevdada RRA sõltumatust, „[tagades,] et turu eelreguleerimise või ettevõtjate vaheliste vaidluste lahendamise eest vastutav RRA on oma ülesannete täitmisel *kaitstud välise sekkumise ja poliitilise surve eest*, mis võiks kahjustada tema poolt menetletavate küsimuste sõltumatut hindamist“[22]. Euroopa Liidu seadusandja selgitab, et „[s]ellise välise mõju tõttu ei sobi siseriiklik õigustloov asutus täitma reguleeriva raamistiku raames RRA ülesandeid“.

45. Pidades silmas RRAdele omistatud reguleerimisfunktsiooni ja selleks antud pädevust, pole liidu seadusandja tahe tugevdada RRAde sõltumatuse tagamist üllatav. Meenutan, et RRAd peavad neile raamdirektiivis määratud ülesannete raames andma konkreetseid õigusi[23] ning lahendama ettevõtjate vahelisi vaidlusi koos õigusega panna neile kohustusi[24]. Neil on ka teatav reguleerimispädevus, kuivõrd

19 — Kohtuotsus, 8.4.2014, komisjon *vs*. Ungari, C-288/12, EU:C:2014:237, punkt 53.

20 — Kohtuotsus, 8.4.2014, komisjon *vs*. Ungari, C-288/12, EU:C:2014:237, punkt 54.

21 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiv, millega muudetakse direktiive 2002/21, 2002/19/EÜ elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikuse sidumise kohta ning 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (ELT 2009, L 337, lk 37).

22 — Kohtujuristi kursiiv.

23 — Vt eelkõige raamdirektiivi artiklid 9–11. Vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 21; ELT eriväljaanne 13/29, lk 337), mida on muudetud direktiiviga 2009/140.

24 — Vt raamdirektiivi artikkel 20.

nad saavad asuda kontrollima hindu [25] või võtta korrigeerivaid meetmeid, kui nad leiavad, et konkurents turul pole tagatud, pannes kohustusi sellele turule märkimisväärset mõju omavatele ettevõtjatele [26]. RRAdel on seega ulatuslik pädevus, nagu Euroopa Kohus 3. detsembri 2009. aasta kohtuotsuses komisjon *vs*. Saksamaa (C-424/07, EU:C:2009:749) meenutas. [27]

46. Seega näib olevat põhimõttelise tähtsusega, et sõltumatus oleks tagatud ning RRAd saaksid oma ülesandeid täita erapooletult ja ilma välise surveta ning seda eriti juhul, kui liikmesriik on säilitanud omandi või kontrolli elektroonilisi sidevõrke ja/või -teenuseid pakkuvates ettevõtjates. Euroopa Kohus rõhutas seda juba oma 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsuses komisjon *vs*. Saksamaa (C-518/07, EU:C:2010:125), kus ta märkis, et selliste sõltumatute asutuste – kõnealusel juhul ei pidanud Euroopa Kohus silmas ainult Saksamaa isikuandmete kaitse järelevalveasutusi, vaid ka teisi Saksa õigussüsteemis olevaid haldusasutusi – ülesanne on tihti reguleeriv või nad täidavad ülesandeid, mida ei tohi poliitiliselt mõjutada, samas peavad nad järgima seadust, alludes pädevate kohtute kontrollile. [28]

47. Selles mõttes on RRAde koosseisu nimetamine, nende liikmete ametiaja kestus ja eelkõige võimatus neid ametist vabastada muul, kui seaduses sätestatud põhjustel, käsitatavad tagatistena võimaliku välise surve vastu. Sätestades raamdirektiivi artikli 3 lõike 3a teises lõigus, et RRA juhti või, kui see on asjakohane, vastavat ülesannet täitva RRA esinduskogu liikmeid või nende asetäitjaid saab ametist vabastada üksnes seaduses sätestatud põhjustel ning kui nad ei vasta enam tingimustele, mis on nende ametiülesannete täitmiseks kehtestatud, oli liidu seadusandja eesmärk tugevdada RRAde sõltumatuse tagamist, kaitstes otsuseid tegevaid liikmeid igasuguse välise surve eest, eriti kui see seisneb – olgu kas või kaudselt – ähvardamises ennetähtaegse ametist vabastamisega muul kui seaduses sätestatud põhjustel.

48. RRA juhatuse esimehe ning tõenäoliselt ka juhatuse ühe liikme ennetähtaegne vabastamine, nagu käesoleval juhul, üksnes sel põhjusel, et liikmesriik otsustas muuta selle RRA institutsionaalset mudelit, võib niisiis kahjustada selle RRA sõltumatuse tagamist.

49. Kuidas leida sellisel juhul tasakaal iga liikmesriigi institutsionaalse sõltumatuse ja RRA sõltumatuse tagamise vahel?

50. 8. aprilli 2014. aasta otsuses komisjon *vs*. Ungari (C-288/12, EU:C:2014:237), märkis Euroopa Kohus, et järelevalveasutuse ametiaja ennetähtaegne lõpetamine kahjustab sõltumatuse tagamist ning „[s]ee peab paika isegi juhul, kui [see] lõpetamine tuleneb ümberstruktureerimisest või mudeli muutmisest, *mis tuleb läbi viia kohaldatavates õigusaktides sätestatud sõltumatusenõudeid järgides*“ [29]. Järeldan sellest, et järelevalveasutuse, või nagu käesoleval juhul, RRA ümberstruktureerimine või mudeli muutmine, ei ole tingimata selle RRA sõltumatuse tagamisega vastuolus.

51. Ülalmainitud kohtupraktikat silmas pidades leian, et RRA sõltumatuse tagamiseks tuleks asjaomasel liikmesriigil RRA ümberstruktureerimist ette valmistades kehtestada üleminekusätted.

52. Käesoleval juhul märgin, et Hispaania valitsus kehtestas sellised sätted 2011. aastal, ent need tunnistati seadusega 3/2013 kehtetuks. Reguleerivate asutuste juhtorganite ja riikliku konkurentsikomisjoni liikmete arvu omavahelist vastavusse viimist käsitlenud seaduse 2/2011 üheksandas lisasättes nähti tõepoolest selle seadusega läbi viidava reformi ettevalmistamiseks ette üleminekumeetmed, millega tagati asjassepuutuvate juhatuse esimeeste ametiaegade kestus. Nimetatud

25 — Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/19/EÜ elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikuse sidumise kohta (juurdepääsu käsitlev direktiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 7, ELT eriväljaanne 13/29, lk 323), mida on muudetud direktiiviga 2009/140, artikkel 13.

26 — Vt direktiivi 2002/22 muudetud redaktsiooni artikkel 17.

27 — Vt punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika.

28 — Vt punkt 42.

29 — Punkt 54. Kohtujuristi kursiiv.

seaduse kohaselt pidi uute juhatuse esimeeste ametisse nimetamine toimuma ametis olevate juhatuse esimeeste ametiaja lõppemisel ning uued juhatuse liikmed pidi nimetatama siis, kui nende juhatuse liikmete arv, kelle ametiaeg hakkab lõppema, jääb alla kuue. Samuti nähti ette, et seaduse 2/2011 jõustumisel jätkavad reguleerivate asutuste juhatuste aseesimehed oma ametikohustuste täitmist kuni oma ametiaja lõpuni, pärast mida kõigi nende asutuste juhatuste aseesimehe ametikohad kaotatakse.

53. Kuigi, nagu Hispaania valitsus märgib, võiks kõigi selle RRA ning teiste reformiga hõlmatud reguleerivate asutuste juhatuse liikmete ametiaja jätkumine tekitada uue kuluka ja ebaefektiivse organi, leian siiski, et üleminekusätted, milles nähakse ette, et RRA juhatuse esimehe ja vajaduse korral ka seal neid ülesandeid täitva esinduskogu liikmete ametiaeg kulgeb tähtaja lõpuni, võimaldaksid tagada selle RRA sõltumatuse.

54. Kuigi RRA juhatuse liikme funktsioon eristub selle esimehe omast, peavad ka juhatuse liikmed tegutsema täiesti sõltumatult ega tohi taotleda ega täita väljastpoolt tulenevaid juhiseid.[30] Et Hispaania seaduses nähakse juhatuse liikmete ametist vabastamiseks ette sama piiratud arv aluseid, ei saa Hispaania valitsuse soovitud institutsionaalse mudeli muutmine ilma üleminekusäteteta tuua kaasa lihtsalt nende ametiaja lõppemist. Ses osas näib mulle, et algselt seaduses 2/2011 sätestatud lahendus oleks võimaldanud tagada RRA sõltumatuse. Liikmesriigi kohus peab seega minu arvates hindama, mil määral nende juhatuse liikmete ametivolituste täitmise jätkamine oleks üleminekusätete kohaldamisel võimalik olnud.

55. Eeltoodud asjaolusid silmas pidades leian, et raamdirektiivi artikli 3 lõiget 3a tuleb tõlgendada nii, et RRA juhatuse esimehe ja juhatuse liikme ennetähtaegne ametist vabastamine seoses institutsionaalse reformiga, mille tulemusel ühendati see RRA teiste reguleerivate asutustega ilma, et oleks ette nähtud üleminekusätteid, mis võimaldanuks tagada ühele neist ametiaja kestuse ja teisele võimaluse ametivolituste täitmist jätkata, kahjustab nimetatud RRA sõltumatust.

IV. Ettepanek

56. Eespool esitatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal Supremole (Hispaania kõrgeim kohus) järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ, tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus ühe riigi reguleeriva asutuse ühendamine institutsionaalse reformi raames selliste teiste reguleerivate asutustega, mis tegelevad konkurentsi, posti- või energiasektoriga, kui muudetud direktiivist 2002/21 riigi reguleerivale asutusele tulenevaid ülesandeid saab täita seal ette nähtud nõudeid ja tagatisi järgides, mida tuleb kontrollida liikmesriigi kohtul.

Direktiivi 2002/21 artikli 3 lõiget 3a tuleb tõlgendada nii, et riigi reguleeriva asutuse juhatuse esimehe ja juhatuse liikme ennetähtaegne ametist vabastamine seoses institutsionaalse reformiga, mille tulemusel ühendati see riigi reguleeriv asutus teiste reguleerivate asutustega ilma, et oleks ette nähtud üleminekusätteid, mis võimaldanuks tagada esimesele neist ametiaja kestuse ning teisele võimaluse ametivolituste täitmist jätkata, kahjustab nimetatud asutuse sõltumatust.

30 — Vt raamdirektiivi artikkel 3, lõige 3a, esimene lõik.