GENERALINIO ADVOKATO
YVES BOT IŠVADA,
pateikta 2016 m. birželio 30 d.[1]

Byla C-424/15

Xabier Ormaetxea Garai,
Bernardo Lorenzo Almendros
prieš
Administración del Estado

(Tribunal Supremo (Aukščiausiasis Teismas, Ispanija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Direktyva 2002/21/EB — Telekomunikacijų sektorius — Elektroninių ryšių tinklai ir paslaugos — Nacionalinės reguliavimo institucijos — Nepriklausomumo reikalavimas — Valstybių narių institucinė autonomija“

1. Šioje byloje Teisingumo Teismo pirmiausia prašoma, atsižvelgiant į valstybių narių šioje srityje turimą autonomiją, išnagrinėti klausimą, kokią diskreciją jos turi organizuodamos ir restruktūrizuodamos savo nacionalines reguliavimo institucijas (toliau – NRI). Antra, Teisingumo Teismo klausiama, ar dėl NRI vadovo ir valdybos nario atleidimo prieš baigiantis kadencijai po institucinės reformos, kurią vykdant ši NRI sujungta su kitomis reguliavimo institucijomis, pažeidžiama minėtos NRI nepriklausomumo garantija.

2. Nagrinėjamu atveju Ispanijos vyriausybė pradėjo didelę reformą, kuria siekė optimizuoti masto ekonomiją ir užtikrinti nuoseklų požiūrį reguliuojant visus tinklo pramonės sektorius, jungiant įvairias reguliavimo institucijas į vieną daugiasektorę instituciją. Taigi įvykdžius institucinę reformą pagrindinėje byloje aptariama NRI, t. y. *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (Telekomunikacijų rinkos komisija, TRK, Ispanija) buvo sujungta su, be kita ko, *Comisión Nacional de la Competencia* (Nacionalinė konkurencijos komisija, Ispanija), *Comisión Nacional del Sector Postal* (Nacionalinė pašto sektoriaus komisija, Ispanija) ir *Comisión Nacional de Energía* (Nacionalinė energetikos komisija, Ispanija). Tiesioginė šios reformos pasekmė buvo tai, kad, be kita ko, buvo pirma laiko nutraukti šios NRI vadovo ir valdybos narių įgaliojimai, ir šie atleidimai nebuvo grindžiami Ispanijos teisėje numatytais ribotais pagrindais.

3. Šioje išvadoje nurodysiu, jog, mano nuomone, Direktyvą 2002/21/EB[2] reikia aiškinti taip, kad pagal ją nedraudžiama vykdant institucinę reformą sujungti NRI su kitomis nacionalinėmis reguliavimo institucijomis, pavyzdžiui, konkurencijos, pašto ar energetikos sektoriaus institucijomis, jeigu tik užduotys, kurios pagal šią direktyvą pavedamos NRI, galės būti vykdomos laikantis joje numatytų reikalavimų ir garantijų, o tai turi patikrinti nacionalinis teismas.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 33; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 349), iš dalies pakeista 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/140/EB (OL L 337, 2009, p. 37, ir klaidų ištaisymas OL L 241, 2013, p. 8, toliau – Pagrindų direktyva).

4. Tuomet nurodysiu priežastis, kodėl manau, jog Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 3a dalį reikia aiškinti taip, kad NRI vadovo ir valdybos nario atleidimas prieš baigiantis kadencijai dėl institucinės reformos, kuria ši NRI sujungta su kitomis reguliavimo institucijomis, nenumatant pereinamojo laikotarpio nuostatų, kuriomis būtų galima užtikrinti, kad būtų paisoma NRI vadovo įgaliojimų trukmės ir būtų sureguliuoti valdybos nario įgaliojimai, pažeidžiamas šios NRI nepriklausomumas.

I – Teisinis pagrindas

A – *Sąjungos teisė*

5. Pagrindų direktyvoje nustatoma reglamentavimo sistema, susijusi su elektroniniais ryšiais, kad telekomunikacijų sektoriuje būtų sudarytos veiksmingos konkurencijos sąlygos [3].

6. Visų pirma Pagrindų direktyvoje nustatomos NRI tenkančios užduotys ir jų veiklos principai.

7. Pagrindų direktyvos 2 straipsnio g punkte NRI apibrėžiama kaip „institucija ar institucijos, kurioms valstybė narė pavedė bet kurias reguliavimo užduotis, skiriamas pagal šią direktyvą ir specifines direktyvas“.

8. Pagrindų direktyvos 3 straipsnis suformuluotas taip:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad visas užduotis, kurios šioje direktyvoje ir specifinėse direktyvose priskiriamos [NRI], vykdytų kompetentinga institucija.

2. Valstybės narės garantuoja [NRI] savarankiškumą užtikrindamos, kad jos teisiškai būtų atskirtos ir funkciškai nepriklausomos nuo visų organizacijų, teikiančių elektroninių ryšių tinklus, įrangą ir paslaugas. Valstybės narės, kurioms nuosavybės teise priklauso ar kurios valdo įmones, teikiančias elektroninių ryšių tinklus ar paslaugas, užtikrina, kad reguliavimo funkcija būtų veiksmingai atskirta nuo veiklos, susijusios su nuosavybės teise ir valdymu.

3. Valstybės narės užtikrina, kad [NRI] vykdytų savo įgaliojimus nešališkai, skaidriai ir laiku. Valstybės narės užtikrina, kad [NRI] turėtų pakankamai finansinių ir žmogiškųjų išteklių joms paskirtoms užduotims vykdyti.

3a. Nepažeidžiant 4 ir 5 dalių nuostatų, [NRI], atsakingos už *ex ante* rinkos reguliavimą arba ginčų tarp įmonių sprendimą pagal šios direktyvos 20 ar 21 straipsnį, vykdydamos tas užduotis, kurios yra joms paskirtos pagal nacionalinę teisę, įgyvendinančią Bendrijos teisę, veikia nepriklausomai ir nesiekia gauti arba nepriima kitų institucijų nurodymų. Tai nekliudo vykdyti jų priežiūrą pagal nacionalinę konstitucinę teisę. Tik pagal 4 straipsnį įsteigtos apeliacinės institucijos gali sustabdyti [NRI] sprendimų galiojimą arba juos panaikinti.

Valstybės narės užtikrina, kad pirmoje pastraipoje nurodytos nacionalinės reguliavimo institucijos vadovas arba, kai taikoma, šią funkciją vykdančios kolegijos atitinkami nariai ar jo (jų) pavaduotojas (-ai) būtų atleistas (-i) iš pareigų tik tuomet, jei nebeatitinka šioms pareigoms vykdyti reikalingų sąlygų, kurios yra iš anksto numatytos nacionalinėje teisėje. Sprendimas atleisti atitinkamos nacionalinės reguliavimo institucijos vadovą arba, kai taikoma, šią funkciją vykdančios kolegijos atitinkamus narius iš pareigų paskelbiamas viešai atleidimo metu. Atleistam nacionalinės reguliavimo institucijos vadovui arba, kai taikoma, šią funkciją vykdančios kolegijos atitinkamiems nariams, nurodomos atleidimo priežastys, ir jis (jie), jei bendrąja tvarka priežastys neskelbiamos, turi teisę reikalauti, kad jos būtų paskelbtos, ir tos priežastys tokiu atveju turi būti paskelbtos.

3 — Žr. šios direktyvos 1 konstatuojamąją dalį.

Valstybės narės užtikrina, kad pirmoje pastraipoje nurodytos [NRI] turėtų atskirus metinius biudžetus. Biudžetai skelbiami viešai. Valstybės narės taip pat užtikrina, kad nacionalinės reguliavimo institucijos turėtų pakankamai finansinių ir žmogiškųjų išteklių tam, kad galėtų aktyviai dalyvauti Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos (EERRI) veikloje ir prie jos prisidėti[4].

3b. Valstybės narės užtikrina, kad atitinkamos [NRI] aktyviai remtų EERRI tikslus skatinti didesnį reguliavimo veiklos koordinavimą ir nuoseklumą.

3c. Valstybės narės užtikrina, kad [NRI], priimdamos savo sprendimus dėl nacionalinių rinkų, atidžiai atsižvelgtų į EERRI priimtas nuomones ir bendrąsias pozicijas.

4. Valstybės narės užduotis, kurias turi atlikti [NRI], skelbia lengvai prieinama forma, ypač tais atvejais, kai užduotys skiriamos kelioms institucijoms. Valstybės narės atitinkamais atvejais užtikrina, kad bendrai rūpimais klausimais tos institucijos konsultuotųsi ir bendradarbiautų viena su kita ir su nacionalinėmis institucijomis, kurioms pavesta taikyti konkurencijos teisę ir vartotojų teisę. Kai kompetencija tokiais klausimais priklauso kelioms institucijoms, valstybės narės užtikrina, kad kiekvienos institucijos užduotys būtų skelbiamos lengvai prieinama forma.

5. [NRI] ir nacionalinės konkurencijos institucijos teikia viena kitai informaciją, būtiną šios direktyvos ir specifinių direktyvų nuostatoms taikyti. Informaciją gaunančioji institucija užtikrina tokį pat informacijos slaptumą kaip ir siunčiančioji institucija.

<...>“

9. 1995 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo[5] nustatoma reglamentavimo sistema, kuria siekiama užtikrinti aukšto asmenų privataus gyvenimo apsaugos lygio ir laisvo asmens duomenų judėjimo Europos Sąjungoje pusiausvyrą.

10. Šiuo tikslu šios direktyvos 28 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Kiekviena valstybė narė numato, kad viena ar daugiau valdžios institucijų privalo kontroliuoti, kaip jos teritorijoje yra taikomos pagal šią direktyvą valstybių narių priimtos nuostatos.

Šios valdžios institucijos veikia visiškai nepriklausomai, vykdydamos joms patikėtas funkcijas.“

B – *Ispanijos teisė*

11. 1996 m. birželio 7 d. *Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones* (Karaliaus dekretas-įstatymas Nr. 6/1996 dėl telekomunikacijų liberalizavimo)[6] TRK buvo įkurta kaip nepriklausoma institucija, turinti užtikrinti, kad būtų taikomi laisvos konkurencijos, skaidrumo ir vienodo požiūrio principai, be to, jai patikėta tarpininkauti, kai sprendžiami sektoriaus operatorių ginčai.

4 — 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1211/2009 dėl Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos (EERRI) ir Biuro įsteigimo (OL L 337, 2009, p. 1).

5 — OL L 281, 1995, p. 31; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 15 t., p. 355.

6 — BOE, Nr. 139, 1996 m. birželio 8 d., p. 18973.

12. 2011 m. kovo 4 d. *Ley 2/2011 de Economía Sostenible* (Tvarios ekonomikos įstatymas Nr. 2/2011)[7] 13 straipsnio 1 dalyje buvo numatyta, kad TRK vadovą ir valdybos narius skiria vyriausybė Karaliaus dekretu, kompetentingam ministrui pasiūlius kandidatūrą. Šie asmenys pasirenkami iš asmenų, turinčių pripažintą gerą vardą ir profesinę kompetenciją, surengus ministro ir į pirmininko ir valdybos narių pareigas siūlomų asmenų klausymą atitinkamoje *Congreso de los Diputados* (Deputatų kongresas, Ispanija) komisijoje, ir šis klausymas turi būti susijęs su kandidatų gebėjimais. Vadovo klausymas taip pat turi būti susijęs su jo veiklos planu institucijoje ir jos reguliuojamame sektoriuje.

13. Įstatymo Nr. 2/2011 13 straipsnio 2 dalyje buvo nurodyta, kad vadovo ir valdybos narių kadencija trunka 6 metus ir jie negali būti perrenkami valdybos nariais. Dalis valdybos narių atnaujinama siekiant užtikrinti valdybos stabilumą ir tęstinumą.

14. Pagal šio įstatymo 16 straipsnį reguliavimo institucijų vadovas ir valdybos nariai gali būti atleidžiami iš pareigų tik dėl kelių priežasčių, t. y. jeigu jie patys atsistatydina, jeigu baigiasi jų kadencija, *ex post* paaiškėjus, kad jie nebeatitinka reikalavimų, jeigu yra nuteisiami už tyčinį nusižengimą, dėl nuolatinės negalios arba juos nušalinus vyriausybei, jeigu yra šiurkščiai pažeidžiamos jiems tenkančios pareigos arba neįvykdomi įpareigojimai, susiję su reikalavimų neatitikimu, interesų konfliktu ir pareiga būti nešališkam. Šiuo atveju dėl atleidimo iš pareigų sprendžia vyriausybė, neatsižvelgdama į sankcijų sistemą, kuri prireikus gali būti taikoma, kompetentingam kandidatūrą pasiūliusiam ministrui išnagrinėjus bylos medžiagą.

15. Įgyvendinant Įstatymo Nr. 2/2011 nustatytą reformą, kad būtų pritaikytas Nacionalinės konkurencijos komisijos valdybos narių skaičius, šio įstatymo papildomoje devintojoje nuostatoje buvo numatytos pereinamojo laikotarpio nuostatos. Šiose nuostatose, be kita ko, buvo numatyta, kad nauji šių institucijų vadovai skiriami pasibaigus pareigas einančių vadovų kadencijai, o naujieji valdybos nariai skiriami tada, kai baigiantis valdybos narių kadencijai matyti, kad jų liks mažiau negu šeši.

16. 2013 m. birželio 4 d. *Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (Įstatymas Nr. 3/2013 dėl nacionalinės rinkų ir konkurencijos komisijos sudarymo)[8] preambulėje nurodyta, kad juo siekiama įsteigti Nacionalinę rinkų ir konkurencijos komisiją (NRKK), sujungiant įvairias reguliavimo institucijas, t. y. Nacionalinę energetikos komisiją, TRK, Nacionalinę konkurencijos komisiją, *Comité de Regulación Ferroviaria* (Geležinkelių reguliavimo komitetas, Ispanija), Nacionalinę pašto sektoriaus komisiją, *Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria* (Oro uostų ekonominio reguliavimo komisija, Ispanija) ir *Consejo Audiovisual del Estado* (Valstybinė audiovizualinė taryba, Ispanija). Šiuo įstatymu panaikintas Įstatymo Nr. 2/2011 13 straipsnis.

17. Pagal Įstatymo Nr. 3/2013 6 straipsnį NRKK yra įgaliota prižiūrėti ir kontroliuoti tinkamą elektroninių ryšių rinkų veikimą. Pagal kitas šio įstatymo nuostatas įpareigojama, be kita ko, išlaikyti ir bendrai skatinti veiksmingą konkurenciją visose rinkose ir gamybos sektoriuose, taip pat prižiūrėti ir kontroliuoti elektros ir dujų, pašto sektoriaus, audiovizualinių ryšių ir geležinkelių sektoriaus rinkas.

18. Įstatymo Nr. 3/2013 23 straipsnyje numatyti tie patys valdybos narių atleidimo pagrindai kaip ir Įstatymo Nr. 2/2011 16 straipsnyje.

19. Pagal Įstatymo Nr. 3/2013 papildomą antrąją nuostatą įsteigus NRKK panaikinama Nacionalinė konkurencijos komisija, Nacionalinė energetikos komisija, TRK, Nacionalinė pašto sektoriaus komisija, Geležinkelių reguliavimo komitetas, *Comisión Nacional del Juego* (Nacionalinė lošimų komisija, Ispanija), Oro uostų ekonominio reguliavimo komisija ir Valstybinė audiovizualinė komisija.

7 — BOE, Nr. 55, 2011 m. kovo 5 d., p. 25033, toliau – Įstatymas Nr. 2/2011.

8 — BOE, Nr. 134, 2013 m. birželio 5 d., p. 42191, toliau – Įstatymas Nr. 3/2013.

20. 2013 m. rugpjūčio 30 d. *Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (Karaliaus dekretas Nr. 657/2013 dėl Nacionalinės rinkų ir konkurencijos komisijos įstatų patvirtinimo) [9] buvo paskelbtas 2013 m. rugpjūčio 31 d. Karaliaus dekretais, paskelbtais 2013 m. rugsėjo 10 d., buvo paskirti NRKK vadovas ir valdybos nariai.

21. Galiausiai 2013 m. spalio 11 d. *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* (Karaliaus dekretas Nr. 795/2013, kuriuo Bernardo Lorenzo Almendros atleistas iš Rinkų ir telekomunikacijų komisijos vadovo pareigų) [10], taip pat 2013 m. spalio 11 d. *Real Decreto 800/2013 por el que se dispone el cese de como Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (Karaliaus dekretas Nr. 800/2013 dėl Xabier Ormaetxea Garai atleidimo iš Rinkų ir telekomunikacijų komisijos valdybos nario pareigų) [11] buvo nutraukta TRK vadovo ir valdybos nario kadencija. Be to, šiais dviem Karaliaus dekretais numatyta, kad atleidimai įsigalioja atgaline data nuo 2013 m. spalio 7 d.

II – Pagrindinės bylos faktinės aplinkybės ir prejudiciniai klausimai

22. 2011 m. kovo 10 d. Bernardo Lorenzo Almendros ir Xabier Ormaetxea Garai (toliau – ieškovai) buvo atitinkamai paskirti TRK vadovu ir valdybos nariu. Po Ispanijos vyriausybės įvykdytos reformos 2013 m. spalio 15 d. buvo paskelbti Karaliaus dekretai Nr. 795/2013 ir 800/2013, kuriais ieškovai nuo 2013 m. spalio 7 d. atleisti iš pareigų.

23. Tuomet ieškovai pareiškė ieškinį dėl šių Karaliaus dekretų. Jų nuomone, šiais Karaliaus dekretais jie buvo atleisti iš pareigų prieš baigiantis jų kadencijai, nesant jokio teisėto atleidimo pagrindo. Jie taip pat nurodo, kad prieš priimant šiuos dekretus nebuvo surengta jokia drausminė procedūra ir ieškovams nepranešta apie motyvus, taip pažeidžiant Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 3a dalies antrą pastraipą.

24. *Tribunal Supremo* (Aukščiausiasis Teismas, Ispanija) taip pat patikslina, kad vienas iš ieškovų 2013 m. lapkričio 4 d. laišku pateikė Europos Komisijai skundą dėl šios nuostatos pažeidimo; jis buvo užregistruotas.

25. Kilus abejonių dėl to, kaip reikia aiškinti Sąjungos teisę, *Tribunal Supremo* (Aukščiausiasis Teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar su [Pagrindų direktyvos] aiškinimu, pateikiamu atsižvelgiant į veiksmingos bendrųjų interesų apsaugos, kurią šioje srityje turi užtikrinti nacionalinė reguliavimo institucija, aspektą, suderinama tai, kad nacionalinės teisės aktų leidėjas įsteigia nespecializuotą institucinį modelį atitinkančią reguliavimo ir priežiūros instituciją, į kurią sujungiamos, be kita ko, iki tol egzistavusios energetikos, telekomunikacijų ir konkurencijos priežiūros institucijos?

2. Ar nacionalinių elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų reguliavimo institucijų „savarankiškumo“ sąlygos, apie kurias kalbama [Pagrindų direktyvos] 3 straipsnio 2 ir 3a dalyse, turi būti analogiškos toms sąlygoms, kurias Direktyvos 95/46 <...> 28 straipsnyje reikalaujama taikyti nacionalinėms asmens duomenų apsaugos priežiūros institucijoms?

3. Ar 2014 m. balandžio 8 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendime [*Komisija / Vengrija* (C-288/12, EU:C:2014:237)] suformuota praktika taikytina tuo atveju, kai nacionalinės telekomunikacijų reguliavimo institucijos vadovai atleidžiami nepasibaigus kadencijai remiantis

9 — BOE, Nr. 209, 2013 m. rugpjūčio 31 d., p. 63623.

10 — BOE, Nr. 247, 2013 m. spalio 15 d., p. 83736.

11 — BOE, Nr. 247, 2013 m. spalio 15 d., p. 83741.

nauju teisės aktu, pagal kurį įsteigiama priežiūros institucija, apimanti įvairias nacionalines reglamentuojamų sektorių reguliavimo institucijas? Ar toks atleidimas prieš terminą tik dėl naujo nacionalinės teisės akto įsigaliojimo, o ne dėl šias pareigas einantiems asmenims keliamų reikalavimų, kurie iš anksto buvo apibrėžti nacionalinėje teisėje, nebetenkinimo gali būti laikomas suderinamu su [Pagrindų direktyvos] 3 straipsnio 3a dalies nuostatomis?“

III – Analizė

26. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Pagrindų direktyvą reikia aiškinti taip, kad vykdant institucinę reformą NRI sujungimas su kitomis reguliavimo institucijomis, kaip antai konkurencijos, pašto sektoriaus ar energetikos sektoriaus institucijomis, pažeidžia šių direktyvų nuostatose numatytus reikalavimus, susijusius, be kita ko, su šios NRI nepriklausomumu, įgaliojimais ir technine kompetencija.

27. Antruoju ir trečiuoju klausimais, kuriuos, manau, reikia nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės nori sužinoti, ar Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 3a dalį reikia aiškinti taip, kad NRI vadovo ir valdybos nario atleidimu nepasibaigus kadencijai, įvykdžius institucinę reformą, per kurią ši NRI sujungta su kitomis reguliavimo institucijomis, pažeidžiama šios NRI nepriklausomumo garantija.

28. Iš tiesų dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pirmojo klausimo, atsižvelgiant į valstybių narių šioje srityje turimą institucinę autonomiją, reikia išnagrinėti, kokią diskreciją jos turi organizuodamos ir restruktūrizuodamos savo NRI.

29. Pagrindų direktyvoje nenustatyta jokių reikalavimų dėl NRI formos. Jos 2 straipsnio g punkte NRI apibrėžiama kaip „institucija ar institucijos, kurioms valstybė narė pavedė bet kurias reguliavimo užduotis, skiriamas pagal šią direktyvą ir specifines direktyvas“. Be to, pagal nusistovėjusią teismo praktiką, nors nustatydamos savo NRI, kaip jos suprantamos pagal šią nuostatą, organizaciją ir struktūrą valstybės narės šioje srityje turi institucinę autonomiją, ja gali būti naudojamasi tik visiškai laikantis šioje direktyvoje nustatytų tikslų ir įpareigojimų [12].

30. Taigi Teisingumo Teismas pripažino, kad pagal pačią Direktyvą 2002/22/EB [13] iš esmės nedraudžiama, kad nacionalinės teisės aktų leidėjas veiktų kaip NRI, kaip tai suprantama pagal Pagrindų direktyvą, ir kad valstybė narė užduotis, kylančias iš elektroninių ryšių paslaugoms taikytinų teisės aktų, paskirtų daugiau kaip vienam subjektui, jeigu kiekvienas subjektas, vykdydamas savo funkcijas, atitinka minėtose direktyvose įtvirtintus kompetencijos, nepriklausomumo, nešališkumo ir skaidrumo reikalavimus ir jeigu sprendimus, kuriuos kiekvienas iš šių subjektų priima vykdydamas savo funkcijas, galima veiksmingai apskųsti apeliacinei institucijai, nepriklausomai nuo suinteresuotųjų šalių [14]. Be to, nacionalinių numeracijos išteklių ir nacionalinių numeracijos planų valdymo išteklių paskirstymo funkcijos, kurios yra suteiktos NRI, gali būti padalytos kelioms nepriklausomoms reguliavimo institucijoms, taip pat ir ministerijų įstaigoms, jeigu tik užduočių paskirstymas yra viešai paskelbiamas lengvai prieinama forma ir apie jį pranešama Komisijai [15].

31. Iš šios teismo praktikos matyti, kad, įgyvendindamos savo institucinę autonomiją, valstybės narės turi plačią diskreciją dėl savo NRI organizavimo ir struktūros nustatymo, tačiau šia diskrecija turi būti naudojamasi laikantis Pagrindų direktyvoje numatytų reikalavimų ir garantijų.

12 — Žr. 2015 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *KPN* (C-85/14, EU:C:2015:610, 53 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

13 — 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl universaliųjų paslaugų ir paslaugų gavėjų teisių, susijusių su elektroninių ryšių tinklais ir paslaugomis (Universaliųjų paslaugų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 51; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 367), iš dalies pakeista 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/136/EB (OL L 337, 2009, p. 11).

14 — Žr. 2010 m. spalio 6 d. Sprendimą *Base ir kt.* (C-389/08, EU:C:2010:584, 30 punktas) ir 2015 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *KPN* (C-85/14, EU:C:2015:610, 57 punktas).

15 — Žr. 2008 m. kovo 6 d. Sprendimą *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (C-82/07, EU:C:2008:143, 25–27 punktai).

32. Taigi pagal Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 2 dalį nacionalinė institucija, kuriai pavesta vykdyti pagal šią direktyvą NRI patikėtas užduotis, turi būti teisiškai ir funkciškai nepriklausoma nuo visų organizacijų, užtikrinančių elektroninių ryšių tinklų, įrangos ar paslaugų teikimą, ir prireikus valstybė narė turi užtikrinti veiksmingą reguliavimo funkcijos ir veiklos, neatsiejamos nuo elektroninių ryšių tinklų ir (arba) paslaugų teikimą užtikrinančių įmonių turto ar valdymo, funkcijos struktūrinį atskyrimą.

33. Be to, kad būtų laikomasi Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 3 dalyje numatytų reikalavimų, ši institucija turi gebėti pagal šią direktyvą NRI patikėtas užduotis vykdyti nešališkai, skaidriai ir laiku, be to, ji turi turėti finansinius ir žmogiškuosius išteklius, būtinus šioms užduotims atlikti.

34. Todėl manau, iš esmės niekas nedraudžia valstybės narės teisės aktuose numatyti, kad NRI būtų sujungta su kitomis reguliavimo institucijomis ir kad jos visos sudarytų vieną subjektą, kaip numatyta Ispanijos įstatyme. Tik nacionalinis teismas turi patikrinti, ar NRI pagal Pagrindų direktyvą pavestos užduotys atliekamos laikantis šioje direktyvoje numatytų reikalavimų ir garantijų.

35. Likusiais aspektais Ispanijos modelis Sąjungoje nėra išskirtinis. Iš tiesų Liuksemburgo Didžioji Hercogystė ir Nyderlandų Karalystė taip pat turi vieną instituciją, kuriai pavesta reguliuoti įvairius sektorius, pavyzdžiui, transporto, dujų, energetikos, pašto paslaugų ar elektroninių ryšių. Jungtinėje Karalystėje ryšių biurui pavesta funkcija prižiūrėti televizijos, radijo ir elektroninių ryšių sektorių rinką. Belgijoje, Graikijoje, Prancūzijoje, Slovakijoje ir Švedijoje už pašto ir telekomunikacijų sektoriaus reguliavimą atsakinga viena institucija [16].

36. Todėl, atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta pirmiau, laikausi nuomonės, jog Pagrindų direktyvą reikia aiškinti taip, kad pagal ją nedraudžiama vykdant institucinę reformą sujungti NRI su kitomis reguliavimo institucijomis, pavyzdžiui, konkurencijos, pašto sektoriaus ar energetikos sektoriaus institucijomis, jeigu pagal šią direktyvą NRI pavestas užduotis galima atlikti laikantis joje numatytų reikalavimų ir garantijų, ir tai turi patikrinti nacionalinis teismas.

37. Atsižvelgiant į tai, dabar reikia išnagrinėti, ar po tokios institucinės reformos NRI vadovo ir valdybos nario atleidimu iš pareigų prieš baigiantis kadencijai buvo pažeista šios NRI nepriklausomumo garantija.

38. Kalbant konkrečiai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar šiai bylai galima pritaikyti Teisingumo Teismo praktiką, susijusią su Direktyva 95/46. Iš tiesų byloje, kurioje buvo priimtas 2014 m. balandžio 8 d. Sprendimas *Komisija / Vengrija* (C-288/12, EU:C:2014:237), pareiškus ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo, Teisingumo Teismo buvo prašoma, be kita ko, patikrinti, ar šios direktyvos 28 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje numatytas reikalavimas, pagal kurį reikia užtikrinti, kad už asmens duomenų tvarkymo priežiūrą atsakinga kontrolės institucija visiškai nepriklausomai vykdytų jai pavestas funkcijas, reiškia, kad valstybės narės privalo nekeisti šios institucijos kadencijos trukmės iki iš pradžių numatytos jos pabaigos [17].

39. Tame sprendime Teisingumo Teismas priminė, kad kompetentingos asmens duomenų priežiūros institucijos turi turėti tiek nepriklausomumo, kad galėtų vykdyti joms pavestas užduotis be išorinės įtakos, t. y. šios institucijos turi būti apsaugotos nuo bet kokios išorinės įtakos, tiesioginės ar netiesioginės, galinčios pakreipti jų sprendimus kuria nors linkme ir taip sutrukdyti joms vykdyti pavestą užduotį nustatyti teisingą teisės į privatų gyvenimą apsaugos ir laisvo asmens duomenų

16 — Žr. Elektroninių ryšių ir pašto reguliavimo institucijos interneto svetainę šiuo adresu: http://www.arcep.fr/index.php?id=11270#c21478.

17 — 2014 m. balandžio 8 d. Sprendimas *Komisija / Vengrija* (C-288/12, EU:C:2014:237, 50 punktas).

judėjimo pusiausvyrą [18]. Teisingumo Teismo teigimu, vien galimybės, jog valstybės kontrolės institucijos gali daryti politinę įtaką priežiūros institucijų sprendimams, pakanka, kad būtų pakenkta nepriklausomam pastarųjų funkcijų vykdymui, jeigu, kaip nurodo Teisingumo Teismas, tai gali lemti šių priežiūros institucijų „išankstinį paklusnumą“ ar įtarimą šališkumu [19].

40. Dėl šios priežasties Teisingumo Teismas minėtame sprendime nusprendė, kad „jei visoms valstybėms narėms būtų leidžiama nutraukti priežiūros institucijos kadenciją nepasibaigus iš pradžių numatytam terminui, nepaisant taikytinuose teisės aktuose šiuo atžvilgiu iš anksto nustatytų garantijų, tokio pirmalaikio nutraukimo pavojus, kuris šios institucijos atžvilgiu egzistuotų visą jos kadencijos laikotarpį, galėtų lemti jos tam tikros formos paklusnumą politinei valdžiai, nesuderinamą su minėtu nepriklausomumo reikalavimu <...> Tai taikytina net tiems atvejams, kai pirmalaikę kadencijos pabaigą lemia institucinio modelio restruktūrizacija arba pakeitimas, kurie turi būti organizuojami paisant taikytinuose teisės aktuose įtvirtintų nepriklausomumo reikalavimų“ [20].

41. Ispanijos, Belgijos ir Nyderlandų vyriausybės, taip pat Komisija laikosi nuomonės, kad esminiai asmens duomenų apsaugos kontrolės institucijoms ir NRI pavestų užduočių skirtumai suteikia pagrindą šioje byloje pateikti kitokią nepriklausomumo apibrėžtį nei ta, kurią Teisingumo Teismas pateikė minėtoje savo praktikoje.

42. Nors asmens duomenų apsaugos kontrolės institucijoms ir NRI pavestais vaidmenimis tikrai siekiama skirtingų tikslų, nepaneigiama, kad nepriklausomumo garantijos paisymas taip pat yra būtina sąlyga, kad NRI tinkamai veiktų. Taigi nesuprantu, kodėl reikėtų laikytis kitokios pozicijos nei ta, kuri buvo suformuluota 2014 m. balandžio 8 d. Sprendime *Komisija / Vengrija* (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Nereikia sumenkinti elektroninių ryšių paslaugų reguliavimo svarbos, nes šis reguliavimas, be kita ko, yra tiesiogiai susijęs su komunikacijų laisve ir vartotojų apsauga. Taigi NRI turi būti iš tikrųjų nepriklausoma ne tik nuo ekonominių subjektų, bet ir nuo politikos subjektų. Be to, tai aiškiai matyti iš pačių Sąjungos teisės aktų.

44. Iš tiesų pagal Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 2 dalį valstybės narės privalo NRI savarankiškumą garantuoti užtikrindamos, kad jos būtų teisiškai atskirtos ir funkciškai nepriklausomos nuo visų organizacijų, teikiančių elektroninių ryšių tinklus, įrangą ir paslaugas. Kalbant apie šios direktyvos 3 straipsnio 3a dalį, kuri buvo įtraukta pagal Direktyvą 2009/140/EB [21], pažymėtina, jog iš pastarosios direktyvos 13 konstatuojamosios dalies matyti, kad šiuo papildymu Sąjungos teisės aktų leidėjas norėjo tiksliai įtvirtinti NRI nepriklausomumą, „[numatant] speciali[ą] nuostat[ą], kuria būtų užtikrinta, jog į nacionalinės reguliavimo institucijos, atsakingos už *ex ante* rinkos reguliavimą arba ginčų tarp įmonių sprendimą, atliekamas užduotis *nebūtų kišamasi iš išorės ar nebūtų daromas politinis spaudimas*, dėl kurio būtų pakenkta [NRI] sprendimų nepriklausomumui“ [22]. Sąjungos teisės aktų leidėjas taip pat paaiškino, kad „dėl išorės poveikio nacionalinis įstatymų leidžiamasis organas nėra tinkamas pagal šią reguliavimo sistemą veikti kaip [NRI]“.

18 — 2014 m. balandžio 8 d. Sprendimas *Komisija / Vengrija* (C-288/12, EU:C:2014:237, 51 punktas).

19 — 2014 m. balandžio 8 d. Sprendimas *Komisija / Vengrija* (C-288/12, EU:C:2014:237, 53 punktas).

20 — 2014 m. balandžio 8 d. Sprendimas *Komisija / Vengrija* (C-288/12, EU:C:2014:237, 54 punktas).

21 — 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, iš dalies keičianti direktyvas 2002/21/EB ir 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos ir Direktyvą 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (OL L 337, 2009, p. 37).

22 — Kursyvu išskirta mano.

45. Atsižvelgiant į NRI pavestą reguliavimo funkciją ir jai šiuo tikslu suteiktus įgaliojimus, nestebina Sąjungos teisės aktų leidėjo noras sustiprinti NRI nepriklausomumo garantiją. Primenu, kad NRI, atlikdamos joms pagal Pagrindų direktyvą pavestas užduotis, be kita ko, suteikia individualias teises [23] ir sprendžia įmonių ginčus bei gali nustatyti įpareigojimus [24]. Jos taip pat turi tam tikrus reglamentavimo įgaliojimus, nes gali kontroliuoti kainas [25] arba imtis taisomųjų priemonių, jeigu mano, kad rinka nėra konkurencinga, ir nustatyti įpareigojimus įmonėms, turinčioms didelę įtaką šioje rinkoje [26]. Taigi jos turi plačius įgaliojimus, kaip Teisingumo Teismas priminė 2009 m. gruodžio 3 d. Sprendime *Komisija / Vokietija* (C-424/07, EU:C:2009:749) [27].

46. Taigi, atrodo, labai svarbu, kad būtų paisoma nepriklausomumo garantijos ir kad NRI galėtų atlikti savo funkcijas nešališkai ir be išorinio spaudimo, juo labiau jeigu valstybė narė išlaiko įmonių, užtikrinančių elektroninių ryšių tinklų ir (arba) paslaugų teikimą, turtą ar kontrolę. Teisingumo Teismas tai jau yra pabrėžęs 2010 m. kovo 9 d. Sprendime *Komisija / Vokietija* (C-518/07, EU:C:2010:125), kuriame jis nurodė, kad tokios nepriklausomos institucijos (toje byloje nagrinėtu atveju Teisingumo Teismas turėjo omenyje ne tik Vokietijos institucijas, kompetentingas prižiūrėti asmens duomenų tvarkymą, bet ir kitas Vokietijos teisinėje sistemoje egzistuojančias administracines institucijas) dažnai atlieka reguliuojamąsias funkcijas ar vykdo veiklą, kuriai neturi būti daroma politinė įtaka, tačiau jos privalo laikytis įstatymų, o jas kontroliuoja kompetentingi teismai [28].

47. Atsižvelgiant į tai, NRI sudėtis, jos narių kadencijos trukmė ir pirmiausia galimybė juos atšaukti dėl kitų priežasčių, nei numatytos įstatyme, yra garantijos, apsaugančios nuo galimo išorinio spaudimo. Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 3a dalies antroje pastraipoje numatydamas, kad NRI vadovas ar jo pavaduotojas arba, jei taikytina, kolegialaus organo nariai, vykdantys šią funkciją NRI, galėtų būti atleisti iš pareigų tik dėl įstatyme numatytų priežasčių ir tik dėl to, kad nebeatitinka šioms pareigoms eiti reikalingų sąlygų, Sąjungos teisės aktų leidėjas siekia sustiprinti NRI nepriklausomumo garantiją, kad sprendimus priimantiems nariams nebūtų daromas joks išorinis spaudimas, visų pirma toks, kai net neakivaizdžiai grasinama nutraukti įgaliojimus prieš terminą dėl kitų priežasčių, nei numatytos įstatyme.

48. Taigi NRI vadovo, kaip nagrinėjamu atveju, ir galbūt vieno iš jos valdybos narių atleidimas pirma laiko remiantis vien tuo, kad valstybė narė nusprendė pakeisti institucinį šios NRI modelį, gali pakenkti šios institucijos nepriklausomumo garantijai.

49. Kaip tokiu atveju suderinti kiekvienos valstybės narės turimą institucinę autonomiją ir nepriklausomumo garantiją?

50. 2014 m. balandžio 8 d. Sprendime *Komisija / Vengrija* (C-288/12, EU:C:2014:237) Teisingumo Teismas nurodė, kad nutraukiant kontrolės institucijos įgaliojimus prieš terminą pažeidžiama nepriklausomumo garantija ir „tai taikytina net tiems atvejams, kai pirmalaikę kadencijos pabaigą lemia institucinio modelio restruktūrizacija arba pakeitimas, *kurie turi būti organizuojami paisant taikytinuose teisės aktuose įtvirtintų nepriklausomumo reikalavimų*“ [29]. Iš to darau išvadą, kad kontrolės institucijos ar šioje byloje nagrinėjamu atveju NRI veiklos modelio restruktūrizacija arba pakeitimas nebūtinai yra nesuderinami su šios NRI nepriklausomumo paisymu.

23 — Žr., be kita ko, Pagrindų direktyvos 9–11 straipsnius. Taip pat žr. 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (Leidimų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 21; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 337), iš dalies pakeistą Direktyva 2009/140.

24 — Žr. Pagrindų direktyvos 20 straipsnį.

25 — Žr. 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo ir prieigos prie jų (Prieigos direktyva) (OL L 108, 2002, p. 7; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 323), iš dalies pakeistos Direktyva 2009/140, 13 straipsnį.

26 — Žr. iš dalies pakeistos Direktyvos 2002/22 17 straipsnį.

27 — Žr. 61 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

28 — Žr. 42 punktą.

29 — 54 punktas. Kursyvu išskirta mano.

51. Šiuo atžvilgiu, atsižvelgdamas į minėtą teismo praktiką, manau, kad atitinkama valstybė narė galėtų priimti pereinamojo laikotarpio nuostatas, kuriomis būtų galima užtikrinti, kad būtų paisoma NRI nepriklausomumo garantijos, kartu pasirengiant jos restruktūrizacijai.

52. Šiuo atveju pažymėtina, kad Ispanijos vyriausybė 2011 m. numatė tokias nuostatas, tačiau jos buvo panaikintos Įstatymu Nr. 3/2013. Iš tiesų Įstatymo Nr. 2/2011 papildoma devintąja nuostata dėl reguliavimo institucijų ir Nacionalinės konkurencijos institucijos valdybos narių skaičiaus pritaikymo buvo numatytos pereinamojo laikotarpio priemonės, kurias taikant būtent ir buvo galima pasirengti šiuo įstatymu įgyvendinamai reformai, kartu užtikrinant atitinkamų vadovų kadencijų trukmę. Taigi pagal minėtą įstatymą nauji vadovai turėjo būti paskirti pasibaigus pareigas einančių vadovų kadencijai, o naujieji valdybos nariai turėjo būti paskirti nuo tada, kai baigiantis valdybos narių kadencijai tampa aišku, kad jų liks mažiau negu šeši. Be to, buvo numatyta, kad įsigaliojus Įstatymui Nr. 2/2011 reguliavimo institucijos valdybos pirmininko pavaduotojai toliau eis savo pareigas iki kadencijos pabaigos, ir tada kiekvienos institucijos valdybos pirmininko pavaduotojo kadencija nutraukiama.

53. Nors, kaip pažymi Ispanijos vyriausybė, nenutraukus visų NRI ir kitų reguliavimo institucijų, kurioms buvo taikoma reforma, valdybos narių įgaliojimų galėjo būti sukurtas naujas neekonomiškas ir brangus subjektas, manau, kad pereinamojo laikotarpio nuostatomis, kuriomis numatoma, kad NRI vadovo ar prireikus šias pareigas einančių jos kolegialaus organo narių kadencija pasibaigtų suėjus nustatytam terminui, būtų galima užtikrinti šios NRI nepriklausomumą.

54. Be to, nors NRI valdybos nario pareigos skiriasi nuo šios institucijos vadovo pareigų, vis dėlto kaip šios institucijos narys jis taip pat turi gebėti veikti visiškai nepriklausomai ir negali siekti gauti ar priimti jokių išorės nurodymų [30]. Kadangi Ispanijos teisės aktų leidėjas valdybos nariams numatė tiek pat nedaug pagrindų, kuriais remiantis jie gali būti atleisti iš pareigų, Ispanijos vyriausybės numatytas institucinio modelio pakeitimas, nenumačius pereinamojo laikotarpio nuostatų, negalėtų tiesiog taip paprastai nutraukti jų kadencijos. Šiuo klausimu man atrodo, kad iš pradžių vadovaujantis Įstatymu Nr. 2/2011 pasirinkta išeitis būtų leidusi užtikrinti NRI nepriklausomumo garantiją. Taigi, manau, nacionalinis teismas turi patikrinti, kiek šių valdybos narių kadencija galėjo būti sureguliuota remiantis pereinamojo laikotarpio nuostatomis.

55. Atsižvelgdamas į visas šias aplinkybes, manau, jog Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 3a dalį reikia aiškinti taip, kad NRI vadovo ir valdybos nario atleidimas iš pareigų prieš baigiantis kadencijai vykdant institucinę reformą, per kurią ši NRI sujungiama su kitomis reguliavimo institucijomis, nenumačius pereinamojo laikotarpio nuostatų, kuriomis būtų galima užtikrinti, kad būtų paisoma visos vadovo kadencijos trukmės ir sureguliuota valdybos nario kadencijos trukmė, pažeidžiamas šios NRI nepriklausomumas.

IV – Išvada

56. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į *Tribunal Supremo* (Aukščiausiasis Teismas) pateiktus klausimus atsakyti taip:

2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva), iš dalies pakeistą 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/140/EB, reikia aiškinti taip, kad pagal ją nedraudžiama vykdant institucinę reformą sujungti nacionalinę reguliavimo instituciją su kitomis nacionalinėmis reguliavimo institucijomis, pavyzdžiui, konkurencijos, pašto ar energetikos sektoriaus institucijomis, jeigu tik užduotys, kurias pagal Direktyvą 2002/21 pavedama atlikti nacionalinei reguliavimo institucijai, galės būti vykdomos laikantis joje numatytų reikalavimų ir garantijų, o tai turi patikrinti nacionalinis teismas.

30 — Žr. Pagrindų direktyvos 3 straipsnio 3a dalies pirmą pastraipą.

Iš dalies pakeistos Direktyvos 2002/21 3 straipsnio 3a dalį reikia aiškinti taip, kad nacionalinės reguliavimo institucijos vadovo ir valdybos nario atleidimas iš pareigų prieš baigiantis kadencijai vykdant institucinę reformą, per kurią ši institucija sujungiama su kitomis reguliavimo institucijomis, nenumačius pereinamojo laikotarpio nuostatų, kuriomis būtų galima užtikrinti, kad būtų paisoma visos vadovo kadencijos trukmės ir sureguliuota valdybos nario kadencijos trukmė, pažeidžiamas šios institucijos nepriklausomumas.