ĢENERĀLADVOKĀTA ĪVA BOTA [*YVES BOT*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2016. gada 30. jūnijā [1]

Lieta C-424/15

Xabier Ormaetxea Garai,
Bernardo Lorenzo Almendros
pret
Administración del Estado

(Tribunal Supremo (Augstākā tiesa, Spānija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu — Direktīva 2002/21/EK — Telekomunikāciju nozare — Elektronisko komunikāciju tīkli un pakalpojumi — Valstu regulatīvās iestādes — Neatkarības prasība — Dalībvalstu institucionālā autonomija

1. Šajā lietā Tiesai ir, pirmkārt, jāanalizē jautājums no dalībvalstīm piemītošās institucionālās autonomijas šajā jomā viedokļa, cik plaša rīcības brīvība šīm minētajām ir piešķirta, lai organizētu un pārstrukturētu savas valsts regulatīvās iestādes (turpmāk tekstā – "VRI"). Otrkārt, Tiesai tiek jautāts par to, vai VRI priekšsēdētāja un padomnieka atlaišana pirms to pilnvaru termiņa beigām pēc institucionālās reformas, kuras rezultātā šī VRI tika apvienota ar citam regulatīvām iestādēm, ietekmē šīs VRI neatkarību.

2. Šajā lietā Spānijas valdība uzsāka plašu reformu, lai optimizētu apjomradītus ietaupījumus un garantētu saskaņotu pieeju visu tīkla industriju regulēšanai, apvienojot dažādas regulatīvās iestādes vienā vienīgā daudznozaru organizācijā. Tādā veidā ar institucionālu reformu pamatlietā minētā VRI, proti, *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (Telekomunikāciju tirgus komisija, Spānija; turpmāk tekstā – "*CMT*"), tika apvienota ar tostarp *Comisión Nacional de la Competencia* (Valsts konkurences komisiju, Spānija), *Comisión Nacional del Sector Postal* (Pasta nozares valsts komisiju, Spānija) un *Comisión Nacional de Energía* (Valsts enerģētikas komisiju, Spānija). Šīs reformas tiešās sekas tostarp bija šīs VRI priekšsēdētāja un viena no tā padomniekiem pilnvaru termiņa priekšlaicīga izbeigšana, bet šī atlaišana nebija pamatota ar iemesliem, kuri ir izsmeļoši paredzēti Spānijas likumā.

3. Šajos secinājumos es norādīšu, ka, manuprāt, Direktīva 2002/21/EK [2] ir jāinterpretē tādējādi, ka tā neaizliedz, veicot institucionālo reformu, apvienot VRI ar citām regulatīvām iestādēm, tādām kā konkurences, pasta nozares vai enerģētikas nozares iestādēm, ja ar šo direktīvu VRI uzticētos uzdevumus var pildīt, ievērojot tajā paredzētās prasības un garantijas, kas ir jāpārbauda valsts tiesai.

1 — Oriģinālvaloda – franču.

2 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta direktīva par kopējiem reglamentējošiem noteikumiem attiecībā uz elektronisko komunikāciju tīkliem un pakalpojumiem (pamatdirektīva) (OV 2002, L 108, 33. lpp.), ko groza ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra Direktīvu 2009/140/EK (OV 2009, L 337, 37. lpp., un labojums – OV 2013, L 241, 8. lpp.; turpmāk tekstā – "pamatdirektīva").

4. Pēc tam es izklāstīšu iemeslus, kādēļ es uzskatu, ka pamatdirektīvas 3. panta 3.a punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka VRI priekšsēdētāja un padomnieka atlaišana pirms to pilnvaru termiņa beigām pēc institucionālas reformas, kuras rezultātā šī VRI tika apvienota ar citām regulatīvām iestādēm, neparedzot pārejas noteikumus, kas ļautu garantēt pirmajai minētajai personai pilnvaru termiņu un otrajai personai pielāgot pilnvaru termiņu, kaitē šīs VRI neatkarībai.

I – **Atbilstošās tiesību normas**

A – *Savienības tiesības*

5. Ar pamatdirektīvu tiek ieviesti reglamentējošie noteikumi saistībā ar elektroniskām komunikācijām nolūkā izveidot efektīvas konkurences apstākļus telekomunikāciju nozarē [3].

6. Pamatdirektīvā it īpaši tiek noteikti uzdevumi, kas jāveic VRI, un to darbības pamatprincipi.

7. Pamatdirektīvas 2. panta g) punktā VRI ir definēta kā "iestāde vai iestādes, kurām dalībvalsts uzlikusi jebkuru no reglamentējošiem uzdevumiem, ko nosaka šī direktīva un īpašās direktīvas".

8. Pamatdirektīvas 3. pantā ir noteikts:

"1. Dalībvalstis nodrošina, ka kompetentā iestāde uzņemas katru uzdevumu, kas šajā direktīvā un īpašajās direktīvās noteikts [VRI].

2. Dalībvalstis garantē [VRI] neatkarību, nodrošinot, ka tās ir juridiski patstāvīgas un funkcionāli neatkarīgas no visām organizācijām, kas nodrošina elektronisko komunikāciju tīklus, ierīces vai pakalpojumus. Dalībvalstis, kas patur īpašumtiesības vai kontroli pār tādiem uzņēmumiem, kas nodrošina elektronisko komunikāciju tīklus un/vai pakalpojumus, nodrošina efektīvu reglamentējošo funkciju strukturālu atdalīšanu no darbībām, kas saistītas ar īpašumtiesībām vai kontroli.

3. Dalībvalstis nodrošina to, ka [VRI] savas pilnvaras īsteno objektīvi, pārskatāmi un savlaicīgi. Dalībvalstis nodrošina [VRI] pienācīgus finanšu resursus un cilvēkresursus tām uzticēto uzdevumu izpildei.

3.a Neskarot 4. un 5. punkta noteikumus, [VRI], kas ir atbildīgas par *ex ante* tirgus regulēšanu vai uzņēmumu domstarpību atrisināšanu saskaņā ar šās direktīvas 20. vai 21. pantu, rīkojas neatkarīgi un neprasa un nepieņem norādījumus no citas iestādes, īstenojot tai uzticētos uzdevumus saskaņā ar valsts tiesību aktiem, ar ko īsteno Kopienas tiesības. Tas neliedz veikt pārraudzību saskaņā ar valsts konstitucionālajām tiesībām. Tikai pārsūdzības iestādes, kas izveidotas saskaņā ar 4. pantu, ir pilnvarotas apturēt vai atcelt [VRI] lēmumus.

Dalībvalstis nodrošina to, ka šā punkta pirmajā daļā minēto [VRI] vadītāju vai, attiecīgā gadījumā, tās koleģiālās iestādes locekļus, kura pilda šos pienākumus pirmajā daļā minētajā [VRI], vai viņu aizstājējus var atlaist tikai tad, ja viņi vairs neatbilst nosacījumiem, kas vajadzīgi, lai pildītu valsts tiesību aktos iepriekš noteiktos pienākumus. Lēmumu par attiecīgās [VRI] vadītāja vai, attiecīgā gadījumā, tās koleģiālās iestādes locekļu, kura pilda šos pienākumus, vai viņu aizstājēju atlaišanu publicē atlaišanas dienā. Atlaistajam [VRI] vadītājam vai, attiecīgā gadījumā, tās koleģiālās iestādes locekļiem, kura pilda šos pienākumus, sniedz atlaišanas pamatojumu, un viņiem ir tiesības lūgt tā publicēšanu (ja citādi tas netiktu publicēts), un šādā gadījumā to publicē.

3 — Skat. šīs direktīvas preambulas 1. apsvērumu.

Dalībvalstis nodrošina punkta pirmajā daļā minētajām [VRI] atsevišķus gada budžetus. Budžetus dara zināmus atklātībai. Dalībvalstis nodrošina arī to, ka [VRI] rīcībā ir pietiekami finanšu resursi un cilvēkresursi, lai tās varētu aktīvi iesaistīties un sniegt ieguldījumu Eiropas Elektronisko komunikāciju regulatoru iestādes (*BEREC*) darbā [4].

3.b Dalībvalstis nodrošina, lai attiecīgās [VRI] aktīvi atbalstītu *BEREC* mērķus veicināt labāku regulatīvo koordinēšanu un saskaņotību.

3.c Dalībvalstis nodrošina, ka [VRI], pieņemot lēmumus attiecībā uz savas valsts tirgu, maksimāli ņem vērā *BEREC* pieņemtos atzinumus un kopējās nostājas.

4. Dalībvalstis publicē tos uzdevumus, kas jāuzņemas [VRI], viegli pieejamā veidā, jo īpaši, ja šie uzdevumi ir noteikti vairāk kā vienai iestādei. Dalībvalstis attiecīgos gadījumos nodrošina apspriedi un sadarbību starp minētajām iestādēm, kā arī starp minētajām iestādēm un valsts iestādēm, kurām uzticēta konkurences tiesību ieviešana, un valsts iestādēm, kurām uzticēta patērētāju tiesību ieviešana, attiecībā uz vispārējas intereses jautājumiem. Ja šo jautājumu risināšana ir vairāku iestāžu kompetencē, dalībvalstis nodrošina to, ka katras iestādes attiecīgie uzdevumi ir darīti zināmi viegli pieejamā veidā.

5. [VRI] un valsts konkurences iestādes cita citu nodrošina ar informāciju, kas vajadzīga šīs direktīvas un īpašo direktīvu noteikumu piemērošanai. Attiecībā uz informācijas apmaiņu, iestāde, kas saņem informāciju, nodrošina tādu pašu konfidencialitātes līmeni, kādu nodrošina iestāde, kas nosūta informāciju.

[..]"

9. Ar Eiropas Parlamenta un Padomes 1995. gada 24. oktobra Direktīvu 95/46/EK par personu aizsardzību attiecībā uz personas datu apstrādi un šādu datu brīvu apriti [5] tiek ieviesti reglamentējošie noteikumi, lai izveidotu līdzsvaru starp personas privātās dzīves pastiprinātu aizsardzību un personas datu brīvi apriti Eiropas Savienībā.

10. Šajā nolūkā šīs direktīvas 28. panta 1. punktā ir noteikts:

"Katra dalībvalsts paredz to, ka viena vai vairākas valsts iestādes ir atbildīgas par noteikumu, ko dalībvalstis pieņēmušas saskaņā ar šo direktīvu, piemērošanas pastāvīgu kontroli tās teritorijā.

Šīs iestādes tām uzticēto pienākumu izpildē darbojas pilnīgi neatkarīgi."

B – *Spānijas tiesības*

11. Saskaņā ar 1996. gada 7. jūnija *Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones* (Karaļa dekrētlikums 6/1996 par telekomunikāciju liberalizāciju) [6] tika izveidota *CMT* – neatkarīga iestāde, kuras pienākumos ietilpst piemērot brīvas konkurences, pārskatāmības un vienlīdzīgas attieksmes principus, kā arī izšķirt strīdus starp nozares uzņēmējiem.

4 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra Regula (EK) Nr. 1211/2009, ar ko izveido Eiropas Elektronisko komunikāciju regulatoru iestādi (*BEREC*) un biroju (OV 2009, L 337, 1. lpp.).

5 — OV 1995, L 281, 31. lpp.

6 — *BOE* Nr. 139, 1996. gada 8. jūnijs, 18973. lpp.

12. 2011. gada 4. marta *Ley 2/2011 de Economía Sostenible* (Likums 2/2011 par ilgstošu ekonomiku)[7] 13. panta 1. punktā bija paredzēts, ka *CMT* priekšsēdētāju un padomniekus ieceļ valdība ar karaļa dekrētu, ko pieņem pēc kompetentās ministrijas priekšlikuma. Tie tiek izvēlēti no to personu skaita, kuriem ir atzīts profesionālais prestižs un kompetence, pēc tam, kad atbilstīgā *Congreso de los Diputados* (Deputātu kongress, Spānija) komisija ir uzklausījusi ministra un piedāvātos priekšsēdētāja un padomnieku kandidātus par šo kandidātu darbspēju. Turklāt priekšsēdētājs ir jāuzklausa saistībā ar viņa darbības plānu šajā organizācijā un regulētajā nozarē.

13. Likuma 2/2011 13. panta 2. punktā bija norādīts, ka priekšsēdētāja un padomnieku pilnvaru termiņš ir seši gadi bez iespējas tos atkārtoti ievēlēt valdes locekļa amatā. Padomnieku pilnvaras tika daļēji atjaunotas, lai nodrošinātu valdes stabilitāti un turpinātību.

14. Atbilstoši šī likuma 16. pantam regulatīvo iestāžu priekšsēdētāju un padomniekus var atlaist tikai konkrēti noteiktos gadījumos, proti, ja tie atkāpjas no amata, tiem beidzas pilnvaru termiņš, ja *ex post* tiek atklāta to neatbilstība amatam, tie tiek notiesāti par tīšu nodarījumu, tiem iestājas pastāvīga darbnespēja vai valdība ir nolēmusi tos atsaukt no amata būtiska pārkāpuma gadījumā saistībā ar pienākumu izpildi vai neizpildi jomā, kur konstatēta neatbilstība amatam, interešu konflikta un piesardzības pienākuma gadījumā. Šajā ziņā par atbrīvošanu no amata nolemj valdība neatkarīgi no sankciju režīma, kurš atbilstošajā gadījumā var būt piemērojams pēc atbildīgās personas veiktās lietas materiālu pārbaudes kompetentajā ministrijā.

15. Reformā, kuru ieviesa ar Likumu 2/2011, lai pielāgotu regulatīvo iestāžu valdes locekļu skaitu Valsts konkurences komisijas locekļu skaitam, šī likuma devītajā papildu normā bija paredzēti pārejas noteikumi. Šajos noteikumos tostarp bija paredzēts, ka šo iestāžu jaunie priekšsēdētāji tiks iecelti pēc amatā esošo priekšsēdētāju pilnvaru termiņa beigām un ka jaunie padomnieki tiks iecelti tad, kad to padomnieku skaits, kuru pilnvaru termiņš tuvojas beigām, būs mazāks par seši.

16. 2013. gada 4. jūnija[8] *Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (Likums 3/2013 par Valsts tirgus un konkurences komisijas izveidi) ir norādīts, ka tā mērķis ir izveidot Valsts tirgus un konkurences komisiju (*CNMC*), kurā būtu apvienotas dažādas regulatīvās iestādes, proti, Valsts enerģētikas komisija, *CMT*, Valsts konkurences komisija, *Comité de Regulación Ferroviaria* (Dzelzceļa regulatīvā komiteja, Spānija), Pasta nozares valsts komisija, *Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria* (Lidostu nozares ekonomiskā regulatīvā komisija, Spānija) un *Consejo Audiovisual del Estado* (Valsts audiovizuālā padome, Spānija). Ar šo likumu tiek atcelts Likuma 2/2011 13. pants.

17. Atbilstoši Likuma 3/2013 6. pantam *CNMC* pienākums ir uzraudzīt un kontrolēt elektronisko komunikāciju tirgus labu darbību. Citos šī likuma noteikumos ir uzlikts īpašs pienākums, piemēram, saglabāt un vispārējā veidā veicināt efektīvu konkurenci visos tirgos un ražošanas nozarēs, kā arī uzraudzīt un kontrolēt elektroenerģijas un gāzes tirgus, pasta nozari, audiovizuālo komunikāciju un dzelzceļa nozares.

18. Likuma 3/2013 23. pantā ir paredzēti tie paši valdes locekļu atlaišanas iemesli, kas norādīti Likuma 2/2011 16. pantā.

19. Saskaņā ar Likuma 3/2013 otro papildu noteikumu *CNMC* izveides rezultātā tiek likvidēta Valsts konkurences komisija, Valsts enerģētikas komisija, *CMT*, Pasta nozares valsts komisija, Dzelzceļa regulatīvā komiteja, *Comisión Nacional del Juego* (Valsts azartspēļu komisija, Spānija), Lidostu nozares ekonomiskā regulatīvā komisija un Valsts audiovizuālā padome.

7 — *BOE* Nr. 55, 2011. gada 5. marts, 25033. lpp.; turpmāk tekstā – "Likums 2/2011".

8 — *BOE* Nr. 134, 2013. gada 5. jūnijs, 42191. lpp.; turpmāk tekstā – "Likums 3/2013".

20. 2013. gada 30. augusta[9] *Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (Karaļa dekrēts 657/3013 par Valsts tirgu un konkurences komisijas pamatstatūtu pieņemšanu) tika publicēts 2013. gada 31. augustā. Ar diviem 2013. gada 10. septembrī publicētiem dekrētiem tika iecelti *CNMC* priekšsēdētājs un padomnieki.

21. Visbeidzot ar 2013. gada 11. oktobra[10] *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* (Karaļa dekrēts 795/3013, ar kuru *Bernardo Lorenzo Almendros* tiek atbrīvots no Telekomunikāciju tirgus komisijas priekšsēdētāja amata), kā arī 2013. gada 11. oktobra[11] *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* (Karaļa dekrēts 800/2013, ar kuru *Xabier Ormaetxea Garai* tiek atbrīvots no Telekomunikāciju tirgus komisijas padomnieka amata) tika izbeigtas *CMT* priekšsēdētāja un padomnieka pilnvaras. Šajos divos dekrētos turklāt bija paredzēts, ka atlaišana stājas spēkā ar atpakaļejošs spēku no 2013. gada 7. oktobra.

II – **Pamatlietas fakti un prejudiciālie jautājumi**

22. 2011. gada 10. martā *Bernardo Lorenzo Almendros* un *Xabier Ormaetxea Garai* (turpmāk tekstā – "prasītāji") tika attiecīgi iecelti *CMT* priekšsēdētāja un padomnieka amatos. Pēc Spānijas valdības uzsāktās reformas 2013. gada 15. oktobrī tika publicēti Karaļa dekrēti 795/2013 un 800/2013, ar kuriem prasītāji tika atlaisti no amata 2013. gada 7. oktobrī.

23. Prasītāji tad cēla prasību par šiem diviem Karaļa dekrētiem. Viņi uzskata, ka ar šiem dekrētiem viņu amata pienākumi tika izbeigti pirms viņu pilnvaru termiņa beigām, nesniedzot nekādu juridisku pamatojumu šādai atlaišanai. Tāpat viņi norāda, ka pirms šo dekrētu pieņemšanas netika uzsākta neviena disciplinārlieta, prasītājiem pat netika paziņots pamatojums, un tas esot pamatdirektīvas 3. panta 3.a punkta otrās daļas pārkāpums.

24. *Tribunal Supremo* (Augstākā tiesa, Spānija) arī precizē, ka ar 2013. gada 4. novembra vēstuli viens no prasītājiem iesniedza sūdzību par šīs normas pārkāpumu Eiropas Komisijā un šī sūdzība tika reģistrēta.

25. Rodoties šaubām par to, kā ir interpretējamas Savienības tiesības, *Tribunal Supremo* (Augstākā tiesa, Spānija) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) Vai [pamatdirektīva] ir interpretējama tādējādi, ka var uzskatīt, ka no valsts regulatīvajai iestādei [elektronisko komunikācijas tīklu un pakalpojumu jomā] piekrītošās vispārīgo interešu efektīvas aizsardzības viedokļa ar šo direktīvu ir saderīgi tas, ka valsts likumdevējs izveido nespecializēta rakstura institucionālajam modelim atbilstošu regulatīvo un pārraudzības iestādi, vienā organizācijā apvienojot kontroles iestādes, kas līdz tam bijušas tostarp tādās nozarēs kā enerģētika, telekomunikācijas un konkurence?

2) Vai [pamatdirektīvas] 3. panta 2. un 3.a punktā norādītajiem elektronisko komunikāciju tīklu un pakalpojumu jomā esošo [VRI] "neatkarības" nosacījumiem jābūt analoģiskiem tiem, kas tiek prasīti attiecībā uz valsts iestādēm, kuras uzrauga personas datu aizsardzību saskaņā ar Direktīvas 95/46 [..] 28. pantu?

9 — *BOE* Nr. 209, 2013. gada 31. augusts, 63623. lpp.

10 — *BOE* Nr. 247, 2013. gada 15. oktobris, 83736. lpp.

11 — *BOE* Nr. 247, 2013. gada 15. oktobris, 83741. lpp.

3) Vai [..] 2014. gada 8. aprīļa spriedumā (Komisija/Ungārija (C-288/12, EU:C:2014:237)) rodamā judikatūra ir piemērojama gadījumā, ja telekomunikāciju [VRI] vadītāji tiek atlaisti no amata pirms sava amata pilnvaru termiņa beigām tāpēc, ka tas vajadzīgs saskaņā ar jaunu tiesisko regulējumu, ar kuru tiek izveidots uzraudzības orgāns, kurā tiek apvienotas vairākas reglamentēto nozaru [VRI]? Vai šī priekšlaicīgā atlaišana no amata tāpēc vien, ka stājies spēkā jauns valsts likums, nevis tāpēc, ka vēlāk negaidīti zuduši iepriekš valsts tiesības noteiktie šos amatus ieņemošo personu personiskie nosacījumi, var tikt uzskatīta par saderīgu ar [pamatdirektīvas] 3. panta 3.a punktu?"

III – **Analīze**

26. Ar savu pirmo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā jautā, vai pamatdirektīva jāinterpretē tā, ka VRI apvienošana institucionālās reformas ietvaros ar citām regulatīvajām iestādēm, tādām kā konkurences, pasta nozares vai enerģētikas nozares iestādes, rada kaitējumu šīs direktīvas normās paredzētajām prasībām, it īpaši šīs VRI neatkarībai, kapacitātei un tehniskajai kompetencei.

27. Ar savu otro un trešo jautājumu, kurus, manuprāt, jāapskata kopā, iesniedzējtiesa būtībā jautā, vai pamatdirektīvas 3. panta 3.a punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka VRI priekšsēdētāja un padomnieka atlaišana pirms viņu pilnvaru termiņa beigām pēc institucionālās reformas, kuras rezultātā šī VRI tika apvienota ar citām regulatīvām iestādēm, kaitē minētās VRI neatkarības garantijai.

28. Pirmais iesniedzējtiesas uzdotais jautājums patiesībā liek apskatīt jautājumu no dalībvalstīm piemītošās institucionālās autonomijas šajā jomā viedokļa, cik plaša rīcības brīvība tām ir piešķirta, lai organizētu un pārstrukturētu savas VRI.

29. Pamatdirektīvā nav noteiktas nekādas prasības attiecībā uz to, kādā formā jābūt VRI. Šīs direktīvas 2. panta g) punktā VRI ir tikai definēta kā "iestāde vai iestādes, kurām dalībvalsts uzlikusi jebkuru no reglamentējošiem uzdevumiem, ko nosaka šī direktīva un īpašās direktīvas". Turklāt saskaņā ar pastāvīgo judikatūru, ja dalībvalstīm šajā ziņā ir institucionāla autonomija, organizējot un strukturējot savas VRI šīs normas izpratnē, šo autonomiju tomēr var izmantot, tikai pilnībā ievērojot pamatdirektīvā noteiktos mērķus un pienākumus [12].

30. Tādējādi Tiesa ir piekritusi, ka pašā Direktīvā 2002/22/EK [13] tiek principā pieļauts, ka valsts likumdevējs rīkojas VRI statusā pamatdirektīvas izpratnē, vai arī ka dalībvalsts piešķir uzdevumus, kas izriet no elektronisko komunikāciju pakalpojumiem piemērojamā tiesiskā regulējuma, vairākām iestādēm, ja vien, pildot to funkcijas, šīs iestādes atbilst minētajās direktīvās paredzētajiem kompetences, neatkarības, objektivitātes un pārskatāmības nosacījumiem un lēmumus, ko tās pieņem saistībā ar šīm funkcijām, ir iespējams iedarbīgi pārsūdzēt no iesaistītajām pusēm neatkarīgā iestādē [14]. Tāpat pienākumu piešķirt valsts numerācijas resursus, kā arī valsts numerācijas plānu pārvaldīšanu, kas ir VRI piešķirtās funkcijas, var sadalīt starp vairākām neatkarīgām regulatīvām iestādēm, ieskaitot ministrijas, ar atrunu, ka uzdevumu sadale ir publiska, viegli pieejama un paziņota Komisijai [15].

31. No šīs judikatūras izriet, ka to institucionālās autonomijas ietvaros dalībvalstīm ir plaša rīcības brīvība saistībā ar savu VRI organizēšanu un strukturēšanu, ko ierobežo pamatdirektīvā paredzēto prasību un garantiju ievērošana.

12 — Skat. spriedumu, 2015. gada 17. septembris, *KPN* (C-85/14, EU:C:2015:610, 53. punkts un tajā minētā judikatūra).

13 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta direktīva par universālo pakalpojumu un lietotāju tiesībām attiecībā uz elektronisko sakaru tīkliem un pakalpojumiem (universālā pakalpojuma direktīva) (OV 2002, L 108, 51. lpp.), ko groza ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra Direktīvu 2009/136/EK (OV 2009, L 337, 11. lpp.).

14 — Skat. spriedumus, 2010. gada 6. oktobris, *Base* u.c. (C-389/08, EU:C:2010:584, 30. punkts), kā arī 2015. gada 17. septembris, *KPN* (C-85/14, EU:C:2015:610, 57. punkts).

15 — Skat. spriedumu, 2008. gada 6. marts, *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (C-82/07, EU:C:2008:143, 25.–27. punkts).

32. Tādējādi saskaņā ar pamatdirektīvas 3. panta 2. punktu valsts iestādei, kuras pienākumos ietilpst veikt uzdevumus, ko tai noteikusi VRI, ir jābūt juridiski un funkcionāli neatkarīgai no visām iestādēm, kas nodrošina elektronisko komunikāciju tīklus, iekārtas vai pakalpojumus, un vajadzības gadījumā dalībvalstij ir jāraugās, lai būtu faktiska strukturāla nodalīšana starp regulatīvo funkciju, no vienas puses, un darbībām, kuras saistītas ar uzņēmuma īpašumtiesībām vai pārvaldi, kas nodrošina elektronisko komunikāciju tīklus un/vai pakalpojumus, no otras puses.

33. Turklāt, lai ievērotu prasības, ka paredzētas pamatdirektīvas 3. panta 3. punktā, šai iestādei jāpilda tai VRI noteiktie uzdevumi neatkarīgi, pārskatāmi un īstajā laikā un tai arī jābūt nepieciešamajiem finanšu un cilvēkresursiem šo uzdevumu veikšanai.

34. Līdz ar to, manuprāt, principā nekas neliedz vienas dalībvalsts tiesību aktos paredzēt, ka VRI tiek apvienota ar citām regulatīvajām iestādēm un ka tās visas kopā veido vienu vienību, kā to paredz Spānijas likums. Tomēr valsts tiesai ir jāpārbauda, ka pamatdirektīvā uzticētie pienākumi VRI tiek pildīti, ievērojot šajā direktīvā paredzētās prasības un garantijas.

35. Pārējā daļā Spānijas modelis nav izņēmuma piemērs Savienībā. Faktiski Luksemburgas Lielhercogistē un Nīderlandes Karalistē arī ir viena vienīga iestāde, kuras uzdevums ir regulēt dažādas nozares, tādas kā transports, gāze, enerģētika, pasta pakalpojumi vai arī elektroniskās komunikācijas. Apvienotajā Karalistē komunikāciju biroja uzdevums ir uzraudzīt televīzijas, radio un elektronisko komunikāciju nozares tirgu. Beļģijā, Grieķijā, Francijā, Slovākijā un Zviedrijā tikai vienai iestādei ir noteikts pienākums reglamentēt pasta un telekomunikāciju nozari [16].

36. Līdz ar to, ņemot vērā iepriekš minēto, es uzskatu, ka pamatdirektīva ir jāinterpretē tādējādi, ka tā neliedz, veicot institucionālo reformu, apvienot VRI ar citām regulatīvām iestādēm, tādām kā konkurences, pasta nozares vai enerģētikas nozares iestādēm, ja ar šo direktīvu VRI uzticētos uzdevumus var pildīt, ievērojot tajā paredzētās prasības un garantijas, kas ir jāpārbauda valsts tiesai.

37. Pēc šāda konstatējuma tālāk ir jāpārbauda jautājums par to, vai pēc šādas institucionālās reformas VRI priekšsēdētāja un padomnieka atlaišana pirms viņu pilnvaru termiņa beigām rada kaitējumu šīs VRI neatkarības garantijai.

38. It īpaši iesniedzējtiesa jautā, vai šajā lietā var tikt transponēta Tiesas judikatūra par Direktīvu 95/46. Faktiski lietā, kurā tika taisīts 2014. gada 8. aprīļa spriedums Komisija/Ungārija (C-288/12, EU:C:2014:237), Tiesai, izskatot prasību par valsts pienākumu neizpildi, tostarp bija jāpārbauda, vai šīs direktīvas 28. panta 1. punkta otrajā daļā paredzētā prasība, saskaņā ar kuru ir jānodrošina, lai katra uzraudzības iestāde tai uzticēto pienākumu izpildē darbotos pilnīgi neatkarīgi, nozīmē attiecīgajai dalībvalstij pienākumu ievērot šādas iestādes pilnvaru termiņa ilgumu līdz tās sākotnēji paredzētā pilnvaru termiņa beigām [17].

39. Tiesa šajā spriedumā atgādina, ka uzraudzības iestādēm, kuras atbild par personas datu apstrādes uzraudzību, ir jābūt nepieciešamai neatkarībai, kas tām ļautu veikt savu uzdevumu bez jebkādas ārējas ietekmes, tādējādi izslēdzot norādījumu pieņemšanu un citādu ārēju ietekmi jebkādā formā – vai tā būtu tieša vai netieša –, kas varētu iespaidot to lēmumus un kas tādējādi varētu apdraudēt minēto iestāžu pienākumu izpildi, kura ietver taisnīga līdzsvara starp tiesību uz privāto dzīvi aizsardzību un šo datu brīvu apriti izveidi [18]. Tiesa uzskatīja, ka iespēja vien, ka pārraudzības iestādes var īstenot politisko ietekmi pār uzraudzības iestāžu lēmumiem, ir pietiekama, lai radītu šķēršļus neatkarīgai to pienākumu izpildei, ciktāl, kā norāda Tiesa, no tā varētu izrietēt šīs iestādes "iepriekšēja pakļaušanās" un aizdomas par subjektivitāti [19].

16 — Skat. Elektronisko komunikāciju un pasta regulatīvās iestādes interneta vietni šādā adresē: http://www.arcep.fr/index.php?id= 11270#c21478

17 — Spriedums, 2014. gada 8. aprīlis, Komisija/Ungārija (C-288/12, EU:C:2014:237, 50. punkts).

18 — Spriedums, 2014. gada 8. aprīlis, Komisija/Ungārija (C-288/12, EU:C:2014:237, 51. punkts).

19 — Spriedums, 2014. gada 8. aprīlis, Komisija/Ungārija (C-288/12, EU:C:2014:237, 53. punkts).

40. Tas ir iemesls tam, kādēļ Tiesa minētajā spriedumā nosprieda, ka, "ja katrai dalībvalstij būtu atļauts pirms tās sākotnēji paredzētā termiņa izbeigt uzraudzības iestādes pilnvaras, neievērojot piemērojamajos tiesību aktos šajā nolūkā iepriekš noteiktos noteikumus un garantijas, šādas priekšlaicīgas izbeigšanas draudi, kas šai iestādei pastāvētu visā tās pilnvaru termiņa laikā, varētu izraisīt to, ka tā zināmā veidā pakļaujas politiskajai varai, kas nav saderīgi ar minēto neatkarības prasību [..]. Tas tā ir, pat ja priekšlaicīgu pilnvaru izbeigšanu izraisa pārstrukturēšana vai modeļa maiņa, kas ir jāorganizē tā, lai tiktu ievērotas piemērojamajos tiesību aktos noteiktās neatkarības prasības" [20].

41. Spānijas, Beļģijas un Nīderlandes valdība, kā arī Komisija uzskata, ka būtiskās atšķirības starp noteiktajiem uzdevumiem, pirmkārt, personas datu aizsardzības kontroles iestādēm un, otrkārt, VRI attaisno to, ka neatkarības jēdziens šajā lietā tiek definēts citādi, nekā to darījusi Tiesa iepriekš minētajā judikatūrā.

42. Lai gan patiešām personas datu aizsardzības kontroles iestādēm piešķirtai lomai un VRI lomai ir divi dažādi mērķi, tomēr neatkarības garantijas ievērošana arī ir būtisks nosacījums labai VRI darbībai. Līdz ar to es nesaskatu nevienu pienācīgu iemeslu, kādēļ būtu jāpiemēro atšķirīgs risinājums no tā, kas tika izvēlēts 2014. gada 8. aprīļa spriedumā Komisija/Ungārija (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Nevajag minimizēt elektronisko komunikāciju pakalpojumu regulēšanas svarīgumu, kas tostarp skar tieši komunikāciju brīvību un patērētāju aizsardzību. Tādējādi VRI neatkarībai jābūt efektīvai ne tikai attiecībā uz tirgus dalībniekiem, bet arī uz politiskajiem dalībniekiem. Turklāt tas skaidri izriet pat no Savienības tiesību dokumentiem.

44. Pamatdirektīvas 3. panta 2. punktā ir norādīts, ka dalībvalstis garantē VRI neatkarību, nodrošinot, ka tās ir juridiski patstāvīgas un funkcionāli neatkarīgas no visām organizācijām, kuras nodrošina elektronisko komunikāciju tīklus, ierīces vai pakalpojumus. Savukārt attiecībā uz šīs direktīvas 3. panta 3.a punktu, kurš tika pievienots ar Direktīvu 2009/140/EK [21], no šīs pēdējās minētās direktīvas preambulas 13. apsvēruma izriet, ka ar šādu pievienojumu Savienības likumdevējs ir tieši vēlējies pastiprināt VRI neatkarību, "[paredzot] tiešu normu, kurā tiek garantēts, ka [VRI], kas ir atbildīga par tirgus *ex ante* regulējumu vai strīdu starp uzņēmumiem atrisināšanu, pildot savus pienākumus, ir *pasargāta no ārējas iejaukšanās vai politiska spiediena*, kas varētu apdraudēt tās spēju neatkarīgi izvērtēt tai uzticētos jautājumus" [22]. Savienības likumdevējs ir paskaidrojis, ka "šādas ārējās ietekmes rezultātā valsts likumdevēja iestāde vairs nespēj veikt [VRI] funkcijas saskaņā ar tiesisko regulējumu".

45. Ņemot vērā VRI piešķirto regulatīvo funkciju un šai nolūkā tai piešķirto kompetenci, Savienības likumdevēja vēlme pastiprināt VRI neatkarības garantiju nepārsteidz. Jāatgādina, ka VRI to uzdevumu ietvaros, kas tām noteiktas pamatdirektīvā, tostarp jāpiešķir individuālās tiesības [23] un jāizšķir strīdi starp uzņēmumiem ar iespēju tiem uzlikt pienākumus [24]. Tāpat tām ir konkrētas reglamentējošas

20 — Spriedums, 2014. gada 8. aprīlis, Komisija/Ungārija (C-288/12, EU:C:2014:237, 54. punkts).

21 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra direktīva, ar ko izdara grozījumus Direktīvā 2002/21, Direktīvā 2002/19/EK par piekļuvi elektronisko komunikāciju tīkliem un ar tiem saistītām iekārtām un to savstarpēju savienojumu un Direktīvā 2002/20/EK par elektronisko komunikāciju tīklu un pakalpojumu atļaušanu (OV 2009, L 337, 37. lpp.).

22 — Mans izcēlums.

23 — Skat. it īpaši pamatdirektīvas 9.–11. pantu. Skat. arī Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta Direktīvu 2002/20/EK par elektronisko komunikāciju tīklu un pakalpojumu atļaušanu (atļauju izsniegšanas direktīva) (OV 2002, L 108, 21. lpp.), kas grozīta ar Direktīvu 2009/140.

24 — Skat. pamatdirektīvas 20. pantu.

pilnvaras, ciktāl tās var kontrolēt cenas [25] vai arī pieņemt koriģējošos pasākumus, ja tās uzskata, ka tirgū nav konkurences, uzliekot pienākumus uzņēmumiem ar nozīmīgu varu šajā tirgū [26]. Tātad tām ir plašas pilnvaras, kā Tiesa to atgādinājusi savā 2009. gada 3. decembra spriedumā Komisija/Vācija (C-424/07, EU:C:2009:749) [27].

46. Līdz ar to šķiet būtiski, ka tiek ievērota neatkarības garantija un ka VRI var veikt savas funkcijas neatkarīgi un bez ārēja spiediena, un tas tā ir jo vairāk tad, ja dalībvalsts saglabā to īpašumu īpašumtiesības vai kontroli, kuri nodrošina elektronisko komunikāciju tīklus un/vai pakalpojumus. Tiesa jau ir uzsvērusi savā 2010. gada 9. marta spriedumā Komisija/Vācija (C-518/07, EU:C:2010:125), kurā tā norādīja, ka šādām neatkarīgām iestādēm – šajā gadījumā Tiesa runāja ne tikai par uzraudzības iestādēm, kuras atbild par personas datu apstrādes uzraudzību, bet arī par citām administratīvajām iestādēm, kas pastāv Vācijas tiesību sistēmā, – bieži vien var būt regulatīvās funkcijas vai tās veic uzdevumus, kuriem jābūt ārpus politiskās ietekmes, tomēr ievērojot likumu, un tās kontrolē kompetentās tiesas [28].

47. Šajā ziņā VRI sastāvs, to locekļu pilnvaru termiņa ilgums un it īpaši viņu neatsaucamība citu iemeslu dēļ, kā tikai tie, kas paredzēti likumā, ir arī garantijas pret iespējamo ārējo spiedienu. Pamatdirektīvas 3. panta 3.a punkta otrajā daļā paredzot, ka VRI vadītāju vai tā vietnieku, vai vajadzības gadījumā koleģiālo instanci, kas pilda šo funkciju VRI, vai tās vietniekus nevar atlaist citu iemeslu dēļ, kā tikai to, kas paredzēti likumā, un tādēļ, ka tie vairs neatbilst to funkciju pildīšanai pieprasītajiem nosacījumiem, Savienības likumdevēja mērķis ir pastiprināt VRI neatkarības garantiju, pasargājot lemjošo locekli vai locekļus no jebkāda ārējā spiediena, it īpaši no tāda – pat no netieša –, kurš draud priekšlaikus izbeigt pilnvaru termiņu citu iemeslu dēļ, nevis to, kas paredzēti likumā.

48. VRI vadītāja priekšlaicīga atlaišana kā šajā lietā un, iespējams, viena no tā padomniekiem atlaišana tikai tādēļ, ka dalībvalsts ir izvēlējusies grozīt šīs VRI institucionālo modeli, tātad var būt tās neatkarības garantijas apdraudējums.

49. Kā lai šādā gadījumā līdzsvaro institucionālo autonomiju, kura ir katrai dalībvalstij, ar neatkarības garantiju?

50. Savā 2014. gada 8. aprīļa spriedumā Komisija/Ungārija (C-288/12, EU:C:2014:237) Tiesa norādīja, ka uzraudzības iestādes pilnvaru priekšlaicīga izbeigšana apdraud neatkarības garantiju un "tas tā ir, ja [šāds] mērķis [..] izriet no modeļa pārstrukturēšanas vai izmaiņām, *ko ir jāorganizē tādā veidā, ka tiek ievērotas attiecīgajos tiesību aktos noteiktās neatkarības prasības*" [29]. No tā es secinu, ka uzraudzības iestādes modeļa vai, ciktāl tas attiecas uz šo lietu, VRI pārstrukturēšana vai izmaiņas ne vienmēr būs nesaderīgas ar šīs VRI neatkarības ievērošanu.

51. Šajā ziņā es uzskatu, ka, ņemot vērā iepriekš minēto judikatūru, attiecīgajai dalībvalstij jāievieš pārejas noteikumi, kas ļautu nodrošināt VRI neatkarības garantijas ievērošanu, vienlaikus sagatavojot šīs pēdējās minētās pārstrukturēšanu.

52. Šajā gadījumā jāpiezīmē, ka Spānijas valdība 2011. gadā bija paredzējusi šādas normas, pirms tās tika atceltas ar Likumu 3/2013. Faktiski Likuma 2/2011 devītais papildu noteikums par regulatīvo iestāžu valdes locekļu skaita pielāgošanu Valsts konkurences komisijas locekļu skaitam paredzēja pārejas pasākumus, tieši ļaujot sagatavot reformu, kas tika īstenota ar šo likumu, vienlaikus garantējot

25 — Skat. 13. pantu Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta Direktīvā 2002/19/EK par piekļuvi elektronisko komunikāciju tīkliem un ar tiem saistītām iekārtām un to savstarpēju savienojumu (piekļuves direktīva) (OV 2002, L 108, 7. lpp.) redakcijā, kurā grozījumi izdarīti ar Direktīvu 2009/140.

26 — Skat. Direktīvas 2002/22 ar grozījumiem 17. pantu.

27 — Skat. 61. punktu un tajā minēto judikatūru.

28 — Skat. 42. punktu.

29 — 54. punkts. Mans izcēlums.

attiecīgo priekšsēdētāju pilnvaru termiņu. Tādējādi saskaņā ar minēto likumu jauno priekšsēdētāju iecelšanai bija jānotiek pēc amatā esošo priekšsēdētāju pilnvaru termiņa beigām un jaunie padomnieki bija jāieceļ amatā brīdī, kad to padomnieku skaits, kuru pilnvaru termiņš drīz beigsies, ir zemāks par seši. Tāpat bija paredzēts, ka, stājoties spēkā Likumam 2/2011, regulatīvo iestāžu priekšsēdētāju vietnieki turpinātu veikt savus pienākumus līdz viņu pilnvaru termiņa beigām, pēc kā katras iestādes priekšsēdētāja vietnieka amata vietas tiktu likvidētas.

53. Lai gan, kā piebilst Spānijas valdība, visu VRI, kā arī citu reformas skarto regulatīvo iestāžu padomnieku pilnvaru termiņa saglabāšana varētu radīt jaunu, dārgu un neefektīvu vienību, manuprāt, tomēr pārejas normas, kas paredz, ka VRI vadītāja vai vajadzības gadījumā koleģiālās instances biedru, kas tajā veic pienākumus, pilnvaru termiņš tiek izbeigts, ļautu garantēt šīs VRI neatkarību.

54. Tāpat, lai gan VRI padomnieka funkcija atšķiras no šīs iestādes vadītāja funkcijas, tomēr kā šīs iestādes biedram šim padomniekam ir arī jābūt spējīgam rīkoties pilnībā neatkarīgi un nepieņemt norādījumus no ārpuses [30]. Tā kā Spānijas likumā padomniekiem bija paredzēts tāds pats ierobežots iemeslu skaits, uz kuru pamata tos var atlaist, Spānijas valdības iecerētās institucionālās izmaiņas bez pārejas noteikumiem nevar skaidri un vienkārši izbeigt viņu pilnvaru termiņu. Šajā ziņā man šķiet, ka sākotnēji Likumā 2/2011 pieņemtais risinājums būtu ļāvis ievērot VRI neatkarības garantiju. Tādējādi, manuprāt, valsts tiesai ir jāpārbauda, ciktāl šo padomnieku pilnvaru termiņa pielāgošanu varēja veikt ar pārejas noteikumiem.

55. Ņemot vērā visus šos apstākļus, es uzskatu, ka pamatdirektīvas 3. panta 3.a punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka VRI priekšsēdētāja un padomnieka atlaišana pirms to pilnvaru termiņa beigām pēc tādas institucionālās reformas, kuras rezultātā šī VRI tika pievienota citām regulatīvām iestādēm, neparedzot pārejas noteikumus, kas būtu ļāvis garantēt pirmās minētās personas pilnvaru termiņa ievērošanu un pielāgot otrās personas pilnvaru termiņu, kaitē šīs VRI neatkarībai.

IV – **Secinājumi**

56. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus, es piedāvāju Tiesai atbildēt *Tribunal Supremo* (Augstākā tiesa, Spānija) šādi:

Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta Direktīva 2002/21/EK par kopējiem reglamentējošiem noteikumiem attiecībā uz elektronisko komunikāciju tīkliem un pakalpojumiem (pamatdirektīva), kurā grozījumi izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra Direktīvu 2009/140/EK, ir jāinterpretē tādējādi, ka tā atļauj, veicot institucionālu reformu, vienai valsts regulatīvai iestādei pievienot citas regulatīvās iestādes, tādas kā konkurences, pasta nozares vai enerģētikas nozares iestādes, ja vien grozītajā Direktīvā 2002/21 valsts regulatīvām iestādēm noteiktos uzdevumus var izpildīt, ievērojot tajā paredzētās prasības un garantijas, kas ir jāpārbauda valsts tiesai.

Grozītās Direktīvas 2002/21 3. panta 3.a punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka valsts regulatīvās iestādes priekšsēdētāja un padomnieka atlaišana pirms to pilnvaru termiņa beigām pēc tādas institucionālās reformas, kuras rezultātā šī iestāde tika pievienota citām regulatīvām iestādēm, neparedzot pārejas noteikumus, kas būtu ļāvis garantēt pirmās minētās personas pilnvaru termiņa ievērošanu un pielāgot otrās personas pilnvaru termiņu, kaitē šīs iestādes neatkarībai.

30 — Skat. pamatdirektīvas 3. panta 3.a punkta pirmo teikumu.