Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 30 czerwca 2016 r.[1]

Sprawa C-424/15

Xabier Ormaetxea Garai,
Bernardo Lorenzo Almendros
przeciwko
Administración del Estado

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania)]

Odesłanie prejudycjalne — Dyrektywa 2002/21/WE — Sektor telekomunikacji — Sieci i usługi łączności elektronicznej — Krajowe organy regulacyjne — Wymóg niezależności — Autonomia instytucjonalna państw członkowskich

1. W niniejszej sprawie zwrócono się do Trybunału w pierwszej kolejności o zbadanie, przy uwzględnieniu autonomii instytucjonalnej przysługującej państwom członkowskim w tej materii, jakim marginesem swobody państwa te dysponują, jeżeli chodzi o organizację i restrukturyzację krajowych organów regulacyjnych (zwanych dalej „KOR"). W drugiej kolejności Trybunałowi przedstawiono pytanie, czy odwołanie prezesa oraz doradcy KOR przed upływem ich kadencji w wyniku reformy instytucjonalnej skutkującej połączeniem tego KOR z innymi organami regulacyjnymi, narusza gwarancje niezależności wspomnianego KOR.

2. W badanym przypadku rząd hiszpański przedsięwziął szeroko zakrojone reformy mające na celu optymalizację korzyści skali oraz zapewnienie jednolitego podejścia w odniesieniu do regulacji wszystkich gałęzi przemysłu sieci, poprzez połączenie różnych organów regulacyjnych w jeden wielosektorowy organ. W ten sposób w wyniku reformy instytucjonalnej KOR, którego dotyczy postępowanie główne, czyli Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [komisja ds. rynku łączności (CMT), Hiszpania], został połączony między innymi z Comisión Nacional de la Competencia (krajową komisją ds. konkurencji, Hiszpania), Comisión Nacional del Sector Postal (krajową komisją ds. sektora pocztowego, Hiszpania) oraz Comisión Nacional de Energía (krajową komisją ds. energii, Hiszpania). Bezpośrednią konsekwencją tej reformy było odwołanie, w szczególności, prezesa tego KOR oraz jednego z jego doradców przed upływem ich kadencji, przy czym odwołania te nie były uzasadnione przyczynami określonymi w sposób wyczerpujący przez hiszpańskie prawo.

1 — Język oryginału: francuski.

3. W niniejszej opinii wyjaśnię, że moim zdaniem dyrektywę 2002/21/WE [2] należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ona połączeniu KOR, w ramach reformy instytucjonalnej, z innymi organami regulacyjnymi, takimi jak organy ochrony konkurencji, organy sektora pocztowego lub sektora energii, o ile zadania, jakie nakłada ta dyrektywa na KOR, będą mogły być wykonywane w poszanowaniu przewidzianych w niej wymogów i gwarancji, co powinien zweryfikować sąd krajowy.

4. Następnie przedstawię powody, dla których uważam, że art. 3 ust. 3a dyrektywy ramowej należy interpretować w ten sposób, iż odwołanie prezesa oraz doradcy KOR przed upływem ich kadencji w wyniku reformy instytucjonalnej skutkującej połączeniem tego KOR z innymi organami regulacyjnymi, bez przyjęcia przepisów przejściowych umożliwiających w pierwszym przypadku respektowanie długości kadencji, a w drugim przypadku jej dostosowanie, narusza niezależność wspomnianego KOR.

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

5. Dyrektywa ramowa ustanawia ramy prawne dla łączności elektronicznej w celu stworzenia warunków dla wdrażania efektywnej konkurencji w sektorze telekomunikacji [3].

6. Dyrektywa ramowa określa w szczególności zadania nałożone na KOR oraz zasady leżące u podstaw ich funkcjonowania.

7. Artykuł 2 lit. g) dyrektywy ramowej definiuje krajowy organ regulacyjny jako „organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach [tej] dyrektywy i dyrektyw szczegółowych”.

8. Artykuł 3 dyrektywy ramowej ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by zadania przydzielone [KOR] na mocy postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych były realizowane przez uprawnione [kompetentne] organy.

2. Państwa członkowskie zagwarantują niezależność [KOR], zapewniając, by były one prawnie oddzielone i funkcjonalnie niezależne od wszelkich organizacji udostępniających sieci, urządzenia lub usługi łączności elektronicznej. Państwa członkowskie, które zachowają prawo własności przedsiębiorstw udostępniających sieci łączności elektronicznej lub usług, lub, które będą sprawowały nad nimi kontrolę, zobowiązane będą zapewnić skuteczny strukturalny rozdział funkcji regulacyjnych od działalności związanej z wykonywaniem prawa własności lub kontroli.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby [KOR] wykonywały swoje uprawnienia w sposób bezstronny, przejrzysty i terminowy. Państwa członkowskie zapewniają, aby [KOR] posiadały wystarczające zasoby finansowe i ludzkie do wykonywania przydzielonych im zadań.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa „ramowa”) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33; sprostowanie Dz.U. 2013 L 241, s. 8–9), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37, zwana dalej „dyrektywą ramową”).

3 — Zobacz motyw 1 tej dyrektywy.

3a. Bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 i 5 [KOR] odpowiedzialne za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami zgodnie z art. 20 lub 21 niniejszej dyrektywy działają niezależnie i nie występują o instrukcje do żadnego innego podmiotu ani nie przyjmują takich instrukcji w związku z wykonywaniem tych zadań, przydzielonych im na podstawie prawa krajowego wdrażającego prawo wspólnotowe. Nie wyklucza to nadzoru zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym. Decyzje [KOR] mogą zostać zawieszone lub uchylone wyłącznie przez organy odwoławcze ustanowione zgodnie z art. 4.

Państwa członkowskie zapewniają, aby odwołanie szefów [KOR], o których mowa w akapicie pierwszym, lub, w stosownych przypadkach, członków organu zbiorowego pełniącego tę funkcję, lub ich zastępców, było możliwe tylko wtedy, gdy przestaną oni spełniać warunki wymagane do wykonywania [ich] obowiązków, określon[e] wcześniej w prawie krajowym. Decyzja o odwołaniu szefa danego [KOR] lub, w stosownych przypadkach, członków organu zbiorowego pełniącego tę funkcję zostaje podana do wiadomości publicznej w chwili odwołania. Odwołany szef krajowego organu regulacyjnego lub, w stosownych przypadkach, członkowie kolegialnego organu pełniącego tę funkcję otrzymują uzasadnienie decyzji i mają prawo wystąpić o jego opublikowanie, w przypadku gdy w przeciwnym razie nie doszłoby do tego; w takim przypadku uzasadnienie to zostaje opublikowane.

Państwa członkowskie zapewniają, aby [KOR], o których mowa w akapicie pierwszym, miały oddzielne budżety roczne. Budżety te są podawane do wiadomości publicznej. Państwa członkowskie zapewniają również, aby [KOR] miały odpowiednie zasoby finansowe i ludzkie umożliwiające im aktywne uczestnictwo w pracach Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC)[4] i przyczynianie się do realizowanych przez niego funkcji.

3b. Państwa członkowskie zapewniają, aby odpowiednie [KOR] aktywnie wspierały cele BEREC w promowaniu lepszej koordynacji i spójności regulacyjnej.

3c. Państwa członkowskie zapewniają, aby [KOR], przyjmując swoje własne decyzje dotyczące ich rynków krajowych, w jak największym stopniu uwzględniały opinie i wspólne stanowiska przyjmowane przez BEREC.

4. Państwa członkowskie ogłoszą w formie łatwo przystępnej zakres zadań, jakie mają być realizowane przez [KOR], a w szczególności, czy takie zadania zostały przydzielone więcej niż jednemu organowi. W razie potrzeby, państwa członkowskie zapewnią wzajemną konsultację i współpracę pomiędzy powyższymi organami, pomiędzy tymi organami a krajowymi organami, którym powierzono wdrażanie przepisów z zakresu prawa konkurencji, oraz krajowymi organami, którym powierzono wdrażanie przepisów z zakresu ochrony konsumenta, w zakresie obejmującym ich wspólne interesy. Jeżeli więcej niż jeden organ jest uprawniony do rozpatrywania takich spraw, Państwa członkowskie zapewnią, by odpowiednie zadania każdego organu zostały ogłoszone w formie łatwo przystępnej.

5. [KOR] oraz krajowe organy ds. ochrony konkurencji zobowiązane są do dostarczania sobie wzajemnie informacji niezbędnych do wdrażania postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych. Uwzględniając charakter dostarczonej informacji, organ, który ją otrzymał, zapewni taki sam stopień poufności, jak organ, który ją dostarczył.

[…]”.

4 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd (Dz.U. 2009, L 337, s. 1).

9. Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych[5], ustanawia ramy prawne w celu ustalenia równowagi pomiędzy wysokim poziomem ochrony prywatności osób a swobodnym przepływem danych osobowych w Unii Europejskiej.

10. W tym celu art. 28 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, co następuje:

„Każde państwo członkowskie zapewni, że jeden lub więcej organów władzy publicznej będzie odpowiedzialnych za kontrolę stosowania na jego terytorium przepisów przyjętych przez państwa członkowskie na mocy niniejszej dyrektywy.

Organy te postępują w sposób całkowicie niezależny przy wykonywaniu powierzonych im funkcji.”.

B – *Prawo hiszpańskie*

11. Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (dekret królewski z mocą ustawy 6/1996 o liberalizacji łączności) z dnia 7 czerwca 1996 r.[6], utworzył CMT jako niezależny organ zobowiązany do czuwania nad stosowaniem zasad wolnej konkurencji, przejrzystości i równego traktowania, jak również pełnienie funkcji arbitra w sporach pomiędzy operatorami z sektora.

12. Artykuł 13 ust. 1 Ley 2/2011 de Economía Sostenible (ustawy 2/2011 o zrównoważonej gospodarce) z dnia 4 marca 2011 r.[7].. stanowił, że prezes i doradcy CMT byli powoływani przez rząd, na mocy dekretu królewskiego przyjmowanego na wniosek właściwego ministra. Byli oni wybierani spośród osób o uznanej renomie i kompetencjach zawodowych, po wysłuchaniu ministra i osób proponowanych na stanowiska prezesa i doradców przez właściwą komisję Congreso de los Diputados (kongresu deputowanych, Hiszpania), przy czym wysłuchanie to miało dotyczyć kompetencji kandydatów. Wysłuchanie prezesa miało dotyczyć ponadto jego planów działania wewnątrz organizacji oraz sektora objętego regulacją.

13. Artykuł 13 ust. 2 ustawy 2/2011 stanowił, że kadencja prezesa i doradców wynosi sześć lat, bez możliwości ponownego wyboru na członka rady. Skład rady był odnawiany częściami, aby zapewnić radzie stabilność i ciągłość.

14. Zgodnie z art. 16 tej ustawy prezes i doradcy organów regulacyjnych mogli być odwołani wyłącznie w przypadku zaistnienia określonych przyczyn, to znaczy dymisji, upływu kadencji, odwołania z uwagi na zasadę niepołączalności; skazania za przestępstwo popełnione umyślnie, trwałej niezdolności do pracy lub odwołania ze stanowiska przez rząd z powodu rażącego naruszenia obowiązków związanych ze stanowiskiem lub uchybienia wymogom związanym z niepołączalnością, konfliktem interesów i zachowaniem rezerwy. W takim przypadku rząd podejmował decyzję o odwołaniu niezależnie od systemu sankcji, które w razie potrzeby mogły być zastosowane po zbadaniu akt sprawy przez właściwego ministra.

15. W ramach reformy wprowadzanej ustawą 2/2011 w celu dostosowania liczby członków rad organów regulacyjnych i krajowej komisji ds. konkurencji, dziewiąty przepis dodatkowy tej ustawy ustanawiał przepisy przejściowe. Przewidywały one w szczególności, że mianowanie nowych prezesów tych organów nastąpi po upływie kadencji urzędujących prezesów oraz że nowi doradcy zostaną wyznaczeni, kiedy liczba doradców, których kadencja będzie wygasać, będzie mniejsza niż sześć.

5 — Dz.U. 1995, L 281, s. 31.

6 — BOE nr 139 z dnia 8 czerwca 1996 r., s. 18973.

7 — BOE nr 55 z dnia 5 marca 2011 r., s. 25033, zwana dalej „ustawą 2/2011”.

16. W preambule Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (ustawy 3/2013 o utworzeniu krajowej komisji ds. rynków i konkurencji) z dnia 4 czerwca 2013 r.[8], wskazano, że ustawa ta ma na celu utworzenie krajowej komisji ds. rynków i konkurencji (CNMC), która połączy różne organy regulacyjne, to znaczy krajową komisję ds. energii, CMT, krajową komisję ds. konkurencji, Comité de Regulación Ferroviaria (komisję ds. regulacji przewozów kolejowych, Hiszpania), krajową komisję ds. sektora pocztowego, Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (komisję ds. regulacji gospodarczej portów lotniczych) oraz Consejo Audiovisual del Estado (państwową radę audiowizualną, Hiszpania). Ustawą tą został uchylony art. 13 ustawy 2/2011.

17. Zgodnie z art. 6 ustawy 3/2013, zadaniem CNMC jest nadzór i kontrola nad prawidłowym funkcjonowaniem rynków łączności elektronicznej. Inne przepisy tej ustawy zobowiązują ten organ w szczególności do ochrony i ogólnego wspierania rzeczywistej konkurencji na wszystkich rynkach i sektorach produkcyjnych, jak również do nadzoru i kontroli rynków energii elektrycznej, gazu, sektora pocztowego, komunikacji audiowizualnej i sektora kolejowego.

18. Artykuł 23 ustawy 3/2013 przewiduje takie same przyczyny odwołania członków rady jak te, które figurowały w art. 16 ustawy 2/2011.

19. Na mocy drugiego przepisu dodatkowego ustawy 3/2013 utworzenie CNMC skutkuje likwidacją krajowej komisji ds. konkurencji, krajowej komisji ds. energii, CMT, krajowej komisji ds. sektora pocztowego, komisji ds. regulacji przewozów kolejowych, Comisión Nacional del Juego (krajowej komisji ds. gier, Hiszpania), komisji ds. regulacji gospodarczej portów lotniczych i państwowej rady audiowizualnej.

20. Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (dekret królewski 657/2013 przyjmujący statut organiczny krajowej komisji ds. rynków i konkurencji) z dnia 30 sierpnia 2013 r.[9], został opublikowany w dniu 31 sierpnia 2013 r. Na mocy dekretów królewskich opublikowanych w dniu 10 września 2013 r. powołany został prezes i doradcy CNMC.

21. Wreszcie 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 (dekret królewski 795/2013, w sprawie odwołania Bernarda Lorenza Almendros ze stanowiska prezesa komisji ds. rynku telekomunikacji) z dnia 11 października 2013 r.[10], jak również 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 (dekret królewski 800/2013, w sprawie odwołania Xabiera Ormaetxea Garai ze stanowiska doradcy komisji ds. rynku telekomunikacji) z dnia 11 października 2013 r.[11], skróciły mandaty prezesa oraz doradcy CMT. Obydwa dekrety królewskie przewidują ponadto, że odwołania mają moc wsteczną od dnia 7 października 2013 r.

II – **Okoliczności sporu w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne**

22. W dniu 10 marca 2011 r. Bernardo Lorenzo Almendros i Xabier Ormaetxea Garai (zwani dalej „skarżącymi") zostali powołani, odpowiednio, na stanowisko prezesa i doradcy CMT. W następstwie przeprowadzonej przez hiszpański rząd reformy, w dniu 15 października 2013 r. zostały opublikowane dekrety królewskie 795/2013 i 800/2013 odwołujące skarżących ze skutkiem na dzień 7 października 2013 r.

8 — BOE nr 134 z dnia 5 czerwca 2013 r., s. 42191, zwana dalej „ustawą 3/2013".

9 — BOE nr 209 z dnia 31 sierpnia 2013 r., s. 63623.

10 — BOE nr 247 z dnia 15 października 2013 r., s. 83736.

11 — BOE nr 247 z dnia 15 października 2013 r., s. 83741.

23. Wtedy skarżący wnieśli skargę dotyczącą powyższych dekretów królewskich. Twierdzą oni, że na mocy tych dekretów zostali odwołani przed upływem kadencji, mimo że nie zaistniała żadna podstawa prawna odwołania. Skarżący uważają również, że przyjęcie dekretów nie było poprzedzone żadnym postępowaniem dyscyplinarnym ani nawet zakomunikowaniem skarżącym podstaw, co stanowi naruszenie art. 3 ust. 3a akapit drugi dyrektywy ramowej.

24. Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) wyjaśnia również, że pismem z dnia 4 listopada 2013 r. jeden ze skarżących wniósł do Komisji Europejskiej skargę zarzucającą naruszenie tego przepisu, która to skarga została zarejestrowana.

25. Powziąwszy wątpliwości co do wykładni, jaką należy nadać prawu Unii, Tribunal Supremo (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wykładnia [dyrektywy ramowej] pozwala na uznanie za zgodne z tą dyrektywą z punktu widzenia skutecznej ochrony interesów ogólnych, która należy do krajowego organu regulacyjnego [w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej], utworzenie przez prawodawcę krajowego organu ds. regulacji i nadzoru odpowiadającego instytucyjnemu modelowi o charakterze niewyspecjalizowanym, który łączy w jeden podmiot istniejące dotychczas organy kontroli między innymi w dziedzinie energii, telekomunikacji i konkurencji?

2) Czy warunki „niezależności" [KOR] w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej, do których odnosi się art. 3 ust. 2 i 3a [dyrektywy ramowej], powinny być analogiczne do warunków wymaganych dla krajowych organów kontroli ochrony danych osobowych zgodnie z art. 28 dyrektywy 95/46[…]?

3) Czy znajduje zastosowanie doktryna zawarta w wyroku […] z dnia 8 kwietnia 2014 r. [Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237)] w przypadku, gdy osoby odpowiedzialne za [KOR] właściwy ds. telekomunikacji zostają odwołane przed upływem kadencji z uwagi na wymóg nowych ram prawnych tworzących organ nadzoru, który grupuje poszczególne [KOR-y] właściwe dla sektorów regulowanych? Czy można uznać owo odwołanie przed upływem kadencji, tylko z powodu wejścia w życie nowej ustawy krajowej, a nie na skutek następczej utraty przez te osoby ustalonych wcześniej w prawie krajowym warunków osobistych, za zgodne z postanowieniami art. 3 ust. 3a [dyrektywy ramowej]?"

III – **Analiza**

26. Poprzez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy dyrektywę ramową należy interpretować w ten sposób, że połączenie w ramach reformy instytucjonalnej danego KOR z innymi organami regulacyjnymi, takimi jak organy ochrony konkurencji, organy sektora pocztowego lub sektora energii, narusza wymogi przewidziane w przepisach tej dyrektywy dotyczące w szczególności niezależności, możliwości i kompetencji technicznej tego KOR.

27. Poprzez pytania drugie i trzecie, które moim zdaniem należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający chce w istocie ustalić, czy art. 3 ust. 3a dyrektywy ramowej należy interpretować w ten sposób, że odwołanie prezesa oraz doradcy KOR przed upływem kadencji w wyniku reformy instytucjonalnej skutkującej połączeniem tego KOR z innymi organami regulacyjnymi, narusza gwarancje niezależności wspomnianego KOR.

28. Pierwsze pytanie zadane przez sąd odsyłający wymaga w istocie, ustalenia, mając na uwadze autonomię instytucjonalną przysługującą państwom członkowskim w tej materii, jakim marginesem swobody państwa te dysponują, jeżeli chodzi o organizację i restrukturyzację ich KOR-ów.

29. Dyrektywa ramowa nie ustanawia żadnego wymogu co do struktury KOR. Artykuł 2 lit. g) tej dyrektywy definiuje jedynie krajowy organ regulacyjny jako „organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach [wspomnianej] dyrektywy [i] dyrektyw szczegółowych". Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jakkolwiek państwom członkowskim przysługuje w owej dziedzinie niezależność instytucjonalna w zakresie organizacji i struktury ich KOR w rozumieniu tego przepisu, można z niej jednak korzystać jedynie przy pełnym poszanowaniu celów i obowiązków wyznaczonych przez dyrektywę ramową [12].

30. Trybunał przyznał, że sama dyrektywa 2002/22/WE [13] nie stoi na przeszkodzie temu, by ustawodawca krajowy działał jako KOR w rozumieniu dyrektywy ramowej albo by państwo członkowskie przydzieliło zadania wynikające ze stosowania przepisów dotyczących usług łączności elektronicznej wielu organom, z zastrzeżeniem, że przy wykonywaniu swoich funkcji każdy z tych organów spełnia przewidziane we wspomnianych dyrektywach wymogi dotyczące kompetencji, niezależności, bezstronności i przejrzystości oraz że od decyzji, które każdy z tych organów podejmuje w ramach pełnienia tych funkcji, przysługują skuteczne środki odwoławcze do organu niezależnego od zainteresowanych stron [14]. Podobnie, powierzone KOR zadania w zakresie przydzielania krajowych zasobów numeracyjnych oraz zarządzania krajowymi planami numeracyjnymi mogą być rozdzielone między kilka niezależnych organów regulacyjnych, w tym organów ministerialnych, pod warunkiem że informacja o podziale zadań jest podana do publicznej wiadomości, łatwo dostępna i przekazana Komisji [15].

31. Jak wynika z tego orzecznictwa, państwa członkowskie w ramach ich autonomii instytucjonalnej, dysponują szerokim marginesem swobody, jeżeli chodzi o organizację i strukturę ich KOR-ów, ograniczonym poprzez obowiązek przestrzegania wymogów i gwarancji przewidzianych w dyrektywie ramowej.

32. I tak, zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy ramowej organ krajowy odpowiedzialny za wypełnianie zadań przypisanych przez tę dyrektywę KOR-om, powinien być prawnie oddzielony i funkcjonalnie niezależny od wszelkich organizacji udostępniających sieci, urządzenia lub usługi łączności elektronicznej, a państwa członkowskie, zobowiązane będą w razie potrzeby, zapewnić skuteczny strukturalny rozdział funkcji regulacyjnych od działalności związanej z wykonywaniem prawa własności lub kontroli względem przedsiębiorstw udostępniających sieci lub usługi łączności elektronicznej.

33. Ponadto, aby spełnić wymogi przewidziane w art. 3 ust. 3 dyrektywy ramowej, organ ten powinien móc wykonywać zadania powierzone przez dyrektywę KOR-om w sposób bezstronny, przejrzysty i terminowy oraz powinien dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi do wykonywania tych zadań.

34. Z tego względu uważam, że co do zasady nic nie sprzeciwia się temu, aby przepisy państwa członkowskiego stanowiły, iż KOR łączy się z innymi organami regulacyjnymi i że wszystkie utworzą jeden organ, jak to zostało przewidziane w prawie hiszpańskim. Jednakże sąd krajowy powinien zweryfikować, czy zadania powierzone KOR-om przez dyrektywę ramową, są wykonywane z poszanowaniem wymogów i gwarancji przewidzianych w tej dyrektywie.

12 — Zobacz wyrok z dnia 17 września 2015 r. w sprawie KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

13 — Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz.U. 2002, L 108, s. 51), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 11).

14 — Zobacz wyroki z dnia 6 października 2010 r. Base i in. (C-389/08, EU:C:2010:584, pkt 30) oraz z dnia 17 września 2015 r. KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, pkt 57).

15 — Zobacz wyrok z dnia 6 marca 2008 r. Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, pkt 25–27).

35. Model hiszpański nie stanowi zresztą wyjątku w ramach Unii. Wielkie Księstwo Luksemburga i Królestwo Niderlandów utworzyły bowiem również po jednym organie, którego zadaniem jest regulacja w różnych sektorach, takich jak transport, gaz, energia, usługi pocztowe, czy też łączność elektroniczna. W Zjednoczonym Królestwie urząd ds. komunikacji ma za zadanie nadzorować rynek w sektorze telewizji, radia oraz łączności elektronicznej. W Belgii, Grecji, Francji, Słowacji i Szwecji jeden organ ma za zadanie regulację sektora poczty i telekomunikacji [16].

36. W konsekwencji, mając na względzie powyższe uważam, że dyrektywę ramową należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ona połączeniu KOR, w ramach reformy instytucjonalnej, z innymi organami regulacyjnymi, takimi jak organy ochrony konkurencji, sektora pocztowego, lub sektora energii, pod warunkiem, że zadania, jakie dyrektywa ta powierza KOR-om będą mogły być wykonywane z poszanowaniem wymogów i gwarancji przewidzianych w tej dyrektywie, co powinien zweryfikować sąd krajowy.

37. Ustaliwszy to, należy obecnie przeanalizować, czy w wyniku takiej reformy instytucjonalnej odwołanie prezesa oraz doradcy KOR przed upływem ich kadencji skutkowało naruszeniem gwarancji niezależności tego KOR.

38. Sąd odsyłający zastanawia się w szczególności, czy orzecznictwo Trybunału dotyczące dyrektywy 95/46 może być zastosowane do niniejszej sprawy. W sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r. Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237), zadaniem Trybunału, w ramach skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, było bowiem w szczególności ustalenie, czy wymóg przewidziany w art. 28 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, wedle którego należy zapewnić, aby organ nadzorczy właściwy w zakresie przetwarzania danych osobowych wykonywał w sposób całkowicie niezależny powierzone mu funkcje, oznacza ciążący na danym państwie członkowskim obowiązek poszanowania kadencji takiego organu aż do jej pierwotnie przewidzianego zakończenia [17].

39. Trybunał przypomina w tym wyroku, że organy nadzorcze właściwe w zakresie przetwarzania danych osobowych powinny cechować się niezależnością pozwalającą im na wykonywanie ich zadań bez wpływu z zewnątrz. Ta niezależność wyklucza w szczególności jakiekolwiek nakazy i jakikolwiek inny wpływ z zewnątrz, bez względu na jego formę oraz na to, czy jest bezpośredni, czy pośredni, który mógłby zaważyć na decyzjach tych organów i podważyć w ten sposób wykonywanie przez nie ich zadań polegających na ustaleniu słusznej równowagi pomiędzy ochroną prawa do poszanowania życia prywatnego a swobodą przepływu danych osobowych [18]. Zdaniem Trybunału, samo tylko zagrożenie możliwością wpływu politycznego organów kontrolujących państwa na decyzje organów nadzorczych jest wystarczającą przeszkodą w niezależnym wykonywaniu przez nie zadań, ponieważ jak twierdzi Trybunał, może ono prowadzić do „przewidywanego posłuszeństwa" tych organów oraz do podejrzeń o stronniczość [19].

40. Z tego względu Trybunał orzekł w tym wyroku, że „gdyby każdemu państwu członkowskiemu przysługiwało prawo do zakończenia kadencji organu nadzorczego przed jej pierwotnie przewidzianym zakończeniem bez poszanowania zasad i gwarancji uprzednio ustanowionych w tym celu we właściwych przepisach, zagrożenie tego rodzaju skróceniem kadencji ciążące na owym organie podczas wykonywania jego funkcji mogłoby prowadzić do pewnego rodzaju posłuszeństwa względem władzy

16 — Zobacz stronę internetową Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (organu regulacji komunikacji elektoronicznej i poczty) pod adresem: http://www.arcep.fr/index.php?id=11270#c21478

17 — Wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237, pkt 50).

18 — Wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237, pkt 51.

19 — Wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237, pkt 53).

politycznej, niezgodnego ze wskazanym wymogiem niezależności […]. Ma to miejsce nawet wówczas, gdy skrócona kadencja wynika z przekształcenia lub ze zmiany modelu, które powinny być zorganizowane w sposób zapewniający poszanowanie wymogów niezależności ustanowionych we właściwych przepisach”[20].

41. Zdaniem rządów hiszpańskiego, belgijskiego i niderlandzkiego, jak również Komisji, podstawowe różnice między zadaniami przydzielonymi organom właściwym w sprawie kontroli ochrony danych osobowych a zadaniami przydzielonym KOR uzasadniają, aby w niniejszej sprawie przyjąć inną definicję pojęcia niezależności niż ta, którą sformułował Trybunał w powołanym wyżej orzecznictwie.

42. Chociaż rola przydzielona organom właściwym w sprawie kontroli ochrony danych osobowych i rola przydzielona KOR-om służą odmiennym celom, jednakże poszanowanie gwarancji niezależności jest także podstawowym warunkiem prawidłowego funkcjonowania KOR-ów. Nie widzę więc żadnego powodu, aby przyjąć inne rozstrzygnięcie niż to, które zostało sformułowane w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r. Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Nie należy umniejszać znaczenia regulacji usług łączności elektronicznej, która łączy się bezpośrednio z wolnością komunikacji i z ochroną konsumentów. Niezależność KOR powinna zatem być rzeczywista nie tylko względem czynników ekonomicznych, lecz także względem czynników politycznych. Wynika to zresztą jasno z samego brzmienia tekstów prawa Unii.

44. Artykuł 3 ust. 2 dyrektywy ramowej stanowi bowiem, że państwa członkowskie zagwarantują niezależność KOR, zapewniając, by były one prawnie oddzielone i funkcjonalnie niezależne od wszelkich organizacji udostępniających sieci, urządzenia lub usługi łączności elektronicznej. Jeżeli chodzi o art. 3 ust. 3a tej dyrektywy, który został dodany przez dyrektywę 2009/140/WE[21], z motywu 13 tej ostatniej dyrektywy wynika, że poprzez jego dodanie prawodawca Unii zamierzał właśnie wzmocnić niezależność KOR, „[wprowadzając] wyraźne przepisy zapewniające, aby KOR, który odpowiada za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorcami, *był chroniony podczas wykonywania swoich zadań przed ingerencją zewnętrzną lub naciskami politycznymi*, które mogłyby zagrozić niezależności wydawanych przez niego ocen w sprawach, którymi się zajmuje[22]. Prawodawca Unii wyjaśnił dalej, że „[t]akie zewnętrzne wpływy powodują, że krajowy organ ustawodawczy nie jest odpowiedni do pełnienia roli [KOR] w zakresie ram regulacyjnych”.

45. Z uwagi na funkcję regulacyjną przydzieloną KOR i przyznane im w tym celu kompetencje, nie dziwi chęć wzmocnienia przez prawodawcę Unii gwarancji niezależności KOR. Przypomnę bowiem, że KOR w ramach zadań przydzielonych im na mocy dyrektywy ramowej, są powołane w szczególności do przyznawania praw indywidualnych[23] oraz rozstrzygania sporów między przedsiębiorstwami z możliwością nakładania obowiązków[24]. Organy te dysponują również pewnymi uprawnieniami prawodawczymi, w zakresie w jakim mogą być powołane do kontrolowania cen[25] lub do przyjmowania

20 — Wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237, pkt 54).

21 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. 2009, L 337, s. 37).

22 — Wyróżnienie moje.

23 — Zobacz w szczególności art. 9–11 dyrektywy ramowej. Zobacz również dyrektywę 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach) (Dz.U. 2002, L 108, s. 21), zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140.

24 — Zobacz art. 20 dyrektywy ramowej.

25 — Zobacz art. 13 Dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie) (Dz.U. 2002, L 108, s. 7), zmienionej dyrektywą 2009/140.

środków korygujących, w sytuacji gdy uznają, że rynek nie jest konkurencyjny, poprzez nałożenie obowiązków na przedsiębiorstwa posiadające znaczącą pozycję na tym rynku [26]. Organy te dysponują więc szerokimi uprawnieniami, jak przypomniał Trybunał w wyroku z dnia 3 grudnia 2009 r. Komisja/Niemcy (C-424/07, EU:C:2009:749) [27].

46. Podstawowe znaczenie ma zatem to, aby gwarancja niezależności była przestrzegana i aby KOR mogły wykonywać swoje zadania w sposób bezstronny i bez nacisków zewnętrznych, zwłaszcza wtedy, gdy państwo członkowskie zachowało prawo własności przedsiębiorstw udostępniających sieci łączności elektronicznej lub usług, lub sprawuje nad nimi kontrolę. Trybunał podkreślił to już w wyroku z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja/Niemcy (C-518/07, EU:C:2010:125), w którym wskazał, że takie niezależne organy – w tym przypadku Trybunał odnosił się nie tylko do niemieckich organów kontroli właściwych w dziedzinie przetwarzania danych osobowych, lecz także do innych organów administracyjnych istniejących w niemieckim systemie prawnym – sprawują często funkcje regulacyjne lub wykonują zadania, które muszą być wyłączone spod wpływu politycznego, a jednocześnie podlegają ustawie pod kontrolą właściwych sądów [28].

47. Z tego względu skład KOR, kadencja ich członków, a przede wszystkim niemożność ich odwołania z przyczyn innych niż określone ustawowo, stanowią gwarancje uniemożliwiające ewentualne naciski zewnętrzne. Stanowiąc w art. 3 ust. 3a akapit drugi dyrektywy ramowej, że odwołanie szefów KOR lub, w stosownych przypadkach, członków organu zbiorowego pełniącego tę funkcję lub ich zastępców, nie jest możliwe z przyczyn innych niż te określone w ustawie oraz wówczas, gdy przestaną oni spełniać warunki wymagane do wykonywania ich obowiązków, ustawodawca Unii zmierza do wzmocnienia gwarancji niezależności KOR, udzielając członkowi lub członkom ich kierownictwa ochrony przed jakąkolwiek presją zewnętrzną, w szczególności presją wynikającą z posłużenia się – niekoniecznie nawet w sposób otwarty – groźbą skrócenia kadencji z przyczyn innych niż określone ustawowo.

48. Wcześniejsze odwołanie prezesa KOR, takie jak w niniejszej sprawie, a także potencjalnie jednego z jego doradców, tylko z tego powodu, że państwo członkowskie postanowiło zmienić model instytucjonalny tego KOR, może zatem stanowić naruszenie gwarancji niezależności tego organu.

49. Jak w takim razie pogodzić autonomię instytucjonalną, którą dysponuje każde państwo członkowskie, z gwarancją niezależności?

50. W wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r. Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237), Trybunał wyjaśnił, że skrócenie kadencji organu kontrolnego narusza gwarancję niezależności i „[m]a to miejsce nawet wówczas, gdy skrócona kadencja wynika z przekształcenia lub ze zmiany modelu, *które powinny być zorganizowane w sposób zapewniający poszanowanie wymogów niezależności ustanowionych we właściwych przepisach*” [29]. Wnioskuję z tego, że restrukturyzacja lub zmiana modelu organu kontroli lub, tak jak w omawianym przypadku KOR, nie stoją więc zawsze w sprzeczności z poszanowaniem niezależności tego KOR.

51. Uważam w tym względzie, w świetle powołanego wyżej orzecznictwa, że zainteresowane państwo członkowskie, przygotowując restrukturyzację KOR, powinno przewidzieć przepisy przejściowe pozwalające zapewnić poszanowanie gwarancji niezależności tego organu.

26 — Zobacz art. 17 zmienionej dyrektywy 2002/22.

27 — Zobacz pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo.

28 — Zobacz pkt 42.

29 — Punkt 54. Wyróżnienie moje.

52. Odnotujmy, że w niniejszej sprawie hiszpański rząd w 2011 r. przewidział takie przepisy, po czym zostały one uchylone ustawą 3/2013. Dziewiąty przepis dodatkowy ustawy 2/2011 dotyczący dostosowania oraz składu i liczby członków rad organów regulacyjnych i krajowej komisji ds. konkurencji przewidywał środki przejściowe umożliwiające właśnie przygotowanie reformy wprowadzanej tą ustawą, gwarantujące jednocześnie okres kadencji prezesom, których to dotyczyło. I tak, zgodnie ze wspomnianą ustawą, mianowanie nowych prezesów miało nastąpić po upływie kadencji prezesów urzędujących, a nowi doradcy mieli zostać mianowani w chwili, gdy liczba doradców, których kadencja dobiegała końca, była niższa niż sześć. Podobnie, przewidziano, że z chwilą wejścia w życie ustawy 2/2011, wiceprezesi rad organów regulacyjnych będą nadal pełnić obowiązki, aż do upływu ich kadencji, kiedy to stanowiska wiceprezesów każdego z organów zostaną zlikwidowane.

53. Chociaż, jak zauważył rząd hiszpański, utrzymanie kadencji wszystkich doradców KOR, jak też innych organów regulacyjnych objętych reformą, mogłoby doprowadzić do powstania nowego, kosztownego i nieskutecznego podmiotu, uważam jednak, że przepisy przejściowe stanowiące, że kadencja prezesa KOR, lub w zależności od przypadku, kadencja członków organu kolegialnego pełniącego w ramach KOR tę funkcję, trwa do końca, umożliwiłyby zapewnienie niezależności tego KOR.

54. Podobnie, mimo że stanowisko doradcy KOR różni się od stanowiska szefa tego organu, jednakże jako członek tego organu ów doradca powinien również móc działać niezależnie i nie powinien występować o instrukcje do żadnego innego podmiotu ani przyjmować takich instrukcji z zewnątrz [30]. Skoro hiszpańska ustawa przewidziała w odniesieniu do doradców tę samą ograniczoną liczbę przyczyn mogących być podstawą odwołania, to zamierzona przez hiszpański rząd zmiana modelu instytucjonalnego nie może, wobec braku przepisów przejściowych, skutkować po prostu skróceniem ich kadencji. Wydaje mi się w tym względzie, że rozwiązanie przyjęte pierwotnie w ustawie 2/2011 umożliwiłoby zapewnienie niezależności KOR. Sąd krajowy powinien więc moim zdaniem zbadać, w jakim stopniu przepisy przejściowe mogłyby zapewnić dostosowanie kadencji tych doradców.

55. Mając na względzie całość powyższych okoliczności uważam, że art. 3 ust. 3a dyrektywy ramowej należy interpretować w ten sposób, że odwołanie prezesa oraz doradcy KOR przed upływem ich kadencji w wyniku reformy instytucjonalnej skutkującej połączeniem tego KOR z innymi organami regulacyjnymi, bez wprowadzenia przepisów przejściowych umożliwiających, w przypadku tego pierwszego, zachowanie stanowiska do końca kadencji, a w przypadku tego drugiego dostosowanie kadencji, narusza niezależność tego KOR.

IV – **Wnioski**

56. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedłożone przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania):

Dyrektywę 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa „ramowa”), zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r., należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ona połączeniu krajowego organu regulacyjnego, w ramach reformy instytucjonalnej, z innymi organami regulacyjnymi, takimi jak organy ochrony konkurencji, sektora pocztowego, lub sektora energii, pod warunkiem, że zadania, jakie zmieniona dyrektywa 2002/21 powierza krajowym organom regulacyjnym, będą mogły być wykonywane z poszanowaniem wymogów i gwarancji przewidzianych w tej dyrektywie, co powinien zweryfikować sąd krajowy.

30 — Zobacz art. 3 ust. 3a akapit pierwszy dyrektywy ramowej.

Artykuł 3 ust. 3 a dyrektywy 2002/21, w brzmieniu zmienionym, należy interpretować w ten sposób, że odwołanie prezesa oraz doradcy krajowego organu regulacyjnego przed upływem ich kadencji w wyniku reformy instytucjonalnej skutkującej połączeniem tego organu z innymi organami regulacyjnymi, bez wprowadzenia przepisów przejściowych umożliwiających, w przypadku tego pierwszego, zachowanie stanowiska do końca kadencji, a w przypadku tego drugiego dostosowanie kadencji, narusza niezależność tego organu.