Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 30 iunie 2016[1]

Cauza C-424/15

Xabier Ormaetxea Garaișsi
Bernardo Lorenzo Almendros
împotriva
Administración del Estado
[cerere de decizie preliminară formulată de

Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania)]

„Trimitere preliminară — Directiva 2002/21/CE — Sectorul telecomunicațiilor — Rețele și servicii de comunicații electronice — Autorități naționale de reglementare — Condiția independenței — Autonomia instituțională a statelor membre”

1. Prin prezenta cauză, Curtea este chemată în primul rând să examineze, având în vedere autonomia instituțională de care beneficiază statele membre în materie, problema marjei de manevră de care dispun acestea din urmă în vederea organizării și restructurării autorităților lor naționale de reglementare (denumite în continuare „ANR”). În al doilea rând, se solicită Curții să se pronunțe cu privire la aspectul dacă demiterea președintelui și a unui membru al consiliului unei ANR înainte de expirarea mandatului lor, în urma unei reforme instituționale care are drept efect fuzionarea acestei ANR cu alte autorități de reglementare, aduce atingere garanției de independență a ANR-ului respectiv.

2. În speță, guvernul spaniol a efectuat o reformă de mare amploare prin care a urmărit optimizarea economiilor de scară și garantarea unei abordări coerente a reglementării tuturor industriilor de rețea prin asocierea diferitelor organisme de reglementare într-un organism multisectorial unic. Astfel, în urma unei reforme instituționale, ANR-urile în discuție în litigiul principal, respectiv Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [Comisia privind Piața Telecomunicațiilor (CMT), Spania], a fuzionat în special cu Comisión Nacional de la Competencia (Comisia Națională privind Concurența, Spania), cu Comisión Nacional del Sector Postal (Comisia Națională din Sectorul Poștal, Spania) și cu Comisión Nacional de Energía (Comisia Națională privind Energia, Spania). Această reformă a avut drept consecință directă încetarea printre altele a mandatului președintelui acestei ANR și a mandatului unuia dintre consilierii săi în mod anticipat, fără ca aceste demiteri să fie întemeiate pe motivele prevăzute în mod limitativ de legea spaniolă.

1 — Limba originală: franceza.

3. În prezentele concluzii, vom arăta că, în opinia noastră, Directiva 2002/21/CE [2] trebuie interpretată în sensul că nu se opune fuzionării unei ANR, în cadrul unei reforme instituționale, cu alte autorități de reglementare, precum cele din domeniul concurenței, al sectorului poștal sau al energiei, în măsura în care sarcinile încredințate prin această directivă ANR-urilor pot fi exercitate cu respectarea cerințelor și a garanțiilor prevăzute de aceasta, fapt ce trebuie verificat de instanța națională.

4. În continuare, vom prezenta motivele pentru care considerăm că articolul 3 alineatul (3a) din decizia-cadru trebuie interpretat în sensul că demiterea președintelui și a unui membru al consiliului unei ANR înainte de expirarea mandatului lor, în urma unei reforme instituționale care are drept efect fuzionarea acestei ANR cu alte autorități de reglementare, fără să se prevadă dispoziții tranzitorii care să permită să se garanteze respectarea duratei mandatului pentru primul dintre aceștia și o ajustare a mandatului pentru cel de al doilea, aduce atingere independenței ANR-ului respectiv.

I – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul Uniunii*

5. Directiva-cadru instituie un cadru de reglementare privind comunicațiile electronice pentru a crea condițiile unei concurențe efective în sectorul telecomunicațiilor [3].

6. În special, directiva-cadru stabilește sarcinile care revin ANR-urilor și principiile care stau la baza funcționării lor.

7. Articolul 2 litera (g) din directiva-cadru definește ANR ca fiind „organismul sau organismele însărcinate de un stat membru cu oricare din sarcinile de reglementare desemnate în [această] directivă sau în directivele speciale”.

8. Articolul 3 din directiva-cadru are următorul cuprins:

„(1) Statele membre se asigură că fiecare sarcină încredințată [ARN] prin prezenta directivă și prin directivele speciale este îndeplinită de un organism competent.

(2) Statele membre garantează independența [ANR]-urilor, asigurându-se că acestea sunt distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de toate organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice. Statele membre care păstrează proprietatea sau controlul asupra unor întreprinderi care furnizează rețele și/sau servicii de comunicații electronice asigură separarea structurală efectivă a funcției de reglementare, pe de o parte, de activitățile legate de proprietate sau control, pe de altă parte.

(3) Statele membre se asigură că [ANR]-urile își exercită competențele în mod imparțial, transparent și în timp util. Statele membre se asigură că [ANR]-urile dețin resurse umane și financiare suficiente pentru îndeplinirea atribuțiilor care le sunt încredințate.

(3a) Fără a aduce atingere dispozițiilor prevăzute la alineatele (4) și (5), [ANR]-urile responsabile de reglementarea ex ante a pieței sau de soluționarea litigiilor dintre întreprinderi în conformitate cu articolul 20 sau 21 din prezenta directivă acționează independent și nu solicită și nici nu primesc instrucțiuni de la un alt organism în legătură cu îndeplinirea acestor sarcini care le revin în temeiul

2 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 **privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru)** (JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO 2009, L 337, p. 37, și rectificare în JO 2013, L 241, p. 8, denumită în continuare „directiva-cadru”).

3 — A se vedea considerentul (1) al acestei directive.

normelor de drept intern care pun în aplicare normele comunitare. Acest lucru nu exclude supravegherea în conformitate cu dreptul constituțional național. Numai organismele de soluționare a căilor de atac, instituite în conformitate cu articolul 4, au competența de a suspenda sau de a revoca deciziile luate de către [ANR]-uri.

Statele membre se asigură că conducătorul unei [ANR] menționate la primul paragraf sau, după caz, membrii organului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul [ANR]-ului sau înlocuitorul acestuia/înlocuitorii acestora nu poate/pot fi demis/demiși decât în cazul în care nu mai satisfac(e) condițiile necesare îndeplinirii sarcinilor sale/lor, precizate în prealabil în legislația națională. Decizia de demitere a conducătorului [ANR]-ului sau, după caz, a membrilor organului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul acesteia se face publică la momentul demiterii. Conducătorul demis al [ANR]-ului sau, după caz, membrii demiși ai organului colectiv care îndeplinesc această funcție în cadrul acesteia primește/primesc o expunere a motivelor care se publică și are/au dreptul de a solicita publicarea acesteia, în cazul în care aceasta nu ar avea loc în lipsa solicitării sale/lor.

Statele membre se asigură că [ANR]-urile menționate la primul paragraf beneficiază de bugete anuale separate. Bugetele se fac publice. Statele membre se asigură, de asemenea, că autoritățile naționale de reglementare beneficiază de resurse financiare și umane adecvate, astfel încât să poată participa în mod activ și să contribuie la Organismul Autorităților Europene de Reglementare în Domeniul Comunicațiilor Electronice (OAREC)[4].

(3b) Statele membre se asigură că obiectivele OAREC privind promovarea unei coordonări și coerențe sporite la nivelul reglementării sunt sprijinite în mod activ de respectivele [ANR]-uri.

(3c) Statele membre se asigură că [ANR]-urile țin seama în cea mai mare măsură de avizele și pozițiile comune adoptate de OAREC la adoptarea propriilor decizii pentru piețele lor interne.

(4) Statele membre publică sarcinile care trebuie îndeplinite de [ANR]-uri într-un mod ușor accesibil, în special atunci când aceste sarcini sunt încredințate mai multor organisme. Statele membre asigură, după caz, consultarea și cooperarea între aceste autorități, precum și între aceste autorități și autoritățile naționale însărcinate cu punerea în aplicare a dreptului concurenței și cu autoritățile naționale însărcinate cu punerea în aplicare a legislației în materie de protecție a consumatorilor, în probleme de interes comun. Atunci când mai multe autorități au competențe în aceste probleme, statele membre se asigură că sarcinile care revin fiecărei autorități sunt publicate într-un mod ușor accesibil.

(5) [ANR]-urile și autoritățile naționale în materie de concurență își furnizează reciproc informațiile necesare punerii în aplicare a prevederilor din prezenta directivă și din directivele speciale. În ceea ce privește schimbul de informații, autoritatea care le primește asigură același nivel de confidențialitate ca și autoritatea care le furnizează.

[…]”

9. Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date[5] instituie un cadru de reglementare pentru a stabili un echilibru între un nivel ridicat al protecției vieții private a persoanelor și libera circulație a datelor cu caracter personal în cadrul Uniunii Europene.

4 — Regulamentul (CE) nr. 1211/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 noiembrie 2009 **de instituire a Organismului Autorităților Europene de Reglementare în Domeniul Comunicațiilor Electronice (OAREC) și a Oficiului** (JO 2009, L 337, p. 1).

5 — JO 1995, L 281, p. 31, Ediție specială, 13/vol. 17, p. 10.

10. În acest scop, articolul 28 alineatul (1) din această directivă are următorul cuprins:

„Fiecare stat membru prevede ca una sau mai multe autorități publice să fie responsabile de supravegherea aplicării pe teritoriul său a dispozițiilor adoptate de statele membre în temeiul prezentei directive.

Aceste autorități acționează în condiții de independență deplină în exercitarea atribuțiilor cu care sunt învestite.”

B – *Dreptul spaniol*

11. Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (Decretul-lege regal 6/1996 privind liberalizarea pieței telecomunicațiilor) din 7 iunie 1996[6] a creat CMT ca fiind organul independent însărcinat cu supravegherea aplicării principiilor liberei concurențe, transparenței și egalității de tratament și cu soluționarea conflictelor dintre operatorii din sector.

12. Articolul 13 alineatul 1 din Ley 2/2011 de Economía Sostenible (Legea 2/2011 privind economia sustenabilă) din 4 martie 2011[7] prevedea că președintele și membrii consiliului CMT erau numiți de guvern, prin decret regal adoptat la propunerea ministrului de resort competent. Aceștia erau aleși dintre persoanele a căror reputație și competență profesională erau recunoscute, după audierea ministrului și a persoanelor propuse ca președinte și membri ai consiliului de către comisia corespunzătoare a Congreso de los Diputados (Congresul Deputaților, Spania), fiind necesar ca această audiere să privească capacitatea candidaților. În plus, audierea președintelui ar trebui să privească planul său de acțiune în cadrul organismului și sectorul reglementat.

13. Articolul 13 alineatul 2 din Legea 2/2011 prevedea că mandatul președintelului și al membrilor consiliului era de șase ani fără posibilitate de a fi reales ca membru al consiliului. Membrii consiliului erau reînnoiți parțial pentru a asigura stabilitatea și continuitatea consiliului.

14. Conform articolului 16 din legea menționată, membrii consiliilor și președintele organismelor de reglementare nu puteau fi demiși decât pentru un număr limitat de cauze, și anume demisia, expirarea termenului mandatului acestora, intervenirea *ex post* a incompatibilității, condamnarea pentru o infracțiune săvârșită cu intenție, incapacitatea permanentă, revocarea decisă de guvern în cazul unei încălcări grave a obligațiilor legate de atribuții sau al neîndeplinirii obligațiilor în materie de incompatibilități, de conflicte de interese și de obligație de rezervă. În această privință, revocarea era decisă de guvern, independent de regimul de sancțiuni care se putea aplica, dacă era cazul, după examinarea dosarului de către ministrul de resort competent.

15. În cadrul reformei instituite prin Legea 2/2011 pentru a adapta numărul membrilor consiliilor organismelor de reglementare și ai Comisiei Naționale privind Concurența, a noua dispoziție adițională a acestei legi prevedea dispoziții tranzitorii. Prin aceste dispoziții, se prevedea, printre altele, că numirea noilor președinți ai acestor organisme ar interveni la expirarea mandatului președinților actuali și că noii consilieri ar fi numiți din momentul în care numărul consilierilor al căror mandat ar urma să expire ar fi mai mic de șase.

16. În preambulul Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Legea 3/2013 privind înființarea Comisiei Naționale privind Piețele și Concurența) din 4 iunie 2013[8], se arată că aceasta urmărește să înființeze Comisia Națională privind Piețele și Concurența (denumită în continuare „CNMC”), care va grupa diferite organisme de reglementare, și anume Comisia

6 — BOE nr. 139 din 8 iunie 1996, p. 18973.

7 — BOE nr. 55 din 5 martie 2011, p. 25033, denumită în continuare „Legea 2/2011”.

8 — BOE nr. 134 din 5 iunie 2013, p. 42191, denumită în continuare „Legea 3/2013”.

națională privind energia, CMT, Comisia Națională privind Concurența, Comité de Regulación Ferroviaria (Comitetul de Reglementare Feroviară, Spania), Comisia Națională din Sectorul Poștal, Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Comisia de Reglementare Economică Aeroportuară, Spania) și Consejo Audiovisual del Estado (Consiliul Public al Audiovizualului, Spania). Această lege abrogă articolul 13 din Legea 2/2011.

17. Conform articolului 6 din Legea 3/2013, CNMC este însărcinată cu supravegherea și controlul bunei funcționări a piețelor comunicațiilor electronice. Potrivit altor dispoziții ale legii menționate, aceasta este însărcinată, în special, cu menținerea și promovarea în general a concurenței efective pe toate piețele și sectoarele productive, precum și cu supravegherea și controlul piețelor energiei electrice și gazelor naturale, sectorului poștal, comunicării audiovizuale și sectorului feroviar.

18. Articolul 23 din Legea 3/2013 prevede aceleași cauze de demitere a membrilor consiliului ca și cele care figurau la articolul 16 din Legea 2/2011.

19. În temeiul celei de a doua dispoziții adiționale a Legii 3/2013, constituirea CNMC determină eliminarea Comisiei Naționale privind Concurența, a Comisiei Naționale privind Energia, a CMT, a Comisiei Naționale din Sectorul Poștal, a Comitetului de Reglementare Feroviară, a Comisión Nacional del Juego (Comisia Națională a Jocurilor, Spania), a Comisiei de Reglementare Economică Aeroportuară și a Consiliului Public al Audiovizualului.

20. Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Decretul regal 657/2013 de aprobare a statutului organic al Comisiei Naționale privind Piețele și Concurența) din 30 august 2013[9], a fost publicat la 31 august 2013. Prin decrete regale publicate la 10 septembrie 2013, au fost numiți președintele și membrii consiliului CNMC.

21. În sfârșit, 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 (Decretul regal 795/2013 privind demiterea domnului Bernardo Lorenzo Almendros din funcția de președinte al Comisiei privind piața telecomunicațiilor) din 11 octombrie 2013[10], precum și 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 (Decretul regal 800/2013 privind demiterea domnului Xabier Ormaetxea Garai din funcția de membru al consiliului Comisiei privind piața telecomunicațiilor) din 11 octombrie 2013[11], au pus capăt mandatelor președintelui și unui membru al consiliului CMT. Aceste două decrete regale prevăd, în plus, că demiterile produc efecte în mod retroactiv de la 7 octombrie 2013.

II – **Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare**

22. La 10 martie 2011, domnii Bernardo Lorenzo Almendros și Xabier Ormaetxea Garai (denumiți în continuare „reclamanții”) au fost numiți președinte și, respectiv, membru al consiliului CMT. În urma reformei întreprinse de guvernul spaniol, au fost publicate, la 15 octombrie 2013, Decretele regale 795/2013 și 800/2013 de demitere a reclamanților de la 7 octombrie 2013.

9 — BOE nr. 209 din 31 august 2013, p. 63623.

10 — BOE nr. 247 din 15 octombrie 2013, p. 83736.

11 — BOE nr. 247 din 15 octombrie 2013, p. 83741.

23. Reclamanții au introdus astfel o acțiune împotriva acestor decrete regale. Reclamanții consideră că acestea din urmă au pus capăt funcției lor înainte de expirarea mandatului lor fără să se constituie vreun motiv legal de demitere. Aceștia invocă de asemenea faptul că adoptarea lor nu a fost precedată de nicio procedură disciplinară, nici chiar de comunicarea de motive reclamanților, cu încălcarea articolului 3 alineatul (3a) al doilea paragraf din directiva-cadru.

24. Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) precizează de asemenea că, prin scrisoarea din 4 noiembrie 2013, o plângere privind încălcarea acestei dispoziții a fost depusă de către unul dintre reclamanți la Comisia Europeană, plângere care a fost înregistrată.

25. Având îndoieli în privința interpretării care trebuie dată dreptului Uniunii, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Interpretarea [directivei-cadru] permite să se considere compatibilă cu aceasta, din perspectiva protejării efective a intereselor generale ale organismului național de reglementare [în domeniul rețelelor și al serviciilor de comunicații electronice], înființarea de către legiuitorul național a unui organism de reglementare și supraveghere potrivit unui model instituțional nespecializat, prin fuzionarea într-un organism unic, printre altele, a organismelor de control din domeniul energiei, al telecomunicațiilor și al concurenței, existente până la acel moment?

2) Cerințele privind «independența» [ANR]-urilor în domeniul rețelelor și al serviciilor de comunicații electronice, la care face referire articolul 3 alineatele (2) și (3a) din [directiva-cadru], trebuie să fie similare celor impuse autorităților naționale de supraveghere în domeniul protecției datelor personale, conform articolului 28 din Directiva 95/46[…]?

3) Jurisprudența din cuprinsul Hotărârii […] din 8 aprilie 2014, [Comisia/Ungaria (C-288/12, EU:C:2014:237)], ar fi aplicabilă situației în care persoanele responsabile din cadrul unei [ANR] în domeniul telecomunicațiilor sunt demise înainte de a le expira mandatul, ca urmare a adoptării unui nou cadru legal prin care se înființează un organism de supraveghere în care sunt grupate mai multe autorități naționale de supraveghere a sectoarelor reglementate? Respectiva demitere anticipată, ca urmare a simplei intrări în vigoare a unei noi legi naționale, iar nu ca urmare a unei schimbări neprevăzute a situației personale a titularilor funcțiilor, poate fi considerată compatibilă cu dispozițiile articolului 3 alineatul (3a) din [directiva-cadru]?”

III – **Analiza noastră**

26. Prin intermediul primei întrebări formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă directiva-cadru trebuie interpretată în sensul că fuzionarea unei ANR, în cadrul unei reforme instituționale, cu alte autorități de reglementare, precum cele din domeniul concurenței, al sectorului poștal și al energiei, aduce atingere cerințelor prevăzute de dispozițiile acestei directive referitoare printre altele la independența, capacitatea și competența tehnică a acestei ANR.

27. Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, care, în opinia noastră, trebuie examinate împreună, instanța de trimitere urmărește să afle în esență dacă articolul 3 alineatul (3a) din directiva-cadru trebuie interpretat în sensul că demiterea președintelui și a unui membru al consiliului unei ANR înaintea expirării mandatului lor, în urma unei reforme instituționale care are drept efect fuzionarea acestei ANR cu alte autorități de reglementare, aduce atingere garanției privind independența ANR-ului respectiv.

28. Prima întrebare adresată de instanța de trimitere ne determină, în realitate, să examinăm problema stabilirii, având în vedere autonomia instituțională de care beneficiază statele membre în materie, a marjei de apreciere de care dispun acestea din urmă în scopul organizării și restructurării ANR-ului.

29. Directiva-cadru nu prevede nicio cerință în ceea ce privește forma pe care trebuie să o prezinte o ANR. Articolul 2 litera (g) din această directivă se limitează să definească ANR-ul ca fiind „organismul sau organismele însărcinate de un stat membru cu oricare din sarcinile de reglementare desemnate în [respectiva] directivă sau în directivele speciale”. Pe de altă parte, potrivit unei jurisprudențe constante, deși statele membre beneficiază în această materie de o autonomie instituțională în organizarea și în structurarea propriilor ANR-uri, în sensul dispoziției menționate, aceasta poate fi exercitată numai cu respectarea deplină a obiectivelor și a obligațiilor stabilite prin directiva-cadru [12].

30. Astfel, Curtea a admis că Directiva 2002/22/CE [13] nu se opune în principiu intervenției legiuitorului național în calitate de ANR în sensul directivei-cadru sau chiar că un stat membru atribuie sarcini care rezultă din aplicarea cadrului de reglementare aplicabil serviciilor de comunicații electronice mai multor organisme, în măsura în care, în exercitarea funcțiilor lor, aceste organisme îndeplinesc condițiile de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență prevăzute în directivele respective, și că deciziile pe care acestea le adoptă în cadrul acestor funcții pot face obiectul unor căi de atac eficiente în fața unui organism independent de părțile implicate [14]. De asemenea, funcțiile de atribuire a resurselor naționale de numerotare, precum și funcțiile de gestionare a planurilor naționale de numerotare, funcții atribuite ANR, pot fi repartizate între mai multe autorități de reglementare independente, inclusiv autorități ministeriale, cu condiția ca repartizarea sarcinilor să fie făcută publică, ușor accesibilă și să fie notificată Comisiei [15].

31. Din această jurisprudență reiese că, în cadrul autonomiei lor instituționale, statele membre dispun de o largă marjă de apreciere în ceea ce privește organizarea și structurarea ANR a cărei limită se află în respectarea cerințelor și a garanțiilor prevăzute de directiva-cadru.

32. Astfel, conform articolului 3 alineatul (2) din directiva-cadru, organismul național însărcinat cu îndeplinirea sarcinilor încredințate de aceasta ANR trebuie să fie distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de toate organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice și, dacă este cazul, statul membru trebuie să asigure separarea structurală efectivă a funcției de reglementare, pe de o parte, de activitățile legate de proprietate sau controlul întreprinderilor care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice, pe de altă parte.

33. În plus, în vederea respectării cerințelor prevăzute la articolul 3 alineatul (3) din directiva-cadru, acest organism trebuie să poată exercita sarcinile atribuite de aceasta ANR-urilor în mod imparțial, transparent și în timp util, și trebuie să dețină de asemenea resurse umane și financiare suficiente pentru îndeplinirea acestor atribuții.

34. În consecință, considerăm că niciun element nu se opune, în principiu, ca legislația unui stat membru să prevadă ca o ANR să fuzioneze cu alte organisme de reglementare și ca ansamblul să formeze doar o entitate, astfel cum prevede legea spaniolă. Cu toate acestea, instanța națională trebuie să verifice dacă sarcinile încredințate prin directiva-cadru ANR sunt exercitate cu respectarea cerințelor și a garanțiilor prevăzute de această directivă.

12 — A se vedea Hotărârea din 17 septembrie 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 53 și jurisprudența citată).

13 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 **privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (Directiva privind serviciul universal)** (JO 2002, L 108, p. 51, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 213), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO 2009, L 337, p. 11).

14 — A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2010, Base și alții (C-389/08, EU:C:2010:584, punctul 30) și Hotărârea din 17 septembrie 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 57).

15 — A se vedea Hotărârea din 6 martie 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, punctele 25-27).

35. De altfel, modelul spaniol nu face excepție în cadrul Uniunii. Astfel, Marele Ducat al Luxemburgului și Regatul Țărilor de Jos dețin de asemenea un organism unic care are drept misiune reglementarea diferitelor sectoare, precum cel al transporturilor, gazelor, energiei, serviciilor poștale sau chiar comunicațiilor electronice. În Regatul Unit, oficiul comunicațiilor are drept misiune supravegherea pieței sectoarelor televiziunii, radioului și comunicațiilor electronice. În Belgia, în Grecia, în Franța, în Slovacia și în Suedia, un organism unic este însărcinat cu reglementarea sectorului poștal și al telecomunicațiilor [16].

36. În consecință, având în vedere cele de mai sus, considerăm că directiva-cadru trebuie interpretată în sensul că nu se opune fuzionării unei ANR, în cadrul unei reforme instituționale, cu alte autorități de reglementare, precum cele din domeniul concurenței, sectorului poștal sau al sectorului energiei, în măsura în care sarcinile încredințate de această directivă ANR-urilor pot fi exercitate cu respectarea cerințelor și a garanțiilor prevăzute de aceasta, fapt ce trebuie verificat de instanța națională.

37. În aceste condiții, trebuie să se examineze în prezent aspectul dacă, în urma unei asemenea reforme instituționale, demiterea președintelui și a unui membru al consiliului ANR înaintea expirării mandatului lor are drept efect faptul că aduce atingere garanției privind independența acestei ANR.

38. În special, instanța de trimitere ridică problema dacă jurisprudența Curții privind Directiva 95/46 poate fi transpusă în prezenta cauză. Astfel, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 8 aprilie 2014, Comisia/Ungaria (C-288/12, EU:C:2014:237), Curtea, în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, era chemată să examineze în special dacă cerința, prevăzută la articolul 28 alineatul (1) al doilea paragraf din această directivă, potrivit căreia trebuie să se garanteze că autoritatea de supraveghere competentă în domeniul prelucrării datelor cu caracter personal exercită în condiții de independență deplină atribuțiile cu care este învestită implica obligația statului membru în cauză de a respecta durata mandatului unei astfel de autorități până la termenul prevăzut inițial [17].

39. Curtea reamintește, în această hotărâre, că autoritățile de supraveghere competente în domeniul prelucrării datelor cu caracter personal trebuie să beneficieze de o independență care să le permită să își exercite atribuțiile fără a fi supuse unei influențe exterioare, excluzând astfel orice ingerință și orice altă influență exterioară, sub orice formă, fie directă, fie indirectă, care ar fi susceptibile să le orienteze deciziile și care, astfel, ar putea să pună în discuție îndeplinirea de către autoritățile menționate a sarcinii lor care constă în stabilirea unui echilibru just între protecția dreptului la viață privată și libera circulație a acestor date [18]. Pentru Curte, simplul risc ca autoritățile de tutelă ale statului să poată exercita o influență politică asupra deciziilor autorităților de supraveghere este suficient pentru a împiedica exercitarea în mod independent a atribuțiilor acestora, în măsura în care, astfel cum statuează Curtea, ar putea conduce la o „supunere anticipată” a acestor autorități și la o suspiciune de părtinire [19].

40. Acesta este motivul pentru care Curtea a statuat în hotărârea menționată că, „dacă fiecare stat membru ar avea dreptul să pună capăt mandatului unei autorități de supraveghere înainte de termenul inițial prevăzut al acestuia, fără a respecta normele și garanțiile prestabilite în acest scop prin legislația aplicabilă, pericolul unei asemenea încetări anticipate, care ar plana în acest fel asupra autorității respective pe tot parcursul exercitării mandatului său, ar putea conduce la o formă de

16 — A se vedea pagina de internet a OAREC la următoarele adrese: http://berec.europa.eu/eng/about_berec/links/ și http://www.arcep.fr/index.php?id= 11270#c21478

17 — Hotărârea din 8 aprilie 2014, Comisia/Ungaria (C-288/12, EU:C:2014:237, punctul 50).

18 — Hotărârea din 8 aprilie 2014, Comisia/Ungaria (C-288/12, EU:C:2014:237, punctul 51).

19 — Hotărârea din 8 aprilie 2014, Comisia/Ungaria (C-288/12, EU:C:2014:237, punctul 53).

supunere a acesteia față de puterea politică, incompatibilă cu cerința de independență menționată […]. Acest lucru este valabil chiar și atunci când terminarea anticipată a mandatului rezultă dintr-o restructurare sau dintr-o schimbare de model, care trebuie organizate astfel încât să fie respectate cerințele de independență impuse prin legislația aplicabilă”[20].

41. Pentru guvernele spaniol, belgian și olandez, precum și pentru Comisie, diferențele fundamentale dintre sarcinile atribuite, pe de o parte, autorităților de supraveghere în domeniul protecției datelor cu caracter personal și, pe de altă parte, ANR-ului ar justifica faptul că noțiunea de independență are o definiție, în prezenta cauză, diferită de cea stabilită de către Curte în jurisprudența menționată mai sus.

42. Deși este adevărat că rolul atribuit autorității de supraveghere în domeniul protecției datelor cu caracter personal și cel atribuit ANR-ului vizează obiective diferite, nu este mai puțin adevărat că respectarea garanției de independență este de asemenea o condiție esențială pentru buna funcționare a ANR-ului. În consecință, nu vedem niciun motiv să aplicăm o soluție diferită de cea care a fost stabilită în Hotărârea din 8 aprilie 2014, Comisia/Ungaria (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Nu trebuie să se minimizeze importanța reglementării serviciilor de comunicații electronice care, printre altele, afectează în mod direct libertatea de comunicare și protecția consumatorilor. Astfel, independența ANR trebuie să fie efectivă nu numai în raport cu actorii economici, ci și în raport cu actorii politici. În plus, acest lucru reiese în mod clar chiar din textele dreptului Uniunii.

44. Astfel, articolul 3 alineatul (2) din directiva-cadru arată că statele membre garantează independența ANR-urilor, asigurându-se că acestea sunt distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de toate organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice. În ceea ce privește articolul 3 alineatul (3a) din această directivă, care a fost adăugat prin Directiva 2009/140/CE[21], reiese din considerentul (13) al acesteia din urmă că, prin această completare, legiuitorul Uniunii urmărea tocmai să întărească independența ANR-urilor, „[prevăzând] dispoziții exprese în dreptul național pentru a se asigura faptul că, în exercitarea atribuțiilor sale, o [ANR] responsabilă pentru reglementarea ex ante a pieței sau pentru soluționarea diferendelor dintre întreprinderi este *protejată de intervenții externe sau de presiuni politice* de natură să pună în pericol evaluarea independentă a chestiunilor înaintate acesteia”[22]. Și legiuitorul Uniunii să explice că „[o] astfel de influență din exterior face ca un organism național legislativ să fie nepotrivit pentru a acționa în calitate de [ANR] în temeiul cadrului de reglementare”.

45. Având în vedere funcția de reglementare atribuită ANR-ului și competențele acordate ei în acest scop, intenția din partea legiuitorului Uniunii de a întări garanția de independență a ANR-urilor nu este surprinzătoare. Astfel, reamintim că ANR-urile, în cadrul sarcinilor care le sunt atribuite prin directiva-cadru, sunt chemate printre altele să atribuie drepturi individuale[23] și să soluționeze litigiile dintre întreprinderi cu posibilitatea de a impune obligații[24]. Acestea dispun și de o anumită competență de reglementare în măsura în care pot fi chemate să controleze prețurile[25] sau chiar să

20 — Hotărârea din 8 aprilie 2014, Comisia/Ungaria (C-288/12, EU:C:2014:237, punctul 54.

21 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 **de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, 2002/19/CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice** (JO 2009, L 337, p. 37).

22 — Sublinierea noastră.

23 — A se vedea în special articolele 9-11 din directiva-cadru. A se vedea de asemenea Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea) (JO 2002, L 108, p. 21, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 183), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140.

24 — A se vedea articolul 20 din directiva-cadru.

25 — A se vedea articolul 13 din Directiva 2002/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 **privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (Directiva privind accesul)** (JO 2002, L 108, p. 7, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 169), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140.

adopte măsuri corective în cazul în care consideră că piața nu este concurențială în sensul că impune obligații întreprinderilor având putere semnificativă pe această piață [26]. Prin urmare, acestea dispun de puteri extinse, astfel cum a amintit Curtea în Hotărârea din 3 decembrie 2009, Comisia/Germania (C-424/07, EU:C:2009:749) [27].

46. În consecință, pare esențial ca garanția de independență să fie respectată și ca ANR-urile să își poată exercita funcțiile în mod imparțial și fără presiuni externe, cu atât mai mult atunci când statul membru a păstrat proprietatea sau controlul asupra întreprinderilor care furnizează rețele și/sau servicii de comunicații electronice. Curtea subliniase deja acest lucru în Hotărârea din 9 martie 2010, Comisia/Germania (C-518/07, EU:C:2010:125), în care aceasta arătase că asemenea autorități independente – în speță, Curtea avea în vedere nu numai autoritățile de supraveghere germane competente în domeniul prelucrării datelor cu caracter personal, ci și alte autorități administrative existente în cadrul sistemului juridic german – au deseori funcții normative sau exercită atribuții care trebuie să fie protejate de influența politică, rămânând totodată supuse respectării legii, sub controlul instanțelor competente [28].

47. În acest scop, compunerea ANR-urilor, durata mandatului membrilor lor și mai ales irevocabilitatea lor pentru alte motive decât cele prevăzute de lege sunt tot atâtea garanții împotriva eventualelor presiuni externe. Prevăzând, la articolul 3 alineatul (3a) al doilea paragraf din directiva-cadru, că conducătorul ANR-ului sau înlocuitorul acestuia sau, după caz, membrii organului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul autorității sau înlocuitorii acestuia nu pot fi demiși pentru alte motive decât cele prevăzute de lege și întrucât nu mai satisfac condițiile necesare îndeplinirii sarcinilor lor, legiuitorul Uniunii urmărește să întărească garanția de independență a ANR-urilor, protejând membrul sau membrii care iau decizii de orice presiune externă și în special de cea care constă în manifestarea – chiar și în mod neexplicit – a pericolului unei asemenea încetări anticipate pentru alte motive decât cele prevăzute de lege.

48. Demiterea anticipată a conducătorului unei ANR, precum în speță, și, în mod potențial, demiterea unuia dintre membrii consiliului pentru simplul motiv că statul membru a ales să modifice modelul instituțional al acestei ANR pot constitui, așadar, o atingere adusă garanției de independență a acesteia.

49. Cum să se concilieze, în acest caz, autonomia instituțională de care dispune fiecare stat membru cu garanția de independență?

50. În Hotărârea din 8 aprilie 2014, Comisia/Ungaria (C-288/12, EU:C:2014:237), Curtea a arătat că încetarea anticipată a mandatului unei autorități de supraveghere aduce atingere garanției de independență și „[a]cest lucru este valabil chiar și atunci când [această] terminare[…] rezultă dintr-o restructurare sau dintr-o schimbare de model, *care trebuie organizate astfel încât să fie respectate cerințele de independență impuse prin legislația aplicabilă*” [29]. Deducem de aici că restructurarea sau schimbarea de model a unei autorități de supraveghere sau, în ceea ce ne privește, a unei ANR nu sunt în mod necesar incompatibile cu respectarea independenței acestei ANR.

51. În această privință, considerăm, având în vedere jurisprudența menționată mai sus, că dispoziții tranzitorii care permit să se asigure respectarea garanției de independență a unei ANR, pregătind totodată restructurarea acesteia din urmă, trebuie să poată fi puse în aplicare de statul membru în cauză.

26 — A se vedea articolul 17 din Directiva 2002/22, cu modificările ulterioare.

27 — A se vedea punctul 61 și jurisprudența citată.

28 — A se vedea punctul 42.

29 — Punctul 54. Sublinierea noastră.

52. În speță, observăm că guvernul spaniol prevăzuse în 2011 asemenea dispoziții, înaintea ca acestea să fie abrogate prin Legea 3/2013. Astfel, a noua dispoziție adițională a Legii 2/2011 referitoare la adaptarea compunerii numărului de membri ai consiliilor organismelor de reglementare și ai Comisiei Naționale privind Concurența prevedea dispoziții tranzitorii care permit tocmai pregătirea reformei pe care această lege o punea în aplicare, garantând în același timp durata mandatului președinților în cauză. Astfel, potrivit legii respective, numirea noilor președinți trebuia să se efectueze la expirarea mandatului președinților actuali, iar noii membri ai consiliului trebuiau numiți din momentul în care numărul membrilor al căror mandat urma să expire era mai mic de șase. De asemenea, se prevăzuse că, la intrarea în vigoare a Legii 2/2011, vicepreședintele consiliului organismelor de reglementare ar continua să își exercite funcția până la expirarea mandatului lui, după care funcția de vicepreședinte al fiecărui organism ar fi eliminată.

53. Deși, astfel cum observă guvernul spaniol, menținerea mandatului tuturor membrilor consiliului ANR-ului, precum și ai altor organisme de reglementare vizate de reformă ar putea crea o nouă entitate ineficientă și cu costuri ridicate, considerăm totuși că dispoziții tranzitorii care prevăd că mandatul conducătorului ANR sau, după caz, cel al membrilor organului colectiv care exercită această funcție în cadrul său este încheiat ar permite să se garanteze independența acestei ANR.

54. De asemenea, deși funcția unui membru al consiliului unei ANR se distinge de cea de conducător al acestei autorități, nu este mai puțin adevărat că, în calitate de membru al acesteia, acest consilier trebuie să poată acționa de asemenea în condiții de independență deplină și nu trebuie să solicite sau să primească instrucțiuni din exterior [30]. Dat fiind că legea spaniolă a prevăzut pentru membrii consiliului același număr limitat de cauze de natură să conducă la demitere, schimbarea modelului instituțional urmărit de guvernul spaniol nu poate, în lipsa unor dispoziții tranzitorii, avea drept efect încheierea pur și simplu a mandatului lor. Considerăm în această privință că soluția adoptată inițial prin Legea 2/2011 ar fi permis să se respecte garanția de independență a ANR-ului. Prin urmare, instanța națională trebuie să examineze, în opinia noastră, în ce măsură o ajustare a mandatului acestor membri ai consiliului ar fi putut fi pusă în aplicare prin dispoziții tranzitorii.

55. Având în vedere toate aceste elemente, considerăm că articolul 3 alineatul (3a) din directiva-cadru trebuie interpretat în sensul că demiterea președintelui și a unui membru al consiliului unei ANR înaintea expirării mandatului lor, ca urmare a unei reforme instituționale care are drept efect fuzionarea acestui ANR cu alte autorități de reglementare, fără să se prevadă dispoziții tranzitorii care să permită să se garanteze respectarea duratei mandatului pentru primul dintre aceștia și o ajustare a mandatului pentru cel de al doilea, aduce atingere independenței ANR-ului respectiv.

IV – **Concluzie**

56. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) după cum urmează:

„Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (directivă-cadru), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, trebuie interpretată în sensul că nu se opune fuziunii unei autorități naționale de reglementare, în cadrul unei reforme instituționale, cu alte autorități de reglementare, precum cele din domeniul concurenței, din sectorul poștal sau din sectorul energiei, în măsura în care sarcinile încredințate prin Directiva 2002/21, cu modificările ulterioare, autorităților naționale de reglementare pot fi exercitate cu respectarea cerințelor și a garanțiilor prevăzute în aceasta, fapt ce trebuie verificat de instanța națională.

30 — A se vedea articolul 3 alineatul (3a) primul paragraf din directiva-cadru.

Articolul 3 alineatul (3a) din Directiva 2002/21, cu modificările ulterioare, trebuie interpretat în sensul că demiterea președintelui și a unui membru al consiliului unei autorități naționale de reglementare înaintea expirării mandatului lor, în urma unei reforme instituționale care are drept efect fuzionarea acestei autorități cu alte autorități de reglementare, fără să se prevadă dispoziții tranzitorii care să permită să se garanteze respectarea duratei mandatului pentru primul dintre aceștia și o ajustare a mandatului pentru cel de al doilea, aduce atingere independenței autorității respective.”