Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 30. junija 2016 [1]

Zadeva C-424/15

Xabier Ormaetxea Garai,
Bernardo Lorenzo Almendros
proti
Administración del Estado
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija))

„Predhodno odločanje — Direktiva 2002/21/ES — Telekomunikacijski sektor — Elektronska komunikacijska omrežja in storitve — Nacionalni regulativni organi — Zahteva po neodvisnosti — Institucionalna avtonomija držav članic“

1. Sodišče mora v tej zadevi najprej preučiti vprašanje, kolikšen manevrski prostor imajo države članice glede na institucionalno avtonomijo, ki jo imajo na tem področju, za organizacijo in prestrukturiranje svojih nacionalnih regulativnih organov (v nadaljevanju: NRO). Sodišče je nato vprašano, ali razrešitev predsednika in enega člana sveta NRO pred iztekom njunega mandata zaradi institucionalne reforme, v okviru katere se je ta NRO združil z drugimi regulativnimi organi, pomeni kršitev jamstva neodvisnosti navedenega NRO.

2. Španska vlada je v tem primeru začela obsežno reformo, s katero je želela optimizirati ekonomije obsega in zagotoviti skladen pristop k regulaciji vseh omrežnih panog z združitvijo različnih regulativnih organov v en sam večsektorski organ. Tako se je na podlagi institucionalne reforme NRO, ki je predmet postopka v glavni stvari, in sicer Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (komisija za trg telekomunikacij, v nadaljevanju: CMT, Španija), združil med drugim s Comisión Nacional de la Competencia (nacionalna komisija za konkurenco, Španija), Comisión Nacional del Sector Postal (nacionalna komisija za poštni sektor, Španija) in Comisión Nacional de Energía (nacionalna komisija za energijo, Španija). Neposredna posledica te reforme je bil predčasen konec mandata predsednika tega NRO in mandata enega od članov njegovega sveta, ne da bi ti razrešitvi temeljili na razlogih, ki so taksativno določeni v španskem zakonu.

3. V teh sklepnih predlogih bom trdil, da je treba Direktivo 2002/21/ES [2] po mojem mnenju razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se NRO v okviru institucionalne reforme združi z drugimi regulativnimi organi, kot so organi za konkurenco, poštni sektor ali sektor energije, če se lahko naloge, ki so s to direktivo dodeljene NRO, izvajajo ob spoštovanju zahtev in jamstev, določenih v tej direktivi, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 37, in popravek v UL 2013, L 241, str. 8, v nadaljevanju: okvirna direktiva).

4. Nato bom predstavil razloge, iz katerih menim, da je treba člen 3(3a) okvirne direktive razlagati tako, da razrešitev predsednika in enega člana sveta NRO pred iztekom njunega mandata zaradi institucionalne reforme, katere posledica je bila združitev tega NRO z drugimi regulativnimi organi, ne da bi bile določene prehodne določbe, ki bi omogočale, da se zagotovi upoštevanje trajanja mandata za prvega in spremembe mandata za drugega, pomeni kršitev neodvisnosti navedenega NRO.

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

5. Okvirna direktiva vzpostavlja regulativni okvir za elektronske komunikacije, da se ustvarijo razmere za učinkovito konkurenco v telekomunikacijskem sektorju. [3]

6. Okvirna direktiva zlasti določa naloge NRO in načela, na katerih temelji njihovo delovanje.

7. Člen 2(g) okvirne direktive določa, da NRO pomeni „organ ali organe, ki jih država članica zadolži za opravljanje katerekoli regulativne naloge, dodeljene v tej direktivi in v posebnih direktivah“.

8. Člen 3 okvirne direktive določa:

„1. Države članice poskrbijo, da vsako nalogo, dodeljeno [NRO] s to direktivo ali posebnimi direktivami, prevzame pristojni organ.

2. Države članice zajamčijo neodvisnost [NRO] tako, da zagotovijo njihovo pravno ločenost in funkcijsko neodvisnost od vseh organizacij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja, opremo ali storitve. Države članice, ki ohranijo lastništvo ali nadzor nad podjetji, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve, zagotovijo dejansko strukturno ločitev regulativne funkcije od dejavnosti, povezanih z lastništvom ali nadzorom.

3. Države članice zagotovijo, da [NRO] izvajajo svoje pristojnosti neodvisno, pregledno in pravočasno. Države članice zagotovijo, da imajo [NRO] ustrezne finančne in človeške vire za opravljanje dodeljenih nalog.

3a. Brez poseganja v določbe odstavkov 4 in 5 [NRO], ki so v skladu s členom 20 ali 21 te direktive pristojni za *ex ante* urejanje trga ali reševanje sporov med podjetji, delujejo neodvisno in ne prosijo nobenega drugega organa za navodila v zvezi z opravljanjem nalog, ki so jim bile dodeljene po nacionalni zakonodaji, s katero se izvaja zakonodaja Skupnosti, oziroma tovrstnih navodil ne sprejemajo. Te organe je mogoče nadzirati v skladu z nacionalnim ustavnim pravom. Samo pritožbeni organi, ustanovljeni v skladu s členom 4, so pristojni, da odložijo izvršitev ali razveljavijo odločitev [NRO].

Države članice zagotovijo, da se lahko vodja [NRO] ali, kjer je to ustrezno, člani kolektivnega organa, ki v okviru [NRO] iz prvega pododstavka opravljajo funkcijo vodje ali njihovi namestniki razrešijo samo, če ne izpolnjuje/izpolnjujejo več pogojev, potrebnih za opravljanje njegovih/njihovih dolžnosti, ki so vnaprej določene v skladu z nacionalno zakonodajo. Sklep o razrešitvi vodje [NRO] ali, kjer [je] to ustrezno, članov kolektivnega organa, ki opravljajo njegovo funkcijo, se ob razrešitvi objavi. Razrešeni vodja nacionalnega regulativnega organa ali, kjer [je] to ustrezno, člani kolektivnega organa, ki opravljajo njegovo funkcijo, prejme/prejmejo utemeljitev razlogov za razrešitev in ima/imajo pravico zahtevati objavo utemeljitve, če do tega sicer ne bi prišlo, in ta se v takem primeru tudi objavi.

3 — Glej uvodno izjavo 1 te direktive.

Države članice zagotovijo, da imajo [NRO] iz prvega pododstavka ločene letne proračune. Proračuni se objavijo. Države članice zagotovijo tudi, da imajo [NRO] ustrezne finančne in človeške vire zato, da dejavno sodelujejo in prispevajo pri Organu evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC)[4].

3b. Države članice zagotovijo, da ustrezni [NRO] dejavno podpirajo cilje BEREC pri spodbujanju boljšega regulativnega usklajevanja in večje skladnosti.

3c. Države članice zagotovijo, da [NRO] ob sprejemanju odločitev o svojih nacionalnih trgih v največji možni meri upoštevajo mnenja in skupna stališča BEREC.

4. Države članice objavijo naloge, ki jih morajo opraviti [NRO], v preprosto dostopni obliki, zlasti kadar so te naloge dodeljene več kot enemu organu. Države članice pri zadevah v skupnem interesu zagotovijo, kadar je to primerno, posvetovanje in sodelovanje med temi organi ter med temi organi in nacionalnimi organi, pooblaščenimi za izvajanje konkurenčnega prava, in nacionalnimi organi, pooblaščenimi za izvajanje prava varstva potrošnikov. Kadar je več kot en organ pristojen za reševanje takih zadev, države članice zagotovijo objavo zadevnih nalog vsakega organa v preprosto dostopni obliki.

5. [NRO] in nacionalni organi za konkurenco si izmenjujejo informacije, ki so potrebne za uporabo določb te direktive in posebnih direktiv. Pri izmenjavi informacij organ, ki informacije prejme, zagotovi enako raven zaupnosti kot organ, ki je informacije izdal.

[…]“

9. Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov[5] uvaja regulativni okvir za vzpostavitev ravnotežja med visoko ravnjo zaščite zasebnega življenja oseb in prostim pretokom osebnih podatkov v Evropski uniji.

10. V ta namen člen 28(1) te direktive določa:

„Vsaka država članica določi, da je eden ali več javnih organov na njenem ozemlju odgovornih za spremljanje uporabe predpisov, ki so jih sprejele države članice v skladu s to direktivo.

Ti organi pri izvajanju nalog, ki so jim zaupane, delujejo popolnoma samostojno.“

B – *Špansko pravo*

11. CMT je bila ustanovljena z Real Decreto-ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (kraljeva uredba-zakon 6/1996 o liberalizaciji telekomunikacij) z dne 7. junija 1996[6],kot neodvisen organ, zadolžen za zagotovitev izvajanja načel svobodne konkurence, preglednosti in enakega obravnavanja ter za odločanje v sporih med ponudniki v tem sektorju.

4 — Uredba (ES) št. 1211/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) in Urada (UL 2009, L 337, str. 1).

5 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355.

6 — BOE št. 139 z dne 8. junija, str. 18973.

12. Člen 13(1) Ley 2/2011 de Economía Sostenible (zakon 2/2011 o trajnostnem gospodarstvu) z dne 4. marca 2011[7] je določal, da predsednika in člane sveta CMT imenuje vlada s kraljevo uredbo, sprejeto na predlog pristojnega ministrstva. Izbrani so bili med osebami, katerih ugled in strokovna usposobljenost sta bila priznana, potem ko je ministra in osebe, predlagane za predsednika in člane sveta, zaslišal ustrezen odbor Congreso de los Diputados (poslanski kongres), pri čemer se je to zaslišanje moralo nanašati na sposobnosti kandidatov. Zaslišanje predsednika se je moralo poleg tega nanašati na njegov akcijski načrt za organ in regulirani sektor.

13. Člen 13(2) zakona 2/2011 je določal, da mandat predsednika in članov sveta traja šest let brez možnosti ponovne izvolitve za člana sveta. Mandat članov sveta je bil delno podaljšan za zagotovitev stabilnosti in kontinuitete sveta.

14. V skladu s členom 16 tega zakona so bili lahko predsedniki in člani svetov regulativnih organov razrešeni le iz omejenega števila razlogov, to je zaradi odstopa, izteka mandata, naknadne nezdružljivosti funkcij, obsodbe za naklepno kaznivo dejanje, trajne nesposobnosti ali disciplinskega ukrepa razrešitve, za katerega se odloči vlada v primeru resne kršitve dolžnosti, povezanih s funkcijo, ali neizpolnjevanja obveznosti na področju nezdružljivosti funkcij, navzkrižja interesov in dolžnosti varovanja zaupnosti. V zvezi s tem se je vlada za disciplinski ukrep razrešitve odločila neodvisno od sistema sankcij, ki so se lahko glede na okoliščine uporabile, potem ko je zadevo preučilo pristojno ministrstvo.

15. V okviru reforme, ki je bila uvedena z zakonom 2/2011 zaradi prilagoditve števila članov svetov regulativnih organov in nacionalne komisije za konkurenco, je dodatna deveta določba tega zakona vsebovala prehodne določbe. Te so med drugim določale, da bodo novi predsedniki teh organov imenovani po izteku mandata predsednikov na funkciji in da bodo novi člani svetov imenovani od trenutka, ko bo število članov svetov, katerih mandat je tik pred iztekom, manjše od šest.

16. V preambuli Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (zakon 3/2013 o ustanovitvi nacionalne komisije za trge in konkurenco) z dne 4. junija 2013[8] je navedeno, da je njegov namen ustanovitev nacionalne komisije za trge in konkurenco (v nadaljevanju: CNMC), ki bo združevala različne regulativne organe, to je nacionalno komisijo za energijo, CMT, nacionalno komisijo za konkurenco, Comité de Regulación Ferroviaria (regulativni odbor za železnice, Španija), nacionalno komisijo za poštni sektor, Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (regulativni odbor za letališko gospodarstvo, Španija) in Consejo Audiovisual del Estado (državni svet za avdiovizualne medije, Španija). S tem zakonom je bil razveljavljen člen 13 zakona 2/2011.

17. V skladu s členom 6 zakona 3/2013 je CNMC pristojna za spremljanje in nadzor pravilnega delovanja trgov elektronskih komunikacij. Na podlagi drugih določb tega zakona je med drugim pooblaščena za ohranjanje in splošno spodbujanje učinkovite konkurence na vseh trgih in v proizvodnih sektorjih ter za spremljanje in nadzor trgov električne energije in plina, poštnega sektorja, avdiovizualnih komunikacij in železniškega sektorja.

18. Člen 23 zakona 3/2013 določa enake razloge za razrešitev članov sveta, kot so bili navedeni v členu 16 zakona 2/2011.

19. V skladu z drugo dodatno določbo zakona 3/2013 so z ustanovitvijo CNMC ukinjeni nacionalna komisija za konkurenco, nacionalna komisija za energijo, CMT, nacionalna komisija za poštni sektor, regulativni odbor za železnice, Comisión Nacional del Juego (nacionalna komisija za igre, Španija), regulativni odbor za letališko gospodarstvo in državni svet za avdiovizualne medije.

7 — BOE št. 55 z dne 5. marca 2011, str. 25033, v nadaljevanju: zakon 2/2011.

8 — BOE št. 134 z dne 5. junija 2013, str. 42191, v nadaljevanju: zakon 3/2013.

20. Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (kraljeva uredba 657/2013 o odobritvi temeljnega statuta nacionalne komisije za trge in konkurenco) z dne 30. avgusta 2013 [9] je bila objavljena 31. avgusta 2013. S kraljevimi uredbami, objavljenimi 10. septembra 2013, so bili imenovani predsednik in člani sveta CNMC.

21. Nazadnje, z 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 (kraljeva uredba 795/2013 o razrešitvi Bernarda Lorenza Almendrosa s funkcije predsednika komisije za trg telekomunikacij) z dne 11. oktobra 2013 [10] in 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 (kraljeva uredba 800/2013 o razrešitvi Xabiera Ormaetxee Garaija s funkcije člana sveta komisije za trg telekomunikacij) z dne 11. oktobra 2013 [11] sta bila končana mandata predsednika in enega člana sveta CMT. Ti kraljevi uredbi sta poleg tega določali, da razrešitvi začneta veljati z retroaktivnim učinkom od 7. oktobra 2013.

II – **Dejansko stanje v postopku v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

22. Bernardo Lorenzo Almendros in Xabier Ormaetxea Garai (v nadaljevanju: tožeči stranki) sta bila 10. marca 2011 imenovana za predsednika oziroma člana sveta CMT. Po reformi, ki jo je izvedla španska vlada, sta bili 15. oktobra 2013 objavljeni kraljevi uredbi 795/2013 in 800/2013, s katerima sta bili tožeči stranki razrešeni z učinkom od 7. oktobra 2013.

23. Tožeči stranki sta nato vložili tožbo zoper ti kraljevi uredbi. Menita, da sta bili z njima njuni funkciji končani pred iztekom njunega mandata, ne da bi bil podan zakonski razlog za razrešitev. Trdita tudi, da pred njunim sprejetjem ni bil izveden noben disciplinski postopek niti jima niso bili sporočeni razlogi, kar je v nasprotju s členom 3(3a), drugi pododstavek, okvirne direktive.

24. Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) pojasnjuje tudi, da je ena od tožečih strank z dopisom z dne 4. novembra 2013 pri Evropski komisiji vložila pritožbo zaradi kršitve te določbe, ta pritožba pa je bila evidentirana.

25. Ker Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) dvomi o razlagi prava Unije, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je [okvirno direktivo] mogoče razlagati tako, da se z vidika učinkovitega varstva splošnih interesov, za katero je pristojen nacionalni regulativni organ [na področju elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev], to, da je nacionalni zakonodajalec ustanovil regulativni in nadzorni organ, ki ustreza nespecializiranemu institucionalnemu modelu, ki v en sam organ združuje organe nadzora s področij, med drugim, energije, telekomunikacij in konkurence, ki so obstajali do tedaj, šteje za združljivo s to direktivo?

2. Ali morajo biti pogoji ‚neodvisnosti' [NRO] na področju elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, na katere napotuje člen 3(2) in (3a) [okvirne direktive], enaki tistim, ki se zahtevajo za nacionalne nadzorne organe za varstvo osebnih podatkov v skladu s členom 28 Direktive 95/46[…]?

9 — BOE št. 209 z dne 31. avgusta 2013, str. 63623.

10 — BOE št. 247 z dne 15. oktobra 2013, str. 83736.

11 — BOE št. 247 z dne 15. oktobra 2013, str. 83741.

3. Ali bi bilo mogoče uporabiti doktrino iz sodbe […] z dne 8. aprila 2014, [Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237)], za primer, v katerem so vodje [NRO] za telekomunikacije razrešeni pred potekom svojega mandata zaradi zahteve novega pravnega okvira, ki ustanavlja en nadzorni organ, v katerem so se združili različni nacionalni regulativni organi reguliranih sektorjev? Ali je navedeno predčasno razrešitev zaradi samega začetka veljavnosti novega nacionalnega zakona, in ne zato, ker bi nosilci funkcij naknadno nehali izpolnjevati osebne pogoje, ki so bili vnaprej določeni v nacionalni zakonodaji, mogoče šteti za združljivo z določbami člena 3(3a) [okvirne direktive]?“

III – **Analiza**

26. Predložitveno sodišče se s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba okvirno direktivo razlagati tako, da združitev NRO z drugimi regulativnimi organi, kot so regulativni organi za konkurenco, poštni sektor in sektor energije, v okviru institucionalne reforme pomeni kršitev zahtev iz določb te direktive, ki se med drugim nanašajo na neodvisnost, zmogljivost in tehnično usposobljenost tega NRO.

27. Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je po mojem mnenju treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(3a) okvirne direktive razlagati tako, da razrešitev predsednika in enega člana sveta NRO pred iztekom njunega mandata zaradi institucionalne reforme, v okviru katere se je ta NRO združil z drugimi regulativnimi organi, pomeni kršitev jamstva neodvisnosti navedenega NRO.

28. Na podlagi prvega vprašanja, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, moram v resnici preučiti, kolikšen manevrski prostor imajo države članice – glede na institucionalno avtonomijo, ki jo imajo na tem področju – za organizacijo in prestrukturiranje svojih NRO.

29. Okvirna direktiva ne določa nobene zahteve glede oblike, ki jo mora imeti NRO. Člen 2(g) te direktive omejuje pomen NRO na „organ ali organe, ki jih država članica zadolži za opravljanje katerekoli regulativne naloge, dodeljene v [navedeni] direktivi in v posebnih direktivah“. Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da čeprav imajo države članice na tem področju institucionalno avtonomijo pri organizaciji in strukturiranju svojih NRO v smislu te določbe, pa se lahko ta avtonomija izvaja le ob upoštevanju ciljev in obveznosti, ki jih določa okvirna direktiva. [12]

30. Sodišče je tako priznalo, da Direktiva 2002/22/ES [13] načeloma sama po sebi ne nasprotuje temu, da nacionalni zakonodajalec deluje kot NRO v smislu okvirne direktive ali celo da država članica naloge, ki izhajajo iz uporabe regulativnega okvira za elektronske komunikacijske storitve, dodeli več organom, če ti organi pri izvajanju svojih nalog izpolnjujejo pogoje glede pristojnosti, neodvisnosti, nepristranskosti in preglednosti, zahtevane v navedenih direktivah, in če je zoper odločbe, ki jih sprejmejo v okviru teh nalog, mogoče vložiti učinkovito pravno sredstvo pri organu, ki je neodvisen od udeleženih strank. [14] Prav tako se funkcije dodeljevanja nacionalnih številskih virov in upravljanja nacionalnih načrtov številčenja, ki so dodeljene NRO, lahko razdelijo med več neodvisnih regulativnih organov, vključno z organi ministrstev, pod pogojem, da se razdelitev nalog objavi v preprosto dostopni obliki in da se uradno obvestilo o njej posreduje Komisiji. [15]

12 — Glej sodbo z dne 17. septembra 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, točka 53 in navedena sodna praksa).

13 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 367), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 11).

14 — Glej sodbi z dne 6. oktobra 2010, Base in drugi (C-389/08, EU:C:2010:584, točka 30), in z dne 17. septembra 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, točka 57).

15 — Glej sodbo z dne 6. marca 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, točke od 25 do 27).

31. Iz te sodne prakse izhaja, da imajo države članice v okviru svoje institucionalne avtonomije širok manevrski prostor glede organizacije in strukturiranja svojih NRO, ki pa je omejen s spoštovanjem zahtev in jamstev iz okvirne direktive.

32. Tako mora biti v skladu s členom 3(2) okvirne direktive nacionalni organ, pristojen za opravljanje nalog, ki so s to direktivo dodeljene NRO, pravno ločen in funkcijsko neodvisen od vseh organizacij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja, opremo ali storitve, država članica pa mora, če je potrebno, zagotoviti dejansko strukturno ločitev regulativne funkcije od dejavnosti, povezanih z lastništvom ali nadzorom podjetij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve.

33. Poleg tega mora biti ta organ zaradi upoštevanja zahtev iz člena 3(3) okvirne direktive sposoben izvajati naloge, ki so s to direktivo dodeljene NRO, neodvisno, pregledno in pravočasno ter mora imeti tudi ustrezne finančne in človeške vire za opravljanje teh nalog.

34. Zato menim, da načeloma nič ne nasprotuje temu, da zakonodaja države članice določa, da se NRO združi z drugimi regulativnimi organi in da ti skupaj tvorijo le en subjekt, kot to določa španski zakon. Vendar mora nacionalno sodišče vseeno preveriti, da se naloge, ki so z okvirno direktivo dodeljene NRO, izvajajo ob spoštovanju zahtev in jamstev, določenih v tej direktivi.

35. Poleg tega španski model ni izjema v Uniji. V Velikem vojvodstvu Luksemburg in Kraljevini Nizozemski imajo namreč prav tako enoten organ, katerega naloga je regulacija različnih sektorjev, kot so sektorji prometa, plina, energije, poštnih storitev in tudi elektronskih komunikacij. V Združenem kraljestvu je naloga urada za komunikacije, da nadzira trg sektorjev televizije, radia in elektronskih komunikacij. V Belgiji, Grčiji in Franciji ter na Slovaškem in Švedskem je en sam organ pristojen za regulacijo sektorja poštnih in telekomunikacijskih storitev. [16]

36. Zato glede na navedeno menim, da je treba okvirno direktivo razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se NRO v okviru institucionalne reforme združi z drugimi regulativnimi organi, kot so organi za konkurenco, poštni sektor ali sektor energije, če se lahko naloge, ki so s to direktivo dodeljene NRO, izvajajo ob spoštovanju zahtev in jamstev, določenih v tej direktivi, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

37. Glede na navedeno je treba zdaj preučiti, ali razrešitev predsednika in enega člana sveta NRO pred iztekom njunega mandata zaradi institucionalne reforme pomeni kršitev jamstva neodvisnosti navedenega NRO.

38. Predložitveno sodišče se zlasti sprašuje, ali je v tej zadevi mogoče uporabiti sodno prakso Sodišča o Direktivi 95/46. Sodišče je moralo namreč v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 8. aprila 2014, Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237), v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti med drugim preučiti, ali zahteva iz člena 28(1), drugi pododstavek, te direktive, v skladu s katero je treba zagotoviti, da vsak nadzorni organ, pristojen za spremljanje obdelave osebnih podatkov, popolnoma samostojno opravlja naloge, ki so mu zaupane, vključuje obveznost zadevne države članice, da spoštuje trajanje mandata takega organa do njegovega prvotno določenega izteka. [17]

39. Sodišče je v tej sodbi opozorilo, da morajo biti nadzorni organi, pristojni za spremljanje obdelave osebnih podatkov, samostojni, tako da lahko svoje naloge izvajajo brez zunanjega vpliva, kar izključuje vsakršno navodilo in kakršen koli drug zunanji vpliv, bodisi neposreden bodisi posreden, ki bi lahko usmerjal odločitve teh nadzornih organov in tako ogrožal njihovo opravljanje naloge ohranjanja

16 — Glej spletno mesto Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije in pošto na naslovu http://www.arcep.fr/index.php?id=11270#c21478.

17 — Sodba z dne 8. aprila 2014, Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237, točka 50).

pravega ravnotežja med pravnim varstvom zasebnosti in prostim pretokom osebnih podatkov.[18] Po mnenju Sodišča že samo tveganje, da lahko državni nadzorni organi izvajajo politični vpliv na odločitve nadzornih organov, zadostuje, da je ovirano samostojno izvajanje nalog teh organov, ker bi, kot navaja Sodišče, zato lahko prišlo do „vnaprejšnje poslušnosti“ teh organov in suma pristranskosti.[19]

40. Zato je Sodišče v navedeni sodbi razsodilo, da „če bi lahko vsaka država članica prekinila mandat nadzornega organa pred njegovim prvotno določenim iztekom, ne da bi pri tem spoštovala pravila in jamstva, ki so bila za to predhodno določena z zakonodajo, ki se uporablja, bi lahko nevarnost take predčasne prekinitve, ki bi temu organu grozila med izvrševanjem njegovega mandata, povzročila njegovo poslušnost do oblasti, ki ne bi bila v skladu z navedeno zahtevo po samostojnosti […]. To velja tudi, če predčasni konec mandata izvira iz prestrukturiranja ali spremembe modela, ki morata biti organizirana tako, da se upoštevajo zahteve po samostojnosti iz zakonodaje, ki se uporablja.“[20]

41. Španska, belgijska in nizozemska vlada ter Komisija menijo, da temeljne razlike med nalogami, ki so dodeljene organom za nadzor varstva osebnih podatkov na eni strani in NRO na drugi strani, upravičujejo, da se pojem neodvisnosti v tej zadevi razlaga drugače, kot ga je Sodišče opredelilo v zgoraj navedeni sodni praksi.

42. Čeprav je res, da imata vloga, dodeljena organom za nadzor varstva osebnih podatkov, in vloga, dodeljena NRO, različne cilje, to ne spremeni dejstva, da je spoštovanje jamstva neodvisnosti prav tako bistven pogoj za pravilno delovanje NRO. Zato ne vidim nobenega razloga za uporabo rešitve, ki bi bila drugačna od rešitve iz sodbe z dne 8. aprila 2014, Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Ne smemo zmanjševati pomena regulacije elektronskih komunikacijskih storitev, ki med drugim neposredno zadevajo svobodo komuniciranja in varstvo potrošnikov. Neodvisnost NRO mora biti zato dejanska ne le v razmerju do gospodarskih akterjev, ampak tudi do političnih akterjev. To sicer jasno izhaja iz samih aktov prava Unije.

44. Člen 3(2) okvirne direktive namreč določa, da države članice zajamčijo neodvisnost NRO tako, da zagotovijo njihovo pravno ločenost in funkcijsko neodvisnost od vseh organizacij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja, opremo ali storitve. Kar zadeva člen 3(3a) te direktive, ki je bil dodan z Direktivo 2009/140/ES[21], iz uvodne izjave 13 zadnjenavedene direktive izhaja, da je zakonodajalec Unije s tem dodatkom želel pravzaprav povečati neodvisnost NRO „[saj je predvidel] izrecno določbo, s katero bo zagotovljeno, da je [NRO], pristojen za *ex ante* urejanje trga ali za reševanje sporov med podjetji, pri opravljanju svojih nalog *zavarovan pred zunanjimi posegi ali političnim pritiskom*, ki bi lahko ogrozili neodvisno presojo zadev, ki jih obravnava“.[22] Zakonodajalec Unije je pojasnil, da „[z]aradi takšnega zunanjega vpliva nacionalni zakonodajni organ ni primeren za delovanje v vlogi [NRO] v okviru regulativnega okvira“.

45. Glede na regulativno nalogo, dodeljeno NRO, in pristojnosti, ki so mu dodeljene za ta namen, želja zakonodajalca Unije po povečanju jamstva neodvisnosti NRO ni presenetljiva. Naj spomnim, da morajo NRO v okviru nalog, ki so jim dodeljene z okvirno direktivo, med drugim podeljevati individualne pravice[23] in reševati spore med podjetji z možnostjo naložiti obveznosti.[24] Imajo tudi določeno

18 — Sodba z dne 8. aprila 2014, Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237, točka 51).

19 — Sodba z dne 8. aprila 2014, Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237, točka 53).

20 — Sodba z dne 8. aprila 2014, Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237, točka 54).

21 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o spremembi direktiv 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja, 2002/19/ES o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju in 2002/20/ES o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (UL 2009, L 337, str. 37).

22 — Moj poudarek.

23 — Glej zlasti člena 9 in 11 okvirne direktive. Glej tudi Direktivo 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140.

24 — Glej člen 20 okvirne direktive.

regulativno pristojnost, ker lahko nadzirajo cene [25] ali celo sprejemajo korektivne ukrepe, če menijo, da trg ni konkurenčen, tako da naložijo obveznosti podjetjem, ki imajo veliko moč na trgu. [26] Torej imajo široka pooblastila, kot je Sodišče opozorilo v sodbi z dne 3. decembra 2009, Komisija/Nemčija (C-424/07, EU:C:2009:749). [27]

46. Zato je bistveno, da se jamstvo neodvisnosti spoštuje in da lahko NRO izvajajo svoje naloge nepristransko in brez zunanjega pritiska, in to toliko bolj, če je država članica ohranila lastništvo ali nadzor v podjetjih, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve. Sodišče je to poudarilo že v sodbi z dne 9. marca 2010, Komisija/Nemčija (C-518/07, EU:C:2010:125), v kateri je navedlo, da imajo taki neodvisni organi – v obravnavani zadevi Sodišče ni govorilo le o nemških nadzornih organih, pristojnih za spremljanje obdelave osebnih podatkov, temveč tudi o drugih upravnih organih, ki obstajajo v nemškem pravnem sistemu – pogosto ureditveno funkcijo ali opravljajo naloge, ki ne smejo biti pod političnim vplivom, medtem ko ostanejo podrejeni zakonu in nadzoru pristojnih sodišč. [28]

47. V zvezi s tem so sestava NRO, trajanje mandata njegovih članov in zlasti njihova neodstavljivost iz razlogov, ki niso predvideni z zakonom, jamstva pred morebitnimi zunanjimi pritiski. Zakonodajalec Unije je s tem, da je v členu 3(3a), drugi pododstavek, okvirne direktive določil, da so lahko vodja NRO ali njegov namestnik ali, kjer je to ustrezno, člani kolektivnega organa, ki v okviru NRO opravljajo funkcijo vodje, ali njihovi namestniki razrešeni samo iz razlogov, ki so določeni z zakonom, in če ne izpolnjujejo več pogojev, potrebnih za opravljanje njihovih dolžnosti, želel povečati jamstvo neodvisnosti NRO, tako da je člana oziroma člane, ki sprejemajo odločitve, zaščitil pred vsakršnim zunanjim pritiskom in zlasti pred pritiskom, ki – tudi neizrecno – opominja na grožnjo predčasnega konca mandata iz razlogov, ki niso predvideni z zakonom.

48. Predčasna razrešitev vodje NRO, kot je ta v obravnavani zadevi, in potencialno enega od članov sveta le zato, ker se je država članica odločila spremeniti institucionalni model tega NRO, torej lahko pomeni kršitev jamstva neodvisnosti tega organa.

49. Kako v tem primeru uskladiti institucionalno avtonomijo, ki jo ima vsaka država članica, z jamstvom neodvisnosti?

50. Sodišče je v sodbi z dne 8. aprila 2014, Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237), navedlo, da predčasni konec mandata nadzornega organa pomeni kršitev jamstva neodvisnosti in da „[t]o velja tudi, če [ta] konec […] izvira iz prestrukturiranja ali spremembe modela, *ki morata biti organizirana tako, da se upoštevajo zahteve po samostojnosti iz zakonodaje, ki se uporablja*“. [29] Iz tega sklepam, da prestrukturiranje ali sprememba modela nadzornega organa oziroma – v obravnavanem primeru – NRO nista nujno nezdružljiva s spoštovanjem neodvisnosti tega NRO.

51. V zvezi s tem glede na zgoraj navedeno sodno prakso menim, da mora imeti zadevna država članica možnost vzpostaviti prehodne določbe, ki omogočajo zagotavljanje spoštovanja jamstva neodvisnosti NRO in hkrati pripravljajo prestrukturiranje tega organa.

25 — Glej člen 13 Direktive 2002/19/CE Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju (Direktiva o dostopu) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 323), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140.

26 — Glej člen 17 Direktive 2002/22, kakor je bila spremenjena.

27 — Glej točko 61 in navedeno sodno prakso.

28 — Glej točko 42.

29 — Točka 54. Moj poudarek.

52. V obravnavani zadevi menim, da je španska vlada leta 2011 predvidela take določbe, preden jih je razveljavila z zakonom 3/2013. Deveta dodatna določba zakona 2/2011 o prilagoditvi števila članov svetov regulativnih organov in nacionalne komisije za konkurenco je namreč določala prehodne ukrepe, ki so omogočali ravno pripravo reforme, ki je bila izvedena s tem zakonom, hkrati pa so zagotavljali trajanje mandata zadevnih predsednikov. Tako bi v skladu z navedenim zakonom morali biti novi predsedniki imenovani ob izteku mandata predsednikov na funkciji, novi člani svetov pa bi morali biti imenovani od trenutka, ko bi bilo število članov svetov, katerih mandat je tik pred iztekom, manjše od šest. Poleg tega je bilo določeno, da naj bi ob začetku veljavnosti zakona 2/2011 podpredsedniki svetov regulativnih organov še naprej opravljali svojo funkcijo do izteka svojega mandata, po tem pa naj bi bila funkcija podpredsednika vsakega organa ukinjena.

53. Čeprav bi lahko ohranitev mandata vseh članov sveta NRO in drugih regulativnih organov, ki jih zadeva reforma, kot navaja španska vlada, ustvarila nov drag in neučinkovit subjekt, vseeno menim, da prehodne določbe, ki predvidevajo, da se mandat vodje NRO ali, kjer je to ustrezno, članov kolektivnega organa, ki opravljajo funkcijo vodje v tem organu, opravi do konca, omogočajo zagotovitev neodvisnosti tega NRO.

54. Poleg tega, čeprav se funkcija člana sveta NRO razlikuje od funkcije vodje tega organa, to ne spremeni dejstva, da mora kot član sveta NRO ta član prav tako imeti možnost, da deluje popolnoma neodvisno, in da ne sme prositi za navodila iz drugih organov oziroma takih navodil ne sme sprejemati.[30] Ker je bilo v španskem zakonu za člane svetov predvideno enako omejeno število razlogov, iz katerih se lahko razrešijo, sprememba institucionalnega modela, ki jo je želela španska vlada, ne more preprosto povzročiti konca njihovega mandata, brez prehodnih določb. V zvezi s tem se mi zdi, da bi rešitev, ki je bila prvotno sprejeta z zakonom 2/2011, omogočila spoštovanje jamstva neodvisnosti NRO. Nacionalno sodišče mora zato po mojem mnenju preučiti, v kolikšnem obsegu bi lahko bila sprememba mandata teh članov svetov vzpostavljena s prehodnimi določbami.

55. Glede na vse te elemente menim, da je treba člen 3(3a) okvirne direktive razlagati tako, da razrešitev predsednika in enega člana sveta NRO pred iztekom njunega mandata zaradi institucionalne reforme, katere posledica je bila združitev tega NRO z drugimi regulativnimi organi, ne da bi bile določene prehodne določbe, ki bi omogočale, da se zagotovi upoštevanje trajanja mandata za prvega in spremembe mandata za drugega, pomeni kršitev neodvisnosti navedenega NRO.

IV – **Predlog**

56. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) odgovori:

Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se nacionalni regulativni organ v okviru institucionalne reforme združi z drugimi regulativnimi organi, kot so organi za konkurenco, poštni sektor ali sektor energije, če se lahko naloge, ki so z Direktivo 2002/21, kakor je bila spremenjena, dodeljene nacionalnim regulativnim organom, izvajajo ob spoštovanju zahtev in jamstev, določenih v tej direktivi, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

Člen 3(3a) Direktive 2002/21, kakor je bila spremenjena, je treba razlagati tako, da razrešitev predsednika in enega člana sveta nacionalnega regulativnega organa pred iztekom njunega mandata zaradi institucionalne reforme, katere posledica je bila združitev tega organa z drugimi regulativnimi

30 — Glej člen 3(3a), prvi pododstavek, okvirne direktive.

organi, ne da bi bile določene prehodne določbe, ki bi omogočale, da se zagotovi upoštevanje trajanja mandata za prvega in spremembe mandata za drugega, pomeni kršitev neodvisnosti navedenega organa.