Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

19 октомври 2016 година *

„Преюдициално запитване — Електронни съобщителни мрежи и услуги — Директива 2002/21/ЕО — Член 3 — Безпристрастност и независимост на националните регулаторни органи — Институционална реформа — Сливане на националния регулаторен органи с други регулаторни органи — Освобождаване от длъжност на председателя и на един член на слетия национален регулаторен орган преди изтичането на мандата им — Основание за освобождаване от длъжност, непредвидено в националното право“

По дело C-424/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) с акт от 3 юли 2015 г., постъпил в Съда на 31 юли 2015 г., в рамките на производство по дело

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

срещу

Administración del Estado,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: M. Ilešič, председател на състава, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader и E. Jarašiūnas (докладчик), съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за испанското правителство, от A. Rubio González, в качеството на представител,

— за белгийското правителство, от J. Van Holm и M. Jacobs, в качеството на представители,

— за нидерландското правителство, от J. Langer, M. Bulterman и M. de Ree, в качеството на представители,

* Език на производството: испански.

— за Европейската комисия, от J. Rius, G. Braun и L. Nicolae, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 30 юни 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, 2002 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. (ОВ L 337, 2009 г., стр. 37 и поправка в ОВ L 241, 2013 г., стр. 8) (наричана по-нататък „Рамковата директива“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Xabier Ormaetxea Garai и г-н Bernardo Lorenzo Almendros, от една страна, и Administración del Estado (държавна администрация, Испания) относно кралските декрети, с които се прекратяват мандатите им съответно на член и председател на Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Комисия за пазара на далекосъобщителни услуги, Испания, наричана по-нататък „CMT“), национален регулаторен орган (наричан по-нататък „НРО“) по смисъла на Рамковата директива.

Правна уредба

Правото на Съюза

Рамковата директива

3 Съображение 11 от Рамковата директива гласи:

„В съответствие с принципа за разделяне на регулаторните и оперативните функции, държавите членки следва да гарантират независимостта на националния регулаторен орган или органи [НРО], с оглед гарантиране на безпристрастността на техните решения. Това изискване за независимост не накърнява институционалната автономност и конституционните задължения на държавите членки или на принципа на неутралност по отношение на правилата в държавите членки, регламентиращи системата от имуществени права, установени в член [345 ДФЕС]. [НРО] следва да притежават всички необходими източници, като персонал, опит и финансови средства, за изпълнение на своите задачи“.

4 Член 2, буква ж) от Рамковата директива определя понятието „[НРО]“ като „орган или органи, натоварени от държава членка с някоя от регулаторните задачи, посочени в настоящата директива и в Специфичните директиви“. Същият член 2, буква л) изброява директивите, които освен Рамковата директива включват приложимата в областта на електронните съобщения правна уредба и които се включват в понятието „Специфични директиви“.

5 Директива 2009/140 въвежда в член 3 от първоначалния текст на Рамковата директива нови параграфи 3—3в, относно независимостта на НРО. Съображение 13 от Директива 2009/140 уточнява в това отношение:

„Независимостта на [НРО] следва да се засили с цел гарантиране на по-ефективно прилагане на регулаторната рамка и увеличаване на тяхното влияние и предсказуемостта на техните решения. За целта следва да се въведе изрична разпоредба в националното законодателство, която да гарантира, че при изпълнение на своите задачи, [НРО], отговорен за ex ante регулиране на пазарите или за уреждане на спорове между предприятията, е защитен срещу външна намеса или политически натиск, които могат да нарушат неговата независима оценка на въпросите, пред които е изправен. […] Поради това следва изначално да се установят правила относно основанията за освобождаване от длъжност на ръководителя на [НРО], с цел отстраняване на всякакви основателни съмнения относно неутралността на този орган и неговата неподатливост на външни фактори. Важно е [НРО], отговорни за ex ante регулиране на пазарите да разполагат със свой собствен бюджет, който да им дава възможност, в частност, да наемат достатъчен брой квалифицирани кадри. За да се гарантира прозрачност, този бюджет следва да се публикува ежегодно“.

6 Член 3 от Рамковата директива, озаглавен „[НРО]“, гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че всяка задача, възложена на [НРО] съгласно настоящата директива и Специфичните директиви, се осъществява от компетентен орган.

2. Държавите членки гарантират независимостта на [НРО], като осигуряват те да бъдат правно отделени и функционално независими от всички организации, предоставящи електронни съобщителни мрежи, оборудване или услуги. Държавите членки, които запазват собствеността или контрола над предприятията, доставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги, осигуряват ефективно структурно отделяне на регулаторната функция от дейностите, свързани със собствеността или контрола.

3. Държавите членки гарантират, че [НРО] упражняват правомощията си безпристрастно, прозрачно и без забавяне. Държавите членки гарантират, че [НРО] разполагат с подходящи финансови и човешки ресурси за изпълнение на възложените им задачи.

3а. Без да се засягат разпоредбите на параграфи 4 и 5, [НРО], отговарящи за регулиране на пазара ex ante или за разрешаването на спорове между предприятията […], действат независимо и не търсят, нито приемат указания от други органи във връзка с изпълнението на тези задачи, възложени им съгласно националното законодателство, което прилага правото на Общността. Това не пречи на упражняването на надзор съгласно националното конституционно право. Единствено апелативни органи, създадени в съответствие с член 4, имат правомощия да спрат действието или да отменят решения на [НРО].

Държавите членки гарантират, че ръководителят на [НРО] или, където е приложимо, членовете на колективния орган, изпълняващ тази функция в рамките на [НРО], посочен в първа алинея, или техни заместници могат да бъдат освободени от длъжност, само ако вече не отговарят на условията, необходими за изпълнение на служебните задължения, установени предварително в националното законодателство. Решението за освобождаване от длъжност на ръководителя на съответния [НРО] или, където е приложимо, на членовете на колективния орган, изпълняващ тази функция, се оповестява в момента на освобождаване от длъжност. Освободеният от длъжност ръководител на [НРО] или, където е приложимо, членовете на колективния орган, изпълняващ тази функция, получават изложение на мотивите и имат право да изискат неговото публикуване, когато иначе това няма да се извърши, при което то се публикува.

Държавите членки гарантират, че посочените в първа алинея [НРО] имат отделни годишни бюджети. Бюджетите се оповестяват публично. Държавите членки също така гарантират, че [НРО] разполагат с адекватно финансиране и човешки ресурси, така че да могат да участват активно и да допринасят в работата на Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) [създаден с Регламент (ЕО) № 1211/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. за създаване на Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и на Служба (ОВ L 337, 2009 г., стр. 1)].

[…]

4. Държавите членки публикуват задачите, които се възлагат на [НРО], в лесно достъпна форма, особено що се отнася до задачи, които са възложени на повече от един орган. Държавите членки осигуряват, по целесъобразност, консултация и сътрудничество между тези органи и между тях и националните органи, на които е поверено прилагането на правото за защита на конкуренцията, и националните органи, на които е поверено прилагането на правото за защита на потребителите, по въпроси от взаимен интерес. […]

5. [НРО] и националните органи за защита на конкуренцията си предоставят взаимно необходимата информация за прилагането на разпоредбите на настоящата директива и на Специфичните директиви. […]

6. Държавите членки нотифицират [на] Комисията […] всички [НРО] […], [на които са] възложени […] задачи съгласно Рамковата директива и […] Специфичните директиви, както и [съответните им] отговорности“.

7 Член 4 от Рамковата директива, озаглавена „Право на обжалване“, предвижда в основни линии, че държавите членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално равнище, чрез които всеки ползвател или предприятие, засегнат(о) от решение на НРО, да има правото да обжалва решението пред орган, независим от заинтересованите страни.

Директива 95/46/ЕО

8 Член 28 от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 1995 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10) е озаглавен „Надзорен орган“. Параграф 1 от този член гласи:

„Всяка държава членка предвижда, че на нейната територия един или повече държавни органи отговарят за контрола на прилагането на разпоредбите, приети от държавите членки, съгласно настоящата директива.

Тези органи се ползват с пълна независимост при упражняване на функциите, които са им възложени“.

Испанското право

9 С Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (Кралски закон-декрет № 6/1996 за либерализация на далекосъобщителните услуги) от 7 юни1996 г. (BOE, бр. 139 от 8 юни 1996 г., стр. 18973) се създава CMT като независим орган, натоварен да следи за прилагането на принципите на свободна конкуренция, прозрачност и равно третиране в сектора на далекосъобщенията, както и да разрешава споровете между операторите в този сектор.

10 Ley 2/2011 de Economía Sostenible (Закон 2/2011 за устойчивата икономика) от 4 март 2011 г. (BOE, бр. 55 от 5 март 2011 г., стр. 25033) има за цел да реформира статута на някои съществуващи регулаторни и надзорни органи, за да укрепи по-конкретно тяхната независимост. Така например член 13 от него установява нови правила относно назначаването на председателя и на членовете на тези органи, относно продължителността на техния мандат и реда и условията за подновяване на същия. Тази разпоредба, която се прилага в частност за CMT, гласи:

„1. Председателят и членовете се назначават от правителството с кралски декрет, приет по предложение на компетентния министър; те се избират измежду лица с признат авторитет и професионална компетентност, след като съответната комисия към Congreso de los Diputados (Конгрес на депутатите, Испания) проведе изслушване на министъра и на лицата, предложени за председател и членове, което се отнася до способностите на кандидатите […].

2. Мандатът на председателя и на членовете е с продължителност шест години, без възможност за преизбирането им за членове на съвета. За да се гарантира стабилност и приемственост на съвета, съставът на членовете се подновява частично“.

11 Член 16 от Закон 2/2011 предвижда:

„Председателят и членовете на регулаторните органи могат да бъдат освободени от длъжност при:

a) подаване на оставка,

b) изтичане на мандата,

c) последваща несъвместимост,

d) осъждане за умишлено престъпление,

e) трайна невъзможност да изпълняват задълженията си,

f) отстраняване от длъжност по решение на правителството в случай на грубо нарушение на задължения, свързани с възложените им функции, или неизпълнение на задължения, свързани с несъвместимост, с конфликт на интереси или със задължение за дискретност. […]“.

12 В допълнителна разпоредба 9 от Закон 2/2011 са предвидени преходни мерки за адаптиране на броя на членовете на съветите на съответните регулаторни и надзорни органи и на Comisión Nacional de la Competencia (Националната комисия по конкуренция, Испания) към реформата, въведена с този закон. В тази разпоредба е предвидено по-специално че в двумесечен срок от влизането в сила на посочения закон правителството трябва да освободи от длъжност с кралски декрет членовете на съветите на органите, чийто мандат е изтекъл към датата на влизане в сила на този кралски декрет, че назначаването на нови председатели се извършва, след като изтече мандатът на действащите председатели, и че новите членове ще бъдат назначени, когато броят на членовете, чийто мандат изтича, е по-малък от шест. Що се отнася до заместник-председателите, тази разпоредба предвижда, че към датата на влизане в сила на Закон 2/2011 те продължават да изпълняват възложените им функции до изтичането на мандата им, след което длъжността на заместник-председател на всеки от органите ще бъде премахната.

13 На 10 май 2011 г. са публикувани Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (Кралски декрет № 667/2011 от 9 май 2011 г. за назначаване на г-н Lorenzo Almendros за председател на

Комисията за пазара на далекосъобщителни услуги) (BOE, бр. 111 от 10 май 2011 г., стр. 47215), както и Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (Кралски декрет № 669/2011 от 9 май 2011 г. за назначаване на г-н Ormaetxea Garai за член на Комисията за пазара на далекосъобщителни услуги) (BOE, бр. 111 от 10 май 2011 г., стр. 47217). Тези назначения са извършени съобразно член 13 и допълнителна разпоредба 9 от Закон 2/2011.

14 Член 13 от Закон 2/2011 е отменен с Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Закон 3/2013 за създаване на Национална комисия в областта на пазарите и конкуренцията) от 4 юни 2013 г. (BOE, бр. 134 от 5 юни 2013 г., стр. 42191).

15 В преамбюла на Закон 3/2013 се уточнява по-конкретно че въведената с него реформа, състояща се в създаване на Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Национална комисия в областта на пазарите и конкуренцията, Испания, наричана по-нататък „CNMC“), която ще прегрупира функциите във връзка с доброто функциониране на пазарите и на секторите, контролирани дотогава от различни регулаторни органи, цели да повиши икономиите от мащаба и да гарантира последователен подход и ефективност при регламентирането на всички мрежови индустрии, в полза на потребителите и ползвателите. В преамбюла се посочва също, че CNMC е самостоятелно юридическо лице и има пълна дееспособност както от публичноправна, така и от частноправна гледна точка, и че действа в пълно съответствие със закона, при пълна устройствена и функционална самостоятелност и пълна независимост спрямо правителството, публичните администрации и предприемаческите и търговските интереси.

16 По силата на член 6 от Закон 3/2013 на CNMC е възложено да осъществява надзор и контрол за доброто функциониране на пазарите на електронни съобщения. Други разпоредби от този закон ѝ възлагат други функции като тази да запазва и насърчава конкуренцията на всички пазари и във всички производствени сектори, както и тази да осъществява надзор и контрол на секторите на електроенергията и газта, пощенския пазар, пазара на аудио-визуалните съобщения и железопътния сектор.

17 Втората допълнителна разпоредба на Закон 3/2013 предвижда в параграф 1, че създаването на CNMC води до закриването на Националната комисия по конкуренция, на Comisión Nacional de Energía (Националната комисия по енергетика, Испания), на CMT, на Comisión Nacional del Sector Postal (Национална комисия за пощенския сектор, Испания), на Comité de Regulación Ferroviaria (Комитета за железопътно регулиране, Испания), на Comisión Nacional del Juego (Националната комисия по хазарта, Испания), на Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Комисията за икономическо регулиране на летищната инфраструктура, Испания) и на Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Държавен съвет по аудиовизия, Испания).

18 В член 23, параграф 1 от Закон 3/2013 се предвиждат по същество същите основания за освобождаване от длъжност на членовете на управителния съвет на CNMC като предвидените по-рано в член 16 от Закон 2/2011.

19 На 30 август 2013 г. е приет Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Кралски декрет № 657/213, с който се одобрява устройственият правилник на Националната комисия в областта на пазарите и конкуренцията) (BOE, бр. 209 от 31 август 2013 г., стр. 63623).

20 На 10 септември 2013 г. са обнародвани кралските декрети от 9 септември 2013 г. за назначаване на председателя, заместник-председателя и членовете на CNMC (BOE, бр. 217, стр. 66444 и сл.).

21 На 11 октомври 2013 г. са приети 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 (Кралски декрет № 795/2013, с който се освобождава г-н Lorenzo Almendros

от длъжността председател на Комисията за пазара на далекосъобщителни услуги) (BOE, бр. 247 от 15 октомври 2013 г., стр. 83736), както и 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 (Кралски декрет № 800/2013, с който се освобождава г-н Ormaetxea Garai от длъжността член на Комисията за пазара на далекосъобщителни услуги) (BOE, бр. 247 от 15 октомври 2013 г., стр. 83741). В тези кралски декрети е предвидено, че освобождаването от длъжност има обратно действие, считано от 7 октомври 2013 г.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

22 Г-н Ormaetxea Garai и г-н Lorenzo Almendros обжалват пред Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) кралски декрети № 795/2013 и № 800/2013, с които са лишени от мандатите си съответно на член и председател на CMT. В подкрепа на жалбите си те изтъкват по-конкретно че освобождаването им от длъжност нарушава член 3, параграф 3а от Рамковата директива, поради това че с тези кралски декрети функциите им са прекратени преди изтичането на техните мандати, без да има законно основание за освобождаване от длъжност, тъй като тези основания са изчерпателно изброени в националното право. Те подчертават и че приемането на посочените кралски декрети не е предхождано от каквото и да било дисциплинарно производство, че същите не са мотивирани и че мотивите за тяхното освобождаване от длъжност не са им били съобщени.

23 Като се позовава на член 3, параграф 3а, втора алинея от Рамковата директива, както и на решения от 6 март 2008 г., Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), от 6 октомври 2010 г., Base и др. (C-389/08, EU:C:2010:584), и от 8 април 2014 г., Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237), запитващата юрисдикция иска да се установи дали създаването на един-единствен орган за надзор и регулиране на пазарите и за защита на конкуренцията, в който се сливат няколко национални регулаторни органа, които са отговаряли за различни сектори, сред които НРО по смисъла на Рамковата директива, е съвместимо с разпоредбите на тази директива. Всъщност според тази юрисдикция последната може да се разбира в смисъл, че изисква, за да бъдат гарантирани в достатъчна степен независимостта, както и техническата компетентност на НРО по смисъла на посочената директива, те да притежават собствена структура, която не е интегрирана в друго образувание.

24 Запитващата юрисдикция иска да се установи също така дали в резултат на такава институционална реформа, и ако се предположи, че тя е валидна с оглед на Рамковата директива, може да не се спази изцяло продължителността на мандатите, първоначално възложени на заварените членове и председател на НРО. Тя отбелязва в това отношение, че такава реформа и произтичащите от нея освобождавания от длъжност биха могли да попадат в свободата на действие на държавите членки при определянето на модела на техния НРО. Фактът обаче, че тази реформа е довела до предсрочно прекратяване на мандатите на по-рано назначени членове, въпреки че не е установено никое от основанията, изрично предвидени в член 16 от Закон 2/2011, и то при липсата на преходни разпоредби, позволяващи прекратяването на тези мандати, би могло според същата юрисдикция да се счита за противоречащ на изискването за независимост на НРО, предвидено в член 3, параграфи 2 и 3а от Рамковата директива.

25 В този контекст посочената юрисдикция пита по-конкретно дали понятието за независимост на НРО, използвано в Рамковата директива, трябва да се тълкува в светлината на съображенията, развити в решение от 8 април 2014 г., Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237) относно условието за независимост на националните контролни органи за защита на личните данни, предвидено в член 28 от Директива 95/46.

26 При тези обстоятелства Tribunal Supremo (Върховен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли [Рамковата директива] да се тълкува в смисъл, че от гледна точка на ефективната защита на общите интереси, която е в правомощията на националния регулаторен орган [в областта на електронните съобщителни мрежи и услуги], създаването от националния законодател на регулаторен и надзорен орган в съответствие с институционален модел с неспециализиран характер, който обединява в един-единствен орган съществуващите до този момент контролни органи по-специално в областта на енергетиката, телекомуникациите и конкуренцията, е в съответствие с посочената директива?

2) Трябва ли условията за „независимост“ на [НРО], на които се позовава член 3, параграфи 2 и 3а от [Рамковата директива], да бъдат аналогични на предвидените в член 28 от Директива [95/46] за националните контролни органи за защита на личните данни?

3) Приложима ли е доктрината, съдържаща се в решение [на Съда] от 8 април 2014 г., [Комисия/Унгария (C-288/12, EU:C:2014:237)], към случай, в който ръководителите на [НРО] са освободени от длъжност преди изтичането на мандата им въз основа на нова правна уредба, която създава надзорен орган, групиращ различни национални регулаторни органи в [различни] сектори […]? Може ли само поради влизането в сила на нов национален закон, а не поради последващо неизпълнение на условията, на които трябва да отговарят тези лица и които са установени предварително в националното законодателство, посоченото предсрочно освобождаване от длъжност да се счита за съвместимо с член 3, параграф 3а от [Рамковата директива]?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

27 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национално законодателство, с което се извършва сливане на НРО по смисъла на тази директива с други национални регулаторни органи, като тези в областта на конкуренцията, пощенския сектор и енергетиката, за да се създаде многосекторен регулаторен орган, натоварен по-конкретно със задачите, възложени на НРО по смисъла на посочената директива.

28 Съгласно член 2, буква ж) от Рамковата директива понятието „НРО“ обозначава орган или органи, натоварени от държава членка с някоя от регулаторните задачи, посочени в Рамковата директива и в специфичните директиви. Същевременно, както Съдът вече е отбелязвал, нито Рамковата директива, нито специфичните директиви посочват органите на държавите членки, на които същите следва да поверят регулаторните задачи, възложени на техните НРО (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2010 г., Base и др., C-389/08, EU:C:2010:584, т. 23).

29 В това отношение следва да се напомни, че от член 288 ДФЕС произтича, че при транспонирането на всяка директива държавите членки са длъжни да осигурят пълното ѝ действие, като разполагат с широка свобода на преценка по отношение на избора на средства и начини за осигуряване на нейното изпълнение. Така тази свобода не засяга задължението на всяка държава членка адресат да вземе всички мерки, необходими за осигуряване на пълното действие на директивата, в съответствие с преследваната от нея цел (вж. в този смисъл Решение от 6 октомври 2010 г., Base и др., C-389/08, EU:C:2010:584, т. 24 и 25 и цитираната съдебна практика).

30 Следователно, въпреки че в тези условия държавите членки имат институционална автономност при организацията и структурирането на НРО по смисъла на член 2, буква ж) от Рамковата директива, тази автономност може да се упражнява само при пълно спазване на определените от същата директива цели и задължения (решения от 6 март 2008 г., Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, т. 24, от 6 октомври 2010 г., Base и др., C-389/08, EU:C:2010:584, т. 26 и от 17 септември 2015 г., KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, т. 53).

31 Така държава членка, в рамките на институционална реформа като разглежданата по главното производство, не може да възлага на един многосекторен регулаторен орган задачите, които са в правомощията на НРО по силата на Рамковата директива и на специфичните директиви, освен ако при изпълнението на тези задачи посоченият орган отговаря на организационните и функционалните условия, предвидени в посочените директиви за НРО (вж. по аналогия решение от 6 октомври 2010 г., Base и др., C-389/08, EU:C:2010:584, т. 27).

32 В това отношение от член 3, параграфи 1—3 от Рамковата директива произтича, че държавите членки трябва да гарантират, че всяка задача, възложена на НРО, се осъществява от компетентен орган, че трябва да гарантират независимостта на тези НРО, като осигуряват те да бъдат правно отделени и функционално независими от всички организации, предоставящи електронни съобщителни мрежи, оборудване или услуги, и че трябва да гарантират, че посочените НРО упражняват правомощията си безпристрастно, прозрачно и без забавяне, както и че разполагат с подходящи финансови и човешки ресурси за изпълнение на възложените им задачи.

33 Освен това по силата на член 3, параграф 3а от Рамковата директива, без да се засягат случаите на консултации и сътрудничество с други национални органи, предвидени в параграфи 4 и 5 от този член, НРО, отговарящи за ex ante регулирането на пазара или за уреждането на спорове между предприятия, трябва да действат при пълна независимост и да не търсят, нито приемат указания от други органи във връзка с изпълнението на възложените им задачи. По силата на същия член 3, параграф 3а държавите членки гарантират, че тези НРО имат отделни годишни бюджети, които се оповестяват публично, и че тези НРО разполагат с адекватно финансиране и човешки ресурси, така че да могат да участват активно и да допринасят в работата на ОЕРЕС.

34 Член 3, параграфи 4 и 6 от Рамковата директива предвижда по-нататък, че държавите членки публикуват задачите, които се възлагат на НРО, в лесно достъпна форма, и нотифицират на Комисията всички [НРО], на които са възложени задачи съгласно Рамковата директива и Специфичните директиви, както и съответните им отговорности.

35 Освен това съгласно член 4 от същата директива заинтересованите лица трябва да могат ефективно да обжалват решенията на НРО пред независим орган.

36 При това положение следва да се констатира, че Рамковата директива допуска по принцип сливане на НРО по смисъла на тази директива с други национални регулаторни органи и образуването по този начин на един-единствен многосекторен регулаторен орган, при условие че при изпълнение на задачите, които Рамковата директива и специфичните директиви възлагат на НРО, този орган отговаря на условията за опит, независимост, безпристрастност и прозрачност, предвидени в Рамковата директива, и че решенията, които той взема, могат да бъдат обжалвани ефективно пред независим от заинтересованите лица орган (вж. по аналогия решения от 6 октомври 2010 г., Base и др., C-389/08, EU:C:2010:584, т. 30 и от 17 септември 2015 г., KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, т. 57).

37 Запитващата юрисдикция трябва да провери дали CNMC отговаря на тези условия, когато действа в качеството на НРО в областта на електронните съобщения. В това отношение обаче може да се отбележи, че от Закон 3/2013 е видно, че той съдържа необходимите разпоредби, за да се гарантира, че CNMC упражнява функциите, възложени на НРО от Рамковата директива и

специфичните директиви, че CNMC е структурирана така, че да се вземат предвид различните възложени ѝ функции, че нейните ръководни органи са съставени от членове с признат авторитет и професионална компетентност в областите, за които CNMC отговаря, и че тя разполага със собствено и независимо от това на испанската обща администрация имущество, както и с достатъчна автономност и с правосубектност, необходима за управлението на нейните ресурси. От текста на Закон 3/2013 е видно също, че е предвиден ред за обжалване на решенията на CNMC.

38 С оглед на гореизложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че по принцип допуска национално законодателство, с което се извършва сливане на НРО по смисъла на тази директива с други национални регулаторни органи, като тези в областта на конкуренцията, пощенския сектор и енергетиката, за да се създаде многосекторен регулаторен орган, натоварен по-конкретно със задачите, възложени на НРО по смисъла на посочената директива, при условие че при изпълнение на задачите си този орган отговаря на условията за опит, независимост, безпристрастност и прозрачност, предвидени в същата, и че решенията, които той взема, могат да бъдат обжалвани ефективно пред независим от заинтересованите лица орган, което запитващата юрисдикция трябва да провери.

По втория и третия въпрос

39 С втория и третия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 3, параграф 3а от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска само поради факта на институционална реформа, състояща се в сливане на НРО, отговорен за ex ante регулиране на пазарите или за уреждане на спорове между предприятия, с други национални регулаторни органи, за да се създаде многосекторен регулаторен орган, натоварен по-конкретно със задачите, възложени на НРО по смисъла на тази директива, председателят и член на слетия НРО да бъдат освободени от длъжност преди изтичането на техните мандати.

40 Член 3, параграф 3а, втора алинея от Рамковата директива предвижда по същество, че държавите членки гарантират, че ръководителят на НРО, отговорен за ex ante регулиране на пазарите или за уреждане на спорове между предприятия или, където е приложимо, членовете на колективния орган, изпълняващ тази функция в рамките на НРО, могат да бъдат освободени от длъжност само ако вече не отговарят на условията, необходими за изпълнение на служебните задължения, установени предварително в националното право. Освен това по силата на тази разпоредба решението за освобождаване от длъжност трябва да се публикува, а мотивите за това освобождаване от длъжност трябва да се съобщят на освободения от длъжност ръководител или на освободените от длъжност членове на колективния орган, изпълняващ тази функция, които имат право да изискат неговото публикуване, когато иначе това няма да се извърши.

41 В конкретния случай трябва да се отбележи, че е безспорно, от една страна, че CMT, която е отговорна по-конкретно за уреждане на спорове между предприятия от сектора на далекосъобщенията, се управлява от колективен орган, и от друга страна, че освобождаването от длъжност на председателя и на члена на CMT, жалбоподатели по главното производство, което е извършено преди изтичането на съответните им мандати, не е поради прилагането на едно от основанията за прекратяване на функциите им, предвидено в член 16 от Закон 2/2011, а на разглежданата в главното производство институционална реформа, довела до закриването на CMT и поемането на задачите на същата като НРО по смисъла на Рамковата директива от CNMC.

42 Безспорно е също така, че макар при реформата, произтичаща от Закон 2/2011, да са били предвидени преходни мерки, това не е така в хода на реформата, произтичаща от Закон 3/2013, която има за последица предсрочното прекратяване на мандатите на председателя и на члена на CMT, изпълнявани от жалбоподателите по главното производство.

43 Следователно трябва да се констатира, предвид текста на член 3, параграф 3а, втора алинея от Рамковата директива, че разглежданото по главното производство освобождаване от длъжност не отговаря на условията, поставени в тази разпоредба, тъй като е извършено на основание, различно от това, че посочените жалбоподатели вече не отговарят на условията, необходими за изпълнение на служебните задължения, установени предварително в националното право.

44 Същевременно запитващата юрисдикция иска да се установи дали поради институционалната автономност, призната на държавите членки при организацията и структурирането на техните НРО, институционална реформа като разглежданата в главното производство би могла въпреки това да представлява основателен мотив за предсрочно освобождаване от длъжност, който не засяга независимостта на НРО, както е гарантирана от Рамковата директива.

45 В това отношение следва да се припомни, че макар член 3 от Рамковата директива в първоначалната му редакция да цели в основни линии, съгласно съображение 11 от тази директива, да гарантира независимостта и безпристрастността на НРО, като осигури разделянето на регулаторните и оперативните функции, законодателят на Съюза с Директива 2009/140 и както се посочва в съображение 13 от същата, е имал намерението да засили независимостта на НРО, за да се гарантира по-ефективно прилагане на регулаторната рамка и увеличаване на тяхното влияние и предсказуемостта на техните решения (вж. в този смисъл решение от 28 юли 2016 г., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, т. 32 и 34).

46 Така съображение 13 от Директива 2009/140 гласи, че за целта следва да се въведе изрична разпоредба в националното законодателство, която да гарантира, че при изпълнение на своите задачи НРО, отговорен за ex ante регулиране на пазарите или за уреждане на спорове между предприятията, е защитен срещу външна намеса или политически натиск, които могат да нарушат неговата независима оценка на въпросите, пред които е изправен, и че поради това следва изначално да се установят правила относно основанията за освобождаване от длъжност на ръководителя на НРО, с цел отстраняване на всякакви основателни съмнения относно неутралността на този орган и неговата неподатливост на външни фактори.

47 Тази цел да се засили независимостта и безпристрастността на НРО, преследвана занапред от Рамковата директива, която намира своето изражение в член 3, параграф 3а от същата, би била обаче застрашена, ако само поради факта на институционална реформа като разглежданата по главното производство е позволено да се прекрати предсрочно и незабавно мандатът на един или на няколко членове на колективния орган, който ръководи въпросния НРО. Действително, ако това бъде прието, рискът от незабавно уволнение на основание, различно от предварително установените в закона, пред който дори само един член на такъв колективен орган може да бъде изправен, би могъл да породи основателно съмнение в неутралността на съответния НРО и неговата неподатливост на външни фактори, и да накърни неговата независимост, безпристрастност и влияние.

48 Трябва да се подчертае също така, че както отбелязва по същество генералният адвокат в точка 45 от своето заключение, с оглед на възложените им от Рамковата директива и специалните директиви задачи НРО трябва по-специално да предоставят индивидуални права и да разрешават спорове между предприятия, имат определена регулаторна власт, особено в областта на ценовия контрол, и могат да налагат задължения на предприятията, които притежават значителна пазарна сила на даден пазар. Съдът впрочем вече е постановил, че при изпълнение на функциите си по регулиране на пазарите на електронни съобщения, възложени

им от Рамковата директива, НРО разполагат с широки правомощия, за да могат да преценят нуждата от регулиране на даден пазар в зависимост от положението във всеки конкретен случай (вж. в този смисъл решение от 3 декември 2009 г., Комисия/Германия, C-424/07, EU:C:2009:749, т. 55—61).

49 В този контекст е важно да се припомни, че макар засилването на независимостта на НРО да е извършено с Директива 2009/140, както бе отбелязано в точка 45 от настоящото решение, за да се гарантира по-ефективно прилагане на регулаторната рамка и увеличаване на тяхното влияние и предсказуемостта на техните решения, това не променя факта, че съгласно постоянната практика на Съда, напомнена в точка 30 от настоящото решение, държавите членки имат институционална автономност при организацията и структурирането на НРО, при пълно спазване на определените от Рамковата директива цели и задължения.

50 Следователно необходимостта да се зачита независимостта и безпристрастността на ръководителя на НРО, отговорен за ex ante регулиране на пазарите или за уреждане на спорове между предприятия, или, където е приложимо, на членовете на колективния орган, изпълняващ тази функция, не може да е пречка за извършването на институционална реформа като разглежданата по главното производство по време на техните мандати.

51 Съответната държава членка обаче, за да изпълни задълженията по член 3, параграф 3а от Рамковата директива, трябва да предвиди правила, които гарантират, че освобождаването от длъжност на засегнатите лица преди изтичането на мандатите им не накърнява тяхната независимост и безпристрастност.

52 От всички гореизложени съображения следва, че на втория и третия въпрос трябва да се отговори, че член 3, параграф 3а от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска само поради факта на институционална реформа, състояща се в сливане на НРО, отговорен за ex ante регулиране на пазарите или за уреждане на спорове между предприятия, с други национални регулаторни органи, за да се създаде многосекторен регулаторен орган, натоварен по-конкретно със задачите, възложени на НРО по смисъла на тази директива, председателят и член на колективния ръководен орган на слетия НРО да бъдат освободени от длъжност преди изтичането на техните мандати, при положение че не са предвидени правила, гарантиращи, че такова освобождаване от длъжност не накърнява тяхната независимост и безпристрастност.

По съдебните разноски

53 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г., трябва да се тълкува в смисъл, че по принцип допуска национално законодателство, с което се извършва сливане на национален регулаторен орган по смисъла на Директива 2002/21, изменена с Директива 2009/140, с други национални регулаторни органи, като тези в областта на конкуренцията, пощенския сектор и енергетиката, за да се създаде многосекторен регулаторен орган, натоварен

по-конкретно със задачите, възложени на националните регулаторни органи по смисъла на посочената директива, със съответните изменения, при условие че при изпълнение на задачите си този орган отговаря на условията за опит, независимост, безпристрастност и прозрачност, предвидени в същата, и че решенията, които той взема, могат да бъдат обжалвани ефективно пред независим от заинтересованите лица орган, което запитващата юрисдикция трябва да провери.

2) **Член 3, параграф 3a от Директива 2002/21, изменена с Директива 2009/140, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска само поради факта на институционална реформа, състояща се в сливане на национален регулаторен орган, отговорен за ex ante регулиране на пазарите или за уреждане на спорове между предприятия, с други национални регулаторни органи, за да се създаде многосекторен регулаторен орган, натоварен по-конкретно със задачите, възложени на националните регулаторни органи по смисъла на тази директива, изменена, председателят и член на колективния ръководен орган на слетия национален регулаторен орган да бъдат освободени от длъжност преди изтичането на техните мандати, при положение че не са предвидени правила, гарантиращи, че такова освобождаване от длъжност не накърнява тяхната независимост и безпристрастност.**

Подписи