Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 19ης Οκτωβρίου 2016*

«Προδικαστική παραπομπή — Δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών — Οδηγία 2002/21/ΕΚ — Άρθρο 3 — Αμεροληψία και ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών — Θεσμική μεταρρύθμιση — Συγχώνευση της εθνικής ρυθμιστικής αρχής με άλλες ρυθμιστικές αρχές — Πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και ενός μέλους της συγχωνευθείσας εθνικής ρυθμιστικής αρχής — Μη προβλεπόμενος από το εθνικό δίκαιο λόγος παύσεως των καθηκόντων»

Στην υπόθεση C-424/15,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Tribunal Supremo (ανώτατο δικαστήριο, Ισπανία) με απόφαση της 3ης Ιουλίου 2015, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 31 Ιουλίου 2015, στο πλαίσιο της δίκης

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

κατά

Administración del Estado,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους M. Ilešič, πρόεδρο τμήματος, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader και E. Jarašiūnas (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Y. Bot

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον A. Rubio González,

— η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις J. Van Holm και M. Jacobs,

— η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. Langer, καθώς και από τις M. Bulterman και M. de Ree,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους J. Rius και G. Braun, καθώς και από την L. Nicolae,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 30ής Ιουνίου 2016,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία της οδηγίας 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία πλαίσιο) (ΕΕ 2002, L 108, σ. 33), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009 (ΕΕ 2009, L 337, σ. 37, και διορθωτικό ΕΕ 2013, L 241, σ. 8) (στο εξής: οδηγία-πλαίσιο).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, του Xabier Ormaetxea Garai και του Bernardo Lorenzo Almendros και, αφετέρου, του Administración del Estado (Ισπανικού Δημοσίου) σχετικά με βασιλικά διατάγματα περί λήξεως της θητείας τους ως μέλους και προέδρου, αντιστοίχως, της Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (επιτροπής της αγοράς τηλεπικοινωνιών, Ισπανία, στο εξής: CMT), η οποία αποτελεί εθνική ρυθμιστική αρχή (στο εξής: ΕΡΑ) κατά την έννοια της οδηγίας-πλαισίου.

Το νομικό πλαίσιο

Δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία-πλαίσιο

3 Η αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας-πλαισίου έχει ως εξής:

«Σύμφωνα με την αρχή του διαχωρισμού κανονιστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εγγυώνται την ανεξαρτησία [των ΕΡΑ] ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η αμεροληψία των αποφάσεών τους. Αυτή η απαίτηση ανεξαρτησίας εφαρμόζεται με την επιφύλαξη της θεσμικής αυτονομίας και των συνταγματικών υποχρεώσεων των κρατών μελών, ή της αρχής της ουδετερότητας όσον αφορά τους κανόνες των κρατών μελών που διέπουν το καθεστώς ιδιοκτησίας, που ορίζεται στο άρθρο [345 ΣΛΕΕ]. Οι [ΕΡΑ] θα πρέπει να διαθέτουν όλους τους απαραίτητους πόρους, όσον αφορά το προσωπικό, την εμπειρία και τα οικονομικά μέσα, για να διεκπεραιώνουν τα καθήκοντά τους.»

4 Το άρθρο 2, στοιχείο ζ', της οδηγίας-πλαισίου ορίζει ότι ως «[ΕΡΑ]» νοείται «ο ή οι φορείς στους οποίους ένα κράτος μέλος έχει αναθέσει οποιαδήποτε από τα κανονιστικά καθήκοντα που καθορίζονται στην παρούσα οδηγία και τις ειδικές οδηγίες». Στο άρθρο 2, στοιχείο ιβ', απαριθμούνται οι οδηγίες οι οποίες, μαζί με την οδηγία-πλαίσιο, αποτελούν το ρυθμιστικό πλαίσιο που εφαρμόζεται στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες και ορίζονται ως «ειδικές οδηγίες».

5 Με την οδηγία 2009/140 προστέθηκαν στο άρθρο 3 της οδηγίας-πλαισίου, όπως ίσχυε αρχικά, οι νέες παράγραφοι 3 έως 3γ, οι οποίες αφορούν την ανεξαρτησία των ΕΡΑ. Στην αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας 2009/140 διευκρινίζονται, συναφώς, τα εξής:

«Η ανεξαρτησία των [ΕΡΑ] θα πρέπει να ενισχυθεί ώστε να εξασφαλισθεί αποτελεσματικότερη εφαρμογή του κανονιστικού [πλαισίου] και να αυξηθεί το κύρος τους και η προβλεψιμότητα των αποφάσεών τους. Για τον σκοπό αυτό θα πρέπει να υπάρξει ρητή πρόβλεψη στην εθνική νομοθεσία που θα εξασφαλίσει ότι, κατά την άσκηση των καθηκόντων της, μια [ΕΡΑ] υπεύθυνη για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών ή για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων προστατεύεται έναντι εξωτερικών παρεμβάσεων ή πολιτικών πιέσεων που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την ανεξάρτητη αξιολόγησή της στα θέματα των οποίων επιλαμβάνεται. Προς τούτο θα πρέπει καταρχάς να θεσπισθούν κανόνες όσον αφορά τους λόγους για την απόλυση του επικεφαλής της [ΕΡΑ], ώστε να αρθεί κάθε εύλογη αμφιβολία ως προς την ουδετερότητα του εν λόγω φορέα και τη θωράκισή του έναντι εξωτερικών παραγόντων. Είναι σημαντικό οι [ΕΡΑ] που είναι υπεύθυνες για την εκ των προτέρων ρύθμιση των αγορών να έχουν δικό τους προϋπολογισμό, που να τους παρέχει ιδίως τη δυνατότητα να προσλαμβάνουν επαρκή αριθμό ειδικευμένου προσωπικού. Για την εξασφάλιση διαφάνειας θα πρέπει ο προϋπολογισμός αυτός να δημοσιεύεται ετησίως.»

6 Το άρθρο 3 της οδηγίας-πλαισίου, το οποίο φέρει τον τίτλο «[ΕΡΑ]», ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι καθένα από τα καθήκοντα που ανατίθενται στις [ΕΡΑ] βάσει της παρούσας οδηγίας και των ειδικών οδηγιών, αναλαμβάνεται από αρμόδιο φορέα.

2. Τα κράτη μέλη εγγυώνται την ανεξαρτησία των [ΕΡΑ] εξασφαλίζοντας ότι οι [ΕΡΑ] είναι νομικά διακριτές και λειτουργικά ανεξάρτητες από όλους τους οργανισμούς παροχής δικτύων, εξοπλισμού ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Τα κράτη μέλη τα οποία διατηρούν την κυριότητα ή τον έλεγχο επιχειρήσεων παροχής δικτύων ή/και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, εξασφαλίζουν τον αποτελεσματικό διαρθρωτικό διαχωρισμό της κανονιστικής λειτουργίας από τις δραστηριότητες που έχουν σχέση με την κυριότητα ή τον έλεγχο.

3. Τα κράτη μέλη μεριμνούν για την αμεροληψία, τη διαφάνεια και την έγκαιρη δράση των [ΕΡΑ] κατά την άσκηση των εξουσιών τους. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι [ΕΡΑ] να διαθέτουν επαρκείς χρηματοδοτικούς και ανθρώπινους πόρους για την εκτέλεση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί.

3α. Υπό την επιφύλαξη των διατάξεων των παραγράφων 4 και 5, οι [ΕΡΑ] που είναι υπεύθυνες για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών ή για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων [...] ενεργούν ανεξάρτητα και δεν ζητούν ούτε λαμβάνουν οδηγίες από κανέναν άλλον φορέα σε σχέση με την εκτέλεση των καθηκόντων αυτών που τους έχουν ανατεθεί βάσει εθνικών νομοθετικών ρυθμίσεων που υλοποιούν την κοινοτική νομοθεσία. Αυτό δεν εμποδίζει την επιτήρηση σύμφωνα με το εθνικό συνταγματικό δίκαιο. Εξουσία αναστολής ή ακύρωσης αποφάσεων των [ΕΡΑ] διαθέτουν αποκλειστικά τα όργανα προσφυγής που έχουν συγκροτηθεί σύμφωνα με το άρθρο 4.

Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι ο επικεφαλής [ΕΡΑ] στην οποία αναφέρεται το πρώτο εδάφιο ή ενδεχομένως τα μέλη του συλλογικού οργάνου που ασκούν το καθήκον αυτό ή ο αντικαταστάτης του μπορούν να απολυθούν μόνον εφόσον δεν καλύπτουν πλέον τους απαιτούμενους όρους για την εκτέλεση των καθηκόντων τους, όπως αυτά καθορίζονται εκ των προτέρων στην εθνική νομοθεσία. Η απόφαση απόλυσης του επικεφαλής της εν λόγω [ΕΡΑ] ή ενδεχομένως των μελών του συλλογικού οργάνου που ασκούν τη λειτουργία αυτή, λαμβάνει δημοσιότητα κατά τη χρονική στιγμή της απόλυσης. Ο απολυθείς επικεφαλής της [ΕΡΑ] ή ενδεχομένως τα μέλη του συλλογικού οργάνου που ασκούν τη λειτουργία αυτή λαμβάνουν δήλωση των λόγων απόλυσής τους και δικαιούνται να ζητήσουν και να επιτύχουν τη δημοσίευσή της, σε περίπτωση που αυτό δεν θα συνέβαινε διαφορετικά.

Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι [ΕΡΑ] που αναφέρονται [στο πρώτο εδάφιο] διαθέτουν χωριστούς ετήσιους προϋπολογισμούς. Οι προϋπολογισμοί δημοσιοποιούνται. Τα κράτη μέλη μεριμνούν επίσης ώστε να διαθέτουν οι [ΕΡΑ] επαρκείς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους που θα τους επιτρέπουν να συμμετέχουν ενεργά και να συνεισφέρουν στον Φορέα Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών στις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (BEREC) [ο οποίος συστάθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1211/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009, για την ίδρυση του Φορέα Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (BEREC) και της Υπηρεσίας (ΕΕ 2009, L 337, σ. 1)].

[...]

4. Τα κράτη μέλη δημοσιεύουν τα καθήκοντα που ανατίθενται στις [ΕΡΑ] κατά τρόπον ώστε να είναι εύκολα προσιτά, ιδίως στην περίπτωση που τα καθήκοντα αυτά ανατίθενται σε δύο ή περισσότερους φορείς. Ανάλογα με την περίπτωση, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν τη διαβούλευση και τη συνεργασία μεταξύ των αρχών αυτών, καθώς και μεταξύ αυτών και των εθνικών αρχών στις οποίες ανατίθεται η εφαρμογή του δικαίου περί ανταγωνισμού και των εθνικών αρχών στις οποίες ανατίθεται η εφαρμογή του δικαίου του καταναλωτή, σε ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος. [...]

5. Οι [ΕΡΑ] και οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού ανταλλάσσουν τις πληροφορίες που απαιτούνται για την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας οδηγίας και των ειδικών οδηγιών. [...]

6. Τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή όλες τις [ΕΡΑ] στις οποίες ανατίθενται καθήκοντα βάσει της παρούσας οδηγίας και των ειδικών οδηγιών, καθώς και τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους.»

7 Το άρθρο 4 της οδηγίας-πλαισίου, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα προσφυγής», ορίζει κατ' ουσίαν ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν για την ύπαρξη αποτελεσματικών μηχανισμών σε εθνικό επίπεδο βάσει των οποίων κάθε χρήστης ή επιχείρηση έχει, όταν θίγεται από απόφαση ΕΡΑ, δικαίωμα προσφυγής ενώπιον οργανισμού ανεξάρτητου από τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Η οδηγία 95/46/ΕΚ

8 Το άρθρο 28 της οδηγίας 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 1995, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών (ΕΕ 1995, L 281, σ. 31), φέρει τον τίτλο «Αρχή ελέγχου». Το άρθρο αυτό ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Κάθε κράτος μέλος προβλέπει ότι μία ή περισσότερες δημόσιες αρχές επιφορτίζονται με τον έλεγχο της εφαρμογής, στο έδαφός του, των εθνικών διατάξεων που έχουν θεσπισθεί από τα κράτη μέλη, κατ' εφαρμογή της παρούσας οδηγίας.

Οι εν λόγω αρχές ασκούν τα καθήκοντα που τους ανατίθενται με πλήρη ανεξαρτησία.»

Το ισπανικό δίκαιο

9 Το Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (βασιλικό νομοθετικό διάταγμα 6/1996 περί ελευθερώσεως των τηλεπικοινωνιών), της 7ης Ιουνίου 1996 (*BOE* αριθ. 139, της 8ης Ιουνίου 1996, σ. 18973), ίδρυσε τη CMT ως ανεξάρτητο όργανο επιφορτισμένο με την εφαρμογή των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού, της διαφάνειας και της ίσης μεταχειρίσεως στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, καθώς και με την επίλυση των διαφορών μεταξύ των φορέων εκμεταλλεύσεως του τομέα αυτού.

10 Ο Ley 2/2011 de Economía Sostenible (νόμος 2/2011 περί αειφόρου αναπτύξεως), της 4ης Μαρτίου 2011 (*BOE* αριθ. 55, της 5ης Μαρτίου 2011, σ. 25033), μεταρρύθμισε το καθεστώς ορισμένων ρυθμιστικών και εποπτικών φορέων με σκοπό, μεταξύ άλλων, την ενίσχυση της ανεξαρτησίας τους. Ειδικότερα, με το άρθρο 13 του νόμου αυτού θεσπίστηκαν νέοι κανόνες σχετικά με τον διορισμό του προέδρου και των λοιπών μελών των φορέων αυτών, τη διάρκεια της θητείας τους και τον τρόπο ανανεώσεώς της. Το ως άνω άρθρο το οποίο ίσχυε και για τη CMT όριζε τα εξής:

«1. Ως πρόεδρος και μέλη διορίζονται από την κυβέρνηση, με βασιλικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του αρμόδιου υπουργού, πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής ικανότητας, κατόπιν ακροάσεως του αρμόδιου υπουργού και του προτεινόμενου προέδρου και μελών από την αρμόδια επιτροπή του Congreso de los Diputados (Ισπανικής Κάτω Βουλής) [...]

2. Η θητεία του προέδρου και των λοιπών μελών είναι εξαετής, χωρίς δυνατότητα ανανεώσεως. Για τη διασφάλιση της σταθερότητας και της συνέχειας των δραστηριοτήτων της αρχής, η ανανέωση των μελών γίνεται τμηματικά.»

11 Το άρθρο 16 του νόμου 2/2011 όριζε τα εξής:

«Ο πρόεδρος και τα λοιπά μέλη παύουν να ασκούν τα καθήκοντά τους σε περίπτωση:

a) παραιτήσεως·

b) ολοκληρώσεως της θητείας τους·

c) επιγενόμενου ασυμβίβαστου·

d) καταδίκης για διάπραξη αδικήματος εκ προθέσεως·

e) μόνιμης ανικανότητας·

f) ανακλήσεως, με πράξη της κυβερνήσεως, εφόσον συντρέχει σοβαρή παράβαση συνδεόμενη με την άσκηση των καθηκόντων τους ή παράβαση των υποχρεώσεών τους σχετικά με τα ασυμβίβαστα, τη σύγκρουση συμφερόντων και το καθήκον εχεμύθειας. [...]»

12 Η ένατη συμπληρωματική διάταξη του νόμου 2/2011 προέβλεπε μεταβατικές ρυθμίσεις, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης στον νόμο αυτό μεταρρυθμίσεως, για την προσαρμογή της συνθέσεως των ρυθμιστικών και εποπτικών φορέων και της Comisión Nacional de la Competencia (εθνικής επιτροπής ανταγωνισμού, Ισπανία). Η διάταξη αυτή προέβλεπε, μεταξύ άλλων, ότι εντός διμήνου από την έναρξη ισχύος του εν λόγω νόμου η κυβέρνηση όφειλε, με βασιλικό διάταγμα, να απομακρύνει από τη θέση τους τα μέλη των φορέων των οποίων η θητεία θα είχε ολοκληρωθεί μέχρι την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του εν λόγω βασιλικού διατάγματος, ότι ο διορισμός των νέων προέδρων θα γινόταν μετά την ολοκλήρωση της θητείας των εν ενεργεία προέδρων και ότι νέα μέλη θα διορίζονταν όταν τα μέλη των οποίων δεν είχε ολοκληρωθεί η θητεία θα ήταν λιγότερα από έξι. Επίσης, η ίδια διάταξη προέβλεπε ότι κατά τη θέση σε ισχύ του νόμου 2/2011 οι αντιπρόεδροι θα συνέχιζαν να εκτελούν τα καθήκοντά τους μέχρι την ολοκλήρωση της θητείας τους, ενώ στη συνέχεια η θέση του αντιπροέδρου των φορέων αυτών θα καταργούνταν.

13 Στις 10 Μαΐου 2011 δημοσιεύθηκαν το Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (βασιλικό διάταγμα 667/2011 περί διορισμού του Bernardo Lorenzo Almendros ως προέδρου της επιτροπής της αγοράς τηλεπικοινωνιών), της 9ης Μαΐου 2011 (*BOE* αριθ. 111, της 10ης Μαΐου 2011, σ. 47215), καθώς και το Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (βασιλικό διάταγμα 669/2011 περί διορισμού του

Xabier Ormaetxea Garai ως μέλους της επιτροπής της αγοράς τηλεπικοινωνιών), της 9ης Μαΐου 2011 (*BOE* αριθ. 111, της 10ης Μαΐου 2011, σ. 47217). Οι διορισμοί αυτοί έγιναν κατ' εφαρμογήν του άρθρου 13 και της ένατης συμπληρωματικής διατάξεως του νόμου 2/2011.

14 Ο Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (νόμος 3/2013 περί ιδρύσεως της εθνικής επιτροπής αγορών και ανταγωνισμού), της 4ης Ιουνίου 2013 (*BOE* αριθ. 134, της 5ης Ιουνίου 2013, σ. 42191), κατάργησε το άρθρο 13 του νόμου 2/2011.

15 Στο προοίμιο του νόμου 3/2013 διευκρινίζεται, μεταξύ άλλων, ότι η μεταρρύθμιση που θεσπίζει ο νόμος αυτός, ήτοι η ίδρυση της Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (εθνικής επιτροπής αγορών και ανταγωνισμού, στο εξής: CNMC), με αρμοδιότητα την ορθή λειτουργία των αγορών και των τομέων που έως τότε εποπτεύονταν από διάφορες ρυθμιστικές αρχές, θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των οικονομιών κλίμακας και τη διασφάλιση συνεκτικής και αποτελεσματικής ρυθμίσεως όλων των δικτύων, προς όφελος των καταναλωτών και των χρηστών. Στο ίδιο προοίμιο αναφέρεται επίσης ότι η CNMC έχει ιδία νομική προσωπικότητα και πλήρη ικανότητα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, ενεργεί δε τηρώντας την κείμενη νομοθεσία, έχοντας πλήρη οργανωτική και λειτουργική αυτοτέλεια και ανεξαρτησία από την κυβέρνηση, τις λοιπές διοικητικές υπηρεσίες και από επιχειρηματικά και εμπορικά συμφέροντα.

16 Κατά το άρθρο 6 του νόμου 3/2013, η CNMC επιφορτίζεται με την εποπτεία και τον έλεγχο της ορθής λειτουργίας των αγορών ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Με άλλες διατάξεις του εν λόγω νόμου επιφορτίζεται με άλλα καθήκοντα, όπως η γενικότερη διαφύλαξη και προώθηση του ανταγωνισμού σε όλες τις αγορές και τους παραγωγικούς τομείς, καθώς και η εποπτεία και ο έλεγχος των κλάδων του ηλεκτρισμού και του φυσικού αερίου, της ταχυδρομικής αγοράς, της ραδιοτηλεοπτικής επικοινωνίας, καθώς και της σιδηροδρομικής αγοράς.

17 Η παράγραφος 1 της δεύτερης συμπληρωματικής διατάξεως του νόμου 3/2013 ορίζει ότι με την ίδρυση της CNMC καταργούνται η εθνική επιτροπή ανταγωνισμού, η Comisión Nacional de Energía (εθνική επιτροπή ενέργειας, Ισπανία), η CMT, η Comisión Nacional del Sector Postal (εθνική επιτροπή ταχυδρομείων, Ισπανία), η Comité de Regulación Ferroviaria (ρυθμιστική επιτροπή του σιδηροδρομικού κλάδου, Ισπανία), η Comisión Nacional del Juego (εθνική επιτροπή παιγνίων, Ισπανία), η Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (επιτροπή οικονομικής ρυθμίσεως των αερολιμένων, Ισπανία) και το Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (εθνικό συμβούλιο ραδιοτηλεόρασης, Ισπανία).

18 Το άρθρο 23, παράγραφος 1, του νόμου 3/2013 προβλέπει, κατ' ουσίαν, τους ίδιους λόγους παύσεως της ασκήσεως των καθηκόντων για τα μέλη της CNMC με εκείνους που προέβλεπε το άρθρο 16 του νόμου 2/2011.

19 Το Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (βασιλικό διάταγμα 657/2013 περί εγκρίσεως του οργανισμού της εθνικής επιτροπής αγορών και ανταγωνισμού) εκδόθηκε στις 30 Αυγούστου 2013 (*BOE* αριθ. 209, της 31ης Αυγούστου 2013, σ. 63623).

20 Στις 10 Σεπτεμβρίου 2013 δημοσιεύθηκαν τα βασιλικά διατάγματα της 9ης Σεπτεμβρίου 2013, περί διορισμού του προέδρου, του αντιπροέδρου και των λοιπών μελών της CNMC (*BOE* αριθ. 217, σ. 66444 επ.).

21 Στις 11 Οκτωβρίου 2013 εκδόθηκαν το 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 (βασιλικό διάταγμα 795/2013 περί λήξεως της θητείας του Bernardo Lorenzo Almendros ως προέδρου της επιτροπής της αγοράς τηλεπικοινωνιών) (*BOE* αριθ. 247, της 15ης Οκτωβρίου 2013, σ. 83736), καθώς και το 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 (βασιλικό διάταγμα 800/2013 περί λήξεως της θητείας του Xabier Ormaetxea Garai ως μέλους της επιτροπής της αγοράς τηλεπικοινωνιών) (*BOE* αριθ. 247, της 15ης Οκτωβρίου 2013, σ. 83741). Επιπλέον, τα δύο αυτά βασιλικά διατάγματα προβλέπουν ότι οι ως άνω θητείες λήγουν αναδρομικά από την 7η Οκτωβρίου 2013.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

22 Ο X. Ormaetxea Garai και ο B. Lorenzo Almendros αμφισβητούν ενώπιον του Tribunal Supremo (ανωτάτου δικαστηρίου, Ισπανία) το κύρος των βασιλικών διαταγμάτων 795/2013 και 800/2013 περί πρόωρης λήξεως της θητείας του μεν πρώτου ως μέλους, του δε δεύτερου ως προέδρου της CMT, αντιστοίχως. Προς στήριξη των αιτημάτων τους, υποστηρίζουν μεταξύ άλλων ότι η πρόωρη λήξη της θητείας τους παραβαίνει το άρθρο 3, παράγραφος 3α, της οδηγίας-πλαισίου, επειδή με τα ως άνω βασιλικά διατάγματα προβλέφθηκε η παύση της ασκήσεως των καθηκόντων τους χωρίς να συντρέχει νόμιμος λόγος από εκείνους που περιοριστικώς προβλέπει το εθνικό δίκαιο. Επισημαίνουν επίσης ότι πριν από την έκδοση των εν λόγω βασιλικών διαταγμάτων δεν προηγήθηκε πειθαρχική διαδικασία, ότι τα διατάγματα αυτά δεν έχουν αιτιολογία και ότι δεν τους γνωστοποιήθηκαν οι λόγοι της πρόωρης λήξεως της θητείας τους.

23 Το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται στο άρθρο 3, παράγραφος 3α, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου καθώς και στις αποφάσεις της 6ης Μαρτίου 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), της 6ης Οκτωβρίου 2010, Base κ.λπ. (C-389/08, EU:C:2010:584), και της 8ης Απριλίου 2014, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-288/12, EU:C:2014:237), και διερωτάται αν συμβιβάζεται με τις διατάξεις της οδηγίας-πλαισίου η ίδρυση ενιαίου εποπτικού και ρυθμιστικού φορέα των αγορών και του ανταγωνισμού στον οποίο συγχωνεύονται εθνικές ρυθμιστικές αρχές διαφόρων τομέων, μεταξύ των οποίων η ΕΡΑ κατά την έννοια της οδηγίας αυτής. Ειδικότερα, κατά το αιτούν δικαστήριο, είναι δυνατή ερμηνεία της οδηγίας υπό την έννοια ότι επιβάλλει να έχουν οι ΕΡΑ ιδία δομή ανεξάρτητη από άλλες οντότητες, για να διασφαλίζεται επαρκώς η ανεξαρτησία και η τεχνική επάρκειά τους.

24 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται επίσης αν, στο πλαίσιο τέτοιας θεσμικής μεταρρυθμίσεως και εφόσον αυτή είναι νόμιμη βάσει της οδηγίας-πλαισίου, είναι δυνατόν να μην ολοκληρωθούν οι θητείες του εν ενεργεία προέδρου και λοιπών μελών της καταργούμενης ΕΡΑ. Επισημαίνει, ως προς το ζήτημα αυτό, ότι η ως άνω μεταρρύθμιση και η συνακόλουθη πρόωρη λήξη των θητειών ενδέχεται να εμπίπτει στην ελευθερία των κρατών μελών να καθορίζουν τη μορφή των ΕΡΑ. Εντούτοις, κατά το αιτούν δικαστήριο θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι συνιστά παράβαση της απαιτήσεως ανεξαρτησίας των ΕΡΑ που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφοι 2 και 3α, της οδηγίας-πλαισίου το γεγονός ότι, ελλείψει μεταβατικών διατάξεων οι οποίες να καθιστούν δυνατή την ολοκλήρωση των θητειών των ενεργεία μελών, η μεταρρύθμιση αυτή είχε ως συνέπεια την πρόωρη παύση των καθηκόντων τους παρά τη μη συνδρομή κανενός από τους λόγους που προβλέπει ρητώς το άρθρο 16 του νόμου 2/2011.

25 Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, ειδικότερα, αν η έννοια της «ανεξαρτησίας» των ΕΡΑ κατά την οδηγία-πλαίσιο πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των σκέψεων που εκτέθηκαν στην απόφαση της 8ης Απριλίου 2014, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-288/12, EU:C:2014:237), σχετικά με την προβλεπόμενη στο άρθρο 28 της οδηγίας 95/46 προϋπόθεση ανεξαρτησίας των αρχών ελέγχου της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

26 Υπ' αυτές τις συνθήκες, το Tribunal Supremo (ανώτατο δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Συνάδει με την [οδηγία-πλαίσιο] από την άποψη της πραγματικής προστασίας του γενικού συμφέροντος που ανατίθεται στον εθνικό ρυθμιστικό φορέα [στον τομέα των δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών], η ίδρυση από τον εθνικό νομοθέτη ρυθμιστικού και

εποπτικού φορέα που ανταποκρίνεται σε μη εξειδικευμένο θεσμικό πρότυπο, βάσει του οποίου συγχωνεύονται στον ίδιο φορέα οι προϋφιστάμενοι φορείς ελέγχου στους τομείς, μεταξύ άλλων, της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών και του ανταγωνισμού;

2) Πρέπει οι κατά το άρθρο 3, παράγραφοι 2 και 3α, της [οδηγίας-πλαισίου] προϋποθέσεις "ανεξαρτησίας" των [ΕΡΑ] να είναι ανάλογες των απαιτούμενων για τις εθνικές αρχές ελέγχου της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατά το άρθρο 28 της οδηγίας [95/46];

3) Εφαρμόζεται το σκεπτικό που αναπτύσσεται στην απόφαση [του Δικαστηρίου] της 8ης Απριλίου 2014, [Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-288/12, EU:C:2014:237)], στην περίπτωση πρόωρης λήξεως της θητείας των επικεφαλής [ορισμένης ΕΡΑ] κατ' εφαρμογήν νέου νομικού πλαισίου, που προβλέπει τη σύσταση εποπτικού οργάνου στο οποίο συγχωνεύονται διάφορες [ΕΡΑ]; Μπορεί να θεωρηθεί ότι συνάδει με τις διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφος 3α, της [οδηγίας-πλαισίου] η εν λόγω πρόωρη λήξη της θητείας, η οποία οφείλεται απλώς στην έναρξη ισχύος νέου εθνικού νόμου και όχι στο ότι στο πρόσωπο των κατόχων των θέσεων δεν συντρέχουν πλέον οι προϋποθέσεις που εκ των προτέρων καθορίζονται στην εθνική νομοθεσία;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

27 Με το πρώτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν η οδηγία-πλαίσιο έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία η οποία προβλέπει τη συγχώνευση ΕΡΑ κατά την έννοια της οδηγίας αυτής με άλλες εθνικές ρυθμιστικές αρχές, όπως οι ρυθμιστικές αρχές του ανταγωνισμού, των ταχυδρομείων και της ενέργειας, με σκοπό τη δημιουργία διακλαδικού ρυθμιστικού φορέα επιφορτισμένου, μεταξύ άλλων, και με τα καθήκοντα που ανατίθενται στις ΕΡΑ, κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας.

28 Κατά το άρθρο 2, στοιχείο ζ', της οδηγίας-πλαισίου, με τον όρο «ΕΡΑ» νοείται ο ή οι φορείς στους οποίους ένα κράτος μέλος έχει αναθέσει οποιαδήποτε από τα κανονιστικά καθήκοντα που καθορίζονται στην οδηγία αυτή και στις ειδικές οδηγίες. Εντούτοις, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, ούτε η οδηγία-πλαίσιο ούτε οι ειδικές οδηγίες καθορίζουν τα όργανα των κρατών μελών στα οποία τα τελευταία πρέπει να αναθέσουν τα κανονιστικά καθήκοντα που ανατίθενται στις ΕΡΑ (βλ., επ' αυτού, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2010, Base κ.λπ., C-389/08, EU:C:2010:584, σκέψη 23).

29 Εν προκειμένω, υπενθυμίζεται ότι από το άρθρο 288 ΣΛΕΕ προκύπτει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά τη μεταφορά μιας οδηγίας, να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητά της, έχοντας όμως ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την επιλογή της μεθόδου και των μέσων για την εφαρμογή της. Κατά συνέπεια, η ελευθερία αυτή ουδόλως απαλλάσσει τα κράτη μέλη αποδέκτες της οδηγίας από την υποχρέωση να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσουν την πλήρη αποτελεσματικότητα της οδηγίας, σύμφωνα με τον επιδιωκόμενο από αυτήν σκοπό (βλ., επ' αυτού, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2010, Base κ.λπ., C-389/08, EU:C:2010:584, σκέψεις 24 και 25 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

30 Ως εκ τούτου, μολονότι τα κράτη μέλη έχουν, υπό τις συνθήκες αυτές, θεσμική αυτονομία για την οργάνωση και διάρθρωση των ΕΡΑ κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ζ', της οδηγίας-πλαισίου, εντούτοις η αυτονομία αυτή δύναται να χρησιμοποιηθεί μόνον εφόσον τηρούνται πλήρως οι σκοποί και οι υποχρεώσεις που θέτει η ως άνω οδηγία (αποφάσεις της 6ης Μαρτίου 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, σκέψη 24· της 6ης Οκτωβρίου 2010, Base κ.λπ., C-389/08, EU:C:2010:584, σκέψη 26, και της 17ης Σεπτεμβρίου 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, σκέψη 53).

31 Έτσι, τα κράτη μέλη δύνανται, στο πλαίσιο θεσμικής μεταρρυθμίσεως όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, να αναθέσουν σε διακλαδικό ρυθμιστικό φορέα τα καθήκοντα που οι ΕΡΑ έχουν βάσει της οδηγίας-πλαισίου και των ειδικών οδηγιών μόνον εφόσον ο φορέας αυτός πληροί, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, τις προϋποθέσεις οργανώσεως και λειτουργίας στις οποίες οι εν λόγω οδηγίες υποβάλλουν τις ΕΡΑ (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2010, Base κ.λπ., C-389/08, EU:C:2010:584, σκέψη 27).

32 Ως προς το σημείο αυτό, από το άρθρο 3, παράγραφοι 1 έως 3, της οδηγίας-πλαισίου προκύπτει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να εξασφαλίζουν ότι τα καθήκοντα που ανατίθενται στις ΕΡΑ αναλαμβάνονται από αρμόδιο φορέα, ότι οφείλουν επίσης να εγγυώνται την ανεξαρτησία των ΕΡΑ εξασφαλίζοντας ότι οι εθνικές κανονιστικές αρχές είναι νομικά διακριτές και λειτουργικά ανεξάρτητες από όλους τους οργανισμούς παροχής δικτύων, εξοπλισμού ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, και, τέλος, ότι υποχρεούνται να μεριμνούν, αφενός, για την αμεροληψία, τη διαφάνεια και την έγκαιρη δράση των ΕΡΑ κατά την άσκηση των εξουσιών τους και, αφετέρου, ώστε να διαθέτουν αυτές επαρκείς χρηματοδοτικούς και ανθρώπινους πόρους για την εκτέλεση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί.

33 Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 3α, της οδηγίας-πλαισίου, υπό την επιφύλαξη των προβλεπόμενων στις παραγράφους 4 και 5 του ίδιου άρθρου περιπτώσεων διαβουλεύσεως και συνεργασίας με άλλες εθνικές αρχές, οι ΕΡΑ που είναι υπεύθυνες για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών ή για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων ενεργούν ανεξάρτητα και δεν ζητούν ούτε λαμβάνουν οδηγίες από κανέναν άλλον φορέα σε σχέση με την εκτέλεση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί. Κατά το ίδιο άρθρο 3, παράγραφος 3α, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι ως άνω ΕΡΑ να διαθέτουν χωριστούς ετήσιους προϋπολογισμούς, που να δημοσιεύονται, καθώς και επαρκείς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους ώστε να συμμετέχουν ενεργά και να συνεισφέρουν στον BEREC.

34 Το άρθρο 3, παράγραφοι 4 και 6, της οδηγίας-πλαισίου προβλέπει επίσης ότι τα κράτη μέλη δημοσιεύουν τα καθήκοντα που ανατίθενται στις ΕΡΑ κατά τρόπον ώστε να είναι εύκολα προσιτά και ότι κοινοποιούν στην Επιτροπή όλες τις ΕΡΑ στις οποίες ανατίθενται καθήκοντα βάσει της οδηγίας-πλαισίου και των ειδικών οδηγιών, καθώς και τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους.

35 Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 4 της ίδιας οδηγίας, οι αποφάσεις των ΕΡΑ πρέπει να μπορούν να γίνουν αντικείμενο αποτελεσματικών προσφυγών των ενδιαφερομένων μερών σε ανεξάρτητο όργανο.

36 Ως εκ τούτου, διαπιστώνεται ότι η οδηγία-πλαίσιο δεν αντιτίθεται κατ' αρχήν στη συγχώνευση ΕΡΑ κατά την έννοια της ίδιας οδηγίας με άλλες εθνικές ρυθμιστικές αρχές και στη δημιουργία ενός ενιαίου διακλαδικού ρυθμιστικού φορέα, υπό την επιφύλαξη ότι, αφενός, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που αναθέτουν στις ΕΡΑ η οδηγία-πλαίσιο και οι ειδικές οδηγίες, ο φορέας αυτός πληροί τις προϋποθέσεις ικανότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και διαφάνειας που προβλέπονται στην οδηγία-πλαίσιο και, αφετέρου, κατά των αποφάσεων του φορέα αυτού μπορεί να ασκηθεί πραγματική προσφυγή ενώπιον οργανισμού ανεξάρτητου από τα ενδιαφερόμενα μέρη (βλ., κατ' αναλογίαν, αποφάσεις της 6ης Οκτωβρίου 2010, Base κ.λπ., C-389/08, EU:C:2010:584, σκέψη 30, και της 17ης Σεπτεμβρίου 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, σκέψη 57).

37 Στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να εξακριβώσει αν η CNMC πληροί τις ως άνω προϋποθέσεις όταν ασκεί τις αρμοδιότητές της ως ΕΡΑ στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Επιβάλλεται ωστόσο ως προς το σημείο αυτό η παρατήρηση ότι από τον νόμο 3/2013 φαίνεται να προκύπτει ότι αυτός περιέχει τις αναγκαίες διατάξεις για να διασφαλιστεί ότι η CNMC θα ασκεί τα καθήκοντα που αναθέτουν στις ΕΡΑ η οδηγία-πλαίσιο και οι ειδικές οδηγίες, ότι η CNMC έχει δομή στο πλαίσιο της οποίας λαμβάνονται υπόψη τα διάφορα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί, ότι τα μέλη των οργάνων διοικήσεώς της έχουν εγνωσμένο κύρος και επαγγελματική ικανότητα στους τομείς ευθύνης της CNMC και ότι έχει ιδία περιουσία χωριστή από εκείνη της γενικής ισπανικής διοικήσεως καθώς και

την επαρκή αυτοτέλεια και αναγκαία δικαιοπρακτική ικανότητα για τη διαχείριση των πόρων αυτών. Από το γράμμα του νόμου 3/2013 προκύπτει επίσης ότι προβλέπονται μέσα παροχής έννομης προστασίας κατά των αποφάσεων της CNMC.

38 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω σκέψεων, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία-πλαίσιο έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται καταρχήν σε εθνική νομοθεσία η οποία προβλέπει τη συγχώνευση ΕΡΑ κατά την έννοια της οδηγίας αυτής με άλλες εθνικές ρυθμιστικές αρχές, όπως οι ρυθμιστικές αρχές του ανταγωνισμού, των ταχυδρομείων και της ενέργειας, με σκοπό τη δημιουργία διακλαδικού ρυθμιστικού φορέα επιφορτισμένου, μεταξύ άλλων, και με τα καθήκοντα που ανατίθενται στις ΕΡΑ κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας, υπό την επιφύλαξη, αφενός, ότι κατά την εκτέλεση των ως άνω καθηκόντων ο φορέας αυτός πληροί τις προϋποθέσεις ικανότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και διαφάνειας που αυτή προβλέπει και, αφετέρου, ότι κατά των αποφάσεων του φορέα αυτού μπορεί να ασκηθεί πραγματική προσφυγή ενώπιον οργανισμού ανεξάρτητου από τα ενδιαφερόμενα μέρη, όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

Επί του δευτέρου και του τρίτου ερωτήματος

39 Με το δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν το άρθρο 3, παράγραφος 3α, της οδηγίας-πλαισίου έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στην πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και ενός μέλους ΕΡΑ που είναι υπεύθυνη για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών ή για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων, λόγω θεσμικής μεταρρυθμίσεως στο πλαίσιο της οποίας η ως άνω ΕΡΑ συγχωνεύεται με άλλες ρυθμιστικές αρχές με σκοπό τη δημιουργία διακλαδικού ρυθμιστικού φορέα επιφορτισμένου, μεταξύ άλλων, και με τα καθήκοντα που ανατίθενται στις ΕΡΑ κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας.

40 Το άρθρο 3, παράγραφος 3α, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου προβλέπει, κατ' ουσίαν, ότι τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι ο επικεφαλής ΕΡΑ που είναι υπεύθυνη για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών ή για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων ή ενδεχομένως τα μέλη του συλλογικού οργάνου που ασκούν τη λειτουργία αυτή εντός της ΕΡΑ μπορούν να απολυθούν μόνον εφόσον δεν καλύπτουν πλέον τους απαιτούμενους όρους για την εκτέλεση των καθηκόντων τους, όπως αυτά καθορίζονται εκ των προτέρων στην εθνική νομοθεσία. Επιπλέον, κατά την ίδια διάταξη, η απόφαση περί απολύσεως πρέπει να δημοσιευθεί, οι δε λόγοι της πρέπει να γνωστοποιηθούν στον απολυθέντα επικεφαλής ή στα απολυθέντα μέλη του συλλογικού οργάνου που ασκούν τη λειτουργία αυτή, τα οποία δικαιούνται να ζητήσουν τη δημοσίευσή της, εάν αυτή δεν γίνει αυτεπαγγέλτως.

41 Εν προκειμένω, επισημαίνεται ότι δεν αμφισβητείται, αφενός, ότι η CMT η οποία ήταν μεταξύ άλλων επιφορτισμένη με την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων στον τομέα των τηλεπικοινωνιών διοικούνταν από συλλογικό όργανο και, αφετέρου, ότι η πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και του μέλους της CMT, οι οποίοι είναι οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης, δεν οφείλεται στη συνδρομή ενός από τους λόγους παύσεως των καθηκόντων που προέβλεπε το άρθρο 16 του νόμου 2/2011 αλλά στην επίμαχη στην κύρια δίκη θεσμική μεταρρύθμιση στο πλαίσιο της οποίας καταργήθηκε η CMT και τα καθήκοντά της ως ΕΡΑ κατά την έννοια της οδηγίας-πλαισίου ανέλαβε η CNMC.

42 Δεν αμφισβητείται επίσης ότι, μολονότι κατά τη μεταρρύθμιση που θέσπισε ο νόμος 2/2011 είχαν προβλεφθεί μεταβατικές ρυθμίσεις, δεν συνέβη το ίδιο κατά τη μεταρρύθμιση που προέβλεψε ο νόμος 3/2013 αποτέλεσμα της οποίας ήταν η πρόωρη λήξη της θητείας των προσφευγόντων της κύριας δίκης ως προέδρου και μέλους της CMT.

43 Επιβάλλεται συνεπώς η διαπίστωση ότι, λαμβανομένου υπόψη του γράμματος του άρθρου 3, παράγραφος 3α, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας-πλαισίου, η επίμαχη πρόωρη λήξη της θητείας στην κύρια δίκη δεν πληροί τις προϋποθέσεις που προβλέπει η διάταξη αυτή, δεδομένου ότι δεν οφείλεται

στο γεγονός ότι οι εν λόγω προσφεύγοντες δεν καλύπτουν πλέον τους απαιτούμενους όρους για την εκτέλεση των καθηκόντων τους, όπως αυτά καθορίζονται εκ των προτέρων στην εθνική νομοθεσία, αλλά σε άλλον λόγο.

44 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται εντούτοις αν μπορεί θεσμική μεταρρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη να αποτελεί, παρά ταύτα, εύλογο λόγο για την πρόωρη λήξη της θητείας ο οποίος δεν θίγει τη διασφαλιζόμενη από την οδηγία-πλαίσιο ανεξαρτησία των ΕΡΑ, λόγω της θεσμικής αυτονομίας που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη για την οργάνωση και τη διάρθρωση των ΕΡΑ, παρά ταύτα.

45 Υπενθυμίζεται ως προς το ζήτημα αυτό ότι, μολονότι το άρθρο 3 της οδηγίας-πλαισίου, όπως ίσχυε αρχικά, αποσκοπούσε ως επί το πλείστον, σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 11 της εν λόγω οδηγίας, στη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας των ΕΡΑ, διά του διαχωρισμού των κανονιστικών και των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, εντούτοις, ο νομοθέτης της Ένωσης, με την οδηγία 2009/140 και όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας αυτής, θέλησε να ενισχύσει την ανεξαρτησία των ΕΡΑ, ώστε να εξασφαλισθεί αποτελεσματικότερη εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου και να αυξηθεί το κύρος τους και η προβλεψιμότητα των αποφάσεών τους (βλ., επ' αυτού, απόφαση της 28ης Ιουλίου 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, σκέψεις 32 και 34).

46 Ειδικότερα, κατά την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας 2009/140, πρέπει, για τον σκοπό αυτό, να υπάρξει ρητή πρόβλεψη στην εθνική νομοθεσία που θα εξασφαλίσει ότι, κατά την άσκηση των καθηκόντων της, μια ΕΡΑ υπεύθυνη για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών ή για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων προστατεύεται έναντι εξωτερικών παρεμβάσεων ή πολιτικών πιέσεων που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την εκ μέρους της ανεξάρτητη αξιολόγηση των θεμάτων των οποίων επιλαμβάνεται και, προς τούτο, πρέπει κατ' αρχάς να θεσπισθούν κανόνες όσον αφορά τους λόγους για την απόλυση του επικεφαλής της ΕΡΑ, ώστε να αρθεί κάθε εύλογη αμφιβολία ως προς την ουδετερότητα του εν λόγω φορέα και τη θωράκισή του έναντι εξωτερικών παραγόντων.

47 Πλην όμως, ο ως άνω σκοπός ενισχύσεως της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας των ΕΡΑ τον οποίο επιδιώκει πλέον η οδηγία-πλαίσιο και αποτυπώνει το άρθρο 3, παράγραφος 3α, της οδηγίας αυτής θα υπονομευόταν αν θεσμική μεταρρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, ήταν αφ' εαυτής επαρκής λόγος για να επιτρέπεται η πρόωρη και άμεση λήξη της θητείας ενός ή περισσότερων μελών του συλλογικού οργάνου διοικήσεως της οικείας ΕΡΑ. Πράγματι, αν αυτό γινόταν δεκτό, το ενδεχόμενο άμεσης ανακλήσεως για λόγο ο οποίος δεν προβλέπεται ήδη από τον νόμο, το οποίο θα μπορούσε να αντιμετωπίζει και ένα μόνο μέλος τέτοιου συλλογικού οργάνου, θα μπορούσε να δημιουργήσει εύλογες αμφιβολίες για την ουδετερότητα της συγκεκριμένης ΕΡΑ και τη θωράκισή της έναντι εξωτερικών παραγόντων και να θίξει την ανεξαρτησία, την αμεροληψία και το κύρος της.

48 Τονίζεται επίσης ότι, όπως επισήμανε κατ' ουσίαν ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 45 των προτάσεών του, οι ΕΡΑ, στο πλαίσιο των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί με την οδηγία-πλαίσιο και τις ειδικές οδηγίες, καλούνται, μεταξύ άλλων, να χορηγούν δικαιώματα και να επιλύουν τις διαφορές μεταξύ επιχειρήσεων, διαθέτουν ορισμένες εξουσίες ρυθμίσεως, ιδίως όσον αφορά τον έλεγχο των τιμών, και δύνανται να επιβάλλουν υποχρεώσεις στις επιχειρήσεις που έχουν σημαντική ισχύ σε ορισμένη αγορά. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, κατά την άσκηση των κανονιστικών καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί από την οδηγία-πλαίσιο όσον αφορά τις αγορές ηλεκτρονικών επικοινωνιών, οι ΕΡΑ διαθέτουν ευρεία εξουσία, ώστε να είναι σε θέση να εκτιμήσουν κατά περίπτωση αν παρίσταται ανάγκη ρυθμίσεως της αγοράς (βλ., επ' αυτού, απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-424/07, EU:C:2009:749, σκέψεις 55 έως 61).

49 Στο πλαίσιο αυτό, υπενθυμίζεται ότι, μολονότι με την οδηγία 2009/140 ενισχύθηκε η ανεξαρτησία των ΕΡΑ, όπως επισημάνθηκε ήδη στη σκέψη 45 της παρούσας αποφάσεως, ώστε να εξασφαλισθεί αποτελεσματικότερη εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου και να αυξηθεί το κύρος τους και η

προβλεψιμότητα των αποφάσεών τους, εντούτοις, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που εκτέθηκε στη σκέψη 30 της παρούσας αποφάσεως, τα κράτη μέλη έχουν θεσμική αυτονομία για την οργάνωση και διάρθρωση των ΕΡΑ, υπό τον όρο ότι γίνονται πλήρως σεβαστοί οι σκοποί που ορίζει η οδηγία-πλαίσιο και τηρούνται πλήρως οι υποχρεώσεις που αυτή προβλέπει.

50 Η υποχρέωση σεβασμού της αμεροληψίας και της ανεξαρτησίας του επικεφαλής ΕΡΑ που είναι υπεύθυνη για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών ή για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων, και, κατά περίπτωση, των λοιπών μελών του συλλογικού οργάνου που ασκούν τη λειτουργία αυτή δεν μπορεί συνεπώς να εμποδίσει θεσμική μεταρρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία γίνεται κατά τη διάρκεια των θητειών τους.

51 Εντούτοις, εναπόκειται στο συγκεκριμένο κράτος μέλος να προβλέψει, προκειμένου να τηρήσει τις υποχρεώσεις που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 3α, της οδηγίας-πλαισίου, κανόνες οι οποίοι να διασφαλίζουν ότι η πρόωρη λήξη της θητείας των συγκεκριμένων προσώπων δεν θίγει την ανεξαρτησία ή την αμεροληψία τους.

52 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι στο δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 3, παράγραφος 3α, της οδηγίας-πλαισίου έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στην πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και ενός μέλους του συλλογικού οργάνου διοικήσεως ΕΡΑ που είναι υπεύθυνη για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών ή για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων, λόγω θεσμικής μεταρρυθμίσεως στο πλαίσιο της οποίας η ως άνω ΕΡΑ συγχωνεύεται με άλλες εθνικές ρυθμιστικές αρχές με σκοπό τη δημιουργία διακλαδικού ρυθμιστικού φορέα επιφορτισμένου, μεταξύ άλλων, και με τα καθήκοντα που ανατίθενται στις ΕΡΑ κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας, εφόσον δεν υφίστανται κανόνες οι οποίοι να διασφαλίζουν ότι η πρόωρη λήξη της θητείας τους δεν θίγει την ανεξαρτησία ή την αμεροληψία τους.

Επί των δικαστικών εξόδων

53 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σε αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφαίνεται:

1) Η οδηγία 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία πλαίσιο), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009, έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται καταρχήν σε εθνική νομοθεσία η οποία προβλέπει τη συγχώνευση εθνικής ρυθμιστικής αρχής κατά την έννοια της οδηγίας 2002/21, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140, με άλλες εθνικές ρυθμιστικές αρχές, όπως οι ρυθμιστικές αρχές του ανταγωνισμού, των ταχυδρομείων και της ενέργειας, με σκοπό τη δημιουργία διακλαδικού ρυθμιστικού φορέα επιφορτισμένου, μεταξύ άλλων, και με τα καθήκοντα που ανατίθενται στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας, όπως τροποποιήθηκε, υπό την επιφύλαξη, αφενός, ότι κατά την εκτέλεση των ως άνω καθηκόντων ο φορέας αυτός πληροί τις προϋποθέσεις ικανότητας, ανεξαρτησίας, αμεροληψίας και διαφάνειας που αυτή προβλέπει και, αφετέρου, ότι κατά των αποφάσεων του φορέα αυτού μπορεί να ασκηθεί πραγματική προσφυγή ενώπιον οργανισμού ανεξάρτητου από τα ενδιαφερόμενα μέρη, όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

2) Το άρθρο 3, παράγραφος 3α, της οδηγίας 2002/21, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στην πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και ενός μέλους του συλλογικού οργάνου διοικήσεως εθνικής ρυθμιστικής αρχής που είναι υπεύθυνη για την εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση των αγορών ή για την επίλυση των διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων, λόγω θεσμικής μεταρρυθμίσεως στο πλαίσιο της οποίας η ως άνω εθνική ρυθμιστική αρχή συγχωνεύεται με άλλες εθνικές ρυθμιστικές αρχές με σκοπό τη δημιουργία διακλαδικού ρυθμιστικού φορέα επιφορτισμένου, μεταξύ άλλων, και με τα καθήκοντα που ανατίθενται στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας, όπως, τροποποιήθηκε, εφόσον δεν υφίστανται κανόνες οι οποίοι να διασφαλίζουν ότι η πρόωρη λήξη της θητείας τους δεν θίγει την ανεξαρτησία ή την αμεροληψία τους.

(υπογραφές)