Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

19. oktoober 2016*

Eelotsusetaotlus — Elektroonilised sidevõrgud ja -teenused — Direktiiv 2002/21/EÜ — Artikkel 3 — Riikide reguleerivate asutuste erapooletus ja sõltumatus — Institutsionaalne reform — Riigi reguleeriva asutuse ühendamine muude reguleerivate asutustega — Teiste asutustega ühendatud riigi reguleeriva asutuse juhatuse esimehe ja juhatuse liikme ametist vabastamine enne nende ametiaja lõppemist — Niisugune ametist vabastamise põhjendus, mis liikmesriigi õiguses puudus

Kohtuasjas C-424/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) 3. juuli 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 31. juulil 2015, menetluses

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

versus

Administración del Estado,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud A. Prechal, A. Rosas, C. Toader ja E. Jarašiūnas (ettekandja),

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Hispaania valitsus, esindaja: A. Rubio González,

— Belgia valitsus, esindajad: J. Van Holm ja M. Jacobs,

— Madalmaade valitsus, esindajad: J. Langer, M. Bulterman ja M. de Ree,

— Euroopa Komisjon, esindajad: J. Rius, G. Braun ja L. Nicolae,

olles 30. juuni 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

* Kohtumenetluse keel: hispaania.

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 33; ELT eriväljaanne 13/29, lk 349), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ (ELT 2009, L 337, lk 37; edaspidi „raamdirektiiv“).

2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Xabier Ormaetxea Garai ja Bernardo Lorenzo Almendrose ning teiselt poolt Administración del Estado (riigihaldusasutus, Hispaania) vahelises kohtuvaidluses kuninga dekreetide üle, millega vabastati ametist vastavalt Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones'e (telekommunikatsioonituru komisjon, Hispaania; edaspidi „TTK“), mis on raamdirektiivi tähenduses riigi reguleeriv asutus, juhatuse liige ja esimees.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Raamdirektiiv

3 Raamdirektiivi põhjenduses 11 on märgitud:

„Kooskõlas reguleerija ja operaatori tegevuse lahususe põhimõttega peaksid liikmesriigid kindlustama riigi reguleeriva asutuse või reguleerivate asutuste sõltumatuse, et tagada nende otsuste erapooletus. Nimetatud sõltumatuse nõue ei piira liikmesriikide institutsionaalset sõltumatust, nende põhiseaduslikke kohustusi ega neutraalsuse põhimõtet seoses omandi õigusliku režiimiga, nagu on ette nähtud [ELTL artiklis 345]. Riigi reguleeriva asutuse käsutuses peaksid olema kõik tema tööks vajalikud vahendid, nii personal, oskusteave kui ka rahalised vahendid.“

4 Raamdirektiivi artikli 2 punktis g on määratletud mõiste „riigi reguleeriv asutus“ kui „organ või organid, kellele liikmesriik on usaldanud mõne käesolevas direktiivis või eridirektiivides nimetatud reguleerimisülesande“. Artikli 2 punktis l on loetletud direktiivid, mis lisaks raamdirektiivile näevad ette elektroonilise side valdkonnas kohaldatavad õigusnormid ja mida tähistatakse mõistega „eridirektiivid“.

5 Direktiiviga 2009/140 lisati raamdirektiivi esialgse redaktsiooni artiklisse 3 uued lõiked 3–3c riigi reguleerivate asutuste sõltumatuse kohta. Direktiivi 2009/140 põhjenduses 13 on täpsustatud järgmist:

„Tuleks tugevdada riikide reguleerivate asutuste sõltumatust, et tagada reguleeriva raamistiku tõhusam kohaldamine ning suurendada nende autoriteeti ja otsuste prognoositavust. Selleks tuleks siseriiklikes õigusnormides sõnaselgelt tagada, et turu eelreguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidluste lahendamise eest vastutav riigi reguleeriv asutus on oma ülesannete täitmisel kaitstud välise sekkumise ja poliitilise surve eest, mis võiks kahjustada tema poolt menetletavate küsimuste sõltumatut hindamist. [...] Sel eesmärgil tuleks eelnevalt kehtestada eeskirjad riigi reguleeriva asutuse juhi ametist vabastamise põhjuste kohta, et kõrvaldada kõik põhjendatud kahtlused kõnealuse asutuse erapooletuse ning välistest teguritest sõltumatuse suhtes. On oluline, et turu eelreguleerimise eest vastutavatel riikide reguleerivatel asutustel oleks oma eelarve, mis võimaldaks neil eelkõige tööle võtta piisava arvu kvalifitseeritud töötajaid. Läbipaistvuse tagamiseks tuleks see eelarve igal aastal avaldada.“

6 Raamdirektiivi artiklis 3 „Riigi reguleerivad asutused“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et iga käesoleva direktiivi ja eridirektiividega riigi reguleerivatele asutustele määratud ülesandega tegeleb pädev organ.

2. Liikmesriigid kindlustavad riigi reguleerivate asutuste sõltumatuse, tagades, et kõnealused asutused on juriidiliselt eraldiseisvad ja funktsionaalselt sõltumatud kõigist elektroonilisi sidevõrke, -seadmeid ja -teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest. Liikmesriigid, kes säilitavad omandi või kontrolli elektroonilisi sidevõrke ja/või -teenuseid pakkuvates ettevõtjates, tagavad reguleeriva funktsiooni tõhusa struktuurilise eraldatuse omandi või kontrolliga seotud toimingutest.

3. Liikmesriigid tagavad, et riigi reguleerivad asutused kasutavad oma volitusi erapooletult, läbipaistvalt ja õigel ajal. Liikmesriigid tagavad, et riigi reguleerivatel asutustel on neile määratud ülesannete täitmiseks vajalikud rahalised ja inimressursid.

3a. Ilma et see piiraks käesoleva artikli lõigete 4 ja 5 kohaldamist, tegutsevad riigi reguleerivad asutused, kes vastutavad turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest […], sõltumatult ning ei taotle ega täida ühegi teise organi juhiseid kõnealuste ülesannete täitmisel, mis on neile määratud ühenduse õigust rakendavate siseriiklike õigusnormidega. See ei välista siseriikliku riigiõiguse kohast järelevalvet. Riigi reguleeriva asutuse otsuseid võivad peatada või tühistada üksnes artikli 4 kohaselt asutatud edasikaebusi käsitlevad organid.

Liikmesriigid tagavad, et käesoleva lõike esimeses lõigus osutatud riigi reguleeriva asutuse juhti või, kui see on asjakohane, vastavat ülesannet täitva esinduskogu liikmeid, või nende asetäitjaid saab ametist vabastada üksnes juhul, kui nad ei vasta enam tingimustele, mis on nende ametiülesannete täitmiseks eelnevalt siseriiklikus õiguses sätestatud. Asjaomase riigi reguleeriva asutuse juhi või, kui see on asjakohane, vastavat ülesannet täitva esinduskogu liikmete ametist vabastamise otsus tuleb ametist vabastamise ajal avalikustada. Riigi reguleeriva asutuse ametist vabastatud juhile või, kui see on asjakohane, vastavat ülesannet täitva esinduskogu liikmetele esitatakse vabastamise põhjused ning neil on õigus nõuda nende avaldamist, juhul kui avaldamist muidu ei toimuks, mille puhul nimetatud põhjused avaldatakse.

Liikmesriigid tagavad, et käesoleva lõike esimeses lõigus osutatud riigi reguleerivatel asutustel on eraldi aastaeelarve. Kõnealune eelarve avalikustatakse. Liikmesriigid tagavad samuti, et riigi reguleerivatel asutustel on piisavad rahalised ja inimressursid, mis võimaldavad neil aktiivselt osaleda elektroonilise side sektori Euroopa reguleerivate asutuste ühendatud ameti (BEREC) [, mis on loodud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 1211/2009, millega luuakse elektroonilise side Euroopa reguleerivate asutuste ühendatud amet (BEREC) ja büroo (ELT 2009, L 337, lk 1)], töös ja sellele kaasa aidata.

[...]

4. Liikmesriigid avaldavad riigi reguleerivate asutuste ülesanded lihtsalt juurdepääsetaval kujul eelkõige juhul, kui kõnealuste ülesannete täitmine on määratud mitmele organile. Vajaduse korral tagavad liikmesriigid ühist huvi pakkuvates küsimustes konsulteerimise ja koostöö kõnealuste asutuste vahel ning kõnealuste asutuste ja nende riigi asutuste vahel, kes vastutavad konkurentsiõiguse ja tarbijakaitseõiguse rakendamise eest. [...]

5. Riigi reguleerivad asutused ja riigi konkurentsiasutused varustavad üksteist teabega, mis on vajalik käesoleva direktiivi ja eridirektiivide kohaldamiseks. [...]

6. Liikmesriigid teatavad komisjonile kõik riigi reguleerivad asutused, kellele on käesoleva direktiivi ja eridirektiivide alusel ülesandeid määratud, ja nende vastavad kohustused.“

7 Raamdirektiivi artiklis 4 „Kaebeõigus“ on sisuliselt ette nähtud, et liikmesriigid tagavad, et riigi tasandil on olemas toimivad õiguskaitsemehhanismid, mille alusel on kõigil riigi reguleeriva asutuse otsuse mõjuvälja jäävatel kasutajatel ja ettevõtjatel õigus esitada kaebus sellise otsuse vastu organile, mis on asjaomastest pooltest sõltumatu.

Direktiiv 95/46/EÜ

8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT 1995, L 281, lk 31; ELT eriväljaanne 13/15, lk 355) artikli 28 pealkiri on „Järelevalveasutus“. Selle artikli lõikes 1 on sätestatud:

„Iga liikmesriik näeb ette ühe või mitu riigiasutust, et teostada järelevalvet tema territooriumil käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõetud sätete kohaldamise üle.

Kõnealused asutused tegutsevad neile usaldatud ülesannete täitmisel täiesti sõltumatult.“

Hispaania õigus

9 7. juuni 1996. aasta Real Decreto-ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones’ega (kuninga dekreetseadus 6/1996 telekommunikatsiooniteenuste liberaliseerimise kohta; *Boletín Oficial del Estado* (edaspidi „*BOE*“) nr 139, 8.6.1996, lk 18973) asutati TTK sõltumatu asutusena, mille ülesanne on tagada vaba konkurentsi, läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtete rakendamine telekommunikatsioonisektoris ning olla vahekohtunikuks sektori ettevõtjate vahelistes vaidlustes.

10 4. märtsi 2011. aasta Ley 2/2011 de Economía Sostenible (seadus 2/2011 säästva majanduse kohta, *BOE* nr 55, 5.3.2011, lk 25033) eesmärk oli muuta teatavate olemasolevate reguleerimis- ja järelevalveasutuste staatust, eelkõige tugevdamaks nende sõltumatust. Selle seaduse artikliga 13 kehtestati uued eeskirjad nende asutuste esimehe ja juhatuse liikmete ametisse nimetamise kohta, nende ametiaegade kestuse ning pikendamise kohta. Kõnealuses artiklis, mida kohaldatakse eelkõige TTK suhtes, on sätestatud:

„1. Valitsus nimetab esimehe ja juhatuse liikmed kuninga dekreediga pädeva ministri ettepanekul; nad valitakse maine ja erialase kompetentsi poolest tunnustatud isikute hulgast, pärast ministri ning esimehe ja juhatuse liikmetena välja pakutud isikute ära kuulamist Congreso de los Diputados’e (saadikute kongress, Hispaania) vastavas komisjonis [...].

2. Esimehe ja juhatuse liikmete ametiaeg on kuus aastat ilma juhatusse tagasi valimise võimaluseta. Juhatuse stabiilsuse ja järjepidevuse tagamiseks vahetatakse juhatuse liikmeid jaokaupa.“

11 Seaduse 2/2011 artiklis 16 on ette nähtud:

„Esimees ja juhatuse liikmed vabastatakse ametist:

a) tagasiastumisel,

b) ametiaja lõppemisel,

c) tagantjärele ilmnenud ametikohal töötamist välistava asjaolu tõttu,

d) tahtliku süüteo eest süüdimõistmisel,

e) püsiva töövõimetuse tõttu,

f) valitsuse otsusega ametist tagandamisel ametikohustuste raske rikkumise, ametikohal töötamisega kokkusobimatu tegevuse keelu, huvide konflikti keelu või konfidentsiaalsuskohustuse rikkumise tõttu. […]“

12 Seaduse 2/2011 üheksandas lisasättes nähti ette üleminekusätted kõnealuste reguleerivate ja järelevalveasutuste ning Comisión Nacional de la Competencia (riiklik konkurentsikomisjon, Hispaania) juhatuste liikmete arvu omavahel vastavusse viimiseks selle seadusega kehtestatud reformi raames. Selles sättes on eelkõige ette nähtud, et kahe kuu jooksul alates seaduse jõustumisest peab valitsus kuninga dekreediga vabastama nende asutuste juhatuste liikmed ametist, kelle ametiaeg lõppes kuninga dekreedi jõustumise kuupäeval, ning et uute esimeeste ametisse nimetamine toimub ametis olevate esimeeste ametiaja lõppemisel ning uued juhatuse liikmed nimetatakse siis, kui nende juhatuse liikmete arv, kelle ametiaeg hakkab lõppema, jääb alla kuue. Kõnealuses sättes oli aseesimeeste kohta ette nähtud, et seaduse 2/2011 jõustumisel jätkavad aseesimehed oma ametikohustuste täitmist kuni oma ametiaja lõpuni, pärast mida kõigi nende asutuste aseesimehe ametikohad kaotatakse.

13 10. mail 2011 avaldati 9. mai 2011. aasta Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (kuninga dekreet 667/2011 B. Lorenzo Almendrose telekommunikatsioonituru komisjoni esimeheks nimetamise kohta) (*BOE*, nr 111, 10.5.2011, lk 47215) ja 9. mai 2011. aasta Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (kuninga dekreet 669/2011 Xabier Ormaetxea Garai telekommunikatsioonituru komisjoni juhatuse liikmeks nimetamise kohta) (*BOE*, nr 111, 10.5.2011, lk 47217). Need isikud nimetati ametisse vastavalt seaduse 2/2011 artiklile 13 ja üheksandale lisasättele.

14 4. juuni 2013. aasta Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia’ga (seadus 3/2013 riikliku turgude ja konkurentsi komisjoni loomise kohta) (*BOE*, nr 134, 5.6.2013, lk 42191) tühistati seaduse 2/2011 artikkel 13.

15 Seaduse 3/2013 preambulis on eelkõige täpsustatud, et selle seadusega kehtestatud reformi eesmärk on luua Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (riiklik turgude ja konkurentsi komisjon, Hispaania, edaspidi „RTKK“), millesse on kokku koondatud ülesanded seoses varem mitme asutuse järelevalve all olnud turgude ja sektorite nõuetekohase toimimisega ning mille eesmärk on suurendada mastaabisäästu ja tagada kõigi tarbijate ja kasutajate jaoks võrgutööstuste regulatsiooni ühtsus ja tõhusus. Preambulis on samuti märgitud, et RTKK on iseseisev juriidiline isik, kellel on täielik avalik-õiguslik ja eraõiguslik õigusvõime ja kes tegutseb seadusega täielikus kooskõlas, olles valitsusest, riigi haldusasutustest ning ettevõtjate ja ärihuvidest sõltumatu nii oma töökorralduses kui ka ülesannete täitmisel.

16 Seaduse 3/2013 artikli 6 kohaselt on RTKK ülesanne teostada järelevalvet ja kontrolli elektroonilise side turgude nõuetekohase toimimise üle. Teistest selle seaduse sätetest tulenevad RTKKle muud ülesanded, nagu kaitsta ja edendada konkurentsi kõigil turgudel ja tootmissektorites ning teostada järelevalvet ja kontrolli elektri- ja gaasiturul, postisektoris, audiovisuaalsete teenuste sektoris ja raudteesektoris.

17 Seaduse 3/2013 teise lisasätte lõike 1 kohaselt kaasneb RTKK moodustamisega riikliku konkurentsikomisjoni, Comisión Nacional de Energía (riiklik energiakomisjon, Hispaania), TTK, Comisión Nacional del Sector Postal’i (riiklik postisektori komisjon, Hispaania), Comité de Regulación Ferroviaria (raudtee korralduskomitee, Hispaania), Comisión Nacional del Juego (riiklik hasartmängude komisjon, Hispaania), Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (lennujaamade majandamise korralduskomisjon, Hispaania) ja Consejo Estatal de Medios Audiovisuales’e (riiklik audiovisuaalsete teenuste nõukogu, Hispaania) tegevuse lõpetamine.

18 Seaduse 3/2013 artikli 23 lõikes 1 on RTKK juhatuse liikmete ametist vabastamiseks ette nähtud sisuliselt samad põhjused, mis sisaldusid varem seaduse 2/2011 artiklis 16.

19 Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (kuninga dekreet 657/2013, millega kiidetakse heaks riikliku turgude ja konkurentsi komisjoni põhikiri) võeti vastu 30. augustil 2013 (*BOE* nr 209, 31.8.2013, lk 63623).

20 10. septembril 2013 avaldati kuninga 9. septembri 2013. aasta dekreedid RTKK esimehe, aseesimehe ja juhatuse liikmete ametisse nimetamise kohta (*BOE* nr 217, lk 66444 jj).

21 11. oktoobril 2013 võeti vastu 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 (kuninga dekreet 795/2013 Bernardo Lorenzo Almendrose telekommunikatsiooniturg komisjoni esimehe ametikohalt vabastamise kohta) (*BOE* nr 247, 15.10.2013, lk 83736) ja 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 (kuninga dekreet 800/2013 Xabier Ormaetxea Garai telekommunikatsiooniturg komisjoni juhatuse liikme ametikohalt vabastamise kohta) (*BOE* nr 247, 15.10.2013, lk 83741). Neis kahes kuninga dekreedis on nähtud ette, et need jõustuvad tagasiulatuvalt 7. oktoobrist 2013.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

22 X. Ormaetxea Garai ja B. Lorenzo Almendros vaidlustavad Tribunal Supremo's (Hispaania kõrgeim kohus) kuninga dekreedid 795/2013 ja 800/2013, millega nad vabastati vastavalt TTK juhatuse liikme ja esimehe ametitest. Oma kaebustes tuginevad nad eelkõige sellele, et nende ametist vabastamine on vastuolus raamdirektiivi artikli 3 lõikega 3a, sest nende kuninga dekreetidega vabastati nad enne ametiaja lõppemist ametist ilma, et ühtki seadusest tulenevat vabastamise alust oleks esinenud; ametist vabastamise alused on ammendava loeteluna ette nähtud siseriiklikus õiguses. Samuti rõhutavad nad, et nende kuninga dekreetide vastuvõtmisele ei eelnenud distsiplinaarmenetlust, et dekreedid ei olnud põhjendatud, ja et neile ei teatatud nende ametist vabastamise põhjustest.

23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, viidates raamdirektiivi artikli 3 lõike 3a teisele lõigule ning 6. märtsi 2008. aasta kohtuotsusele Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, ECLI:EU:C:2008:143), 6. oktoobri 2010. aasta kohtuotsusele Base jt (C-389/08, ECLI:EU:C:2010:584) ja 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsusele komisjon *vs*. Ungari (C-288/12, ECLI:EU:C:2014:237), kas niisuguse üheainsa turgude ja konkurentsi järelevalve ja reguleerimisasutuse loomine, mis koondab mitu riigi reguleerivat asutust, mis vastutasid erinevate sektorite eest, sealhulgas riigi reguleerivad asutused raamdirektiivi tähenduses, on kooskõlas kõnealuse direktiivi sätetega. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul võib raamdirektiivi mõista nii, et sellega on nõutud, et riigi reguleeriva asutuse sõltumatus ja tehniline pädevus kõnealuse direktiivi tähenduses on piisaval määral tagatud üksnes siis, kui riigi reguleeriv asutus on iseseisev, mitte teise asutusse integreeritud.

24 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib samuti teada, kas niisuguse institutsionaalse reformi käigus ja eeldades, et see on raamdirektiivi arvestades kehtiv, on võimalik jätta arvesse võtmata varem ametisse nimetatud riigi reguleeriva asutuse esimehe ja juhatuse liikmete ametiaja kogukestust. Siinkohal märgib ta, et niisugune reform ja sellest tulenevad ametist vabastamised võivad olla hõlmatud liikmesriikide vabadusega määrata ise kindlaks reguleerivate asutuste mudel. Samas asjaolu, et selle reformiga kaasneb eelnevalt ametisse nimetatud juhatuse liikmete ametist vabastamine enne määratud tähtaega ning ilma, et tegemist oleks ühegi seaduse 2/2011 artiklis 16 sõnaselgelt sätestatud ametist vabastamise alusega, kusjuures puuduvad ka üleminekumeetmed, mis võimaldaksid neil esialgse ametiaja lõpuni töötada, võib eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul olla vastuolus reguleerivate asutuste sõltumatuse nõudega, mis on ette nähtud raamdirektiivi artikli 3 lõigetes 2 ja 3a.

25 Sellega seoses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus iseäranis teada seda, kas raamdirektiivis nimetatud riigi reguleerivate asutuste „sõltumatuse“ mõistet tuleb tõlgendada, arvestades 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses komisjon *vs*. Ungari (C-288/12, EU:C:2014:237) esitatud kaalutlusi isikuandmekaitse järelevalveasutuste sõltumatuse tingimuse kohta direktiivi 95/46 artikli 28 kohaselt.

26 Neil tingimustel otsustas Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [raamdirektiivi] tõlgendamise kohaselt saab liikmesriigi [võrkude ja elektroonilise side valdkonnas] reguleeriva asutuse vastutusalasse kuuluvate üldiste huvide tõhusa kaitse aspektist selle direktiiviga kooskõlas olevaks pidada liikmesriigi seadusandja poolt niisuguse reguleeriva ja järelevalveasutuse loomist, mis vastab mittespetsialiseerunud institutsioonilisele mudelile ja milles koondatakse ühte ainsasse asutusse seni eksisteerinud järelevalveasutused, muu hulgas energia-, telekommunikatsiooni- ja konkurentsivaldkonna järelevalveasutused?

2. Kas riigi reguleerivate asutuste „sõltumatuse“ tingimused, millele on osutatud [raamdirektiivi] artikli 3 lõigetes 2 ja 3a, peavad olema analoogsed tingimustega, mis on nõutavad liikmesriikide isikuandmekaitse järelevalveasutuste puhul vastavalt direktiivi [95/46] artiklile 28?

3. Kas [Euroopa Kohtu] 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses [komisjon *vs*. Ungari (C-288/12, EU:C:2014:237)] sisalduv käsitlus on kohaldatav olukorras, kus riigi reguleeriva asutuse juhid vabastatakse enne tähtaja lõppu seoses uue õigusliku raamistikuga, millega luuakse [erinevate] reguleeritud sektorite riigi reguleerimisasutusi ühendav järelevalveasutus [...]? Kas seda enne tähtaja lõppu ametist vabastamist üksnes uue siseriikliku seaduse jõustumise tõttu, mitte seetõttu, et nendel ametikohtadel töötajad ei vasta enam eelnevalt siseriiklikus õiguses [töötajate kohta] sätestatud isiklikele tingimustele, võib pidada [raamdirektiivi] artikli 3 lõikega 3a kooskõlas olevaks?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

27 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas raamdirektiivi tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt ühendatakse riigi reguleeriv asutus direktiivi tähenduses muude riigi reguleerivate asutustega, nagu näiteks konkurentsi, posti- ja energia sektori eest vastutavad asutused, selleks et luua mitut sektorit hõlmav riigi reguleeriv organ, millel on eelkõige direktiivi tähenduses riigi reguleerivatele asutustele ette nähtud ülesanded.

28 Raamdirektiivi artikli 2 punkti g kohaselt tähendab mõiste „riigi reguleeriv asutus“ organit või organeid, kellele liikmesriik on usaldanud mõne raamdirektiivis või eridirektiivides nimetatud reguleerimisülesande. Samas on Euroopa Kohus juba sedastanud, et raamdirektiivis ega eridirektiivides ei ole kindlaks määratud liikmesriikide organeid, kellele liikmesriigid peavad andma reguleerivale asutusele ette nähtud ülesannete täitmise (vt selle kohta kohtuotsus, 6.10.2010, Base jt, C-389/08, EU:C:2010:584, punkt 23).

29 Siinkohal tuleb meenutada, et ELTL artiklist 288 tuleneb, et liikmesriigid on kohustatud direktiivi ülevõtmisel tagama selle täieliku mõju, kuid neil on samas ulatuslik kaalutlusruum direktiivi rakendamiseks võetavate meetmete ja vahendite valiku osas. See vabadus tähendab ühtlasi iga selle adressaadiks oleva liikmesriigi kohustust võtta täiel määral kõik vajalikud meetmed, et tagada direktiivi täielik mõju vastavalt selles sätestatud eesmärkidele (vt selle kohta kohtuotsus, 6.10.2010, Base jt, C-389/08, EU:C:2010:584, punktid 24 ja 25 ning seal viidatud kohtupraktika).

30 Ehkki liikmesriigid on neil tingimustel raamdirektiivi artikli 2 punktis g silmas peetud riigi reguleerivate asutuste korraldamisel ja struktureerimisel institutsionaalselt sõltumatud, võib seda sõltumatust siiski teostada üksnes direktiivis määratletud eesmärkidest ja kohustustest kinni pidades (kohtuotsused, 6.3.2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, punkt 24; 6.10.2010, Base jt, C-389/08, EU:C:2010:584, punkt 26, ning 17.9.2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 53).

31 Niisiis saab liikmesriik niisuguse institutsionaalse reformi raames, nagu on kõne all põhikohtuasjas, anda mitut sektorit hõlmavale riigi reguleerivale organile ülesanded, mida raamdirektiivi ja eridirektiivide kohaselt peab täitma riigi reguleeriv asutus, üksnes juhul, kui see organ vastab neid ülesandeid täites niisugustele ülesehitust ja toimimist puudutavatele nõuetele, mis nimetatud direktiividega on riigi reguleerivate asutuste puhul ette nähtud (vt analoogia alusel kohtuotsus, 6.10.2010, Base jt, C-389/08, EU:C:2010:584, punkt 27).

32 Raamdirektiivi artikli 3 lõigetest 1–3 ilmneb, et liikmesriigid tagavad, et iga riigi reguleerivatele asutustele määratud ülesandeid täidab pädev organ; nad kindlustavad riigi reguleerivate asutuste sõltumatuse, tagades, et kõnealused asutused on juriidiliselt eraldiseisvad ja funktsionaalselt sõltumatud kõigist elektroonilisi sidevõrke, -seadmeid ja -teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest; ja tagavad, et riigi reguleerivad asutused kasutavad oma volitusi erapooletult, läbipaistvalt ja õigel ajal, ning tagavad, et riigi reguleerivatel asutustel on neile määratud ülesannete täitmiseks vajalikud rahalised ja inimressursid.

33 Peale selle on raamdirektiivi artikli 3 lõikes 3a sätestatud, et ilma et see piiraks selle artikli lõigetes 4 ja 5 ette nähtud konsulteerimist ja koostööd muude riigi asutustega, tegutsevad riigi reguleerivad asutused, kes vastutavad turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest, sõltumatult ning ei taotle ega täida ühegi teise organi juhiseid kõnealuste ülesannete täitmisel, mis on neile määratud. Sellesama artikli 3 lõike 3a kohaselt tagavad liikmesriigid, et niisugustel riigi reguleerivatel asutustel on eraldi aastaeelarved, mis avalikustatakse, ja et neil riigi reguleerivatel asutustel on piisavad rahalised ja inimressursid, mis võimaldavad neil aktiivselt osaleda BERECi töös ja sellele kaasa aidata.

34 Raamdirektiivi artikli 3 lõigetes 4 ja 6 on veel ette nähtud, et liikmesriigid avaldavad riigi reguleerivate asutuste ülesanded lihtsalt juurdepääsetaval kujul ning teatavad komisjonile kõik riigi reguleerivad asutused, kellele on raamdirektiivi ja eridirektiivide alusel ülesandeid määratud, ja nende vastavad kohustused.

35 Lisaks peab sama direktiivi artikli 4 kohaselt riigi reguleerivate asutuste otsuseid olema võimalik edasi kaevata organile, mis on asjaomastest pooltest sõltumatu.

36 Seega tuleb asuda seisukohale, et raamdirektiiviga ei ole põhimõtteliselt vastuolus see, kui reguleeriv asutus raamdirektiivi tähenduses ühendatakse muude riigi reguleerivate asutustega, ja see, kui see kõik kokku moodustab mitut sektorit hõlmava riigi reguleeriva organi, kui ta nende ülesannete täitmisel vastab raamdirektiivis ja eridirektiivides ette nähtud pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ja läbipaistvuse nõuetele ja kui neid ülesandeid täites tehtud otsuseid saab edasi kaevata asjaomastest pooltest sõltumatule organile (vt analoogia alusel kohtuotsused, 6.10.2010, Base jt, C-389/08, EU:C:2010:584, punkt 30, ja 17.9.2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 57).

37 Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kindlaks tegema, kas RTKK vastab elektroonilise side valdkonnas riigi reguleeriva asutusena tegutsedes neile tingimustele. Siinkohal tuleb aga täheldada, et seadusest 3/2013 näib nähtuvat, et see sisaldab vajalikke sätteid tagamaks, et RTKK täidab raamdirektiivis ja eridirektiivides riigi reguleerivale asutusele ette nähtud ülesandeid, et RTKK struktuur on niisugune, mis võimaldab tal võtta arvesse talle usaldatud erinevaid ülesandeid, et RTKK juhtivate organite liikmete autoriteet ja erialane pädevus on valdkondades, mille eest RTKK vastutab,

tunnustatud, ning et tal on Hispaania üldisest haldusest eraldiseisev ja sõltumatu vara, piisav sõltumatus ning oma ressursside haldamiseks vajalik õigusvõime. Seaduse 3/2013 sõnastusest nähtub samuti, et RTKK otsuste edasikaebamiseks on ette nähtud õiguskaitsevahendid.

38 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et raamdirektiivi tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole põhimõtteliselt vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt ühendatakse riigi reguleeriv asutus direktiivi tähenduses muude riigi reguleerivate asutustega, nagu näiteks konkurentsi, posti- ja energiasektori eest vastutavad asutused, selleks et luua mitut sektorit hõlmav riigi reguleeriv organ, millel on eelkõige direktiivi tähenduses riigi reguleerivatele asutustele ette nähtud ülesanded, tingimusel et oma ülesannete täitmisel vastab see organ kõnealuses direktiivis ette nähtud pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ja läbipaistvuse nõuetele, ja et tema tehtud otsuseid saab edasi kaevata asjaomastest pooltest sõltumatule organile; selle peab kindlaks tegema eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Teine ja kolmas küsimus

39 Teise ja kolmanda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas raamdirektiivi artikli 3 lõiget 3a tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui pelgalt institutsionaalse reformi tõttu, mille käigus ühendatakse turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest vastutav riigi reguleeriv asutus muude riigi reguleerivate asutustega selleks, et luua mitut sektorit hõlmav riigi reguleeriv organ, mis vastutab eelkõige riigi reguleerivale asutusele raamdirektiivi tähenduses antud ülesannete täitmise eest, vabastatakse riigi reguleeriva asutuse esimees ja juhatuse liige ametist enne nende ametiaja lõppemist.

40 Raamdirektiivi artikli 3 lõike 3a teises lõigus on sisuliselt ette nähtud, et liikmesriigid tagavad, et turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest vastutava riigi reguleeriva asutuse juhti või, kui see on asjakohane, vastavat ülesannet täitva esinduskogu liikmeid, saab ametist vabastada üksnes juhul, kui nad ei vasta enam tingimustele, mis on nende ametiülesannete täitmiseks eelnevalt siseriiklikus õiguses sätestatud. Lisaks tuleb kõnealuse sätte alusel ametist vabastamise otsus avalikustada, ametist vabastatud juhile või vastavat ülesannet täitva esinduskogu liikmetele tuleb esitada vabastamise põhjused ja neil on õigus nõuda nende avaldamist, juhul kui avaldamist muidu ei toimuks.

41 Käesoleval juhul tuleb tõdeda, et vaidlust ei ole esiteks selles, et TTKd, mis vastutas ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest telekommunikatsioonisektoris, juhtis esinduskogu, ja teiseks, et TTK esimehe ja juhatuse liikme (põhikohtuasja kaebajad), kes vabastati ametist enne nende vastava ametiaja lõppu, ametist vabastamise põhjus ei olnud mitte üks seaduse 2/2011 artiklis 16 sätestatud ametist vabastamise alustest, vaid põhikohtuasjas kõnealune institutsionaalne reform, millega kaasnes TTK kaotamine ja TTK kui direktiivi tähenduses riigi reguleeriva asutuse ülesannete ülevõtmine RTKK poolt.

42 Samuti on selge, et kui seaduse 2/2011 alusel läbi viidud reformi puhul olid üleminekumeetmed ette nähtud, ei olnud see nii seaduse 3/2013 alusel läbiviidud reformi puhul, mille tagajärjel vabastati enne tähtaja lõppu ametist põhikohtuasja kaebajad, kes olid ametis TTK esimehe ja juhatuse liikmena.

43 Pidades silmas raamdirektiivi artikli 3 lõike 3a teise lõigu sõnastust, tuleb asuda seisukohale, et põhikohtuasjas kõne all olev ametist vabastamine ei vasta selles sättes esitatud tingimustele, sest see toimus muul põhjusel kui see, et kaebajad ei vasta enam tingimustele, mis on nende ametiülesannete täitmiseks eelnevalt siseriiklikus õiguses sätestatud.

44 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb siiski, kas liikmesriikidel oleva institutsionaalse vabaduse tõttu määrata ise kindlaks nende riigi reguleerivate asutuste korraldus ja struktuur, võib niisugune institutsionaalne reform, nagu on kõne all põhikohtuasjas, siiski kujutada endast enne tähtaja lõppu ametist vabastamise põhjendatud alust, mis ei ohusta raamdirektiiviga tagatud riigi reguleeriva asutuse sõltumatust.

45 Siinkohal tuleb meenutada, et kui raamdirektiivi artikli 3 esialgse redaktsiooni eesmärk oli kooskõlas põhjendusega 11 peamiselt tagada riigi reguleeriva asutuse sõltumatus ja erapooletus, kindlustades regulatiivsete ja tegevusfunktsioonide lahususe põhimõtte, soovis liidu seadusandja direktiiviga 2009/140 – nii on märgitud ka selle põhjenduses 13 – tugevdada riikide reguleerivate asutuste sõltumatust, et tagada reguleeriva raamistiku tõhusam kohaldamine ning suurendada nende autoriteeti ja otsuste prognoositavust (vt selle kohta kohtuotsus, 28.7.2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, punktid 32 ja 34).

46 Direktiivi 2009/140 põhjenduses 13 on märgitud, et selleks tuleks siseriiklikes õigusnormides sõnaselgelt tagada, et turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidluste lahendamise eest vastutav riigi reguleeriv asutus on oma ülesannete täitmisel kaitstud välise sekkumise ja poliitilise surve eest, mis võiks kahjustada tema poolt menetletavate küsimuste erapooletut hindamist, ja et sel eesmärgil tuleks eelnevalt kehtestada eeskirjad riigi reguleeriva asutuse juhi ametist vabastamise põhjuste kohta, et kõrvaldada kõik põhjendatud kahtlused kõnealuse asutuse erapooletuse ning välistest teguritest sõltumatuse suhtes.

47 Raamdirektiivi eesmärk tugevdada riigi reguleerivate asutuste sõltumatust ja erapooletust, mis väljendub ka artikli 3 lõikes 3a, satub aga ohtu, kui pelgalt niisuguse institutsionaalse reformi tõttu, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on lubatud enne tähtaja lõppu ja viivitamata vabastada ametist üks või mitu kõnealust riigi reguleerivat asutust juhtiva esinduskogu liiget. Kui see oleks lubatud, tekitaks viivitamatu ametist vabastamise riisiko – kui ametist vabastamine toimus muul alusel, kui eelnevalt seaduses sätestatud alused –, mis võib ohustada isegi ühtainust esinduskogu liiget, põhjendatud kahtlusi kõnealuse riigi reguleeriva asutuse erapooletuse ning välistest teguritest sõltumatuse suhtes ning kahjustaks selle asutuse sõltumatust, erapooletust ja autoriteeti.

48 Samuti tuleb rõhutada, nagu märkis sisuliselt ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 45, et riigi reguleerivatele asutustele raamdirektiivis ja eridirektiivides määratud ülesannete raames on neil eelkõige pädevus määrata konkreetseid õigusi ja lahendada ettevõtjatevahelisi vaidlusi, neil on ka teatav reguleerimispädevus, iseäranis hindade kontrollimisel ja nad võivad panna kohustusi sellele turule märkimisväärset mõju omavatele ettevõtjatele. Euroopa Kohus on peale selle juba tõdenud, et riigi reguleerivatel asutustel on neile raamdirektiivis määratud elektroonilise side turu reguleerimisülesannete täitmisel ulatuslik pädevus, et nad saaksid turu reguleerimise vajadust igas olukorras juhtumipõhiselt hinnata (vt selle kohta kohtuotsus, 3.12.2009, komisjon *vs.* Saksamaa, C-424/07, EU:C:2009:749, punktid 55–61).

49 Selles kontekstis on tähtis meenutada – nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 45 juba märgitud –, et kui direktiiviga 2009/140 tugevdati riikide reguleerivate asutuste sõltumatust, et tagada reguleeriva raamistiku tõhusam kohaldamine ning suurendada nende autoriteeti ja otsuste prognoositavust, on liikmesriigid vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale, mida käesoleva kohtuotsuse punktis 30 meelde tuletati, raamdirektiivis määratletud eesmärkidest ja kohustustest kinni pidades institutsionaalselt sõltumatud oma reguleerivate asutuste korraldamisel ja struktureerimisel.

50 Vajadus austada turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest vastutava riigi reguleeriva asutuse juhi või, kui see on asjakohane, vastavat ülesannet täitva esinduskogu liikmete erapooletust ja sõltumatust, ei takista seega niisugune institutsionaalse reform, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kui eelmainitud isikute ametiaeg veel kestab.

51 Siiski peab asjaomane liikmesriik selleks, et täita raamdirektiivi artikli 3 lõikega 3a kindlaks määratud kohustused, kehtestama eeskirjad, millega oleks tagatud, et isikute ametist vabastamine enne ametiaja lõppemist ei kahjustaks puudutatud isikute sõltumatust ja erapooletust.

52 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb teisele ja kolmandale küsimusele vastata, et raamdirektiivi artikli 3 lõiget 3a tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui pelgalt institutsionaalse reformi tõttu – mille käigus ühendatakse turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest vastutav riigi reguleeriv asutus muude riigi reguleerivate asutustega selleks, et luua mitut sektorit hõlmav riigi reguleeriv organ, mis vastutab eelkõige riigi reguleerivale asutusele raamdirektiivi tähenduses antud ülesannete täitmise eest – vabastatakse teiste asutustega ühendatud riigi reguleerivat asutust juhtinud esinduskogu liikmed, nimelt esimees ja juhatuse liige, ametist enne nende ametiaja lõppemist, kuna ei ole ette nähtud eeskirju, mis tagaks, et niisugune ametist vabastamine ei kahjustaks nende isikute sõltumatust ja erapooletust.

Kohtukulud

53 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ, tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole põhimõtteliselt vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt ühendatakse riigi reguleeriv asutus direktiivi tähenduses muude riigi reguleerivate asutustega, nagu näiteks konkurentsi, posti- ja energiasektori eest vastutavad asutused, selleks et luua mitut sektorit hõlmav riigi reguleeriv organ, millel on eelkõige muudetud direktiivi tähenduses riigi reguleerivatele asutustele ette nähtud ülesanded, tingimusel et oma ülesannete täitmisel vastab see organ kõnealuses direktiivis ette nähtud pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ja läbipaistvuse nõuetele, ja et tema tehtud otsuseid saab edasi kaevata asjaomastest pooltest sõltumatule organile; selle peab kindlaks tegema eelotsusetaotluse esitanud kohus.**

2. **Direktiivi 2002/21, mida on muudetud direktiiviga 2009/140, artikli 3 lõiget 3a tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui pelgalt institutsionaalse reformi tõttu – mille käigus ühendatakse turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest vastutav riigi reguleeriv asutus muude riigi reguleerivate asutustega selleks, et luua mitut sektorit hõlmav riigi reguleeriv organ, mis vastutab eelkõige riigi reguleerivale asutusele muudetud direktiivi tähenduses antud ülesannete täitmise eest – vabastatakse teiste asutustega ühendatud riigi reguleerivat asutust juhtinud esinduskogu liikmed, nimelt esimees ja juhatuse liige, ametist enne nende ametiaja lõppemist, kuna ei ole ette nähtud eeskirju, mis tagaks, et niisugune ametist vabastamine ei kahjustaks nende isikute sõltumatust ja erapooletust.**

Allkirjad