Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 19 października 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Sieci i usługi łączności elektronicznej — Dyrektywa 2002/21/WE — Artykuł 3 — Bezstronność i niezależność krajowych organów regulacyjnych — Reforma instytucjonalna — Połączenie krajowego organu regulacyjnego z innymi organami regulacji — Odwołanie prezesa i doradcy połączonego krajowego organu regulacyjnego przed upływem ich kadencji — Przyczyna odwołania nieprzewidziana przez prawo krajowe

W sprawie C-424/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) postanowieniem z dnia 3 lipca 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 31 lipca 2015 r., w postępowaniu:

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

przeciwko

Administración del Estado,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader i E. Jarašiūnas (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez A. Rubia Gonzáleza, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu belgijskiego przez J. Van Holm i M. Jacobs, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez J. Langera, M. Bulterman i M. de Ree, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: hiszpański.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Riusa, G. Brauna i L. Nicolae, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 czerwca 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 29, s. 349), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37) (zwanej dalej „dyrektywą ramową").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy z jednej strony Xabierem Ormaetxeą Garaim oraz Bernardem Lorenzem Almendrosem i z drugiej strony Administración del Estado (hiszpańską administracją państwową) w przedmiocie dekretów królewskich, którymi została zakończona ich kadencja na stanowiskach, odpowiednio doradcy i prezesa Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (komisji ds. rynku telekomunikacyjnego, Hiszpania, zwanej dalej „CMT"), krajowego organu regulacyjnego (zwanego dalej „KOR") w rozumieniu dyrektywy ramowej.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa ramowa

3 Motyw 11 dyrektywy ramowej stanowi:

„Zgodnie z zasadą rozdziału funkcji regulacyjnych od operacyjnych państwa członkowskie winny zapewnić niezależność [KOR], aby umożliwić im wydawanie decyzji w sposób bezstronny. Powyższy wymóg niezależności nie uchybia autonomii innych instytucji ani konstytucyjnym obowiązkom państw członkowskich, czy też zasadzie bezstronności, przy uwzględnieniu obowiązujących w państwach członkowskich zasad ustroju własności zgodnie z art. [345 TFUE]. [KOR] winny być w posiadaniu wszelkich zasobów, takich jak zasoby ludzkie, wiedza specjalistyczna czy środki finansowe, niezbędnych do realizacji swoich zadań".

4 Artykuł 2 lit. g) dyrektywy ramowej definiuje pojęcie „KOR" jako obejmujące „organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych". Artykuł 2 lit. l) wymienia dyrektywy, które wraz z dyrektywą ramową stanowią ramy regulacyjne obowiązujące w dziedzinie łączności elektronicznej i które są objęte pojęciem „dyrektyw szczegółowych".

5 Dyrektywa 2009/140 wprowadziła w art. 3 dyrektywy ramowej w brzmieniu pierwotnym nowe ustępy 3–3c, dotyczące niezależności KOR. Motyw 13 dyrektywy 2009/140 wyjaśnia w tym względzie, co następuje:

„Należy zwiększyć niezależność [KOR], tak aby zapewnić skuteczniejsze stosowanie przez nie ram regulacyjnych oraz zwiększyć ich uprawnienia i przewidywalność ich decyzji. W tym celu należy wprowadzić do prawa krajowego wyraźne przepisy zapewniające, aby KOR, który odpowiada za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorcami, był chroniony podczas wykonywania swoich zadań przed ingerencją zewnętrzną lub naciskami politycznymi, które mogłyby zagrozić niezależności wydawanych przez niego ocen w sprawach, którymi się zajmuje. […] W tym celu należy z góry ustalić zasady dotyczące powodów odwołania szefa KOR, aby uniknąć wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do neutralności tego organu i jego odporności na czynniki zewnętrzne. Ważne jest, aby KOR odpowiedzialne za regulację rynku ex ante miały swój własny budżet pozwalający im w szczególności na zatrudnienie wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników. W celu zapewnienia przejrzystości budżet powinien być publikowany co roku”.

6 Artykuł 3 dyrektywy ramowej, zatytułowany „KOR”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by zadania przydzielone [KOR] na mocy postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych były realizowane przez uprawnione [kompetentne] organy.

2. Państwa członkowskie zagwarantują niezależność [KOR], zapewniając, by były one prawnie oddzielone i funkcjonalnie niezależne od wszelkich organizacji udostępniających sieci, urządzenia lub usługi łączności elektronicznej. Państwa członkowskie, które zachowają prawo własności przedsiębiorstw udostępniających sieci łączności elektronicznej lub usług, lub które będą sprawowały nad nimi kontrolę, zobowiązane będą zapewnić skuteczny strukturalny rozdział funkcji regulacyjnych od działalności związanej z wykonywaniem prawa własności lub kontroli.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby [KOR] wykonywały swoje uprawnienia w sposób bezstronny, przejrzysty i terminowy. Państwa członkowskie zapewniają, aby [KOR] posiadały wystarczające zasoby finansowe i ludzkie do wykonywania przydzielonych im zadań.

3a. Bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 i 5 [KOR] odpowiedzialne za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami […] działają niezależnie i nie występują o instrukcje do żadnego innego podmiotu ani nie przyjmują takich instrukcji w związku z wykonywaniem tych zadań, przydzielonych im na podstawie prawa krajowego wdrażającego prawo wspólnotowe. Nie wyklucza to nadzoru zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym. Decyzje [KOR] mogą zostać zawieszone lub uchylone wyłącznie przez organy odwoławcze ustanowione zgodnie z art. 4.

Państwa członkowskie zapewniają, aby odwołanie szefów [KOR], o których mowa w akapicie pierwszym, lub, w stosownych przypadkach, członków organu zbiorowego pełniącego tę funkcję, lub ich zastępców, było możliwe tylko wtedy, gdy przestaną oni spełniać warunki wymagane do wykonywania [ich] obowiązków, określon[e] wcześniej w prawie krajowym. Decyzja o odwołaniu szefa danego [KOR] lub, w stosownych przypadkach, członków organu zbiorowego pełniącego tę funkcję zostaje podana do wiadomości publicznej w chwili odwołania. Odwołany szef [KOR] lub, w stosownych przypadkach, członkowie kolegialnego organu pełniącego tę funkcję otrzymują uzasadnienie decyzji i mają prawo wystąpić o jego opublikowanie, w przypadku gdy w przeciwnym razie nie doszłoby do tego; w takim przypadku uzasadnienie to zostaje opublikowane.

Państwa członkowskie zapewniają, aby [KOR], o których mowa w akapicie pierwszym, miały oddzielne budżety roczne. Budżety te są podawane do wiadomości publicznej. Państwa członkowskie zapewniają również, aby [KOR] miały odpowiednie zasoby finansowe i ludzkie umożliwiające im aktywne uczestnictwo w pracach Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) [powołanego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia

25 listopada 2009 r. ustanawiającym Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd (Dz.U. 2009, L 337, s. 1)] i przyczynianie się do realizowanych przez niego funkcji.

[…]

4. Państwa członkowskie ogłoszą w formie łatwo przystępnej zakres zadań, jakie mają być realizowane przez [KOR], a w szczególności, czy takie zadania zostały przydzielone więcej niż jednemu organowi. W razie potrzeby państwa członkowskie zapewnią wzajemną konsultację i współpracę pomiędzy powyższymi organami, pomiędzy tymi organami a krajowymi organami, którym powierzono wdrażanie przepisów z zakresu prawa konkurencji, oraz krajowymi organami, którym powierzono wdrażanie przepisów z zakresu ochrony konsumenta, w zakresie obejmującym ich wspólne interesy. […]

5. [KOR] oraz krajowe organy ds. ochrony konkurencji zobowiązane są do dostarczania sobie wzajemnie informacji niezbędnych do wdrażania postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych. […]

6. Państwa członkowskie powiadomią Komisję o wszystkich [KOR], którym zostały przydzielone zadania wynikające z postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych oraz odpowiednio o zakresie ich odpowiedzialności".

7 Artykuł 4 dyrektywy ramowej, zatytułowany „Prawo odwołania się", w istocie stanowi, że państwa członkowskie zapewnią, by skuteczne mechanizmy odwoławcze umożliwiające na szczeblu krajowym użytkownikom oraz przedsiębiorstwom, których dana decyzja KOR dotyczy, korzystanie z prawa odwołania się do organu niezależnego od stron zaangażowanych w spór.

Dyrektywa 95/46

8 Artykuł 28 dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. 1995, L 281, s. 31 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 15, s. 355) jest zatytułowany „Organ nadzorczy". Artykuł 28 ust. 1 stanowi:

„Każde państwo członkowskie zapewni, że jeden lub więcej organów władzy publicznej będzie odpowiedzialnych za kontrolę stosowania na jego terytorium przepisów przyjętych przez państwa członkowskie na mocy niniejszej dyrektywy.

Organy te postępują w sposób całkowicie niezależny przy wykonywaniu powierzonych im funkcji".

Prawo hiszpańskie

9 Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (dekret królewski z mocą ustawy 6/1996 o liberalizacji telekomunikacji) z dnia 7 czerwca 1996 r. (BOE nr 139 z dnia 8 czerwca 1996 r., s. 18973), utworzył CMT jako niezależny organ zobowiązany do czuwania nad stosowaniem zasad wolnej konkurencji, przejrzystości i równego traktowania w sektorze telekomunikacji, jak również pełnienie funkcji arbitra w sporach pomiędzy operatorami z tego sektora.

10 Przedmiotem Ley 2/2011 de Economía Sostenible (ustawy 2/2011 o zrównoważonej gospodarce) z dnia 4 marca 2011 r. (BOE nr 55 z dnia 5 marca 2011 r., s. 25033) była zmiana statutu niektórych istniejących organów regulacji i nadzoru w celu, w szczególności, wzmocnienia ich niezależności.

Artykuł 13 wspomnianej ustawy ustanowił więc nowe zasady dotyczące mianowania prezesa i doradców tych organów, czasu trwania ich kadencji oraz sposobów odnawiania obsady tych stanowisk. Artykuł ten, dotyczący w szczególności CMT, stanowił, co następuje:

„1. Prezes i doradcy są mianowani przez rząd dekretem królewskim wydanym na wniosek właściwego ministra; są oni wybierani spośród osób o uznanych kompetencjach zawodowych i autorytecie, po wysłuchaniu ministra i osób proponowanych na stanowisko prezesa i doradców przez odpowiednią komisję Congreso de los Diputados (kongresu deputowanych, Hiszpania) […].

2. Kadencja prezesa i doradców wynosi sześć lat, bez możliwości ponownego wyboru na członka rady. Skład rady jest odnawiany częściowo, aby zapewnić stabilność i ciągłość rady”.

11 Artykuł 16 ustawy 2/2011 stanowi:

„Prezes i doradcy zaprzestają pełnienia funkcji:

a) w drodze dymisji;

b) z chwilą wygaśnięcia ich kadencji;

c) ze względu na niepołączalność funkcji wynikłą ex post;

d) w wyniku skazania za przestępstwo umyślne;

e) z powodu trwałej niezdolności;

f) w drodze rozwiązania stosunku pracy decyzją rządu w wypadku poważnego naruszenia obowiązków związanych z ich funkcją lub naruszenia obowiązków w zakresie niepołączalności funkcji, konfliktu interesów i zachowania rezerwy. […]”.

12 Dziewiąty przepis dodatkowy ustawy 2/2011 ustanawiał przepisy przejściowe służące dostosowaniu składu rad odnośnych organów regulacji i nadzoru oraz Comisión Nacional de la Competencia (krajowej komisji ds. konkurencji, Hiszpania) do reformy wprowadzonej przez tę ustawę. Przepis ten przewidywał w szczególności, że w terminie dwóch miesięcy od wejścia w życie wspomnianej ustawy rząd powinien, w drodze dekretu królewskiego, odwołać członków rad organów, których kadencja wygasła w dniu wejścia w życie owego dekretu królewskiego, że mianowanie nowych prezesów nastąpi z chwilą zakończenia kadencji urzędujących prezesów, że nowi doradcy będą mianowani z chwilą, gdy liczba doradców, których kadencja będzie wygasać, będzie niższa niż sześć. W odniesieniu do wiceprezesów przepis ten przewidywał, że z dniem wejścia w życie ustawy 2/2011 pozostaną oni na swoich stanowiskach do czasu wygaśnięcia ich kadencji, po czym stanowisko wiceprezesa każdego organu ulegnie likwidacji.

13 W dniu 10 maja 2011 r. zostały ogłoszone Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (dekret królewski 667/2011 w sprawie mianowania Lorenza Almendrosa na stanowisko prezesa komisji ds. rynku telekomunikacyjnego) z dnia 9 maja 2011 r. (BOE nr 111 z dnia 10 maja 2011 r., s. 47215), a także Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (dekret królewski 669/2011 w sprawie mianowania Xabiera Ormaetxei Garai na stanowisko doradcy komisji ds. rynku telekomunikacyjnego) z dnia 9 maja 2011 r. (BOE nr 111 z dnia 10 maja 2011 r., s. 47217). Wspomniane nominacje zostały dokonane zgodnie z art. 13 i z dziewiątym przepisem dodatkowym do ustawy 2/2011.

14 Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (ustawa 3/2013 w sprawie utworzenia krajowej komisji ds. rynków i konkurencji) z dnia 4 czerwca 2013 r. (BOE nr 134 z dnia 5 czerwca 2013 r., s. 42191), uchyliła art. 13 ustawy 2/2011.

15 Preambuła ustawy 3/2013 wyjaśnia w szczególności, że reforma wprowadzona przez tę ustawę, polegająca na utworzeniu Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (krajowej komisji ds. rynków i konkurencji, Hiszpania, zwanej dalej „CNMC"), która przejmie obowiązki dotyczące dobrego funkcjonowania wyżej wspomnianych rynków i sektorów, ma na celu zwiększenie ekonomii skali i zapewnienie spójności i skuteczności wszystkich gałęzi przemysłu sieciowego, z korzyścią dla konsumentów i użytkowników. Wspomniana preambuła wskazuje też, że CNMC ma odrębną osobowość prawną i pełną zdolność prawną, publiczną i prywatną oraz że działa w pełni zgodnie z ustawą, w sposób autonomiczny pod względem instytucjonalnym i funkcjonalnym oraz niezależny od rządu, od administracji publicznej i od interesów z zakresu przedsiębiorczości i handlu.

16 Zgodnie z art. 6 ustawy 3/2013 zadaniem CNMC jest nadzór i kontrola nad prawidłowym funkcjonowaniem rynków łączności elektronicznej. Inne artykuły tej ustawy nakładają na CNMC inne funkcje, takie jak ochrona i wspieranie konkurencji na wszystkich rynkach i we wszystkich sektorach produkcyjnych, jak również do nadzoru i kontroli sektorów energii elektrycznej, gazu, sektora pocztowego, sektora komunikacji audiowizualnej i sektora kolejowego.

17 Ustęp 1 drugiego przepisu dodatkowego do ustawy 3/2013 stanowi, że utworzenie CNMC skutkuje likwidacją Commission nationale de la concurrence, Comisión Nacional de Energía (krajowej komsji ds. energii, Hiszpania), CMT, Comisión Nacional del Sector Postal (krajowej komisji ds. sektora pocztowego, Hiszpania), Comité de Regulación Ferroviaria (komitetu ds. regulacji przewozów kolejowych, Hiszpania), Comisión Nacional del Juego (krajowej komisji ds. gier, Hiszpania), Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (komisji ds. regulacji gospodarczej portów lotniczych, Hiszpania) i Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (państwowej rady audiowizualnej, Hiszpania).

18 Artykuł 23 ust. 1 ustawy 3/2013 przewiduje w istocie takie same przyczyny odwołania członków rady kierującej CNMC jak te, które były wcześniej przewidziane w art. 16 ustawy 2/2011.

19 Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (dekret królewski 657/2013 przyjmujący statut instytucjonalny krajowej komisji ds. rynków i konkurencji) został przyjęty w dniu 30 sierpnia 2013 r. (BOE nr 209 z dnia 31 sierpnia 2013 r., s. 63623).

20 W dniu 10 września 2013 r. zostały ogłoszone dekrety królewskie z dnia 9 września 2013 r. w sprawie mianowania prezesa, wiceprezesa i doradców CNMC (BOE nr 217, s. 66444 i nast.).

21 W dniu 11 października 2013 r. zostały przyjęte 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 (dekret królewski 795/2013 w sprawie odwołania Bernarda Lorenza Almendrosa ze stanowiska prezesa komisji ds. rynku telekomunikacji) (BOE nr 247 z dnia 15 października 2013 r., s. 83736), jak również 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 (dekret królewski 800/2013 w sprawie odwołania Xabiera Ormaetxea Garai ze stanowiska doradcy komisji ds. rynku telekomunikacji) (BOE nr 247 z dnia 15 października 2013 r., s. 83741). Wspomniane dekrety królewskie przewidują, że odwołania te obowiązują z mocą wsteczną od dnia 7 października 2013 r.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

22 Ormaetxea Garai i Lorenzo Almendros zaskarżyli przed Tribunal Supremo (sądem najwyższym, Hiszpania), dekrety królewskie 795/2013 i 800/2013, które pozbawiły ich stanowisk, odpowiednio, doradcy i prezesa CMT. Na poparcie swoich skarg podnoszą w szczególności, że ich odwołanie narusza art. 3 ust. 3a dyrektywy ramowej, ponieważ wspomniane dekrety królewskie odwołały ich ze stanowiska przed upływem ich kadencji pomimo braku prawnej podstawy odwołania, które to podstawy prawo krajowe określa w sposób wyczerpujący. Wskazują oni również, że przyjęcie wspomnianych dekretów królewskich nie zostało poprzedzone żadnym postępowaniem dyscyplinarnym, że nie są one uzasadnione i że nie zostali powiadomieni o przyczynach swojego odwołania.

23 Sąd odsyłający, odnosząc się do art. 3 ust. 3a akapit drugi dyrektywy ramowej, a także do wyroków z dnia 6 marca 2008 r. Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143); z dnia 6 października 2010 r., Base i in. (C-389/08, EU:C:2010:584); z dnia 8 kwietnia 2014 r., Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237), zastanawia się, czy utworzenie jednego organu nadzoru i regulacji rynków i konkurencji, który łączy szereg krajowych organów regulacji odpowiedzialnych wcześniej za różne sektory, w tym KOR w rozumieniu dyrektywy ramowej, jest zgodne z postanowieniami tej dyrektywy. Zdaniem wspomnianego sądu dyrektywa ta może być rozumiana w ten sposób, że wymaga, aby w celu należytego zapewnienia niezależności, a także kompetencji technicznej KOR zgodnie z tą dyrektywą, KOR posiadały własna strukturę, niewchodzącą w skład innego podmiotu.

24 Sąd odsyłający zastanawia się również, czy przy przeprowadzaniu takiej reformy instytucjonalnej, przy założeniu jej zgodności z dyrektywą ramową, możliwe jest nieprzestrzeganie całego czasu trwania kadencji, na które zostali początkowo powołani wcześniej urzędujący doradcy i prezes KOR. Wskazuje on w tym względzie, że taka reforma i wynikające z niej odwołania mogłyby wchodzić w zakres swobody państw członkowskich w określaniu modelu ich KOR. Jednak okoliczność, że reforma spowodowała wcześniejsze wygaśnięcie kadencji uprzednio mianowanych doradców, pomimo że nie stwierdzono żadnego z powodów odwołania wyraźnie przewidzianych w art. 16 ustawy 2/2011 i bez przepisów przejściowych, które umożliwiałyby zakończenie tych kadencji, może zdaniem sądu odsyłającego być uznana za sprzeczną z wymogiem niezależności KOR przewidzianym w art. 3 ust. 2 i 3a dyrektywy ramowej.

25 W tej sytuacji wspomniany sąd zastanawia się w szczególności, czy pojęcie „niezależności", o którym jest mowa w dyrektywie ramowej, należy interpretować w świetle rozważań zawartych w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r., Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237) w odniesieniu do niezależności organów nadzorczych w zakresie ochrony danych osobowych przewidzianej w art. 28 dyrektywy 95/46.

26 W tej sytuacji Tribunal Supremo (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wykładnia [dyrektywy ramowej] pozwala na uznanie za zgodne z tą dyrektywą z punktu widzenia skutecznej ochrony interesów ogólnych, która należy do krajowego organu regulacyjnego [w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej], utworzenie przez prawodawcę krajowego organu ds. regulacji i nadzoru odpowiadającego instytucyjnemu modelowi o charakterze niewyspecjalizowanym, który łączy w jeden podmiot istniejące dotychczas organy kontroli między innymi w dziedzinie energii, telekomunikacji i konkurencji?

2) Czy warunki »niezależności« [KOR] w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej, do których odnosi się art. 3 ust. 2 i 3a [dyrektywy ramowej], powinny być analogiczne do warunków wymaganych dla krajowych organów kontroli ochrony danych osobowych zgodnie z art. 28 dyrektywy [95/46]?

3) Czy znajduje zastosowanie doktryna zawarta w wyroku [Trybunału] z dnia 8 kwietnia 2014 r. [Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237)], w przypadku gdy osoby odpowiedzialne za [KOR] zostają odwołane przed upływem kadencji z uwagi na wymóg nowych ram prawnych tworzących organ nadzoru, który grupuje poszczególne krajowe organy regulujące [różne] sektory […]? Czy można uznać owo odwołanie przed upływem kadencji tylko z powodu wejścia w życie nowej ustawy krajowej, a nie na skutek następczej utraty przez te osoby ustalonych wcześniej w prawie krajowym warunków osobistych, za zgodne z postanowieniami art. 3 ust. 3a [dyrektywy ramowej]?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

27 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy dyrektywa ramowa powinna być interpretowana w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym, które dokonują połączenia KOR w rozumieniu tej dyrektywy z innymi krajowymi organami regulacji, takimi jak organ ds. konkurencji, ds. sektora pocztowego i sektora energii elektrycznej, w celu utworzenia wielosektorowego organu regulacji odpowiedzialnego w szczególności za zadania przydzielone KOR w rozumieniu wspomnianej dyrektywy.

28 Zgodnie z art. 2 lit. g) dyrektywy ramowej pojęcie „KOR" oznacza organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych. Jednak, jak zostało to już wskazane przez Trybunał, ani dyrektywa ramowa, ani dyrektywy szczegółowe nie wskazują organów państw członkowskich, którym państwa te mają powierzyć funkcje regulacyjne przydzielone ich KOR (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2010 r., Base i in., C-389/08, EU:C:2010:584, pkt 23).

29 Należy przypomnieć w tym względzie, że z art. 288 TFUE wynika, iż państwa członkowskie są zobowiązane, dokonując transpozycji dyrektywy, zapewnić jej pełną skuteczność, przy czym dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania w kwestii wyboru formy i środków służących zapewnieniu jej wykonania. Swoboda ta nie ma wpływu na zobowiązanie państw członkowskich będących adresatami tej dyrektywy do podjęcia wszelkich środków niezbędnych dla zapewnienia pełnej skuteczności owej dyrektywy, zgodnie z jej zamierzonymi celami (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2010 r., Base i in., C-389/08, EU:C:2010:584, pkt 24, 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 Wobec tego, jakkolwiek w tych warunkach państwom członkowskim przysługuje niezależność instytucjonalna w zakresie organizacji i struktury ich KOR w rozumieniu art. 2 lit. g) dyrektywy ramowej, można z niej korzystać jedynie przy pełnym poszanowaniu wyznaczonych w tej dyrektywie celów i obowiązków (wyroki: z dnia 6 marca 2008 r., Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, pkt 24; z dnia 6 października 2010 r., Base i in., C-389/08, EU:C:2010:584, pkt 26; a także z dnia 17 września 2015 r., KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, pkt 53).

31 Tak więc państwo członkowskie może w ramach reformy instytucjonalnej takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym przydzielić wielosektorowemu organowi regulacji zadania spoczywające na KOR na mocy dyrektywy ramowej i dyrektyw szczegółowych, wyłącznie jeżeli przy wykonywaniu tych zadań organ ten spełnia warunki dotyczące organizacji i funkcjonowania, jakim na podstawie wspomnianych dyrektyw podlegają KOR (zob. analogicznie wyrok z dnia 6 października 2010 r., Base i in., C-389/08, EU:C:2010:584, pkt 27).

32 W tym względzie z art. 3 ust. 1–3 dyrektywy ramowej wynika, że państwa członkowskie powinny zapewnić, by zadania przydzielone KOR były realizowane przez kompetentne organy, że powinny one zagwarantować niezależność tych KOR, zapewniając, by były one prawnie oddzielone i funkcjonalnie niezależne od wszelkich organizacji udostępniających sieci, urządzenia lub usługi łączności elektronicznej, oraz że powinny zapewnić, aby wspomniane KOR wykonywały swoje uprawnienia w sposób bezstronny, przejrzysty i terminowy i aby posiadały zasoby finansowe i ludzkie wystarczające do wykonywania przydzielonych im zadań.

33 Co więcej, zgodnie z art. 3 ust. 3a dyrektywy ramowej, bez uszczerbku dla przypadków konsultacji i koordynacji z innymi organami krajowymi przewidzianych w tym samym art. 3 ust. 4 i 5, [KOR] odpowiedzialne za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami powinny działać niezależnie i nie występować o instrukcje do żadnego innego podmiotu ani nie przyjmować takich instrukcji w związku z wykonywaniem przydzielonych im zadań. Zgodnie z art. 3 ust. 3a państwa członkowskie powinny zapewnić, aby takie KOR miały oddzielne budżety roczne, podawane do wiadomości publicznej, oraz aby owe KOR miały odpowiednie zasoby finansowe i ludzkie umożliwiające im aktywne uczestnictwo w pracach BEREC.

34 Artykuł 3 ust. 4 i 6 dyrektywy ramowej stanowi ponadto, że państwa członkowskie ogłoszą w formie łatwo przystępnej zakres zadań, jakie mają być realizowane przez KOR, i powiadomią Komisję o wszystkich KOR, którym zostały przydzielone zadania wynikające z postanowień niniejszej dyrektywy i dyrektyw szczegółowych oraz odpowiednio o zakresie ich odpowiedzialności.

35 Ponadto zgodnie z art. 4 omawianej dyrektywy należy zapewnić skuteczne środki odwoławcze od decyzji KOR do organu niezależnego od zainteresowanych stron.

36 Należy zatem stwierdzić, że dyrektywa ramowa nie sprzeciwia się, co do zasady, temu, aby KOR, w rozumieniu tej dyrektywy, został połączony z innymi krajowymi organami regulacji, i aby razem tworzyły jeden wielosektorowy organ regulacji, z zastrzeżeniem, że przy wykonywaniu zadań, które dyrektywa ramowa i dyrektywy szczegółowe przydzielają KOR, organ ten spełnia warunki dotyczące kompetencji, niezależności, bezstronności i przejrzystości przewidziane w dyrektywie ramowej i że wydawane przezeń decyzje mogą być przedmiotem skutecznych środków odwoławczych do organu niezależnego od zainteresowanych stron (zob. analogicznie wyroki: z dnia 6 października 2010 r., Base i in., C-389/08, EU:C:2010:584, pkt 30; a także z dnia 17 września 2015 r., KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, pkt 57).

37 Do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy CNMC spełnia te wymogi, kiedy jako KOR podejmuje działania w zakresie łączności elektronicznej. W tym względzie można jednak zauważyć, że z ustawy 3/2013 wydaje się wynikać, iż zawiera ona niezbędne przepisy służące zagwarantowaniu, że CNMC wykonuje funkcje przydzielone KOR w dyrektywie ramowej i dyrektywach szczegółowych, że CNMC jest zorganizowana w sposób uwzględniający różne funkcje, które zostały jej przydzielone, że jej organy kierownicze są złożone z członków o uznanych kompetencjach zawodowych i autorytecie w dziedzinach, za które CNMC jest odpowiedzialna, oraz że posiada ona własny majątek niezależny od majątku ogólnej administracji hiszpańskiej, a także wystarczającą autonomię i zdolność prawą niezbędną do zarządzania jej zasobami. Z brzmienia ustawy 3/2013 wynika również, że zostały przewidziane środki odwoławcze od decyzji CNMC.

38 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż dyrektywę ramową należy interpretować w ten sposób, że co do zasady nie stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym, które dokonują połączenia KOR w rozumieniu tej dyrektywy z innymi krajowymi organami regulacji, takimi jak organ ds. konkurencji, ds. sektora pocztowego i sektora energii elektrycznej, w celu utworzenia wielosektorowego organu regulacji odpowiedzialnego w szczególności za zadania przydzielone KOR w rozumieniu wspomnianej dyrektywy, z zastrzeżeniem, że przy wykonywaniu tych zadań organ ten

spełnia warunki dotyczące kompetencji, niezależności, bezstronności i przejrzystości przewidziane w tej dyrektywie i że wydawane przezeń decyzje mogą być przedmiotem skutecznych środków odwoławczych do organu niezależnego od zainteresowanych stron, co powinien zbadać sąd odsyłający.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

39 W pytaniach drugim i trzecim, które należy rozpatrzeć łącznie, sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy art. 3 ust. 3a dyrektywy ramowej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby tylko z powodu reformy instytucjonalnej polegającej na połączeniu KOR, odpowiedzialnego za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami, z innymi krajowymi organami regulacji w celu utworzenia wielosektorowego organu regulacji odpowiedzialnego w szczególności za zadania przydzielone KOR, w rozumieniu tej dyrektywy, prezes i doradcy połączonego KOR zostali odwołani przed upływem ich kadencji.

40 Artykuł 3 ust. 3a akapit drugi dyrektywy ramowej w istocie stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, aby odwołanie szefa KOR odpowiedzialnego za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami, lub, w stosownych przypadkach, członków organu zbiorowego pełniącego tę funkcję, było możliwe tylko wtedy, gdy przestaną oni spełniać warunki wymagane do wykonywania ich obowiązków, określone wcześniej w prawie krajowym. Ponadto zgodnie z tym przepisem decyzja o odwołaniu powinna zostać podana do publicznej wiadomości, a uzasadnienie tego odwołania powinno zostać przedstawione odwołanemu szefowi lub odwołanym członkom organu zbiorowego pełniącego tę funkcję, którzy mają prawo wystąpić o jego opublikowanie, w przypadku gdy w przeciwnym razie nie doszłoby do tego.

41 W niniejszym przypadku należy wskazać, że bezsporne jest, po pierwsze, iż CMT, która była w szczególności odpowiedzialna za rozstrzyganie sporów pomiędzy przedsiębiorcami z sektora telekomunikacji, była kierowana przez organ zbiorowy, a po drugie, że odwołanie prezesa tego organu i doradców CMT, skarżących w postępowaniu głównym, które to odwołanie nastąpiło przed upływem kadencji każdego z nich, nie nastąpiło na podstawie jednej z przyczyn zakończenia pełnienia przez nich obowiązków, przewidzianej w art. 16 ustawy 2/2011, tylko było wynikiem reformy instytucjonalnej rozpatrywanej w postępowaniu głównym, która spowodowała likwidację CMT i przejęcie spoczywających na niej obowiązków KOR, w rozumieniu dyrektywy ramowej, przez CNMC.

42 Bezsporne jest również, że aczkolwiek przy reformie wynikającej z ustawy 2/2011 zostały przewidziane przepisy przejściowe, nie nastąpiło to przy reformie wynikającej z ustawy 3/2013, skutkującej wcześniejszym zakończeniem kadencji prezesa i doradcy CMT, które to stanowiska zajmowali skarżący w postępowaniu głównym.

43 Należy zatem stwierdzić, w świetle brzmienia art. 3 ust. 3a akapit drugi dyrektywy ramowej, że odwołanie rozpatrywane w postępowaniu głównym nie spełnia warunków ustanowionych w tym przepisie, ponieważ nastąpiło z przyczyny innej niż ta, że wspomniani skarżący przestali spełniać warunki wymagane do wykonywania ich obowiązków określone wcześniej w prawie krajowym.

44 Sąd krajowy zastanawia się jednak, czy ze względu na autonomię instytucjonalną przysługującą państwom członkowskim przy organizowaniu i tworzeniu struktury KOR reforma instytucjonalna taka jak rozpatrywana w postępowaniu głównym mogła jednak stanowić uzasadnioną przyczynę wcześniejszego odwołania, nie naruszając niezależności KOR zagwarantowanej w dyrektywie ramowej.

45 W tym względzie należy przypomnieć, że aczkolwiek art. 3 dyrektywy ramowej w wersji początkowej służył głównie, zgodnie z motywem 11 tej dyrektywy, zagwarantowaniu niezależności i bezstronności KOR poprzez zapewnienie rozdziału funkcji regulacyjnych i operacyjnych, to prawodawca Unii w dyrektywie 2009/140, jak wskazuje jej motyw 13, zamierzał zwiększyć niezależność KOR, tak aby

zapewnić skuteczniejsze stosowanie przez nie ram regulacyjnych oraz zwiększyć ich uprawnienia i przewidywalność ich decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, pkt 32, 34).

46 Motyw 13 dyrektywy 2009/140 stanowi, że w tym celu należy wprowadzić do prawa krajowego wyraźne przepisy zapewniające, aby KOR, który odpowiada za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorcami, był chroniony podczas wykonywania swoich zadań przed ingerencją zewnętrzną lub naciskami politycznymi, które mogłyby zagrozić niezależności wydawanych przez niego ocen w sprawach, którymi się zajmuje, i że w związku z tym należy z góry ustalić zasady dotyczące powodów odwołania szefa KOR, aby uniknąć wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do neutralności tego organu i jego odporności na czynniki zewnętrzne.

47 Ów obecnie realizowany przez dyrektywę ramową cel polegający na wzmocnieniu niezależności i bezstronności KOR, który znajduje wyraz w art. 3 ust. 3a tej dyrektywy, byłby zagrożony, gdyby tylko z powodu reformy instytucjonalnej takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym dozwolone było wcześniejsze i natychmiastowe zakończenie kadencji jednego lub kilku członków organu zbiorowego kierującego danym KOR. Gdyby bowiem było to dopuszczalne, ryzyko natychmiastowego odwołania, z przyczyny innej niż przewidziane wcześniej w ustawie, na które mógłby być narażony choćby tylko jeden członek takiego organu zbiorowego, mogłoby powodować uzasadnione wątpliwości co do neutralności danego KOR i jego odporności na czynniki zewnętrzne oraz mogłoby naruszać jego niezależność, bezstronność i autorytet.

48 Należy również podkreślić, że jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 45 opinii, KOR – w ramach zadań przydzielonych im na mocy dyrektywy ramowej i dyrektyw szczegółowych – są powołane w szczególności do przyznawania praw indywidualnych oraz rozstrzygania sporów między przedsiębiorstwami, dysponują pewnymi uprawnieniami prawodawczymi, w szczególności w zakresie kontroli cen, i mogą nałożyć obowiązki na przedsiębiorstwa posiadające znaczącą pozycję na rynku. Ponadto Trybunał stwierdził już, że przy wykonywaniu powierzonych im w dyrektywie ramowej funkcji z zakresu regulowania rynków łączności elektronicznej KOR dysponują szerokimi uprawnieniami, umożliwiającymi im ocenę potrzeby poddania danego rynku regulacji, w zależności od sytuacji, dla każdego przypadku oddzielnie (zob. podobnie wyrok z dnia 3 grudnia 2009 r., Komisja/Niemcy, C-424/07, EU:C:2009:749, pkt 55–61).

49 W związku z tym należy przypomnieć, że chociaż wzmocnienie niezależności KOR zostało dokonane w dyrektywie 2009/140, jak zostało to już wskazane w pkt 45 niniejszego wyroku, w celu zapewnienia skuteczniejszego stosowania przez nie ram regulacyjnych oraz zwiększenia ich uprawnień i przewidywalności ich decyzji, niemniej jednak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przypomnianym w pkt 30 niniejszego wyroku, państwom członkowskim przysługuje niezależność instytucjonalna w zakresie organizacji i struktury ich KOR.

50 Konieczność zachowania bezstronności i niezależności szefa KOR odpowiedzialnego za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorcami lub, w stosownych przypadkach, członków organu zbiorowego pełniącego tę funkcję nie może zatem stać na przeszkodzie przeprowadzeniu przed końcem ich kadencji reformy instytucjonalnej takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym.

51 Jednak w celu spełnienia obowiązków określonych w art. 3 ust. 3a dyrektywy ramowej dane państwo członkowskie jest wówczas zobowiązane ustanowić zasady, które gwarantują, że odwołanie przed upływem ich kadencji nie narusza bezstronności i niezależności osób, których dotyczy.

52 Z całości powyższych rozważań wynika, iż na pytania drugie i trzecie należy odpowiedzieć, że art. 3 ust. 3a dyrektywy ramowej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby tylko z powodu reformy instytucjonalnej polegającej na połączeniu KOR, odpowiedzialnego za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami, z innymi krajowymi organami regulacji w celu utworzenia wielosektorowego organu regulacji odpowiedzialnego w szczególności za

zadania przydzielone KOR w rozumieniu tej dyrektywy, prezes i doradca, członkowie organu zbiorowego kierującego połączonym KOR, zostali odwołani przed upływem ich kadencji, o ile nie zostały ustanowione zasady, które gwarantują, że takie odwołanie nie narusza ich bezstronności i niezależności.

W przedmiocie kosztów

53 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) **Dyrektywę 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywę ramową), zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r., należy interpretować w ten sposób, że co do zasady nie stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym, które dokonują połączenia krajowego organu regulacyjnego w rozumieniu dyrektywy 2002/21, zmienionej dyrektywą 2009/140, z innymi krajowymi organami regulacji, takimi jak organ ds. konkurencji, ds. sektora pocztowego i sektora energii elektrycznej, w celu utworzenia wielosektorowego organu regulacji odpowiedzialnego w szczególności za zadania przydzielone krajowym organom regulacyjnym w rozumieniu wspomnianej dyrektywy w brzmieniu zmienionym, z zastrzeżeniem, że przy wykonywaniu tych zadań organ ten spełnia warunki dotyczące kompetencji, niezależności, bezstronności i przejrzystości przewidziane w tej dyrektywie i że wydawane przezeń decyzje mogą być przedmiotem skutecznych środków odwoławczych do organu niezależnego od zainteresowanych stron, co powinien zbadać sąd odsyłający.**

2) **Artykuł 3 ust. 3a dyrektywy 2002/21, zmienionej dyrektywą 2009/140, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby tylko z powodu reformy instytucjonalnej polegającej na połączeniu krajowego organu regulacyjnego, odpowiedzialnego za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami, z innymi krajowymi organami regulacji w celu utworzenia wielosektorowego organu regulacji odpowiedzialnego w szczególności za zadania przydzielone krajowym organom regulacyjnym w rozumieniu tej dyrektywy, w brzmieniu zmienionym, prezes i doradca, członkowie organu zbiorowego kierującego połączonym krajowym organem regulacyjnym, zostali odwołani przed upływem ich kadencji, o ile nie zostały ustanowione zasady, które gwarantują, że takie odwołanie nie narusza ich bezstronności i niezależności.**

Podpisy