HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

19 octombrie 2016*

„Trimitere preliminară — Rețele și servicii de comunicații electronice — Directiva 2002/21/CE — Articolul 3 — Imparțialitatea și independența autorităților naționale de reglementare — Reformă instituțională — Fuziunea autorității naționale de reglementare cu alte autorități de reglementare — Demiterea președintelui și a unui consilier al autorității naționale de reglementare care a fuzionat înaintea expirării mandatului lor — Motiv de demitere care nu este prevăzut de dreptul național”

În cauza C-424/15,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania), prin decizia din 3 iulie 2015, primită de Curte la 31 iulie 2015, în procedura

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

împotriva

Administración del Estado,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul M. Ilešič, președinte de cameră, doamna A. Prechal, domnul A. Rosas, doamna C. Toader și domnul E. Jarašiūnas (raportor), judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru guvernul spaniol, de A. Rubio González, în calitate de agent;

— pentru guvernul belgian, de J. Van Holm și de M. Jacobs, în calitate de agenți;

— pentru guvernul neerlandez, de J. Langer, de M. Bulterman și de M. de Ree, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de J. Rius, de G. Braun și de L. Nicolae, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: spaniola.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 30 iunie 2016,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea Directivei 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (directivă-cadru) (JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO 2009, L 337, p. 37, rectificare în JO 2013, L 241, p. 8) (denumită în continuare „directiva-cadru”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Xabier Ormaetxea Garai și Bernardo Lorenzo Almendros, pe de o parte, și Administración del Estado (Administrația de Stat, Spania), pe de altă parte, în legătură cu decretele regale prin care le-au încetat mandatele de consilier și, respectiv, de președinte al Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Comisia Pieței Telecomunicațiilor, Spania, denumită în continuare „CPT”), o autoritate națională de reglementare (denumită în continuare „ANR”) în sensul directivei-cadru.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva-cadru

3 Considerentul (11) al directivei-cadru are următorul cuprins:

„În conformitate cu principiul separării funcțiilor de reglementare și de operare, statele membre ar trebui să garanteze independența [ANR-ului sau a ANR-urilor] în vederea asigurării imparțialității deciziilor acestora. Această cerință de independență nu aduce atingere autonomiei instituționale, nici obligațiilor constituționale ale statelor membre sau principiului neutralității prevăzut la articolul [345 TFUE] privind normele de reglementare a regimului proprietății care se aplică în statele membre. [ANR-urile] ar trebui să beneficieze de toate resursele necesare, în termeni de personal, competențe și mijloace financiare, pentru a-și duce la îndeplinire sarcinile.”

4 Articolul 2 litera (g) din directiva-cadru definește noțiunea „[ANR]” ca însemnând „organismul sau organismele însărcinate de un stat membru cu oricare din sarcinile de reglementare desemnate în prezenta directivă sau în directivele speciale”. Litera (l) a articolului 2 amintit enumeră directivele care, împreună cu directiva-cadru, compun cadrul de reglementare aplicabil în materia comunicațiilor electronice și care sunt avute în vedere prin noțiunea „directive speciale”.

5 Directiva 2009/140 a introdus, la articolul 3 din versiunea inițială a directivei-cadru, noi alineate, (3)-(3c), privind independența ANR-urilor. Considerentul (13) al Directivei 2009/140 precizează în această privință:

„Independența [ANR-urilor] ar trebui întărită pentru a asigura o aplicare mai eficientă a cadrului de reglementare și pentru a spori autoritatea și gradul de previzibilitate al deciziilor acestora. În acest scop, ar trebui prevăzute dispoziții exprese în dreptul național pentru a se asigura faptul că, în exercitarea atribuțiilor sale, o [ANR] responsabilă pentru reglementarea *ex ante* a pieței sau pentru soluționarea diferendelor dintre întreprinderi este protejată de intervenții externe sau de presiuni

politice de natură să pună în pericol evaluarea independentă a chestiunilor înaintate acesteia. […] În acest scop, ar trebui să fie stabilite în prealabil normele privind motivele revocării din funcție a conducătorului [ANR-ului] pentru a înlătura orice îndoială rezonabilă legată de neutralitatea respectivei autorități și de inflexibilitatea acesteia față de factorii externi. Este important ca [ANR-urile] responsabile pentru reglementarea *ex ante* a pieței să beneficieze de propriul lor buget pentru a putea, în special, să recruteze personal suficient și calificat. Pentru garantarea transparenței, bugetul ar trebui publicat anual."

6 Articolul 3 din directiva-cadru, intitulat „[ANR-urile]", prevede:

„(1) Statele membre se asigură că fiecare sarcină încredințată [ANR-urilor] prin prezenta directivă și prin directivele speciale este îndeplinită de un organism competent.

(2) Statele membre garantează independența [ANR-urilor], asigurându-se că acestea sunt distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de toate organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice. Statele membre care păstrează proprietatea sau controlul asupra unor întreprinderi care furnizează rețele și/sau servicii de comunicații electronice asigură separarea structurală efectivă a funcției de reglementare, pe de o parte, de activitățile legate de proprietate sau control, pe de altă parte.

(3) Statele membre se asigură că [ANR-urile] își exercită competențele în mod imparțial, transparent și în timp util. Statele membre se asigură că [ANR-urile] dețin resurse umane și financiare suficiente pentru îndeplinirea atribuțiilor care le sunt încredințate.

(3a) Fără a aduce atingere dispozițiilor prevăzute la alineatele (4) și (5), [ANR-urile] responsabile pentru reglementarea *ex ante* a pieței sau pentru soluționarea litigiilor dintre întreprinderi […] acționează independent și nu solicită și nici nu primesc instrucțiuni de la un alt organism în legătură cu îndeplinirea acestor sarcini care le revin în temeiul normelor de drept intern care pun în aplicare normele comunitare. Acest lucru nu exclude supravegherea în conformitate cu dreptul constituțional național. Numai organismele de soluționare a căilor de atac, instituite în conformitate cu articolul 4, au competența de a suspenda sau de a revoca deciziile luate de către [ANR-uri].

Statele membre se asigură că conducătorul unei [ANR] menționate la primul paragraf sau, după caz, membrii organului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul [ANR-ului] sau înlocuitorul acestuia/înlocuitorii acestora nu poate/pot fi demis/demiși decât în cazul în care nu mai satisfac(e) condițiile necesare îndeplinirii sarcinilor sale/lor, precizate în prealabil în legislația națională. Decizia de demitere a conducătorului [ANR-ului] sau, după caz, a membrilor organului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul acesteia se face publică la momentul demiterii. Conducătorul demis al [ANR-ului] sau, după caz, membrii demiși ai organului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul acesteia, primește/primesc o expunere a motivelor care se publică și are/au dreptul de a solicita publicarea acesteia, în cazul în care aceasta nu ar avea loc în lipsa solicitării sale/lor.

Statele membre se asigură că [ANR-urile] menționate la primul paragraf beneficiază de bugete anuale separate. Bugetele se fac publice. Statele membre se asigură, de asemenea, că [ANR-urile] beneficiază de resurse financiare și umane adecvate, astfel încât să poată participa în mod activ și să contribuie la Organismul autorităților europene de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice (OAREC) [creat de Regulamentul (CE) nr. 1211/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 noiembrie 2009 de instituire a Organismului autorităților europene de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice (OAREC) și a Oficiului (JO 2009, L 337, p. 1)].

[…]

(4) Statele membre publică sarcinile care trebuie îndeplinite de [ANR-uri] într-un mod ușor accesibil, în special atunci când aceste sarcini sunt încredințate mai multor organisme. Statele membre asigură, după caz, consultarea și cooperarea între aceste autorități, precum și între aceste autorități și autoritățile naționale însărcinate cu punerea în aplicare a dreptului concurenței și cu autoritățile naționale însărcinate cu punerea în aplicare a legislației în materie de protecție a consumatorilor, în probleme de interes comun. […]

(5) [ANR-urile] și autoritățile naționale în materie de concurență își furnizează reciproc informațiile necesare punerii în aplicare a prevederilor din prezenta directivă și din directivele speciale. […]

(6) Comisia este notificată de către statele membre cu privire la toate autoritățile naționale de reglementare cărora le-au fost atribuite sarcini în aplicarea prezentei directive și directivelor speciale, precum și la responsabilitățile care revin fiecăreia."

7 Articolul 4 din directiva-cadru, intitulat „Dreptul la o cale de atac", prevede, în esență, că statele membre se asigură că există, la nivel național, mecanisme de contestare efective prin care orice utilizator sau orice întreprindere care este afectată de o decizie a unei ANR are dreptul de a ataca decizia în fața unui organism de soluționare a căilor de atac independent de părțile implicate.

Directiva 95/46/CE

8 Articolul 28 din Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (JO 1995, L 281, p. 31, Ediție specială, 13/vol. 17, p. 10) este intitulat „Autoritatea de supraveghere". Acest articol prevede la alineatul (1):

„Fiecare stat membru prevede ca una sau mai multe autorități publice să fie responsabile de supravegherea aplicării pe teritoriul său a dispozițiilor adoptate de statele membre în temeiul prezentei directive.

Aceste autorități acționează în condiții de independență deplină în exercitarea atribuțiilor cu care sunt învestite."

Dreptul spaniol

9 Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (Decretul-lege regal 6/1996 privind liberalizarea pieței telecomunicațiilor) din 7 iunie 1996 (BOE nr. 139 din 8 iunie 1996, p. 18973) a creat CPT ca organ independent însărcinat cu supravegherea aplicării principiilor liberei concurențe, transparenței și egalității de tratament în sectorul telecomunicațiilor, precum și cu arbitrarea conflictelor dintre operatorii din acest sector.

10 Ley 2/2011 de Economía Sostenible (Legea 2/2011 privind economia durabilă) din 4 martie 2011 (BOE nr. 55 din 5 martie 2011, p. 25033) a avut ca obiect reformarea statutului anumitor organisme de reglementare și de supraveghere existente, în special pentru a le consolida independența. Astfel, articolul 13 din aceasta a stabilit noi reguli privind desemnarea președintelui și a consilierilor organismelor amintite, durata mandatelor lor și modalitățile de reînnoire ale acestora. Articolul menționat, care se aplica în special CPT, prevedea:

„1. Președintele și consilierii sunt numiți de guvern prin decret regal adoptat la propunerea ministrului competent; ei sunt aleși dintre persoanele a căror autoritate și competență profesională sunt recunoscute, după audierea ministrului și a persoanelor propuse ca președinte și consilieri de către comisia corespunzătoare a Congreso de los Diputados (Congresul Deputaților, Spania) […]

2. Mandatul președintelui și al consilierilor este de șase ani fără posibilitatea de a fi realeși ca membri ai consiliului. Consilierii sunt reînnoiți parțial pentru a asigura stabilitatea și continuitatea consiliului."

11 Articolul 16 din Legea 2/2011 prevedea:

„Președintele și consilierii încetează să își exercite atribuțiile:

a) prin demisie;

b) la expirarea mandatului lor;

c) din cauza unei incompatibilități intervenite *ex post*;

d) în urma unei condamnări pentru o infracțiune săvârșită cu intenție;

e) din cauza unei incapacități permanente;

f) prin revocare decisă de guvern în cazul unei încălcări grave a obligațiilor legate de atribuțiile lor sau al neîndeplinirii obligațiilor în materie de incompatibilități, de conflicte de interese și de obligație de rezervă. […]"

12 A noua dispoziție adițională a Legii 2/2011 stabilea măsuri tranzitorii prin care se urmărea adaptarea componenței consiliilor organismelor de reglementare și de supraveghere în cauză și ale Comisión Nacional de la Competencia (Comisia Națională a Concurenței, Spania) la reforma pe care această lege o punea în aplicare. Această dispoziție prevedea, printre altele, că, în termen de două luni de la intrarea în vigoare a legii menționate, guvernul trebuia să demită prin decret regal membrii consiliilor organismelor al căror mandat expirase la data intrării în vigoare a acestui decret regal, că numirea noilor președinți urma să intervină la expirarea mandatului președinților în funcție și că noii consilieri aveau să fie numiți din momentul în care numărul consilierilor al căror mandat ar urma să expire va fi mai mic de șase. În ceea ce privește vicepreședinții, această dispoziție prevedea că, la data intrării în vigoare a Legii 2/2011, aceștia vor continua să își exercite funcția până la expirarea mandatului lor, după care funcția de vicepreședinte al fiecărui organism urma să fie desființată.

13 La 10 mai 2011, au fost publicate Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (Decretul regal 667/2011 privind numirea domnului Lorenzo Almendros în funcția de președinte al Comisiei Pieței Telecomunicațiilor) din 9 mai 2011 (BOE nr. 111 din 10 mai 2011, p. 47215), precum și Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (Decretul regal 669/2011 privind numirea domnului Ormaetxea Garai în funcția de consilier în Comisia Pieței Telecomunicațiilor) din 9 mai 2011 (BOE nr. 111 din 10 mai 2011, p. 47217). Aceste numiri au fost făcute în conformitate cu articolul 13 și cu a noua dispoziție adițională a Legii 2/2011.

14 Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Legea 3/2013 privind înființarea Comisiei Naționale a Piețelor și Concurenței) din 4 iunie 2013 (BOE nr. 134 din 5 iunie 2013, p. 42191) a abrogat articolul 13 din Legea 2/2011.

15 Preambulul Legii 3/2013 precizează, printre altele, că reforma pe care această lege o pune în aplicare, care constă în înființarea Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Comisia Națională a Piețelor și Concurenței, Spania, denumită în continuare „CNPC"), care urma să regrupeze atribuțiile referitoare la buna funcționare a piețelor și a sectoarelor supravegheate până în acel moment de diferite autorități de reglementare, este destinată să dezvolte economiile de scară și să asigure coerența și eficiența reglementării tuturor industriilor de rețea în beneficiul consumatorilor și al utilizatorilor. Acest preambul indică de asemenea că CNPC are personalitate juridică proprie și capacitate deplină

publică și privată și că acționează în conformitate deplină cu legea, în condiții de autonomie organică și funcțională și de independență deplină față de guvern, de administrațiile publice și de interese antreprenoriale și comerciale.

16 În temeiul articolului 6 din Legea 3/2013, CNPC este însărcinată cu supravegherea și controlul bunei funcționări a piețelor comunicațiilor electronice. Alte articole din legea amintită stabilesc alte atribuții în sarcina acesteia, cum este cea de menținere și de promovare a concurenței pe toate piețele și în toate sectoarele productive, precum și cea de supraveghere și de control al sectoarelor energiei electrice și gazelor naturale, al pieței serviciilor poștale, al pieței comunicării audiovizuale și al sectorului feroviar.

17 A doua dispoziție adițională a Legii 3/2013 prevede, la alineatul 1, că constituirea CNPC are ca efect desființarea Comisiei Naționale a Concurenței, a Comisión Nacional de Energía (Comisia Națională a Energiei, Spania), a CPT, a Comisión Nacional del Sector Postal (Comisia Națională a Sectorului Poștal, Spania), a Comité de Regulación Ferroviaria (Comitetul de Reglementare Feroviară, Spania), a Comisión Nacional del Juego (Comisia Națională a Jocurilor de Noroc, Spania), a Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Comisia de Reglementare Economică Aeroportuară, Spania) și a Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Consiliul Național al Audiovizualului, Spania).

18 Articolul 23 alineatul 1 din Legea 3/2013 prevede, în esență, aceleași cauze de încetare a funcțiilor membrilor consiliului director al CNPC ca și cele care erau prevăzute anterior la articolul 16 din Legea 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 (Decretul regal 657/2013 de aprobare a statutului organic al Comisiei Naționale a Piețelor și Concurenței) a fost adoptat la 30 august 2013 (BOE nr. 209 din 31 august 2013, p. 63623).

20 La 10 septembrie 2013, au fost publicate decretele regale din 9 septembrie 2013 privind numirea președintelui, a vicepreședintelui și a consilierilor CNPC (BOE nr. 217, p. 66444 și următoarele).

21 La 11 octombrie 2013, au fost adoptate 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 (Decretul regal 795/2013 privind demiterea domnului Lorenzo Almendros din funcția de președinte al Comisiei Pieței Telecomunicațiilor) (BOE nr. 247 din 15 octombrie 2013, p. 83736), precum și 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 (Decretul regal 800/2013 privind demiterea domnului Ormaetxea Garai din funcția de consilier în Comisia Pieței Telecomunicațiilor) (BOE nr. 247 din 15 octombrie 2013, p. 83741). Aceste decrete regale prevăd că demiterile menționate produc efecte în mod retroactiv, de la 7 octombrie 2013.

Litigiul principal și întrebările preliminare

22 Domnii Ormaetxea Garai și Lorenzo Almendros contestă la Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) decretele regale 795/2013 și 800/2013 prin care le-au încetat mandatele de consilier și, respectiv, de președinte al CPT. În susținerea acțiunii, ei arată printre altele că demiterea lor încalcă articolul 3 alineatul (3a) din directiva-cadru, întrucât prin aceste decrete regale le-au încetat funcțiile înainte de expirarea mandatelor lor fără a exista vreo cauză legală de demitere, aceste cauze fiind prevăzute în mod limitativ de dreptul național. Ei subliniază de asemenea că adoptarea decretelor regale menționate nu a fost precedată de nicio procedură disciplinară, că acestea nu sunt motivate și că nu le-au fost comunicate motivele demiterii lor.

23 Făcând referire la articolul 3 alineatul (3a) al doilea paragraf din directiva-cadru, precum și la Hotărârea din 6 martie 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), la Hotărârea din 6 octombrie 2010, Base și alții (C-389/08, EU:C:2010:584), și la Hotărârea din 8 aprilie 2014, Comisia/Ungaria (C-288/12, EU:C:2014:237), instanța de trimitere urmărește să afle dacă înființarea unui singur organism de supraveghere și de reglementare a pieței și a concurenței, prin fuzionarea mai multor autorități naționale de reglementare care conduceau diferite sectoare, printre care și ANR în sensul directivei-cadru, este compatibilă cu dispozițiile acestei directive. Astfel, potrivit instanței amintite, aceasta din urmă poate fi interpretată în sensul că impune ca, pentru ca independența și competența tehnică a ANR-urilor în sensul directivei menționate să fie suficient garantate, ele să fie dotate cu o structură proprie, neintegrată într-o altă entitate.

24 Instanța de trimitere ridică de asemenea problema dacă, în cadrul unei asemenea reforme instituționale și presupunând că aceasta ar fi validă în raport cu directiva-cadru, este posibil să nu fie respectată întreaga durată a mandatelor conferite inițial consilierilor și președintelui ANR numiți anterior. Ea arată, în această privință, că o astfel de reformă și demiterile rezultate în urma ei ar putea depinde de libertatea statelor membre de a stabili modelul ANR-ului lor. Cu toate acestea, faptul că respectiva reformă a determinat încetarea anticipată a mandatelor consilierilor numiți anterior, deși nu s-a constatat existența niciunuia dintre motivele de demitere expres prevăzute la articolul 16 din Legea 2/2011, și aceasta în lipsa unor dispoziții tranzitorii care să permită încheierea mandatelor respective, ar putea fi considerat, în opinia sa, contrar cerinței de independență a ANR-urilor prevăzute la articolul 3 alineatele (2) și (3a) din directiva-cadru.

25 În acest context, instanța menționată urmărește să afle, în special, dacă noțiunea „independență” a ANR-urilor menționată de directiva-cadru trebuie să fie interpretată în lumina considerațiilor expuse în Hotărârea din 8 aprilie 2014, Comisia/Ungaria (C-288/12, EU:C:2014:237) în legătură cu condiția de independență a autorităților de supraveghere a protecției datelor cu caracter personal prevăzută la articolul 28 din Directiva 95/46.

26 În aceste condiții, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Interpretarea [directivei-cadru] permite să se considere compatibilă cu aceasta, din perspectiva protejării efective a intereselor generale ale organismului național de reglementare în [domeniul rețelelor și al serviciilor de comunicații electronice], înființarea de către legiuitorul național a unui organism de reglementare și supraveghere potrivit unui model instituțional nespecializat, prin fuzionarea într-un organism unic, printre altele, a organismelor de control din domeniul energiei, al telecomunicațiilor și al concurenței, existente până la acel moment?

2) Cerințele privind «independența» [ANR-urilor] la care face referire articolul 3 alineatele (2) și (3a) din [directiva-cadru] trebuie să fie similare celor impuse autorităților naționale de supraveghere în domeniul protecției datelor personale, conform articolului 28 din Directiva [95/46]?

3) Jurisprudența rezultată din Hotărârea [Curții] din 8 aprilie 2014, [Comisia/Ungaria (C-288/12, EU:C:2014:237)], poate fi aplicată situației în care persoanele cu funcții de conducere în cadrul unei [ANR] sunt demise înainte de expirarea mandatului lor, ca urmare a adoptării unui nou cadru legal prin care se înființează un organism de supraveghere în care sunt grupate mai multe autorități naționale de supraveghere din [diverse] sectoare? Respectiva demitere anticipată, ca urmare a simplei intrări în vigoare a unei noi legi naționale, iar nu ca urmare a dispariției *ex post* a unor condiții personale [de exercitare] ale agenților lor, care fuseseră stabilite anterior în dreptul național, poate fi considerată compatibilă cu dispozițiile articolului 3 alineatul (3a) din [directiva-cadru]?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

27 Prin intermediul primei întrebări formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă directiva-cadru trebuie să fie interpretată în sensul că se opune unei legislații naționale care prevede fuzionarea unei ANR, în sensul acestei directive, cu alte autorități naționale de reglementare, precum cele competente în domeniul concurenței, în sectorul poștal și în sectorul energiei, pentru a înființa un organism de reglementare multisectorial care are, printre altele, atribuțiile încredințate ANR-urilor, în sensul directivei menționate.

28 Potrivit articolului 2 litera (g) din directiva-cadru, noțiunea „ANR” desemnează organismul sau organismele însărcinate de un stat membru cu oricare dintre sarcinile de reglementare desemnate în directiva-cadru sau în directivele speciale. Cu toate acestea, după cum a arătat deja Curtea, nici directiva-cadru, nici directivele speciale nu desemnează organele statelor membre cărora acestea din urmă trebuie să le încredințeze sarcinile de reglementare atribuite ANR-urilor lor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2010, Base și alții, C-389/08, EU:C:2010:584, punctul 23).

29 În această privință, trebuie amintit că din articolul 288 TFUE rezultă că statele membre au obligația să asigure efectul deplin al unei directive cu ocazia transpunerii acesteia, dispunând în același timp de o marjă de apreciere considerabilă în alegerea căilor și a mijloacelor destinate să asigure punerea sa în aplicare. Astfel, această libertate nu afectează obligația fiecăruia dintre statele membre destinatare de a adopta toate măsurile necesare pentru a asigura efectul deplin al directivei vizate, conform obiectivului pe care aceasta îl urmărește (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2010, Base și alții, C-389/08, EU:C:2010:584, punctele 24 și 25, precum și jurisprudența citată).

30 Prin urmare, deși, în aceste condiții, statele membre beneficiază de o autonomie instituțională în organizarea și în structurarea propriilor ANR-uri în sensul articolului 2 litera (g) din directiva-cadru, această autonomie poate fi exercitată numai cu respectarea deplină a obiectivelor și a obligațiilor stabilite prin această directivă (Hotărârea din 6 martie 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, punctul 24, Hotărârea din 6 octombrie 2010, Base și alții, C-389/08, EU:C:2010:584, punctul 26, precum și Hotărârea din 17 septembrie 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 53).

31 Astfel, în cadrul unei reforme instituționale precum cea în discuție în litigiul principal, un stat membru nu poate atribui unui organism de reglementare multisectorial sarcinile ce revin ANR-urilor în temeiul directivei-cadru și al directivelor speciale decât dacă, în exercitarea acestor sarcini, acest organism îndeplinește condițiile de organizare și de funcționare impuse ANR-urilor de directivele menționate (a se vedea prin analogie Hotărârea din 6 octombrie 2010, Base și alții, C-389/08, EU:C:2010:584, punctul 27).

32 În această privință, din articolul 3 alineatele (1)-(3) din directiva-cadru reiese că statele membre trebuie să se asigure că fiecare sarcină încredințată ANR-urilor este îndeplinită de un organism competent, să garanteze independența acestor ANR-uri, asigurându-se că ele sunt distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de toate organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice și să se asigure că ANR-urile menționate își exercită competențele în mod imparțial, transparent și în timp util și că dețin resurse financiare și umane suficiente pentru îndeplinirea atribuțiilor care le sunt încredințate.

33 În plus, în temeiul articolului 3 alineatul (3a) din directiva-cadru, fără a aduce atingere cazurilor de consultare și de cooperare cu alte autorități naționale, prevăzute la alineatele (4) și (5) ale acestui articol, ANR-urile responsabile pentru reglementarea *ex ante* a pieței sau pentru soluționarea litigiilor dintre întreprinderi trebuie să acționeze independent și să nu solicite și nici să nu primească

instrucțiuni de la un alt organism în legătură cu îndeplinirea sarcinilor care le revin. În temeiul aceluiași articol 3 alineatul (3a), statele membre trebuie să se asigure că ANR-urile respective beneficiază de bugete anuale separate, care se fac publice, și că aceste ANR-uri beneficiază de resurse financiare și umane adecvate, astfel încât să poată participa în mod activ și să contribuie la OAREC.

34 Articolul 3 alineatele (4) și (6) din directiva-cadru prevede, în plus, că statele membre publică atribuțiile care trebuie îndeplinite de ANR-uri într-un mod ușor accesibil și notifică Comisiei toate ANR-urile cărora le-au fost atribuite sarcini în aplicarea directivei-cadru și a directivelor speciale, precum și responsabilitățile care revin fiecăreia.

35 Pe de altă parte, conform articolului 4 din aceeași directivă, deciziile ANR-urilor trebuie să poată face obiectul unor căi de atac efective în fața unui organism independent de părțile implicate.

36 Prin urmare, trebuie să se constate că directiva-cadru nu se opune în principiu ca o ANR, în sensul acestei directive, să fuzioneze cu alte autorități naționale de reglementare, iar ansamblul lor să formeze un singur organism de reglementare multisectorial, dacă, în exercitarea atribuțiilor încredințate ANR-urilor prin directiva-cadru și prin directivele speciale, acest organism îndeplinește condițiile de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență prevăzute de directiva-cadru și în măsura în care deciziile pe care acesta le adoptă pot face obiectul unor căi de atac efective în fața unui organism independent de părțile implicate (a se vedea prin analogie Hotărârea din 6 octombrie 2010, Base și alții, C-389/08, EU:C:2010:584, punctul 30, precum și Hotărârea din 17 septembrie 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 57).

37 Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă CNPC îndeplinește aceste condiții atunci când intervine în domeniul comunicațiilor electronice în calitate de ANR. În această privință, se poate observa totuși că Legea 3/2013 pare să conțină dispozițiile necesare care urmăresc să garanteze că CNPC îndeplinește sarcinile atribuite ANR-urilor prin directiva-cadru și prin directivele speciale, că CNPC este structurată astfel încât să se țină seama de diferitele sarcini care îi sunt atribuite, că organele sale de conducere sunt compuse din membri a căror autoritate și competență profesională este recunoscută în domeniile de care răspunde CNPC și că aceasta beneficiază de un patrimoniu propriu și independent de cel al administrației generale spaniole, precum și de autonomie suficientă și de capacitatea juridică necesară gestionării resurselor sale. Din prevederile Legii 3/2013 reiese de asemenea că împotriva deciziilor CNPC sunt prevăzute căi de atac.

38 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la prima întrebare că directiva-cadru trebuie să fie interpretată în sensul că nu se opune, în principiu, unei legislații naționale care prevede fuzionarea unei ANR, în sensul acestei directive, cu alte autorități naționale de reglementare, precum cele din domeniul concurenței, din sectorul poștal și din sectorul energiei, pentru a înființa un organism de reglementare multisectorial care are, printre altele, atribuțiile încredințate ANR-urilor, în sensul directivei menționate, dacă, în exercitarea atribuțiilor amintite, organismul respectiv îndeplinește condițiile de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență prevăzute de aceasta, iar deciziile pe care el le adoptă pot face obiectul unor căi de atac efective în fața unui organism independent de părțile implicate, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.

Cu privire la a doua și la a treia întrebare

39 Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 3 alineatul (3a) din directiva-cadru trebuie să fie interpretat în sensul că se opune ca, în urma unei simple reforme instituționale care constă în fuzionarea unei ANR responsabile cu reglementarea *ex ante* a pieței sau cu soluționarea diferendelor dintre întreprinderi cu alte autorități naționale de reglementare pentru a înființa un

organism de reglementare multisectorial care are, printre altele, atribuțiile încredințate ANR-urilor, în sensul acestei directive, președintele și un consilier al ANR-ului care a fuzionat să fie demiși înainte de expirarea mandatelor lor.

40 Articolul 3 alineatul (3a) al doilea paragraf din directiva-cadru prevede, în esență, că statele membre se asigură că conducătorul unei ANR responsabile cu reglementarea *ex ante* a pieței sau cu soluționarea diferendelor dintre întreprinderi sau, după caz, membrii organului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul ANR-ului nu poate/pot fi demis/demiși decât în cazul în care nu mai satisfac(e) condițiile necesare îndeplinirii sarcinilor sale/lor, precizate în prealabil în legislația națională. În plus, în temeiul acestei dispoziții, decizia de demitere trebuie să fie făcută publică, iar motivele demiterii trebuie să fie comunicate conducătorului demis sau membrilor demiși ai organului colectiv care îndeplinește această funcție, care au dreptul de a solicita publicarea lor, dacă aceasta nu intervine din oficiu.

41 În speță, trebuie arătat că este cert, pe de o parte, că CPT, care era responsabilă, printre altele, cu soluționarea diferendelor dintre întreprinderile din sectorul telecomunicațiilor, era condusă de un organ colectiv și, pe de altă parte, că demiterea președintelui și a consilierului CPT, reclamanții din litigiul principal, care a intervenit înainte de expirarea mandatelor lor, nu rezultă din aplicarea unuia dintre motivele de încetare a atribuțiilor lor care erau prevăzute la articolul 16 din Legea 2/2011, ci din reforma instituțională în discuție în litigiul principal, care a determinat desființarea CPT și preluarea atribuțiilor de ANR ale acesteia, în sensul directivei-cadru, de către CNPC.

42 De asemenea, este cert că, deși fuseseră prevăzute măsuri tranzitorii în cadrul reformei rezultate din Legea 2/2011, situația a fost diferită în cadrul reformei rezultate din Legea 3/2013, care a avut ca efect încetarea în mod anticipat a mandatelor de președinte și de consilier al CPT deținute de reclamanții din litigiul principal.

43 Prin urmare, trebuie să se constate, în raport cu textul articolului 3 alineatul (3a) al doilea paragraf din directiva-cadru, că demiterea în discuție în litigiul principal nu îndeplinește condițiile prevăzute de această dispoziție, din moment ce a intervenit pentru un alt motiv decât acela că reclamanții menționați nu mai satisfac condițiile necesare îndeplinirii sarcinilor lor, precizate în prealabil în legislația națională.

44 Instanța de trimitere ridică însă problema dacă, având în vedere autonomia instituțională recunoscută statelor membre în organizarea și în structurarea ANR-urilor lor, o reformă instituțională precum cea în discuție în litigiul principal ar putea constitui totuși un motiv întemeiat de demitere anticipată care nu afectează independența ANR-urilor, astfel cum este garantată aceasta prin directiva-cadru.

45 În această privință, trebuie amintit că, în timp ce articolul 3 din directiva-cadru, în versiunea sa inițială, urmărea, în principal, conform considerentului (11) al acestei directive, să garanteze independența și imparțialitatea ANR-urilor prin separarea funcțiilor de reglementare și de operare, legiuitorul Uniunii a intenționat, prin Directiva 2009/140 și după cum arată considerentul (13) al acesteia, să întărească independența ANR-urilor pentru a asigura o aplicare mai eficientă a cadrului de reglementare și pentru a spori autoritatea și gradul de previzibilitate a deciziilor acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 iulie 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, punctele 32 și 34).

46 Astfel, considerentul (13) al Directivei 2009/140 arată că, în acest scop, ar trebui prevăzute dispoziții exprese în dreptul național pentru a se asigura că, în exercitarea atribuțiilor sale, o ANR responsabilă cu reglementarea *ex ante* a pieței sau cu soluționarea diferendelor dintre întreprinderi este protejată de intervenții externe sau de presiuni politice de natură să pună în pericol evaluarea independentă a chestiunilor înaintate acesteia și că, pentru aceasta, ar trebui să fie stabilite în prealabil normele

privind motivele revocării din funcție a conducătorului ANR pentru a înlătura orice îndoială rezonabilă legată de neutralitatea respectivei autorități și de inflexibilitatea acesteia față de factorii externi.

47 Or, acest obiectiv de întărire a independenței și a imparțialității ANR-urilor, pe care îl urmărește în prezent directiva-cadru, care își găsește expresia în articolul 3 alineatul (3a) din aceasta, ar fi compromis dacă, în urma unei simple reforme instituționale precum cea în discuție în litigiul principal, s-ar permite încetarea în mod anticipat și imediat a mandatului unuia sau al mai multor membri ai organului colectiv care conduce ANR-ul în cauză. Astfel, dacă s-ar permite aceasta, riscul revocării imediate pentru un alt motiv decât cele prevăzute anterior de lege, cu care s-ar putea confrunta chiar și un singur membru al unui asemenea organ colectiv, ar putea crea o îndoială rezonabilă în privința neutralității ANR-ului în cauză și a inflexibilității sale față de factorii externi și ar putea aduce atingere independenței, imparțialității și autorității sale.

48 Trebuie subliniat de asemenea că, după cum a arătat, în esență, avocatul general la punctul 45 din concluzii, în cadrul sarcinilor care le sunt atribuite prin directiva-cadru și prin directivele speciale, ANR-urile sunt chemate printre altele să atribuie drepturi individuale și să soluționeze litigiile dintre întreprinderi, au o anumită competență de reglementare, în special în materie de control al prețurilor, și pot impune obligații întreprinderilor care dispun de putere semnificativă pe o piață. De altfel, Curtea a constatat deja că, în exercitarea funcțiilor de reglementare a pieței comunicațiilor electronice care le sunt atribuite prin directiva-cadru, ANR-urile dispun de o putere extinsă pentru a putea aprecia necesitatea reglementării unei piețe în funcție de fiecare situație, de la caz la caz (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 decembrie 2009, Comisia/Germania, C-424/07, EU:C:2009:749, punctele 55-61).

49 În acest context, trebuie amintit că, deși, prin Directiva 2009/140, a avut loc consolidarea independenței ANR-urilor, după cum s-a arătat deja la punctul 45 din prezenta hotărâre, pentru a se asigura o aplicare mai eficientă a cadrului de reglementare și pentru a spori autoritatea și gradul de previzibilitate a deciziilor acestora, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții amintită la punctul 30 din prezenta hotărâre, statele membre se bucură totuși de autonomie instituțională în organizarea și în structurarea ANR-urilor lor, în limita respectării depline a obiectivelor și a obligațiilor stabilite prin directiva-cadru.

50 Prin urmare, necesitatea de a respecta imparțialitatea și independența conducătorului unei ANR responsabile cu reglementarea *ex ante* a pieței sau cu soluționarea diferendelor dintre întreprinderi sau, după caz, ale membrului organului colectiv care îndeplinește această funcție nu poate împiedica intervenția, în timpul mandatelor lor, a unei reforme instituționale precum cea în discuție în litigiul principal.

51 Cu toate acestea, pentru a îndeplini obligațiile stabilite prin articolul 3 alineatul (3a) din directiva-cadru, statului membru în cauză îi revine în schimb sarcina să prevadă norme care garantează că demiterea înainte de expirarea mandatelor persoanelor vizate nu aduce atingere independenței și imparțialității acestora.

52 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că este necesar să se răspundă la a doua și la a treia întrebare că articolul 3 alineatul (3a) din directiva-cadru trebuie să fie interpretat în sensul că se opune ca, în urma unei simple reforme instituționale care constă în fuzionarea unei ANR responsabile cu reglementarea *ex ante* a pieței sau cu soluționarea diferendelor dintre întreprinderi cu alte autorități naționale de reglementare, pentru a înființa un organism de reglementare multisectorial care are, printre altele, atribuțiile încredințate ANR-urilor, în sensul acestei directive, președintele și un consilier, membri ai organului colectiv care conduce ANR-ul care a fuzionat, să fie demiși înainte de expirarea mandatelor lor, dacă nu sunt prevăzute norme care să garanteze că o asemenea demitere nu aduce atingere independenței și imparțialității acestora.

Cu privire la cheltuielile de judecată

53 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

1) **Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (directivă-cadru), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, trebuie să fie interpretată în sensul că nu se opune, în principiu, unei legislații naționale care prevede fuzionarea unei autorități naționale de reglementare, în sensul Directivei 2002/21, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140, cu alte autorități naționale de reglementare, precum cele din domeniul concurenței, din sectorul poștal și din sectorul energiei, pentru a înființa un organism de reglementare multisectorial care are, printre altele, atribuțiile încredințate autorităților naționale de reglementare, în sensul directivei menționate, astfel cum a fost modificată, dacă, în exercitarea atribuțiilor amintite, organismul respectiv îndeplinește condițiile de competență, de independență, de imparțialitate și de transparență prevăzute de aceasta, iar deciziile pe care el le adoptă pot face obiectul unor căi de atac efective în fața unui organism independent de părțile implicate, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.**

2) **Articolul 3 alineatul (3a) din Directiva 2002/21, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140, trebuie să fie interpretat în sensul că se opune ca, în urma unei simple reforme instituționale care constă în fuzionarea unei autorități naționale de reglementare responsabile cu reglementarea *ex ante* a pieței sau cu soluționarea diferendelor dintre întreprinderi cu alte autorități naționale de reglementare, pentru a înființa un organism de reglementare multisectorial care are, printre altele, atribuțiile încredințate autorităților naționale de reglementare, în sensul acestei directive, astfel cum a fost modificată, președintele și un consilier, membri ai organului colectiv care conduce autoritatea națională de reglementare care a fuzionat, să fie demiși înainte de expirarea mandatelor lor, dacă nu sunt prevăzute norme care să garanteze că o asemenea demitere nu aduce atingere independenței și imparțialității acestora.**

Semnături