Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 19. oktobra 2016*

„Predhodno odločanje — Elektronska komunikacijska omrežja in storitve — Direktiva 2002/21/ES — Člen 3 — Nepristranskost in neodvisnost nacionalnih regulativnih organov — Institucionalna reforma — Združitev nacionalnega regulativnega organa z drugimi regulativnimi organi — Razrešitev predsednika in člana sveta nacionalnega regulativnega organa, ki se združuje, pred iztekom njunih mandatov — Razlog za razrešitev, ki ni določen v nacionalnem pravu“

V zadevi C-424/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) z odločbo z dne 3. julija 2015, ki je prispela na Sodišče 31. julija 2015, v postopku

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

proti

Administración del Estado,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Prechal, sodnica, A. Rosas, sodnik, C. Toader, sodnica, in E. Jarašiūnas (poročevalec), sodnik,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za špansko vlado A. Rubio González, agent,

— za belgijsko vlado J. Van Holm in M. Jacobs, agentki,

— za nizozemsko vlado J. Langer, M. Bulterman in M. de Ree, agenti,

— za Evropsko komisijo J. Rius, G. Braun in L. Nicolae, agenti,

* Jezik postopka: španščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 30. junija 2016

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 37, in popravek UL 2013, L 241, str. 8, v nadaljevanju: okvirna direktiva).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Xabierom Ormaetxeo Garaijem in Bernardom Lorenzom Almendrosom na eni strani ter Administración del Estado (državna uprava, Španija) na drugi glede kraljevih uredb, s katerima sta bila prvonavedena razrešena s položaja člana sveta oziroma predsednika Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (komisija za trg telekomunikacij, Španija, v nadaljevanju: CMT), ki je nacionalni regulativni organ (v nadaljevanju: NRO) v smislu okvirne direktive.

Pravni okvir

Pravo Unije

Okvirna direktiva

3 V uvodni izjavi 11 okvirne direktive je navedeno:

„V skladu z načelom ločevanja regulativnih in obratovalnih funkcij naj države članice zajamčijo neodvisnost [NRO], da bi zagotovile nepristranskost njihovih sklepov. Ta zahteva po neodvisnosti ne posega v institucionalno avtonomijo in ustavne obveznosti držav članic niti v načelo nevtralnosti v zvezi s predpisi v državah članicah o ureditvi lastninskopravnih razmerij iz člena [345 PDEU]. [NRO] naj imajo pri izvajanju svojih nalog na voljo vse potrebne vire glede zaposlovanja, strokovnega znanja in izkušenj ter finančnih sredstev.“

4 Člen 2(g) okvirne direktive določa, da „[NRO]“ pomeni „organ ali organe, ki jih država članica zadolži za opravljanje katerekoli regulativne naloge, dodeljene v tej direktivi in v posebnih direktivah“. V tem členu 2(l) so naštete direktive, ki poleg okvirne direktive sestavljajo zakonodajni okvir, ki se uporablja na področju elektronskih komunikacij, in se imenujejo „posebne direktive“.

5 Z Direktivo 2009/140 so bili v prvotni člen 3 okvirne direktive dodani novi odstavki 3, 3a, 3b in 3c, ki se nanašajo na neodvisnost NRO. V uvodni izjavi 13 Direktive 2009/140 je v zvezi s tem pojasnjeno:

„Treba bi bilo okrepiti neodvisnost [NRO], da bi se zagotovila učinkovitejša uporaba regulativnega okvira ter povečala njihova pooblastila in predvidljivost njihovih odločitev. V ta namen bi bilo treba v nacionalni zakonodaji predvideti izrecno določbo, s katero bo zagotovljeno, da je [NRO], pristojen za ex ante urejanje trga ali za reševanje sporov med podjetji, pri opravljanju svojih nalog zavarovan pred zunanjimi posegi ali političnim pritiskom, ki bi lahko ogrozili neodvisno presojo zadev, ki jih obravnava. […] V ta namen bi bilo treba vnaprej določiti pravila o razlogih za razrešitev vodje [NRO], da se odpravi kakršen koli razumen dvom v neodvisnost tega organa in v njegovo neodvisnost od

zunanjih dejavnikov. Pomembno je, da imajo [NRO], pristojni za ex ante urejanje trga, svoj proračun, ki jim omogoča predvsem zaposlitev zadostnega števila usposobljenega osebja. Da bo zagotovljena preglednost, bi bilo treba ta proračun vsako leto objaviti.“

6 Člen 3 okvirne direktive, naslovljen „[NRO]“, določa:

„1. Države članice poskrbijo, da vsako nalogo, dodeljeno [NRO] s to direktivo ali posebnimi direktivami, prevzame pristojni organ.

2. Države članice zajamčijo neodvisnost [NRO] tako, da zagotovijo njihovo pravno ločenost in funkcijsko neodvisnost od vseh organizacij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja, opremo ali storitve. Države članice, ki ohranijo lastništvo ali nadzor nad podjetji, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve, zagotovijo dejansko strukturno ločitev regulativne funkcije od dejavnosti, povezanih z lastništvom ali nadzorom.

3. Države članice zagotovijo, da [NRO] izvajajo svoje pristojnosti neodvisno, pregledno in pravočasno. Države članice zagotovijo, da imajo [NRO] ustrezne finančne in človeške vire za opravljanje dodeljenih nalog.

3a. Brez poseganja v določbe odstavkov 4 in 5 [NRO], ki so v skladu s členom 20 ali 21 te direktive pristojni za ex ante urejanje trga ali reševanje sporov med podjetji, delujejo neodvisno in ne prosijo nobenega drugega organa za navodila v zvezi z opravljanjem nalog, ki so jim bile dodeljene po nacionalni zakonodaji, s katero se izvaja zakonodaja Skupnosti, oziroma tovrstnih navodil ne sprejemajo. Te organe je mogoče nadzirati v skladu z nacionalnim ustavnim pravom. Samo pritožbeni organi, ustanovljeni v skladu s členom 4, so pristojni, da odložijo izvršitev ali razveljavijo odločitev [NRO].

Države članice zagotovijo, da se lahko vodja [NRO] ali, kjer je to ustrezno, člani kolektivnega organa, ki v okviru [NRO] iz prvega pododstavka opravljajo funkcijo vodje ali njihovi namestniki razrešijo samo, če ne izpolnjuje/izpolnjujejo več pogojev, potrebnih za opravljanje njegovih/njihovih dolžnosti, ki so vnaprej določene v skladu z nacionalno zakonodajo. Sklep o razrešitvi vodje [NRO] ali, kjer [je] to ustrezno, članov kolektivnega organa, ki opravljajo njegovo funkcijo, se ob razrešitvi objavi. Razrešeni vodja nacionalnega regulativnega organa ali, kjer [je] to ustrezno, člani kolektivnega organa, ki opravljajo njegovo funkcijo, prejme/prejmejo utemeljitev razlogov za razrešitev in ima/imajo pravico zahtevati objavo utemeljitve, če do tega sicer ne bi prišlo, in ta se v takem primeru tudi objavi.

Države članice zagotovijo, da imajo [NRO] iz prvega pododstavka ločene letne proračune. Proračuni se objavijo. Države članice zagotovijo tudi, da imajo [NRO] ustrezne finančne in človeške vire zato, da dejavno sodelujejo in prispevajo pri Organu evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC)[, ki je bil ustanovljen z Uredbo (ES) št. 1211/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) in Urada (UL 2009, L 337, str. 1)].

[…]

4. Države članice objavijo naloge, ki jih morajo opraviti [NRO], v preprosto dostopni obliki, zlasti kadar so te naloge dodeljene več kot enemu organu. Države članice pri zadevah v skupnem interesu zagotovijo, kadar je to primerno, posvetovanje in sodelovanje med temi organi ter med temi organi in nacionalnimi organi, pooblaščenimi za izvajanje konkurenčnega prava, in nacionalnimi organi, pooblaščenimi za izvajanje prava varstva potrošnikov. […]

5. [NRO] in nacionalni organi za konkurenco si izmenjujejo informacije, ki so potrebne za uporabo določb te direktive in posebnih direktiv. […]

6. Države članice uradno obvestijo Komisijo o vseh nalogah, dodeljenih [NRO] po tej direktivi in posebnih direktivah, ter o njihovih nalogah.“

7 Člen 4 okvirne direktive, naslovljen „Pravica do pritožbe“, v bistvu določa, da morajo države članice poskrbeti, da so na nacionalni ravni na voljo učinkoviti mehanizmi, v skladu s katerimi ima vsak uporabnik ali podjetje, ki je prizadeto z odločbo NRO, zoper to odločbo pravico do pritožbe pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank.

Direktiva 95/46/ES

8 Člen 28 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355) je naslovljen „Nadzorni organ“. Ta člen v odstavku 1 določa:

„Vsaka država članica določi, da je eden ali več javnih organov na njenem ozemlju odgovornih za spremljanje uporabe predpisov, ki so jih sprejele države članice v skladu s to direktivo.

Ti organi pri izvajanju nalog, ki so jim zaupane, delujejo popolnoma samostojno.“

Španska zakonodaja

9 CMT je bila ustanovljena z Real Decreto-ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (kraljeva uredba-zakon 6/1996 o liberalizaciji telekomunikacij) z dne 7. junija 1996 kot neodvisen organ, zadolžen za zagotovitev izvajanja načel svobodne konkurence, preglednosti in enakega obravnavanja ter za odločanje v sporih med ponudniki v tem sektorju.

10 Ley 2/2011 de Economía Sostenible (zakon 2/2011 o trajnostnem gospodarstvu) z dne 4. marca 2011 (BOE št. 55 z dne 5. marca 2011, str. 25033) je spremenil položaj nekaterih regulativnih in nadzornih organov, med drugim za okrepitev njihove neodvisnosti. S členom 13 tega zakona so bila tako vzpostavljena nova pravila, ki se nanašajo na imenovanje predsednika in članov svetov teh organov ter na trajanje in podaljševanje njihovega mandata. Ta člen, ki se je med drugim uporabljal za CMT, je določal:

„1. Predsednika in člane sveta imenuje vlada s kraljevim odlokom, ki se sprejme na predlog pristojnega ministra; izberejo se med osebami, katerih ugled in strokovna usposobljenost sta priznana, potem ko je ministra in osebe, predlagane za predsednika in člane sveta, zaslišal ustrezen odbor Congreso de los Diputados (poslanska zbornica, Španija) […].

2. Mandat predsednika in članov sveta traja šest let brez možnosti ponovne izvolitve za člana sveta. Sestava sveta se dopolnjuje po delih, da se zagotovi stabilnost in kontinuiteta sveta.“

11 Člen 16 zakona št. 2/2011 je določal:

„Predsedniku in članom sveta mandat preneha:

(a) z odstopom;

(b) z iztekom njihovega mandata;

(c) zaradi naknadno ugotovljene nezdružljivosti funkcij;

(d) zaradi obsodbe za naklepno kaznivo dejanje;

(e) zaradi trajne nezmožnosti za opravljanje dela;

(f) zaradi odpoklica, ki ga sprejme vlada, v primeru resne kršitve dolžnosti, povezanih s funkcijo, ali neizpolnjevanja obveznosti na področju nezdružljivosti funkcij, navzkrižja interesov in dolžnosti varovanja zaupnosti. […]“

12 Deveta dodatna določba zakona 2/2011 je vsebovala prehodne določbe za prilagoditev sestave svetov zadevnih regulativnih in nadzornih organov ter Comisión Nacional de la Competencia (nacionalna komisija za konkurenco, Španija) reformi, ki je bila s tem zakonom uvedena. V tej določbi je bilo med drugim določeno, da mora v roku dveh mesecev od začetka veljavnosti tega zakona vlada s kraljevo uredbo razrešiti člane svetov organov, ki se jim je mandat iztekel z dnevom začetka veljavnosti te kraljeve uredbe, da bodo novi predsedniki imenovani po izteku mandata predsednikov na funkciji in da bodo novi člani svetov imenovani od trenutka, ko bo število članov svetov, katerih mandat je tik pred iztekom, manjše od šest. Poleg tega je ta določba v zvezi s podpredsedniki določala, da na dan začetka veljavnosti zakona 2/2011 še naprej opravljajo svojo funkcijo do izteka svojega mandata, po tem pa se funkcija podpredsednika v vseh organih ukine.

13 Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (kraljeva uredba 667/2011 o imenovanju B. Lorenza Almendrosa za predsednika komisije za trg telekomunikacij) z dne 9. maja 2011 (BOE št. 111 z dne 10. maja 2011, str. 47215) in Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (kraljeva uredba 669/2011 o imenovanju X. Ormaetxee Garaija za člana sveta komisije za trg telekomunikacij) z dne 9. maja 2011 sta bili objavljeni 10. maja 2011 (BOE št. 111 z dne 10. maja 2011, str. 47217). Imenovanji sta bili izvršeni na podlagi člena 13 in devete dodatne določbe k zakonu 2/2011.

14 Z Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (zakon 3/2013 o ustanovitvi nacionalne komisije za trge in konkurenco) z dne 4. junija 2013 (BOE št. 134 z dne 5. junija 2013, str. 42191) je bil člen 13 zakona 2/2011 razveljavljen.

15 V preambuli k zakonu 3/2013 je med drugim pojasnjeno, da je reforma, ki se s tem zakonom uvaja in katere cilj je ustanovitev Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (nacionalna komisija za trge in konkurenco, Španija, v nadaljevanju: CNMC), v kateri bodo združene naloge v zvezi z dobrim delovanjem trgov in sektorjev, ki so jih do takrat nadzorovali različni regulativni organi, namenjena doseganju večje ekonomije obsega ter zagotavljanju skladnosti in učinkovitega delovanja vseh povezanih industrij, in sicer v korist potrošnikov in uporabnikov. V tej preambuli je navedeno tudi, da ima CNMC pravno osebnost in popolno poslovno sposobnost v okviru javnega in zasebnega sektorja ter da deluje v skladu z zakonom, pri čemer ima organizacijsko in funkcionalno avtonomijo in je neodvisna od vlade, javne uprave ter podjetniških in tržnih interesov.

16 V skladu s členom 6 zakona 3/2013 je CNMC pristojna za spremljanje in nadzor pravilnega delovanja trgov elektronskih komunikacij. Drugi členi tega zakona ji nalagajo druge naloge, kot so ohranjanje in spodbujanje učinkovite konkurence na vseh trgih in v proizvodnih sektorjih ter spremljanje in nadzor sektorjev električne energije in plina, poštnega sektorja, trga avdiovizualnih komunikacij in železniškega sektorja.

17 Druga dodatna določba zakona 3/2013 v odstavku 1 določa, da se z vzpostavitvijo CNMC ukinejo nacionalna komisija za konkurenco, Comisión Nacional de Energía (nacionalna komisija za energijo, Španija), CMT, Comisión Nacional del Sector Postal (nacionalna komisija za poštni sektor, Španija), Comité de Regulación Ferroviaria (regulativni odbor za železnice, Španija), Comisión Nacional del Juego (nacionalna komisija za igre na srečo, Španija), Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (regulativni odbor za letališko gospodarstvo, Španija) in Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (državni svet za avdiovizualne medije, Španija).

18 Člen 23(1) zakona 3/2013 v bistvu določa enake razloge za razrešitev članov sveta, ki vodi CNMC, kot so bili prej navedeni v členu 16 zakona 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 (kraljeva uredba 657/2013 o sprejetju statuta nacionalne komisije za trge in konkurenco) je bila sprejeta 30. avgusta 2013 (BOE št. 209 z dne 31. avgusta 2013, str. 63623).

20 Kraljeve uredbe z dne 9. septembra 2013 o imenovanju predsednika, podpredsednika in članov sveta CNMC so bile objavljene 10. septembra 2013 (BOE št. 217, str. 66444 in naslednje).

21 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 (kraljeva uredba 795/2013 o razrešitvi B. Lorenza Almendrosa s funkcije predsednika komisije za trg telekomunikacij) (BOE št. 247 z dne 15. oktobra 2013, str. 83736) in 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 (kraljeva uredba 800/2013 o razrešitvi X. Ormaetxee Garaija s funkcije člana sveta komisije za trg telekomunikacij) (BOE št. 247 z dne 15. oktobra 2013, str. 83741) sta bili sprejeti 11. oktobra 2013. Ti kraljevi uredbi sta določali, da razrešitvi začneta veljati z retroaktivnim učinkom, od 7. oktobra 2013.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

22 X. Ormaetxea Garai in B. Lorenzo Almendros pred Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) izpodbijata kraljevi uredbi 795/2013 in 800/2013, na podlagi katerih sta izgubila svoja mandata člana sveta oziroma predsednika CMT. V utemeljitev svoje tožbe med drugim navajata, da njuna razrešitev krši člen 3(3a) okvirne direktive, ker sta bila s tema kraljevima uredbama s položajev razrešena pred iztekom svojih mandatov in brez zakonskega razloga za razrešitev, pri čemer so bili ti razlogi taksativno določeni v nacionalni zakonodaji. Poleg tega poudarjata, da pred sprejetjem teh kraljevih uredb ni bil uveden noben disciplinski postopek, da uredbi nista obrazloženi in da z razlogi za svojo razrešitev nista bila seznanjena.

23 Predložitveno sodišče, ki se sklicuje na člen 3(3a), drugi pododstavek, okvirne direktive ter na sodbe z dne 6. marca 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), z dne 6. oktobra 2010, Base in drugi (C-389/08, EU:C:2010:584), in z dne 8. aprila 2014, Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237), želi izvedeti, ali je ustanovitev le enega organa za nadzor in regulacijo trgov in konkurence, ki združuje več nacionalnih regulativnih organov, ki so bili prej pristojni za različne sektorje, med drugim NRO v smislu okvirne direktive, skladna z določbami te direktive. Po mnenju tega sodišča bi bilo namreč to direktivo mogoče razumeti tako, da se za to, da bi bili neodvisnost in tehnična usposobljenost NRO v smislu te direktive zadosti zagotovljeni, zahteva, da ima NRO lastno strukturo, ki ni vključena v drug subjekt.

24 Predložitveno sodišče želi poleg tega izvedeti, ali je pri taki institucionalni reformi, če se domneva, da je z vidika okvirne direktive veljavna, mogoče skrajšati trajanje mandatov, ki so bili sprva podeljeni članom nadzornega sveta in prejšnjemu predsedniku NRO. V zvezi s tem navaja, da bi lahko taka reforma in razrešitve, ki so njena posledica, izhajale iz svobode držav članic, da določijo model svojega NRO. Vendar pa bi se lahko po njegovem mnenju dejstvo, da je ta reforma povzročila predčasno prenehanje mandatov prej imenovanih članov sveta, čeprav ni bil ugotovljen obstoj nobenega od razlogov za razrešitev, ki so bili izrecno določeni v členu 16 zakona 2/2011, pri čemer ni bilo prehodnih določb, ki bi omogočile dokončanje teh mandatov, štelo za nasprotno zahtevi po neodvisnosti NRO, ki izhaja iz člena 3(2) in (3a) okvirne direktive.

25 V teh okoliščinah se navedeno sodišče sprašuje zlasti, ali je treba pojem „neodvisnost“ NRO iz okvirne direktive razlagati ob upoštevanju ugotovitev iz sodbe z dne 8. aprila 2014, Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237), ki se nanašajo na pogoj neodvisnosti organov za nadzor varstva osebnih podatkov iz člena 28 Direktive 95/46.

26 Na tej podlagi je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je [okvirno direktivo] mogoče razlagati tako, da se z vidika učinkovitega varstva splošnih interesov, za katero je pristojen nacionalni regulativni organ [na področju elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev], to, da je nacionalni zakonodajalec ustanovil regulativni in nadzorni organ, ki ustreza nespecializiranemu institucionalnemu modelu, ki v en sam organ združuje organe nadzora s področij – med drugim – energije, telekomunikacij in konkurence, ki so obstajali do tedaj, šteje za združljivo s to direktivo?

2. Ali morajo biti pogoji ‚neodvisnosti‘ [NRO], na katere napotuje člen 3(2) in (3a) [okvirne direktive], enaki tistim, ki se zahtevajo za nacionalne nadzorne organe za varstvo osebnih podatkov v skladu s členom 28 Direktive [95/46]?

3. Ali bi bilo mogoče uporabiti doktrino iz sodbe [Sodišča] z dne 8. aprila 2014, [Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237)], za primer, v katerem so vodje [NRO] razrešeni pred potekom svojega mandata zaradi zahteve novega pravnega okvira, ki ustanavlja en nadzorni organ, v katerem so se združili različni nacionalni regulativni organi [različnih] reguliranih sektorjev? Ali je navedeno predčasno razrešitev zaradi samega začetka veljavnosti novega nacionalnega zakona, in ne zato, ker bi nosilci funkcij naknadno nehali izpolnjevati osebne pogoje [za izvrševanje funkcije], ki so bili vnaprej določeni v nacionalni zakonodaji, mogoče šteti za združljivo z določbami člena 3(3a) [okvirne direktive]?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

27 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba okvirno direktivo razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, s katero se NRO v smislu te direktive združuje z drugimi nacionalnimi regulativnimi organi, kot so regulativni organi za konkurenco, poštni sektor in sektor energije, da bi se s tem ustanovil večsektorski regulativni organ, ki bi bil med drugim zadolžen za naloge, ki bi bile prenesene iz NRO v smislu te direktive.

28 V skladu s členom 2(g) okvirne direktive „NRO“ pomeni organ ali organe, ki jih država članica zadolži za opravljanje katere koli regulativne naloge, dodeljene v okvirni direktivi in v posebnih direktivah. Vendar pa, kot je Sodišče že navedlo, niti okvirna direktiva niti posebne direktive ne določajo organov držav članic, ki bi jim te morale zaupati regulativne naloge, dodeljene njihovemu NRO (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2010, Base in drugi, C-389/08, EU:C:2010:584, točka 23).

29 V zvezi s tem je treba spomniti, da je iz člena 288 PDEU razvidno, da morajo države članice pri prenosu direktiv zagotoviti njihov polni učinek, pri čemer imajo na voljo široko diskrecijsko pravico glede izbire načinov in sredstev za zagotovitev njihovega učinkovanja. Ta svoboda ne vpliva na obveznost vsake države članice, na katero je direktiva naslovljena, da sprejme vse ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev polnega učinka zadevne direktive v skladu z njenim ciljem (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2010, Base in drugi, C-389/08, EU:C:2010:584, točki 24 in 25 ter navedena sodna praksa).

30 Zato, čeprav imajo države članice na tem področju institucionalno avtonomijo pri organizaciji in strukturiranju svojih NRO v smislu člena 2(g) okvirne direktive, pa se lahko ta avtonomija izvaja le ob popolnem upoštevanju ciljev in obveznosti, ki jih določa ta direktiva (sodbe z dne 6. marca 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, točka 24; z dne 6. oktobra 2010, Base in drugi, C-389/08, EU:C:2010:584, točka 26, in z dne 17. septembra 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 53).

31 Tako lahko država članica v okviru institucionalne reforme, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, naloge, ki jih na podlagi okvirne direktive in posebnih direktiv opravlja NRO, na večsektorski regulativni organ prenese le, če ta organ pri opravljanju teh nalog izpolnjuje pogoje za organizacijo in delovanje, ki jih te direktive določajo za NRO (glej po analogiji sodbo z dne 6. oktobra 2010, Base in drugi, C-389/08, EU:C:2010:584, točka 27).

32 V zvezi s tem iz člena 3, od (1) do (3), okvirne direktive izhaja, da morajo države članice zagotoviti, da vsako nalogo, dodeljeno NRO, prevzame pristojni organ, zajamčiti neodvisnost NRO tako, da zagotovijo njihovo pravno ločenost in funkcijsko neodvisnost od vseh organizacij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja, opremo ali storitve, ter zagotoviti, da NRO izvajajo svoja pooblastila nepristransko, pregledno in pravočasno ter da imajo ustrezne finančne in človeške vire za opravljanje dodeljenih nalog.

33 Poleg tega morajo NRO, ki so pristojni za *ex ante* urejanje trga ali reševanje sporov med podjetji, v skladu s členom 3(3a) okvirne direktive – brez poseganja v primere posvetovanja in sodelovanja z drugimi nacionalnimi organi iz odstavkov 4 in 5 tega člena – delovati neodvisno in ne smejo prositi nobenega drugega organa za navodila v zvezi z opravljanjem nalog, ki so jim bile dodeljene, oziroma tovrstnih navodil ne smejo sprejeti. V skladu z istim členom 3(3a) morajo države članice zagotoviti, da imajo taki NRO ločene letne proračune, ki se objavijo, ter ustrezne finančne in človeške vire za to, da dejavno sodelujejo in prispevajo pri BEREC.

34 Člen 3, od (4) do (6), okvirne direktive poleg tega določa, da države članice objavijo naloge, ki jih morajo opraviti NRO, v preprosto dostopni obliki ter Komisijo uradno obvestijo o vseh NRO, ki opravljajo naloge na podlagi okvirne direktive in posebnih direktiv, in o njihovih nalogah.

35 Poleg tega mora biti mogoče zoper odločbe NRO v skladu s členom 4 navedene direktive vložiti učinkovito pravno sredstvo pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank.

36 Zato je treba ugotoviti, da okvirna direktiva načeloma ne nasprotuje temu, da se NRO v smislu te direktive združi z drugimi nacionalnimi regulativnimi organi, in tudi ne temu, da ta celota tvori en sam večsektorski regulativni organ, če ta organ v zvezi z opravljanjem nalog, ki jih okvirna direktiva in posebne direktive nalagajo NRO, izpolnjuje pogoje glede strokovnega znanja, neodvisnosti, nepristranskosti in preglednosti iz okvirne direktive in če se lahko zoper odločbe, ki jih sprejme, vloži učinkovito pravno sredstvo pri organu, ki je neodvisen od zainteresiranih strank (glej po analogiji sodbi z dne 6. oktobra 2010, Base in drugi, C-389/08, EU:C:2010:584, točka 30, in z dne 17. septembra 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 57).

37 Predložitveno sodišče mora preveriti, ali CNMC, kadar na področju elektronskih komunikacij deluje kot NRO, te pogoje izpolnjuje. V zvezi s tem je sicer mogoče ugotoviti, da je videti, da iz zakona 3/2013 izhaja, da ta zakon vsebuje določbe, ki so potrebne za zagotovitev, da CNMC izvaja naloge, ki jih okvirna direktiva in posebne direktive nalagajo NRO, da je CNMC organizirana tako, da se upoštevajo različne naloge, ki so ji dodeljene, da so njeni vodstveni organi sestavljeni iz članov, katerih ugled in strokovna usposobljenost sta na področjih, za katera je CNMC odgovorna, priznana, in da ima lastna sredstva, ki niso odvisna od splošne španske javne uprave, ter zadostno avtonomijo in pravno sposobnost, ki je potrebna za upravljanje lastnih virov. Iz besedila zakona 3/2013 izhaja tudi, da je zoper odločbe CNMC mogoče vložiti pravna sredstva.

38 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba okvirno direktivo razlagati tako, da načeloma ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, s katero se NRO v smislu te direktive združuje z drugimi nacionalnimi regulativnimi organi, kot so regulativni organi za konkurenco, poštni sektor in sektor energije, da bi se s tem ustanovil večsektorski regulativni organ, ki bi bil med drugim zadolžen za naloge, ki bi bile prenesene iz NRO v smislu te direktive, če ta organ pri opravljanju teh nalog izpolnjuje z okvirno direktivo zahtevane pogoje glede pristojnosti, neodvisnosti, nepristranskosti in preglednosti ter če je zoper njegove odločbe mogoče vložiti učinkovito pravno sredstvo pri organu, ki je neodvisen od udeleženih strank, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Drugo in tretje vprašanje

39 Predložitveno sodišče v drugem in tretjem vprašanju, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(3a) okvirne direktive razlagati tako, da nasprotuje temu, da sta zgolj zaradi institucionalne reforme, s katero se NRO, ki je pristojen za *ex ante* urejanje trga ali za reševanje sporov med podjetji, združuje z drugimi nacionalnimi regulativnimi organi, da bi se tako ustanovil večsektorski regulativni organ, ki bi bil med drugim zadolžen za naloge, ki bi bile prenesene iz NRO v smislu te direktive, predsednik in član sveta NRO, ki se združuje, razrešena pred dokončanjem svojih mandatov.

40 Člen 3(3a), drugi pododstavek, okvirne direktive v bistvu določa, da države članice zagotovijo, da so lahko vodja NRO, ki je pristojen za *ex ante* urejanje trga ali za reševanje sporov med podjetji, ali – kjer je to ustrezno – člani kolektivnega organa, ki v okviru NRO opravljajo funkcijo vodje, razrešeni samo, če ne izpolnjujejo več pogojev, potrebnih za opravljanje njihovih dolžnosti, ki so vnaprej določene v skladu z nacionalno zakonodajo. Poleg tega mora biti na podlagi te določbe sklep o razrešitvi objavljen, razrešeni vodja in člani kolektivnega organa, ki opravljajo njegovo funkcijo, morajo biti seznanjeni z razlogi za razrešitev ter imajo pravico zahtevati objavo utemeljitve, če do tega sicer ne bi prišlo.

41 V tem primeru je treba ugotoviti, da ni sporno, prvič, da je CMT, ki je bila med drugim pristojna za reševanje sporov med podjetji iz sektorja telekomunikacij, vodil kolektivni organ in, drugič, da razrešitev predsednika in člana sveta CMT, tožečih strank v postopku v glavni stvari, do katere je prišlo pred iztekom njunih mandatov, ne izhaja iz uporabe razlogov za prenehanje funkcij, navedenih v členu 16 zakona 2/2011, temveč iz institucionalne reforme iz postopka v glavni stvari, zaradi katere je bila CMT ukinjena, njene naloge NRO v smislu okvirne direktive pa je prevzela CNMC.

42 Prav tako ni sporno, da so bili v zvezi z reformo iz zakona 2/2011 določeni prehodni ukrepi, medtem ko v zvezi z reformo iz zakona 3/2013, ki je učinkovala tako, da sta mandata predsednika in člana sveta CMT, ki sta ju imeli tožeči stranki v postopku v glavni stvari, predčasno prenehala, taki ukrepi niso bili določeni.

43 Zato je treba glede na besedilo člena 3(3a), drugi pododstavek, okvirne direktive ugotoviti, da razrešitev iz postopka v glavni stvari ne izpolnjuje pogojev iz te določbe, ker je do te razrešitve prišlo iz nekega drugega razloga in ne zaradi tega, ker tožeči stranki ne bi več izpolnjevali pogojev, potrebnih za opravljanje njunih dolžnosti, ki so vnaprej določeni v skladu z nacionalno zakonodajo.

44 Vendar pa se predložitveno sodišče sprašuje, ali lahko zaradi institucionalne avtonomije, ki je državam članicam priznana v zvezi z organizacijo in določitvijo strukture njihovih NRO, institucionalna reforma, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, kljub vsemu pomeni upravičen razlog za predčasno razrešitev, ki ne posega v neodvisnost NRO, kot se zahteva z okvirno direktivo.

45 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je bil člen 3 okvirne direktive v svoji prvotni različici, kot izhaja iz uvodne izjave 11 te direktive, namenjen predvsem zagotavljanju neodvisnosti in nepristranskosti NRO z ločevanjem regulativnih in operativnih funkcij, vendar pa je zakonodajalec Unije z Direktivo 2009/140, kot je razvidno iz uvodne izjave 13 te direktive, nameraval okrepiti neodvisnost NRO, da bi

se zagotovila učinkovitejša uporaba regulativnega okvira ter povečala pooblastila NRO in predvidljivost njihovih odločitev (glej v tem smislu sodbo z dne 28. julija 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, točki 32 in 34).

46 V uvodni izjavi 13 Direktive 2009/140 je tako navedeno, da bi bilo treba za to v nacionalni zakonodaji predvideti izrecno določbo, s katero bo zagotovljeno, da je NRO, pristojen za *ex ante* urejanje trga ali za reševanje sporov med podjetji, pri opravljanju svojih nalog zavarovan pred zunanjimi posegi ali političnim pritiskom, ki bi lahko ogrozili neodvisno presojo zadev, ki jih obravnava, in da bi bilo treba za to vnaprej določiti pravila o razlogih za razrešitev vodje NRO, da se odpravi kakršen koli razumen dvom o neodvisnosti tega organa in o njegovi neodvisnosti od zunanjih dejavnikov.

47 Temu cilju okrepitve neodvisnosti in nepristranskosti NRO, ki se odslej želi doseči z okvirno direktivo in katerega izraz je člen 3(3a) te direktive, pa bi škodovalo, če bi se dovolilo, da je en ali več članov kolektivnega organa, ki vodi zadevni NRO, predčasno in takoj razrešenih zgolj zaradi izvedbe institucionalne reforme, kakršna je ta v postopku v glavni stvari. Če bi bilo to dovoljeno, bi namreč tveganje takojšnjega odpoklica iz razloga, ki ni vnaprej predviden z zakonom, tudi če bi mu bil izpostavljen en sam član kolektivnega organa, lahko ustvarilo razumen dvom o nevtralnosti zadevnega NRO in o njegovi odpornosti na zunanje vplive ter škodovalo njegovi neodvisnosti, nepristranskosti in ugledu.

48 Poleg tega je treba poudariti, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 45 sklepnih predlogov, da NRO v okviru nalog, ki so jim dodeljene z okvirno direktivo in posebnimi direktivami, med drugim podeljujejo individualne pravice in rešujejo spore med podjetji, imajo določena regulativna pooblastila, zlasti na področju nadzora nad cenami, in lahko podjetjem, ki imajo pomembno tržno moč, naložijo nekatere obveznosti. Sodišče je poleg tega že ugotovilo, da morajo imeti NRO pri izvajanju nalog na področju urejanja trgov elektronskih komunikacij široka pooblastila, da bi lahko potrebo po urejanju trga presodila glede na vsak posamičen položaj, od primera do primera (glej v tem smislu sodbo z dne 3. decembra 2009, Komisija/Nemčija, C-424/07, EU:C:2009:749, točke od 55 do 61).

49 V teh okoliščinah je treba opozoriti, da čeprav je, kot je bilo že navedeno v točki 45 te sodbe, z Direktivo 2009/140 prišlo do okrepitve neodvisnosti NRO, da bi se zagotovila učinkovitejša uporaba regulativnega okvira ter povečala pooblastila NRO in predvidljivost njihovih odločitev, pa imajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, navedeno v točki 30 te sodbe, države članice institucionalno avtonomijo pri organizaciji in določitvi strukture svojih NRO, pri čemer morajo v polni meri spoštovati cilje in obveznosti, določene v okvirni direktivi.

50 Potreba po spoštovanju nepristranskosti in neodvisnosti vodje NRO, ki je pristojen za *ex ante* urejanje trga ali za reševanje sporov med podjetji, ali – kjer je to ustrezno – članov kolektivnega organa, ki opravljajo to funkcijo, torej ne more preprečiti tega, da se med trajanjem njihovih mandatov izvede institucionalna reforma, kakršna je ta v postopku v glavni stvari.

51 Vendar pa mora zadevna država članica, da bi izpolnila obveznosti iz člena 3(3a) okvirne direktive, sprejeti pravila, ki zagotavljajo, da predčasno prenehanje njihovih mandatov ne škoduje neodvisnosti in nepristranskosti zadevnih oseb.

52 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3(3a) okvirne direktive razlagati tako, da nasprotuje temu, da so zgolj zaradi institucionalne reforme – s katero se NRO, ki je pristojen za *ex ante* urejanje trga ali za reševanje sporov med podjetji, združuje z drugimi nacionalnimi regulativnimi organi, da bi se tako ustanovil večsektorski regulativni organ, ki bi bil med drugim zadolžen za naloge, ki bi bile prenesene iz NRO v smislu te direktive – predsednik, član sveta ali član kolektivnega organa, ki vodi NRO, ki se združuje, razrešeni pred dokončanjem svojih mandatov, če niso določena pravila, ki zagotavljajo, da taka razrešitev ne škoduje njihovi neodvisnosti in nepristranskosti.

Stroški

53 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Direktivo 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, je treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, s katero se nacionalni regulativni organ v smislu Direktive 2002/21, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, združuje z drugimi nacionalnimi regulativnimi organi, kot so regulativni organi za konkurenco, poštni sektor in sektor energije, da bi se s tem ustanovil večsektorski regulativni organ, ki bi bil med drugim zadolžen za naloge, ki jih imajo nacionalni regulativni organi v smislu te direktive, kakor je bila spremenjena, če ta organ pri opravljanju teh nalog izpolnjuje z okvirno direktivo zahtevane pogoje glede pristojnosti, neodvisnosti, nepristranskosti in preglednosti ter če je zoper njegove odločbe mogoče vložiti učinkovito pravno sredstvo pri organu, ki je neodvisen od udeleženih strank, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.**

2. **Člen 3(3a) Direktive 2002/21, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da sta zgolj zaradi institucionalne reforme – s katero se nacionalni regulativni organ, ki je pristojen za *ex ante* urejanje trga ali za reševanje sporov med podjetji, združuje z drugimi nacionalnimi regulativnimi organi, da bi se tako ustanovil večsektorski regulativni organ, ki bi bil med drugim zadolžen za naloge, ki jih imajo nacionalni regulativni organi v smislu te direktive, kakor je bila spremenjena – predsednik in član sveta kot člana kolektivnega organa, ki vodi nacionalni regulativni organ, ki se združuje, razrešena pred dokončanjem svojih mandatov, če niso določena pravila, ki zagotavljajo, da taka razrešitev ne škoduje njuni neodvisnosti in nepristranskosti.**

Podpisi