



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

19. listopada 2016. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktiva 2002/21/EZ – Članak 3. – Nepristranost i neovisnost državnih regulatornih tijela – Institucijska reforma – Spajanje državnog regulatornog tijela s drugim regulatornim tijelima – Razrješenje predsjednika i člana vijeća objedinjenog državnog regulatornog tijela prije isteka njihovih mandata – Razlog za razrješenje koji nije predviđen nacionalnim pravom“

U predmetu C-424/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska), odlukom od 3. srpnja 2015., koju je Sud zaprimio 31. srpnja 2015., u postupku

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

protiv

Administración del Estado,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešić, predsjednik vijeća, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader i E. Jarašiūnas (izvjestitelj), suci, nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za španjolsku vladu, A. Rubio González, u svojstvu agenta,
- za belgijsku vladu, J. Van Holm i M. Jacobs, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, J. Langer, M. Bulterman i M. de Ree, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, J. Rius, G. Braun i L. Nicolae, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. lipnja 2016.,

* Jezik postupka: španjolski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 37. i ispravak SL 2013., L 241, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.) (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva).
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između, s jedne strane, Xabiera Ormaetxee Garaija i Bernarda Lorenza Almendrosa i, s druge strane, Administraci3n del Estado (državna uprava, Španjolska), u vezi s kraljevskim dekretom kojim su okončani njihovi mandati člana vijeća i predsjednika Comisi3n del Mercado de las Telecomunicaciones (Komisija za tržište telekomunikacija, Španjolska, u daljnjem tekstu: CMT), državnog regulatornog tijela (u daljnjem tekstu: DRT) u smislu Okvirne direktive.

Pravni okvir

Pravo Unije

Okvirna direktiva

- 3 U uvodnoj izjavi 11. Okvirne direktive propisano je:

„U skladu s načelom razdvajanja regulatornih i operativnih funkcija, države članice trebaju osigurati neovisnost [DRT-a] s ciljem osiguranja nepristranosti njihovih odluka. Ovaj zahtjev za neovisnošću ne dovodi u pitanje institucionalnu autonomiju i ustavne obveze država članica ili načelo neutralnosti u vezi s propisima u državama članicama kojima se reguliraju vlasnička prava utvrđena člankom [345. UFEU-a]. [DRT-i] trebaju imati na raspolaganju sve potrebne resurse, u smislu osoblja, stručnjaka i novčanih sredstava za obavljanje svojih zadaća.”
- 4 Članak 2. točka (g) Okvirne direktive određuje da „[DRT]” znači „tijelo ili tijela koja su od države članice dobila neku od regulatornih zadaća utvrđenih ovom Direktivom ili posebnim direktivama”. Taj članak 2. u točki (l) navodi direktive koje uz Okvirnu direktivu čine regulatorni okvir u području elektroničkih komunikacija, nazvane „[p]osebne direktive.”
- 5 Direktivom 2009/140 u članak 3. prvotne verzije Okvirne direktive dodani su novi stavci 3. do 3.c, koji se odnose na neovisnost DRT-a. Uvodnom izjavom 13. Direktive 2009/140 u tom je pogledu navedeno:

„Neovisnost [DRT-a] treba osnažiti kako bi se osigurala učinkovitija primjena regulatornog okvira te pojačale njihove ovlasti i predvidljivost njihovih odluka. U tom smislu, u nacionalnom je pravu potrebno predvidjeti izričitu odredbu kako bi se osiguralo da, prilikom izvršavanja svojih zadaća, [DRT] odgovor[an] za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta, ili za rješavanje sporova između poduzeća, bude zaštićen od vanjske intervencije ili političkog pritiska, koji mogu ugroziti njegovu neovisnu procjenu predmeta koji mu se podnose. [...] U tom je smislu potrebno na početku utvrditi pravila u vezi s osnovama za razrješenje dužnosti voditelja državnog regulatornog tijela kako bi se otklonila bilo kakva osnovana sumnja u nepristranost toga tijela i njegovu neovisnost od utjecaja

vanjskih čimbenika. Važno je da [DRT-i] odgovorn[i] za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta imaju vlastiti proračun koji im posebno omogućava zapošljavanje dostatnog broja stručnog osoblja. Kako bi se osigurala transparentnost, ovaj proračun treba objavljivati jednom godišnje.”

6 Člankom 3. Okvirne direktive, naslovljenim „[DRT]”, određeno je:

„1. Države članice osiguravaju da se zadacima koji su dodijeljeni [DRT-ima] u skladu s ovom Direktivom i posebnim direktivama bave nadležna tijela.

2. Države članice jamče neovisnost [DRT-a] i osiguravaju njihovu pravnu odvojenost i operativnu neovisnost o svim organizacijama koje pružaju elektroničke komunikacijske mreže, opreme ili usluge. Države članice koje su zadržale vlasništvo ili kontrolu nad poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže i/ili usluge osiguravaju učinkovito strukturalno odvajanje regulatorne funkcije od djelatnosti koje se tiču vlasništva ili nadzora.

3. Države članice osiguravaju da [DRT-i] izvršavaju svoj[e] [ovlasti] nepristrano, transparentno i pravovremeno. Države članice osiguravaju [DRT-ima] odgovarajuća financijska sredstva i ljudske resurse kako bi mogla provoditi dodijeljene im zadaće.

3.a. Ne dovodeći u pitanje odredbe stavaka 4. i 5., [DRT-i] odgovorn[i] za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju ili za rješavanje sporova između poduzeća [...] djeluju samostalno te ni od jednog drugog tijela ne traže niti primaju naputke u vezi s provođenjem ovih zadataka koje su im dodijeljene na temelju nacionalnog prava koje provodi pravo Zajednice. To ne sprječava nadzor u skladu s nacionalnim ustavnim pravom. Samo žalbena tijela osnovana u skladu s člankom 4. ima[ju] ovlasti obustaviti primjenu ili ukinuti odluke [DRT-a].

Države članice osiguravaju da se voditelj [DRT-a] ili, prema potrebi, članovi kolegijalnog tijela, koji obavljaju tu funkciju u okviru [DRT-a] iz prvog podstavka ili njihove zamjene, mogu razriješiti samo ako više ne ispunjavaju uvjete potrebne radi izvršenja svojih dužnosti, koje su unaprijed utvrđene nacionalnim pravom. Odluka o razrješenju voditelja [DRT-a] ili, prema potrebi, članova kolegijalnog tijela koji obavljaju tu funkciju, objavljuje se prilikom razrješenja. Razriješenom voditelju [DRT-a] ili, prema potrebi, razriješenim članovima kolegijalnog tijela koji vrše tu funkciju dostavlja se obrazloženje razrješenja, te imaju pravo zahtijevati objavu toga obrazloženja, ako do toga ne bi drukčije došlo, i u tom se slučaju obrazloženje objavljuje.

Države članice osiguravaju da [DRT-i] iz prvog podstavka imaju odvojene godišnje proračune. Proračuni se objavljuju. Države članice također osiguravaju [DRT-ima] odgovarajuća financijska sredstva i ljudske resurse kako bi im omogućile da aktivno sudjeluju i pomažu Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) [osnovanom Uredbom (EZ) br. 1211/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o osnivanju Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) i Ureda (SL 2009., L 337, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 41., str. 210.)].

[...]

4. Države članice trebaju objavljivati, u lako dostupnom obliku, zadaće koje [DRT-i] moraju izvršavati, posebno one koje su u nadležnosti više od jednog tijela. Države članice osiguravaju, kad je to potrebno, suradnju i savjetovanje među tim tijelima, kao i među njima i tijelima koja su zadužena za primjenu prava tržišnog natjecanja i državnim tijelima zaduženima za primjenu prava o pravima potrošača, o pitanjima od općeg interesa. [...]

5. [DRT-i] i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja izmjenjuju informacije potrebne u vezi s primjenom odredaba ove Direktive i posebnih direktiva. [...]

6. Države članice obavješćuju Komisiju o svim regulatornim tijelima koja su dobila zadaće slijedom ove Direktive i posebnih direktiva i njihovim odgovornostima vezanim za te zadaće.”

- 7 Članak 4. Okvirne direktive, naslovljen „Pravo žalbe”, u bitnome propisuje da države članice osiguravaju postojanje učinkovitih mehanizama pravne zaštite na nacionalnoj razini prema kojima svaki korisnik ili poduzeće obuhvaćeno odlukom [DRT-a] ima pravo žalbe na tu odluku neovisnom žalbenom tijelu.

Direktiva 95/46/EZ

- 8 Članak 28. Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995., L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.) naslovljen je „Nadzorno tijelo”. U stavku 1. tog članka određuje se:

„Svaka država članica osigurava da je jedno ili više javnih tijela na njenom području odgovorno za nadzor primjene odredbi koje su donijele države članice u skladu s ovom Direktivom.

Ta tijela u provedbi funkcija koje su im povjerene djeluju potpuno neovisno.”

Španjolsko pravo

- 9 CMT je osnovan Real Decretom-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (Kraljevski dekret 6/1996 o liberalizaciji telekomunikacija) od 7. lipnja 1996. (BOE br. 139 od 8. lipnja 1996., str. 18973.) kao neovisno tijelo zaduženo za osiguravanje provedbe načela slobodnog tržišnog natjecanja, transparentnosti i jednakog postupanja u sektoru telekomunikacija te odlučivanje o sporovima između operatora u tom sektoru.
- 10 Ley 2/2011 de Economía Sostenible (Zakon 2/2011 o održivom gospodarstvu) od 4. ožujka 2011. (BOE br. 55 od 5. ožujka 2011., str. 25033.) izmijenio je položaj određenih postojećih regulatornih i nadzornih tijela kako bi se, među ostalim, osnažila njihova neovisnost. Njegovim člankom 13. tako su utvrđena nova pravila o imenovanju predsjednika i članova vijeća tih tijela i trajanju i načinima obavljanja njihovih mandata. U tom je članku, koji se, među ostalim, primjenjivao na CMT, bilo određeno:

„1. Predsjednika i članove vijeća imenuje Vlada kraljevskim dekretom donesenim na prijedlog nadležnog ministra; oni se izabiru među osobama čiji su ugled i stručnost priznati, nakon što ministra i osobe predložene za predsjednika i članove vijeća sasluša odgovarajući odbor Congreso de los Diputados (Zastupnički dom, Španjolska) [...].

2. Mandat predsjednika i članova vijeća traje šest godina, bez mogućnosti ponovnog izbora za člana vijeća. Mandat članova vijeća obnavlja se djelomično kako bi se osigurali stabilnost i kontinuitet.”

- 11 Članak 16. Zakona 2/2011 propisuje:

„Predsjedniku i članovima vijeća mandat prestaje:

- (a) ako daju ostavku;
- (b) ako im istekne mandat;
- (c) zbog naknadno utvrđene nepodudarnosti funkcija;

- (d) zbog osude za namjerno kažnjivo djelo;
 - (e) zbog trajne spriječenosti u obnašanju funkcije;
 - (f) ako ih Vlada opozove u slučaju teške povrede dužnosti povezanih s njihovim funkcijama ili neispunjenja obveza u pogledu nepodudarnosti funkcija, sukoba interesa i dužnosti čuvanja tajne. [...]"
- 12 Devetom dodatnom odredbom Zakona 2/2011 utvrđene su prijelazne mjere za prilagodbu sastava vijeća predmetnih regulatornih i nadzornih tijela i Comisión Nacional de la Competencia (Nacionalna komisija za tržišno natjecanje, Španjolska) reformi koja je provedena tim zakonom. Ta je odredba propisivala, među ostalim, da vlada mora u roku od dva mjeseca od stupanja na snagu spomenutog zakona kraljevskim dekretom razriješiti dužnosti članove vijeća tijela čiji je mandat istekao na dan stupanja na snagu tog kraljevskog dekreta, da će novi predsjednici biti imenovani nakon isteka mandata predsjednika koji trenutačno obnašaju dužnost i da će novi članovi vijeća biti imenovani onda kada broj članova vijeća čiji je mandat pred istekom bude manji od šest. Što se tiče potpredsjednikâ, ta je odredba predviđala da će na dan stupanja na snagu Zakona 2/2011 oni nastaviti obnašati svoju funkciju do isteka svojeg mandata, nakon čega će se u svim tijelima ukinuti funkcija potpredsjednika.
- 13 Dana 10. svibnja 2011. objavljeni su Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (Kraljevski dekret 667/2011 o imenovanju Bernarda Lorenza Almendrosa za predsjednika Komisije za tržište telekomunikacija) od 9. svibnja 2011. (BOE br. 111 od 10. svibnja 2011., str. 47215.) i Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (Kraljevski dekret 669/2011 o imenovanju Xabiera Ormaetxee Garaija za člana vijeća Komisije za tržište telekomunikacija) od 9. svibnja 2011. (BOE br. 111 od 10. svibnja 2011., str. 47217.). Ta imenovanja izvršena su u skladu s člankom 13. i devetom dodatnom odredbom Zakona 2/2011.
- 14 Leyom 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Zakon 3/2013 o osnivanju Nacionalne komisije za tržišta i tržišno natjecanje) od 4. lipnja 2013. (BOE br. 134 od 5. lipnja 2013., str. 42191.) stavljen je izvan snage članak 13. Zakona 2/2011.
- 15 U preambuli Zakona 3/2013 navodi se, među ostalim, da se reformom koja se provodi tim zakonom, a koja se sastoji od osnivanja Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Nacionalna komisija za tržišta i tržišno natjecanje, u daljnjem tekstu: CNMC), koji će objedinjavati funkcije u vezi s dobrim funkcioniranjem tržištâ i sektora koje su do tada nadzirala različita regulatorna tijela, želi postići veći učinak ekonomije razmjera i osigurati dosljednost i učinkovitost reguliranja svih mrežnih industrija, u korist potrošača i korisnika. U toj je preambuli također navedeno da CNMC ima pravnu osobnost i potpunu poslovnu sposobnost u okviru privatnog i javnog prava te da djeluje u potpunosti u skladu sa zakonom, pri čemu ima organizacijsku i funkcionalnu autonomiju i neovisan je o vladi, javnoj upravi i poduzetničkim i komercijalnim interesima.
- 16 Na temelju članka 6. Zakona 3/2013, CNMC je nadležan za nadzor i kontrolu dobrog funkcioniranja tržišta elektroničkih komunikacija. Drugi članci tog zakona dodjeljuju mu druge funkcije, poput očuvanja i poticanja tržišnog natjecanja na svim tržištima i proizvodnim sektorima te nadzora sektora plina i električne energije, poštanskog tržišta, tržišta audiovizualne komunikacije i željezničkog sektora.
- 17 Druga dodatna odredba Zakona 3/2013 u stavku 1. određuje da se osnivanjem CNMC-a ukidaju Nacionalna komisija za tržišno natjecanje, Comisión Nacional de Energía (Nacionalna komisija za energiju, Španjolska), CMT, Comisión Nacional del Sector Postal (Nacionalna komisija za poštanski sektor, Španjolska), Comité de Regulación Ferroviaria (Odbor za regulaciju željeznica, Španjolska),

Comisión Nacional del Juego (Nacionalna komisija za igre na sreću, Španjolska), Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Komisija za gospodarsku regulaciju zračnih luka, Španjolska) i Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Nacionalno vijeće za audiovizualne medije, Španjolska).

- 18 Članak 23. stavak 1. Zakona 3/2013 u bitnome propisuje iste razloge za prestanak mandata članova vijeća koje upravlja CNMC-om kao i one koji su prije bili propisani člankom 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 (Kraljevski dekret 657/2013 o donošenju statuta Nacionalne komisije za tržišta i tržišno natjecanje) donesen je 30. kolovoza 2013. (BOE br. 209 od 31. kolovoza 2013, str. 63623.).
- 20 Dana 10. rujna 2013. objavljeni su kraljevski dekreti od 9. rujna 2013. o imenovanju predsjednika, potpredsjednika i članova vijeća CNMC-a (BOE br. 217, str. 66444. i sljedeće).
- 21 Dana 11. listopada 2013. doneseni su 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 (Kraljevski dekret 795/2013 o razrješenju Bernarda Lorenza Almendrosa s dužnosti predsjednika Komisije za tržišta i tržišno natjecanje) (BOE br. 247 od 15. listopada 2013., str. 83736.) i 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 (Kraljevski dekret 800/2013 o razrješenju Xabiera Ormaetxee Garaija s dužnosti člana vijeća Komisije za tržište telekomunikacija) (BOE br. 247 od 15. listopada 2013., str. 83741.). Ti kraljevski dekreti propisuju da ta razrješenja djeluju retroaktivno od 7. listopada 2013.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 22 X. Ormaetxea Garai i B. Lorenzo Almendros osporavaju pred Tribunalom Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) kraljevske dekrete 795/2013 i 800/2013, na temelju kojih su izgubili svoj mandat člana vijeća odnosno predsjednika CMT-a. U prilog svojoj tužbi, među ostalim, navode da je njihovim razrješenjem povrijeđen članak 3. stavak 3.a. Okvirne direktive jer su tim kraljevskim dekretima oni razriješeni sa svojih dužnosti prije isteka mandata a da za to nije postojao zakonit razlog, s obzirom na to da su ti razlozi iscrpno propisani nacionalnim pravom. Također navode da donošenju spomenutih kraljevskih dekreta nije prethodio nikakav disciplinski postupak, da dekreti nisu bili obrazloženi i da im razlozi njihova razrješenja nisu bili priopćeni.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev pita se – upućujući na članak 3. stavak 3.a. drugi podstavak Okvirne direktive i presude od 6. ožujka 2008., Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), od 6. listopada 2010., Base i dr. (C-389/08, EU:C:2010:584) i od 8. travnja 2014., Komisija/Mađarska (C-288/12, EU:C:2014:237) – je li osnivanje jednog tijela za nadzor i regulaciju tržišta i tržišnog natjecanja koje objedinjuje nekoliko državnih regulatornih tijela nadležnih za različite sektore, među kojima je i DRT u smislu Okvirne direktive, spojivo s odredbama te direktive. Naime, prema stajalištu tog suda, potonja bi se mogla protumačiti tako da zahtijeva da DRT-i u smislu te direktive, kako bi se u dovoljnoj mjeri osigurala njihova neovisnost i tehnička stručnost, moraju imati vlastitu strukturu, koja nije dio drugog subjekta.
- 24 Sud koji je uputio zahtjev također se pita je li povodom takve institucijske reforme, pod pretpostavkom da je ona u skladu s Okvirnom direktivom, moguće skratiti trajanje mandata koji su prvotno dodijeljeni prijašnjim članovima vijeća i predsjedniku DRT-a. U tom smislu ističe da bi takva reforma i razrješenja koja su njezina posljedica mogli biti obuhvaćeni slobodom država članica da odrede oblik svojeg DRT-a. Međutim, taj sud smatra da bi se to što je takva reforma dovela do prijevremenog prestanka mandata prethodno imenovanih članova vijeća, iako nije bio utvrđen nijedan

od razloga za razrješenje izričito predviđenih člankom 16. Zakona 2/2011, pri čemu nisu postojale prijelazne odredbe koje omogućavaju okončanje tih mandata, moglo smatrati protivnim zahtjevu neovisnosti DRT-a iz članka 3. stavaka 2. i 3.a. Okvirne direktive.

- 25 S tim u vezi, spomenuti se sud osobito pita treba li pojam „neovisnost” DRT-a iz Okvirne direktive tumačiti s obzirom na utvrđenja iz presude od 8. travnja 2014., Komisija/Mađarska (C-288/12, EU:C:2014:237) u pogledu uvjeta neovisnosti nadzornog tijela za zaštitu osobnih podataka, propisanog člankom 28. Direktive 95/46.
- 26 U tim je okolnostima Tribunal Supremo (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li [Okvirnu direktivu] tumačiti na način da je, s gledišta djelotvorne zaštite općih interesa za koju je zaduženo državno regulatorno tijelo u [području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga], s njome spojivo to što je nacionalni zakonodavac ustanovio regulatorno i nadzorno tijelo koje odgovara nespecijaliziranom institucionalnom modelu, koji u jedno tijelo objedinjava tijela nadzora koja su, među ostalima, do tada postojala u području energije, telekomunikacija i tržišnog natjecanja?
 2. Trebaju li uvjeti ‚neovisnosti’ [DRT-a], koji se spominju u članku 3. stavcima 2. i 3.a. [Okvirne direktive], biti jednaki onima koji se sukladno članku 28. Direktive [95/46] zahtijevaju od nacionalnih nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka?
 3. Je li moguće primijeniti doktrinu sadržanu u presudi [Suda] od 8. travnja 2014., [Komisija/Mađarska (C-288/12, EU:C:2014:237)] na slučaj u kojem su rukovodeće osobe u [DRT-u] razriješene prije isteka mandata zbog zahtjeva novog pravnog okvira kojim se uspostavlja nadzorno tijelo koje objedinjava različita državna regulatorna tijela u [različitim] sektorima? Može li se navedeno prijevremeno razrješenje do kojeg je došlo zbog stupanja na snagu novog nacionalnog zakona, a ne zbog toga što nositelji funkcija više ne ispunjavaju uvjete za njihovo obnašanje, unaprijed utvrđene u nacionalnom pravu, smatrati spojivim s odredbama članka 3. stavka 3.a. [Okvirne direktive]?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 27 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Okvirnu direktivu tumačiti na način da joj se protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se DRT u smislu te direktive spaja s drugim državnim regulatornim tijelima, poput onih nadležnih za tržišno natjecanje, poštanski sektor i energetske sektor, kako bi se osnovalo višesektorsko regulatorno tijelo koje je, među ostalim, nadležno za zadaće povjerene DRT-ima u smislu te direktive.
- 28 U skladu s člankom 2. točkom (g) Okvirne direktive, „DRT” označava tijelo ili tijela koja su od države članice dobila neku od regulatornih zadaća utvrđenih Okvirnom direktivom ili posebnim direktivama. Međutim, kao što je to Sud već istaknuo, ni Okvirna direktiva ni posebne direktive ne određuju tijela država članica kojima potonje moraju povjeriti regulatorne zadaće povjerene njihovim DRT-ima (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2010., Base i dr., C-389/08, EU:C:2010:584, t. 23.).
- 29 U tom pogledu, treba podsjetiti da iz članka 288. UFEU-a proizlazi da su države članice prilikom prenošenja direktive dužne osigurati njezin puni učinak, pri čemu raspolažu širokom marginom prosudbe u vezi s izborom načina i sredstava za osiguravanje njezine provedbe. Ta sloboda ne utječe na obvezu svake države članice kojoj je direktiva upućena da poduzme sve mjere potrebne za

osiguravanje punog učinka predmetne direktive u skladu s njezinim ciljem (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2010., Base i dr., C-389/08, EU:C:2010:584, t. 24. i 25. i navedenu sudsku praksu).

- 30 Posljedično, iako u tim okolnostima države članice imaju institucionalnu autonomiju u pogledu organizacije i utvrđivanja strukture svojih DRT-a u smislu članka 2. točke (g) Okvirne direktive, ta autonomija može se izvršavati samo u skladu s ciljevima i obvezama utvrđenima tom direktivom (presude od 6. ožujka 2008., Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, t. 24.; od 6. listopada 2010., Base i dr., C-389/08, EU:C:2010:584, t. 26. i od 17. rujna 2015., KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 53.).
- 31 Država članica stoga u okviru institucijske reforme, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, može dodijeliti višesektorskom regulatornom tijelu zadaće koje na temelju Okvirne direktive i posebnih direktiva obavljaju DRT-i samo ako to tijelo pri izvršavanju tih zadaća ispunjava organizacijske i operativne uvjete koje navedene direktive utvrđuju za DRT-e (vidjeti analogijom presudu od 6. listopada 2010., Base i dr., C-389/08, EU:C:2010:584, t. 27.)
- 32 S tim u vezi, iz članka 3. stavaka 1. do 3. Okvirne direktive proizlazi da države članice moraju osigurati da sve zadatke dodijeljene DRT-ima obavljaju nadležna tijela, da moraju jamčiti neovisnost DRT-a na način da osiguraju njihovu pravnu odvojenost i operativnu neovisnost o svim organizacijama koje pružaju elektroničke komunikacijske mreže, opreme ili usluge i da moraju osigurati da spomenuti DRT-i izvršavaju svoje ovlasti nepristrano, transparentno i pravodobno te da raspoložu odgovarajućim financijskim sredstvima i ljudskim resursima kako bi mogli provoditi dodijeljene im zadaće.
- 33 Osim toga, u skladu s člankom 3. stavkom 3.a. Okvirne direktive, ne dovodeći u pitanje slučajeve savjetovanja i suradnje s drugim državnim tijelima predviđene u stavcima 4. i 5. tog članka, DRT-i odgovorni za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta ili za rješavanje sporova između poduzetnika moraju djelovati samostalno te ne smiju ni od jednog drugog tijela tražiti niti primiti naputke u vezi s provođenjem zadaća koje su im dodijeljene. U skladu s tim istim člankom 3. stavkom 3.a., države članice moraju osigurati da ti DRT-i imaju odvojene godišnje proračune koji se objavljuju te da raspoložu odgovarajućim financijskim sredstvima i ljudskim resursima kako bi mogli aktivno sudjelovati i pomagati BEREK-u.
- 34 Članak 3. stavci 4. i 6. Okvirne direktive usto propisuje da države članice objavljuju u lako dostupnom obliku zadaće koje DRT-i moraju izvršavati te obavješćuju Komisiju o svim DRT-ima koji su dobili zadaće na temelju Okvirne direktive i posebnih direktiva te njihovim odgovornostima vezanima uz te zadaće.
- 35 Osim toga, u skladu s člankom 4. te direktive, protiv odluka DRT-a mora se moći podnijeti djelotvoran pravni lijek tijelu koje je neovisno o uključenim strankama.
- 36 Stoga treba utvrditi da se Okvirnoj direktivi u načelu ne protivi to da se DRT u smislu te direktive spoji s drugim državnim regulatornim tijelima i da ona zajedno čine jedno višesektorsko tijelo, ako to tijelo pri izvršavanju zadaća koje Okvirna direktiva i posebne direktive dodjeljuju DRT-ima ispunjava uvjete stručnosti, neovisnosti, nepristranosti i transparentnosti predviđene Okvirnom direktivom i ako se protiv odluka koje ono donosi može podnijeti djelotvoran pravni lijek tijelu koje je neovisno o uključenim strankama (vidjeti analogijom presude od 6. listopada 2010., Base i dr., C-389/08, EU:C:2010:584, t. 30. i od 17. rujna 2015., KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 57.).
- 37 Na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri ispunjava li CNMC te uvjete kada djeluje kao DRT na području elektroničkih komunikacija. U tom pogledu može se napomenuti kako se čini da Zakon 3/2013 sadržava odredbe koje su potrebne da bi se osiguralo da CNMC izvršava funkcije dodijeljene DRT-ima na temelju Okvirne direktive i posebnih direktiva, da je CNMC organiziran na način da se vodi računa o različitim funkcijama koje su mu dodijeljene, da su njegova upravljačka tijela sastavljena

od članova čiji su ugled i stručnost priznati u područjima za koja je CNMC odgovoran i da raspolaže vlastitim sredstvima koja su neovisna o španjolskoj općoj upravi te dovoljnom autonomijom kao i pravnom sposobnosti potrebnom za upravljanje svojim sredstvima. Iz sadržaja Zakona 3/2013 također proizlazi da se protiv odluka CNMC-a mogu podnijeti pravni lijekovi.

- 38 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da Okvirnu direktivu treba tumačiti na način da joj se u načelu ne protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se DRT u smislu te direktive spaja s drugim državnim regulatornim tijelima, poput onih nadležnih za tržišno natjecanje, poštanski sektor i energetske sektor, kako bi se osnovalo višesektorsko regulatorno tijelo koje je, među ostalim, nadležno za zadaće povjerene DRT-ima u smislu te direktive, ako to tijelo pri izvršavanju zadaća koje Okvirna direktiva i posebne direktive dodjeljuju DRT-ima ispunjava uvjete stručnosti, neovisnosti, nepristranosti i transparentnosti predviđene tom direktivom i ako se protiv odluka koje ono donosi može podnijeti djelotvoran pravni lijek tijelu koje je neovisno o uključenim strankama, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Drugo i treće pitanje

- 39 Svojim drugim i trećim pitanjem, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 3.a. Okvirne direktive tumačiti na način da mu se protivi to da se – samo zato što je došlo do institucijske reforme kojom se DRT odgovoran za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta ili za rješavanje sporova između poduzetnika spaja s drugim državnim regulatornim tijelima kako bi se stvorilo višesektorsko regulatorno tijelo koje je, među ostalim, nadležno za zadaće povjerene DRT-ima u smislu te direktive – predsjednika i člana vijeća objedinjenog DRT-a razriješi dužnosti prije isteka njihovih mandata.
- 40 Članak 3. stavak 3.a. drugi podstavak Okvirne direktive u biti propisuje da države članice osiguravaju da se voditelj DRT-a odgovornog za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta ili za rješavanje sporova između poduzetnika ili, prema potrebi, članovi kolegijalnog tijela koji obavljaju tu funkciju u okviru DRT-a mogu razriješiti samo ako više ne ispunjavaju uvjete potrebne radi izvršavanja svojih dužnosti, koje su unaprijed utvrđene nacionalnim pravom. Osim toga, na temelju te odredbe odluka o razrješenju treba se objaviti, a obrazloženje razrješenja priopćiti razriješenom voditelju ili članovima kolegijalnog tijela koji obavljaju tu funkciju, pri čemu oni imaju pravo zahtijevati objavu tog obrazloženja ako do toga ne bi drukčije došlo.
- 41 U predmetnom slučaju treba istaknuti da je nesporno, s jedne strane, da je CMT-om, koji je bio odgovoran, među ostalim, za rješavanje sporova između poduzetnika iz sektora telekomunikacija, upravljalo kolegijalno tijelo i, s druge strane, da razrješenje predsjednika i člana vijeća CMT-a, tužiteljâ u glavnom postupku, do kojeg je došlo prije isteka njihovih mandata nije posljedica primjene razloga za prestanak njihovih funkcija propisanih člankom 16. Zakona 2/2011, nego institucionalne reforme o kojoj je riječ u glavnom postupku, u skladu s kojom je CMT ukinut, a njegove zadaće DRT-a u smislu Okvirne direktive preuzeo je CNMC.
- 42 Također je nesporno da, iako su u vezi s reformom na temelju Zakona 2/2011 predviđene prijelazne mjere, to nije bio slučaj prilikom reforme na temelju Zakona 3/2013, koja je imala za posljedicu to da su mandati predsjednika i člana vijeća CMT-a, koje su izvršavali tužitelji u glavnom postupku, prijevremeno okončani.
- 43 Stoga treba utvrditi da, s obzirom na sadržaj članka 3. stavka 3.a. drugog podstavka Okvirne direktive, razrješenje o kojem je riječ u glavnom postupku ne ispunjava uvjete iz te odredbe jer do njega nije došlo zbog toga što spomenuti tužitelji više nisu ispunjavali uvjete potrebne radi izvršavanja svojih dužnosti, unaprijed utvrđenih nacionalnim pravom, nego zbog drugih razloga.

- 44 Međutim, sud koji je uputio zahtjev pita može li zbog institucionalne autonomije koja se državama priznaje u pogledu organizacije i utvrđivanja strukture njihovih DRT-a institucijska reforma poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku ipak biti opravdan razlog za prijevremeno razrješenje koji ne utječe na neovisnost DRT-a kako je ona zajamčena Okvirnom direktivom.
- 45 U tom pogledu treba napomenuti da – iako je cilj članka 3. Okvirne direktive, u njegovoj prvotnoj verziji, bio, kako to proizlazi iz uvodne izjave 11. te direktive, zajamčiti neovisnost i nepristranost DRT-a tako da se osigura odvajanje regulatornih i operativnih funkcija – zakonodavac Unije Direktivom 2009/140, kao što je to navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 13., želio je osnažiti neovisnost DRT-a kako bi se osigurala učinkovitija primjena regulatornog okvira te pojačale njihove ovlasti i predvidljivost njihovih odluka (vidjeti u tom smislu presudu od 28. lipnja 2016., *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, C-240/15, EU:C:2016:608, t. 32. i 34.).
- 46 Uvodna izjava 13. Direktive 2009/140 tako navodi da je u tu svrhu u nacionalnom pravu potrebno predvidjeti izričitu odredbu kako bi se osiguralo da prilikom izvršavanja svojih zadaća DRT odgovoran za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta ili za rješavanje sporova između poduzetnika bude zaštićen od vanjske intervencije ili političkog pritiska koji mogu ugroziti njegovu neovisnu procjenu predmeta koji mu se podnose i da u tu svrhu treba unaprijed utvrditi pravila u vezi s osnovama za razrješenje dužnosti voditelja DRT-a kako bi se otklonila bilo kakva osnovana sumnja u neutralnost tog tijela i njegovu neovisnost o utjecajima vanjskih čimbenika.
- 47 Međutim, taj cilj osnaživanja neovisnosti i nepristranosti DRT-a kojem se sada teži u Okvirnoj direktivi, izražen u njezinu članku 3. stavku 3.a., bio bi ugrožen ako bi bilo moguće prijevremeno i trenutačno okončati mandat jednog ili nekoliko članova kolegijalnog tijela koje upravlja predmetnim DRT-om samo na temelju institucijske reforme poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku. Naime, kada bi to bilo moguće, opasnost od trenutačnog razrješenja zbog razloga koji je različit od onih unaprijed predviđenih zakonom s kojim bi bio suočen makar i jedan član takvog kolegijalnog tijela mogla bi dovesti do osnovane sumnje u neutralnost predmetnog DRT-a i njegovu neovisnost o utjecaju vanjskih čimbenika te ugroziti njegovu neovisnost, nepristranost i ugled.
- 48 Također treba istaknuti, kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik u točki 45. svojeg mišljenja, da DRT-i u okviru zadaća koje su im povjerene Okvirnom direktivom i posebnim direktivama, među ostalim, dodjeljuju pojedinačna prava i rješavaju sporove između poduzetnika, imaju određene regulatorne ovlasti, osobito u području nadzora nad cijenama, te mogu nametnuti obveze poduzetnicima koji imaju znatnu tržišnu snagu. Sud je osim toga već utvrdio da DRT-i u izvršavanju funkcije reguliranja tržišta elektroničkih komunikacija koja im je dodijeljena Okvirnom direktivom imaju široke ovlasti kako bi mogli ocijeniti potrebu za reguliranjem tržišta ovisno o konkretnoj situaciji, od slučaja do slučaja (vidjeti u tom smislu presudu od 3. prosinca 2009., *Komisija/Njemačka*, C-424/07, EU:C:2009:749, t. 55. do 61.)
- 49 S tim u vezi treba napomenuti da, iako je, kako je to već navedeno u točki 45. ove presude, Direktivom 2009/140 osnažena neovisnost DRT-a kako bi se osigurala učinkovitija primjena regulatornog okvira te pojačale njihove ovlasti i predvidljivost njihovih odluka, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda navedenom u točki 30. ove presude države članice ipak uživaju institucionalnu autonomiju pri organizaciji i utvrđivanju strukture svojih DRT-a, pri čemu moraju u potpunosti poštovati ciljeve i obveze utvrđene Okvirnom direktivom.
- 50 Potreba poštovanja nepristranosti i neovisnosti voditelja DRT-a odgovornog za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta ili rješavanje sporova između poduzetnika ili, prema potrebi, članova kolegijalnog tijela koji obavljaju tu funkciju stoga ne može spriječiti provedbu institucijske reforme poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku tijekom trajanja njihovih mandata.

- 51 Međutim, predmetna država članica mora, kako bi ispunila obveze iz članka 3. stavka 3.a. Okvirne direktive, utvrditi pravila koja osiguravaju da razrješenje prije kraja njihovih mandata ne ugrozi neovisnost i nepristranost predmetnih osoba.
- 52 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na drugo i treće pitanje valja odgovoriti da članak 3. stavak 3.a. Okvirne direktive treba tumačiti na način da mu se protivi to da se – samo zato što je došlo do institucijske reforme kojom se DRT odgovoran za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta ili za rješavanje sporova između poduzetnika spaja s drugim državnim regulatornim tijelima kako bi se stvorilo višesektorsko regulatorno tijelo koje je, među ostalim, nadležno za zadaće povjerene DRT-ima u smislu te direktive – predsjednika i člana vijeća, koji su članovi kolegijalnog tijela koje upravlja objedinjenim DRT-om, razriješi dužnosti prije isteka njihovih mandata, ako nisu utvrđena pravila koja osiguravaju da takvo razrješenje ne ugrožava njihovu neovisnost i nepristranost.

Troškovi

- 53 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. Direktivu 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009., treba tumačiti na način da joj se u načelu ne protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se državno regulatorno tijelo u smislu Direktive 2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, spaja s drugim državnim regulatornim tijelima, poput onih nadležnih za tržišno natjecanje, poštanski sektor i energetske sektor, kako bi se osnovalo višesektorsko regulatorno tijelo koje je, među ostalim, nadležno za zadaće povjerene državnim regulatornim tijelima u smislu spomenute direktive, kako je izmijenjena, ako to tijelo pri izvršavanju tih zadataka ispunjava uvjete stručnosti, neovisnosti, nepristranosti i transparentnosti predviđene tom direktivom i ako se protiv odluka koje ono donosi može podnijeti djelotvoran pravni lijek tijelu koje je neovisno o uključenim strankama, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
2. Članak 3. stavak 3.a. Direktive 2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, treba tumačiti na način da mu se protivi to da se – samo zato što je došlo do institucijske reforme kojom se državno regulatorno tijelo odgovorno za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta ili za rješavanje sporova između poduzetnika spaja s drugim državnim regulatornim tijelima kako bi se stvorilo višesektorsko regulatorno tijelo koje je, među ostalim, nadležno za zadaće povjerene državnim regulatornim tijelima u smislu te direktive, kako je izmijenjena – predsjednika i člana vijeća, koji su članovi kolegijalnog tijela koje upravlja objedinjenim državnim regulatornim tijelom, razriješi dužnosti prije isteka njihovih mandata, ako nisu utvrđena pravila koja osiguravaju da takvo razrješenje ne ugrožava njihovu neovisnost i nepristranost.

Potpisi