Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 30. juni 2016[1]

Sag C-424/15

Xabier Ormaetxea Garai
Bernardo Lorenzo Almendros
mod
Administración del Estado

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien))

»Præjudiciel forelæggelse — direktiv 2002/21/EF — telekommunikationssektoren — elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — nationale tilsynsmyndigheder — krav om uafhængighed — medlemsstaternes institutionelle autonomi«

1. I den foreliggende sag anmodes Domstolen for det første om at prøve spørgsmålet om, hvilken skønsmargin medlemsstaterne, henset til deres institutionelle autonomi på området, har med hensyn til tilrettelæggelse og omstrukturering af deres nationale tilsynsmyndigheder. Domstolen anmodes for det andet om at besvare spørgsmålet om, hvorvidt afskedigelse af henholdsvis formanden for og et bestyrelsesmedlem i en national tilsynsmyndighed inden udløbet af deres mandat på grund af en institutionel reform, der gik ud på at lægge denne nationale tilsynsmyndighed sammen med andre tilsynsmyndigheder, berører garantien for denne nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed.

2. I den foreliggende sag har den spanske regering gennemført en storstilet reform med henblik på at optimere stordriftsfordele og sikre en sammenhængende tilgang til tilsynet med alle netværksindustrierne ved at samle alle de forskellige tilsynsmyndigheder i et enkelt tværsektorielt organ. Via en institutionel reform blev den i hovedsagen omhandlede nationale tilsynsmyndighed, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (kommissionen for telekommunikationsmarkedet, herefter »CMT«, Spanien), lagt sammen med bl.a. Comisión Nacional de la Competencia (den nationale konkurrencekommission, Spanien), Comisión Nacional del Sector Postal (den nationale kommission for postsektoren, Spanien) og Comisión Nacional de Energía (den nationale energikommission, Spanien). En direkte følge af denne reform har bl.a. været, at formanden for denne nationale tilsynsmyndigheds mandat og et af bestyrelsesmedlemmernes mandat blev bragt til ophør før tid, uden at disse afskedigelser var baseret på nogen af de årsager, der er udtømmende fastsat i den spanske lovgivning.

1 — Originalsprog: fransk.

3. I dette forslag til afgørelse vil jeg redegøre for, hvorfor direktiv 2002/21/EF [2] efter min opfattelse skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en sammenlægning af en national tilsynsmyndighed med andre tilsynsmyndigheder som f.eks. tilsynsmyndighederne inden for konkurrence, postsektoren og energisektoren inden for rammerne af en institutionel reform, for så vidt som de opgaver, som dette direktiv tillægger de nationale tilsynsmyndigheder, kan udøves under overholdelse af de i direktivet fastsatte krav og garantier, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

4. Dernæst vil jeg redegøre for, hvorfor rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, efter min opfattelse skal fortolkes således, at afskedigelsen af formanden for og et bestyrelsesmedlem i en national tilsynsmyndighed inden udløbet af deres mandat som følge af en institutionel reform, der resulterer i en sammenlægning af denne nationale tilsynsmyndighed med andre tilsynsmyndigheder, uden at der er fastsat overgangsbestemmelser, der sikrer overholdelsen af formandens mandat og en tilpasning af bestyrelsesmedlemmets mandat, berører den pågældende nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed.

I – Retsforskrifter

A – *EU-retten*

5. Med rammedirektivet indføres der retsforskrifter om elektronisk kommunikation for at skabe gode vilkår for reel konkurrence i telesektoren [3].

6. Med rammedirektivet fastsættes navnlig de opgaver, der påhviler de nationale tilsynsmyndigheder, og de principper, der ligger til grund for deres drift.

7. I rammedirektivets artikel 2, litra g), defineres en national tilsynsmyndighed som »den eller de instanser, der af en medlemsstat har fået til opgave at varetage de tilsynsopgaver, der pålægges i dette direktiv og i særdirektiverne«.

8. Direktivets artikel 3 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at alle opgaver, de nationale tilsynsmyndigheder får pålagt i dette direktiv og i særdirektiverne, varetages af et kompetent organ.

2. Medlemsstaterne garanterer de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed, idet de sikrer, at de er retligt adskilt fra og funktionelt uafhængige af alle organisationer, der udbyder elektroniske kommunikationsnet, elektronisk kommunikationsudstyr eller elektroniske kommunikationstjenester. Medlemsstater, som bevarer ejerskab til eller kontrol over virksomheder, der stiller elektroniske kommunikationsnet og/eller -tjenester til rådighed, sikrer, at der er reel strukturel adskillelse mellem myndighedernes tilsynsfunktion og aktiviteter, der er knyttet til ejerskab eller kontrol.

3. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder udøver deres beføjelser upartisk, transparent og rettidigt. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder har tilstrækkelige økonomiske ressourcer og tilstrækkeligt personale til at udføre de opgaver, de pålægges.

3a. Med forbehold af bestemmelserne i stk. 4 og 5 skal de nationale tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for forhåndsmarkedsregulering eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder i overensstemmelse med artikel 20 og 21 i dette direktiv, handle uafhængigt og må hverken søge eller modtage instrukser fra andre organer i forbindelse med udførelsen af de opgaver, de er pålagt i

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 7.3.2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 33) som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25.11.2009 (EUT 2009, L 337, s. 37, og berigtiget i EUT 2013, L 241, s. 8, herefter »rammedirektivet«).

3 — Jf. første betragtning til direktivet.

henhold til den nationale lovgivning, der gennemfører fællesskabslovgivningen. Dette er ikke til hinder for, at der kan føres tilsyn i overensstemmelse med nationale forfatningsretlige bestemmelser. Kun klageinstanser, der er oprettet i overensstemmelse med artikel 4, har beføjelse til at suspendere eller omstøde afgørelser truffet af de nationale tilsynsmyndigheder.

Medlemsstaterne sikrer, at lederen af en national tilsynsmyndighed eller i givet fald medlemmer af det kollegiale ledelsesorgan i en national tilsynsmyndighed, som omhandlet i første afsnit, eller disses stedfortrædere kun kan afskediges, hvis de ikke længere opfylder de betingelser for at udøve deres hverv, der på forhånd er fastlagt i den nationale lovgivning. Afgørelsen om at afskedige lederen af den pågældende nationale tilsynsmyndighed eller i givet fald medlemmer af det kollegiale ledelsesorgan skal offentliggøres på tidspunktet for afskedigelsen. Den afskedigede leder af den nationale tilsynsmyndighed eller i givet fald de afskedigede medlemmer af det kollegiale ledelsesorgan modtager en begrundelse, som de har ret til at kræve offentliggjort, hvis det ellers ikke ville ske, hvilket medfører, at den offentliggøres.

Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder, som omhandlet i første afsnit, har særskilte årsbudgetter. Budgetterne offentliggøres. Medlemsstaterne sikrer desuden, at de nationale tilsynsmyndigheder råder over tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer til aktivt at deltage i og bidrage til Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) [4].

3b. Medlemsstaterne sikrer, at BEREC's mål med hensyn til at fremme en bedre koordinering og sammenhæng på tilsynsområdet støttes aktivt af de nationale tilsynsmyndigheder.

3c. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder tager nøje hensyn til erklæringer og fælles udtalelser vedtaget af BEREC, når de træffer deres egne afgørelser for deres nationale markeder.

4. Medlemsstaterne offentliggør, hvilke opgaver der udføres af de nationale tilsynsmyndigheder, på en let tilgængelig måde, navnlig hvor disse opgaver er fordelt på flere organer. Medlemsstaterne sikrer, at der, hvor det er relevant, foregår høringer og samarbejdes om spørgsmål af fælles interesse mellem disse myndigheder indbyrdes samt mellem disse myndigheder og nationale myndigheder med ansvar for gennemførelse af konkurrencelovgivningen og nationale myndigheder med ansvar for gennemførelse af forbrugerlovgivningen. Hvis mere end én myndighed har beføjelser til at tage sig af sådanne spørgsmål, sikrer medlemsstaterne, at disse myndigheder offentliggør deres respektive opgaver i en let tilgængelig form.

5. Nationale tilsynsmyndigheder og nationale konkurrencemyndigheder giver hinanden de oplysninger, der er nødvendige for at anvende bestemmelserne i dette direktiv og særdirektiverne. Hvad angår de udvekslede oplysninger skal den modtagende myndighed sikre den samme grad af fortrolighed som den afgivende myndighed.

[...]«

9. Med Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger [5] indføres der retsforskrifter med henblik på at indføre en ligevægt mellem beskyttelse på højt niveau af privatlivet og den frie bevægelighed af personoplysninger inden for Den Europæiske Union.

4 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1211/2009 af 25.11.2009 om oprettelse af Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) og dens støttekontor (EUT 2009, L 337, s. 1).

5 — EFT 1995, L 281, s. 31.

10. Direktivets artikel 28, stk. 1, bestemmer følgende:

»Hver medlemsstat drager omsorg for, at der udpeges en eller flere offentlige myndigheder, der har til opgave på dens område at påse overholdelsen af de bestemmelser, medlemsstaten vedtager til gennemførelse af dette direktiv.

Disse myndigheder udøver i fuld uafhængighed de funktioner, der tillægges dem.«

B – *Spansk ret*

11. CMT blev oprettet ved Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (kongeligt lovdekret nr. 6/1996 om liberalisering af telekommunikation) af 7. juni 1996[6] som et uafhængigt organ, der havde til opgave at føre tilsyn med principperne om fri konkurrence, gennemsigtighed og ligebehandling og at afgøre tvister mellem operatører inden for sektoren.

12. Artikel 13, stk. 1, i Ley 2/2011 de Economía Sostenible (lov nr. 2/2011 om en bæredygtig økonomi) af 4. marts 2011[7] bestemte, at formanden for og bestyrelsesmedlemmerne i CMT skulle udpeges af regeringen ved kongeligt dekret på forslag fra ministeren for det kompetente ministerium. De blev udvalgt blandt personer, hvis prestige og faglige kompetence var anerkendt, efter høring af ministeren og de personer, der var foreslået som henholdsvis formand og bestyrelsesmedlemmer af den tilsvarende kommission i Congreso de los Diputados (deputeretkammeret, Spanien), idet denne høring skulle vedrøre kandidaternes formåen. Høringen af formanden skulle endvidere vedrøre hans handlingsplan for organet og for den regulerede sektor.

13. I artikel 13, stk. 2, i lov nr. 2/2011 bestemtes det, at formandens og bestyrelsesmedlemmernes mandat var på seks år uden mulighed for genvalg som bestyrelsesmedlem. Bestyrelsesmedlemmerne blev delvist udskiftet for at sikre kommissionens stabilitet og kontinuitet.

14. I henhold til lovens artikel 16 kunne formanden for og bestyrelsesmedlemmerne i tilsynsorganerne kun afskediges af en begrænset række årsager, nemlig fratrædelse, mandatets udløb, efterfølgende opstået uoverensstemmelse, en dom for en forsætlig straffelovsovertrædelse, vedvarende uarbejdsdygtighed eller suspension vedtaget af regeringen som følge af en alvorlig tilsidesættelse af forpligtelserne i tilknytning til mandatet eller manglende opfyldelse af kravene vedrørende uforenelighed, interessekonflikter og tavshedspligt. Regeringen traf i denne forbindelse afgørelse om suspension uafhængigt af den sanktionsordning, der i givet fald ville kunne finde anvendelse efter behandling af sagen i det kompetente ministerium.

15. I forbindelse med den reform, der blev indført med lov nr. 2/2011 med henblik på at tilpasse antallet af medlemmer af bestyrelserne for tilsynsorganerne og den nationale konkurrencemyndighed, fastsatte den niende tillægsbestemmelse til denne lov overgangsbestemmelser. Det fremgik bl.a. af disse bestemmelser, at udpegningen af nye formænd for disse organer ville ske, når de siddende formænds mandat udløb, og at de nye bestyrelsesmedlemmer ville blive udpeget, når antallet af bestyrelsesmedlemmer, hvis mandat var ved at udløbe, var under seks.

16. I præamblen til Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (lov nr. 3/2013 om oprettelse af den nationale kommission for markeder og konkurrence) af 4. juni 2013[8] fremgår det, at der med denne lov oprettes en national kommission for markeder og konkurrence (herefter »CNMC«), som omfatter forskellige tilsynsorganer, nemlig den nationale energikommission, CMT, den nationale konkurrencekommission, Comité de Regulación

6 — BOE nr. 139 af 8.6.1996, s. 18973.

7 — BOE nr. 55 af 5.3.2011, s. 25033, herefter »lov nr. 2/2011«.

8 — BOE nr. 134 af 5.6.2013, s. 42191, herefter »lov nr. 3/2013«.

Ferroviaria (jernbanetilsynsmyndigheden, Spanien), den nationale kommission for postsektoren, Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (kommissionen for økonomisk tilsyn med lufthavne, Spanien) og Consejo Audiovisual del Estado (det statslige råd for den audiovisuelle sektor, Spanien). Med denne lov ophæves artikel 13 i lov nr. 2/2011.

17. Ifølge artikel 6 i lov nr. 3/2013 overvåger og kontrollerer CNMC, at markederne for elektronisk kommunikation fungerer ordentligt. Med andre af lovens bestemmelser pålægges CNMC bl.a. generelt at opretholde og fremme en reel konkurrence på alle markeder og inden for de produktive sektorer og at overvåge og kontrollere elmarkedet og gasmarkedet, postsektoren, audiovisuel kommunikation og jernbanesektoren.

18. I artikel 23 i lov nr. 3/2013 er fastsat de samme årsager til afskedigelse af bestyrelsesmedlemmerne som dem, der fandtes i artikel 16 i lov nr. 2/2011.

19. Ifølge anden tillægsbestemmelse til lov nr. 3/2013 medfører oprettelsen af CNMC nedlæggelse af den nationale konkurrencekommission, den nationale energikommission, CMT, den nationale kommission for postsektoren, jernbanetilsynsmyndigheden, Comisión Nacional del Juego (den nationale spilkommission, Spanien), kommissionen for økonomisk tilsyn med lufthavne og det statslige råd for den audiovisuelle sektor.

20. Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (kongeligt dekret nr. 657/2013 om vedtagelse af den institutionelle status for den nationale kommission for markeder og konkurrence) af 30. august 2013 [9] blev offentliggjort den 31. august 2013. Ved kongelige dekreter offentliggjort den 10. september 2013 blev formanden for og bestyrelsesmedlemmerne i CNMC udpeget.

21. Med 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 (kongeligt dekret nr. 795/2013 om Bernardo Lorenzo Almendros fratrædelse som formand for kommissionen for telekommunikationsmarkedet) af 11. oktober 2013 [10] samt 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 (kongeligt dekret nr. 800/2013 om Xabier Ormaetxea Garais fratrædelse som bestyrelsesmedlem i kommissionen for telekommunikationsmarkedet) af 11. oktober 2013 [11] blev mandatet for formanden for og et bestyrelsesmedlem i CMT bragt til ophør. I disse to dekreter bestemmes det endvidere, at afskedigelserne gælder med tilbagevirkende kraft fra den 7. oktober 2013.

II – De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22. Den 10. marts 2011 blev Bernardo Lorenzo Almendros og Xabier Ormaetxea Garai (herefter »sagsøgerne«) udpeget til henholdsvis formand for og bestyrelsesmedlem i CMT. Efter en reform gennemført af den spanske regering blev de kongelige dekreter nr. 795/2013 og nr. 800/2013, hvormed sagsøgerne blev afskediget med virkning fra den 7. oktober 2013, offentliggjort den 15. oktober 2013.

23. Sagsøgerne indgav derefter et søgsmål til prøvelse af disse kongelige dekreter. Sagsøgerne nedlagde påstand om, at de med de kongelige dekreter var blevet afskediget inden udløbet af deres mandat uden nogen lovlig begrundelse. De har ligeledes gjort gældende, at der forud for vedtagelsen af disse kongelige dekreter ikke er blevet gennemført en disciplinærsag, og sagsøgerne har heller ikke modtaget nogen begrundelse, hvilket er i strid med rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, andet afsnit.

9 — BOE nr. 209 af 31.8.2013, s. 63623.

10 — BOE nr. 247 af 15.10.2013, s. 83736.

11 — BOE nr. 247 af 15.10.2013, s. 83741.

24. Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) har ligeledes præciseret, at en af sagsøgerne ved skrivelse af 4. november 2013 indgav en klage over tilsidesættelse af denne bestemmelse til Kommissionen, og at denne klage blev registreret.

25. Tribunal Supremo (øverste domstol), der er i tvivl om fortolkningen af EU-retten, har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Gør en fortolkning af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester det muligt – ud fra et synspunkt om en effektiv beskyttelse af de generelle interesser, som påhviler det nationale tilsynsorgan på området – at anse det for foreneligt med dette direktiv, når den nationale lovgiver opretter et regulerings- og tilsynsorgan, der er en institution af ikke-specialiseret karakter, som samler de hidtidige tilsynsmyndigheder – bl.a. på energiområdet og områderne for telekommunikation og konkurrence – i ét enkelt organ?

2) Skal de betingelser vedrørende »uafhængighed« hos de nationale tilsynsmyndigheder på området for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, der henvises til i [rammedirektivets] artikel 3, stk. 2 og 3a, […] svare til de krav, der stilles til de nationale databeskyttelsesmyndigheder efter artikel 28 i direktiv 95/46[...]?

3) Finder den retspraksis, der fremgår af dom [...] [af] 8. april 2014, [Kommissionen mod Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237)], anvendelse på et tilfælde, hvor de ansvarlige i en national tilsynsmyndighed inden for telekommunikationsområdet afskediges inden udløbet af deres mandat på grund af kravene inden for en ny retlig ramme, hvorved der oprettes et tilsynsorgan, der samler flere nationale tilsynsmyndigheder fra de sektorer, der føres tilsyn med? Kan denne afskedigelse, der er fremskyndet alene på grund af ikrafttrædelsen af en national lov og ikke på grund af et pludseligt tab af de pågældendes personlige forudsætninger, der på forhånd blev fastsat i national ret, anses for at være forenelig med bestemmelserne i [rammedirektivets] artikel 3, stk. 3a […]?«

III – Analyse

26. Med det første spørgsmål spørger den forelæggende ret i det væsentlige, om rammedirektivet skal fortolkes således, at en sammenlægning af en national tilsynsmyndighed og andre tilsynsmyndigheder såsom konkurrencemyndigheden, tilsynsmyndigheden inden for postsektoren eller energitilsynsmyndigheden i forbindelse med en institutionel reform er i strid med de i direktivet fastsatte krav til især denne nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed, kapacitet og tekniske kompetence.

27. Med det andet og det tredje spørgsmål, som efter min opfattelse skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, skal fortolkes således, at afskedigelse af formanden for og et bestyrelsesmedlem i en national tilsynsmyndighed inden udløbet af deres mandat efter en institutionel reform, hvor denne nationale tilsynsmyndighed er blevet lagt sammen med andre tilsynsmyndigheder, er i strid med garantien for den pågældende nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed.

28. Med den forelæggende rets første spørgsmål foranlediges jeg i realiteten til at efterprøve spørgsmålet om, hvilken skønsmargin medlemsstaterne, henset til deres institutionelle autonomi på området, har med hensyn til tilrettelæggelse og omstrukturering af deres nationale tilsynsmyndigheder.

29. Rammedirektivet indeholder ingen krav til den form, som en national tilsynsmyndighed skal have. I rammedirektivets artikel 2, litra g), defineres en national tilsynsmyndighed blot som »den eller de instanser, der af en medlemsstat har fået til opgave at varetage de tilsynsopgaver, der pålægges i dette direktiv og i særdirektiverne«. Det fremgår endvidere af en fast retspraksis, at selv om medlemsstaterne i henhold til denne bestemmelse har institutionel selvbestemmelsesret ved organiseringen og struktureringen af deres tilsynsmyndigheder, kan denne ret imidlertid kun udøves under fuld hensyntagen til de formål og forpligtelser, som er fastsat i rammedirektivet [12].

30. Domstolen har således fastslået, at direktiv 2002/22/EF [13] i princippet ikke i sig selv er til hinder for, at den nationale lovgiver intervenerer som national tilsynsmyndighed i rammedirektivets forstand, eller for, at en medlemsstat fordeler de opgaver, der følger af anvendelsen af de rammebestemmelser, der finder anvendelse på de elektroniske kommunikationstjenester, på flere organer, for så vidt som de ved udøvelsen af denne funktion opfylder de betingelser vedrørende kompetence, uafhængighed, upartiskhed og gennemsigtighed, som er fastsat i de pågældende direktiver, og for så vidt som de afgørelser, den træffer inden for rammerne af denne funktion, effektivt kan påklages til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter [14]. Tildelingen af nationale nummerressourcer og forvaltningen af nationale nummerplaner, der pålægges de nationale tilsynsmyndigheder, kan endvidere tildeles flere forskellige, uafhængige tilsynsmyndigheder, herunder ministerielle myndigheder, såfremt tildelingen af opgaver offentliggøres på en let tilgængelig måde og meddeles Kommissionen [15].

31. Det fremgår af denne retspraksis, at medlemsstaterne inden for rammerne af deres institutionelle autonomi har en bred skønsmargin ved organiseringen og struktureringen af deres nationale tilsynsmyndigheder, som blot begrænses af betingelsen om, at de i rammedirektivet opstillede krav og garantier skal overholdes.

32. I henhold til rammedirektivets artikel 3, stk. 2, skal det nationale organ, der har til opgave at udføre de opgaver, som rammedirektivet pålægger de nationale tilsynsmyndigheder, således være retligt adskilt fra og funktionelt uafhængig af alle organisationer, der udbyder elektroniske kommunikationsnet, elektronisk kommunikationsudstyr eller elektroniske kommunikationstjenester, og medlemsstaten sikrer i givet fald, at der er reel strukturel adskillelse mellem myndighedernes tilsynsfunktion på den ene side og aktiviteter, der er knyttet til ejerskab eller kontrol af virksomheder, der leverer netværkstjenester og/eller elektroniske kommunikationstjenester, på den anden side.

33. I overensstemmelse med kravene i rammedirektivets artikel 3, stk. 3, skal dette organ endvidere kunne udøve de beføjelser, som de nationale tilsynsmyndigheder tillægges med rammedirektivet, på en upartisk og transparent måde og på det rette tidspunkt, og det skal ligeledes råde over de finansielle og menneskelige ressourcer, der er nødvendige for at kunne udøve disse beføjelser.

34. Jeg er således af den opfattelse, at der i princippet ikke er noget til hinder for, at lovgivningen i en medlemsstat bestemmer, at en national tilsynsmyndighed skal lægges sammen med andre tilsynsmyndigheder, og for, at de tilsammen blot udgør en enkelt enhed, som det bestemmes i den spanske lovgivning. Den nationale ret skal imidlertid efterprøve, om de beføjelser, som de nationale tilsynsmyndigheder tillægges med rammedirektivet, udøves i overensstemmelse med de i dette direktiv opstillede krav og garantier.

12 — Jf. dom af 17.9.2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

13 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 7.3.2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 51), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/136/EU af 25.11.2009 (EUT 2009, L 337, s. 11).

14 — Jf. dom af 6.10.2010, Base m.fl. (C-389/08, EU:C:2010:584, præmis 30), og af 17.9.2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 57).

15 — Jf. dom af 6.3.2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, præmis 25-27).

35. Den spanske model er i øvrigt ikke nogen undtagelse i Unionen. Storhertugdømmet Luxembourg og Kongeriget Nederlandene har ligeledes et enkelt organ, der skal varetage tilsynet med forskellige sektorer, som f.eks. transportsektoren, gassektoren, energisektoren, sektoren for posttjenester eller sektoren for elektronisk kommunikation. I Det Forenede Kongerige har kommunikationskontoret til opgave at føre tilsyn med markedet inden for tv-, radio- og telekommunikationssektorerne. I Belgien, Grækenland, Frankrig, Slovakiet og Sverige varetager et enkelt organ tilsynet med post- og telekommunikationssektoren [16].

36. Henset til det ovenstående er jeg således af den opfattelse, at rammedirektivet skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en sammenlægning af en national tilsynsmyndighed med andre tilsynsmyndigheder såsom konkurrencemyndigheden, tilsynsmyndighederne inden for postsektoren og inden for energisektoren inden for rammerne af en institutionel reform, for så vidt som de beføjelser, som dette direktiv tillægger de nationale tilsynsmyndigheder, kan udøves under iagttagelse af de i direktivet fastsatte krav og garantier, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

37. Det skal herefter undersøges, om afskedigelsen af formanden for og et bestyrelsesmedlem i den nationale tilsynsmyndighed inden udløbet af deres mandat efter en sådan institutionel reform berører garantien for denne nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed.

38. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om Domstolens praksis vedrørende direktiv 95/46 kan overføres på den foreliggende sag. I den sag, der gav anledning til dom af 8. april 2014, Kommissionen mod Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237), blev Domstolen således anmodet om inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål at efterprøve bl.a., om kravet i nævnte direktivs artikel 28, stk. 1, andet afsnit, hvorefter kravet om, at det sikres, at en tilsynsmyndighed, der er kompetent med hensyn til behandling af personoplysninger, i fuld uafhængighed udøver de funktioner, der er tillagt den, omfatter forpligtelsen for den berørte medlemsstat til at respektere varigheden af en sådan myndigheds mandat indtil mandatets oprindeligt fastsatte udløb [17].

39. Domstolen fastslog i denne dom, at de tilsynsmyndigheder, der er kompetente med hensyn til behandling af personoplysninger, skal være uafhængige, således at de har mulighed for at udøve deres funktioner uden at være underlagt ydre påvirkning. Denne uafhængighed udelukker ethvert påbud og enhver anden ydre påvirkning – uanset formen og hvad enten denne er direkte eller indirekte – der kan påvirke deres afgørelser, og som således kan skabe tvivl om udførelsen af de nævnte myndigheders opgave, der består i at skabe en ligevægt mellem beskyttelsen af retten til privatlivets fred og den frie udveksling af personoplysninger [18]. Domstolen har fastslået, at blot en risiko for, at det statslige tilsyn kan påvirke tilsynsmyndighedernes beslutninger politisk, er tilstrækkeligt til at hindre, at sidstnævnte kan udøve deres opgaver uafhængigt, eftersom dette ifølge Domstolen kan medføre en »forudgående lydighed« fra disse myndigheders side og en mistanke om partiskhed [19].

40. Derfor fastslog Domstolen i denne dom, at »[h]vis en medlemsstat kunne bringe en tilsynsmyndigheds mandat til ophør før dets oprindeligt fastsatte udløb, uden at de regler og garantier, der er blevet opstillet med henblik herpå ved den gældende lovgivning, overholdes, ville truslen om et sådant ophør før tid, som en sådan myndighed ville blive udsat for i den periode, hvori den udøver sit mandat, kunne føre til en form for lydighed fra dennes side i forhold til den politiske magt, der er

16 — Jf. den franske tilsynsmyndighed for elektronisk kommunikation og posts websted på følgende adresse: http://www.arcep.fr/index.php?id=11270#c21478

17 — Dom af 8.4.2014, Kommissionen mod Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237, præmis 50).

18 — Dom af 8.4.2014, Kommissionen mod Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237, præmis 51).

19 — Dom af 8.4.2014, Kommissionen mod Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237, præmis 53).

uforenelig med det nævnte krav om uafhængighed [...]. Dette gælder, selv når mandatets ophør før tid skyldes en omstrukturering eller en ændring af en udformning, idet sådanne omstruktureringer eller ændringer skal være organiseret på en sådan måde, at de krav om uafhængighed, der er opstillet i den gældende lovgivning, overholdes« [20].

41. De grundlæggende forskelle mellem de funktioner, der er tillagt de myndigheder, som skal føre tilsyn med persondatabeskyttelsen, og de funktioner, der er tillagt de nationale tilsynsmyndigheder, begrunder ifølge den spanske, den belgiske og den nederlandske regering samt Kommissionen, at begrebet uafhængighed i den forelæggende sag defineres anderledes end i den sag, der gav anledning til Domstolens ovennævnte praksis.

42. Det er korrekt, at de funktioner, der tillægges de tilsynsmyndigheder, der er kompetente med hensyn til behandling af personoplysninger, og de funktioner, der tillægges de nationale tilsynsmyndigheder, har forskellige formål, men overholdelse af garantien om uafhængighed er ikke desto mindre ligeledes en væsentlig betingelse for, at de nationale tilsynsmyndigheder kan fungere korrekt. Jeg kan derfor ikke se nogen grund til at anvende en anden løsning end den, der kan udledes af dom af 8. april 2014, Kommissionen mod Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Betydningen af tilsynet med elektroniske kommunikationstjenester, der bl.a. direkte berører kommunikationsfriheden og forbrugerbeskyttelsen, må ikke undervurderes. De nationale tilsynsmyndigheder skal således være reelt uafhængige ikke blot af de økonomiske aktører, men også af de politiske aktører. Det fremgår i øvrigt også af selve EU-retten.

44. Det fremgår således af rammedirektivets artikel 3, stk. 2, at medlemsstaterne garanterer de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed, idet de sikrer, at de er retligt adskilt fra og funktionelt uafhængige af alle organisationer, der udbyder elektroniske kommunikationsnet, elektronisk kommunikationsudstyr eller elektroniske kommunikationstjenester. Med hensyn til dette direktivs artikel 3, stk. 3a, der blev tilføjet med direktiv 2009/140/EF [21], fremgår det af 13. betragtning til nævnte direktiv, at EU-lovgiver med denne tilføjelse netop ønskede at styrke de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed, idet »det udtrykkelig fastsættes i national ret, at den nationale tilsynsmyndighed, der er ansvarlig for forhåndsregulering af markedet eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, i udførelsen af sine opgaver *er beskyttet mod indblanding udefra og politisk pres*, der kan forhindre en uafhængig vurdering af de sager, den skal behandle« [22]. EU-lovgiver har anført, at »[e]n sådan påvirkning udefra gør en instans, der medvirker i den nationale lovgivningsproces, uegnet til at fungere som [national] tilsynsmyndighed under regelsættet«.

45. Henset til den tilsynsfunktion, som de nationale tilsynsmyndigheder er blevet tillagt, og de beføjelser, de har fået tildelt med henblik på udøvelse af denne funktion, er det ikke overraskende, at EU-lovgiver har ønsket at styrke garantien for de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed. Det skal bl.a. anføres, at de nationale tilsynsmyndigheder under udøvelsen af de funktioner, de tillægges med rammedirektivet, navnlig skal tildele individuelle rettigheder [23] og bilægge tvister mellem virksomheder, ligesom de har mulighed for at pålægge forpligtelser [24]. De har ligeledes visse regulerende beføjelser, for

20 — Dom af 8.4.2014, Kommissionen mod Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237, præmis 54).

21 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 25.11.2009 om ændring af direktiv 2002/21/EF, direktiv 2002/19/EF om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter og direktiv 2002/20/EF om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EUT 2009, L 337, s. 37).

22 — Min fremhævelse.

23 — Jf. bl.a. rammedirektivets artikel 9-11. Jf. ligeledes Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7.3.2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 21), som ændret ved direktiv 2009/140.

24 — Jf. rammedirektivets artikel 20.

så vidt som de kan føre priskontrol [25] eller vedtage korrigerende foranstaltninger, såfremt de finder, at markedet ikke er konkurrencepræget, ved at pålægge virksomheder med en stærk markedsposition forpligtelser [26]. De har således udvidede beføjelser, som Domstolen fastslog i dom af 3. december 2009, Kommissionen mod Tyskland (C-424/07, EU:C:2009:749) [27].

46. Det er således grundlæggende, at garantien for uafhængighed overholdes, og at de nationale tilsynsmyndigheder kan udøve deres funktioner på en upartisk måde uden pres udefra, og dette gælder så meget desto mere, når medlemsstaten har bevaret ejerskabet til eller kontrollen med de virksomheder, der stiller elektroniske kommunikationsnet og/eller elektroniske kommunikationstjenester til rådighed. Domstolen fastslog allerede dette i sin dom af 9. marts 2010, Kommissionen mod Tyskland (C-518/07, EU:C:2010:125), hvori den anførte, at sådanne uafhængige administrative myndigheder – og her mente Domstolen ikke blot de kontrolmyndigheder, der er kompetente med hensyn til behandling af personoplysninger, men også andre administrative myndigheder, der fandtes i det tyske retssystem – ofte har en regulerende funktion eller udøver funktioner, som skal være unddraget enhver politisk påvirkning, mens de forbliver underlagt loven og de kompetente retsinstansers kontrol [28].

47. I denne forbindelse er sammensætningen af de nationale tilsynsmyndigheder, varigheden af deres medlemmers mandat og især den manglende mulighed for at afskedige dem af andre årsager end de i loven fastsatte alle garantier mod et eventuelt udefra kommende pres. Ved i rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, andet afsnit, at bestemme, at lederen af en national tilsynsmyndighed eller dennes stedfortræder eller i givet fald medlemmer af det kollegiale ledelsesorgan i en national tilsynsmyndighed eller disses stedfortrædere kun kan afskediges af de i den nationale lovgivning fastsatte årsager, og hvis de ikke længere opfylder de betingelser for at udøve deres hverv, der på forhånd er fastsat i den nationale lovgivning, har EU-lovgiver ønsket at styrke garantien for de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed ved at beskytte de ledende medlemmer mod ethvert udefra kommende pres, særlig pres, der består i en trussel – selv om den ikke kommer klart til udtryk – om, at deres mandat vil blive bragt til ophør før tid af andre årsager end de i lovgivningen fastsatte årsager.

48. Afskedigelse før tid af lederen af en national tilsynsmyndighed som i den foreliggende sag og potentielt af et bestyrelsesmedlem alene med den begrundelse, at medlemsstaten har valgt at ændre den institutionelle udformning for denne nationale tilsynsmyndighed, kan således berøre garantien for denne myndigheds uafhængighed.

49. Hvordan kan den institutionelle autonomi, som de enkelte medlemsstater har, så forenes med garantien for uafhængighed?

50. Domstolen fastslog i dom af 8. april 2014, Kommissionen mod Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237), at når en tilsynsmyndigheds mandat bringes til ophør før dets oprindeligt fastsatte udløb, sår det tvivl om garantien for uafhængighed, og »[d]ette gælder, selv når [dette] ophør skyldes en omstrukturering eller en ændring af en udformning, *idet sådanne omstruktureringer eller ændringer skal være organiseret på en sådan måde, at de krav om uafhængighed, der er opstillet i den gældende lovgivning, overholdes*« [29]. Det kan heraf udledes, at en omstrukturering eller en ændring af den institutionelle udformning af en kontrolmyndighed eller for så vidt angår den foreliggende sag en national tilsynsmyndighed, således ikke nødvendigvis er uforenelig med overholdelse af denne nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed.

25 — Jf. artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7.3.2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 7), som ændret ved direktiv 2009/140.

26 — Jf. artikel 17 i direktiv 2002/22, med senere ændringer.

27 — Jf. præmis 61 og den deri nævnte retspraksis.

28 — Jf. præmis 42.

29 — Præmis 54. Min fremhævelse.

51. I denne forbindelse er jeg, henset til ovennævnte retspraksis, af den opfattelse, at den berørte medlemsstat skal kunne gennemføre overgangsbestemmelser, der gør det muligt at sikre garantien for en national tilsynsmyndigheds uafhængighed, samtidig med at omstruktureringen af denne forberedes.

52. I den foreliggende sag skal det bemærkes, at den spanske regering i 2011 fastsatte sådanne bestemmelser, inden de blev ophævet ved lov nr. 3/2013. I niende tillægsbestemmelse til lov nr. 2/2011 om tilpasning af sammensætningen af antallet af medlemmer af bestyrelsen for tilsynsorganer og den nationale konkurrencemyndighed fastsattes overgangsbestemmelser, der netop gjorde det muligt at forberede den reform, som gennemførtes med denne lov, samtidig med at de berørte formænds mandat garanteredes. I henhold til denne lov skulle udpegningen af nye formænd således ske ved udløbet af de siddende formænds mandat, og de nye bestyrelsesmedlemmer skulle udpeges, når antallet af bestyrelsesmedlemmer, hvis mandat var ved at udløbe, var på under seks. Det bestemtes ligeledes, at næstformændene for bestyrelserne for tilsynsorganerne efter ikrafttrædelsen af lov nr. 2/2011 skulle fortsætte med at udøve deres funktioner indtil udløbet af deres mandat, hvorefter næstformandsfunktionen for hvert organ ville blive nedlagt.

53. Mens opretholdelsen af mandatet for alle bestyrelsesmedlemmerne i den nationale tilsynsmyndighed og i de øvrige tilsynsorganer, der var omfattet af reformen, som den spanske regering har anført, ville kunne skabe en ny dyr og ineffektiv enhed, er jeg dog af den opfattelse, at overgangsbestemmelserne, hvoraf det fremgår, at mandatet for lederen af den nationale tilsynsmyndighed eller i givet fald medlemmerne af det kollegiale ledelsesorgan, der udøver denne funktion i hans sted, skal opretholdes indtil dets oprindeligt fastsatte udløb, gjorde det muligt at sikre denne nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed.

54. Mens funktionen som bestyrelsesmedlem for en national tilsynsmyndighed adskiller sig fra den funktion, som lederen af den pågældende myndighed har, skal bestyrelsesmedlemmerne dog kunne handle uafhængigt og må hverken søge eller modtage instrukser udefra[30]. Da der i den spanske lovgivning er fastsat det samme begrænsede antal årsager for bestyrelsesmedlemmerne, der kan føre til afskedigelse, kan den ændring af den institutionelle udformning, som den spanske regering har ønsket at gennemføre, ikke uden overgangsbestemmelser bevirke, at deres mandat ganske enkelt bringes til ophør. Jeg er i denne forbindelse af den opfattelse, at den løsning, der oprindeligt blev vedtaget med lov nr. 2/2011, ville have gjort det muligt at overholde garantien for den nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed. Den nationale ret skal således efter min opfattelse undersøge, i hvilket omfang der ville kunne være gennemført en tilpasning af disse bestyrelsesmedlemmers mandat ved hjælp af overgangsbestemmelser.

55. Henset til det ovenstående er jeg af den opfattelse, at rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, skal fortolkes således, at afskedigelsen af formanden for og et bestyrelsesmedlem i en national tilsynsmyndighed inden udløbet af deres mandat som følge af en institutionel reform, der resulterer i en sammenlægning af denne nationale tilsynsmyndighed med andre tilsynsmyndigheder, uden at der er fastsat overgangsbestemmelser, der sikrer overholdelsen af mandatperioden for formanden og en tilpasning af mandatperioden for bestyrelsesmedlemmet, skader den pågældende nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed.

30 — Jf. rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, første afsnit.

IV – Forslag til afgørelse

56. Henset til det ovenstående foreslår jeg Domstolen, at den besvarer de af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) forelagte spørgsmål således:

»Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140 af 25. november 2009, skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en sammenlægning af en national tilsynsmyndighed med andre tilsynsmyndigheder, såsom konkurrencemyndigheden, tilsynsmyndigheden inden for postsektoren og energitilsynsmyndigheden, inden for rammerne af en institutionel reform, for så vidt som de funktioner, som direktiv 2002/21, med senere ændringer, tillægger de nationale tilsynsmyndigheder, kan udøves under iagttagelse af de i direktivet fastsatte krav og garantier, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Artikel 3, stk. 3a, i direktiv 2002/21, med senere ændringer, skal fortolkes således, at afskedigelsen af formanden for og et bestyrelsesmedlem i en national tilsynsmyndighed inden udløbet af deres mandat som følge af en institutionel reform, der resulterer i en sammenlægning af denne nationale tilsynsmyndighed med andre tilsynsmyndigheder, uden at der er fastsat overgangsbestemmelser, der sikrer overholdelsen af mandatperioden for formanden og en tilpasning af mandatperioden for bestyrelsesmedlemmet, skader den pågældende nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed.«