Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 30. Juni 2016[1]

Rechtssache C-424/15

Xabier Ormaetxea Garai,
Bernardo Lorenzo Almendros
gegen
Administración del Estado

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal Supremo [Oberster Gerichtshof, Spanien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Richtlinie 2002/21/EG — Telekommunikationssektor — Elektronische Kommunikationsnetze und -dienste — Nationale Regulierungsbehörden — Erfordernis der Unabhängigkeit — Institutionelle Autonomie der Mitgliedstaaten“

1. In der vorliegenden Rechtssache wird der Gerichtshof in erster Linie ersucht, zu prüfen, über welchen Handlungsspielraum die Mitgliedstaaten in Anbetracht der institutionellen Autonomie, die sie in diesem Bereich genießen, für die Organisation und Umstrukturierung ihrer nationalen Regulierungsbehörden (im Folgenden: NRB) verfügen. Zweitens wird der Gerichtshof gefragt, ob die Entlassung des Präsidenten und eines Ratsmitglieds einer NRB vor Ablauf ihres Mandats infolge einer institutionellen Reform, die eine Fusion dieser NRB mit anderen Regulierungsbehörden bewirkt, die Gewährleistung der Unabhängigkeit dieser NRB beeinträchtigt.

2. Im vorliegenden Fall leitete die spanische Regierung eine weitreichende Reform zur Optimierung der größenbedingten Kostenvorteile und zur Gewährleistung eines kohärenten Ansatzes bei der Regulierung aller Netzindustrien ein, indem sie die verschiedenen Regulierungsstellen zu einer einzigen multisektoralen Stelle zusammenfasste. So wurde die im Ausgangsverfahren in Rede stehende NRB, die Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Kommission für den Telekommunikationsmarkt [CMT], Spanien) durch eine institutionelle Reform u. a. mit der Comisión Nacional de la Competencia (Nationale Wettbewerbskommission, Spanien), der Comisión Nacional del Sector Postal (Nationale Kommission für den Postsektor, Spanien) und der Comisión Nacional de Energía (Nationale Energiekommission, Spanien) fusioniert. Diese Reform hatte insbesondere die vorzeitige Beendigung der Mandate des Präsidenten dieser NRB und eines ihrer Ratsmitglieder zur unmittelbaren Folge, ohne dass diese Entlassungen auf die im spanischen Gesetz abschließend geregelten Gründe gestützt worden wären.

1 — Originalsprache: Französisch.

3. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich darlegen, dass die Richtlinie 2002/21/EG [2] meiner Ansicht nach dahin auszulegen ist, dass sie der Fusion einer NRB mit anderen Regulierungsbehörden wie denen für den Wettbewerb, den Postsektor oder den Energiesektor im Rahmen einer institutionellen Reform nicht entgegensteht, soweit die Aufgaben, mit denen diese Richtlinie die NRB betraut, unter Beachtung der in dieser vorgesehenen Anforderungen und Garantien ausgeübt werden können, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat.

4. Sodann werde ich die Gründe darlegen, weshalb ich der Ansicht bin, dass Art. 3 Abs. 3a der Rahmenrichtlinie dahin auszulegen ist, dass die Entlassung des Präsidenten und eines Ratsmitglieds einer NRB vor dem Ablauf ihres Mandats infolge einer institutionellen Reform, die die Fusion dieser NRB mit anderen Regulierungsbehörden zur Folge hat, ohne dass Übergangsbestimmungen vorgesehen sind, die die Beachtung der Dauer des Mandats des Präsidenten und eine Anpassung des Mandats des Ratsmitglieds gewährleisten, die Unabhängigkeit dieser NRB beeinträchtigt.

I – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

5. Mit der Rahmenrichtlinie wird ein Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation festgelegt, um die Bedingungen für einen wirksamen Wettbewerb im Telekommunikationssektor zu schaffen [3].

6. Insbesondere legt die Rahmenrichtlinie die Aufgaben der NRB und die Grundsätze ihres Funktionierens fest.

7. Art. 2 Buchst. g der Rahmenrichtlinie definiert die NRB als „eine oder mehrere Stellen, die von einem Mitgliedstaat mit einer der in dieser Richtlinie und in Einzelrichtlinien festgelegten Regulierungsaufgaben beauftragt werden“.

8. Art. 3 der Rahmenrichtlinie lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass alle den [NRB] mit dieser Richtlinie und den Einzelrichtlinien übertragenen Aufgaben von einer zuständigen Stelle wahrgenommen werden.

(2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Unabhängigkeit der [NRB], indem sie dafür sorgen, dass sie rechtlich und funktional von allen Unternehmen unabhängig sind, die elektronische Kommunikationsnetze, -geräte oder -dienste anbieten. Wenn Mitgliedstaaten weiterhin an Unternehmen beteiligt sind, die elektronische Kommunikationsnetze und/oder -dienste bereitstellen, oder diese kontrollieren, müssen sie eine wirksame strukturelle Trennung der hoheitlichen Funktion von Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Eigentum oder der Kontrolle sicherstellen.

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die [NRB] ihre Befugnisse unparteiisch, transparent und innerhalb eines angemessenen Zeitraums ausüben. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass den [NRB] angemessene finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, damit sie die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können.

2 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. 2002, L 108, S. 33) in der durch die Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 geänderten Fassung (ABl. 2009, L 337, S. 37, und Berichtigung im ABl. 2013, L 241, S. 8, im Folgenden: Rahmenrichtlinie).

3 — Vgl. erster Erwägungsgrund dieser Richtlinie.

(3a) Unbeschadet der Absätze 4 und 5 handeln die für die Vorabregulierung des Markts oder für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen nach den Artikeln 20 oder 21 zuständigen [NRB] unabhängig und holen im Zusammenhang mit der laufenden Erfüllung der ihnen nach den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts übertragenen Aufgaben weder Weisungen einer anderen Stelle ein noch nehmen sie solche entgegen. Dies steht einer Aufsicht im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht nicht entgegen. Ausschließlich Beschwerdestellen nach Artikel 4 sind befugt, Entscheidungen der [NRB] auszusetzen oder aufzuheben.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Leiter einer [NRB] oder gegebenenfalls Mitglieder des Kollegiums nach Unterabsatz 1, das diese Aufgabe wahrnimmt, oder die Stellvertreter nur entlassen werden können, wenn sie die in den nationalen Rechtsvorschriften vorab festgelegten Voraussetzungen für die Ausübung ihres Amtes nicht mehr erfüllen. Die Entscheidung über die Entlassung des Leiters der betreffenden [NRB] oder gegebenenfalls von Mitgliedern des Kollegiums, das diese Aufgabe wahrnimmt, muss zum Zeitpunkt der Entlassung veröffentlicht werden. Der entlassene Leiter der [NRB] oder gegebenenfalls die entlassenen Mitglieder des Kollegiums, das diese Aufgabe wahrnimmt, müssen eine Begründung erhalten und haben das Recht, die Veröffentlichung dieser Begründung zu verlangen, wenn diese Veröffentlichung nicht ohnehin erfolgen würde; in diesem Fall ist die Begründung zu veröffentlichen.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die [NRB] nach Unterabsatz 1 über einen eigenen jährlichen Haushaltsplan verfügen. Die Haushaltspläne werden veröffentlicht. Ferner stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die [NRB] über ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen verfügen, so dass sie in der Lage sind, sich aktiv am Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) zu beteiligen und einen Beitrag dazu zu leisten[4].

(3b) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die jeweiligen [NRB] die Ziele des GEREK in Bezug auf bessere regulatorische Koordinierung und mehr Kohärenz aktiv unterstützen.

(3c) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die [NRB] den vom GEREK verabschiedeten Stellungnahmen und gemeinsamen Standpunkten bei Entscheidungen, die ihre nationalen Märkte betreffen, weitestgehend Rechnung tragen.

(4) Die Mitgliedstaaten veröffentlichen die von den [NRB] wahrzunehmenden Aufgaben in leicht zugänglicher Form, insbesondere wenn diese Aufgaben mehr als einer Stelle übertragen werden. Die Mitgliedstaaten sorgen gegebenenfalls für die Konsultation und Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden sowie zwischen diesen und den für die Anwendung des Wettbewerbs- und des Verbraucherschutzrechts zuständigen nationalen Behörden in Fragen von gemeinsamem Interesse. Ist mehr als eine Behörde für diese Fragen zuständig, so sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die jeweiligen Aufgaben der einzelnen Behörden in leicht zugänglicher Form veröffentlicht werden.

(5) Die [NRB] und [die nationalen] Wettbewerbsbehörden tauschen untereinander Informationen aus, die für die Anwendung der Bestimmungen dieser Richtlinie und der Einzelrichtlinien notwendig sind. Hinsichtlich des Informationsaustauschs ist die einholende Behörde an den gleichen Grad an Vertraulichkeit gebunden wie die Auskunft erteilende Behörde.

…“

4 — Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros (ABl. 2009, L 337, S. 1).

9. Mit der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr [5] wird ein Rechtsrahmen festgelegt, um einen Ausgleich zwischen einem hohen Schutzniveau für die Privatsphäre von Personen und den freien Verkehr personenbezogener Daten innerhalb der Europäischen Union zu schaffen.

10. Hierfür bestimmt Art. 28 Abs. 1 dieser Richtlinie:

„Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass eine oder mehrere öffentliche Stellen beauftragt werden, die Anwendung der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften in ihrem Hoheitsgebiet zu überwachen.

Diese Stellen nehmen die ihnen zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahr."

B – *Spanisches Recht*

11. Mit dem Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (Königliches Gesetzesdekret 6/1996 zur Liberalisierung des Telekommunikationswesens) vom 7. Juni 1996 [6] wurde die CMT als unabhängige Stelle geschaffen, die für die Anwendung der Grundsätze des freien Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung sowie für die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen den Wirtschaftsteilnehmern des Sektors zu sorgen hat.

12. Art. 13 Abs. 1 der Ley 2/2011 de Economía Sostenible (Gesetz 2/2011 über nachhaltige Wirtschaft) vom 4. März 2011 [7] sah vor, dass der Präsident und die Ratsmitglieder der CMT durch ein von der Regierung auf Vorschlag des zuständigen Ministers erlassenes Königliches Dekret ernannt werden. Sie waren unter Personen auszuwählen, deren Ansehen und berufliches Fachwissen anerkannt waren, nachdem der Minister und die als Präsident und als Ratsmitglieder vorgeschlagenen Personen von dem entsprechenden Ausschuss des Congreso de los Diputados (Abgeordnetenhaus, Spanien) zur Befähigung der Bewerber angehört worden waren. Die Anhörung des Präsidenten musste sich überdies auf seinen Aktionsplan für die Stelle und auf den regulierten Bereich beziehen.

13. Nach Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes 2/2011 betrug das Mandat des Präsidenten und der Ratsmitglieder sechs Jahre, ohne Möglichkeit der Wiederwahl als Ratsmitglied. Eine teilweise Neubesetzung der Stellen der Ratsmitglieder sollte die Stabilität und die Kontinuität des Rates sicherstellen.

14. Nach Art. 16 dieses Gesetzes konnten der Präsident und die Ratsmitglieder der Regulierungsstellen nur aus den dort abschließend aufgezählten Gründen entlassen werden, nämlich wegen Verzichts, Ablaufs der Amtszeit, eingetretener Unvereinbarkeit, Verurteilung wegen einer vorsätzlich begangenen Straftat, dauerhafter Amtsunfähigkeit oder von der Regierung beschlossener Amtsenthebung im Fall einer schwerwiegenden Verletzung der mit dem Amt verbundenen Pflichten oder im Fall einer Pflichtverletzung im Bereich der Unvereinbarkeiten, der Interessenskonflikte und der Geheimhaltungspflicht. Insoweit wurde die Amtsenthebung von der Regierung unabhängig von der Sanktionsregelung beschlossen, die gegebenenfalls nach Prüfung der Akten durch den zuständigen Minister anwendbar sein konnte.

5 — ABl. 1995, L 281, S. 31.

6 — BOE Nr. 139 vom 8. Juni 1996, S. 18973.

7 — BOE Nr. 55 vom 5. März 2011, S. 25033, im Folgenden: Gesetz 2/2011.

15. Im Rahmen der mit dem Gesetz 2/2011 eingeführten Reform zur Anpassung der Zahl der Ratsmitglieder der Regulierungsstellen und der nationalen Wettbewerbskommission sah die Neunte Zusatzbestimmung dieses Gesetzes Übergangsbestimmungen vor. In diesen Bestimmungen war insbesondere vorgesehen, dass die Ernennung neuer Präsidenten dieser Stellen bei Ablauf des Mandats der Amtsinhaber erfolgen sollte und dass die neuen Ratsmitglieder ab dem Zeitpunkt ernannt werden sollten, zu dem die Zahl der Ratsmitglieder, deren Mandat kurz vor dem Ablauf stand, weniger als sechs betrug.

16. Nach ihrer Präambel hat die Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Gesetz 3/2013 zur Errichtung der Nationalen Kommission für Märkte und Wettbewerb) vom 4. Juni 2013 [8] die Errichtung der Nationalen Kommission für Märkte und Wettbewerb (CNMC) zum Ziel, in der verschiedene Regulierungsstellen, nämlich die Nationale Energiekommission, die CMT, die Nationale Wettbewerbsbehörde, das Comité de Regulación Ferroviaria (Eisenbahnregulierungsausschuss, Spanien), die Nationale Kommission für den Postsektor, die Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Kommission zur wirtschaftlichen Regulierung der Luftfahrt, Spanien) und den Consejo Audiovisual del Estado (Staatsrat für Audiovisuelle Medien, Spanien) zusammengefasst werden sollen. Mit diesem Gesetz wird Art. 13 des Gesetzes 2/2011 aufgehoben.

17. Nach Art. 6 des Gesetzes 3/2013 ist die CNMC mit der Überwachung und Kontrolle des ordnungsgemäßen Funktionierens der Märkte für elektronische Kommunikation betraut. Andere Bestimmungen dieses Gesetzes übertragen ihr u. a., allgemein den wirksamen Wettbewerb auf allen Märkten und Produktionssektoren zu erhalten und zu fördern sowie die Strom- und Gasmärkte, den Postsektor, die audiovisuelle Kommunikation und den Eisenbahnsektor zu überwachen und zu kontrollieren.

18. Art. 23 des Gesetzes 3/2013 sieht dieselben Gründe für die Entlassung der Ratsmitglieder vor wie Art. 16 des Gesetzes 2/2011.

19. Nach der Zweiten Zusatzbestimmung des Gesetzes 3/2013 führt die Errichtung der CNMC zur Abschaffung der Nationalen Wettbewerbskommission, der Nationalen Energiekommission, der CMT, der Nationalen Kommission für den Postsektor, des Eisenbahnregulierungsausschusses, der Comisión Nacional del Juego (Nationale Glücksspielkommission, Spanien), der Kommission zur wirtschaftlichen Regulierung der Luftfahrt und des Staatlichen Rates für Audiovisuelle Medien.

20. Das Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Königliches Dekret 657/2013 über den Erlass des Grundlagenstatuts der Nationalen Kommission für Märkte und Wettbewerb) vom 30. August 2013 [9] wurde am 31. August 2013 veröffentlicht. Mit den am 10. September 2013 veröffentlichten Königlichen Dekreten wurden der Präsident und die Ratsmitglieder der CNMC ernannt.

21. Schließlich beendeten das 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 (Königliches Dekret 795/2013 zum Ausscheiden von Herrn Bernardo Lorenzo Almendros aus seinem Amt als Präsident der Kommission für den Telekommunikationsmarkt) vom 11. Oktober 2013 [10] sowie das 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 (Königliches Dekret 800/2013 zum

8 — BOE Nr. 134 vom 5. Juni 2013, S. 42191, im Folgenden: Gesetz 3/2013.

9 — BOE Nr. 209 vom 31. August 2013, S. 63623.

10 — BOE Nr. 247 vom 5. Oktober 2013, S. 83736.

Ausscheiden von Herrn Xabier Ormaetxea Garai aus seinem Amt als Ratsmitglied der Kommission für den Telekommunikationsmarkt) vom 11. Oktober 2013[11] die Mandate des Präsidenten und eines Ratsmitglieds der CMT. Diese beiden Königlichen Dekrete sehen zudem vor, dass die Entlassungen rückwirkend zum 7. Oktober 2013 wirksam werden.

II – **Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorlagefragen**

22. Am 10. März 2011 waren Herr Bernardo Lorenzo Almendros und Herr Xabier Ormaetxea Garai (im Folgenden: Kläger) zum Präsidenten bzw. zum Ratsmitglied des CMT ernannt worden. Infolge der von der spanischen Regierung durchgeführten Reform wurden die Königlichen Dekrete 795/2013 und 800/2013 am 15. Oktober 2013 veröffentlicht, mit denen die Kläger zum 7. Oktober 2013 ihrer Ämter enthoben wurden.

23. Die Kläger erhoben daraufhin Klage gegen diese Königlichen Dekrete. Sie sind der Ansicht, dass durch diese ihre Ämter vor Ablauf ihrer Mandate beendet worden seien, ohne dass ein rechtlicher Grund für die Entlassung bestanden habe. Sie machen auch geltend, dass deren Erlass weder ein Disziplinarverfahren noch die Mitteilung der Gründe an sie vorausgegangen sei, so dass ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3a Unterabs. 2 der Rahmenrichtlinie vorliege.

24. Das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) weist zudem darauf hin, dass einer der Kläger mit Schreiben vom 4. November 2013 eine Beschwerde wegen Verstoßes gegen diese Bestimmung bei der Europäischen Kommission eingereicht habe, die dort registriert worden sei.

25. Da das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) Zweifel hinsichtlich der Auslegung des Unionsrechts hat, hat es beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Kann die Rahmenrichtlinie unter dem Aspekt des effektiven Schutzes der allgemeinen Interessen, deren Wahrung der nationalen Regulierungsstelle im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste obliegt, dahin ausgelegt werden, dass die Errichtung einer einem institutionellen Modell ohne Spezialisierung entsprechenden Regulierungs- und Aufsichtsstelle durch den nationalen Gesetzgeber, die die Kontrollstellen, die bisher u. a. in den Bereichen Energie, Telekommunikation und Wettbewerb bestanden, in einer einzigen Stelle vereint, mit ihr vereinbar ist?

2. Müssen die Voraussetzungen für die „Unabhängigkeit“ der NRB im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste, auf die Art. 3 Abs. 2 und 3a der Rahmenrichtlinie Bezug nimmt, denen entsprechen, die für die nationalen Behörden zur Kontrolle des Schutzes persönlicher Daten nach Art. 28 der Richtlinie 95/46 verlangt werden?

3. Ist die Rechtsauffassung im Urteil vom 8. April 2014, Kommission/Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237), auf den Fall übertragbar, dass die Leiter einer NRB für Telekommunikation vor Ablauf ihres Mandats aufgrund eines neuen Rechtsrahmens entlassen werden, mit dem eine Aufsichtsstelle errichtet wird, in der verschiedene NRB regulierter Bereiche zusammengefasst werden? Ist diese vorzeitige Amtsbeendigung, die allein auf dem Inkrafttreten eines neuen nationalen Gesetzes und nicht auf dem Verlust vorab in nationalen Rechtsvorschriften festgelegter persönlicher Voraussetzungen der Amtsinhaber beruht, mit Art. 3 Abs. 3a der Rahmenrichtlinie vereinbar?

11 — BOE Nr. 247 vom 5. Oktober 2013, S. 83741.

III – **Würdigung**

26. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Rahmenrichtlinie dahin auszulegen ist, dass die Fusion einer NRB mit anderen Regulierungsbehörden wie denen für den Wettbewerb, den Postsektor oder den Energiesektor im Rahmen einer institutionellen Reform gegen die in den Bestimmungen dieser Richtlinie vorgesehenen Anforderungen, insbesondere hinsichtlich der Unabhängigkeit, der Kapazität und der fachlichen Kompetenz dieser NRB verstößt.

27. Mit der zweiten und der dritten Frage, die meiner Ansicht nach zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 3 Abs. 3a der Rahmenrichtlinie dahin auszulegen ist, dass die Entlassung des Präsidenten und eines Ratsmitglieds einer NRB vor Ablauf ihres Mandats infolge einer institutionellen Reform, die eine Fusion dieser NRB mit anderen Regulierungsbehörden bewirkt, die Gewährleistung der Unabhängigkeit dieser NRB beeinträchtigt.

28. Die erste Frage des vorlegenden Gerichts gibt uns in Wirklichkeit Anlass zur Prüfung der Frage, über welchen Handlungsspielraum die Mitgliedstaaten in Anbetracht der institutionellen Autonomie, die sie in diesem Bereich genießen, für die Organisation und Umstrukturierung ihrer NRB verfügen.

29. Die Rahmenrichtlinie stellt keinerlei Anforderung hinsichtlich der Form einer NRB auf. Art. 2 Buchst. g dieser Richtlinie beschränkt sich auf die Definition der NRB als „eine oder mehrere Stellen, die von einem Mitgliedstaat mit einer der in dieser Richtlinie und den Einzelrichtlinien festgelegten Regulierungsaufgaben beauftragt werden“. Im Übrigen verfügen die Mitgliedstaaten zwar nach ständiger Rechtsprechung in diesem Bereich bei der Organisation und Strukturierung der NRB im Sinne dieser Bestimmung über eine institutionelle Autonomie, doch kann diese nur unter vollständiger Beachtung der in der Rahmenrichtlinie festgelegten Ziele und Pflichten ausgeübt werden [12].

30. So hat der Gerichtshof anerkannt, dass die Richtlinie 2002/22/EG [13] für sich genommen nicht grundsätzlich untersagt, dass der nationale Gesetzgeber als NRB im Sinne der Rahmenrichtlinie tätig wird, oder dass ein Mitgliedstaat Aufgaben, die sich aus der Anwendung des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsdienste ergeben, mehreren Stellen überträgt, sofern diese Stellen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die in diesen Richtlinien vorgesehenen Voraussetzungen in Bezug auf Fachwissen, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Transparenz erfüllen und gegen die Entscheidungen, die sie im Rahmen dieser Aufgaben erlassen, wirksame Rechtsbehelfe bei einer von den Beteiligten unabhängigen Beschwerdestelle gegeben sind [14]. Ebenso können die Funktionen der Zuteilung der nationalen Nummerierungsressourcen und der Verwaltung der nationalen Nummerierungspläne, die den NRB obliegen, auf mehrere unabhängige Regulierungsbehörden, einschließlich Regierungsbehörden, aufgeteilt werden, vorausgesetzt, dass die Aufgabenverteilung öffentlich gemacht wird, leicht zugänglich ist und der Kommission mitgeteilt wird [15].

31. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer institutionellen Autonomie über einen weiten Handlungsspielraum hinsichtlich der Organisation und Strukturierung ihrer NRB verfügen, der seine Grenze in der Beachtung der in der Rahmenrichtlinie vorgesehenen Anforderungen und Garantien findet.

12 — Vgl. Urteil vom 17. September 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

13 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) (ABl. 2002, L 108, S. 51) in der durch die Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 geänderten Fassung (ABl. 2009, L 337, S. 11).

14 — Vgl. Urteile vom 6. Oktober 2010, Base u. a. (C-389/08, EU:C:2010:584, Rn. 30), und vom 17. September 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, Rn. 57).

15 — Vgl. Urteil vom 6. März 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, Rn. 25 bis 27).

32. Daher muss die nationale Stelle, die die den NRB übertragenen Aufgaben wahrnimmt, nach Art. 3 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie rechtlich und funktional von allen Unternehmen unabhängig sein, die elektronische Kommunikationsnetze, -geräte oder -dienste anbieten, und der Mitgliedstaat muss gegebenenfalls eine wirksame strukturelle Trennung der hoheitlichen Funktion von Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Eigentum oder der Kontrolle der Unternehmen sicherstellen, die elektronische Kommunikationsnetze und/oder -dienste anbieten.

33. Zudem hat diese Stelle zur Beachtung der in Art. 3 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie vorgesehenen Anforderungen die den NRB von dieser übertragenen Aufgaben unparteiisch, transparent und innerhalb eines angemessenen Zeitraums auszuüben, und es müssen ihr angemessene finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, damit sie diese Aufgaben erfüllen kann.

34. Daher bin ich der Ansicht, dass grundsätzlich nichts einen Mitgliedstaat daran hindert, in seinen Rechtsvorschriften vorzusehen, dass eine NRB mit anderen Regulierungsstellen zusammengelegt wird und dass die Gesamtheit eine einzige Einheit bildet, wie es das spanische Gesetz vorsieht. Das nationale Gericht hat jedoch zu prüfen, ob die der NRB durch die Rahmenrichtlinie übertragenen Aufgaben unter Beachtung der in dieser Richtlinie vorgesehenen Anforderungen und Garantien ausgeübt werden.

35. Im Übrigen ist das spanische Modell in der Union keine Ausnahme. Auch das Großherzogtum Luxemburg und das Königreich der Niederlande haben nämlich eine einzige Stelle mit der Regulierung verschiedener Sektoren betraut, wie des Transport-, Gas- und Energiesektors, des Sektors der Postdienste oder auch der elektronischen Kommunikation. Im Vereinigten Königreich hat das Amt für elektronische Kommunikation die Aufgabe, den Markt in den Sektoren Fernsehen, Rundfunk und elektronische Kommunikation zu überwachen. In Belgien, Griechenland, Frankreich, der Slowakei und Schweden ist eine einzige Stelle für die Regulierung des Postsektors und des Telekommunikationssektors zuständig [16].

36. Daher bin ich nach alledem der Auffassung, dass die Rahmenrichtlinie dahin auszulegen ist, dass sie der Fusion einer NRB mit anderen Regulierungsbehörden wie denen für den Wettbewerb, den Postsektor oder den Energiesektor im Rahmen einer institutionellen Reform nicht entgegensteht, soweit die Aufgaben, mit denen diese Richtlinie die NRB betraut, unter Beachtung der durch diese vorgesehenen Anforderungen und Garantien ausgeübt werden können, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat.

37. Vor diesem Hintergrund bleibt zu prüfen, ob die nach einer solchen institutionellen Reform erfolgte Entlassung des Präsidenten und eines Ratsmitglieds der NRB vor Ablauf ihres Mandats bewirkt hat, dass die Gewährleistung der Unabhängigkeit dieser NRB beeinträchtigt ist.

38. Insbesondere fragt sich das vorlegende Gericht, ob die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Richtlinie 95/46 auf die vorliegende Rechtssache übertragen werden kann. In der Rechtssache, in der das Urteil vom 8. April 2014, Kommission/Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237), ergangen ist, hatte der Gerichtshof im Rahmen einer Vertragsverletzungsklage insbesondere die Frage zu prüfen, ob die in Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie enthaltene Anforderung, zu gewährleisten, dass die für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten zuständige Kontrollstelle die ihr zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahrnimmt, die Verpflichtung des betreffenden Mitgliedstaats einschließt, die Dauer des Mandats einer solchen Stelle bis zu seinem ursprünglich vorgesehenen Ablauf zu beachten [17].

16 — Vgl. Website der Autorité de régulation des communications électroniques et des postes unter der folgenden Adresse: http://www.arcep.fr/index.php?id=11270#c21478.

17 — Urteil vom 8. April 2014, Kommission/Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237, Rn. 50).

39. Der Gerichtshof weist in diesem Urteil darauf hin, dass die für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten zuständigen Kontrollstellen mit einer Unabhängigkeit ausgestattet sein müssen, die es ihnen ermöglicht, ihre Aufgaben ohne äußere Einflussnahme wahrzunehmen, und die somit jede Anordnung und jede sonstige wie auch immer geartete äußere Einflussnahme ausschließt, sei sie unmittelbar oder mittelbar, an denen ihre Entscheidungen ausgerichtet werden könnten und durch die in Frage gestellt werden könnte, dass die genannten Kontrollstellen ihre Aufgabe erfüllen, zwischen dem Schutz des Rechts auf Privatsphäre und dem freien Verkehr personenbezogener Daten ein ausgewogenes Verhältnis herzustellen [18]. Der Gerichtshof sieht schon die bloße Gefahr einer politischen Einflussnahme auf die Entscheidungen der Kontrollstellen als ausreichend an, um deren unabhängige Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinträchtigen, da daraus – so der Gerichtshof – ein „vorauseilender Gehorsam“ dieser Stellen und ein Verdacht der Parteilichkeit folgen könnte [19].

40. Aus diesem Grund hat der Gerichtshof in diesem Urteil entschieden, dass, wenn „ein Mitgliedstaat das Mandat einer Kontrollstelle vor seinem ursprünglich vorgesehenen Ablauf beenden [dürfte], ohne die von den anwendbaren Rechtsvorschriften zu diesem Zweck im Voraus festgelegten Grundsätze und Garantien zu beachten, … die Drohung einer solchen vorzeitigen Beendigung, die dann während der gesamten Ausübung des Mandats über dieser Stelle schwebte, zu einer Form des Gehorsams dieser Stelle gegenüber den politisch Verantwortlichen führen [könnte], die mit dem Unabhängigkeitsgebot nicht vereinbar wäre … Dies gilt auch dann, wenn das vorzeitige Ende des Mandats auf einer Umstrukturierung oder einer Änderung des Modells beruht; diese sind in einer Weise zu gestalten, dass sie die Anforderungen der geltenden Rechtsvorschriften an die Unabhängigkeit erfüllen.“ [20]

41. Nach Ansicht der spanischen, der belgischen und der niederländischen Regierung sowie der Kommission rechtfertigen die grundlegenden Unterschiede zwischen den den Kontrollstellen für den Schutz personenbezogener Daten einerseits und den den NRB andererseits übertragenen Aufgaben, dass der Begriff der Unabhängigkeit in der vorliegenden Rechtssache anders definiert wird, als es der Gerichtshof in der oben genannten Rechtsprechung getan hat.

42. Es trifft zwar zu, dass die den Kontrollstellen für den Schutz personenbezogener Daten zugewiesene Rolle und die den NRB zugewiesene Rolle unterschiedliche Ziele haben, doch ändert dies nichts daran, dass die Beachtung der Gewährleistung der Unabhängigkeit auch eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren der NRB ist. Ich sehe daher keinen Grund, einer anderen als der im Urteil vom 8. April 2014, Kommission/Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237), entwickelten Lösung zu folgen.

43. Die Bedeutung der Regulierung der elektronischen Kommunikationsdienste, die insbesondere die Kommunikationsfreiheit und den Verbraucherschutz unmittelbar betrifft, darf nicht geringgeschätzt werden. Somit müssen die NRB nicht nur gegenüber den Marktakteuren, sondern auch gegenüber den politischen Akteuren effektiv unabhängig sein. Im Übrigen ergibt sich dies eindeutig aus den Texten des Unionsrechts.

44. Art. 3 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie bestimmt nämlich, dass die Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der NRB gewährleisten, indem sie dafür sorgen, dass sie rechtlich und funktional von allen Unternehmen unabhängig sind, die elektronische Kommunikationsnetze, -geräte oder -dienste anbieten. Was Art. 3 Abs. 3a dieser Richtlinie betrifft, der durch die Richtlinie 2009/140/EG [21] eingefügt wurde, geht aus dem 13. Erwägungsgrund Letzterer hervor, dass der Unionsgesetzgeber durch diesen

18 — Urteil vom 8. April 2014, Kommission/Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237, Rn. 51).

19 — Urteil vom 8. April 2014, Kommission/Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237, Rn. 53).

20 — Urteil vom 8. April 2014, Kommission/Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237, Rn. 54).

21 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. 2009, L 337, S. 37).

Zusatz gerade die Unabhängigkeit der NRB stärken wollte, wofür „ausdrückliche Bestimmungen … gewährleisten [sollten], dass die für die Vorabregulierung des Markts oder für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen zuständigen [NRB] bei der Durchführung ihrer Aufgaben *vor äußerer Einflussnahme und politischem Druck geschützt werden*, die sie an der unabhängigen Beurteilung der von ihnen bearbeiteten Angelegenheiten hindern könnten“ [22]. „Wegen einer derartigen äußeren Einflussnahme“ – so der Unionsgesetzgeber weiter – „eignen sich nationale rechtssetzende Organe nicht dazu, als [NRB] nach dem Rechtsrahmen zu fungieren“.

45. In Anbetracht der den NRB übertragenen Regulierungsfunktion und der ihnen zu diesem Zweck eingeräumten Befugnisse ist der Wille des Unionsgesetzgebers, die Gewährleistung der Unabhängigkeit der NRB zu stärken, nicht überraschend. Die NRB sind nämlich im Rahmen der ihnen durch die Rahmenrichtlinie übertragenen Aufgaben u. a. dafür zuständig, individuelle Rechte zuzuweisen [23] und Streitigkeiten zwischen Unternehmen beizulegen, wobei sie Verpflichtungen auferlegen können [24]. Sie verfügen auch über eine gewisse Regelungsbefugnis, soweit sie Preise kontrollieren [25] oder, wenn sie der Ansicht sind, dass auf dem Markt kein Wettbewerb herrscht, Abhilfemaßnahmen erlassen können, indem sie Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf diesem Markt Verpflichtungen auferlegen [26]. Sie verfügen daher über weitreichende Befugnisse, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 3. Dezember 2009, Kommission/Deutschland (C-424/07, EU:C:2009:749) [27], festgestellt hat.

46. Es ist daher von grundlegender Bedeutung, dass die Gewährleistung der Unabhängigkeit beachtet wird und dass die NRB ihre Funktionen unparteiisch und ohne Druck von außen ausüben können, zumal, wenn der Mitgliedstaat weiterhin an Unternehmen beteiligt ist, die elektronische Kommunikationsnetze und/oder -dienste bereitstellen, oder diese kontrollieren. Der Gerichtshof hat dies bereits in seinem Urteil vom 9. März 2010, Kommission/Deutschland (C-518/07, EU:C:2010:125), betont, in dem er darauf hingewiesen hat, dass solche unabhängigen Stellen – im vorliegenden Fall bezog sich der Gerichtshof nicht nur auf die für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten zuständigen deutschen Kontrollstellen, sondern auch auf andere im deutschen Rechtssystem bestehende Verwaltungsstellen – häufig Regulierungsfunktion haben oder Aufgaben wahrnehmen, die der politischen Einflussnahme entzogen sein müssen, dabei aber an das Gesetz gebunden und der Kontrolle durch die zuständigen Gerichte unterworfen bleiben [28].

47. In diesem Zusammenhang sind die Zusammensetzung der NRB, die Dauer des Mandats ihrer Mitglieder und vor allem deren Unabsetzbarkeit aus anderen als den im Gesetz vorgesehenen Gründen sämtlich Garantien gegen etwaigen Druck von außen. Indem Art. 3 Abs. 3a Unterabs. 2 der Rahmenrichtlinie vorsieht, dass der Leiter der NRB oder gegebenenfalls Mitglieder des Kollegiums, das diese Aufgabe wahrnimmt, oder die Stellvertreter nicht aus anderen als den im Gesetz vorgesehenen Gründen und nur, weil sie die Voraussetzungen für die Ausübung ihres Amtes nicht mehr erfüllen, entlassen werden können, zielt der Unionsgesetzgeber auf die Stärkung der Gewährleistung der Unabhängigkeit der NRB ab, indem er das oder die an ihren Entscheidungen mitwirkenden Mitglieder vor jedem Druck von außen schützt und insbesondere vor dem, der in der – auch nicht ausdrücklichen – Androhung einer vorzeitigen Amtsbeendigung aus anderen als den im Gesetz vorgesehenen Gründen besteht.

22 — Hervorhebung nur hier.

23 — Vgl. u. a. Art. 9 bis 11 der Rahmenrichtlinie. Vgl. auch Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie) (ABl. 2002, L 108, S. 21) in der durch die Richtlinie 2009/140 geänderten Fassung.

24 — Vgl. Art. 20 der Rahmenrichtlinie.

25 — Vgl. Art. 13 der Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie) (ABl. 2002, L 108, S. 7) in der durch die Richtlinie 2009/140 geänderten Fassung.

26 — Vgl. Art. 17 der Richtlinie 2002/22 in geänderter Fassung.

27 — Vgl. Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung.

28 — Vgl. Rn. 42.

48. Die vorzeitige Entlassung des Leiters einer NRB wie im vorliegenden Fall und potenziell die eines Ratsmitglieds allein deshalb, weil sich der Mitgliedstaat entschieden hat, das institutionelle Modell dieser NRB zu ändern, können daher deren Unabhängigkeit beeinträchtigen.

49. Wie ist in diesem Fall die institutionelle Autonomie, über die jeder Mitgliedstaat verfügt, mit der Gewährleistung der Unabhängigkeit in Einklang zu bringen?

50. In seinem Urteil vom 8. April 2014, Kommission/Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237), hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass das vorzeitige Ende des Mandats einer Kontrollstelle die Gewährleistung der Unabhängigkeit beeinträchtigt und „ [d]ies … auch dann [gilt], wenn [dieses] Ende … auf einer Umstrukturierung oder einer Änderung des Modells beruht; *diese sind in einer Weise zu gestalten, dass sie die Anforderungen der geltenden Rechtsvorschriften an die Unabhängigkeit erfüllen*“ [29]. Ich ziehe daraus den Schluss, dass die Umstrukturierung oder die Änderung des Modells einer Kontrollstelle oder, wie hier, einer NRB nicht unbedingt mit der Beachtung der Unabhängigkeit dieser NRB unvereinbar ist.

51. Insoweit bin ich in Anbetracht der oben angeführten Rechtsprechung der Auffassung, dass es dem betreffenden Mitgliedstaat möglich sein muss, Übergangsbestimmungen vorzusehen, die die Beachtung der Gewährleistung der Unabhängigkeit einer NRB erlauben und zugleich die Umstrukturierung dieser NRB vorbereiten.

52. Im vorliegenden Fall weise ich darauf hin, dass die spanische Regierung im Jahr 2011 solche Bestimmungen vorgesehen hatte, bevor diese durch das Gesetz 3/2013 aufgehoben wurden. Die Neunte Zusatzbestimmung des Gesetzes 2/2011 zur Anpassung der Zahl der Ratsmitglieder der Regulierungsstellen und der nationalen Wettbewerbskommission sah nämlich Übergangsbestimmungen vor, die genau die Vorbereitung der Reform ermöglichten, die dieses Gesetz umsetzte, und zugleich die Dauer des Mandats der betreffenden Präsidenten gewährleisteten. Somit musste nach diesem Gesetz die Ernennung der neuen Präsidenten bei Ablauf des Mandats der Amtsinhabers erfolgen, und die neuen Ratsmitglieder mussten ab dem Zeitpunkt ernannt werden, zu dem die Zahl der Ratsmitglieder, deren Mandat kurz vor dem Ablauf stand, weniger als sechs betrug. Ebenso war vorgesehen, dass ab dem Inkrafttreten des Gesetzes 2/2011 die Vizepräsidenten der Räte der Regulierungsstellen ihr Amt weiterhin bis zum Ablauf ihres Mandats ausüben sollten und danach das Amt des Vizepräsidenten jeder Stelle wegfallen sollte.

53. Die Fortführung des Mandats aller Ratsmitglieder der NRB sowie anderer von der Reform betroffener Regulierungsstellen könnte zwar, wie die spanische Regierung bemerkt, eine neue kostspielige und ineffiziente Einheit schaffen, dennoch bin ich der Ansicht, dass Übergangsbestimmungen, wonach das Mandat des Leiters der NRB oder gegebenenfalls das der Mitglieder des Kollegiums, das diese Aufgabe wahrnimmt, bis zu seinem Ablauf fortgeführt wird, es erlauben würden, die Unabhängigkeit dieser NRB zu gewährleisten.

54. Auch wenn sich die Funktion eines Ratsmitglieds einer NRB von der des Leiters dieser Stelle unterscheidet, muss dieses doch als deren Mitglied ebenfalls unabhängig handeln können und darf weder Weisungen einholen noch solche von außen entgegennehmen [30]. Da das spanische Gesetz für die Ratsmitglieder dieselbe beschränkte Zahl von Gründen vorsieht, die zur Entlassung führen können, kann die von der spanischen Regierung gewünschte Änderung des institutionellen Modells nicht ohne Übergangsbestimmungen bewirken, ihr Mandat schlicht und einfach zu beenden. Insofern

29 — Rn. 54. Hervorhebung nur hier.

30 — Vgl. Art. 3 Abs. 3a Unterabs. 1 der Rahmenrichtlinie.

scheint mir, dass es die im Gesetz 2/2011 ursprünglich gewählte Lösung erlaubt hätte, die Gewährleistung der Unabhängigkeit der NRB zu beachten. Das nationale Gericht hat daher meiner Meinung nach zu prüfen, inwieweit eine Ausdehnung des Mandats dieser Ratsmitglieder durch Übergangsbestimmungen hätte vorgesehen werden können.

55. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass Art. 3 Abs. 3a der Rahmenrichtlinie dahin auszulegen ist, dass die Entlassung des Präsidenten und eines Ratsmitglieds einer NRB vor Ablauf ihres Mandats infolge einer institutionellen Reform, die die Fusion dieser NRB mit anderen Regulierungsbehörden zur Folge hat, ohne dass Übergangsbestimmungen vorgesehen sind, die die Beachtung der Dauer des Mandats des Präsidenten und eine Anpassung des Mandats des Ratsmitglieds gewährleisten, die Unabhängigkeit dieser NRB beeinträchtigt.

IV – **Ergebnis**

56. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) wie folgt zu beantworten:

Die Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) in der Fassung der Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 ist dahin auszulegen, dass sie der Fusion einer nationalen Regulierungsbehörde mit anderen Regulierungsbehörden wie denen für den Wettbewerb, den Postsektor oder den Energiesektor im Rahmen einer institutionellen Reform nicht entgegensteht, soweit die Aufgaben, mit denen die Richtlinie 2002/21 in der geänderten Fassung die nationalen Regulierungsbehörden betraut, unter Beachtung der durch diese Richtlinie vorgesehenen Anforderungen und Garantien ausgeübt werden können, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat.

Art. 3 Abs. 3a der Richtlinie 2002/21 in der geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass die Entlassung des Präsidenten und eines Ratsmitglieds einer nationalen Regulierungsbehörde vor Ablauf ihres Mandats infolge einer institutionellen Reform, die die Fusion dieser Behörde mit anderen Regulierungsbehörden zur Folge hat, ohne dass Übergangsbestimmungen vorgesehen sind, die die Beachtung der Dauer des Mandats des Präsidenten und eine Anpassung des Mandats des Ratsmitglieds gewährleisten, die Unabhängigkeit dieser Behörde beeinträchtigt.