CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 30 juni 2016[1]

Zaak C-424/15

Xabier Ormaetxea Garai,
Bernardo Lorenzo Almendros
tegen
Administración del Estado

[verzoek van het Tribunal Supremo (hooggerechtshof, Spanje) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Richtlijn 2002/21/EG — Telecommunicatiesector — Elektronische-communicatienetwerken en -diensten — Nationale regelgevende instanties — Eis van onafhankelijkheid — Institutionele autonomie van de lidstaten"

1. In deze zaak ziet het Hof zich in de eerste plaats voor de vraag gesteld over welke speelruimte de lidstaten beschikken bij de inrichting en herstructurering van hun nationale regelgevende instanties (hierna: „NRI's"), gezien de institutionele autonomie die zij ter zake genieten. In de tweede plaats wordt het Hof de vraag voorgelegd of afbreuk wordt gedaan aan de waarborg van onafhankelijkheid van een NRI wanneer de voorzitter en een bestuurslid van die NRI vóór het verstrijken van hun ambtstermijn worden ontslagen naar aanleiding van een institutionele hervorming waarbij deze NRI wordt samengevoegd met andere regulerende instanties.

2. In dit geval heeft de Spaanse regering een omvangrijke hervorming ondernomen om zo veel mogelijk schaalvoordelen te realiseren en om voor alle netwerkindustrieën een coherente aanpak van de regulering te verzekeren door de verschillende regulerende organen samen te brengen in één multisectorale instantie. Op deze wijze is de NRI in het hoofdgeding, te weten de Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [commissie voor de telecommunicatiemarkt (CMT), Spanje], in het kader van een institutionele hervorming samengevoegd met onder meer de Comisión Nacional de la Competencia (nationale mededingingscommissie, Spanje), de Comisión Nacional del Sector Postal (nationale commissie voor de postsector, Spanje) en de Comisión Nacional de Energía (nationale commissie voor energie, Spanje). Als rechtstreeks gevolg van deze hervorming is het mandaat van onder anderen de voorzitter van deze NRI en een van haar bestuursleden vervroegd beëindigd, zonder dat deze ontslagen berusten op de in de Spaanse wet limitatief opgesomde gronden.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

3. In deze conclusie zal ik beredeneren dat, zoals ik meen, richtlijn 2002/21/EG [2] aldus moet worden uitgelegd dat deze er niet aan in de weg staat dat een NRI in het kader van een institutionele hervorming wordt samengevoegd met andere regulerende instanties, zoals die voor mededinging, de postsector of de energiesector, mits de taken die in die richtlijn aan de NRI's worden opgedragen, kunnen worden uitgeoefend met inachtneming van de daarin vervatte vereisten en waarborgen, hetgeen ter beoordeling staat van de nationale rechter.

4. Vervolgens zal ik de redenen uiteenzetten waarom ik van opvatting ben dat artikel 3, lid 3 bis, van de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het ontslag van de voorzitter en een bestuurslid van een NRI vóór het einde van hun ambtstermijn naar aanleiding van een institutionele hervorming waarbij deze NRI wordt samengevoegd met andere regulerende instanties, zonder dat is voorzien in overgangsmaatregelen om de duur van de ambtstermijn van eerstgenoemde te eerbiedigen en de ambtstermijn van laatstgenoemde aan te passen, afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van die NRI.

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Recht van de Unie*

5. Bij de kaderrichtlijn is een regelgevingskader voor elektronische communicatie in het leven geroepen teneinde de voorwaarden te scheppen voor daadwerkelijke mededinging in de telecommunicatiesector. [3]

6. In het bijzonder worden in deze kaderrichtlijn de op de NRI's rustende taken alsmede de daaraan ten grondslag liggende beginselen vastgelegd.

7. Artikel 2, onder g), van de kaderrichtlijn omschrijft de NRI als „één of meer lichamen die door een lidstaat zijn belast met een van de regelgevende taken die in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen worden opgelegd".

8. Artikel 3 van de kaderrichtlijn luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle taken die bij deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen aan de [NRI's] worden opgedragen, door een bevoegd lichaam worden uitgevoerd.

2. De lidstaten waarborgen de onafhankelijkheid van de [NRI's] door ervoor te zorgen dat zij juridisch gezien onderscheiden zijn van en functioneel onafhankelijk zijn van alle organisaties die elektronische-communicatienetwerken, -apparatuur of -diensten aanbieden. Lidstaten die de eigendom van of de zeggenschap over elektronische-communicatienetwerken en/of -diensten aanbiedende ondernemingen behouden, zorgen voor een daadwerkelijke structurele scheiding tussen de regelgevende taken en de met eigendom of zeggenschap verband houdende activiteiten.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de [NRI's] hun bevoegdheden op onpartijdige en transparante wijze en tijdig uitoefenen. De lidstaten zien erop toe dat de [NRI's] over voldoende financiële en menselijke middelen beschikken om de hun toegewezen taken uit te voeren.

3 bis. Onverminderd de bepalingen van de leden 4 en 5, treden de [NRI's] die verantwoordelijk zijn voor marktregulering ex ante of voor de beslechtingen van geschillen tussen ondernemingen overeenkomstig artikel 20 of 21 van deze richtlijn, onafhankelijk op en vragen of aanvaarden zij geen instructies van andere instanties in verband met de uitoefening van deze taken die hun op grond van

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 37; hierna: „kaderrichtlijn").

3 — Zie overweging 1 van deze richtlijn.

de nationale wetgeving tot omzetting van het Gemeenschapsrecht zijn toegewezen. Dit vormt geen beletsel voor toezicht overeenkomstig de nationale grondwet. Alleen beroepsinstanties die zijn opgezet in overeenstemming met artikel 4, zijn bevoegd besluiten van de [NRI's] te schorsen of ongedaan te maken.

De lidstaten zorgen ervoor dat het hoofd, of, in voorkomend geval, de leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult, van een [NRI] als bedoeld in de eerste alinea, of hun plaatsvervangers alleen kunnen worden ontslagen indien zij niet meer aan de tevoren in de nationale wetgeving vastgestelde eisen voor de uitoefening van dat ambt voldoen. Het besluit om het hoofd, of, in voorkomend geval, de leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult, van de betrokken [NRI] te ontslaan wordt openbaar gemaakt op het moment van ontslag. Het ontslagen hoofd of, in voorkomend geval, de ontslagen leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult, van de [NRI] ontvangen een motivering en hebben het recht de openbaarmaking daarvan te verlangen, indien zulks anders niet zou geschieden; in dat geval wordt zij openbaar gemaakt.

De lidstaten zorgen ervoor dat de in de eerste alinea bedoelde [NRI's] over afzonderlijke jaarlijkse begrotingen beschikken. De begroting wordt openbaar gemaakt. De lidstaten zorgen er eveneens voor dat de [NRI's] over voldoende financiële middelen en personeel beschikken om hen in staat te stellen actief deel te nemen aan en bij te dragen tot het orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC) [4].

3 ter. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de doelstellingen van BEREC voor wat het bevorderen van de coördinatie van de regelgeving en van de coherentie betreft, actief worden ondersteund door de respectieve [NRI's].

3 quater. De lidstaten zorgen ervoor dat de [NRI's] bij de aanneming van hun beslissingen voor hun nationale markten zeer zorgvuldig rekening houden met door BEREC gegeven adviezen en gemeenschappelijk standpunten.

4. De lidstaten maken de door de [NRI's] uit te voeren taken op een gemakkelijk toegankelijke wijze bekend, met name wanneer die taken aan meer dan één lichaam worden toegewezen. De lidstaten zorgen in voorkomend geval voor overleg en samenwerking tussen die instanties onderling en tussen die instanties en de nationale instanties belast met de uitvoering van het mededingingsrecht en de nationale instanties belast met de uitvoering van het consumentenrecht, in aangelegenheden van gemeenschappelijk belang. Indien meer dan één instantie bevoegd is om die aangelegenheden te behandelen, zorgen de lidstaten ervoor dat de respectieve taken van elke instantie in een gemakkelijk toegankelijke vorm bekendgemaakt worden.

5. De [NRI's] en de nationale mededingingsautoriteiten leveren elkaar de informatie die nodig is voor de toepassing van de onderhavige richtlijn en de bijzondere richtlijnen. Ten aanzien van de uitgewisselde informatie is de ontvangende instantie gehouden hetzelfde niveau van vertrouwelijkheid in acht te nemen als de informatieverstrekkende instantie.

[...]"

9. Bij richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens [5] is een regelgevingskader ingevoerd dat ertoe strekt een evenwicht te bereiken tussen een hoog beschermingsniveau voor de persoonlijke levenssfeer en het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de Europese Unie.

4 — Verordening (EG) nr. 1211/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot oprichting van het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec) en het Bureau (PB 2009, L 337, blz. 1).

5 — PB 1995, L 281, blz. 31.

10. Met het oog hierop bepaalt artikel 28, lid 1, van deze richtlijn:

„Elke lidstaat bepaalt dat een of meer autoriteiten worden belast met het toezicht op de toepassing op zijn grondgebied van de ter uitvoering van deze richtlijn door de lidstaten vastgestelde bepalingen.

Deze autoriteiten vervullen de hun opgedragen taken in volstrekte onafhankelijkheid."

B – *Spaans recht*

11. Bij het Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (koninklijk besluit nr. 6/1996 houdende liberalisering van de telecommunicatie) van 7 juni 1996[6], is de CMT opgericht als onafhankelijk orgaan belast met het toezicht op de toepassing van de beginselen van vrije mededinging, transparantie en gelijkheid alsmede met de beslechting van geschillen tussen in de sector actieve marktdeelnemers.

12. Artikel 13, lid 1, van de Ley 2/2011 de Economía Sostenible (wet nr. 2/2011 betreffende de duurzame economie) van 4 maart 2011[7], bepaalde dat de voorzitter en de bestuursleden van de CMT bij koninklijk besluit en op voordracht van de bevoegde ambtenaar van het ministerie werden benoemd door de regering. Zij werden gekozen uit personen wier aanzien en vakbekwaamheid zijn erkend, nadat de minister en de door de betrokken commissie van het Congreso de los Diputados (huis van afgevaardigden, Spanje) als voorzitter en bestuursleden voorgedragen personen waren gehoord, waarbij de geschiktheid van de kandidaten centraal stond. Bij het horen van de voorzitter diende voorts zijn plan van aanpak voor de instantie en de gereguleerde sector aan de orde te komen.

13. Artikel 13, lid 2, van wet nr. 2/2011 bepaalde dat de ambtstermijn van de voorzitter en de bestuursleden zes jaar was, zonder de mogelijkheid van herbenoeming als bestuurslid. De bestuursleden werden steeds gedeeltelijk vervangen teneinde de stabiliteit en continuïteit van het bestuur te waarborgen.

14. Ingevolge artikel 16 van deze wet konden de voorzitter en de bestuursleden van de regulerende organen slechts op basis van een beperkt aantal gronden worden ontslagen, te weten door ambtsneerlegging, verstrijken van de ambtstermijn, het achteraf blijken van een onverenigbaarheid, veroordeling voor een opzettelijk gepleegd delict, blijvende arbeidsongeschiktheid of ambtsontheffing door de regering in geval van ernstige schending van de aan het ambt verbonden plichten of het niet-naleven van verplichtingen ter zake van onverenigbaarheden, belangenverstrengeling en het betrachten van de nodige terughoudendheid. In dit verband besloot de regering tot ambtsontheffing los van het sanctiestelsel dat eventueel kon worden toegepast na beoordeling van het dossier door de bevoegde ambtenaar van het ministerie.

15. In het kader van de hervorming die bij wet nr. 2/2011 werd doorgevoerd om het aantal bestuursleden van de regulerende organen en de nationale mededingingscommissie aan te passen, voorzag de negende aanvullende bepaling van deze wet in overgangsbepalingen. In deze bepalingen was onder meer voorgeschreven dat de benoeming van nieuwe voorzitters voor deze organen zou plaatsvinden aan het einde van de ambtstermijn van de zittende voorzitters en dat de nieuwe bestuursleden zouden worden benoemd zodra het aantal bestuursleden wier ambtstermijn bijna was verstreken kleiner was dan zes.

6 — BOE nr. 139 van 8 juni 1996, blz. 18973.

7 — BOE nr. 55 van 5 maart 2011, blz. 25033; hierna: „wet nr. 2/2011".

16. In de preambule van Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (wet nr. 3/2013 houdende instelling van de nationale commissie voor markten en mededinging) van 4 juni 2013 [8] staat vermeld dat deze strekt tot instelling van de nationale commissie voor markten en mededinging (NCMM), die verschillende regulerende organen samenbrengt, namelijk de nationale commissie voor energie, de CMT, de nationale mededingingscommissie, het Comité de Regulación Ferroviaria (comité voor spoorwegregulering, Spanje), de nationale commissie voor de postsector, de Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (commissie voor de economische regulering van de luchthavens, Spanje) en de Consejo Audiovisual del Estado (raad voor de omroepen, Spanje). Bij deze wet wordt artikel 13 van wet nr. 2/2011 ingetrokken.

17. Ingevolge artikel 6 van wet nr. 3/2013 is de NCMM belast met het toezicht op en de controle van de goede werking van de elektronische-communicatiemarkten. Op grond van andere bepalingen van deze wet is de NCMM onder meer belast met de bescherming en bevordering in algemene zin van de daadwerkelijke mededinging op alle markten en in alle productiesectoren, alsmede met het toezicht op en de controle van de markten voor elektriciteit en gas, de postsector, audiovisuele communicatie en de spoorwegsector.

18. Artikel 23 van wet nr. 3/2013 voorziet voor bestuursleden in dezelfde ontslaggronden als artikel 16 van wet nr. 2/2011.

19. Krachtens de tweede aanvullende bepaling van wet nr. 3/2013 leidt de instelling van de NCMM tot opheffing van de nationale mededingingscommissie, de nationale commissie voor energie, de CMT, de nationale commissie voor de postsector, het comité voor spoorwegregulering, de Comisión Nacional del Juego (nationale kansspelcommissie, Spanje), de commissie voor de economische regulering van de luchthavens en de raad voor de omroepen.

20. Het Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (koninklijk besluit nr. 657/2013 houdende vaststelling van het organiek statuut van de nationale commissie voor markten en mededinging) van 30 augustus 2013 [9], is op 31 augustus 2013 bekendgemaakt. Bij op 10 september 2013 bekendgemaakte koninklijke besluiten zijn de voorzitter en de bestuursleden van de NCMM benoemd.

21. Ten slotte is bij het 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 (koninklijk besluit nr. 795/2013 houdende ontheffing van Bernardo Lorenzo Alemdros van zijn functie als voorzitter van de commissie voor de telecommunicatiemarkt) van 11 oktober 2013 [10] en het 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 (koninklijk besluit nr. 800/2013 houdende ontheffing van Xabier Ormaetxea Garai van zijn functie als bestuurslid van de commissie voor de telecommunicatiemarkt) van 11 oktober 2013 [11], het mandaat van de voorzitter en een bestuurslid van de CMT beëindigd. Deze twee koninklijke besluiten voorzien er verder in dat de ontslagen met terugwerkende kracht ingaan op 7 oktober 2013.

8 — BOE nr. 134 van 5 juni 2013, blz. 42191; hierna: „wet nr. 3/2013”.

9 — BOE nr. 209 van 31 augustus 2013, blz. 63623.

10 — BOE nr. 247 van 15 oktober 2013, blz. 83736.

11 — BOE nr. 247 van 15 oktober 2013, blz. 83741.

II – Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

22. Op 10 maart 2011 zijn Bernardo Lorenzo Almendros en Xabier Ormaetxea Garai (hierna: „verzoekers") benoemd tot onderscheidenlijk voorzitter en bestuurslid van de CMT. Na de door de Spaanse regering ondernomen hervorming zijn op 15 oktober 2013 de koninklijke besluiten nr. 795/2013 en nr. 800/2013 bekendgemaakt, waarbij verzoekers met ingang van 7 oktober 2013 zijn ontslagen.

23. Verzoekers hebben daarop beroep ingesteld tegen deze koninklijke besluiten. Zij zijn van mening dat met die besluiten vóór het verstrijken van hun ambtstermijn een einde is gekomen aan hun functie zonder dat sprake is van een juridische ontslaggrond. Verzoekers brengen verder naar voren dat de besluiten niet zijn voorafgegaan door een disciplinaire procedure of zelfs maar een mededeling aan verzoekers van de ontslaggronden, hetgeen in strijd is met artikel 3, lid 3 bis, tweede alinea, van de kaderrichtlijn.

24. Het Tribunal Supremo (hooggerechtshof, Spanje) merkt nog op dat een van de verzoekers bij brief van 4 november 2013 een klacht ter zake van de schending van die bepaling bij de Europese Commissie heeft ingediend. De klacht is geregistreerd.

25. Wegens twijfel over de aan het Unierecht te geven uitlegging heeft het Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet [de kaderrichtlijn], gelet op de daadwerkelijke bescherming van het algemeen belang die de nationale, voor [elektronische-communicatienetwerken en -diensten] bevoegde reguleringsinstantie moet garanderen, aldus worden uitgelegd dat de oprichting, door de nationale wetgever, van een instantie voor regulering en toezicht volgens een institutioneel model van niet-gespecialiseerde aard, waarbij de tot dan toe bestaande toezichthoudende instanties op het gebied van onder meer energie, telecommunicatie en mededinging worden samengevoegd in één enkele instantie, verenigbaar is met deze richtlijn?

2) Moeten de voorwaarden inzake ‚onafhankelijkheid' van de [NRI's] op het gebied van elektronische-communicatienetwerken en -diensten die worden gesteld in artikel 3, leden 2 en 3 bis, van [de kaderrichtlijn], aldus worden uitgelegd dat zij overeenkomen met die welke in artikel 28 van richtlijn 95/46[...] worden gesteld aan de nationale toezichthoudende autoriteiten op het gebied van bescherming van persoonsgegevens?

3) Is de in het arrest [...] van 8 april 2014, [Commissie/Hongarije (C-288/12, EU:C:2014:237)], vervatte rechtspraak van toepassing ingeval de hoofden van een [NRI] op het gebied van telecommunicatie vóór het verstrijken van hun ambtstermijn worden ontslagen op grond van een nieuw rechtskader dat een toezichthoudend orgaan instelt waarin verschillende [NRI's] voor gereguleerde sectoren worden verenigd? Kan die vervroegde beëindiging van hun ambt, die zuiver het gevolg is van de inwerkingtreding van een nieuwe nationale wet en niet van het feit dat de betrokkenen niet langer voldoen aan de van tevoren in het nationale recht vastgelegde persoonlijke voorwaarden, worden beschouwd als verenigbaar met artikel 3, lid 3 bis, van [de kaderrichtlijn]?"

III – Analyse

26. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de in het kader van een institutionele hervorming plaatsvindende samenvoeging van een NRI met andere regulerende instanties, zoals die voor mededinging, de postsector of de energiesector, afbreuk doet aan de vereisten als vervat in de bepalingen van die richtlijn met betrekking tot met name de onafhankelijkheid, bekwaamheid en technische deskundigheid van die NRI.

27. Met zijn tweede en zijn derde vraag, die naar mijn opvatting gezamenlijk dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 3, lid 3 bis, van de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat afbreuk wordt gedaan aan de waarborg van onafhankelijkheid van een NRI wanneer de voorzitter en een bestuurslid van die NRI vóór het verstrijken van hun ambtstermijn worden ontslagen naar aanleiding van een institutionele hervorming waarbij deze NRI wordt samengevoegd met andere regulerende instanties.

28. Naar mijn opvatting dient in het kader van de eerste vraag van de verwijzende rechter in feite te worden nagegaan over welke speelruimte de lidstaten beschikken bij de inrichting en herstructurering van hun NRI's, gezien de institutionele autonomie die zij ter zake genieten.

29. De kaderrichtlijn stelt geen eisen aan de vorm waarin een NRI moet worden gegoten. Artikel 2, onder g), van deze richtlijn beperkt zich ertoe een NRI te definiëren als „één of meer lichamen die door een lidstaat zijn belast met een van de regelgevende taken die in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen worden opgelegd". Verder beschikken de lidstaten op dit gebied volgens vaste rechtspraak weliswaar over institutionele autonomie bij de organisatie en de structurering van hun NRI's in de zin van deze bepaling, maar dienen zij van deze autonomie gebruik te maken met volledige inachtneming van de in de kaderrichtlijn vastgelegde doelstellingen en verplichtingen. [12]

30. Zo heeft het Hof geoordeeld dat richtlijn 2002/22/EG [13] er in beginsel op zich niet aan in de weg staat dat de nationale wetgever optreedt als NRI in de zin van de kaderrichtlijn dan wel dat een lidstaat taken die voortvloeien uit het regelgevingskader voor elektronische-communicatiediensten toewijst aan meerdere organen, op voorwaarde dat deze organen bij de uitoefening van hun functies voldoen aan de in deze richtlijnen gestelde voorwaarden inzake bevoegdheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en transparantie, en dat tegen de besluiten die deze organen in het kader van die functies nemen, daadwerkelijk beroep kan worden ingesteld bij een lichaam van beroep dat onafhankelijk is van de betrokken partijen. [14] Op dezelfde wijze kunnen verschillende onafhankelijke regelgevende instanties, waaronder ministeriële autoriteiten, worden belast met de aan NRI's toe te wijzen taken in verband met de toewijzing van de nationale nummervoorraden en het beheer van de nationale nummerplannen, op voorwaarde dat de taakverdeling wordt bekendgemaakt, gemakkelijk toegankelijk is en aan de Commissie wordt meegedeeld. [15]

31. Uit deze rechtspraak blijkt dat de lidstaten in het kader van hun institutionele autonomie over veel speelruimte beschikken bij de inrichting en structurering van hun NRI's. Deze speelruimte wordt begrensd door de in acht te nemen vereisten en waarborgen als vervat in de kaderrichtlijn.

32. Zo moet het nationale orgaan dat belast is met de in de kaderrichtlijn aan NRI's toegewezen taken ingevolge artikel 3, lid 2, van die richtlijn juridisch gezien onderscheiden van en functioneel onafhankelijk zijn van alle organisaties die elektronische-communicatienetwerken, -apparatuur of -diensten aanbieden. In voorkomend geval moet de lidstaat zorgen voor een daadwerkelijke structurele scheiding tussen de regelgevende taken en de activiteiten die verband houden met eigendom of zeggenschap over ondernemingen die elektronische-communicatienetwerken en/of -diensten aanbieden.

12 — Zie arrest van 17 september 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

13 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 51), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 11).

14 — Zie arresten van 6 oktober 2010, Base e.a. (C-389/08, EU:C:2010:584, punt 30), en van 17 september 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, punt 57).

15 — Zie arrest van 6 maart 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, punten 25-27).

33. Voorts moet dit orgaan met het oog op de naleving van de in artikel 3, lid 3, van de kaderrichtlijn vervatte eisen de in die richtlijn aan NRI's opgedragen taken op onpartijdige en transparante wijze en tijdig kunnen uitoefenen, en ook over voldoende financiële en menselijke middelen beschikken om die taken uit te voeren.

34. Ik ben dus van opvatting dat niets zich er in beginsel tegen verzet dat in de wetgeving van een lidstaat wordt voorzien in de samenvoeging van een NRI met andere regulerende organen en dat dit geheel één enkele entiteit vormt, zoals is bepaald in de Spaanse wet. De nationale rechter dient evenwel te controleren of de in de kaderrichtlijn aan de NRI opgedragen taken worden uitgevoerd met inachtneming van de in deze richtlijn vervatte eisen en waarborgen.

35. Overigens vormt het Spaanse model binnen de Unie geen uitzondering. Het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden hebben namelijk ook gekozen voor één enkel orgaan voor de regulering van verschillende sectoren, zoals vervoer, gas, energie, postdiensten en elektronische communicatie. In het Verenigd Koninkrijk is de dienst voor elektronische communicatie belast met het toezicht op de markt voor de televisie- en radiosector en de sector voor elektronische communicatie. In België, Griekenland, Frankrijk, Slowakije en Zweden is één enkel orgaan belast met de regelgeving voor de post- en de telecommunicatiesector. [16]

36. Gelet op een en ander ben ik bijgevolg van mening dat de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat deze er niet aan in de weg staat dat een NRI in het kader van een institutionele hervorming wordt samengevoegd met andere regulerende instanties, zoals die voor mededinging, de postsector of de energiesector, mits de taken die in die richtlijn aan de NRI's worden opgedragen, kunnen worden uitgeoefend met inachtneming van de daarin vervatte vereisten en waarborgen, hetgeen ter beoordeling staat van de nationale rechter.

37. Dit zo zijnde, zal ik thans onderzoeken of afbreuk wordt gedaan aan de waarborg van onafhankelijkheid van een NRI wanneer de voorzitter en een bestuurslid van die NRI vóór het verstrijken van hun ambtstermijn worden ontslagen naar aanleiding van een dergelijke institutionele hervorming.

38. De verwijzende rechter wenst in het bijzonder te vernemen of de rechtspraak van het Hof ter zake van richtlijn 95/46 ook in deze zaak kan worden toegepast. In de zaak die heeft geleid tot het arrest van 8 april 2014, Commissie/Hongarije (C-288/12, EU:C:2014:237) zag het Hof zich in het kader van een beroep wegens niet-nakoming namelijk onder meer voor de vraag gesteld of het in artikel 28, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn vervatte vereiste dat moet worden gewaarborgd dat elke toezichthoudende autoriteit de haar opgedragen taken in volledige onafhankelijkheid vervult, impliceert dat de betrokken lidstaat verplicht is de duur van het mandaat van een dergelijke autoriteit te eerbiedigen tot het aanvankelijk voorziene einde daarvan. [17]

39. Het Hof herinnert er in dit arrest aan dat de met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens belaste autoriteiten een zodanige onafhankelijkheid moeten genieten dat zij hun taken zonder beïnvloeding van buitenaf kunnen uitoefenen en dus geen bevelen krijgen of anderszins – rechtstreeks of indirect – van buitenaf worden beïnvloed op een wijze die hun beslissingen zou kunnen sturen en derhalve de vervulling door deze autoriteiten van hun taak om een juist evenwicht tussen de bescherming van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het vrije verkeer van die gegevens te vinden, in het gedrang zou kunnen brengen. [18] Volgens het Hof volstaat het loutere gevaar dat de instanties die belast zijn met het overheidstoezicht een politieke invloed

16 — Zie de website van de „Autorité de régulation des communications électroniques et des postes" op het volgende adres: http://www.arcep.fr/index.php?id=11270#c21478.

17 — Arrest van 8 april 2014, Commissie/Hongarije (C-288/12, EU:C:2014:237, punt 50).

18 — Arrest van 8 april 2014, Commissie/Hongarije (C-288/12, EU:C:2014:237, punt 51).

kunnen uitoefenen op de beslissingen van de toezichthoudende autoriteiten, om de onafhankelijke vervulling van de taken van deze autoriteiten te hinderen, aangezien daaruit – aldus het Hof – een „geanticipeerde gehoorzaamheid" van deze autoriteiten zou kunnen voortvloeien alsmede een verdenking van partijdigheid. [19]

40. Op grond daarvan heeft het Hof in dat arrest geoordeeld dat „[i]ndien het elke lidstaat vrij zou staan om het mandaat van een toezichthoudende autoriteit vóór de aanvankelijk daarvoor voorziene afloop te beëindigen, zonder de voordien daartoe vastgestelde voorschriften en waarborgen te eerbiedigen, [...] de gedurende het gehele mandaat boven deze autoriteit hangende dreiging van een dergelijke voortijdige beëindiging [zou] kunnen leiden tot een vorm van gehoorzaamheid aan de politieke macht die onverenigbaar is met dat onafhankelijkheidsvereiste [...]. Dit geldt zelfs wanneer de voortijdige beëindiging van het mandaat het gevolg is van herstructurering of een verandering van model. Deze moeten zodanig worden georganiseerd dat kan worden voldaan aan de in de toepasselijke wettelijke regeling gestelde vereisten." [20]

41. Volgens de Spaanse, de Belgische en de Nederlandse regering en de Commissie is het vanwege de wezenlijke verschillen tussen enerzijds de taken van de toezichthoudende autoriteiten voor de bescherming van persoonsgegevens en anderzijds de taken van de NRI's gerechtvaardigd om het begrip „onafhankelijkheid" in deze zaak anders uit te leggen dan de uitlegging waartoe het Hof in bovenvermelde rechtspraak is gekomen.

42. Weliswaar zijn aan de rol van de toezichthoudende autoriteiten voor de bescherming van persoonsgegevens andere doelstellingen verbonden dan aan de rol van NRI's, maar dat laat onverlet dat de eerbiediging van de waarborg van onafhankelijkheid ook voor het goede functioneren van NRI's een essentiële voorwaarde is. Ik zie dus geen enkele reden om een andere benadering te volgen dan die welke is gekozen in het arrest van 8 april 2014, Commissie/Hongarije (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Het belang van de regulering van elektronische-communicatiediensten, die rechtstreeks raakt aan onder meer de vrijheid van communicatie en de consumentenbescherming, dient niet te worden gebagatelliseerd. De NRI's dienen dus niet enkel daadwerkelijk onafhankelijk te zijn van economische actoren, maar ook van politieke actoren. Dit blijkt overigens ook duidelijk uit de bewoordingen van het Unierecht.

44. Artikel 3, lid 2, van de kaderrichtlijn bepaalt immers dat de lidstaten de onafhankelijkheid van de NRI's waarborgen door ervoor te zorgen dat zij juridisch gezien onderscheiden zijn en functioneel onafhankelijk zijn van alle organisaties die elektronische-communicatienetwerken, -apparatuur of -diensten aanbieden. Wat betreft artikel 3, lid 3 bis, van deze richtlijn, die is ingevoegd bij richtlijn 2009/140/EG [21], blijkt uit overweging 13 van laatstgenoemde richtlijn dat de Uniewetgever met deze toevoeging juist beoogde de onafhankelijkheid van de NRI's te versterken „[door] bepalingen [vast te stellen] om ervoor te zorgen dat een [NRI] die verantwoordelijk is marktreg[u]lering ex ante of voor geschillenbeslechting tussen ondernemingen, bij het uitoefenen van haar taken, *beschermd is tegen externe interventie of politieke druk* die haar onafhankelijke oordeel over de vraagstukken die haar worden voorgelegd in gevaar zouden kunnen brengen". [22] Vervolgens licht de Uniewetgever toe dat „[d]ergelijke externe invloed [...] een nationale instantie ongeschikt [maakt] om volgens het regelgevingskader op te treden als een [NRI]".

19 — Arrest van 8 april 2014, Commissie/Hongarije (C-288/12, EU:C:2014:237, punt 53).

20 — Arrest van 8 april 2014, Commissie/Hongarije (C-288/12, EU:C:2014:237, punt 54).

21 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van richtlijn 2002/21, richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecommunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, en richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (PB 2009, L 337, blz. 37).

22 — Cursivering van mij.

45. Gezien de regulerende taak waarmee de NRI's zijn belast en de bevoegdheden die hun daartoe zijn toegekend, is de wens van de Uniewetgever om de waarborg van onafhankelijkheid van de NRI's te versterken, niet verwonderlijk. Ik wijs erop dat de NRI's in het kader van de hun bij de kaderrichtlijn toegewezen taken immers onder meer individuele rechten zullen toekennen [23] en geschillen tussen ondernemingen zullen beslechten met de mogelijkheid om daarbij verplichtingen op te leggen [24]. De NRI's beschikken ook over een zekere regelgevende bevoegdheid, aangezien zij zich in voorkomend geval met prijscontrole zullen moeten bezighouden [25] dan wel corrigerende maatregelen vaststellen indien zij van mening zijn dat op de markt geen sprake is van mededinging, waarbij zij aan ondernemingen die op die markt aanmerkelijke marktmacht hebben, verplichtingen kunnen opleggen [26]. De NRI's beschikken dus over uitgebreide bevoegdheden, zoals het Hof heeft opgemerkt in zijn arrest van 3 december 2009, Commissie/Duitsland (C-424/07, EU:C:2009:749). [27]

46. Duidelijk is dus dat het wezenlijk is dat de waarborg van onafhankelijkheid wordt geëerbiedigd en dat de NRI's hun taken onpartijdig en zonder druk van buitenaf kunnen vervullen, temeer wanneer de lidstaat de eigendom van of zeggenschap over elektronische-communicatienetwerken en/of -diensten aanbiedende ondernemingen heeft behouden. Het Hof had dit overigens al benadrukt in zijn arrest van 9 maart 2010, Commissie/Duitsland (C-518/07, EU:C:2010:125), waarin het Hof overwoog dat dergelijke onafhankelijke autoriteiten – in die zaak had het Hof niet enkel het oog op Duitse controle-autoriteiten belast met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens, maar ook op andere binnen het Duitse rechtsstelsel bestaande administratieve autoriteiten – vaak regulerende taken hebben of taken vervullen waarbij er geen politieke beïnvloeding mag zijn, maar dat zij wel de wet moeten blijven naleven en onder toezicht staan van de bevoegde rechter. [28]

47. Daarom zijn de samenstelling van de NRI's, de duur van de ambtstermijn van hun bestuursleden en vooral de omstandigheid dat zij enkel kunnen worden ontslagen op de in de wet vervatte gronden, stuk voor stuk waarborgen tegen eventuele druk van buitenaf. Door in artikel 3, lid 3 bis, tweede alinea, van de kaderrichtlijn te bepalen dat het hoofd, of, in voorkomend geval, de leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult, van een NRI, of hun plaatsvervangers alleen kunnen worden ontslagen op de in de wet vervatte gronden en indien zij niet meer aan de vastgestelde eisen voor de uitoefening van dat ambt voldoen, beoogt de Uniewetgever de waarborg van onafhankelijkheid van de NRI's te versterken door het bestuurslid of de bestuursleden die beslissingsbevoegd zijn, te beschermen tegen elke vorm van druk van buitenaf, waaronder druk als gevolg van de dreiging – zelfs indien die niet expliciet is – dat het mandaat op andere dan de in de wet vervatte gronden vervroegd wordt beëindigd.

48. Het vervroegde ontslag van het hoofd van een NRI, zoals in dit geval, en mogelijk ook van een van de bestuursleden, louter op grond dat de lidstaat ervoor heeft gekozen het institutionele model van die NRI te wijzigen, kan dus afbreuk doen aan de waarborg van onafhankelijkheid van deze NRI.

49. Hoe kan in dit geval dan de aan elke lidstaat toekomende institutionele autonomie worden verzoend met de waarborg van onafhankelijkheid?

23 — Zie onder meer de artikelen 9-11 van de kaderrichtlijn. Zie verder richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 21), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140.

24 — Zie artikel 20 van de kaderrichtlijn.

25 — Zie artikel 13 van richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140.

26 — Zie artikel 17 van richtlijn 2002/22/EG, zoals gewijzigd.

27 — Zie punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

28 — Zie punt 42.

50. In zijn arrest van 8 april 2014, Commissie/Hongarije (C-288/12, EU:C:2014:237), heeft het Hof overwogen dat de voortijdige beëindiging van het mandaat van een toezichthoudende autoriteit afbreuk doet aan de waarborg van onafhankelijkheid en dat „[d]it [...] zelfs [geldt] wanneer de voortijdige beëindiging van het mandaat het gevolg is van herstructurering of een verandering van model. *Deze moeten zodanig worden georganiseerd dat kan worden voldaan aan de in de toepasselijke wettelijke regeling gestelde vereisten*."[29] Ik leid hieruit af dat een herstructurering of verandering van model van een toezichthoudende autoriteit of, zoals in dit geval aan de orde, van een NRI, dus niet noodzakelijkerwijs onverenigbaar is met de eerbiediging van de onafhankelijkheid van die NRI.

51. In dit verband ben ik, gelet op de bovenvermelde rechtspraak, van opvatting dat de betrokken lidstaat bij de voorbereiding van de herstructurering van een NRI overgangsbepalingen moet kunnen vaststellen die erin voorzien dat de waarborg van onafhankelijkheid wordt geëerbiedigd.

52. In deze zaak merk ik op dat de Spaanse regering dergelijke bepalingen in 2011 heeft vastgesteld alvorens deze bij wet nr. 3/2013 in te trekken. In de negende aanvullende bepaling van wet nr. 2/2011 inzake de aanpassing van het aantal bestuursleden van regulerende organen en van de nationale mededingingscommissie waren immers overgangsmaatregelen neergelegd die er juist in voorzagen dat bij de voorbereiding van de bij die wet door te voeren hervorming niet de ambtstermijn van de betrokken voorzitters intact werd gelaten. Zo was in deze wet bepaald dat de benoeming van nieuwe voorzitters zou plaatsvinden aan het einde van de ambtstermijn van de zittende voorzitters en dat de nieuwe bestuursleden werden benoemd zodra het aantal bestuursleden wier ambtstermijn bijna was verstreken, kleiner was dan zes. Evenzo was bij de inwerkingtreding van wet nr. 2/2011 bepaald dat de plaatsvervangend voorzitters van de besturen van de regulerende organen in functie bleven tot de afloop van hun ambtstermijn, waarna de functie van plaatsvervangend voorzitter voor elk van de organen zou worden afgeschaft.

53. Zoals de Spaanse regering opmerkt, zou er een nieuwe entiteit kunnen ontstaan die duur en inefficiënt is ingeval de ambtstermijn van alle bestuursleden van de NRI en de overige bij de hervorming betrokken regulerende organen werd gehandhaafd, maar ik ben desondanks van mening dat de onafhankelijkheid van de NRI kan worden gewaarborgd met overgangsbepalingen die erin voorzien dat de ambtstermijn van de voorzitter van die NRI en, in voorkomend geval, de leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult, wordt voltooid.

54. Evenzo onderscheidt de functie van een bestuurslid van een NRI zich weliswaar van die van het hoofd van die autoriteit, maar dit laat onverlet dat dit bestuurslid, als lid van de NRI, ook onafhankelijk moet kunnen handelen en geen van buitenaf komende instructies mag vragen of aanvaarden.[30] Aangezien de Spaanse wet voor bestuursleden voorziet in hetzelfde limitatieve aantal ontslaggronden, mag de door de Spaanse regering gewenste verandering van het institutionele model niet tot gevolg hebben dat hun mandaat, zonder overgangsbepalingen, eenvoudigweg wordt beëindigd. In dit verband lijkt mij dat de waarborg van onafhankelijkheid had kunnen worden geëerbiedigd met de aanvankelijk in wet nr. 2/2011 gekozen oplossing. De nationale rechter moet naar mijn mening dus nagaan in hoeverre het mogelijk zou zijn geweest de ambtstermijn van deze bestuursleden via overgangsbepalingen aan te passen.

55. Gelet op een en ander ben ik van opvatting dat artikel 3, lid 3 bis, van de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het ontslag van de voorzitter en een bestuurslid van een NRI vóór het einde van hun ambtstermijn naar aanleiding van een institutionele hervorming waarbij deze NRI wordt samengevoegd met andere regulerende instanties, zonder dat is voorzien in overgangsmaatregelen om de duur van de ambtstermijn van eerstgenoemde te eerbiedigen en de ambtstermijn van laatstgenoemde aan te passen, afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van die NRI.

29 — Punt 54. Cursivering van mij.

30 — Zie artikel 3, lid 3 bis, eerste alinea, van de kaderrichtlijn.

IV – Conclusie

56. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om op de vragen van het Tribunal Supremo (hooggerechtshof, Spanje) als volgt te antwoorden:

„Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009, moet aldus worden uitgelegd dat deze er niet aan in de weg staat dat een nationale regelgevende instantie in het kader van een institutionele hervorming wordt samengevoegd met andere regulerende instanties, zoals die voor mededinging, de postsector of de energiesector, mits de taken die in richtlijn 2002/21 aan de nationale regelgevende instanties worden opgedragen, kunnen worden uitgeoefend met inachtneming van de daarin vervatte vereisten en waarborgen, hetgeen ter beoordeling staat van de nationale rechter.

Artikel 3, lid 3 bis, van richtlijn 2002/21, zoals gewijzigd, moet aldus worden uitgelegd dat het ontslag van de voorzitter en een bestuurslid van een nationale regelgevende instantie vóór het einde van hun ambtstermijn naar aanleiding van een institutionele hervorming waarbij deze instantie wordt samengevoegd met andere regulerende instanties, zonder dat is voorzien in overgangsmaatregelen om de duur van de ambtstermijn van eerstgenoemde te eerbiedigen en de ambtstermijn van laatstgenoemde aan te passen, afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van die instantie.”