Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

19. oktober 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — elektroniske kommunikationsnet og -tjenester — direktiv 2002/21/EF — artikel 3 — nationale tilsynsmyndigheders upartiskhed og uafhængighed — institutionel reform — national tilsynsmyndigheds fusion med andre tilsynsmyndigheder — afskedigelse af formanden for og et bestyrelsesmedlem i den fusionerede nationale tilsynsmyndighed inden udløbet af deres mandater — afskedigelsesgrund ikke fastlagt i den nationale lovgivning«

I sag C-424/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) ved afgørelse af 3. juli 2015, indgået til Domstolen den 31. juli 2015, i sagen:

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

mod

Administración del Estado,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Prechal, A. Rosas, C. Toader og E. Jarašiūnas (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den spanske regering ved A. Rubio González, som befuldmægtiget

— den belgiske regering ved J. Van Holm og M. Jacobs, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved J. Langer, M. Bulterman og M. de Ree, som befuldmægtigede

* Processprog: spansk.

— Europa-Kommissionen ved J. Rius, G. Braun og L. Nicolae, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. juni 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 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. november 2009 (EUT 2009, L 337, s. 37, herefter »rammedirektivet«).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en tvist mellem Xabier Ormaetxea Garai og Bernardo Lorenzo Almendros på den ene side og Administración del Estado (statsforvaltningen, Spanien) på den anden side vedrørende kongelige dekreter, som havde bragt deres mandater som henholdsvis bestyrelsesmedlem i og formand for Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (kommissionen for telekommunikationsmarkedet, Spanien, herefter »CMT«), en national tilsynsmyndighed som omhandlet i rammedirektivet, til ophør.

Retsforskrifter

EU-retten

Rammedirektivet

3 11. betragtning til rammedirektivet lyder:

»I overensstemmelse med princippet om adskillelse af regulerings- og driftsopgaver bør medlemsstaterne, for at sikre de nationale tilsynsmyndigheders uvildige afgørelser, garantere disses uafhængighed. Dette krav om uafhængighed berører hverken medlemsstaternes institutionelle autonomi og forfatningsmæssige forpligtelser eller princippet om neutralitet i forhold til de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne, jf. [artikel 345 TEUF]. De nationale tilsynsmyndigheder bør råde over de nødvendige personale- og ekspertressourcer samt økonomiske midler til at udføre deres opgaver.«

4 Rammedirektivets artikel 2, litra g), definerer begrebet »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«. I artikel 2, litra l), opregnes de direktiver, der sammen med rammedirektivet udgør det anvendelige regelsæt inden for elektronisk kommunikation, og som henhører under begrebet »særdirektiver«.

5 Med direktiv 2009/140 indførtes de nye bestemmelser stk. 3-3c i artikel 3 i den oprindelige version af rammedirektivet, hvilke vedrører de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed. I denne forbindelse indeholder 13. betragtning til direktiv 2009/140 følgende præcisering:

»De nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed bør styrkes, så de kan anvende regelsættet med større gennemslagskraft, og så deres autoritet og forudsigeligheden i deres afgørelser øges. Til dette formål bør 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. […] Derfor bør der på forhånd opstilles regler for, på hvilket grundlag ledelsen for en national tilsynsmyndighed kan afskediges, så enhver rimelig tvivl om tilsynsmyndighedens uafhængighed og upåvirkelighed over for eksterne faktorer fjernes. Det er vigtigt, at de nationale tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for forhåndsregulering af markedet, har deres eget budget, der bl.a. sætter dem i stand til at ansætte tilstrækkeligt med kvalificeret personale. Af hensyn til åbenhed i forvaltningen bør dette budget hvert år offentliggøres.«

6 Rammedirektivets artikel 3 bestemmer:

»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 […], handle uafhængigt og må hverken søge eller modtage instrukser fra andre organer i forbindelse med udførelsen af de opgaver, de er pålagt i 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) [oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1211/2009 af 25. november 2009 om oprettelse af Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) og dens støttekontor (EUT 2009, L 337. s. 1)].

[...]

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. […]

5. Nationale tilsynsmyndigheder og nationale konkurrencemyndigheder giver hinanden de oplysninger, der er nødvendige for at anvende bestemmelserne i dette direktiv og særdirektiverne. […]

6. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen, hvilke nationale tilsynsmyndigheder der har fået tildelt opgaver i henhold til dette direktiv og særdirektiverne samt disses respektive ansvarsområder.«

7 Rammedirektivets artikel 4 med overskriften »Klageadgang« bestemmer i det væsentlige, at medlemsstaterne skal sikre, at der på nationalt plan findes effektive mekanismer, ved hjælp af hvilke enhver bruger eller virksomhed, som berøres af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, kan påklage denne til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter.

Direktiv 95/46/EF

8 Artikel 28 i 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 (EFT 1995, L 281, s. 31) har overskriften »Tilsynsmyndighed«. Denne artikel bestemmer i stk. 1:

»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.«

Spansk ret

9 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 (BOE nr. 139 af 8.6.1996, s. 18973) som et uafhængigt organ, der havde til opgave at føre tilsyn med anvendelsen af princippet om fri konkurrence, gennemsigtighedsprincippet og ligebehandlingsprincippet i telekommunikationssektoren og at afgøre tvister mellem operatører inden for sektoren.

10 Ley 2/2011 de Economía Sostenible (lov nr. 2/2011 om en bæredygtig økonomi) af 4. marts 2011 (BOE nr. 55 af 5.3.2011, s. 25033) havde til formål at ændre statussen for visse eksisterende regulerings- og tilsynsorganer navnlig med henblik på at styrke deres uafhængighed. Lovens artikel 13 indførte således nye regler for udpegning af formanden for og bestyrelsesmedlemmerne i disse organer, varigheden af deres mandater og fremgangsmåden for fornyelse af disse mandater. Denne artikel, som bl.a. fandt anvendelse på CMT, bestemte:

»1. Formanden og bestyrelsesmedlemmerne udpeges af regeringen ved kongeligt dekret på forslag fra ministeren for det kompetente ministerium. De udvælges blandt personer, hvis anseelse og faglige kompetence er anerkendt, efter høring af ministeren og de personer, der indstilles til formand og bestyrelsesmedlemmer af den tilsvarende kommission i Congreso de los Diputados (deputeretkammeret, Spanien) [...].

2. Formandens og bestyrelsesmedlemmernes mandat er på seks år uden mulighed for genvalg som bestyrelsesmedlem. Bestyrelsesmedlemmerne bliver delvist udskiftet for at sikre bestyrelsens stabilitet og kontinuitet.«

11 Artikel 16 i lov nr. 2/2011 bestemte følgende:

»Formanden og bestyrelsesmedlemmerne ophører med at udøve deres hverv:

a) ved fratrædelse

b) ved mandatets udløb

c) ved efterfølgende opstået uoverensstemmelse

d) ved en dom for en forsætlig straffelovsovertrædelse

e) ved vedvarende uarbejdsdygtighed

f) ved 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. [...]«

12 Niende tillægsbestemmelse til lov nr. 2/2011 indførte overgangsbestemmelser, der havde til formål at tilpasse sammensætningen af bestyrelserne for de pågældende regulerings- og tilsynsorganer og for Comisión Nacional de la Competencia (den nationale konkurrencekommission, Spanien) til den reform, som gennemførtes ved denne lov. Denne bestemmelse fastsatte bl.a., at inden for en frist på to år at regne fra ikrafttrædelsen af denne lov skulle regeringen ved kongeligt dekret afskedige de bestyrelsesmedlemmer i organerne, hvis mandat var udløbet på datoen for ikrafttrædelsen af dette kongelige dekret, at udpegningen af nye formænd skulle 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. Hvad angår næstformændene fastsatte denne bestemmelse, at på datoen for ikrafttrædelsen af lov nr. 2/2011 skulle disse fortsætte med at udøve deres funktioner indtil udløbet af deres mandat, hvorefter næstformandsfunktionen for hvert organ ville blive nedlagt.

13 Den 10. maj 2011 offentliggjordes Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (kongeligt dekret nr. 667/2011 om udpegning af Bernardo Lorenzo Almendros som formand for kommissionen for telekommunikationsmarkedet) af 9. maj 2011 (BOE nr. 111 af 10.5.2011, s. 47215) og Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (kongeligt dekret nr. 669/2011 om udpegning af Xabier Ormaetxea Garai som bestyrelsesmedlem i kommissionen for telekommunikationsmarkedet) af 9. maj 2011 (BOE nr. 111 af 10.5.2011, s. 47217). Disse udpegninger fandt sted i overensstemmelse med artikel 13 i og den niende tillægsbestemmelse til lov nr. 2/2011.

14 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 (BOE nr. 134 af 5.6.2013, s. 42191) ophævede artikel 13 i lov nr. 2/2011.

15 I præamblen til lov nr. 3/2013 præciseres bl.a., at den reform, som foretages med denne lov, og der består i at oprette Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (den nationale kommission for markeder og konkurrence, herefter »CNMC«) – som vil omfatte funktionerne vedrørende den korrekte funktionsmåde af de markeder og sektorer, som forskellige tilsynsmyndigheder ind til nu har ført tilsyn med – har til formål at øge stordriftsfordelene og at sikre sammenhængen i og effektiviteten

af reguleringen af alle netværksindustrierne til fordel for forbrugerne og brugerne. Det angives også i denne præambel, at CNMC har status af selvstændig juridisk person, har fuld retsevne og handleevne og handler i overensstemmelse med loven, er et selvstændigt organ med selvstændige funktioner, og er fuldstændig uafhængig af regeringen, den offentlige forvaltning og erhvervsinteresser.

16 Ifølge artikel 6 i lov nr. 3/2013 overvåger og kontrollerer CNMC, at markederne for elektronisk kommunikation fungerer ordentligt. I henhold til andre artikler i denne lov pålægges andre opgaver, såsom opretholdelse og fremme af konkurrencen på alle markeder og i alle produktionssektorer samt overvågning af og kontrol med elektricitets- og gassektoren, postmarkedet, markedet for audiovisuel kommunikation og jernbanesektoren.

17 Anden tillægsbestemmelse til lov nr. 3/2013 bestemmer i stk. 1, at oprettelsen af CNMC medfører nedlæggelse af den nationale konkurrencekommission, Comisión Nacional de Energía (den nationale energikommission, Spanien), CMT, Comisión Nacional del Sector Postal (den nationale kommission for postsektoren, Spanien), Comité de Regulación Ferroviaria (jernbanetilsynsmyndigheden, Spanien) og Comisión Nacional del Juego (den nationale kommission for pengespil og hasardspil, Spanien), Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (kommissionen for økonomisk tilsyn med lufthavne, Spanien) og Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (det statslige råd for den audiovisuelle sektor, Spanien).

18 Artikel 23, stk. 1, i lov nr. 3/2013 indeholder i det væsentlige bestemmelser om de samme fratrædelsesgrunde for medlemmer af bestyrelsen i CNMC som dem, der tidligere var fastsat i artikel 16 i lov nr. 2/2011.

19 Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (kongeligt dekret nr. 657/2013 om vedtagelse af den institutionelle status for den nationale kommission for markeder og konkurrence) blev vedtaget den 30. august 2013 (BOE nr. 209 af 31.8.2013, s. 63623).

20 Den 10. september 2013 offentliggjordes kongelige dekreter af 9. september 2013 om udpegning af formanden, næstformanden og bestyrelsesmedlemmerne i CNMC (BOE nr. 217, s. 66444 ff.).

21 Den 11. oktober 2013 vedtoges 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 den nationale kommission for markeder og konkurrence) (BOE nr. 247 af 15.10.2013, s. 83736) og 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 den nationale kommission for markeder og konkurrence) (BOE nr. 247 af 15.10.2013, s. 83741). I disse to dekreter bestemmes det endvidere, at disse afskedigelser gælder med tilbagevirkende kraft fra den 7. oktober 2013.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22 Xabier Ormaetxea Garai og Bernardo Lorenzo Almendros har for Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) anfægtet kongeligt dekret nr. 795/2013 og nr. 800/2013, som har frataget dem deres mandater som henholdsvis formand og bestyrelsesmedlem i CMT. De har til støtte for deres søgsmål bl.a. gjort gældende, at afskedigelsen af dem udgør en tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, idet de med disse kongelige dekreter er blevet afskediget inden udløbet af deres mandater uden nogen lovlig afskedigelsesgrund, idet disse grunde er udtømmende fastlagt i den nationale lovgivning. De har også fremhævet, at der forud for vedtagelsen af disse kongelige dekreter ikke er blevet gennemført en disciplinærsag, at der ikke er blevet givet nogen begrundelse for dekreterne, og at de ikke har modtaget nogen begrundelse for deres afskedigelse.

23 Den forelæggende ret har med henvisning til rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, andet afsnit, og dom af 6. marts 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), af 6. oktober 2010, Base m.fl. (C-389/08, EU:C:2010:584) og af 8. april 2014, Kommissionen mod Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237), rejst spørgsmålet om, hvorvidt oprettelsen af et enkelt organ for tilsyn med og regulering af markederne og konkurrencen, som fusionerer flere nationale tilsynsorganer, som havde ansvaret for forskellige sektorer, herunder den nationale tilsynsmyndighed som omhandlet i direktivet, er forenelig med bestemmelserne i dette direktiv. Ifølge den forelæggende ret kan direktivet forstås således, at det kræver, at for at nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og tekniske kompetence som omhandlet i direktivet garanteres i tilstrækkelig omfang, skal disse tilsynsmyndigheder have deres egen struktur, som ikke er en del af en anden enhed.

24 Den forelæggende ret har endvidere rejst spørgsmålet om, hvorvidt det i forbindelse med en sådan institutionel reform, og hvis det antages, at den, henset til direktivet, er gyldig, er muligt ikke at respektere hele varigheden af de mandater, som oprindeligt er blevet tillagt bestyrelsesmedlemmerne i og formanden for den tidligere nationale tilsynsmyndighed. Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at en sådan reform og de heraf følgende afskedigelser kan henhøre under medlemsstaternes frihed til fastsætte en model for deres nationale tilsynsmyndighed. Imidlertid kan den omstændighed, at denne reform har resulteret i et førtidigt ophør af mandaterne for de tidligere udpegede bestyrelsesmedlemmer, selv om ingen af de afskedigelsesgrunde, der udtrykkeligt er fastsat i artikel 16 i lov nr. 2/2011 er godtgjort, og idet der ikke er overgangsbestemmelser, som gør det muligt at fuldføre disse mandater, ifølge den forelæggende ret i sig selv anses for at være i strid med kravet om de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed i rammedirektivets artikel 3, stk. 2 og 3a.

25 På denne baggrund har den forelæggende ret rejst spørgsmålet om, hvorvidt begrebet de nationale tilsynsmyndigheders »uafhængighed« som omhandlet i rammedirektivet skal fortolkes i lyset af de overvejelser, der fremgår af dom af 8. april 2014, Kommissionen mod Ungarn (C-288/12, EU:C:2014:237), vedrørende betingelsen om uafhængigheden hos de myndigheder, der fører tilsyn med beskyttelsen af personoplysninger i artikel 28 i direktiv 95/46.

26 Under disse omstændigheder har Tribunal Supremo (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Gør en fortolkning af [rammedirektivet] det muligt – ud fra et synspunkt om en effektiv beskyttelse af de generelle interesser, som påhviler det nationale tilsynsorgan på området [for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester] – 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 [for udøvelse], der på forhånd blev fastsat i national ret, anses for at være forenelig med bestemmelserne i [rammedirektivets] artikel 3, stk. 3a […]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

27 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammedirektivet skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, som består i, at en national tilsynsmyndighed som omhandlet i direktivet fusioneres med andre nationale tilsynsmyndigheder såsom dem, der har ansvaret for konkurrencen, postsektoren og energisektoren, for at oprette et tværsektorielt tilsynsorgan, der bl.a. varetager de opgaver, som er tillagt de nationale tilsynsmyndigheder som omhandlet i direktivet.

28 I henhold til rammedirektivets artikel 2, litra g), forstås ved en national tilsynsmyndighed »den eller de instanser, der af en medlemsstat har fået til opgave at varetage de tilsynsopgaver, der pålægges i dette direktiv og i særdirektiverne«. Som Domstolen allerede har anført, udpeger hverken rammedirektivet eller særdirektiverne imidlertid de instanser i medlemsstaterne, som sidstnævnte skal udpege til at varetage de tilsynsopgaver, der er tiltænkt deres nationale tilsynsmyndigheder (jf. i denne retning dom af 6.10.2010, Base m.fl., C-389/08, EU:C:2010:584, præmis 23).

29 Det bemærkes i denne forbindelse, at det følger af artikel 288 TEUF, at medlemsstaterne er forpligtet til i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv at sikre dets fulde virkning, selv om de ganske vist har et vidt skøn for så vidt angår valget af fremgangsmåder og midler, der skal sikre direktivets gennemførelse. Selv om medlemsstaterne frit kan vælge de fremgangsmåder og midler, der skal sikre direktivets gennemførelse, berører denne adgang ikke forpligtelsen for hver medlemsstat, som direktivet retter sig til, til at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål (jf. i denne retning dom af 6.10.2010, Base m.fl., C-389/08, EU:C:2010:584, præmis 24 og 25 og den deri nævnte retspraksis).

30 Selv om medlemsstaterne under disse omstændigheder har institutionel selvbestemmelsesret ved organiseringen og struktureringen af deres tilsynsmyndigheder, jf. rammedirektivets artikel 2, litra g), kan denne ret derfor kun udøves under fuld hensyntagen til de formål og forpligtelser, som er fastsat i dette direktiv (dom af 6.3.2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, præmis 24, af 6.10.2010, Base m.fl., C-389/08, EU:C:2010:584, præmis 26, og af 17.9.2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, præmis 53).

31 En medlemsstat kan således kun inden for rammerne af en institutionel reform som den i hovedsagen omhandlede tildele en tværsektoriel tilsynsmyndighed de opgaver, som tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder i henhold til rammedirektivet og særdirektiverne, hvis dette organ ved udøvelsen af disse opgaver opfylder de betingelser for organisering og funktion, som de nævnte direktiver opstiller for de nationale tilsynsmyndigheder (jf. analogt dom af 6.10.2010, Base m.fl., C-389/08, EU:C:2010:584, præmis 27).

32 Det fremgår i denne forbindelse af rammedirektivets artikel 3, stk. 1-3, at medlemsstaterne skal sikre, at alle opgaver, som de nationale tilsynsmyndigheder får pålagt, varetages af et kompetent organ, at de skal garantere 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, og at de skal sikre, at de nævnte 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, som de pålægges.

33 Det følger endvidere af rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, at med forbehold af høringer af og samarbejde med andre nationale myndigheder som fastsat i artikel 3, stk. 4 og 5, skal de nationale tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for forhåndsmarkedsregulering eller for bilæggelse af tvister

mellem virksomheder, handle uafhængigt og må hverken søge eller modtage instrukser fra andre organer i forbindelse med udførelsen af de opgaver, de er pålagt i henhold til den nationale lovgivning. I medfør af samme artikel 3, stk. 3a, skal medlemsstaterne sikre, at sådanne nationale tilsynsmyndigheder har særskilte årsbudgetter, som offentliggøres, og at de nationale tilsynsmyndigheder råder over tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer til aktivt at deltage i og bidrage til (BEREC).

34 Rammedirektivets artikel 3, stk. 4 og 6, bestemmer desuden, at medlemsstaterne offentliggør, hvilke opgaver der udføres af de nationale tilsynsmyndigheder, på en let tilgængelig måde, og de meddeler Kommissionen, hvilke nationale tilsynsmyndigheder der har fået tildelt opgaver i henhold til rammedirektivet og særdirektiverne samt disses respektive ansvarsområder.

35 I overensstemmelse med samme direktivs artikel 4 skal de nationale tilsynsmyndigheders afgørelser endvidere effektivt kunne påklages til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter.

36 Det må konstateres, at rammedirektivet i princippet ikke er til hinder for, at en national tilsynsmyndighed som omhandlet i direktivet fusioneres med andre nationale tilsynsmyndigheder, og at de sammen udgør et enkelt tværsektorielt tilsynsorgan, med forbehold af, at dette organ ved udøvelsen af de opgaver, som rammedirektivet og særdirektiverne tillægger de nationale tilsynsmyndigheder, opfylder de betingelser vedrørende kompetence, uafhængighed, upartiskhed og gennemsigtighed, som følger af rammedirektivet, og at de afgørelser, som det træffer, effektivt kan påklages til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter (jf. analogt 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).

37 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om CNMC opfylder disse betingelser, når den griber ind på området for elektronisk kommunikation som national tilsynsmyndighed. Det skal i denne forbindelse imidlertid bemærkes, at det synes at fremgå af lov nr. 3/2013, at denne indeholder de nødvendige bestemmelser for at garantere, at CNMC udøver de funktioner, som rammedirektivet og særdirektiverne tillægger de nationale tilsynsmyndigheder, at CNMC er struktureret på en sådan måde, at der tages hensyn til de forskellige funktioner, som den er tillagt, at dens ledelsesorganer er sammensat af medlemmer, hvis anseelse og faglige kompetence er anerkendt på de områder, som CNMC er ansvarlig for, og at den råder over egne midler, der er uafhængige af midlerne for den almindelige spanske forvaltning, er tilstrækkelig selvstændig og har den fornødne retsevne til at forvalte sine ressourcer. Det fremgår også af ordlyden af lov nr. 3/2013, at der er fastsat klageadgang med hensyn til afgørelser fra CNMC.

38 På baggrund af de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at rammedirektivet skal fortolkes således, at det i princippet ikke er til hinder for en national lovgivning, som består i, at en national tilsynsmyndighed som omhandlet i direktivet fusioneres med andre nationale tilsynsmyndigheder såsom dem, der har ansvaret for konkurrencen, postsektoren og energisektoren, for at oprette et tværsektorielt tilsynsorgan, der bl.a. varetager de opgaver, som er tillagt de nationale tilsynsmyndigheder som omhandlet i direktivet, med forbehold af, at dette organ ved udøvelsen af disse opgave opfylder de betingelser vedrørende kompetence, uafhængighed, upartiskhed og gennemsigtighed, som følger af direktivet, og at de afgørelser, som det træffer, effektivt kan påklages til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Det andet og det tredje spørgsmål

39 Med sit andet og sit tredje spørgsmål, som behandles under ét, ønsker den forelæggende ret nærmere oplyst, om rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, skal fortolkes således, at det er til hinder for, at formanden for og et bestyrelsesmedlem i en national tilsynsmyndighed, der er ansvarlig for

forhåndsregulering af markedet eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, afskediges inden udløbet af deres mandater på grund af en institutionel reform, der består i, at den nationale tilsynsmyndighed fusionerer med andre nationale tilsynsmyndigheder for at oprette et tværsektorielt organ, der bl.a. varetager de opgaver, som er tillagt de nationale tilsynsmyndigheder som omhandlet i dette direktiv.

40 Rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, andet afsnit, fastsætter nærmere bestemt, at medlemsstaterne skal sikre, at lederen af en national tilsynsmyndighed, der er ansvarlig for forhåndsregulering af markedet eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, eller i givet fald medlemmer af det kollegiale ledelsesorgan i en national tilsynsmyndighed kun kan afskediges, hvis de ikke længere opfylder de betingelser for at udøve deres hverv, der på forhånd er fastlagt i den nationale lovgivning. I medfør af denne bestemmelse skal afgørelsen om at afskedige offentliggøres, og den afskedigede leder af den nationale tilsynsmyndighed eller i givet fald de afskedigede medlemmer af det kollegiale ledelsesorgan skal modtage en begrundelse, som de har ret til at kræve offentliggjort, hvis det ellers ikke ville ske.

41 Det skal i den foreliggende sag bemærkes, at det er ubestridt dels, at CMT, som bl.a. var ansvarlig for bilæggelse af tvister mellem virksomheder i telekommunikationssektoren, var ledet af et kollegialt ledelsesorgan, dels, at afskedigelsen af formanden for og bestyrelsesmedlemmet i CMT, som er sagsøgere i hovedsagen, og der fandt sted inden udløbet af deres respektive mandater, fandt sted som følge af den i hovedsagen omhandlede institutionelle reform, som bevirkede en afskaffelse af CMT og CNMC's overtagelse af opgaverne som national tilsynsmyndighed som omhandlet i rammedirektivet, og ikke som følge af en af de fratrædelsesgrunde, der var fastsat i artikel 16 i lov nr. 2/2011.

42 Det er ligeledes ubestridt, at selv om der i forbindelse med reformen som følge af lov nr. 2/2011 blev fastsat overgangsbestemmelser, var dette ikke tilfældet med reformen som følge af lov nr. 3/2013, som bragte de mandater som formand for og bestyrelsesmedlem i CMT, som sagsøgerne i hovedsagen havde, til ophør før tid.

43 Det må fastslås, at henset til ordlyden af rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, andet afsnit, opfylder den i hovedsagen omhandlede afskedigelse ikke betingelserne fastsat i denne bestemmelse, eftersom afskedigelsen fandt sted af andre grunde end den grund, at de nævnte sagsøgere ikke længere opfyldte de betingelser for at udøve deres hverv, der på forhånd var fastlagt i den nationale lovgivning.

44 Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, om en institutionel reform som den i hovedsagen omhandlede på grund af den institutionelle autonomi, som medlemsstaterne er tillagt ved organiseringen og struktureringen af deres nationale tilsynsmyndigheder, ikke desto mindre kan udgøre en rimelig grund til en afskedigelse før tid, som ikke strider mod de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed som garanteret ved rammedirektivet.

45 Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om rammedirektivets artikel 3 i dens oprindelige version i overensstemmelse med 11. betragtning til direktivet i det væsentlige havde til formål at garantere de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og upartiskhed ved at sikre en adskillelse af regulerings- og driftsopgaver, har EU-lovgiver med direktiv 2009/140, og som det fremgår af 13. betragtning til dette direktiv, haft til hensigt at styrke de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed, så de kan anvende regelsættet med større gennemslagskraft, og så deres autoritet og forudsigeligheden i deres afgørelser øges (jf. i denne retning dom af 28.7.2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, præmis 32 og 34).

46 Det fremgår af 13. betragtning til direktiv 2009/140, at det til dette formål udtrykkelig bør 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, som den

skal behandle, og at der med henblik herpå på forhånd bør opstilles regler for, på hvilket grundlag ledelsen for en national tilsynsmyndighed kan afskediges, så enhver rimelig tvivl om tilsynsmyndighedens uafhængighed og upåvirkelighed over for eksterne faktorer fjernes.

47 Dette mål om at styrke de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og upartiskhed, der nu forfølges med rammedirektivet, og som er udtrykt i direktivets artikel 3, stk. 3a, vil imidlertid blive bragt i fare, hvis det alene på grund af en institutionel reform som den i hovedsagen omhandlede var tilladt før tid og straks at bringe et mandat for en eller flere medlemmer af den omhandlede nationale tilsynsmyndigheds kollegiale ledelsesorgan til ophør. Hvis dette var tilladt, ville den risiko for øjeblikkelig tilbagekaldelse af en anden grund end dem, der på forhånd er fastslagt i den nationale lovgivning, som et enkelt medlem af et sådant kollegialt organ ville kunne udsættes for, kunne skabe en rimelig tvivl med hensyn til den pågældende nationale tilsynsmyndigheds neutralitet og dens upåvirkelighed over for eksterne faktorer og være til skade for dens uafhængighed, upartiskhed og autoritet.

48 Det skal ligeledes fremhæves, at som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 45 i sit forslag til afgørelse, skal de nationale tilsynsmyndigheder under udøvelse af de funktioner, som de tillægges med rammedirektivet og særdirektiverne, navnlig tildele individuelle rettigheder og bilægge tvister mellem virksomheder, har visse regulerede beføjelser navnlig med hensyn til priskontrol og kan pålægge virksomheder med en stærk markedsposition forpligtelser. Domstolen har endvidere allerede fastslået, at de nationale tilsynsmyndigheder ved udøvelsen af deres tilsynsopgaver med hensyn til markederne for elektronisk kommunikation har en udvidet beføjelse til at vurdere behovet for regulering af et marked ud fra den konkrete situation og i hvert enkelt tilfælde (jf. i denne retning dom af 3.12.2009, Kommissionen mod Tyskland, C-424/07, EU:C:2009:749, præmis 55-61).

49 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at selv om de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed som allerede anført i nærværende doms præmis 45 er blevet styrket med direktiv 2009/140, så de kan anvende regelsættet med større gennemslagskraft, og så deres autoritet og forudsigeligheden i deres afgørelser øges, har medlemsstaterne fortsat i overensstemmelse med Domstolens faste praksis som anført i nærværende doms præmis 30 under fuld hensyntagen til de formål og forpligtelser, som er fastsat i dette direktiv, institutionel selvbestemmelsesret ved organiseringen og struktureringen af deres tilsynsmyndigheder.

50 Nødvendigheden af at respektere upartiskheden og uafhængigheden hos en leder af en national tilsynsmyndighed, der er ansvarlig for forhåndsregulering af markedet eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, eller i givet fald hos medlemmer af det kollegiale ledelsesorgan, som udøver denne funktion, kan således ikke være til hinder for, at en institutionel reform som den i hovedsagen omhandlede finder sted i deres mandaters løbetid.

51 Det tilkommer imidlertid den pågældende medlemsstat for at opfylde de forpligtelser, der er fastsat ved rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, at fastsætte regler, der garanterer, at en afskedigelse før deres mandaters udløb ikke er til skade for de pågældende personers uafhængighed og upartiskhed.

52 Det følger af de ovenstående betragtninger, at det andet og det tredje spørgsmål skal besvares med, at rammedirektivets artikel 3, stk. 3a, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at formanden for og et bestyrelsesmedlem i en national tilsynsmyndighed, som er medlemmer af det kollegiale ledelsesorgan i denne myndighed, der er ansvarlig for forhåndsregulering af markedet eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, afskediges inden udløbet af deres mandater på grund af en institutionel reform, der består i, at den nationale tilsynsmyndighed fusionerer med andre nationale tilsynsmyndigheder for at oprette et tværsektorielt organ, der bl.a. varetager de opgaver, der er tillagt de nationale tilsynsmyndigheder som omhandlet i dette direktiv, når der ikke er fastsat regler, som garanterer, at en sådan afskedigelse ikke er til skade for deres uafhængighed og upartiskhed.

Sagens omkostninger

53 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **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/EF af 25. november 2009, skal fortolkes således, at det i princippet ikke er til hinder for en national lovgivning, som består i, at en national tilsynsmyndighed som omhandlet i direktiv 2002/21, som ændret ved direktiv 2009/140, fusioneres med andre nationale tilsynsmyndigheder såsom dem, der har ansvaret for konkurrencen, postsektoren og energisektoren, for at oprette et tværsektorielt tilsynsorgan, der bl.a. varetager de opgaver, som er tillagt de nationale tilsynsmyndigheder som omhandlet i direktivet med senere ændringer, med forbehold af, at dette organ ved udøvelsen af disse opgave opfylder de betingelser vedrørende kompetence, uafhængighed, upartiskhed og gennemsigtighed, som følger af direktivet, og at de afgørelser, som det træffer, effektivt kan påklages til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

2) **Artikel 3, stk. 3a, i direktiv 2002/21, som ændret ved direktiv 2009/140, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at formanden for og et bestyrelsesmedlem i en national tilsynsmyndighed, som er medlemmer af det kollegiale ledelsesorgan i denne myndighed, der er ansvarlig for forhåndsregulering af markedet eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, afskediges inden udløbet af deres mandater på grund af en institutionel reform, der består i, at den nationale tilsynsmyndighed fusionerer med andre nationale tilsynsmyndigheder for at oprette et tværsektorielt organ, der bl.a. varetager de opgaver, der er tillagt de nationale tilsynsmyndigheder som omhandlet i dette direktiv med senere ændringer, når der ikke er fastsat regler, som garanterer, at en sådan afskedigelse ikke er til skade for deres uafhængighed og upartiskhed.**

Underskrifter