ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

19 oktober 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Elektronische-communicatienetwerken en -diensten — Richtlijn 2002/21/EG — Artikel 3 — Onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instanties — Institutionele hervorming — Samenvoeging van de nationale regelgevende instantie met andere regelgevingsinstanties — Ontslag van de voorzitter en van een bestuurslid van de samengevoegde nationale regelgevende instantie vóór het einde van hun ambtstermijn — Niet in het nationale recht vastgestelde ontslagreden”

In zaak C-424/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) bij beslissing van 3 juli 2015, ingekomen bij het Hof op 31 juli 2015, in de procedure

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

tegen

Administración del Estado,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader en E. Jarašiūnas (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Rubio González als gemachtigde,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door J. Van Holm en M. Jacobs als gemachtigden,

* Procestaal: Spaans.

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. Langer, M. Bulterman en M. de Ree als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Rius, G. Braun en L. Nicolae als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 juni 2016,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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) (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, met rectificatie in PB 2013, L 241, blz. 8) (hierna: „kaderrichtlijn").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen, enerzijds, Xabier Ormaetxea Garai en Bernardo Lorenzo Almendros en, anderzijds, de Administración del Estado (rijksoverheid, Spanje) over koninklijke besluiten waarbij een einde is gemaakt aan hun mandaten van respectievelijk bestuurslid en voorzitter van de Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (commissie voor de telecommunicatiemarkt, Spanje; hierna: „CMT"), een nationale regelgevende instantie (hierna: „NRI") in de zin van de kaderrichtlijn.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Kaderrichtlijn

3 Overweging 11 van de kaderrichtlijn luidt als volgt:

„Overeenkomstig het beginsel van scheiding van regelgevende en operationele functies moeten de lidstaten de onafhankelijkheid van de [NRI] of [NRI's] waarborgen teneinde ervoor te zorgen dat hun besluiten onpartijdig zijn. Deze eis van onafhankelijkheid doet niet af aan de institutionele autonomie en de constitutionele verplichtingen van de lidstaten of aan het beginsel van neutraliteit met betrekking tot de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten, dat is neergelegd in artikel [345 VWEU]. De [NRI's] moeten over de nodige middelen (personeel, expertise en geldelijke middelen) beschikken om de hun opgedragen taken te kunnen uitvoeren."

4 Artikel 2, onder g), van de kaderrichtlijn omschrijft het begrip „[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". In artikel 2, onder l), worden de richtlijnen vermeld die samen met de kaderrichtlijn het regelgevingskader voor elektronische communicatie vormen en waarnaar wordt verwezen met het begrip „bijzondere richtlijnen".

5 Richtlijn 2009/140 heeft in artikel 3 van de oorspronkelijke versie van de kaderrichtlijn, nieuwe leden 3 tot en met 3 quater ingevoegd, waarin het gaat over de onafhankelijkheid van de NRI's. In overweging 13 van richtlijn 2009/140 is dienaangaande het volgende vermeld:

„De onafhankelijkheid van de [NRI's] zou moeten worden versterkt om te zorgen voor een meer doeltreffende toepassing van het regelgevingskader en hun autoriteit en de voorspelbaarheid van hun besluiten te verhogen. Hiertoe zouden uitdrukkelijke bepalingen moeten worden opgenomen in de nationale wetgeving om ervoor te zorgen dat een [NRI] die verantwoordelijk is marktregulering 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. [...] Met het oog hierop zouden van te voren voorschriften moeten worden opgesteld met betrekking tot de redenen die aanleiding geven voor ontslag van het hoofd van de [NRI] om ervoor te zorgen dat er volstrekt geen twijfels kunnen zijn over de neutraliteit van die instantie en dat de instantie niet gevoelig is voor externe factoren. Het is van belang dat de [NRI's] die verantwoordelijk zijn voor ex-antemarktregelgeving, over hun eigen begroting beschikken, zodat zij met name voldoende gekwalificeerd personeel kunnen aanwerven. Met het oog op transparantie zou die begroting jaarlijks gepubliceerd moeten worden."

6 Artikel 3 van de kaderrichtlijn, met als opschrift „[NRI's]", 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 [...] 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 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) [dat is opgericht bij 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)].

[...]

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 [...]

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. [...]

6. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van alle nationale regelgevende instanties waaraan krachtens deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen taken zijn opgedragen, en van hun onderscheiden verantwoordelijkheden."

7 Artikel 4 van de kaderrichtlijn, met als opschrift „Recht van beroep", bepaalt in wezen dat de lidstaten ervoor zorgen dat er op nationaal niveau doeltreffende beroepsregelingen voorhanden zijn krachtens welke iedere gebruiker of onderneming die door een beslissing van een NRI is getroffen, het recht heeft om beroep in te stellen bij een lichaam dat onafhankelijk is van de betrokken partijen.

Richtlijn 95/46/EG

8 Artikel 28 van 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 (PB 1995, L 281, blz. 31) heeft als opschrift „Toezichthoudende autoriteit". Dat artikel bepaalt in lid 1:

„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 volledige onafhankelijkheid."

Spaans recht

9 Bij Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (koninklijk wetsbesluit nr. 6/1996 houdende liberalisering van de telecommunicatie) van 7 juni 1996 (BOE nr. 139 van 8 juni 1996, blz. 18973), is de CMT opgericht als onafhankelijk orgaan belast met het toezicht op de toepassing van de beginselen van vrije mededinging, transparantie en gelijkheid in de telecommunicatiesector alsmede met de beslechting van geschillen tussen in de sector actieve marktdeelnemers.

10 Ley 2/2011 de Economía Sostenible (wet nr. 2/2011 betreffende de duurzame economie) van 4 maart 2011 (BOE nr. 55 van 5 maart 2011, blz. 25033), strekte ertoe, het statuut van bepaalde bestaande regulerende en toezichthoudende organen te hervormen teneinde met name de onafhankelijkheid ervan te versterken. In artikel 13 ervan zijn aldus nieuwe voorschriften vastgesteld voor de aanwijzing van de voorzitter en de bestuursleden van die organen, voor de duur van hun mandaten en de wijze waarop deze hernieuwd worden. Dat artikel, dat onder meer van toepassing was op de CMT, bepaalde het volgende:

„1. De voorzitter en de bestuursleden worden op voordracht van de bevoegde minister benoemd door de regering. Zij worden 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 zijn gehoord [...]

2. De ambtstermijn van de voorzitter en de bestuursleden is zes jaar, zonder de mogelijkheid van herbenoeming als bestuurslid. De bestuursleden worden steeds gedeeltelijk vervangen teneinde de stabiliteit en continuïteit van het bestuur te waarborgen."

11 Artikel 16 van wet nr. 2/2011 bepaalde het volgende:

„De voorzitter en de bestuursleden oefenen hun functie niet langer uit wanneer:

a) zij hun ambt neerleggen;

b) hun ambtstermijn is verstreken;

c) achteraf blijkt van een onverenigbaarheid;

d) zij worden veroordeeld voor een opzettelijk gepleegd delict;

e) zij blijvend arbeidsongeschikt zijn;

f) de regering beslist om hen uit hun ambt te ontheffen wegens ernstige schending van de aan hun functie verbonden plichten of het niet-naleven van verplichtingen ter zake van onverenigbaarheden, belangenconflicten en de plicht tot terughoudendheid. [...]"

12 De negende aanvullende bepaling van wet nr. 2/2011 voorzag in overgangsmaatregelen om de samenstelling van het bestuur van de betrokken regulerende organen en toezichtorganen en van de Comisión Nacional de la Competencia (nationale mededingingscommissie, Spanje) aan te passen aan de hervorming die bij deze wet werd doorgevoerd. Die bepaling bepaalde met name dat binnen een termijn van twee maanden vanaf de inwerkingtreding van die wet, de regering bij koninklijk besluit de bestuursleden van de organen moest ontslaan, waarvan de ambtstermijn was verstreken op de datum van inwerkingtreding van dat koninklijk besluit, dat de benoeming van nieuwe voorzitters 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. Ter zake van de vicevoorzitters was bepaald dat zij bij de inwerkingtreding van wet nr. 2/2011 in functie bleven tot de afloop van hun ambtstermijn, waarna de functie van vicevoorzitter voor elk van de organen zou worden afgeschaft.

13 Op 10 mei 2011 zijn Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (koninklijk besluit nr. 667/2011 houdende benoeming van Lorenzo Almendros tot voorzitter van de CMT) van 9 mei 2011 (BOE nr. 111 van 10 mei 2011, blz. 47215), en Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (koninklijk besluit nr. 669/2011 houdende benoeming van Ormaetxea Garai tot bestuurslid van de

CMT) van 9 mei 2011 (BOE nr. 111 van 10 mei 2011, blz. 47217) bekendgemaakt. Die benoemingen vonden plaats in overeenstemming met artikel 13 en de negende aanvullende bepaling van wet nr. 2/2011.

14 Bij 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 (BOE nr. 134 van 5 juni 2013, blz. 42191) is artikel 13 van wet nr. 2/2011 ingetrokken.

15 In de considerans van wet nr. 3/2013 is onder meer aangegeven dat de bij die wet doorgevoerde hervorming, die bestaat in de oprichting van de Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (nationale commissie voor markten en mededinging, Spanje; hierna: „CNMC"), waarin de taken zullen worden samengebracht betreffende de goede werking van de markten en sectoren waarop tot dan toe toezicht werd uitgeoefend door verschillende regelgevingsinstanties, tot doel heeft om meer schaalvoordelen te realiseren en om voor alle netwerkindustrieën een coherente en doeltreffende aanpak van de regulering te verzekeren, ten behoeve van de consumenten en gebruikers. In de considerans is eveneens vermeld dat de CNMC zelf over rechtspersoonlijkheid beschikt alsook volledig publiek- en privaatrechtelijk bevoegd is, en dat zij in volledige overeenstemming met de wet handelt, waarbij zij vanuit organiek en functioneel oogpunt volledig autonoom is, alsook volledig onafhankelijk van de regering, overheidsinstanties en ondernemings- en commerciële belangen.

16 Ingevolge artikel 6 van wet nr. 3/2013 is de CNMC belast met het toezicht op en de controle van de goede werking van de elektronische-communicatiemarkten. Op grond van andere artikelen van deze wet is de CNMC belast met andere taken, zoals de bescherming en bevordering van de mededinging op alle markten en in alle productiesectoren, alsmede het toezicht op en de controle van de markten voor elektriciteit en gas, de postsector, de markt voor audiovisuele communicatie en de spoorwegsector.

17 De tweede aanvullende bepaling van wet nr. 3/2013 bepaalt in lid 1 dat de instelling van de CNMC leidt tot opheffing van de nationale mededingingscommissie, van de Comisión Nacional de Energía (nationale commissie voor energie, Spanje), van de CMT, van de Comisión Nacional del Sector Postal (nationale commissie voor de postsector, Spanje), van het Comité de Regulación Ferroviaria (comité voor spoorwegregulering, Spanje), van de Comisión Nacional del Juego (nationale kansspelcommissie, Spanje), van de Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (commissie voor de economische regulering van de luchthavens, Spanje) en van de Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (nationale raad voor omroepen, Spanje).

18 Artikel 23, lid 1, van wet nr. 3/2013 voorziet in wezen in dezelfde ontslaggronden voor leden van het bestuur van de CNMC als voorheen waren neergelegd in artikel 16 van wet 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 (koninklijk besluit nr. 657/2013 houdende vaststelling van het organiek statuut van de CNMC) is vastgesteld op 30 augustus 2013 (BOE nr. 209 van 31 augustus 2013, blz. 63623).

20 Op 10 september 2013 zijn de koninklijke besluiten van 9 september 2013 tot benoeming van de voorzitter, de vicevoorzitter en de bestuursleden van de CNMC (BOE nr. 217, blz. 66444 en volgende) bekendgemaakt.

21 Op 11 oktober 2013 zijn 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 CMT) (BOE nr. 247 van 15 oktober 2013, blz. 83736) en 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 CMT) (BOE nr. 247 van 15 oktober 2013, blz. 83741) vastgesteld. Die koninklijke besluiten bepalen dat die ontslagen met terugwerkende kracht ingaan op 7 oktober 2013.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

22 Ormaetxea Garai en Lorenzo Almendros komen voor de Tribunal Supremo op tegen de koninklijke besluiten nr. 795/2013 en nr. 800/2013, waarbij hun mandaat van respectievelijk bestuurslid en voorzitter van de CMT is beëindigd. Ter ondersteuning van hun beroep voeren zij aan dat hun ontslag inbreuk maakt op artikel 3, lid 3 bis, van de kaderrichtlijn, omdat met die koninklijke besluiten vóór het verstrijken van hun ambtstermijn een einde is gemaakt aan hun functie zonder dat er sprake is van een wettige ontslaggrond, aangezien die gronden limitatief zijn vastgesteld in het nationale recht. Voorts wijzen zij erop dat de vaststelling van die koninklijke besluiten niet is voorafgegaan door een disciplinaire procedure, dat zij niet gemotiveerd zijn en dat de gronden voor hun ontslag hun niet zijn meegedeeld.

23 De verwijzende rechter vraagt zich, onder verwijzing naar artikel 3, lid 3 bis, tweede alinea, van de kaderrichtlijn en naar de arresten van 6 maart 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), van 6 oktober 2010, Base e.a. (C-389/08, EU:C:2010:584), en van 8 april 2014, Commissie/Hongarije (C-288/12, EU:C:2014:237) af, of de oprichting van één enkele toezichthoudende en regulerende instantie voor de markten en de mededinging, waarin een aantal nationale regelgevingsinstanties worden samengevoegd die bevoegd waren voor verschillende sectoren, waaronder de NRI in de zin van de kaderrichtlijn, verenigbaar is met de bepalingen van die richtlijn. Volgens de verwijzende rechter zou die richtlijn immers aldus kunnen worden opgevat dat zij, om de onafhankelijkheid en de technische deskundigheid van de NRI's in de zin van die richtlijn voldoende te waarborgen, vereist dat zij een eigen structuur hebben, die geen deel uitmaakt van een andere entiteit.

24 De verwijzende rechter vraagt zich tevens af of in het kader van een dergelijke institutionele hervorming en indien ervan wordt uitgegaan dat zij geldig is vanuit het oogpunt van de kaderrichtlijn, de totale duur van de mandaten die aanvankelijk waren toegewezen aan de zittende bestuursleden en voorzitter van de NRI kan worden ingekort. Hij merkt dienaangaande op dat een dergelijke hervorming en de daaruit voorvloeiende ontslagen zouden kunnen vallen onder de vrijheid van de lidstaten om het model van hun NRI te bepalen. Het feit dat die hervorming heeft geleid tot de vervroegde beëindiging van het ambt van de eerder benoemde bestuursleden, terwijl geen sprake was van de in artikel 16 van wet nr. 2/2011 uitdrukkelijk vastgestelde ontslaggronden, samen met het feit dat niet is voorzien in overgangsbepalingen die de voltooiing van die mandaten mogelijk maken, zou volgens de verwijzende rechter echter kunnen worden geacht strijdig te zijn met het in artikel 3, leden 2 en 3 bis, van de kaderrichtlijn neergelegde vereiste van onafhankelijkheid van de NRI's.

25 In dat verband vraagt de verwijzende rechter zich in het bijzonder af, of het in de kaderrichtlijn bedoelde begrip „onafhankelijkheid" van de NRI's moet worden uitgelegd in het licht van de overwegingen in het arrest van 8 april 2014, Commissie/Hongarije (C-288/12, EU:C:2014:237) betreffende het vereiste van onafhankelijkheid van de toezichthoudende instanties op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens in artikel 28 van richtlijn 95/46.

26 Daarop heeft de 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 [diverse] [...] 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]?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling waarbij een NRI in de zin van die richtlijn wordt samengevoegd met andere nationale regelgevingsinstanties, zoals die welke bevoegd zijn voor mededinging, de postsector en de energiesector, teneinde een multisectoraal regelgevend lichaam tot stand te brengen dat met name belast is met de taken die aan de NRI's in de zin van die richtlijn zijn toebedeeld.

28 Volgens artikel 2, onder g), van de kaderrichtlijn verwijst het begrip „NRI" naar het of de lichamen die door een lidstaat zijn belast met een van de regelgevende taken die in de kaderrichtlijn en de bijzondere richtlijnen worden opgelegd. Zoals het Hof reeds heeft opgemerkt, wijzen echter noch de kaderrichtlijn noch de bijzondere richtlijnen de instanties van de lidstaten aan waaraan deze lidstaten de aan hun NRI's opgedragen regelgevende taken moeten toevertrouwen (zie in die zin arrest van 6 oktober 2010, Base e.a., C-389/08, EU:C:2010:584, punt 23).

29 In dat verband zij eraan herinnerd dat uit artikel 288 VWEU volgt dat de lidstaten verplicht zijn, bij de omzetting van een richtlijn in nationaal recht de volle werking ervan te verzekeren, maar daarbij over een ruime beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de keuze van de middelen en wegen voor de uitvoering ervan. Die vrijheid doet aldus niet af aan de verplichting van elk van de lidstaten waarvoor zij bestemd is, alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de volle werking van de betrokken richtlijn overeenkomstig het ermee beoogde doel te verzekeren (zie in die zin arrest van 6 oktober 2010, Base e.a., C-389/08, EU:C:2010:584, punten 24 en 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 De lidstaten beschikken dus weliswaar onder deze voorwaarden over een institutionele autonomie bij de organisatie en de structurering van hun NRI's in de zin van artikel 2, onder g), van de kaderrichtlijn, maar zij dienen deze autonomie te gebruiken met volledige inachtneming van de in deze richtlijn vastgelegde doelstellingen en verplichtingen (arresten van 6 maart 2008, Comisión del

Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, punt 24; van 6 oktober 2010, Base e.a., C-389/08, EU:C:2010:584, punt 26, en van 17 september 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punt 53).

31 Aldus kan een lidstaat in het kader van een institutionele hervorming als in het hoofdgeding een multisectoraal regelgevend lichaam slechts de taken opdragen die krachtens de kaderrichtlijn en de bijzondere richtlijnen op de NRI's rusten, indien dat lichaam in het kader van de uitoefening van zijn taken voldoet aan de organisatie- en werkingsvoorwaarden die door deze richtlijnen aan de NRI's worden opgelegd (zie, naar analogie, arrest van 6 oktober 2010, Base e.a., C-389/08, EU:C:2010:584, punt 27).

32 In dat verband blijkt uit artikel 3, leden 1 tot en met 3, van de kaderrichtlijn dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle taken die aan de NRI's worden opgedragen, door een bevoegd lichaam worden uitgevoerd, dat zij de onafhankelijkheid van die NRI's moeten waarborgen 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, en dat zij ervoor moeten zorgen dat die NRI's hun bevoegdheden op onpartijdige en transparante wijze en tijdig uitoefenen en zij beschikken over voldoende financiële en menselijke middelen om de hun toegewezen taken uit te voeren.

33 Bovendien moeten ingevolge artikel 3, lid 3 bis, van de kaderrichtlijn de NRI's die verantwoordelijk zijn voor marktregulering ex ante of voor de beslechtingen van geschillen tussen ondernemingen, onverminderd de in de leden 4 en 5 van dat artikel bedoelde gevallen van overleg en samenwerking met andere nationale instanties, onafhankelijk optreden en mogen zij geen instructies van andere instanties vragen of aanvaarden in verband met de uitoefening van de taken die hun zijn toegewezen. Krachtens artikel 3, lid 3 bis moeten de lidstaten ervoor zorgen dat dergelijke NRI's over afzonderlijke jaarlijkse begrotingen beschikken, die openbaar worden gemaakt, en 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 BEREC.

34 Artikel 3, leden 4 en 6, van de kaderrichtlijn bepaalt bovendien dat de lidstaten de door de NRI's uit te voeren taken op een gemakkelijk toegankelijke wijze bekendmaken en dat zij de Commissie in kennis stellen van alle NRI's waaraan krachtens de kaderrichtlijn en de bijzondere richtlijnen taken zijn opgedragen, en van hun onderscheiden verantwoordelijkheden.

35 Bovendien moet volgens artikel 4 van deze richtlijn tegen de besluiten van de NRI's een effectief beroep kunnen worden ingesteld bij een lichaam dat onafhankelijk is van de betrokken partijen.

36 Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de kaderrichtlijn er in beginsel niet aan in de weg staat dat een NRI in de zin van die richtlijn wordt samengevoegd met andere nationale regelgevingsinstanties en dat dit geheel één enkele multisectoraal regelgevend lichaam vormt, op voorwaarde dat dit lichaam bij de vervulling van de taken die de kaderrichtlijn en de bijzondere richtlijnen aan de NRI's opdragen, voldoet aan de in de kaderrichtlijn gestelde voorwaarden inzake bevoegdheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en transparantie, en dat tegen de besluiten die het neemt een effectief beroep kan worden ingesteld bij een lichaam dat onafhankelijk is van de betrokken partijen (zie naar analogie 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).

37 Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of de CNMC aan die voorwaarden voldoet wanneer zij als NRI optreedt op het gebied van de elektronische communicatie. Dienaangaande kan echter worden opgemerkt dat uit wet nr. 3/2013 lijkt te volgen dat deze wet de nodige bepalingen bevat om te waarborgen dat de CNMC de door de kaderrichtlijn en de bijzondere richtlijnen aan de NRI's opgedragen functies uitoefent, dat de CNMC aldus is gestructureerd dat rekening wordt gehouden met de verschillende functies die haar worden opgedragen, dat de besluitvormende organen

ervan zijn samengesteld uit leden met een erkende reputatie en beroepsbekwaamheid op de gebieden waarvoor de CNMC verantwoordelijk is, en dat zij beschikt over een eigen vermogen dat afgescheiden is van dat van de Spaanse rijksoverheid, alsook over voldoende autonomie en de nodige rechtsbevoegdheid voor het beheer van haar middelen. Voorts blijkt uit de bewoordingen van wet nr. 3/2013 dat is voorzien in beroepsmogelijkheden tegen de beslissingen van de CNMC.

38 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij in beginsel niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling waarbij een NRI in de zin van die richtlijn wordt samengevoegd met andere nationale regelgevingsinstanties, zoals die welke bevoegd zijn voor mededinging, de postsector en de energiesector, teneinde een multisectoraal regelgevend lichaam tot stand te brengen dat met name belast is met de taken die aan de NRI's in de zin van die richtlijn zijn toebedeeld, op voorwaarde dat dit lichaam bij de vervulling van deze taken voldoet aan de in die richtlijn gestelde voorwaarden inzake bevoegdheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en transparantie, en dat tegen de besluiten die het neemt een effectief beroep kan worden ingesteld bij een lichaam dat onafhankelijk is van de betrokken partijen, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan.

Tweede en derde vraag

39 Met zijn tweede en derde vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, lid 3 bis, van de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat louter vanwege een institutionele hervorming waarbij een NRI die verantwoordelijk is voor marktregulering ex ante of voor de beslechting van geschillen tussen ondernemingen, wordt samengevoegd met andere nationale regelgevingsinstanties, teneinde een multisectoraal regelgevend lichaam tot stand te brengen dat met name belast is met de taken die aan de NRI's in de zin van die richtlijn zijn toebedeeld, de voorzitter en een bestuurslid van de samengevoegde NRI worden ontslagen vóór het einde van hun ambtstermijn.

40 Artikel 3, lid 3 bis, tweede alinea, van de kaderrichtlijn bepaalt in wezen dat de lidstaten ervoor zorgen dat het hoofd, of, in voorkomend geval, de leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult, van een NRI die verantwoordelijk is voor marktregulering ex ante of voor de beslechting van geschillen tussen ondernemingen, alleen kunnen worden ontslagen indien zij niet meer aan de tevoren in de nationale wetgeving vastgestelde eisen voor de uitoefening van hun ambt voldoen. Voorts bepaalt dat voorschrift dat het ontslagbesluit openbaar wordt gemaakt en dat het ontslagen hoofd of, in voorkomend geval, de ontslagen leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult, een motivering ontvangen en het recht hebben de openbaarmaking daarvan te verlangen, indien zulks anders niet zou geschieden.

41 In casu moet worden opgemerkt dat vaststaat dat de CMT, die met name verantwoordelijk was voor de beslechting van geschillen tussen ondernemingen van de telecommunicatiesector, bestuurd werd door een collegiaal orgaan, en voorts dat het ontslag van de voorzitter en van het bestuurslid van de CMT, verzoekers in het hoofdgeding, vóór het einde van hun respectieve ambtstermijn, niet voortvloeit uit de toepassing van één van de in artikel 16 van wet nr. 2/2011 vastgestelde redenen voor de beëindiging van hun functie, maar uit de uitvoering van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde institutionele hervorming, naar aanleiding waarvan de CMT is opgeheven en de NRI-taken ervan, in de zin van de kaderrichtlijn, zijn overgenomen door de CNMC.

42 Voorts staat vast dat in het kader van de uit wet nr. 2/2011 voortvloeiende hervorming weliswaar was voorzien in overgangsmaatregelen, maar dat dit niet het geval was voor de uit wet nr. 3/2013 voortvloeiende hervorming, die tot gevolg had dat voortijdig een einde werd gemaakt aan de mandaten van voorzitter en bestuurslid van de CMT van verzoekers in het hoofdgeding.

43 Derhalve moet, gelet op de bewoordingen van artikel 3, lid 3 bis, tweede alinea, van de kaderrichtlijn, worden vastgesteld dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde ontslag niet voldoet aan de in die bepaling gestelde voorwaarden, aangezien het plaatsvond om een andere reden dan dat bedoelde verzoekers niet langer voldeden aan de tevoren in de nationale wetgeving vastgestelde eisen voor de uitoefening van hun ambt.

44 De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of, vanwege de institutionele autonomie waarover de lidstaten beschikken bij de organisatie en structurering van hun NRI's, een institutionele hervorming als die in het hoofdgeding, toch een rechtmatige grond voor vervroegd ontslag zou kunnen vormen, die geen afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de NRI's, zoals deze door de kaderrichtlijn wordt gewaarborgd.

45 In dat verband zij eraan herinnerd dat ofschoon de oorspronkelijke versie van artikel 3 van de kaderrichtlijn volgens overweging 11 van die richtlijn in wezen tot doel had de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de NRI's te waarborgen door te zorgen voor de scheiding van regelgevende en operationele functies, de Uniewetgever met richtlijn 2009/140, zoals blijkt uit overweging 13 van deze richtlijn, de onafhankelijkheid van de NRI's heeft willen versterken om te zorgen voor een meer doeltreffende toepassing van het regelgevingskader en hun autoriteit en de voorspelbaarheid van hun besluiten te verhogen (zie in die zin arrest van 28 juli 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, punten 32 en 34).

46 Overweging 13 van richtlijn 2009/140 vermeldt aldus dat daartoe een uitdrukkelijke bepaling zou moeten worden opgenomen in de nationale wetgeving om ervoor te zorgen dat een NRI die verantwoordelijk is marktregulering 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 zou kunnen brengen, en dat met het oog hierop van te voren voorschriften zouden moeten worden opgesteld met betrekking tot de redenen die aanleiding geven voor ontslag van het hoofd van de NRI om ervoor te zorgen dat er redelijkerwijs geen twijfel over kan bestaan dat die instantie neutraal is en niet gevoelig is voor externe factoren.

47 Die doelstelling van versterking van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de NRI's, die thans door de kaderrichtlijn wordt nagestreefd en in artikel 3, lid 3 bis, ervan tot uitdrukking komt, zou echter in gevaar worden gebracht indien louter naar aanleiding van een institutionele hervorming als in het hoofdgeding, vervroegd en met onmiddellijke ingang een einde zou kunnen worden gemaakt aan het mandaat van een of meer leden van het collegiaal orgaan dat de betrokken NRI bestuurt. Zou dat mogelijk zijn, dan zou het risico van onmiddellijk ontslag om een andere reden dan die welke tevoren wettelijk zijn neergelegd, waarmee zelfs een afzonderlijk lid van een dergelijk collegiaal orgaan zou worden geconfronteerd, immers een redelijke twijfel in het leven kunnen roepen over de neutraliteit van de betrokken NRI en de ongevoeligheid ervan voor externe factoren, en afbreuk kunnen doen aan de onafhankelijkheid, de onpartijdigheid en de autoriteit ervan.

48 Voorts zij erop gewezen dat, zoals de advocaat-generaal in punt 45 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, de NRI's in het kader van de hun bij de kaderrichtlijn en de bijzonder richtlijnen toegewezen taken onder meer individuele rechten moeten toekennen en geschillen tussen ondernemingen moeten beslechten, beschikken over een zekere regelgevende bevoegdheid, met name op het gebied van prijscontrole, en verplichtingen kunnen opleggen aan ondernemingen die op de markt aanmerkelijke marktmacht hebben. Het Hof heeft overigens reeds vastgesteld dat de NRI's bij de uitvoering van de hun door de kaderrichtlijn opgedragen taken op het gebied van de regulering van elektronische-communicatiemarkten een uitgebreide bevoegdheid hebben om de noodzaak van regulering van een markt per geval te kunnen beoordelen (zie in die zin arrest van 3 december 2009, Commissie/Duitsland, C-424/07, EU:C:2009:749, punten 55-61).

49 In die context zij eraan herinnerd dat, zoals in punt 45 van het onderhavige arrest reeds is opgemerkt, de onafhankelijkheid van de NRI's door richtlijn 2009/140 weliswaar is versterkt om te zorgen voor een doeltreffendere toepassing van het regelgevingskader en om hun autoriteit en de voorspelbaarheid van hun besluiten te verhogen, maar dat dit niet wegneemt dat volgens de in punt 30 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte vaste rechtspraak van het Hof, de lidstaten, mits volledige inachtneming van de in de kaderrichtlijn vastgelegde doelstellingen en verplichtingen, beschikken over een institutionele autonomie bij de organisatie en de structurering van hun NRI's.

50 De vereiste eerbiediging van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het hoofd van een NRI die verantwoordelijk is voor marktregulering ex ante of voor de beslechting van geschillen tussen ondernemingen, of in voorkomend geval, van de leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult, kan er dus niet aan in de weg staan dat een institutionele hervorming als in het hoofdgeding wordt uitgevoerd terwijl hun mandaten nog lopen.

51 Het staat dan evenwel aan de betrokken lidstaat om, teneinde te voldoen aan de in artikel 3, lid 3 bis, van de kaderrichtlijn vastgestelde verplichtingen, te voorzien in regels die waarborgen dat het ontslag vóór het einde van hun ambtstermijn niet afdoet aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de betrokken personen.

52 Uit een en ander volgt dat op de tweede en derde vraag dient te worden geantwoord dat artikel 3, lid 3 bis, van de kaderrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat louter vanwege een institutionele hervorming waarbij een NRI die verantwoordelijk is voor marktregulering ex ante of voor de beslechting van geschillen tussen ondernemingen, wordt samengevoegd met andere nationale regelgevingsinstanties, teneinde een multisectoraal regelgevend lichaam tot stand te brengen dat met name belast is met de taken die aan de NRI's in de zin van die richtlijn zijn toebedeeld, de voorzitter en een bestuurslid, die deel uitmaken van het collegiale orgaan dat de samengevoegde NRI bestuurt, worden ontslagen vóór het einde van hun ambtstermijn wanneer niet is voorzien in regels die waarborgen dat een dergelijk ontslag geen afbreuk doet aan hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Kosten

53 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **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 richtlijn in beginsel niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling waarbij een nationale regelgevende instantie in de zin van richtlijn 2002/21, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140, wordt samengevoegd met andere nationale regelgevingsinstanties, zoals die welke bevoegd zijn voor mededinging, de postsector en de energiesector, teneinde een multisectoraal regelgevend lichaam tot stand te brengen dat met name belast is met de taken die zijn toebedeeld aan de nationale regelgevende instanties in de zin van die richtlijn, zoals gewijzigd, op voorwaarde dat dit lichaam bij de vervulling van deze taken voldoet aan de in die richtlijn gestelde voorwaarden inzake bevoegdheid, onafhankelijkheid,**

onpartijdigheid en transparantie, en dat tegen de besluiten die het neemt een effectief beroep kan worden ingesteld bij een lichaam dat onafhankelijk is van de betrokken partijen, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan.

2) **Artikel 3, lid 3 bis, van richtlijn 2002/21, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140, moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat louter vanwege een institutionele hervorming waarbij een nationale regelgevende instantie die verantwoordelijk is voor marktregulering ex ante of voor de beslechting van geschillen tussen ondernemingen, wordt samengevoegd met andere nationale regelgevingsinstanties, teneinde een multisectoraal regelgevend lichaam tot stand te brengen dat met name belast is met de taken die zijn toebedeeld aan de nationale regelgevende instanties in de zin van die richtlijn, zoals gewijzigd, de voorzitter en een bestuurslid, die deel uitmaken van het collegiale orgaan dat de samengevoegde nationale regelgevende instantie bestuurt, worden ontslagen vóór het einde van hun ambtstermijn wanneer niet is voorzien in regels die waarborgen dat een dergelijk ontslag geen afbreuk doet aan hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid.**

ondertekeningen