Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

av den 19 oktober 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster — Direktiv 2002/21/EG — Artikel 3 — De nationella regleringsmyndigheternas opartiskhet och oberoende — Institutionell reform — Sammanslagning av den nationella regleringsmyndigheten med andra regleringsmyndigheter — Entledigande av ordföranden för och en styrelseledamot i den sammanslagna nationella regleringsmyndigheten innan deras förordnanden löpte ut — Skälet för uppsägningen finns inte stadgat i nationell rätt”

I mål C-424/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) genom beslut av den 3 juli 2015, som inkom till domstolen den 31 juli 2015, i målet

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

mot

Administración del Estado,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Prechal, A. Rosas, C. Toader och E. Jarašiūnas (referent),

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Spaniens regering, genom A. Rubio González, i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom J. Van Holm och M. Jacobs, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: spanska.

— Nederländernas regering, genom J. Langer, M. Bulterman och M. de Ree, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom J. Rius, G. Braun och L. Nicolae, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 30 juni 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, 2002, s. 33), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, 2009, s. 37, och rättelse i EUT L 241, 2013, s. 8) (nedan kallat ramdirektivet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Xabier Ormaetxea Garai och Bernardo Lorenzo Almendros och å andra sidan Administración del Estado (den spanska statsförvaltningen) angående vissa kungliga förordningar som avslutat deras förordnanden som styrelseledamot i respektive ordförande för Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Telekommunikationsmarknadsmyndigheten, Spanien) (nedan kallad CMT), en nationell regleringsmyndighet i den mening som avses i ramdirektivet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Ramdirektivet

3 Skäl 11 i ramdirektivet har följande lydelse:

”I enlighet med principen om åtskillnad mellan myndighetsutövande och operationell verksamhet bör medlemsstaterna i syfte att säkerställa opartiskhet i beslutsfattandet garantera den nationella regleringsmyndighetens oberoende. Detta krav på oberoende påverkar inte medlemsstaternas institutionella självbestämmanderätt och konstitutionella skyldigheter eller principen om neutralitet när det gäller medlemsstaternas egendomsordning i enlighet med artikel [345 FEUF]. De nationella regleringsmyndigheterna bör ha de resurser i fråga om personal, sakkunskap och ekonomiska medel som krävs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter.”

4 I artikel 2 g i ramdirektivet definieras en ”nationell regleringsmyndighet” som ”ett eller flera organ som av en medlemsstat har fått i uppdrag att utföra någon av de regleringsuppgifter som fastställs i detta direktiv och i särdirektiven”. Artikel 2 l i ramdirektivet räknar upp de direktiv, utöver ramdirektivet, som utgör den tillämpliga lagstiftningen på elektroniska kommunikationer och som omfattas av begreppet särdirektiv.

5 Genom direktiv 2009/140 infördes de nya punkterna 3–3c i artikel 3 i ramdirektivet, vilka rör de nationella regleringsmyndigheternas oberoende. I skäl 13 i direktiv 2009/140 anges därvidlag följande:

”De nationella regleringsmyndigheternas oberoende bör stärkas för att säkerställa en effektivare tillämpning av regelverket samt öka deras befogenheter och förutsägbarheten i deras beslut. I den nationella lagstiftningen bör det därför införas uttryckliga regler som säkerställer att den nationella regleringsmyndighet som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden, eller för lösning av tvister mellan företag, skyddas mot extern inblandning eller politiska påtryckningar som kan äventyra dess oberoende bedömning av frågor som förelagts den när den fullgör sina åligganden. … Därför bör bestämmelser om skälen för att avskeda chefen för den nationella regleringsmyndigheten fastställas i förväg för att på så sätt förhindra tvivel om myndighetens neutralitet eller dess oemottaglighet för externa faktorer. Det är viktigt att de nationella regleringsmyndigheter som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden har en egen budget, eftersom den gör det möjligt för dem att anställa tillräckligt med kvalificerad personal. Budgeten bör offentliggöras årligen för att säkerställa god insyn.”

6 Artikel 3 i ramdirektivet, med rubriken ”Nationella regleringsmyndigheter”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att alla uppgifter som åvilar de nationella regleringsmyndigheterna enligt detta direktiv och enligt särdirektiven fullgörs av ett behörigt organ.

2. Medlemsstaterna skall garantera sina respektive nationella regleringsmyndigheters oberoende genom att säkerställa att de är rättsligt åtskilda från och verksamhetsmässigt oberoende av alla organisationer som tillhandahåller nät, utrustning eller tjänster för elektronisk kommunikation. Medlemsstater som behåller äganderätten till eller kontrollen över företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och/eller kommunikationstjänster skall säkerställa att en faktisk organisatorisk åtskillnad görs mellan regleringsverksamheten och sådan verksamhet som har samband med ägande eller kontroll.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna utövar sina befogenheter på ett sätt som är opartiskt, öppet redovisat och punktligt. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna har tillräckliga finansiella och personella resurser för att kunna utföra de uppgifter de tilldelats.

3a. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i punkterna 4 och 5 ska de nationella regleringsmyndigheter som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden eller för lösning av tvister mellan företag i enlighet med artiklarna 20 eller 21 i detta direktiv agera oberoende och inte begära eller ta emot instruktioner från något annat organ i samband med utövandet av dessa uppgifter som tilldelats dem enligt den nationella lagstiftning som genomför gemenskapslagstiftningen. Detta ska inte förhindra översyn i enlighet med nationell konstitutionell rätt. Endast överklagandeinstanser som inrättats i enlighet med artikel 4 ska ha befogenheter att upphäva eller undanröja de nationella regleringsmyndigheternas beslut.

Medlemsstaterna ska säkerställa att chefen för den nationella regleringsmyndigheten, eller i förekommande fall medlemmar i det kollegiala organ som fyller denna funktion inom den nationella regleringsmyndigheten enligt första stycket eller dennes ersättare ska kunna avsättas enbart om denne inte längre uppfyller villkoren för att utföra sina uppgifter vilka har fastställts i förväg i nationell lagstiftning. Beslutet att avsätta den berörda nationella regleringsmyndighetens chef, eller i förekommande fall medlemmar i det kollegiala organ som fyller denna funktion inom regleringsmyndigheten, ska offentliggöras vid tidpunkten för uppsägningen. Den avsatta chefen för den nationella regleringsmyndigheten, eller i förekommande fall de avsatta medlemmarna i det kollegiala organ som fyller denna funktion inom den nationella regleringsmyndigheten, ska erhålla en motivering och ha rätt att begära att denna offentliggörs om så inte annars skulle ske, i vilket fall den ska offentliggöras.

Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna enligt första stycket har separata årliga budgetar. Budgetarna ska offentliggöras. Medlemsstaterna ska även se till att de nationella regleringsmyndigheterna har tillräckliga ekonomiska resurser och tillräcklig personal för att aktivt kunna delta i och stödja organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) [inrättat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1211/2009 av den 25 november 2009 om inrättande av organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) och byrån (EUT L 337, 2009, s. 1)].

…

4. Medlemsstaterna skall säkerställa att de uppgifter som skall utföras av de nationella regleringsmyndigheterna offentliggörs i lätt åtkomlig form, i synnerhet när sådana uppgifter ges till fler än ett organ. Medlemsstaterna skall i förekommande fall säkerställa samråd och samarbete mellan sådana myndigheter, och mellan sådana myndigheter och de nationella myndigheter som har ansvaret för tillämpningen av konkurrenslagstiftningen och de nationella myndigheter som har ansvaret för tillämpningen av konsumentlagstiftningen, i frågor som är av gemensamt intresse. …

5. De nationella regleringsmyndigheterna och de nationella konkurrensmyndigheterna skall förse varandra med den information som krävs för tillämpningen av bestämmelserna i detta direktiv och i särdirektiven. …

6. Medlemsstaterna skall till kommissionen anmäla alla nationella regleringsmyndigheter som tilldelas uppgifter enligt detta direktiv och särdirektiven samt deras respektive ansvarsområden.”

7 Artikel 4 i ramdirektivet, med rubriken ”Rätt att överklaga”, föreskriver att medlemsstaterna ska säkerställa att det på nationell nivå finns fungerande system enligt vilka varje användare eller företag som berörs av ett beslut av en nationell regleringsmyndighet har rätt att överklaga beslutet till en besvärsinstans som är oberoende av de inblandade parterna.

Direktiv 95/46/EG

8 Artikel 28 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 1995, s. 31) har rubriken ”Tillsynsmyndighet”. Artikel 28.1 har följande lydelse:

”Varje medlemsstat skall tillse att det utses en eller flera myndigheter som har till uppgift att inom dess territorium övervaka tillämpningen av de bestämmelser som medlemsstaterna antar till följd av detta direktiv.

Dessa myndigheter skall fullständigt oberoende utöva de uppgifter som åläggs dem.”

Spansk rätt

9 Genom Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (kungligt lagdekret 6/1996 om liberalisering av telekommunikationer) av den 7 juni 1996 (BOE nr 139 av den 8 juni 1996, s. 18973) inrättades CMT som ett oberoende organ med ansvar för tillsynen över tillämpningen av principerna om fri konkurrens, öppenhet och likabehandling i telekommunikationssektorn samt för tvistlösning mellan aktörerna i den sektorn.

10 Ley 2/2011 de Economía Sostenible (lag 2/2011 om en hållbar ekonomi) av den 4 mars 2011 (BOE nr 55 av den 5 mars 2011, s. 25033) hade till syfte att ändra ställningen för vissa existerande reglerings- och tillsynsorgan, bland annat i syfte att stärka deras oberoende. Artikel 13 i den lagen

innehöll nya bestämmelser om utnämning av organens ordförande och styrelseledamöter, hur länge deras förordnanden skulle gälla och hur dessa skulle förnyas. Den bestämmelsen, som bland annat var tillämplig på CMT, stadgade följande:

”1. Ordföranden och styrelseledamöter utnämns av regeringen genom kunglig förordning på förslag av behörig minister. De ska vara personer med erkänt gott anseende och yrkesmässiga kvalifikationer och utses efter att ministern och föreslagna kandidater har hörts av relevant utskott i Congreso de los Diputados (Spaniens nationella parlament) … .

2. Ordförandens och styrelseledamöters förordnanden ska gälla sex år utan möjlighet till förlängning. Vid varje tillfälle nytillsätts endast en del av styrelseledamöterna, detta för att säkerställa styrelsens stabilitet och kontinuitet.”

11 I artikel 16 i lag 2/2011 föreskrivs följande:

”Ordföranden och styrelseledamöterna ska upphöra att utöva sina uppgifter

a) om de avgår,

b) när deras förordnande löper ut,

c) om de efter sitt tillträde visar sig bedriva oförenlig verksamhet,

d) om de döms till ansvar för ett uppsåtligt brott,

e) om de är permanent oförmögna att utföra sina uppgifter,

f) om de entledigas av regeringen till följd av allvarliga åsidosättanden av de skyldigheter som följer av tjänsten eller till följd av åsidosättande av skyldigheterna i fråga om oförenlig verksamhet samt intressekonflikter eller till följd av brott mot diskretionsplikten. …”

12 Den nionde tilläggsbestämmelsen till lag 2/2011 innehöll övergångsbestämmelser för att anpassa sammansättningen av de berörda reglerings- och tillsynsorganens styrelser liksom av Comisión Nacional de la Competencia (Spaniens nationella konkurrensmyndighet) till den reform som denna lag sjösatte. Den bestämmelsen föreskrev bland annat att regeringen, inom två månader från den dag då lagen trädde i kraft, genom kungligt dekret skulle säga upp de styrelseledamöter i organen vars förordnanden hade löpt ut före den dag då detta kungliga dekret trädde i kraft. Utnämning av nya ordförande skulle ske när förordnandena löpte ut för de sittande ordförandena, och de nya styrelseledamöterna skulle utses från den tidpunkt då antalet styrelseledamöter vars förordnanden är på väg att löpa ut är färre än sex. Vad gäller vice ordförandena föreskrevs att de, när lag 2/2011 träder i kraft, ska fortsätta att utöva sina uppgifter tills deras förordnanden löper ut och att tjänsterna som vice ordförande därefter avskaffas.

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 (kungligt dekret 667/2011 om utnämning av Bernardo Lorenzo Almendros till ordförande för CMT) av den 9 maj 2011 (BOE nr 111 av den 10 maj 2011, s. 47215) samt Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (kungligt dekret om utnämning av Xabier Ormaetxea Garai till ledamot av CMT:s styrelse) av den 9 maj 2011 (BOE nr 111 av den 10 maj 2011, s. 47217). Dessa utnämningar skedde i enlighet med artikel 13 i och den nionde tilläggsbestämmelsen till lag 2/2011.

14 Genom Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (lag 3/2013 om inrättande av Nationella marknads- och konkurrensmyndigheten) av den 4 juni 2013 (BOE nr 134 av den 5 juni 2013, s. 42191) upphävdes artikel 13 i lag 2/2011.

15 Ingressen till lag 3/2013 preciserar bland annat att den reform som lagen sjösätter, som består i att inrätta Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Nationella marknads- och konkurrensmyndigheten, Spanien) (nedan kallad CNMC), vilken får ansvar för tillsynen över de marknader och sektorer som tidigare kontrollerats av olika regleringsmyndigheter, är tänkt att ge skalfördelar och säkerställa att regleringen av alla nätverksindustrier är konsekvent och effektiv, till fördel för konsumenter och användare. Ingressen anger också att CNMC är en separat juridisk person med full offentlig och privat rättskapacitet och att den agerar fullt ut i enlighet med lagen och organisatoriskt och funktionellt helt självständigt och helt oberoende i förhållande till regeringen och statsförvaltningen liksom företag och kommersiella intressen.

16 Enligt artikel 6 i lag 3/2013 ansvarar CNMC för tillsyn och kontroll av att marknaderna för elektroniska kommunikationer fungerar väl. Andra bestämmelser i samma lag ger CNMC andra uppgifter, såsom att bevara och främja konkurrensen på alla produktiva marknader och sektorer och att övervaka och kontrollera el- och gassektorn, marknaderna för posttjänster och audiovisuella kommunikationer samt järnvägssektorn.

17 Den andra tilläggsbestämmelsen till lag 3/2013 stadgar i punkt 1 att inrättandet av CNMC medför att följande myndigheter upphör att existera: Comisión Nacional de la Competencia (Nationella konkurrensmyndigheten, Spanien), Comisión Nacional de Energía (Nationella energimyndigheten, Spanien), CMT, Comisión Nacional del Sector Postal (Nationella postmyndigheten, Spanien), Comité de Regulación Ferroviaria (Järnvägsregleringsstyrelsen, Spanien), Comisión Nacional del Juego (Spelmyndigheten, Spanien), Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Myndigheten för ekonomisk reglering av flygplatser, Spanien) och Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Nationella rådet för audiovisuella medier, Spanien).

18 Artikel 23.1 i lag 3/2013 stadgar i sak samma grunder för att ledamöter av CNMC:s styrelse ska lämna sitt uppdrag som de som tidigare fanns angivna i artikel 16 i lag 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 (kungligt dekret 657/2013 om antagande av CNMC:s stadgar) antogs den 20 augusti 2013 (BOE nr 209 av den 31 augusti 2013, s. 63623).

20 Den 10 september 2013 offentliggjordes kungliga dekret av den 9 september 2013 om utnämning av ordföranden och vice ordföranden för samt styrelseledamöter i CNMC (BOE nr 217, s. 66444 och följande sidor).

21 Den 11 oktober 2013 antogs 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 (kungligt dekret 795/2013 om att entlediga Bernardo Lorenzo Almendros från hans uppdrag som ordförande för CMT) (BOE nr 247 av den 15 oktober 2013, s. 83736) samt Real Decreto 800/2013 por el que se dispone el cese de don Xabier Ormaetxea Garai como Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (kungligt dekret 800/2013 om att entlediga Ormaetxea Garai från hans uppdrag som ledamot av CMT:s styrelse) (BOE nr 247 av den 15 oktober 2013, s. 83741). Dessa kungliga dekret stadgar att entledigandena ska gälla retroaktivt från den 7 oktober 2013.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

22 Xabier Ormaetxea Garai och Bernardo Lorenzo Almendros har angripit de kungliga dekreten 795/2013 och 800/2013 om att entlediga dem från tjänsterna som styrelseledamot i respektive ordförande för CMT vid Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien). Till stöd för sin talan har de bland annat anfört att entledigandena strider mot artikel 3.3a i ramdirektivet, eftersom de kungliga dekreten avslutade deras uppdrag innan deras förordnanden hade löpt ut och utan att det förelåg någon laglig grund för uppsägning. Uppsägningsgrunderna preciseras uttömmande i nationell rätt. De har också betonat att antagandet av de kungliga dekreten inte föregicks av något disciplinärt förfarande, att dekreten är omotiverade samt att de inte informerats om skälen till att de entledigats.

23 Den hänskjutande domstolen har hänvisat till artikel 3.3a andra stycket i ramdirektivet och till domarna av den 6 mars 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), av den 6 oktober 2010, Base m.fl. (C-389/08, EU:C:2010:584), och av den 8 april 2014, kommissionen/Ungern (C-288/12, EU:C:2014:237), och har frågat sig om det är förenligt med ramdirektivet att inrätta ett samlat organ för tillsyn och reglering av marknader och konkurrens, som innebär en sammanslagning av flera nationella regleringsmyndigheter som ansvarade för olika sektorer och utgjorde nationella regleringsmyndigheter i den mening som avses i det direktivet. Enligt den hänskjutande domstolen kan ramdirektivet förstås så, att det direktivet fordrar att de nationella regleringsmyndigheterna i den mening som avses i direktivet är försedda med en egen struktur och att de inte är integrerade i en annan enhet, detta för att deras oberoende och tekniska kompetens i tillräcklig grad ska kunna säkerställas.

24 Den hänskjutande domstolen har också frågat sig huruvida, vid en sådan institutionell reform och under antagandet att reformen är giltig enligt ramdirektivet, det är möjligt att inte iaktta alla de förordnanden som ursprungligen getts styrelseledamöterna i och ordföranden för den tidigare nationella regleringsmyndigheten. Den har därvid framhållit att en sådan reform och de uppsägningar som blir följden av den eventuellt faller under medlemsstaternas frihet att utforma sina nationella regleringsmyndigheter. Att reformen medfört att förordnandena för tidigare utnämnda styrelseledamöter avslutats i förtid, trots att ingen av uppsägningsgrunderna i artikel 16 i lag 2/2011 är för handen, och detta utan att det finns övergångsbestämmelser på plats som gör det möjligt för de berörda personerna att fortsätta tjänstgöra till utgången av förordnandetiden, skulle, enligt den hänskjutande domstolen, kunna anses strida mot kravet på oberoende för de nationella regleringsmyndigheterna, som stadgas i artikel 3.2 och 3.3a i ramdirektivet.

25 Den hänskjutande domstolen frågar sig särskilt om begreppet ”oberoende” för de nationella regleringsmyndigheterna enligt ramdirektivet ska tolkas mot bakgrund av övervägandena i domen av den 8 april 2014, kommissionen/Ungern (C-288/12, EU:C:2014:237), rörande villkoren för oberoende för de myndigheter som kontrollerar skyddet för personuppgifter enligt artikel 28 i direktiv 95/46.

26 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Supremo (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Kan [ramdirektivet] tolkas på så sätt att det, sett till målet att effektivt skydda de allmänintressen som det ankommer på den nationella regleringsmyndigheten på området [elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster] att säkerställa, är förenligt med direktivet att den nationella lagstiftaren inrättar ett reglerings- och tillsynsorgan som följer en icke-specialiserad institutionell modell och som i en enda organisation samlar de dittills existerande kontrollorganen på bland annat energi-, telekommunikations- och konkurrensområdena?

2) Motsvarar kraven i artikel 3.2 och 3.3a i [ramdirektivet] på ’oberoende’ för de nationella regleringsmyndigheterna de krav som gäller för nationella tillsynsmyndigheter på området skydd för personuppgifter enligt artikel 28 i direktiv 95/46/EG?

3) Är rättspraxis enligt EU-domstolens dom av den 8 april 2014 [kommissionen/Ungern (C-288/12, EU:C:2014:237)] tillämplig, förutsatt att de ansvariga för en nationell regleringsmyndighet entledigas innan deras förordnanden löper ut till följd av nya rättsliga bestämmelser genom vilka en tillsynsmyndighet inrättas som samlar nationella tillsynsmyndigheter för [olika] sektorer? Är ett sådant entledigande – som följer av att en ny nationell lag träder i kraft och inte beror på att innehavarna av dessa tjänster inte längre uppfyller villkoren för att utföra sina uppgifter vilka har fastställts i förväg i nationell lagstiftning – förenligt med artikel 3.3a i [ramdirektivet]?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

27 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida ramdirektivet ska tolkas så, att det utgör hinder för en nationell lagstiftning som består i att slå samman en nationell regleringsmyndighet, i den mening som avses i nämnda direktiv, med andra nationella regleringsmyndigheter, såsom dem med ansvar för konkurrens, postsektorn och energisektorn, för att skapa ett regleringsorgan som täcker flera sektorer och som bland annat ansvarar för de uppgifter som delegerats till de nationella regleringsmyndigheterna i direktivets mening.

28 I artikel 2 g i ramdirektivet definieras ”nationell regleringsmyndighet” som ”ett eller flera organ som av en medlemsstat har fått i uppdrag att utföra någon av de regleringsuppgifter som fastställs i detta direktiv och i särdirektiven”. Som domstolen redan har påpekat, anges det varken i ramdirektivet eller i särdirektiven vilka organ i medlemsstaterna som dessa ska ge i uppdrag att utföra de regleringsuppgifter som tillkommer den nationella regleringsmyndigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2010, Base m.fl., C-389/08, EU:C:2010:584, punkt 23).

29 Det följer av artikel 288 FEUF att medlemsstaterna, vid införlivandet av ett direktiv, är skyldiga att säkerställa direktivets fulla verkan, samtidigt som de förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning avseende valet av tillvägagångssätt. Den friheten inverkar inte på skyldigheten för varje medlemsstat till vilken direktivet är riktat att vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att direktivet får full verkan i överensstämmelse med det syfte som det eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2010, Base m.fl., C-389/08, EU:C:2010:584, punkterna 24 och 25 och där angiven rättspraxis).

30 Medlemsstaterna åtnjuter institutionell autonomi vad gäller att organisera och strukturera sina regleringsmyndigheter i den mening som avses i artikel 2 g i ramdirektivet. Denna autonomi får emellertid endast utövas med iakttagande av de mål och skyldigheter som föreskrivs i detta direktiv (dom av den 6 mars 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, punkt 24, dom av den 6 oktober 2010, Base m.fl., C-389/08, EU:C:2010:584, punkt 26, och dom av den 17 september 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 53).

31 En medlemsstat kan således, vid en institutionell reform såsom den i fråga i det nationella målet, endast tilldela ett multisektoriellt regleringsorgan de uppgifter som enligt ramdirektivet och särdirektiven ankommer på de nationella regleringsmyndigheterna om det organet, när det utför dessa uppgifter, uppfyller de villkor beträffande organisation och funktionssätt som direktiven föreskriver för dessa myndigheter (se, analogt, dom av den 6 oktober 2010, Base m.fl., C-389/08, EU:C:2010:584, punkt 27).

32 Det framgår av artikel 3.1–3.3 i ramdirektivet att medlemsstaterna ska säkerställa att alla uppgifter som åvilar de nationella regleringsmyndigheterna enligt detta direktiv och enligt särdirektiven fullgörs av ett behörigt organ, att de ska garantera sina respektive nationella regleringsmyndigheters oberoende genom att säkerställa att de är rättsligt åtskilda från och verksamhetsmässigt oberoende av alla

organisationer som tillhandahåller nät, utrustning eller tjänster för elektronisk kommunikation och att de ska säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna utövar sina befogenheter på ett sätt som är opartiskt, öppet redovisat och punktligt. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna har tillräckliga finansiella och personella resurser för att kunna utföra de uppgifter de tilldelats.

33 Dessutom ska, enligt artikel 3.3a i ramdirektivet, utan att det påverkar samrådet och samarbetet med andra nationella myndigheter enligt artikel 3.4 och 3.5 i direktivet, de nationella regleringsmyndigheter som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden eller för lösning av tvister mellan företag agera oberoende och inte begära eller ta emot instruktioner från något annat organ i samband med utövandet av dessa uppgifter som tilldelats dem. Vidare ska enligt samma artikel 3.3a medlemsstaterna säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna har separata årliga budgetar. Budgetarna ska offentliggöras. Medlemsstaterna ska även se till att de nationella regleringsmyndigheterna har tillräckliga ekonomiska resurser och tillräcklig personal för att aktivt kunna delta i och stödja Berec.

34 Artikel 3.4 och 3.6 i ramdirektivet föreskriver dessutom att medlemsstaterna ska offentliggöra de uppgifter som ska utföras av de nationella regleringsmyndigheterna i lätt åtkomlig form och anmäla alla nationella regleringsmyndigheter som tilldelas uppgifter enligt detta direktiv och särdirektiven samt deras respektive ansvarsområden till kommissionen.

35 Enligt artikel 4 i samma direktiv ska det också finnas ett effektivt förfarande för överklagande till en instans som är oberoende av de inblandade parterna.

36 Ramdirektivet hindrar alltså i princip inte att en nationell regleringsmyndighet i den mening som avses i direktivet slås samman med andra nationella regleringsmyndigheter och att dessa gemensamt bildar ett enda multisektoriellt regleringsorgan, förutsatt att det organet i sin verksamhet uppfyller de krav på kompetens, oberoende, opartiskhet och öppenhet som uppställs i ramdirektivet, och att de beslut som det fattar i sin verksamhet kan överklagas på ett effektivt sätt till en instans som är fristående från de berörda parterna (se, analogt, dom av den 6 oktober 2010, Base m.fl., C-389/08, EU:C:2010:584, punkt 30, och dom av den 17 september 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 57).

37 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva om CNMC uppfyller dessa villkor när myndigheten ingriper på området elektroniska kommunikationer i egenskap av nationell regleringsmyndighet. Det kan dock noteras att det tycks framgå av lag 3/2013 att den innehåller de bestämmelser som behövs för att säkerställa att CNMC utför de uppgifter som ramdirektivet och särdirektiven tilldelat den nationella regleringsmyndigheten och att CNMC är strukturerad på ett sätt som tar hänsyn till de olika uppgifter den tilldelats, att dess ledningsorgan består av ledamöter med erkänt gott anseende och yrkesmässiga kvalifikationer inom CNMC:s ansvarsområden och att den har egna tillgångar fristående från den allmänna spanska statsförvaltningens liksom ett tillräckligt oberoende och den rättskapacitet som behövs för att förvalta sina resurser. Det framgår också av lydelsen av lag 2/2013 att det finns möjligheter att överklaga CNMC:s beslut.

38 Av vad som anförts följer att den första frågan ska besvaras på följande sätt. Ramdirektivet ska tolkas så, att det i princip inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som består i att slå samman en nationell regleringsmyndighet, i den mening som avses i nämnda direktiv, med andra nationella regleringsmyndigheter, såsom dem med ansvar för konkurrens, postsektorn och energisektorn, för att skapa ett regleringsorgan som täcker flera sektorer och som bland annat ansvarar för de uppgifter som delegerats till de nationella regleringsmyndigheterna i direktivets mening. Organet måste dock i sin verksamhet uppfylla de krav på kompetens, oberoende, opartiskhet och öppenhet som uppställs i ramdirektivet, och de beslut som det fattar i sin verksamhet måste kunna överklagas på ett effektivt sätt till en instans som är fristående från de berörda parterna. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida så är fallet.

Den andra och den tredje frågan

39 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 3.3a i ramdirektivet ska tolkas så, att den hindrar att ordföranden för och en ledamot av en nationell regleringsmyndighet som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden eller för lösning av tvister mellan företag entledigas innan deras mandatperioder har löpt ut, enbart till följd av en institutionell reform bestående i att myndigheten slås samman med andra nationella regleringsmyndigheter för att skapa ett regleringsorgan som täcker flera sektorer och som bland annat ansvarar för de uppgifter som delegerats till den nationella regleringsmyndigheten i den mening som avses i nämnda direktiv.

40 Artikel 3.3a andra stycket i ramdirektivet föreskriver att medlemsstaterna ska säkerställa att chefen för en nationell regleringsmyndighet som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden eller för lösning av tvister mellan företag, eller i förekommande fall medlemmar i det kollegiala organ som fyller denna funktion inom myndigheten, ska kunna avsättas enbart om denne inte längre uppfyller villkoren för att utföra sina uppgifter vilka har fastställts i förväg i nationell lagstiftning. Dessutom ska, enligt denna bestämmelse, beslutet om avsättning offentliggöras vid tidpunkten för uppsägningen. Den avsatta chefen, eller i förekommande fall de avsatta medlemmarna i det kollegiala organ som fyller denna funktion inom myndigheten, ska erhålla en motivering och ha rätt att begära att denna offentliggörs om så inte annars skulle ske.

41 I förevarande fall är det utrett dels att CMT, som bland annat var ansvarig för att lösa tvister mellan företag inom telekommunikationssektorn, leddes av ett kollegialt organ, dels att entledigandet av CMT:s ordförande och en annan styrelseledamot – klagandena i det nationella målet –, som skedde innan deras förordnanden hade löpt ut, inte är följden av att deras uppdrag upphört i enlighet med artikel 16 i lag 2/2011, utan beror på den aktuella institutionella reformen, som innebar att CMT:s lades ned och CNMC tog över dess uppgifter i egenskap av nationell regleringsmyndighet.

42 Det är också utrett att medan det vid reformen enligt lag 2/2011 föreskrevs övergångsbestämmelser, var så inte fallet vid reformen enligt 3/2013. Därmed upphörde klagandenas förordnanden som ordförande för respektive styrelseledamot i CMT i förtid.

43 Sett till lydelsen av artikel 3.3a andra stycket i ramdirektivet uppfyller entledigandena i fråga således inte kraven i den bestämmelsen, eftersom de skett av en annan orsak än att klagandena i det nationella målet inte längre uppfyllde villkoren för att utföra sina uppgifter, vilka fastställts i förväg i nationell lagstiftning.

44 Den hänskjutande domstolen frågar sig dock huruvida, med tanke på den institutionella autonomi som medlemsstaterna har vad gäller att organisera och strukturera sina nationella regleringsmyndigheter, en institutionell reform som den nu aktuella ändå kan utgöra ett motiverat skäl för ett entledigande i förtid som inte kränker de nationella regleringsmyndigheternas i ramdirektivet garanterade oberoende.

45 Vad för det första gäller artikel 3 i ramdirektivet påpekar EU-domstolen att den bestämmelsen, i sin ursprungliga lydelse, i princip avsåg att i enlighet med skäl 11 i direktivet garantera de nationella regleringsmyndigheternas oberoende och opartiskhet genom att skilja den myndighetsutövande verksamheten från den operationella verksamheten. Såsom framgår av skäl 13 i direktiv 2009/140 var unionslagstiftarens avsikt med det direktivet att stärka de nationella regleringsmyndigheternas oberoende för att säkerställa en effektivare tillämpning av regelverket samt för att öka deras befogenheter och förutsägbarheten i deras beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, punkterna 32 och 34).

46 Enligt skäl 13 i direktiv 2009/140 bör det därför i den nationella lagstiftningen införas uttryckliga regler som säkerställer att den nationella regleringsmyndighet som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden eller för lösning av tvister mellan företag skyddas mot extern inblandning eller politiska påtryckningar som kan äventyra dess oberoende bedömning av frågor som förelagts den när den fullgör sina åligganden. Därför bör bestämmelser om skälen för att avskeda chefen för den nationella regleringsmyndigheten fastställas i förväg för att på så sätt förhindra tvivel om myndighetens neutralitet eller dess oemottaglighet för externa faktorer.

47 Detta mål med ramdirektivet – att stärka de nationella regleringsmyndigheternas oberoende och opartiskhet – som kommer till uttryck i artikel 3.3a i direktivet, skulle äventyras om mandatet för en eller flera av medlemmarna av det kollegiala ledningsorganet för den nationella regleringsmyndigheten i fråga fick avslutas i förtid och omedelbart, enbart med anledning av en institutionell reform som den nu aktuella. Om detta tilläts, skulle risken för omedelbart uppsägning av något annat skäl än de som på förhand föreskrivits i lagstiftningen, vilket skulle kunna gälla en individuell medlem av ett sådant kollegialt organ, kunna ge upphov till rimliga tvivel om myndighetens neutralitet och oemottaglighet för yttre påverkan, till men för dess oberoende, opartiskhet och auktoritet.

48 Domstolen vill också understryka att, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 45 i sitt förslag till avgörande, de nationella regleringsmyndigheterna, när de utför de uppgifter de tilldelats genom ramdirektivet och särdirektiven, bland annat kan dela ut individuella rättigheter och lösa tvister mellan företag, har vissa normgivningsbefogenheter, särskilt vad gäller priskontroll, och kan ålägga företag med betydande marknadsinflytande särskilda skyldigheter. Domstolen har slagit fast att de nationella regleringsmyndigheterna vid utövandet av sin funktion att reglera marknaderna för elektronisk kommunikation har en vidsträckt befogenhet att avgöra en viss marknads behov av reglering utifrån situationen i fråga från fall till fall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 2009, kommissionen/Tyskland, C-424/07, EU:C:2009:749, punkterna 55–61).

49 Även om de nationella regleringsmyndigheterna stärkts genom direktiv 2009/140, såsom påpekats i punkt 45 ovan, för att säkerställa en effektivare tillämpning av lagstiftningen och främja auktoriteten och förutsebarheten hos deras beslut, har medlemsstaterna dock fortfarande, enligt den fasta praxis från domstolens som erinras om i punkt 30 ovan, en institutionell autonomi vad gäller att organisera och strukturera sina nationella regleringsmyndigheter, förutsatt att de fullt ut respekterar de mål och skyldigheter som ramdirektivet fastställer.

50 Behovet av att respektera opartiskheten och oberoendet för chefen för en nationell regleringsmyndighet som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden eller för lösning av tvister mellan företag eller, i förekommande fall, medlemmarna av ett kollegialt organ med motsvarande funktion, kan således inte hindra att en institutionell reform, som den nu aktuella, genomförs när deras mandatperioder pågår.

51 Det ankommer emellertid på den berörda medlemsstaten att, för att den ska uppfylla skyldigheterna enligt artikel 3.3a i ramdirektivet, föreskriva bestämmelser som säkerställer att entledigandet innan deras mandatperioder löper ut inte är till men för deras oberoende och opartiskhet.

52 Av vad som anförts följer att den andra och den tredje frågan ska besvaras på följande sätt. Artikel 3.3a i ramdirektivet ska tolkas så, att den hindrar att ordföranden för och en styrelseledamot i en nationell regleringsmyndighet som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden eller för lösning av tvister mellan företag entledigas innan deras förordnanden har löpt ut enbart till följd av en institutionell reform bestående i att myndigheten slås samman med andra nationella regleringsmyndigheter för att skapa ett regleringsorgan som täcker flera sektorer och som bland annat ansvarar för de uppgifter som delegerats till den nationella regleringsmyndigheten i den mening som avses i nämnda direktiv, om det inte finns bestämmelser som säkerställer att ett sådant entledigande inte är till men för deras oberoende och opartiskhet.

Rättegångskostnader

53 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009, ska tolkas så, att det i princip inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som består i att slå samman en nationell regleringsmyndighet, i den mening som avses i direktiv 2002/21, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140, med andra nationella regleringsmyndigheter, såsom dem med ansvar för konkurrens, postsektorn och energisektorn, för att skapa ett regleringsorgan som täcker flera sektorer och som bland annat ansvarar för de uppgifter som delegerats till de nationella regleringsmyndigheterna i direktivets mening. Organet måste dock i sin verksamhet uppfylla de krav på kompetens, oberoende, opartiskhet och öppenhet som uppställs i ramdirektivet, och de beslut som det fattar i sin verksamhet måste kunna överklagas på ett effektivt sätt till en instans som är fristående från de berörda parterna. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida så är fallet.**

2) **Artikel 3.3a i direktiv 2002/21, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140, ska tolkas så, att den hindrar att ordföranden för och en styrelseledamot i en nationell regleringsmyndighet som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden eller för lösning av tvister mellan företag entledigas innan deras förordnanden har löpt ut enbart till följd av en institutionell reform bestående i att myndigheten slås samman med andra nationella regleringsmyndigheter för att skapa ett regleringsorgan som täcker flera sektorer och som bland annat ansvarar för de uppgifter som delegerats till den nationella regleringsmyndigheten i den mening som avses i nämnda direktiv, om det inte finns bestämmelser som säkerställer att ett sådant entledigande inte är till men för deras oberoende och opartiskhet.**

Underskrifter