



Datum van inontvangstneming : 04/09/2015

Zaak C-424/15

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

31 juli 2015

Verwijzende rechter:

Tribunal Supremo / Spanje

Datum van de verwijzingsbeslissing:

3 juli 2015

Verzoekende partijen:

Xabier Ormaetxea Garai

Bernardo Lorenzo Almendros

Verwerende partij:

Administración del Estado

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Nietigverklaring van de Reales Decretos 795/2013 en 800/2013 van 11 oktober 2013 tot beëindiging van verzoekers' ambt als voorzitter respectievelijk lid van de raad van de Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Commissie voor de telecommarkt)

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Beoordeling of de instelling van één enkele nationale autoriteit voor regulering van en toezicht op verschillende sectoren, waaronder de telecomsector, en de vervroegde beëindiging van het ambt van de raadsleden van de reeds bestaande autoriteiten ten gevolge van de inwerkingtreding van de wet tot oprichting van die enige autoriteit, verenigbaar zijn met richtlijn 2002/21/EG.

De rechtsgrondslag is artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

Moet richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, gelet op de daadwerkelijke bescherming van het algemeen belang die de nationale, voor dat gebied 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?

Moeten de voorwaarden inzake „onafhankelijkheid” van de nationale reguleringsautoriteiten op het gebied van elektronische-communicatienetwerken en -diensten die worden gesteld in artikel 3, leden 2 en 3 bis, van richtlijn 2002/21/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG, aldus worden uitgelegd dat zij overeenkomen met die welke in artikel 28 van richtlijn 95/46/EG worden gesteld aan de nationale toezichthoudende autoriteiten op het gebied van bescherming van persoonsgegevens?

Is de in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 april 2014 vervatte rechtspraak van toepassing ingeval de hoofden van een nationale regelgevingsinstantie 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 nationale regelgevingsautoriteiten voor gereguleerde sectoren worden verenigd? Kan die vervroegde beëindiging van hun ambt, die zuiver het gevolg is van de inwerkingtreding van een nieuwe nationale wet en niet van het feit dat de betrokkenen niet langer voldoen aan de van tevoren in het nationale recht vastgelegde persoonlijke voorwaarden, worden beschouwd als verenigbaar met artikel 3, lid 3 bis, van richtlijn 2002/21/EG?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (PB L 108, blz. 33), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG (PB L 337, blz. 37) (hierna: „richtlijn 2002/21”). Artikel 3, leden 2 en 3 bis.

Arrest van het Hof van 6 maart 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, ECLI:EU:C:2008:143).

Arrest van het Hof van 6 oktober 2010, Base e.a. (C-389/08, ECLI:EU:C:2010:584).

Arrest van het Hof van 8 april 2014, Commissie/Hongarije (C-288/12, ECLI:EU:C:2014:237).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (wet 30/1992 van 26 november 1992 tot regeling van het rechtsstelsel van de overheden en de gemeenschappelijke bestuurlijke procedure, BOE van 27 november 2011). Artikel 57.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (wet 2/2011 van 4 maart 2011 betreffende de duurzame economie, BOE van 5 maart 2011). Preambule, artikelen 13 en 16 alsook de negende aanvullende bepaling.

Ley 3/2013, de 4 de julio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (wet 3/2013 van 4 juli 2013 houdende oprichting van de nationale commissie voor de markten en de mededinging, BOE van 5 juni 2013). Preambule, artikel 23, lid 1, en derogatoire bepaling, onder h).

Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (koninklijk besluit 657/2013 van 30 augustus 2013 houdende goedkeuring van het organieke statuut van de nationale commissie voor de markten en de mededinging, BOE van 31 augustus 2013).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (hierna: „CMT”) is bij Real Decreto-ley 6/1996, de 7 de junio, de Liberalización de las Telecomunicaciones (Real Decreto-ley 6/1996 van 7 juni 1996 betreffende de liberalisering van de telecommarkt) ingesteld als een „onafhankelijke instantie die toeziet op de toepassing van [de beginselen van vrije mededinging, transparantie en gelijke behandeling] en die geschillen tussen telecomaandbieders beslecht”.
- 2 Artikel 13 van Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible regelde de wijze van benoeming van de voorzitter en de leden van de raad van de CMT, alsook de duur van hun ambt en de verlenging daarvan.
- 3 Op 10 maart 2011 is in het BOE de benoeming gepubliceerd van Bernardo Lorenzo Almendros tot voorzitter en van Xabier Ormaetxea Garai tot lid van de raad van de CMT.

- 4 Bij Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE van 5 juni 2013) is artikel 13 van Ley 2/2011 ingetrokken.
- 5 In het BOE van 10 september 2013 zijn de Reales Decretos tot benoeming van de voorzitter en de leden van de raad van de (nieuwe) Comisión Nacional de Mercados y Competencia (hierna: „CNMC”) bekendgemaakt.
- 6 In het BOE van 15 oktober 2013 zijn de Reales Decretos 795/2013 en 800/2013 van 11 oktober 2013 bekendgemaakt, houdende ontslag van verzoekers uit hun ambt van voorzitter respectievelijk lid van de raad van de CMT met terugwerkende kracht tot 7 oktober 2013.
- 7 X. Ormaetxea Garai en B. Lorenzo Almendros hebben deze Reales Decretos aangevochten bij het Tribunal Supremo.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 Verzoekers betogen dat hun ontslag met terugwerkende kracht overduidelijk schending oplevert van het verbod op terugwerkende kracht, zoals dat in de Spaanse rechtsorde is neergelegd, en van de algemene rechtsbeginselen.
- 9 Zij stellen dat de voornoemde Reales Decretos niet zeggen waarom tot ontslag is besloten en dat vóór de vaststelling ervan geen disciplinair onderzoek tegen hen liep en hun ook dan geen redenen voor het ontslag zijn meegedeeld. Dit verzuim vormt een inbreuk op artikel 3, lid 3 bis, tweede alinea, *in fine*, van richtlijn 2002/21.
- 10 Zij stellen verder dat de Reales Decretos tot beëindiging van hun ambt van voorzitter respectievelijk lid van de raad van de CMT vóór afloop van de ambtstermijn, die aanvankelijk op zes jaar was vastgesteld, zonder dat er enige rechtsgrond voor ontslag is, in strijd zijn met artikel 3, lid 3 bis, van richtlijn 2002/21.
- 11 De Abogado del Estado heeft zich verzet tegen het stellen van prejudiciële vragen. Subsidiair heeft hij de rechter verzocht om de tweede en de derde vraag niet aan het Hof voor te leggen en om de eerste vraag te herformuleren.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 12 De twijfels die de prejudiciële verwijzing rechtvaardigen houden om te beginnen verband met de in artikel 3, leden 2 en 3 bis, van richtlijn 2002/21 gestelde voorwaarden inzake „onafhankelijkheid” van de nationale reguleringsautoriteiten op het gebied van elektronische-communicatienetwerken en -diensten. Concreet bestaat onenigheid over de vraag of die voorwaarden overeenkomen met die

welke overeenkomstig artikel 28 van richtlijn 95/46/EG gelden voor de nationale toezichthoudende autoriteiten op het gebied van bescherming van persoonsgegevens en of het vervroegde ontslag van de raadsleden ervan, zoals dat heeft plaatsgevonden, die onafhankelijkheid kan aantasten.

- 13 Daarnaast betwijfelt de verwijzende rechter of het bestaan van één enkele toezichthoudende en regulerende instantie, namelijk de bij Ley 3/2013 ingestelde CNMC, waarin de taken met betrekking tot de goede werking van de markten en sectoren die voorheen onder het toezicht van verschillende instanties stonden, worden gebundeld, zich verdraagt met het Unierecht. De oprichting van de CNMC wordt in de preambule van Ley 3/2013 gerechtvaardigd door de omvang van de aan elk van die toezichthoudende instanties toegekende bevoegdheden en door de noodzaak van coördinatie en efficiëntie, alsook door de noodzaak om de schaalvoordelen te vergroten en ervoor te zorgen dat de regulering in alle sectoren van het netwerk op een coherente manier wordt aangepakt.
- 14 Het is echter nog maar de vraag, aldus de verwijzende rechter, of het samensmelten van de voorheen bestaande regulerende en toezichthoudende instanties (voor onder meer de sectoren energie, telecommunicatie en bescherming van de mededinging) tot één enkele regulerende en toezichthoudende instantie concreet verenigbaar is met de structuur van de nationale reguleringsinstanties op het gebied van elektronische-communicatienetwerken en -diensten, zoals die in richtlijn 2002/21 is beschreven. Gesteld kan namelijk worden dat richtlijn 2002/21 binnen het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten verlangt dat de nationale autoriteiten beschikken over een eigen regelgevingsinstantie, die geen deel vormt van een hogere instantie, zodat niet alleen haar onafhankelijkheid maar ook haar technische deskundigheid en competentie voldoende gewaarborgd blijft.
- 15 De verwijzende rechter beseft dat de lidstaten in beginsel een bepaalde marge hebben om zelf hun eigen instellingen te organiseren, maar vraagt zich af of richtlijn 2002/21 toestaat dat de nationale reguleringsautoriteit voor elektronische communicatie geen eigen structuur heeft, zodat haar specifieke taken worden verricht door een instantie met de kenmerken van de CNMC.
- 16 Ten tweede betwijfelt het Tribunal Supremo of er wel voldoende grond is om vast te stellen dat de wetgever in het kader van een wetswijziging, waarbij de algemene organisatie van de reguleringsinstanties wordt herzien, de aanvankelijk vastgestelde ambtstermijn van de raadsleden en de voorzitter van de CMT naast zich neer kan leggen. Voordat zes jaar sinds de benoeming van verzoekers waren verstreken, is hun ambt – vroegtijdig – beëindigd, zonder dat zich een van de rechtsgronden voor ontslag hadden voorgedaan. Dat ontslag is enkel en alleen het gevolg van de goedkeuring van Ley 3/2013.
- 17 Het begrip „onafhankelijkheid” is door het Hof aldus uitgelegd dat het zich uitstrekt tot de eerbiediging van wettelijke mandaten. In dezelfde zin schrijft

artikel 3, lid 3 bis, van richtlijn 2002/21 de lidstaten voor erop toe te zien dat het hoofd, of de leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult, van de nationale regelgevende instantie alleen kunnen worden ontslagen indien zij niet meer aan de tevoren in de nationale wetgeving vastgestelde eisen voor de uitoefening van dat ambt voldoen. Bijgevolg kon het ambt van de voorzitter en de leden van de raad van de reguleringsinstanties tijdens de vooraf vastgestelde ambtstermijn (zes jaar, volgens Ley 2/2011) slechts worden beëindigd op basis van een van de gronden die specifiek worden genoemd in artikel 16 van de ten tijde van de benoeming vigerende wet: aftreding; verstrijken van de ambtstermijn; plotse onverenigbaarheid; veroordeling wegens opzettelijk misdrijf; blijvende arbeidsongeschiktheid; ontzetting uit het ambt.

- 18 Artikel 23, lid 1, van Ley 3/2013 bevat dezelfde specifieke gronden voor ontslag als Ley 2/2011. Hoewel geen van de in artikel 16 van Ley 2/2011 genoemde gronden zich heeft voorgedaan en naar aanleiding – en ten gevolge – van de wetwijziging zijn de aanvankelijk benoemde leden van de raad en voorzitter tóch vervroegd ontslagen, zonder dat hun ambtsperiode is verstreken en zonder dat zich een van de tot dan toe bepaalde rechtsgronden heeft voorgedaan.
- 19 Dat ontslag wordt gekoppeld aan de „noodzaak de reguleringsinstanties te hervormen”, welke hervorming wordt doorgevoerd bij Ley 3/2013. De ontslagmaatregel zou kunnen worden opgevat als behorende tot de vrijheid van de lidstaten om zelf het model voor hun nationale reguleringsautoriteiten te bepalen, en het zou kunnen gaan om een hervorming die wordt doorgevoerd bij een norm die het vorige model wijzigt en een nieuwe organisatie invoert om de regulerende en toezichthoudende instanties efficiënter te maken en beter op elkaar af te stemmen. Ook al wordt erkend dat een lidstaat wettelijk de mogelijkheid heeft om de noodzakelijke hervormingen van zijn reguleringsinstanties door te voeren, dan nog moet worden vastgesteld dat die hervorming als zodanig en zonder andere bijkomende reden heeft geleid tot de vervroegde beëindiging van het ambt van de eerder benoemde personen. Geen van de vastgestelde rechtsgronden heeft zich voorgedaan, wat, samen met het feit dat niet is voorzien in overgangsbepalingen die beogen de beëindiging van het ambt van de onder de vorige Ley benoemde leden mogelijk te maken, als strijdig met de vereisten inzake onafhankelijkheid zou kunnen worden beoordeeld. Meer concreet zou het de onafhankelijkheid van de leden van de reguleringsinstantie tegenover mogelijke inmenging van buitenaf kunnen aantasten en zou het met name kunnen betekenen dat de lidstaten hun verplichting niet nakomen, er overeenkomstig artikel 3, lid 3 bis, van richtlijn 2002/21 voor te zorgen dat de volledige ambtstermijn van de benoemde personen wordt geëerbiedigd.
- 20 Men zou kunnen stellen dat als de leden van de reguleringsinstanties eenmaal voor zes jaar zijn benoemd, een wetwijziging die gevolgen heeft voor het model of de organisatie van de reguleringsinstanties om te beginnen eerder verleende mandaten moet eerbiedigen. Dit is een voorzorgsmaatregel die het mogelijk maakt om de eerder vastgestelde termijnen ten volle na te leven.

- 21 Voor het geval dat de nieuwe institutionele organisatievorm zou worden aanvaard als een model dat het mogelijk maakt de verschillende tot op heden bestaande reguleringsinstanties onderling beter af te stemmen en materiële en personele middelen efficiënter in te zetten door die instanties te fuseren tot één enkele instantie, zijn er gegronde redenen om zich af te vragen of de oprichting van die nieuwe instantie bij Ley 3/2013, met als gevolg dat de eerder benoemde leden onmiddellijk worden ontslagen, zonder dat is voorzien in specifieke overgangsbepalingen die het hun mogelijk maakt om hun oorspronkelijke ambtstermijn uit te zitten, niet in strijd is met of niet een aantasting vormt van de onafhankelijkheid van de regelgevingsinstanties en geen gevolgen heeft voor de verplichting van de lidstaten ex artikel 3, lid 3 bis, van richtlijn 2002/21 om ervoor te zorgen dat de ambtstermijn wordt geëerbiedigd.
- 22 De nationale wetswijziging en de gevolgen ervan, die tot uitdrukking komen in de Reales Decretos houdende ontslag van verzoekers op de enkele grond van de wetswijziging, nopen de verwijzende rechter ertoe het Hof te vragen wat de juiste uitlegging van richtlijn 2002/21 is. Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of het begrip onafhankelijkheid van de reguleringsautoriteit moet worden uitgelegd in het licht van de overwegingen van het Hof in het arrest Commissie/Hongarije (C-288/2012) betreffende een toezichthoudende instantie op het gebied van databescherming.