



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

8 april 2014*

„Niet-nakoming — Richtlijn 95/46/EG — Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens — Artikel 28, lid 1 — Nationale toezichthoudende autoriteiten — Onafhankelijkheid — Nationale wettelijke regeling waarbij voortijdig een einde wordt gemaakt aan het mandaat van de toezichthoudende autoriteit — Oprichting van nieuwe toezichthoudende autoriteit en benoeming van andere persoon als voorzitter”

In zaak C-288/12,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 8 juni 2012,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Talabér-Ritz en B. Martenczuk als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door:

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (ETGB), vertegenwoordigd door I. Chatelier, A. Buchta, Z. Belényessy en H. Kranenborg als gemachtigden,

intervenient,

tegen

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér als gemachtigde,

verweerder,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund en J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresidenten, G. Arestis, J. Malenovský, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas (rapporteur) en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 oktober 2013,

* Procestaal: Hongaars.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 december 2013,
het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat Hongarije, door het mandaat van de toezichthoudende autoriteit voor de bescherming van persoonsgegevens voortijdig te hebben beëindigd, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens 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 L 281, blz. 31).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 2 Punt 62 van de considerans van richtlijn 95/46 luidt:

„Overwegende dat het voor de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens van wezenlijk belang is dat in elke lidstaat onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten worden ingesteld”.

- 3 Artikel 28 van richtlijn 95/46, met het opschrift „Toezichthoudende autoriteit”, bepaalt in de leden 1 en 2:

„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.

2. Elke lidstaat bepaalt dat de toezichthoudende autoriteiten worden geraadpleegd bij de opstelling van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de bescherming van de rechten en vrijheden van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens.”

- 4 Bij hoofdstuk V van verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 2001, L 8, blz. 1) is een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit ingesteld, de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (ETGB) geheten.

- 5 In artikel 42 van die verordening, „Benoeming”, is bepaald:

„1. Het Europees Parlement en de Raad benoemen in onderlinge overeenstemming de [ETGB] voor een termijn van vijf jaar, op basis van een lijst van kandidaten die de Commissie na een openbare sollicitatieoproep opstelt.

[...]

3. De [ETGB] is herbenoembaar.

4. Behoudens in geval van normale vervanging of van overlijden eindigt de ambtsvervulling van de [ETGB] wanneer hij ontslag neemt of overeenkomstig lid 5 van zijn ambt ontheven wordt verklaard.

5. De [ETGB] kan op verzoek van het Europees Parlement, de Raad of de Commissie door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen uit zijn ambt ontheven worden verklaard, of kan zijn recht op pensioen of pensioenvervangende voordelen verliezen indien hij niet meer aan de eisen voor de uitoefening van dat ambt voldoet of op ernstige wijze is tekortgeschoten.

[...]"

Hongaars recht

- 6 Tot en met 31 december 2011 was de toezichthoudende autoriteit voor de bescherming van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 28 van richtlijn 95/46 (hierna: „toezichthoudende autoriteit”) geregeld in wet nr. LXIII van 1992 betreffende de bescherming van persoonsgegevens en de toegang tot gegevens van algemeen belang, zoals gewijzigd (hierna: „wet van 1992”). Artikel 23 van deze wet luidde als volgt:

„(1) Het Parlement benoemt een commissaris voor de gegevensbescherming [(hierna: ‚commissaris’)] teneinde het constitutionele recht op bescherming van persoonsgegevens en de toegang tot gegevens van algemeen belang te beschermen [...].

(2) Op de [commissaris] zijn – onder voorbehoud van de bij deze wet voorziene afwijkingen – de bepalingen van de wet betreffende de parlementaire commissaris voor de burgerrechten van toepassing.”

- 7 De taken van de commissaris waren nader bepaald in de artikelen 24 en 25 van de wet van 1992. Artikel 24 bepaalde met name, sub a, dat hij „toezicht houdt op de naleving van de onderhavige wet en de andere voorschriften betreffende gegevensverwerking, hetzij op basis van een klacht hetzij ambtshalve, indien er geen gerechtelijke procedure loopt betreffende dat dossier”, en sub d, dat hij „de uniforme toepassing bevordert van de wettelijke bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens en de toegang tot gegevens van algemeen belang”.
- 8 Daar de wet van 1992 geen bepalingen over de duur of de beëindiging van het mandaat van de commissaris bevatte, waren de bepalingen van wet nr. LIX van 1993 betreffende de parlementaire commissaris voor de burgerrechten, in de versie die van kracht was tot en met 31 december 2011 (hierna: „wet van 1993”) van toepassing. Artikel 4, lid 5, van deze wet bepaalde dat de parlementaire commissaris werd verkozen voor zes jaar en één keer kon worden herkozen. Artikel 15 van deze wet regelde de beëindiging van het mandaat als volgt:

„(1) Het mandaat van de parlementaire commissaris eindigt:

- a) bij het verstrijken van zijn mandaat;
- b) bij zijn overlijden;
- c) bij zijn ontslagname;
- d) wanneer er een belangenconflict ontstaat;
- e) bij zijn ambtshalve pensionering;
- f) wanneer hij uit zijn ambt ontheven wordt verklaard.

(2) De voorzitter van het Parlement constateert de beëindiging van het mandaat van de parlementaire commissaris overeenkomstig lid 1, sub a tot en met c. Met betrekking tot de beëindiging van het mandaat in de gevallen bedoeld sub d tot en met f neemt het Parlement een besluit. Voor de verklaring dat het mandaat is beëindigd is een tweederdemeerderheid van de afgevaardigden vereist.

(3) Het ontslag moet schriftelijk worden ingediend bij de voorzitter van het Parlement. Het mandaat van de parlementaire commissaris eindigt op de in het ontslag vermelde datum. Voor de geldigheid van het ontslag is geen verklaring van aanvaarding vereist.

[...]"

- 9 In dit artikel 15, leden 4 tot en met 6, waren de in lid 1, sub d tot en met f, bedoelde gevallen nader bepaald. In het bijzonder bepaalde artikel 15, lid 5, van de wet van 1993 dat ambtshalve pensionering alleen mogelijk was wanneer de parlementaire commissaris om redenen die niet aan hem kunnen worden toegerekend gedurende meer dan 90 dagen niet in staat was om de met zijn mandaat verbonden taken te vervullen. Lid 6 van dit artikel bepaalde dat kon worden besloten om hem uit zijn ambt te ontheffen indien de parlementaire commissaris om redenen die aan hem kunnen worden toegerekend gedurende meer dan 90 dagen de met zijn mandaat verbonden taken niet vervulde, indien hij zich bewust onttrok aan zijn verplichting om zijn vermogen aan te geven, indien hij opzettelijk essentiële gegevens of feiten onjuist opgaf in zijn vermogensaangifte of indien hij een strafbaar feit had gepleegd dat bij een in kracht van gewijsde gegaan vonnis was vastgesteld.
- 10 De grondwet van Hongarije is op 1 januari 2012 in werking getreden. Artikel VI, lid 3, daarvan bepaalt dat „een bij organieke wet opgerichte onafhankelijke autoriteit toeziet op de eerbiediging van de rechten op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens en de toegang tot gegevens van algemeen belang”. De punten 3 en 5 van de slotbepalingen van de grondwet luiden respectievelijk dat het Parlement afzonderlijk overgangsbepalingen zal vaststellen en dat deze deel zullen uitmaken van de grondwet.
- 11 Artikel 16 van deze door het Parlement vastgestelde overgangsbepalingen luidt:
„De inwerkingtreding van onderhavige grondwet maakt een einde aan het mandaat van de huidige [commissaris].”
- 12 Op 1 januari 2012 is de Hongaarse regeling betreffende de toezichthoudende autoriteit dus gewijzigd en is wet nr. CXII van 2011 over de zelfbeschikking op het gebied van informatie en de vrijheid van informatie (hierna: „wet van 2011”), die blijkens artikel 77, sub a, daarvan richtlijn 95/46 omzet in Hongaars recht, in werking getreden. Bij deze wet is de wet van 1992 ingetrokken en is in plaats van de commissaris de Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (nationale autoriteit belast met gegevensbescherming en informatievrijheid; hierna: „Autoriteit”) ingesteld.
- 13 De taken van de Autoriteit zijn omschreven in artikel 38, leden 2 en 3, van de wet van 2011. Artikel 38, lid 2, van deze wet bepaalt dat de Autoriteit „tot taak heeft de toepassing van het recht inzake de toegang tot gegevens van algemeen belang en tot om redenen van algemeen belang toegankelijke gegevens alsmede de bescherming van persoonsgegevens te controleren en te bevorderen”. Artikel 38, lid 3, van die wet preciseert met name dat deze autoriteit in het kader van de haar opgedragen taken kan handelen op basis van een klacht of ambtshalve.
- 14 Artikel 75, leden 1 en 2, van de wet van 2011 verzekert de continuïteit tussen de commissaris en de Autoriteit door in wezen te bepalen dat laatstgenoemde de zaken die reeds zijn ingeleid door de commissaris op basis van vóór 1 januari 2012 ingediende opmerkingen, beheert en dat zij vanaf 1 januari 2012 de vóór deze datum door de commissaris behandelde gegevens verwerkt.

- 15 Artikel 38, lid 5, van die wet preciseert dat „de Autoriteit onafhankelijk is en alleen is onderworpen aan de wet, geen instructies kan ontvangen op haar bevoegdheidsgebied en haar taak volledig autonoom ten opzichte van andere instanties, zonder enige beïnvloeding te ondergaan, vervult”. Volgens deze bepaling kan de taak van de Autoriteit alleen bij wet worden omschreven.
- 16 Artikel 40, leden 1 en 3, van de wet van 2011 bepaalt dat de Autoriteit een voorzitter heeft, die op voorstel van de eerste minister door de president van de Republiek voor een mandaat van negen jaar wordt benoemd. Artikel 45 van deze wet regelt de beëindiging van het mandaat van de voorzitter van de Autoriteit. Artikel 45, lid 1, in de versie die voortvloeit uit wet nr. XXV van 2012, die sinds 7 april 2012 van kracht is, luidt als volgt:

„Het mandaat van de voorzitter van de Autoriteit eindigt wegens:

- a) het verstrijken van zijn mandaat;
 - b) zijn ontslag;
 - c) zijn overlijden;
 - d) de vaststelling dat de voorwaarden voor zijn benoeming niet zijn vervuld of dat de voorschriften betreffende de vermogensaangifte zijn geschonden;
 - e) de vaststelling dat er sprake is van een belangenconflict.”
- 17 Artikel 45, leden 2 tot en met 8, van de wet van 2011, zoals gewijzigd bij wet nr. XXV van 2012, bepaalt deze verschillende situaties nader.
- 18 Artikel 74 van de wet van 2011 geeft voorschriften over de benoeming van de eerste voorzitter van de Autoriteit. Daarin is bepaald:

„De eerste minister doet aan de president van de Republiek vóór 15 november 2011 een voorstel met de naam van de eerste voorzitter van de Autoriteit. De president van de Republiek benoemt de eerste voorzitter van de Autoriteit met ingang van 1 januari 2012.”

Feiten

- 19 De heer Jóri is op 29 september 2008 benoemd tot commissaris krachtens de wet van 1992 en is op diezelfde dag zijn ambt gaan bekleden. Daar zijn mandaat zes jaar duurde, had het in september 2014 moeten eindigen. Het is echter onder toepassing van artikel 16 van de overgangsbepalingen van de grondwet op 31 december 2011 beëindigd. De Autoriteit heeft haar werkzaamheden op 1 januari 2012 aangevangen en op voorstel van de eerste minister heeft de president van de Republiek de heer Péterfalvi voor een mandaat van negen jaar benoemd tot voorzitter van de Autoriteit.

Precontentieuze procedure en procesverloop voor het Hof

- 20 Op 17 januari 2012 heeft de Commissie een aanmaningsbrief gericht tot Hongarije. Daarin betoogt de Commissie dat Hongarije artikel 28, leden 1 en 2, van richtlijn 95/46 had geschonden door het mandaat van de commissaris voortijdig te beëindigen, door de commissaris niet te raadplegen over het voorstel voor een nieuwe wet over de gegevensbescherming en door in deze nieuwe wet te ruime mogelijkheden te bieden om het mandaat van de voorzitter van de Autoriteit te beëindigen en daarbij een rol toe te bedelen aan de president van de Republiek en aan de eerste minister.

- 21 Bij brief van 17 februari 2012 heeft Hongarije de hem verweten inbreuk betwist. Ten eerste betoogt deze lidstaat dat de voortijdige beëindiging van het mandaat van de commissaris het gevolg was van de wijziging van het Hongaarse stelsel van de toezichhoudende autoriteit, dat de commissaris niet wenste te worden benoemd als voorzitter van de Autoriteit en dat de voortijdige beëindiging van het mandaat van de huidige voorzitter daarvan in strijd zou zijn met de rechtsvoorschriften die zijn onafhankelijkheid waarborgen. Ten tweede heeft Hongarije documenten betreffende de raadpleging van de commissaris over het voorstel voor de nieuwe wet inzake gegevensbescherming ter beschikking gesteld van de Commissie. Ten derde heeft deze lidstaat erop gewezen dat de voorschriften inzake de mogelijkheden voor beëindiging van het mandaat van de voorzitter van de Autoriteit zouden worden gewijzigd als antwoord op de bezorgdheid van de Commissie daarover.
- 22 Op 7 maart 2012 heeft de Commissie Hongarije een met redenen omkleed advies gezonden, waarin zij haar bedenkingen over de raadpleging van de commissaris over de nieuwe wet inzake gegevensbescherming heeft ingetrokken. De Commissie heeft echter haar bezorgdheid, ten eerste, over de voortijdige beëindiging van het mandaat van de commissaris en, ten tweede, over de mogelijkheden om het mandaat van de voorzitter van de Autoriteit te beëindigen en de rol daarbij van de president van de Republiek en van de eerste minister, herhaald. Op dit laatste punt wijst zij er niettemin op dat zij de niet-nakoming op dit punt als beëindigd zou beschouwen, indien Hongarije binnen de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, te weten één maand na de kennisgeving ervan, de aangekondigde wetswijzigingen zou doorvoeren.
- 23 Hongarije heeft op het met redenen omkleed advies geantwoord bij brief van 30 maart 2012. Deze lidstaat geeft daarin te kennen dat de wetswijziging tot wijziging van artikel 45 van de wet van 2011 in de daarop volgende dagen zou worden vastgesteld, hetgeen op 2 april 2012 is gebeurd bij wet nr. XXV van 2012, die op 7 april 2012 in werking is getreden. In die brief heeft Hongarije zijn standpunt over de voortijdige beëindiging van het mandaat van de commissaris evenwel gehandhaafd, hetgeen de Commissie ertoe heeft gebracht het onderhavige beroep in te stellen.
- 24 Bij brief van 6 december 2012 heeft Hongarije op grond van artikel 60, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof verzocht dat de zaak door de Grote kamer wordt beslist.
- 25 Bij beschikking van de president van het Hof van 8 januari 2013 is de ETGB toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

Beroep

Ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

- 26 Hongarije meent dat het onderhavige beroep niet-ontvankelijk is, daar het arrest waarbij de gestelde niet-nakoming zou worden vastgesteld, niet zou kunnen worden uitgevoerd. Gesteld dat het Hof vaststelt dat het ambt van de commissaris in strijd met richtlijn 95/46 is beëindigd, dan kan een dergelijke onwettigheid immers slechts worden verholpen door de voorzitter van de Autoriteit uit zijn ambt te ontheffen en hem te vervangen door de oude commissaris, hetgeen erop neer zou komen dat de gestelde niet-nakoming wordt herhaald. Volgens Hongarije kan de Commissie het Hof niet verzoeken om een arrest houdende vaststelling van een niet-nakoming, waaraan de betrokken lidstaat alleen kan voldoen door het Unierecht te schenden. Bovendien zou de voortijdige beëindiging van het mandaat van de voorzitter van de Autoriteit het in de grondwet vastgelegde beginsel van onafhankelijkheid van de Autoriteit schenden.

- 27 De door de Commissie voorgestelde oplossing om de gestelde niet-nakoming – mocht deze worden vastgesteld – op te heffen, houdt volgens Hongarije voorts in dat alle door de huidige voorzitter van de Autoriteit verrichte handelingen onverenigbaar zouden zijn met het Unierecht, daar deze zouden zijn vastgesteld door een toezichthoudende autoriteit die niet voldoet aan de vereisten van richtlijn 95/46, waardoor het rechtszekerheidsbeginsel zou worden geschonden. Hongarije betoogt in dit verband dat de wet van 2011 evenwel voldoet aan de vereisten van richtlijn 95/46.
- 28 De Commissie antwoordt dat de argumenten van Hongarije moeten worden afgewezen daar het onderhavige beroep zijn voorwerp behoudt en niets in de weg staat aan de uitvoering van een arrest waarbij de gestelde niet-nakoming wordt vastgesteld.

Beoordeling door het Hof

- 29 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (arrest Commissie/Portugal, C-20/09, EU:C:2011:214, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In casu is de in het met redenen omklede advies aan Hongarije verleende termijn om daaraan te voldoen één maand na kennisgeving daarvan verstreken, dat wil zeggen op 7 april 2012.
- 30 In dit opzicht heeft het Hof reeds kunnen oordelen dat een beroep wegens niet-nakoming niet-ontvankelijk is indien de gestelde niet-nakoming op de datum van het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn geen gevolgen teweeg bleef brengen (zie in die zin arresten Commissie/Spanje, C-221/04, EU:C:2006:329, punten 25 en 26, en Commissie/Portugal, EU:C:2011:214, punt 33).
- 31 In casu schuilt de door de Commissie verweten niet-nakoming evenwel in het feit dat de commissaris zijn mandaat niet tot het aanvankelijk daarvoor voorziene einde heeft kunnen vervullen en het staat vast dat de termijn van het mandaat nog niet was verstreken op de in het met redenen omklede advies gestelde datum. Bijgevolg kan niet worden aangenomen dat de gestelde niet-nakoming bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn geen gevolgen meer teweegbracht.
- 32 De omstandigheid, gesteld dat deze wordt aangetoond, dat de wet van 2011 aan de vereisten van richtlijn 95/46 voldoet, is hierop niet van invloed, daar deze wet geen verband houdt met de vraag of de gestelde niet-nakoming al dan niet had opgehouden rechtsgevolgen teweeg te brengen bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, daar het onderhavige beroep enkel de vraag betreft of Hongarije, door het mandaat van de commissaris voortijdig te beëindigen, de krachtens richtlijn 95/46 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 33 Vervolgens dient in herinnering te worden gebracht dat een lidstaat, indien het Hof vaststelt dat deze een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, ingevolge artikel 260, lid 1, VWEU gehouden is de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof, daar de vraag welke maatregelen moeten worden genomen ter uitvoering van een arrest waarin een niet-nakoming wordt vastgesteld, niet het voorwerp van een uit hoofde van artikel 258 VWEU gewezen arrest vormt (zie in die zin arrest Commissie/Duitsland, C-503/04, EU:C:2007:432, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 De door Hongarije ingeroepen omstandigheid dat het voor hem onmogelijk is de gestelde niet-nakoming – mocht deze worden aangetoond – op te heffen zonder richtlijn 95/46 of het rechtszekerheidsbeginsel te schenden, maakt derhalve hoe dan ook deel uit van de uitvoering van het arrest waarbij de niet-nakoming wordt vastgesteld en is bijgevolg niet van invloed op de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep.

- 35 Ten slotte moet in antwoord op het argument van Hongarije dat de uitvoering van het arrest waarbij de gestelde niet-nakoming wordt vastgesteld een situatie in het leven zou roepen die indruist tegen de grondwet, worden vastgesteld dat volgens vaste rechtspraak een lidstaat zich niet op bepalingen van zijn interne rechtsorde, zelfs niet op grondwettelijke bepalingen, kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (zie met name arresten Commissie/België, 102/79, EU:C:1980:120, punt 15, en Commissie/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, punten 21 en 22).
- 36 Uit een en ander volgt dat het onderhavige beroep ontvankelijk is.

Ten gronde

Argumenten van partijen

- 37 De Commissie, ondersteund door de ETGB, betoogt dat uit de rechtspraak van het Hof voortvloeit dat de uitdrukking „in volledige onafhankelijkheid” in artikel 28, lid 1, van richtlijn 95/46 een volledige onafhankelijkheid ten opzichte van elke directe of indirecte beïnvloeding betekent, waardoor wordt verzekerd dat de Autoriteit in alle vrijheid kan handelen, vrij van instructies en druk, zonder beïnvloeding van buitenaf en zonder risico dat een dergelijke beïnvloeding zou kunnen worden uitgeoefend.
- 38 De Commissie en de ETGB erkennen dat richtlijn 95/46 de lidstaten een handelingsmarge toekent om artikel 28 uit te voeren, met name met betrekking tot de keuze van het institutionele model en de precieze duur van het mandaat van de toezichthoudende autoriteit. Bijgevolg staat het de lidstaten in beginsel vrij om deze duur te bepalen. Wanneer deze duur eenmaal is bepaald, moet de lidstaat deze evenwel eerbiedigen en kan hij daaraan geen einde maken vóór het verstrijken ervan, behoudens ernstige en objectief verifieerbare redenen. Een vergelijking met artikel 42 van verordening nr. 45/2001 betreffende de ETGB bevestigt deze uitlegging.
- 39 In casu heeft Hongarije niet bewezen dat er een objectieve reden bestond die rechtvaardigde dat het mandaat van de commissaris voortijdig werd beëindigd. Ten eerste is de hervorming van de toezichthoudende autoriteit geen toelaatbare rechtvaardiging, ook al heeft Hongarije het recht om het institutionele model van zijn toezichthoudende autoriteit te wijzigen. Ten tweede heeft deze lidstaat niet aangetoond dat de commissaris afstand had gedaan van zijn recht om zijn mandaat voort te zetten en had geweigerd de Autoriteit te leiden. Ten derde doet het feit dat de betrokken Hongaarse regeling deel uitmaakt van de grondwet en de overgangsbepalingen daarvan of dat de wet van 2011 al dan niet voldoet aan de criteria van richtlijn 95/46, niet ter zake.
- 40 Hongarije beklemtoont vooraf dat het besluit om de commissaris te vervangen door een instantie die functioneert in de vorm van een autoriteit en, daarmee samenhangend, het besluit om het mandaat van de commissaris te beëindigen, zijn vastgesteld door de grondwetgever en dat de nieuwe regeling inzake de Autoriteit op de grondwet berust.
- 41 Ten gronde betwist deze lidstaat het standpunt van de Commissie en de ETGB. Hij geeft te kennen te betwijfelen dat het onafhankelijkheidsvereiste van artikel 28 van richtlijn 95/46 zich uitstrekt tot het besluit van een lidstaat over de vorm of de wijziging van de vorm die aan de toezichthoudende autoriteit wordt gegeven, aangezien de werking en de besluitvorming van de opgerichte instantie voldoen aan het onafhankelijkheidsvereiste als voorzien in die richtlijn en zoals uitgelegd door het Hof.
- 42 Volgens Hongarije blijkt duidelijk uit de bewoordingen van dat artikel 28 en van artikel 44 van verordening nr. 45/2001 alsmede uit de rechtspraak van het Hof dat het onafhankelijkheidsvereiste van artikel 28, lid 1, van richtlijn 95/46 aanknoopt bij de onafhankelijkheid in de uitoefening van de taken

waarmee de toezichthoudende autoriteiten zijn belast en dus verband houdt met de functionele onafhankelijkheid van de betrokken Autoriteit. De Hongaarse regeling voldoet, zowel vóór als na 1 januari 2012, volledig aan dit vereiste. Uit dit artikel 28 kan niet worden afgeleid dat dit vereist dat aan de persoon die deze autoriteit bestuurt, een subjectief recht op uitoefening van deze taak wordt verleend. Voor zover de functionele onafhankelijkheid van de Autoriteit wordt verzekerd, doet het weinig ter zake dat de persoon aan het hoofd daarvan wordt vervangen, zelfs vóór het verstrijken van zijn aanvankelijke mandaat. Deze opvatting is in overeenstemming met de aan de lidstaten toegekende bevoegdheid om de duur van het mandaat van de toezichthoudende autoriteiten vast te stellen.

- 43 Daar richtlijn 95/46 noch de structuur, noch de organisatie van de toezichthoudende autoriteiten, noch de duur van de mandaten van de personen die deze besturen, bepaalt, zijn de lidstaten vrij in de vorm die zij aan hun institutionele structuur geven. Deze vrijheid omvat de keuze van de persoon die belast is met de uitoefening van de bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteit binnen het gekozen institutionele model en de keuze te beslissen over zijn vervanging bij de wijziging van het model, ook wanneer deze vervanging voortkomt uit een voortijdige beëindiging „bij de wet” van het mandaat van de zittende toezichthoudende autoriteit.
- 44 De enige bij artikel 28 van richtlijn 95/46 aan de lidstaten opgelegde beperking is dat moet worden gewaarborgd dat de toezichthoudende autoriteiten voor de – door de lidstaten bepaalde – duur van hun mandaat hun taken ononderbroken in volledige onafhankelijkheid kunnen vervullen. Dit is volgens Hongarije in casu zonder meer het geval.
- 45 De wijziging van het institutionele stelsel van gegevensbescherming vormt volgens Hongarije aldus een objectieve reden die de voortijdige beëindiging van het mandaat van de commissaris rechtvaardigt. Daar dit nieuwe stelsel en de beëindiging van het mandaat van de commissaris zijn voorgeschreven bij de grondwet en de overgangsbepalingen daarbij, kon noch de oude noch de nieuwe regeling, op wetgevingsniveau, andersluidende bepalingen ter zake bevatten. Rekening gehouden met de bij de nieuwe regeling ingevoerde institutionele wijziging, was het niet gerechtvaardigd te bepalen dat de commissaris automatisch de functie van voorzitter van de Autoriteit zou gaan bekleden. De commissaris had overigens te kennen gegeven dat hij niet instemde met het nieuwe institutionele model en dat hij voornemens was een dergelijke benoeming niet te aanvaarden.
- 46 Indien de stelling van de Commissie zou worden gevolgd, zou richtlijn 95/46 aldus moeten worden uitgelegd dat zij tevens uitsluit dat het mandaat van de persoon aan het hoofd van de toezichthoudende autoriteit kan worden hernieuwd of dat deze persoon een ander openbaar ambt dat door middel van verkiezing wordt verkregen, uitoefent. Uit deze stelling volgt immers dat de hoop op vernieuwing van het mandaat of op uitoefening van een ander ambt de voorzitter van de toezichthoudende autoriteit ertoe zou kunnen aanzetten zich in het belang van zijn verdere loopbaan te richten naar de werkelijke of veronderstelde verwachtingen van de politieke macht.

Beoordeling door het Hof

- 47 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 28, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/46 de lidstaten verplicht een of meer toezichthoudende autoriteiten in te stellen die de hun opgedragen taken in volledige onafhankelijkheid vervullen. Het vereiste dat door een onafhankelijke autoriteit toezicht wordt gehouden op de naleving van de Unievoorschriften betreffende de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens, vloeit tevens voort uit primair Unierecht, met name uit artikel 8, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en uit artikel 16, lid 2, VWEU.

- 48 De instelling van onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten in de lidstaten is dus van wezenlijk belang voor de eerbiediging van de bescherming van personen bij de verwerking van persoonsgegevens (arresten Commissie/Duitsland, C-518/07, EU:C:2010:125, punt 23, en Commissie/Oostenrijk, C-614/10, EU:C:2012:631, punt 37), zoals overigens is vermeld in punt 62 van de considerans van richtlijn 95/46.
- 49 In Hongarije bepaalde de wet van 1992 dat de commissaris, die werd benoemd voor een mandaat van zes jaar dat één keer kon worden hernieuwd, de toezichthoudende autoriteit voor de bescherming van persoonsgegevens in de zin van richtlijn 95/46 vormde, hetgeen door Hongarije niet wordt betwist.
- 50 Teneinde de gegrondheid van het onderhavige beroep te beoordelen, moet worden onderzocht of, zoals de Commissie stelt, het vereiste van artikel 28, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/46, dat moet worden gewaarborgd dat elke toezichthoudende autoriteit de haar opgedragen taken in volledige onafhankelijkheid vervult, impliceert dat de betrokken lidstaat verplicht is de duur van het mandaat van een dergelijke autoriteit te eerbiedigen tot het aanvankelijk voorziene einde daarvan.
- 51 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat artikel 28, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/46 in die zin moet worden uitgelegd dat de autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens een onafhankelijkheid moeten genieten die hen in staat stelt om hun taken te vervullen zonder beïnvloeding van buitenaf te ondergaan. Deze onafhankelijkheid sluit met name elk bevel en elke andere – rechtstreekse of indirecte – beïnvloeding van buitenaf uit, in welke vorm ook, die hun beslissingen zou kunnen sturen en aldus de vervulling door deze autoriteiten van hun taak om een juist evenwicht tussen de bescherming van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het vrije verkeer van persoonsgegevens te vinden, in het gedrang zou kunnen brengen (zie in die zin arresten Commissie/Duitsland, EU:C:2010:125, punt 30, en Commissie/Oostenrijk, EU:C:2012:631, punten 41 en 43).
- 52 De functionele onafhankelijkheid van de toezichthoudende autoriteiten, in die zin dat de leden ervan bij de uitoefening van hun taken niet zijn gebonden door instructies, is aldus een noodzakelijke voorwaarde opdat die autoriteiten aan het criterium van onafhankelijkheid in de zin van artikel 28, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/46 kunnen voldoen, doch, anders dan Hongarije betoogt, volstaat een dergelijke functionele onafhankelijkheid als zodanig niet om die toezichthoudende autoriteiten voor elke beïnvloeding van buitenaf te behoeden (arrest Commissie/Oostenrijk, EU:C:2012:631, punt 42).
- 53 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat het loutere gevaar dat de instanties die belast zijn met het overheidstoezicht een politieke invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen van de toezichthoudende autoriteiten, volstaat om de onafhankelijke vervulling van de taken van deze autoriteiten te hinderen. Daaruit zou immers, ten eerste, een „geanticiperde gehoorzaamheid” van deze autoriteiten kunnen voortvloeien in het licht van de beslissingspraktijk van de instantie die belast is met het overheidstoezicht. Ten tweede, gelet op de door de toezichthoudende autoriteiten vervulde rol van hoeders van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, vereist artikel 28, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/46 dat de beslissingen van deze autoriteiten, en dus de autoriteiten zelf, boven iedere verdenking van partijdigheid verheven zijn (arresten Commissie/Duitsland, EU:C:2010:125, punt 36, en Commissie/Oostenrijk, EU:C:2012:631, punt 52).
- 54 Indien het elke lidstaat vrij zou staan om het mandaat van een toezichthoudende autoriteit vóór de aanvankelijk daarvoor voorziene afloop te beëindigen, zonder de voordien daartoe vastgestelde voorschriften en waarborgen te eerbiedigen, zou de aldus gedurende haar gehele mandaat boven deze autoriteit hangende dreiging van een dergelijke voortijdige beëindiging kunnen leiden tot een vorm van gehoorzaamheid door haar aan de politieke macht, die onverenigbaar is met dat onafhankelijkheidsvereiste (zie in die zin arrest Commissie/Oostenrijk, EU:C:2012:631, punt 51). Dit

geldt zelfs wanneer de voortijdige beëindiging van het mandaat het gevolg is van herstructurering of een verandering van model. Deze moeten zodanig worden georganiseerd dat kan worden voldaan aan de in de toepasselijke wettelijke regeling gestelde vereisten.

- 55 Bovendien zou de toezichthoudende autoriteit in een dergelijke situatie niet kunnen worden geacht in alle omstandigheden boven elke verdenking van partijdigheid te functioneren. Het onafhankelijkheidsvereiste van artikel 28, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/46 moet derhalve noodzakelijkerwijs aldus worden uitgelegd dat het de verplichting omvat om de duur van het mandaat van de toezichthoudende autoriteit te eerbiedigen tot het verstrijken ervan en dit slechts voortijdig te beëindigen met inachtneming van de voorschriften en waarborgen van de toepasselijke wettelijke regeling.
- 56 De voorschriften die gelden voor de beëindiging van het mandaat van de ETGB vormen een uitdrukking van deze uitlegging. Blijkens hoofdstuk V van verordening nr. 45/2001, en met name artikel 42, leden 4 en 5, ervan, dat de omstandigheden waarin het mandaat van de ETGB voortijdig kan worden beëindigd strikt omlijnt, is de eerbiediging van de ambtstermijn van de ETGB tot het verstrijken ervan, behoudens ernstige en objectief verifieerbare redenen, een voorwaarde die van het allergrootste belang is voor zijn onafhankelijkheid.
- 57 In casu bepaalde artikel 15, lid 1, van de wet van 1993, die krachtens artikel 23, lid 2, van de wet van 1992 van toepassing is op de commissaris, dat het mandaat van de commissaris enkel kon eindigen bij het verstrijken van zijn mandaat, bij zijn overlijden, bij zijn ontslagname, bij het ontstaan van een belangenconflict, bij zijn ambtshalve pensionering of bij zijn ontheffing uit het ambt. Voor deze laatste drie gevallen was een met een tweederdemeerderheid van de leden genomen besluit van het Parlement vereist. Voorts kon zowel de ambtshalve pensionering als de ontheffing uit het ambt slechts plaatsvinden in beperkte omstandigheden, die nader waren bepaald in genoemd artikel 15, leden 5 en 6.
- 58 Vaststaat dat het mandaat van de commissaris niet onder toepassing van een van deze bepalingen is beëindigd. Met name heeft hij niet officieel ontslag genomen.
- 59 Daaruit volgt dat Hongarije het mandaat van de commissaris heeft beëindigd zonder de waarborgen in acht te nemen die bij de wet zijn gesteld ter bescherming van zijn mandaat, waardoor afbreuk is gedaan aan zijn onafhankelijkheid in de zin van artikel 28, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/46. Het feit dat de voortijdige beëindiging het gevolg is van het veranderen van institutioneel model kan die beëindiging niet verenigbaar maken met de bij deze bepaling vereiste onafhankelijkheid van de toezichthoudende autoriteiten, zoals is vastgesteld in punt 54 van het onderhavige arrest.
- 60 Het staat de lidstaten weliswaar vrij om het institutionele model dat zij geschikter achten voor hun toezichthoudende autoriteiten vast te stellen en te wijzigen, doch zij moeten er in dat kader op toezien dat geen afbreuk wordt gedaan aan de uit artikel 28, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/46 voortvloeiende onafhankelijkheid van de toezichthoudende autoriteit, welke de verplichting inhoudt om de duur van het mandaat van die autoriteit te eerbiedigen overeenkomstig hetgeen in punt 54 van het onderhavige arrest is uiteengezet.
- 61 Bovendien, zelfs al zouden, zoals Hongarije betoogt, de commissaris en de Autoriteit fundamenteel van elkaar verschillen qua organisatie en structuur, zijn deze beide entiteiten in wezen belast met dezelfde taken, te weten de taken die ingevolge richtlijn 95/46 aan de nationale toezichthoudende autoriteiten zijn opgedragen, zoals dit blijkt uit de respectievelijk aan hen toevertrouwde taken en uit de continuïteit daartussen in de behandeling van de dossiers, welke is verzekerd bij artikel 75, leden 1 en 2, van de wet van 2011. Deze verandering van institutioneel model kan dus op zich niet objectief rechtvaardigen dat het mandaat van de persoon die was belast met de taken van commissaris wordt beëindigd, zonder dat is voorzien in overgangsmaatregelen waarmee de eerbiediging van de duur van zijn mandaat wordt gewaarborgd.

62 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat Hongarije, door het mandaat van de toezichhoudende autoriteit voor de bescherming van persoonsgegevens voortijdig te beëindigen, de krachtens richtlijn 95/46 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Beperking van de werking van het onderhavige arrest in de tijd

63 Hongarije suggereert het Hof de werking van zijn arrest in de tijd te beperken door te bepalen dat de vastgestelde niet-nakoming niet afdoet aan het mandaat van de voorzitter van de Autoriteit. Tot staving van zijn verzoek beroept deze lidstaat zich erop dat de wet van 2011 in overeenstemming is met richtlijn 95/46 en dat de in de onderhavige zaak aan de orde gestelde kwestie geheel nieuw van aard is. De Commissie vordert daarentegen dat dit verzoek wordt afgewezen.

64 Gesteld al dat arresten die krachtens artikel 258 VWEU worden gewezen dezelfde werking hebben als die welke krachtens artikel 267 VWEU worden gewezen en dat het derhalve uit overwegingen van rechtszekerheid uitzonderlijkterwijs noodzakelijk kan zijn de werking van die arresten te beperken in de tijd wanneer is voldaan aan de in de rechtspraak van het Hof in het kader van artikel 267 VWEU gestelde voorwaarden (zie met name arresten Commissie/Griekenland, C-178/05, EU:C:2007:317, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Commissie/Ierland, C-82/10, EU:C:2011:621, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak), moet worden vastgesteld dat in casu Hongarije niet heeft aangetoond dat aan deze voorwaarden was voldaan. Gelet op de in punt 62 van het onderhavige arrest vastgestelde niet-nakoming is in het bijzonder de uitdrukking „in volledige onafhankelijkheid” in artikel 28, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/46 zonder meer duidelijk en hoe dan ook is deze uitdrukking reeds uitgelegd door het Hof in het arrest Commissie/Duitsland (EU:C:2010:125), dat van meer dan een jaar vóór die niet-nakoming dateert. Na dat arrest kon het Unierecht immers in redelijkheid niet aldus worden begrepen dat het Hongarije zou zijn toegestaan om het mandaat van de commissaris voortijdig te beëindigen.

65 Bijgevolg moet het verzoek van Hongarije dat de werking van het onderhavige arrest wordt beperkt in de tijd, worden afgewezen.

Kosten

66 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien Hongarije in het ongelijk is gesteld, moet deze lidstaat overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

67 Overeenkomstig artikel 140, lid 3, van dat Reglement kan het Hof bepalen dat andere interveniënten dan de in de leden 1 en 2 van dat artikel bedoelde, hun eigen kosten zullen dragen. Het Hof beslist aldus dat de ETGB, die in het geding heeft geïntervenieerd, zijn eigen kosten zal dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Door het mandaat van de toezichhoudende autoriteit voor de bescherming van persoonsgegevens voortijdig te hebben beëindigd, is Hongarije de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens 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.

2) Hongarije wordt verwezen in de kosten.

3) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (ETGB) draagt zijn eigen kosten.

ondertekeningen