

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

6 maart 2008*

In zaak C-82/07,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Tribunal Supremo (Spanje) bij beslissing van 23 januari 2007, ingekomen bij het Hof op 15 februari 2007, in de procedure

Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

tegen

Administración del Estado,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, L. Bay Larsen, K. Schiemann, P. Kūris (rapporteur) en C. Toader, rechters,

* Proceestaal: Spaans.

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, vertegenwoordigd door F. Ramos Cea, procurador, en M. Sánchez Blanco, abogado,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door M. Muñoz Pérez als gemachtigde,
- de Belgische regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Hubert, vervolgens door C. Pochet als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door S. Spyropoulos, I. Pouli en S. Trekli als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en M. de Grave als gemachtigden,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Vidal Puig als gemachtigde,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- ¹ Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 3, lid 2, en 10, lid 1, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB L 108, blz. 33; hierna: „kaderrichtlijn”), gelezen in samenhang met punt 11 van de considerans van deze richtlijn.

- ² Dit verzoek is ingediend in het kader van een beroep waarmee de Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Commissie voor de telecommunicatiemarkt; hierna: „CMT”) volledige of gedeeltelijke nietigverklaring vordert van koninklijk besluit 2296/2004 houdende vaststelling van het besluit inzake

elektronischecommunicatiemarkten, toegang tot netwerken en nummering (Real Decreto 2296/2004 por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración), van 10 december 2004 (BOE nr. 314 van 30 december 2004, blz. 42372), en van een aantal punten van het nationaal telefoonnummerplan, opgenomen in de bijlage bij dit koninklijk besluit, op grond dat deze bepalingen in strijd zijn met algemene telecommunicatiewet 32/2003 (Ley General 32/2003 de Telecomunicaciones) van 3 november 2003 (BOE nr. 264 van 4 november 2003, blz. 38890; hierna: „LGT”), waarbij de „kaderrichtlijn” in nationaal recht is uitgevoerd.

Rechtskader

Gemeenschapsregeling

3 Punt 11 van de considerans van de „kaderrichtlijn” luidt als volgt:

„Overeenkomstig het beginsel van scheiding van regelgevende en operationele functies moeten de lidstaten de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instantie of instanties waarborgen teneinde ervoor te zorgen dat hun besluiten onpartijdig zijn. Deze eis van onafhankelijkheid doet niet af aan de institutionele autonomie en de constitutionele verplichtingen van de lidstaten of aan het beginsel van neutraliteit met betrekking tot de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten, dat is neergelegd in artikel 295 van het Verdrag. De nationale regelgevende instanties moeten over de nodige middelen (personeel, expertise en geldelijke middelen) beschikken om de hun opgedragen taken te kunnen uitvoeren.”

4 Punt 20 van de considerans van deze richtlijn preciseert:

„De toegang tot nummervoorraden op basis van transparante, objectieve en niet-discriminerende criteria is essentieel voor ondernemingen die in de

elektronische-communicatiesector willen concurreren. Alle elementen van de nationale nummerplannen zouden door de nationale regelgevende instanties moeten worden beheerd, met inbegrip van de puntcodes die worden gebruikt bij netwerkadressering. [...]"

- 5 Artikel 2, sub g, van de „kaderrichtlijn” definieert de „nationale regelgevende instantie” als „één of meer lichamen die door een lidstaat zijn belast met een van de regelgevende taken die in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen worden opgelegd”.
- 6 Volgens artikel 2, sub m, van deze richtlijn moet onder het „aanbieden van een elektronische-communicatienetwerk” worden verstaan, het bouwen, exploiteren, leiden of beschikbaar stellen van een dergelijk netwerk.
- 7 Artikel 3 van de „kaderrichtlijn”, met als opschrift „Nationale regelgevende instanties”, luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle taken die bij deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen aan de nationale regelgevende instanties worden opgedragen, door een bevoegd lichaam worden uitgevoerd.

2. De lidstaten waarborgen de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instanties door ervoor te zorgen dat zij juridisch gezien onderscheiden zijn van en functioneel onafhankelijk zijn van alle organisaties die elektronischecommunicatienetwerken, -apparatuur of -diensten aanbieden. Lidstaten die de eigendom van of de zeggenschap over elektronischecommunicatienetwerken en/of -diensten aanbiedende ondernemingen behouden, zorgen voor een daadwerkelijke structurele scheiding tussen de regelgevende taken en de met eigendom of zeggenschap verband houdende activiteiten.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale regelgevende instanties hun bevoegdheden onpartijdig en op transparante wijze uitoefenen.

4. De lidstaten maken de door de nationale regelgevende instanties uit te voeren taken op een gemakkelijk toegankelijke wijze bekend, met name wanneer die taken aan meer dan één lichaam worden toegewezen. De lidstaten zorgen in voorkomend geval voor overleg en samenwerking tussen die instanties onderling en tussen die instanties en de nationale instanties belast met de uitvoering van het mededingingsrecht en de nationale instanties belast met de uitvoering van het consumentenrecht, in aangelegenheden van gemeenschappelijk belang. Indien meer dan één instantie bevoegd is om die aangelegenheden te behandelen, zorgen de lidstaten ervoor dat de respectieve taken van elke instantie in een gemakkelijk toegankelijke vorm bekendgemaakt worden.

[...]

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

⁸ Artikel 10 van de kaderrichtlijn, met als opschrift „Nummering, naamgeving en adressering”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale regelgevende instanties toezicht uitoefenen op de toewijzing van alle nationale nummervoorraden en het beheer

van de nationale nummerplannen. De lidstaten zorgen ervoor dat voor alle openbare elektronische-communicatiediensten adequate nummers en nummerreeksen worden aangeboden. De nationale regelgevende instanties stellen objectieve, transparante en niet-discriminerende procedures op voor de toewijzing van de nationale nummervoorraden.”

Hoofdingen en prejudiciële vragen

- 9 Op 9 december 2005 heeft de CMT bij het Tribunal Supremo beroep ingesteld met het verzoek, de artikelen 27, leden 1 en 3, 28, lid 2, 34, 36, 38, 40, leden 1 en 3, 49 en 55 van koninklijk besluit 2296/2004 en de punten 5.4 en 10.1 van het nationaal telefoonnummerplan dat is opgenomen in bijlage bij dit koninklijk besluit, wegens strijd met de LGT nietig en buiten toepassing te verklaren.

- 10 De CMT heeft betoogd dat die bepalingen niet stroken met de in de artikelen 16 en 48 van de LGT neergelegde bevoegdheidsverdeling inzake het beheer van nummervoorraden. De restbevoegdheid ter zake van het ministerie van Industrie, Toerisme en Handel waarin in de hierboven genoemde wettelijke bepalingen en in de LGT is voorzien, is immers door de bepalingen van koninklijk besluit 2296/2004 aldus uitgewerkt dat de taken van de CMT worden herleid tot de loutere uitvoering van de door dit ministerie vastgestelde besluiten. Voorts heeft de CMT aangevoerd dat dit koninklijk besluit de grenzen van de regelingsbevoegdheid krachtens de LGT overschrijdt met schending van het legaliteitsbeginsel, het beginsel van de hiërarchie der normen en het rechtszekerheidsbeginsel en in strijd is met de bepalingen van artikel 10, lid 1, van de „kaderrichtlijn”.

11 Bij beslissing van 23 januari 2007 heeft het Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1. Zijn de lidstaten krachtens de artikelen 3, lid 2, en 10, lid 1, van [de ‚kaderrichtlijn’], in samenhang met punt 11 van de considerans daarvan, verplicht ‚regelgevende functies’ enerzijds en ‚operationele functies’ anderzijds, op het gebied van de toewijzing van nationale nummervoorraden en het beheer van de nationale nummerplannen aan verschillende instanties toe te wijzen?

2. Kan een lidstaat, wanneer hij bij de omzetting van [de ‚kaderrichtlijn’] in nationaal recht een specifieke instantie met de toewijzing van nationale nummervoorraden en het beheer van de nationale nummerplannen heeft belast, de desbetreffende bevoegdheden van deze instantie tezelfdertijd beperken, door deze bevoegdheden aan andere instanties dan wel aan de staat zelf toe te kennen, zodat in werkelijkheid een tussen verschillende instanties gedeeld beheer van die voorraden plaatsvindt?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

12 Vooraf moet worden opgemerkt dat volgens punt 1 van de considerans van de „kaderrichtlijn”, de „kaderrichtlijnen” 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische communicatienetwerken en -diensten („machtigingsrichtlijn”) (PB L 108, blz. 21), 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken

en -diensten („universele-dienstrichtlijn”) (PB L 108, blz. 51), en 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten („toegangsrichtlijn”) (PB L 108, blz. 7), die samen het nieuwe regelgevingskader voor de telecommunicatie vormen, zijn vastgesteld nadat het vorige regelgevingskader het mogelijk had gemaakt, de voorwaarden te scheppen voor daadwerkelijke mededinging in de telecommunicatiesector tijdens de overgang van een monopolistische situatie naar volledige mededinging.

- 13 Dit is de context voor beoordeling van punt 11 van de considerans van de „kaderrichtlijn”, volgens welke de lidstaten overeenkomstig het beginsel van scheiding van regelgevende en operationele functies de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instantie of instanties moeten waarborgen (hierna: „regelgevende instantie of instanties”), teneinde ervoor te zorgen dat hun besluiten onpartijdig zijn.
- 14 Artikel 3, lid 2, van de „kaderrichtlijn” preciseert hoe de onafhankelijkheid van de regelgevende instanties moet worden gewaarborgd. Daartoe moet ervoor worden gezorgd dat zij juridisch gezien gescheiden zijn van en functioneel onafhankelijk van alle organisaties die elektronische communicatienetwerken, -apparatuur of -diensten aanbieden. Wanneer de lidstaten de eigendom van of de zeggenschap over elektronische communicatienetwerken en/of -diensten aanbiedende ondernemingen behouden, dienen zij inzonderheid te zorgen voor een daadwerkelijke structurele scheiding tussen de regelgevende taken en de met eigendom of zeggenschap verband houdende activiteiten.
- 15 Aangaande de toewijzing van de nationale nummervoorraden en het beheer van de nationale nummerplannen moet al aanstonds erop worden gewezen dat deze taken niet behoren tot de functies die worden vervuld door entiteiten die diensten of

netwerken aanbieden zoals omschreven in artikel 2, sub m, van de „kaderrichtlijn”. Derhalve moeten zij niet als „operationele functies” in de zin van punt 11 van de considerans van deze richtlijn, maar als „regelgevende” functies worden aangemerkt.

- 16 Voor het overige vraagt de verwijzende rechterlijke instantie zich kennelijk af of de lidstaten op grond van de „kaderrichtlijn” de regelgevende functies en de beheersfuncties betreffende de toewijzing van de nationale nummervoorraden en de nationale nummerplannen, aan gescheiden regelgevende instanties mogen toewijzen.
- 17 In dit verband blijkt uit artikel 10, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 2, van de „kaderrichtlijn”, dat de lidstaten één of meer regelgevende instanties moeten belasten met het toezicht op de toewijzing van alle nationale nummervoorraden en het beheer van de nationale nummerplannen, dat deze regelgevende instanties juridisch gezien gescheiden en functioneel onafhankelijk moeten zijn van alle organisaties die elektronischecomunicatienetwerken, -apparatuur en -diensten aanbieden en dat de lidstaten die de eigendom van of de zeggenschap over elektronischecomunicatienetwerken en/of -diensten aanbiedende ondernemingen behouden, een daadwerkelijke structurele scheiding moeten waarborgen tussen de met de eigendom van of de zeggenschap over deze ondernemingen verband houdende activiteiten enerzijds en de regelgevende taken, de toewijzing van de nationale nummervoorraden en het beheer van de nationale nummerplannen daaronder begrepen, anderzijds.
- 18 Deze vaststelling wordt zowel bevestigd door punt 11 van de considerans van de „kaderrichtlijn”, volgens welke de lidstaten de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instantie of instanties moeten waarborgen, als door artikel 3, lid 4, van diezelfde richtlijn, op grond waarvan de lidstaten de door deze regelgevende instanties uit te voeren taken moeten bekendmaken, met name wanneer deze aan meer dan één lichaam worden toegewezen.

19 Bovendien blijkt ook reeds uit de definitie van „nationale regelgevende instantie” in artikel 2, sub g, van deze richtlijn, dat er eventueel sprake kan zijn van meerdere regelgevende instanties.

20 Daarentegen moet worden vastgesteld dat geen enkele bepaling van de „kader-richtlijn” verlangt dat de regelgevende instantie die met de toewijzing van de nationale nummervoorraden en het beheer van de nationale nummerplannen is belast, gescheiden of onafhankelijk is van de andere regelgevende instanties, inzonderheid van de instantie die het nationale nummerplan of de procedures van toezicht op dat plan en het beheer ervan moet vaststellen.

21 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat de artikelen 3, leden 2 en 4, en 10, lid 1, van de „kaderrichtlijn”, gelezen in samenhang met punt 11 van de considerans van deze richtlijn, aldus moeten worden uitgelegd dat de toewijzing van de nationale nummervoorraden en het beheer van de nationale nummerplannen als regelgevende functies moeten worden aangemerkt. De lidstaten hoeven deze verschillende functies niet aan gescheiden regelgevende instanties toe te wijzen.

Tweede vraag

22 Met haar tweede vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of een lidstaat de in artikel 10, lid 1, van de „kaderrichtlijn” genoemde regelgevende functies aan verschillende regelgevende instanties mag toewijzen.

- 23 Uit de artikelen 2, sub g, en 10, lid 1, van de „kaderrichtlijn” volgt duidelijk dat meerdere nationale regelgevende instanties toezicht kunnen uitoefenen op de toewijzing van de nationale nummervoorraden en het beheer van de nationale nummerplannen.
- 24 De lidstaten beschikken op dit gebied weliswaar over een institutionele autonomie bij de organisatie en de structurering van hun regelgevende instanties in de zin van artikel 2, sub g, van de „kaderrichtlijn”, maar zij dienen van deze autonomie gebruik te maken met volledige inachtneming van de in deze richtlijn vastgelegde doelstellingen en verplichtingen.
- 25 Zo moeten de lidstaten volgens artikel 3, leden 2, 4 en 6, van voornoemde richtlijn niet alleen waarborgen dat de regelgevende instanties functioneel onafhankelijk zijn ten opzichte van de organisaties die elektronische communicatienetwerken, -apparatuur of -diensten aanbieden, maar ook op een gemakkelijk toegankelijke wijze de door die regelgevende instanties uit te voeren taken bekendmaken en de Commissie in kennis stellen van de naam van de regelgevende instanties waaraan die taken zijn opgedragen en van hun respectieve verantwoordelijkheden.
- 26 Derhalve dient, wanneer deze bevoegdheden, al is het maar ten dele, bij ministeriële instanties berusten, elke lidstaat ervoor te zorgen dat deze instanties niet rechtstreeks of indirect bij de „operationele functies” in de zin van de „kaderrichtlijn” betrokken zijn.

27 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat de artikelen 10, lid 1, en 3, leden 2, 4 en 6, van de „kaderrichtlijn” aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet eraan in de weg staan dat verschillende onafhankelijke regelgevende instanties worden belast met de toewijzing van de nationale nummervorraden en het beheer van de nationale nummerplannen, op voorwaarde dat de taakverdeling wordt bekendgemaakt, gemakkelijk toegankelijk is en aan de Commissie wordt meegedeeld.

Kosten

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

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) De artikelen 3, leden 2 en 4, en 10, lid 1, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten („kaderrichtlijn”), gelezen in samenhang met punt 11 van de considerans van deze richtlijn, moeten aldus worden uitgelegd dat de toewijzing van de nationale nummervorraden en het beheer van de nationale nummerplannen als regelgevende functies moeten worden aangemerkt. De lidstaten hoeven deze verschillende functies niet aan gescheiden regelgevende instanties toe te wijzen.

- 2) **De artikelen 10, lid 1, en 3, leden 2, 4 en 6, van richtlijn 2002/21 moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet eraan in de weg staan dat verschillende onafhankelijke regelgevende instanties worden belast met de toewijzing van de nationale nummervoorraden en het beheer van de nationale nummerplannen, op voorwaarde dat de taakverdeling wordt bekendgemaakt, gemakkelijk toegankelijk is en aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt meegedeeld.**

ondertekeningen