



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2016. július 28.*

„Előzetes döntéshozatal — Elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások — 2002/21/EK irányelv — 3. cikk — A nemzeti szabályozó hatóságok pártatlansága és függetlensége — 2002/20/EK irányelv — 12. cikk — Igazgatási díjak — Valamely nemzeti szabályozó hatóságnak az államháztartásra, valamint a közkiadások korlátozására és racionalizálására vonatkozó rendelkezések hatálya alá vonása”

A C-240/15. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a Bírósághoz 2015. május 22-én érkezett, 2015. május 15-i határozatával terjesztett elő az előtte

az **Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni**

és

az **Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,**

a **Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

a **Ministero dell’Economia e delle Finanze**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: M. Ilešič tanácselnök, C. Toader, A. Rosas, A. Prechal és E. Jarašiūnas (előadó) bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni képviseletében M. Clarich avvocato,
- az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: P. Gentili avvocato dello Stato,

* Az eljárás nyelve: olasz.

- a holland kormány képviseletében M. Bulterman és M. de Ree, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviseletében V. Di Bucci és G. Braun, valamint L. Nicolae, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2016. április 28-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (keretirányelv) (HL 2002. L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.; a továbbiakban: eredeti változat szerinti keretirányelv) 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2009. L 337., 37. o., és helyesbítés: HL 2013. L 241., 8. o.) módosított szövegváltozata (a továbbiakban: keretirányelv) 3. cikkének, valamint az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (engedélyezési irányelv) (HL 2002. L 108., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 337. o.) 12. cikkének értelmezésére irányul.
- 2 E kérelmet az egyrésztől az Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (távközlési felügyeleti hatóság, Olaszország, a továbbiakban: Hatóság), másrésztől az Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (nemzeti statisztikai intézet, Olaszország, a továbbiakban: Intézet), a Presidenza del Consiglio dei Ministri (minisztertanács elnöksége, Olaszország) és a Ministero dell’Economia e delle Finanze (gazdasági és pénzügy-minisztérium, Olaszország) között a Hatóságnak a konszolidált eredménykimutatás hatálya alá tartozó közigazgatási hatóságok listájára történt felvétele tárgyában folyó peres eljárásban terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A keretirányelv

- 3 A keretirányelv (11) preambulumbekkezdése kimondja:

„A szabályozói és üzemeltetői funkciók elkülönítésének elvével összhangban a tagállamoknak biztosítaniuk kell a nemzeti szabályozó hatóság – vagy hatóságok – függetlenségét határozataik pártatlanságának biztosítása érdekében. A függetlenség e követelménye nem sérti a tagállamok intézményeinek autonómiáját és a tagállamok alkotmányos kötelezettségeit, sem az [EUMSZ 345. cikkben] megállapított, a tulajdoni rendszerre irányadó tagállami szabályokra vonatkozó semlegesség elvét. A nemzeti szabályozó hatóságoknak rendelkezniük kell a feladataik ellátásához szükséges minden erőforrással a személyi állomány, a szakértelem és a pénzügyi eszközök tekintetében.”

- 4 A keretirányelv 2. cikkének g) pontja akként határozza meg a „nemzeti szabályozó hatóság” (a továbbiakban: NSZH) fogalmát, mint a „tagállam által az ezen irányelvben és a különös [másol: egyedi] irányelvekben foglalt szabályozási feladatok bármelyikével megbízott szerv vagy hatóságok”. Ugyanezen 2. cikk l) pontja szerint az engedélyezési irányelv az egyedi irányelvek közé tartozik.

- 5 A 2009/140 irányelv az eredeti változat szerinti keretirányelv 3. cikkét új (3)–(3c) bekezdéssel egészítette ki, az NSZH-k függetlenségével kapcsolatban. A 2009/140 irányelv (13) preambulumbekendése e tekintetben pontosítja:

„A keretszabályozás hatékonyabb alkalmazásának biztosítása, továbbá [az NSZH-k] jogkörének megerősítése és döntéseinek kiszámíthatósága érdekében meg kell erősíteni e hatóságok függetlenségét. Ebből a célból a nemzeti jognak kifejezett rendelkezést kell tartalmaznia, amely biztosítja, hogy az előzetes piacszabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős [NSZH-k] feladataik ellátása során védve legyenek az eléjük kerülő kérdések független elbírálásának veszélyeztetésére alkalmas külső beavatkozással vagy politikai nyomással szemben. Ilyen külső nyomás esetén [az NSZH-k] nem képesek megfelelő nemzeti szabályozó hatóságként eljárni a keretszabályozás alapján. [...] Fontos, hogy az előzetes piacszabályozásért felelős [NSZH-k] saját költségvetéssel rendelkezzenek, amely lehetővé teszi különösen elegendő számú szakképzett személyzet felvételét. Az átláthatóság biztosítása érdekében ezt a költségvetést évente nyilvánosságra kell hozni.”

- 6 A keretirányelv „[NSZH-k]” című 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az ebben az irányelvben és a különös irányelvekben [az NSZH-kra] ruházott valamennyi feladatot a hatáskörrel rendelkező szerv végezze.

(2) A tagállamok azáltal biztosítják [az NSZH-k] függetlenségét, hogy gondoskodnak e hatóságoknak minden, elektronikus hírközlő hálózatokat, berendezéseket vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szervezettől való jogi elkülönüléséről és funkcionális függetlenségéről. Azok a tagállamok, amelyek elektronikus hírközlő hálózatokat, illetve elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokat állami tulajdonban tartanak vagy ilyenekben meglévő ellenőrzésüket fenntartják, gondoskodnak arról, hogy a szabályozó funkció a tulajdonlással, illetve ellenőrzéssel összefüggő tevékenységeiktől szerkezetileg ténylegesen elkülönüljön.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy [az NSZH-k] pártatlanul, átlátható módon és kellő időben intézkedve gyakorolják hatáskörüket. A tagállamok biztosítják, hogy [az NSZH-k] megfelelő anyagi és humán erőforrásokkal rendelkezzenek a rájuk bízott feladatok ellátásához.

(3a) A (4) és az (5) bekezdésben foglalt rendelkezések sérelme nélkül az előzetes piacszabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért az ezen irányelv 20. és 21. cikkével összhangban felelős [NSZH-k] a közösségi jogi aktust végrehajtó nemzeti jogszabály értelmében rájuk ruházott feladatok teljesítésével kapcsolatban függetlenül járnak el, és más szervtől nem kérhetnek vagy fogadhatnak el utasításokat. A nemzeti szabályozó hatóságok azonban a nemzeti alkotmányos jogszabályokkal összhangban felügyeletnek vethetők alá. [...]

[...]

A tagállamok biztosítják, hogy az első albekezdésben említett [NSZH-k] elkülönített éves költségvetéssel rendelkezzenek. A költségvetést nyilvánosságra kell hozni. A tagállamok biztosítják továbbá, hogy [az NSZH-k] megfelelő pénzügyi és humán erőforrásokkal rendelkezzenek [az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC) és a Hivatal létrehozásáról szóló, 2009. november 25-i 1211/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2009. L 337., 1. o.) létrehozott] Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében (BEREC) való aktív részvételhez és az ahhoz való hozzájáruláshoz.

[...]”

Az engedélyezési irányelv

7 Az engedélyezési irányelv (30) preambulumbekzdése kimondja:

„Az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtói számára igazgatási díj fizetése írható elő, [az NSZH-knak] a felhatalmazási rendszer fenntartásával és a használati jogok megadásával összefüggő tevékenységei finanszírozása céljából. Az ilyen díjat az említett tevékenységek tényleges igazgatási költségeinek fedezésére kell korlátozni. E célból a beszedett díjakról és a felmerült igazgatási költségek teljes összegéről szóló éves beszámoló révén [az NSZH-k] bevételeit és kiadásait átláthatóvá kell tenni. Ez lehetővé teszi a vállalkozások számára annak ellenőrzését, hogy az igazgatási költségek és a díjak egyensúlyban vannak-e.”

8 Az engedélyezési irányelv „Igazgatási díjak” című 12. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az általános felhatalmazás keretében szolgáltatást nyújtó vagy hálózatot szolgáltató vállalkozások számára, illetve a használati joggal rendelkező vállalkozások számára kivetett igazgatási díjnak olyannak kell lennie:

- a) amely csak azoknak az igazgatási költségeknek az összességét fedezi, amelyek az általános felhatalmazási rendszer, a használati jogok és [...] egyedi kötelezettségek kezelése, ellenőrzése és alkalmazása során felmerülnek, amelyek között szerepelhet a nemzetközi együttműködés, a harmonizáció és szabványosítás, a piacelemzés, a megfelelés-ellenőrzés és egyéb piaci ellenőrzés költsége, valamint a másodlagos jogszabályok és a közigazgatási határozatok – például hozzáférésre és összekapcsolásra vonatkozó határozatok – elkészítésével és végrehajtásával összefüggő szabályozási munka költsége; és
- b) amelyet az egyes vállalkozások között olyan tárgyilagos, átlátható és arányos módon osztanak meg, amely minimálisra csökkenti a további igazgatási és kapcsolódó ráfordításokat.

(2) Ha a nemzeti szabályozó hatóságok igazgatási díjat vetnek ki, az igazgatási költségeiknek és a beszedett díjak teljes összegének áttekintését évente közzéteszik. A díjak teljes összegének és az igazgatási költségeknek a különbözetét figyelembe véve a megfelelő kiigazításokat el kell végezni.”

Az olasz jog

- 9 A Hatóságot az 1997. július 31-i legge n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (a távközlési felügyeleti hatóság létrehozásáról, valamint a távközlési és műsorszóró rendszerekre vonatkozó rendelkezésekről szóló, 249. sz. törvény; a GURI 1997. július 31-i, 177. száma) hozta létre. E törvény 1. cikkének (9) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Hatóság „szervezete és működése, költségvetése, számadása és kiadásainak kezelése vonatkozásában az általános államháztartási szabályoktól akár eltérést is lehetővé tévő, valamint az alkalmazott személyzet munkavégzésének jogi és gazdasági feltételei vonatkozásában rendeletet fogad el [...]”.
- 10 A 2003. augusztus 1-jei decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (az elektronikus hírközlési törvénykönyvről szóló 259. sz. rendelet törvény; a GURI 2003. szeptember 15-i, 214. száma) 7. cikkének (2) bekezdése a keretirányelv 3. cikke értelmében vett NSZH-i feladatkörök ellátásával bízta meg a Hatóságot.

- 11 A 2004. december 30-i legge n. 311 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) [a (2005. évre vonatkozó) költségvetés megállapításáról szóló, 311. sz. törvény; a GURI 2004. december 31-i, 306. száma, a továbbiakban: 311. sz. törvény] korlátozta a közigazgatási hatóságok kiadásainak növelését. Ennek megfelelően, 1. cikkének (5) bekezdése ekként rendelkezik:

„Az Európai Unió által [...] meghatározott államháztartási célkitűzések elérésének biztosítása érdekében a 2005 és 2007 közötti hároméves időszakban a konszolidált eredménykimutatás hatály alá tartozó, a 2005. évre nézve a jelen törvényhez mellékelt 1. sz. listában, az azt követő évekre nézve pedig [az Intézet] által hozott, a [GURI-ban] minden évben legkésőbb július 31-ig közzétett határozatban meghatározott közigazgatási hatóságok kiadásainak összessége legfeljebb 2%-kal haladhatja meg a megelőző év költségvetési javaslatában meghatározott vonatkozó korrigált előirányzatot [...]”

- 12 A 2005. december 23-i legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) [a (2006. évre vonatkozó) költségvetés megállapításáról szóló, 266. sz. törvény; a GURI 2005. december 29-i, 302. száma] egyes olyan független közigazgatási hatóságok számára, mint amilyen a Hatóság is, jelentős anyagi függetlenséget biztosít. Közelebbről, 1. cikkének (65) bekezdése ekként rendelkezik:

„a 2007. évtől [a Hatóság] [...] működésével kapcsolatos költségek fedezetét [...] az állami költségvetésből nem fedezett rész tekintetében az érintett piac biztosítja a hatályos szabályozásban előírt módon, valamint az egyes hatóságok által a törvényben előírt legmagasabb mértékre tekintettel határozatban megállapított összegű és a hatóságok részére közvetlenül megfizetendő járulékok formájában.”

- 13 A módosítást követően a 2006. augusztus 4-i i 248. sz. törvénnyé (a GURI 2006. augusztus 11-i, 186. száma) alakított, 2006. július 4-i decreto-legge n. 223 – Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (a gazdasági és társadalmi fellendülést elősegítő, a közkiadások korlátozását és racionalizálását, az állami bevételek terén szükséges beavatkozásokat és az adócsalás elleni küzdelmet szolgáló sürgős intézkedésekről szóló 223. sz. rendelet törvény; a GURI 2006. július 4-i, 153. száma, 4. o.; a továbbiakban: 223. sz. rendelet törvény) a nem területi közigazgatási hatóságok és állami hatóságok működési kiadásainak csökkentésére irányuló rendelkezéseket tartalmaz. 22. cikkének (1) bekezdése ekként rendelkezik:

„A [311. sz. törvény] 1. cikkének (5) és (6) bekezdése alapján meghatározott, nem területi közigazgatási hatóságok és állami hatóságok [...] költségvetésében a 2006. évi folyó kiadásokra vonatkozó előirányzatokat [néhány kivétellel] 10%-os mértékben csökkenteni kell.”

- 14 A 2009. december 31-i legge n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica (az állami számvitelre és az államháztartásra vonatkozó új általános szabályozásról szóló 196. sz. törvény; a GURI 2009. december 31-i, 303. száma), az alapeljárás tényállása idején alkalmazandó változata szerint (a továbbiakban: 196. sz. törvény) az állami számvitel és az államháztartás területén új általános nemzeti szabályozást vezetett be. E törvény 1. cikkének (2) bekezdése ekként rendelkezik:

„Az államháztartásra vonatkozó rendelkezések alkalmazása szempontjából közigazgatási szervnek minősülnek a 2011. évben [az Intézet] által 2010. július 24-én kiadott és ugyanezen a napon [a GURI] 171. számában közzétett közleményben foglalt listában statisztikai célokból megjelölt szervezetek és személyek, a 2012. évtől pedig [az Intézet] által 2011. szeptember 30-án kiadott és ugyanezen a napon [a GURI] 228. számában közzétett közleményben foglalt listában statisztikai célokból megjelölt szervezetek és személyek, az Európai Unió meghatározott rendeleteiben foglalt fogalom meghatározások alapján a jelen cikk (3) bekezdése értelmében végzett későbbi módosításokra figyelemmel, továbbá a független hatóságok, valamint a többször módosított, 2001. március 30-i 165. sz. rendelet törvény 1. cikkének (2) bekezdése szerinti hatóságok.”

- 15 2012. szeptember 28-án az Intézet közzétette a GURI-ban a 196. sz. törvény 1. cikkének (3) bekezdése értelmében a konszolidált eredménykimutatás hatálya alá tartozó közigazgatási hatóságok listáját (l'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.; a GURI 2012. szeptember 28-i, 227. száma, 92. o.; a továbbiakban: az Intézet listája). E listán szerepelt a Hatóság is.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 16 A Hatóság, amely a keretirányelv értelmében vett NSZH-i minőségében előzetes piacszabályozási és vállalkozások közötti jogviták rendezésével kapcsolatos tevékenységeket végez, keresettel fordult a Tribunale amministrativo regionale del Laziohoz (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország), amelyben többek között az olasz jogalkotó azon döntését támadta meg, amely az államháztartással kapcsolatos rendelkezéseknek a független hatóságokra való alkalmazásáról, és különösen a közkiadások korlátozására és racionalizálására vonatkozó egyes rendelkezéseknek vele szemben történő alkalmazásáról rendelkezett.
- 17 2013. június 12-i ítéletével a Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) elutasította e keresetet.
- 18 A Hatóság ezen ítélettel szemben fellebbezést terjesztett elő a Consiglio di Statónál (államtanács, Olaszország). Ez utóbbi előtti eljárásban arra hivatkozott, hogy az ő feltételek nélküli alávetése az államháztartással kapcsolatos nemzeti rendelkezéseknek a 196. sz. törvény 1. cikkének (2) bekezdése alapján, valamint az ő alávetése a közigazgatási hatóságok kiadásainak és működési költségeinek korlátozására és racionalizálására vonatkozó, a 311. sz. törvény 1. cikke (5) bekezdésében és a 223. sz. rendelet törvény 22. cikke (1) bekezdésében említett különös rendelkezéseknek azzal a hatással jár, hogy olyan szervezeti és anyagi terheket ró rá, amelyek csökkenthetik a távközlési ágazatban végzett szabályozási tevékenységének hatékonyságát. Ezenkívül azt állította, hogy az olasz jogalkotónak a Banca d'Italia (Olaszország nemzeti bankja) tekintetében alkalmazott szabályokhoz hasonlóan, kedvezőbb rendelkezéseket kellene alkalmaznia vele szemben, vagy legalább a költségcsökkentéseket az állami költségvetésből finanszírozott részre kellene korlátozni.
- 19 Az Intézet, a Minisztertanács elnöksége, valamint a Gazdasági és Pénzügyminisztérium a Hatóság által benyújtott fellebbezés elutasítását kérte.
- 20 A kérdést előterjesztő bíróság előljáróban rámutat arra, hogy a 311. sz. törvény 1. cikkének (5) bekezdése többek között a „tágabb közzférához” kötődő kiadások korlátozásának különös céljait kívánja megvalósítani, és e célból bizonyos rendelkezéseket ír elő az Intézet listáján szereplő közigazgatási hatóságokkal szemben a közkiadások csökkentését illetően.
- 21 Megjegyzi, hogy az előtte folyamatban lévő peres ügy elbírálásához meg kell állapítania, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nem sérti-e a pártatlanság és a függetlenség elveit, amelyeket a tagállamoknak az NSZH-k számára garantálniuk kell, méghozzá anyagi és szervezeti téren is, valamint azt az elvet, miszerint az NSZH-k javarészt önfelfinanszírozással végzik az ügyviteli, ellenőrzési és az engedélyezési irányelv 12. cikke értelmében vett engedélyezési rendszer alkalmazására irányuló tevékenységeket. Bár a Hatóság álláspontja nem tűnik számára teljesen alaptalannak, úgy véli, hogy ennek ellenére elképzelhető, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nem ellentétes az uniós joggal.
- 22 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság először is úgy véli, hogy bár az NSZH-k különleges előjogokat élveznek a függetlenség és pártatlanság terén, jogállásuk e kérdésben nem tér el a többi közigazgatási szervétől, egy ilyen eltérés ugyanis azt eredményezné, hogy automatikusan jogellenessé tenné az államháztartásra vonatkozó, valamint a közkiadások korlátozására és racionalizálására vonatkozó – valamennyi közigazgatási szervet érintő – rendelkezések velük szembeni alkalmazását. A kérdést előterjesztő bíróság szerint csak akkor állna fenn ütközés az uniós joggal, ha bebizonyosodott

volna, hogy a bevezetett korlátozás, összegénél vagy jellegénél fogva, ténylegesen és konkrét módon akadályozza az NSZH-t feladatainak ellátásában, a szükséges források egészének rendelkezésre állását illetően, a személyi állomány, a szakértelem és az pénzügyi eszközök terén. Ilyen akadály fennállását azonban nem lehet pusztán vélelemre alapozni, és a Hatóság erre vonatkozóan nem szolgáltatott bizonyítékokat.

- 23 Másodszor, e bíróság szerint a Hatóság érvelése nem követhető abban a részében, amelyben azt állítja, hogy rá nézve csak olyan célkitűzéseket és eredménykötelezettségeket lehet meghatározni, mint az Olaszország nemzeti bankja tekintetében előírtak, különösen, mivel a Hatóság nem bizonyította, hogy a szóban forgó kérdést illetően ő az említett intézményhez hasonlóan tekinthető. Ráadásul, a Hatóság által megjelölt két konkrét költségcsökkentési és racionalizálási rendelkezés jelentős mozgásteret enged a számára.
- 24 Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság azon a véleményen van, hogy az engedélyezési irányelv rendelkezéseiből nem lehet arra következtetni, hogy a nemzeti jogalkotó ne írhatna elő költségcsökkentésre és -racionalizálásra vonatkozó intézkedéseket az NSZH-kkal szemben e kiadások azon része tekintetében, amelyeket azok önfinanszírozással finanszíroznak, ami a Hatóság esetében a kiadások 90%-át jelenti, figyelembe véve különösen azt, hogy a Hatóság által beszedett közigazgatási díjak az olasz ítélkezési gyakorlat szerint adójellegűek, és ennél fogva az állam általános adóztatási hatáskörébe tartoznak.
- 25 E körülményekre tekintettel a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Ellentétes-e a keretirányelv 3. cikke szerinti NSZH-k számára biztosítandó pénzügyi és szervezeti szempontokra is kiterjedő pártatlanság és függetlenség elvével, valamint az alapvető önfinanszírozásnak az [engedélyezési] irányelv 12. cikke szerinti elvével a (jelen ügyben irányadóhoz hasonló) olyan nemzeti szabályozás, amely általánosságban az említett NSZH-kat is a közfinanszírozásra, és különösen a közigazgatási hatóságok kiadásainak visszafogására, valamint racionalizálására vonatkozó rendelkezések hatálya alá vonja?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

- 26 Kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra szeretne választ kapni, hogy a keretirányelv 3. cikkét és az engedélyezési irányelv 12. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely, a keretirányelv értelmében vett NSZH-t az államháztartás területén alkalmazandó olyan nemzeti rendelkezések, különösen a közigazgatási hatóságok kiadásainak korlátozására és racionalizálására vonatkozó rendelkezések hatálya alá von, mint az alapeljárás tárgyát képező rendelkezések.
- 27 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból az derül ki, hogy a szóban forgó rendelkezések lényegében a következők: először is, a 196. sz. törvény 1. cikkének (2) bekezdése, amelynek értelmében az Intézet listáján szereplő közigazgatási hatóságok a számvitel és az államháztartás terén alkalmazandó általános olasz szabályozás hatálya alá tartoznak; másodszor, a 311. sz. törvény 1. cikkének (5) bekezdése, amelynek értelmében a 2005–2007 közötti évek tekintetében az Intézet listáján szereplő közigazgatási hatóságok konszolidált eredménykimutatás körébe tartozó összkiadásai legfeljebb 2%-kal haladhatják meg az előző év aktualizált előirányzatait; harmadszor pedig, a 223. sz. rendelet törvény 22. cikkének (1) bekezdése, amelynek értelmében a nem területi közigazgatási hatóságok és állami hatóságok költségvetésének közbenső fogyasztási kiadásaihoz rendelt, 2006. évi folyó kiadásokra vonatkozó – különösen a 311. sz. törvény 1. cikkének (5) bekezdésében említett – előirányzatokat 10%-kal csökkenteni kell.

- 28 Előjáróban hangsúlyozni kell, hogy e két utóbbi rendelkezésnek az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben ismertetett szövegére tekintettel nem világos, hogy azok milyen mértékben alkalmazandók a Hatóságra. Ugyanis, ez utóbbi azért fordult a kérdést előterjesztő bírósághoz, hogy megtámadja az Intézet 2012. szeptember 28-án közzétett listájára történt felvételét, miközben úgy tűnik, hogy e rendelkezések közül az egyik csak a 2005–2007 közötti évek vonatkozásában, a másik pedig csak 2006-os év vonatkozásában alkalmazandó.
- 29 Egyébként a Hatóság, a Bíróság elé terjesztett írásbeli észrevételeiben a kérdést előterjesztő bíróság által idézett rendelkezéseken felül egyéb olyan, az államháztartásra vonatkozó különös rendelkezésekre is hivatkozott, amelyek rá alkalmazandók, és amelyek szerinte, azon különös rendelkezéseken felül, amelyeket az említett bíróság kifejezetten megjelölt, tovább csökkentik az ő függetlenségét.
- 30 Mindazonáltal, az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárásban nem a Bíróság feladata, hogy állást foglaljon az alapügy elbírálása szempontjából releváns nemzeti rendelkezések alkalmazhatóságáról, illetve hogy megállapítsa az e szempontból releváns tényeket. Épp ellenkezőleg, a Bíróságnak az a feladata, hogy figyelembe vegye azt az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban meghatározott ténybeli és szabályozási hátteret, amelybe az előzetes döntéshozatalra utalt kérdés illeszkedik (lásd többek között, ebben az értelemben: 2003. november 13-i Neri-ítélet, C-153/02, EU:C:2003:614, 34. és 35. pont; 2005. június 30-i Tod's és Tod's France ítélet, C-28/04, EU:C:2005:418, 14. pont).
- 31 Ennélfogva, a Bíróság nem helyettesítheti saját értékelésével a kérdést előterjesztő bíróság értékelését azon kérdést illetően, hogy az említett két utóbbi rendelkezést alkalmazni kellett-e a Hatóságra akkor, amikor az említett bíróság előtt megindították a peres eljárást (lásd ebben az értelemben: 1999. szeptember 14-i Gruber-ítélet, C-249/97, EU:C:1999:405, 19. pont), és a Bíróságnak bizonyítottnak kell tekintenie, ha ez az eset állt fenn. Ezenfelül a Bíróságnak kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság által ismertetett rendelkezésekre figyelemmel kell megválaszolnia a feltett kérdést.
- 32 Először is, ami a keretirányelv 3. cikkét illeti, hangsúlyozni kell, hogy e rendelkezés, az eredeti változata szerint, az említett irányelv (11) preambulumbekzdésének megfelelően, a szabályozási és a működtetési funkciók szétválasztásának biztosításával, alapvetően az NSZH-k függetlenségének és pártatlanságának biztosítására irányult (2008. március 6-i Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ítélet, C-82/07, EU:C:2008:143, 13. pont).
- 33 Mindemellett, a keretirányelv (11) preambulumbekzdése, eredeti változata szerint, pontosította, hogy „az [NSZH-knak] rendelkezniük kell a feladataik ellátásához szükséges minden erőforrással a személyi állomány, a szakértelem és a pénzügyi eszközök tekintetében”. E célkitűzés ugyanakkor, az eredeti szövegváltozat szerinti 3. cikk (1) bekezdésében és (3) bekezdésében tett pontosításokon felül – amelyek szerint a tagállamok ügynelnek arra, hogy az irányelvben és az egyedi irányelvekben meghatározott, NSZH-kra bízott feladatok mindegyikét szakértelemmel rendelkező szervezet lássa el, illetve arra, hogy az NSZH-k a hatásköreiket pártatlan és átlátható módon gyakorolják – nem tükröződött vissza kifejezetten az irányelv többi cikkében.
- 34 Amint az a 2009/140 irányelv (13) preambulumbekzdéséből következik, az uniós jogalkotó ez utóbbi irányelvvel a keretszabályozás hatékonyabb alkalmazásának biztosítása, továbbá az NSZH-k jogkörének megerősítése és döntéseinek kiszámíthatósága érdekében e hatóságok függetlenségét kívánta megerősíteni. Ennek megfelelően a keretirányelv 3. cikkének (3) bekezdése ettől kezdve kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a tagállamok biztosítják, hogy az NSZH-k a hatásköreiket pártatlan, átlátható módon és megfelelő időben gyakorolják, valamint hogy megfelelő anyagi és humán erőforrásokkal rendelkezzenek a rájuk bízott feladatok ellátásához.
- 35 A keretirányelv 3. cikke (3a) bekezdésének első albekezdése ezenfelül úgy rendelkezik, hogy az előzetes piactszabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős NSZH-k az uniós jogi aktust átültető nemzeti jogszabály értelmében rájuk ruházott feladatok teljesítésével kapcsolatban függetlenül járnak el, és más szervtől nem kérhetnek vagy fogadhatnak el utasításokat, ugyanakkor

pontosítva, hogy „a nemzeti alkotmányos jogszabályokkal összhangban felügyeletnek vethetők alá”. Ami ugyanezen bekezdés harmadik albekezdését illeti, e bekezdés pontosítja, hogy a tagállamok biztosítják, hogy az első albekezdésben említett NSZH-k elkülönített éves költségvetéssel rendelkezzenek, amely költségvetést nyilvánosságra kell hozni, továbbá hogy a BEREC-ben való aktív részvételhez és az ahhoz való hozzájáruláshoz megfelelő pénzügyi és humán erőforrásokkal rendelkezzenek.

- 36 E rendelkezésekből az derül ki, hogy a keretirányelv e módosítás óta az NSZH-k függetlenségének és pártatlanságának biztosítása érdekében megköveteli a tagállamoktól annak biztosítását, hogy lényegében e hatóságok mindegyike megfelelő anyagi és humán erőforrásokkal rendelkezzen a rájuk bízott feladatok ellátásához, továbbá hogy az előzetes piacsabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős NSZH-k teljes függetlenség mellett járjanak el. Ugyanakkor semmi sem utal e rendelkezésekben arra, hogy ezen előírások betartása elvi jelleggel kizárná azt, hogy valamely NSZH-t az államháztartás terén alkalmazandó olyan nemzeti rendelkezések, különösen a közigazgatási hatóságok kiadásainak korlátozására és racionalizálására vonatkozó rendelkezések hatálya alá vonjanak, mint az alapeljárás tárgyát képező rendelkezések.
- 37 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a keretirányelv 3. cikke (3a) bekezdése első albekezdésének második mondata kifejezetten úgy rendelkezik, hogy bár az előzetes piacsabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős NSZH-k a rájuk ruházott feladatok teljesítésével kapcsolatban függetlenül járnak el, és más szervtől nem kérhetnek vagy fogadhatnak el utasításokat, „azonban a nemzeti alkotmányos jogszabályokkal összhangban felügyeletnek vethetők alá”.
- 38 Márpedig, amint arra lényegében a főtanácsnok – indítványának 43. és 44. pontjában – rámutatott, e rendelkezés azt jelenti, hogy az NSZH-k a keretirányelv 3. cikke alapján a nemzeti parlamentek által teljesen jogszerűen alávetetők bizonyos költségvetési ellenőrzési szabályoknak, ami magában foglalja a közkiadásokkal kapcsolatos keretintézkedéseknek való előzetes alárendelésüket is.
- 39 Az ilyen keretintézkedések – úgy, ahogyan azokat a keretirányelv biztosítja – ennél fogva csak akkor tekinthetők olyan intézkedéseknek, amelyek sértik az NSZH-k függetlenségét és pártatlanságát, és ennek következtében olyan intézkedéseknek, amelyek összeegyeztethetetlenek ezen irányelv 3. cikkével, ha megállapítható, hogy azok olyan jellegűek, hogy akadályozzák az érintett NSZH-kat abban, hogy megfelelő módon ellássák az irányelv és az egyedi irányelvek által rájuk bízott feladatokat, vagy sértik azokat a feltételeket, amelyek betartását az irányelv a tagállamok számára előírja annak érdekében, hogy azok biztosítani tudják az NSZH-k függetlenségét és pártatlanságát, amit ezen irányelv megkövetel.
- 40 Mindenesetre, a kérdést előterjesztő bíróságra hárul annak vizsgálata, hogy az alapeljárás tárgyát képező nemzeti rendelkezések olyan jellegűek-e, hogy akadályát képezik annak, hogy a Hatóság megfelelő anyagi és humán erőforrásokkal rendelkezzen a rá bízott feladatok megfelelő ellátásához, és különösen annak vizsgálata, hogy e rendelkezések olyan jellegűek-e, hogy az előzetes piacsabályozásért és a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős NSZH-k minőségében lehetővé teszik e számára, hogy aktívan részt vegyen a BEREC-ben, és ahhoz aktívan hozzájáruljon. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben kiemeli, hogy a Hatóság ezzel kapcsolatban nem terjesztett elő bizonyítékot, csupán – általános módon – annyit állított, hogy az alapeljárás tárgyát képező rendelkezések sértik a pénzügyi önállóságát, és ennek következtében a függetlenségét.
- 41 Szintén hangsúlyozni kell, hogy amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból és a jelen ítélet 27. pontjából kiderül, a közigazgatási hatóságok kiadásainak korlátozására és racionalizálására vonatkozó különös rendelkezések közül az első mindössze arra irányul, hogy felső határt szabjon a kiadások összegének növelését illetően, amelyről a Hatóság dönthet, a második pedig mindössze a „közbenső fogyasztási kiadások” csökkentését írja elő. Ezenfelül, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozta, e két rendelkezés, általános jellegénél fogva, jelentős mozgásteret enged a Hatóságnak azok végrehajtását illetően. Ráadásul olyan rendelkezésekről van szó, amelyek a közigazgatás és az állami szervek egészére alkalmazandók.

- 42 Ezenfelül, az alapeljárásban egyik fél sem vitatta, hogy a Hatóság továbbra is elkülönített éves költségvetéssel rendelkezik, amelyet a keretirányelv 3. cikke (3a) bekezdése harmadik albekezdésének megfelelően nyilvánosságra kell hozni.
- 43 Egyébként, amint arra – indítványának 48–50. pontjában – lényegében a főtanácsnok is rámutatott, alapvetően eltérő feladataikra tekintettel, a Hatóság nem hivatkozhat eredményesen arra, hogy a keretirányelv kötelezi a tagállamokat, hogy ugyanolyan függetlenséget biztosítsanak a számukra, mint amelyet az uniós jog a központi bankok számára biztosít.
- 44 E körülményekre tekintettel – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat szükségességét fenntartva – azt kell megállapítani, hogy a keretirányelv 3. cikkével nem lehet ellentétes, ha ezen irányelv alapján valamely NSZH-ra olyan, az államháztartás területén alkalmazandó, különösen a közigazgatási hatóságok kiadásainak korlátozására és racionalizálására vonatkozó nemzeti rendelkezéseket alkalmaznak, mint az alapeljárás tárgyát képező rendelkezések.
- 45 Másodszor, ami az engedélyezési irányelv 12. cikkét illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok által az általános felhatalmazás keretében szolgáltatást nyújtó vagy hálózatot szolgáltató vállalkozásokra, illetve a használati joggal rendelkező vállalkozásokra e cikk alapján – az NSZH-k tevékenységeinek finanszírozása céljából – kivetett igazgatási díjak kizárólag arra szolgálhatnak, hogy fedezzék az ezen irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában említett tevékenységekhez kötődő igazgatási költségek összességét. E díjak tehát nem szolgálhatnak az e rendelkezésben felsoroltaktól eltérő feladatokkal kapcsolatos költségek finanszírozására, főleg nem az NSZH által viselendő különféle igazgatási költségek fedezésére (lásd ebben az értelemben: 2013. július 18-i Vodafone Omnitel és társai ítélet, C-228/12–C-232/12 és C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, 38–40. és 42. pont).
- 46 Ezenfelül, az engedélyezési irányelv 12. cikkének (2) bekezdéséből – együttes olvasatban ugyanezen irányelv (30) preambulumbekkezdésével – kitűnik, hogy az említett díjaknak az e cikk (1) bekezdésének a) pontjában felsorolt tevékenységek tényleges igazgatási költségeit kell fedezniük, és egyensúlyban kell állniuk ezekkel a költségekkel. Így a szóban forgó díj címén befolyt összes bevétel nem haladhatja meg az e tevékenységekhez kapcsolódó költségek teljes összegét (lásd ebben az értelemben: 2013. július 18-i Vodafone Omnitel és társai ítélet, C-228/12–C-232/12 és C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, 41. és 42. pont).
- 47 Bár az engedélyezési irányelv 12. cikke ily módon lehetővé teszi az NSZH-k számára, hogy tevékenységeik egy részét igazgatási díjak beszedésével finanszírozzák, e rendelkezés nem tekinthető olyanoknak, mint amely korlátlan joggal ruházza fel a Hatóságot arra, hogy meghatározza e díjak összegét, anélkül hogy figyelembe venné az államháztartásra vonatkozó, a közkiadások visszafogására és korlátozására irányuló nemzeti rendelkezéseket. Az említett díjak ugyanis, amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, adójellegűek, és az olasz állam általános adóztatási hatáskörébe tartoznak. A díjak összegének Hatóság által történő meghatározása tehát nem eshet e rendelkezések alkalmazási körén kívül, hiszen e rendelkezések, amint azt a jelen ítélet 39. pontjában kifejtettük, nem sértik a keretirányelv 3. cikkét.
- 48 A fenti megfontolások egészére tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a keretirányelv 3. cikkét és az engedélyezési irányelv 12. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a keretirányelv értelmében vett valamely NSZH-t az államháztartás területén alkalmazandó olyan nemzeti rendelkezések, különösen a közigazgatási hatóságok kiadásainak korlátozására és racionalizálására vonatkozó rendelkezések hatálya alá von, mint az alapeljárás tárgyát képező rendelkezések.

A költségekről

- 49 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

A 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (keretirányelv) 3. cikkét, valamint az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (engedélyezési irányelv) 12. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a 2009/140 irányelvvel módosított 2002/21 irányelv értelmében vett valamely nemzeti szabályozó hatóságot az államháztartás területén alkalmazandó olyan nemzeti rendelkezések, különösen a közigazgatási hatóságok kiadásainak korlátozására és racionalizálására vonatkozó rendelkezések hatálya alá von, mint az alapeljárás tárgyát képező rendelkezések.

Aláírások