



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2016. október 19.*

„Előzetes döntéshozatal — Elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások — 2002/21/EK irányelv — 3. cikk — A nemzeti szabályozó hatóságok pártatlansága és függetlensége — Intézményi reform — A nemzeti szabályozó hatóság más szabályozó hatóságokkal való egyesítése — Az egyesítés által érintett nemzeti szabályozó hatóság elnökének és tanácsosának a megbízási idejük lejárta előtti elbocsátása — A nemzeti jogban nem szabályozott elbocsátási ok”

A C-424/15. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) a Bírósághoz 2015. július 31-én érkezett, 2015. július 3-i határozatával terjesztett elő az előtte

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

és

az **Administración del Estado** között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

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

főtanácsnok: Y. Bot

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a spanyol kormány képviseletében A. Rubio González, meghatalmazotti minőségben,
- a belga kormány képviseletében J. Van Holm és M. Jacobs, meghatalmazotti minőségben,
- a holland kormány képviseletében J. Langer, M. Bulterman és M. de Ree, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviseletében J. Rius, G. Braun és L. Nicolae, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: spanyol.

a főtanácsnok indítványának a 2016. június 30-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,
meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2009. L 337., 37. o.; helyesbítés: HL 2013. L 241., 8. o.) 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”) (HL 2002. L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.) (a továbbiakban: keretirányelv) értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az egyfelől Xabier Ormaetxea Garai és Bernardo Lorenzo Almendros, másfelől pedig az Administración del Estado (államigazgatás, Spanyolország) között azon királyi rendeletekkel kapcsolatban folyamatban lévő eljárás keretében terjesztették elő, amelyek a felpereseknek mint a Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (távközlési piacfelügyeleti bizottság, Spanyolország, a továbbiakban: CMT) – egy, a keretirányelv értelmében vett nemzeti szabályozó hatóság (a továbbiakban: NSZH) – tanácsosának, illetve elnökének elbocsátásáról rendelkeznek.

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 [az NSZH] – vagy [NSZH-k] – 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[z NSZH-knak] rendelkezniük kell a feladataik ellátásához szükséges minden erőforrással a személyi állomány, a szakértelem és a pénzügyi eszközök tekintetében.”
- 4 A keretirányelv 2. cikkének g) pontjában foglalt fogalommeghatározás szerint az „[NSZH]”: „a tagállam által az ezen irányelvben és a különös irányelvekben foglalt szabályozási feladatok bármelyikével megbízott szerv vagy szervek”. E 2. cikk l) pontja felsorolja azokat az irányelveket, amelyek a keretirányelven kívül az elektronikus hírközlés területén alkalmazandó szabályozási keretet alkotják, és amelyek az „egyedi [különös] irányelvek” fogalmába tartoznak.
- 5 A 2009/140 irányelv az eredeti változat szerinti keretirányelv 3. cikkét az NSZH-k függetlenségével kapcsolatban új (3)–(3c) bekezdéssel egészítette ki. A 2009/140 irányelv (13) preambulumbekkezdése e tekintetben kifejti:
„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 piacsabályozásért 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. [...] Ebből a célból, hogy ne merülhessen fel észszerű kétség [az NSZH] pártatlansága és külső tényezőktől való befolyásolhatatlansága felől, előre meg kell határozni a hatóság vezetője felmentésének [elbocsátásának] indokait. Fontos, hogy az előzetes piacsabályozásért 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 szolgáltató vállalkozásokat állami tulajdonban tartanak vagy ilyenekben meglévő ellenőrzésüket fenntartják, gondoskodnak arról, hogy a szabályozó funkció a tulajdonlással, illetve ellenőrzéssel összefüggő tevékenységektől 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 piacsabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért [...] 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 [z NSZH-k] határozatainak felfüggesztésére vagy felülbírálására kizárólag a 4. cikk szerint létrehozott jogorvoslati szervek rendelkeznek hatáskörrel.

A tagállamok biztosítják, hogy az első albekezdésben említett [NSZH] vezetője vagy adott esetben a hatóságon belül ilyen funkciót betöltő testület tagjai, illetve azok helyettesei kizárólag akkor legyenek elbocsáthatók, ha már nem felelnek meg a feladataik teljesítéséhez szükséges, a nemzeti jogban előzetesen megállapított feltételeknek. A [z NSZH] érintett vezetőjének vagy adott esetben a hatóságon belül ilyen funkciót betöltő testület tagjainak elbocsátásáról szóló határozatot az elbocsátás időpontjában nyilvánosságra kell hozni. A nemzeti szabályozó hatóság elbocsátott vezetőjének, vagy adott esetben a hatóságon belül ilyen funkciót betöltő testület tagjainak indokolást is kell kapnia, és joga van annak nyilvánosságra hozatalát kérni – amennyiben erre egyébként nem kerülne sor –, amely esetben a nyilvánosságra hozatalt biztosítani kell.

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 Testületének (BEREC) és Hivatalának 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.

[...]

(4) A tagállamok [az NSZH-k] által végzendő feladatokat könnyen hozzáférhető formában teszik közzé, különösen abban az esetben, ha e feladatokat egynél több szervre ruházzák. A tagállamok adott esetben gondoskodnak arról, hogy e hatóságok között, valamint e hatóságok és a versenyjog érvényesítéséért felelős nemzeti hatóságok, illetve a fogyasztóvédelmi jog érvényesítéséért felelős nemzeti hatóságok között a közös érdekű ügyekben konzultációra és együttműködésre kerüljön sor. [...]

(5) A[z NSZH-k] és a nemzeti versenyhatóságok ellátják egymást az ezen irányelv és a különös irányelvek rendelkezéseinek alkalmazásához szükséges információval. [...]

(6) A tagállamok az ezen irányelv és a különös irányelvek alapján feladatokkal megbízott minden [NSZH-t] és azok megfelelő feladatkörét bejelentik a Bizottságnak.”

- 7 A keretirányelv „Jogorvoslati jog” című 4. cikke lényegében arról rendelkezik, hogy a tagállamok biztosítják, hogy nemzeti szinten létezzenek olyan hatékony jogorvoslati mechanizmusok, amelyek keretében az NSZH határozata által érintett minden felhasználó, illetve vállalkozás a határozat ellen a felektől független jogorvoslati szervnél jogorvoslattal élhet.

A 95/46/EK irányelv

- 8 A személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1995. L 281., 31. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. kötet, 15. fejezet, 355. o.) 28. cikkének címe „A felügyelő hatóság”. E cikk az (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„Minden tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy az ezen irányelv értelmében a tagállam által elfogadott nemzeti rendelkezéseknek a területén történő alkalmazását valamely hatóság vagy hatóságok felügyeljék.

E hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el.”

A spanyol jog

- 9 Az 1996. június 7-i Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (a távközlés liberalizációjáról szóló 6/1996. sz. királyi törvényrendelet; BOE 139. szám, 1996. június 8., 18973. o.) hozta létre a CMT-t olyan független szervként, amelynek feladata a távközlési ágazatban a szabad verseny, az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elve alkalmazásának biztosítása, valamint az ezen ágazat gazdasági szereplői közötti jogviták elbírálása.
- 10 A 2011. március 4-i Ley 2/2011 de Economía Sostenible (a fenntartható gazdaságról szóló 2/2011. sz. törvény; BOE 55. szám, 2011. március 5., 25033. o.) célja az volt, hogy megreformálja egyes fennálló szabályozó és felügyeleti szervek jogállását, többek között a függetlenségük erősítése érdekében. E törvény 13. cikke így új szabályokat állapított meg e szervek elnökének és tanácsosainak kinevezésére, megbízatásuk időtartamára és a megbízatás megújításának módjaira vonatkozóan. E cikk, amely többek között a CMT-re is alkalmazandó volt, a következőképpen rendelkezett:

„(1) Az elnököt és a tanácsosokat az illetékes minisztérium meghatalmazottjának ajánlása alapján a kormány királyi rendeletben nevezi ki; olyan személyek közül választják ki őket, akiknek a hírnevét és szakmai alkalmasságát – a miniszter, valamint az elnöknek és tanácsosoknak javasolt személyek meghallgatása után – a Congreso de los Diputados (képviselet, Spanyolország) adott bizottsága elismerte [...]

(2) Az elnök és a tanácsosok megbízatása 6 évre szól, a tanácsosként való újraválasztás lehetősége nélkül. A tanács állandósága és folytonossága érdekében a tanácsosok körét mindig csak részlegesen újítják meg.”

11 A 2/2011. sz. törvény 16. cikke előírta:

„Az elnök és a tanácsosok megbízatása megszűnik:

- a) lemondással;
- b) megbízatási idejük lejártával;
- c) utólag bekövetkezett összeférhetetlenség miatt;
- d) szándékos bűncselekmény miatti elítélést követően;
- e) tartós munkaképtelenség miatt;
- f) a hivatalukkal járó kötelezettségek súlyos megsértése, vagy az összeférhetetlenséggel, érdekütközéssel, illetve a titoktartással kapcsolatos kötelezettségek megszegése miatt a kormány által alkalmazott hivatalvesztés esetén. [...]

12 A 2/2011. sz. törvény kilencedik kiegészítő rendelkezése átmeneti intézkedéseket írt elő az érintett szabályozó és felügyeleti szervek, valamint a Comisión Nacional de la Competencia (nemzeti versenyfelügyeleti bizottság) tanácsai összetételének az e törvény által létrehozott reformhoz való igazítása érdekében. E rendelkezés többek között előírta, hogy az említett törvény hatálybalépésétől számított két hónapos határidőn belül a kormány királyi rendeletben elbocsátja e szervek azon tanácstagjait, akiknek a megbízatása e királyi rendelet hatálybalépése időpontjában lejárt; az új elnököket a hivatalban lévő elnökök megbízatásának lejártakor nevezik ki, az új tanácsosokat pedig akkor, amikor kevesebb mint hat olyan tanácsos van, akinek megbízatása hamarosan lejár. Az elnökhelyetteseket illetően e rendelkezés előírta, hogy a 2/2011 törvény hatálybalépésekor az elnökhelyettesek megbízatásuk lejártáig továbbra is ellátják feladatkörüket, ezt követően pedig valamennyi szervben megszűnik az elnökhelyettesi pozíció.

13 2011. május 10-én közzétételre került a 2011. május 9-i Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (B. Lorenzo Almendrosnak a távközlési piacfelügyeleti bizottság elnökévé történő kinevezéséről szóló 667/2011. sz. királyi rendelet; BOE 111. szám, 2011. május 10., 47215. o.), valamint a 2011. május 9-i Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (X. Ormaetxea Garainak a távközlési piacfelügyeleti bizottság tanácsosává történő kinevezéséről szóló 669/2011 királyi rendelet; BOE 111. szám, 2011. május 10., 47217. o.). E kinevezésekre a 2/2011 törvény 13. cikkének és kilencedik kiegészítő rendelkezésének megfelelően került sor.

14 A 2013. június 4-i Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (a nemzeti piac- és versenyfelügyeleti bizottság létrehozásáról szóló 3/2013. sz. törvény; BOE 134. szám, 2013. június 5., 42191. o.) hatályon kívül helyezte a 2/2011. sz. törvény 13. cikkét.

15 A 3/2013. sz. törvény preambuluma többek között kifejti, hogy az e törvény által végrehajtott reform célja – amely reform keretében létrehozzák a Comisión Nacional de los Mercados y la Competenciát (nemzeti piac- és versenyfelügyeleti bizottság, Spanyolország, a továbbiakban: CNMC), amely összefogja az ez idáig különböző szabályozó hatóságok által felügyelt piacok és ágazatok megfelelő működésével kapcsolatos feladatokat – a méretgazdaságosság növelése, valamint az összes hálózati iparág szabályozása koherenciájának és hatékonyságának a fogyasztók és a felhasználók javára történő

biztosítása. E preambulum rámutat továbbá arra, hogy a CNMC saját jogi személyiséggel rendelkezik, köz- és magánjogilag egyaránt jogképes, és a törvény teljes mértékű tiszteletben tartásával jár el, teljes szervezeti és funkcionális önállóságban, valamint a kormánytól, a hatóságoktól, továbbá a vállalkozói és kereskedelmi érdekektől teljesen függetlenül.

- 16 A 3/2013. sz. törvény 6. cikkének megfelelően a CNMC feladata az elektronikus hírközlési piacok felügyelete, és megfelelő működésének ellenőrzése. E törvény más cikkei szerint e szerv feladata többek között a verseny valamennyi piacon és termelő ágazatban történő fenntartása és előmozdítása, valamint a villamosenergia- és gázágazat, a postai piac, az audiovizuális hírközlési piac és a vasúti ágazat felügyelete és ellenőrzése.
- 17 A 3/2013. sz. törvény második kiegészítő rendelkezése az (1) bekezdésében akként rendelkezik, hogy a CNMC létrehozása a nemzeti versenyfelügyeleti bizottság, a Comisión Nacional de Energía (nemzeti energiabizottság, Spanyolország), a CMT, a Comisión Nacional del Sector Postal (nemzeti postai ágazati bizottság, Spanyolország), a Comité de Regulación Ferroviaria (vasúti szabályozó bizottság, Spanyolország), a Comisión Nacional del Juego (nemzeti szerencsejáték bizottság, Spanyolország), a Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (repülőtéri gazdasági szabályozó bizottság, Spanyolország) és a Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (audiovizuális állami tanács, Spanyolország) megszüntetésével jár együtt.
- 18 A 3/2013. sz. törvény 23. cikkének (1) bekezdése lényegében a CNMC tanácsosai megbízatása megszűnésének ugyanazon okait tartalmazza, mint amelyeket korábban a 2/2011. sz. törvény 16. cikke is előírt.
- 19 A Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competenciát (a nemzeti piac- és versenyfelügyeleti bizottság szervezeti szabályzatának elfogadásáról szóló 657/2013. sz. királyi rendelet; BOE 209. szám, 2013. augusztus 31., 63623. o.) 2013. augusztus 30-án fogadták el.
- 20 2013. szeptember 10-én közzétették a CNMC elnökének, elnökhelyettesének és tanácsosainak kinevezéséről szóló 2013. szeptember 9-i királyi rendeleteket (BOE 217. szám, 66444. és azt követő oldalak).
- 21 2013. október 11-én elfogadásra került a Real Decreto 795/2013 por el que se dispone el cese de don Bernardo Lorenzo Almendros como Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (B. Lorenzo Almendrosnak mint a távközlési piacfelügyeleti bizottság elnökének elbocsátásáról szóló 795/2013. sz. királyi rendelet; BOE 247. szám, 2013. október 15., 83736. o.) és a Real Decreto 800/2013 por el que se dispone el cese de don Xabier Ormaetxea Garai como Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (X. Ormaetxea Garainak mint a távközlési piacfelügyeleti bizottság főtanácsosának elbocsátásáról szóló 800/2013. sz. királyi rendelet; BOE 247. szám, 2013. október 15., 83741. o.). E királyi rendeletek előírják, hogy ezen elbocsátások visszamenőlegesen, 2013. október 7-én lépnek hatályba.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 22 X. Ormaetxea Garai és B. Lorenzo Almendros a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) előtt vitatja a 795/2013. sz. és a 800/2013. sz. királyi rendeletet, amelyek megszüntették a CMT tanácsosaként, illetve elnökeként gyakorolt megbízatásukat. Keresetük alátámasztása érdekében különösen azzal érvelnek, hogy elbocsátásuk sérti a keretirányelv 3. cikkének (3a) bekezdését, mivel e királyi rendeletek idő előtt, törvényes elbocsátási ok nélkül vetettek véget a megbízatásuknak, noha ezen okokat a nemzeti jog kimerítően felsorolja. Hangsúlyozzák továbbá, hogy az említett királyi rendeletek elfogadását semmilyen fegyelmi eljárás nem előzte meg, hogy e rendeleteket nem indokolták meg, és elbocsátásuk okait nem közölték velük.

- 23 A kérdést előterjesztő bíróság a keretirányelv 3. cikke (3a) bekezdésének második albekezdésére, valamint a 2008. március 6-i Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ítéletre (C-82/07, EU:C:2008:143), a 2010. október 6-i Base és társai ítéletre (C-389/08, EU:C:2010:584), valamint a 2014. április 8-i Bizottság kontra Magyarország ítéletre (C-288/12, EU:C:2014:237) hivatkozva azt kérdezi, hogy összeegyeztethető-e ezen irányelv rendelkezéseivel az, ha egyetlen piac-, illetve versenyfelügyeleti és szabályozó szervet hoznak létre, amelyben több olyan nemzeti szabályozó hatóságot – mint például a keretirányelv értelmében vett NSZH-t – egyesítenek, amelyek különböző ágazatokért feleltek. E bíróság szerint ugyanis ezen irányelv úgy is értelmezhető, hogy az megköveteli, hogy az említett irányelv értelmében vett NSZH-k függetlenségének, valamint technikai szakértelmének megfelelő biztosítása érdekében e hatóságok más szervbe nem integrált, saját struktúrával rendelkezzenek.
- 24 A kérdést előterjesztő bíróság továbbá azt is kérdezi, hogy egy ilyen intézményi reform esetén, és feltéve, hogy az a keretirányelvre tekintettel érvényes, lehetőség van-e arra, hogy ne tartsák tiszteletben a NSZH korábban hivatalban lévő tanácsosai és elnöke eredeti megbízatásának teljes időtartamát. E tekintetben rámutat arra, hogy elképzelhető, hogy egy ilyen reform és az abból eredő elbocsátások a tagállamok azon jogosultságába tartoznak, hogy szabadon meghatározhatják NSZH-juk modelljét. Azon tény azonban, hogy e reform azzal járt, hogy idő előtt megszűnt a korábban kinevezett tanácsnokok megbízatása, noha a 2/2011. sz. törvény 16. cikkében kifejezetten előírt elbocsátási okok egyike sem állt fenn, és olyan átmeneti rendelkezések sincsenek, amelyek lehetővé tennék e megbízatások megszüntetését, az említett bíróság szerint ellentétes lehet a keretirányelv 3. cikkének (2) és (3a) bekezdésében előírt, az NSZH-k függetlenségére vonatkozó követelménnyel.
- 25 Ebben az összefüggésben az említett bíróság különösen azt kérdezi, hogy az NSZH-k „függetlenségének” a keretirányelvben foglalt fogalmát a 2014. április 8-i Bizottság kontra Magyarország ítéletben (C-288/12, EU:C:2014:237) kifejtett azon megfontolások fényében kell-e értelmezni, amelyek a 95/46 irányelv 28. cikkében előírt, a személyes adatok védelmét felügyelő hatóságok függetlenségére vonatkozó feltétellel kapcsolatosak.
- 26 E körülmények között a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) A [keretirányelv] értelmezése lehetővé teszi-e annak megállapítását [az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások területén] a nemzeti szabályozó hatóság által képviselt közérdek hatékony védelmének szempontjából, hogy az irányelvvel összeegyeztethető egy olyan szabályozó és felügyeleti szerv nemzeti jogalkotó általi létrehozása, amely nem szakosított jellegű intézményi modellnek felel meg, és egyetlen szervezetben egyesíti többek között az energia, a távközlés és a verseny területén addig fennálló ellenőrző szerveket?
- 2) Hasonlóan kell-e lennie az [NSZH-k] »függetlensége« feltételeinek – amelyekről a [keretirányelv] 3. cikkének (2) és (3a) bekezdése rendelkezik – a személyes adatok védelmének ellenőrzését végző nemzeti hatóságokkal szemben a [95/46] irányelv 28. cikke által megkövetelt feltételekhez?
- 3) Alkalmazható-e [a Bíróság] 2014. április 8-i [Bizottság kontra Magyarország (C-288/12, EU:C:2014:237)] ítéletében kialakított joggyakorlat arra az esetre, amelyben egy [NSZH] vezetőit a megbízatásuk lejártá előtt elbocsátják azon új jogi háttér követelményei miatt, amely egy, [különböző] ágazatok különböző nemzeti szabályozó hatóságait egyesítő felügyeleti szervet hoz létre? Összeegyeztethető-e a [keretirányelv] 3. cikkének (3a) bekezdésével az említett, idő előtti elbocsátás, amelyre pusztán az új nemzeti törvény hatálybalépése miatt, nem pedig az elbocsátás alanyainak a nemzeti jog által korábban előírt személyi feltételeiben időközben bekövetkezett változás miatt került sor?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

- 27 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kér választ, hogy a keretirányelvet úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes egy olyan nemzeti jogszabály, amely valamely, ezen irányelv értelmében vett NSZH-t más nemzeti szabályozó hatóságokkal – úgymint a versenyért, a postai ágazatért és az energiaágazatért felelős hatóságokkal – egyesít annak érdekében, hogy egyetlen, többek között az NSZH-k által az említett irányelv értelmében ellátandó feladatokkal megbízott, több ágazatra kiterjedő szabályozó szervet hozzon létre.
- 28 A keretirányelv 2. cikkének g) pontja szerint az „NSZH” fogalmába a tagállam által a keretirányelvben és a különös irányelvekben foglalt szabályozási feladatok bármelyikével megbízott szerv vagy szervek tartoznak. Amint azonban arra a Bíróság már rámutatott, sem a keretirányelv, sem a különös irányelvek nem jelölik ki a tagállamok azon szerveit, amelyeket a tagállamoknak meg kellene bízniuk az NSZH-jaik szabályozási feladataival (lásd ebben az értelemben: 2010. október 6-i Base és társai ítélet, C-389/08, EU:C:2010:584, 23. pont).
- 29 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 288. cikkéből következik, hogy a tagállamok az irányelv átültetésekor kötelesek annak teljes érvényesülését biztosítani, az irányelv végrehajtását biztosító módokat és eszközök megválasztását illetően azonban széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek. E szabadság így nem érinti az egyes címzett tagállamok arra irányuló kötelezettségét, hogy az érintett irányelv teljes érvényesülésének biztosítása érdekében – az irányelv által követett céllal összhangban – valamennyi szükséges intézkedést megtegyenek (lásd ebben az értelemben: 2010. október 6-i Base és társai ítélet, C-389/08, EU:C:2010:584, 24. és 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 30 Ennélfogva, noha e körülmények között a tagállamok a keretirányelv 2. cikkének g) pontja értelmében vett NSZH-ik szervezete és felépítése tekintetében intézményi önállósággal rendelkeznek, ezen önállóságukat csak az ezen irányelv által meghatározott célkitűzések és kötelezettségek teljes mértékű tiszteletben tartásával gyakorolhatják (2008. március 6-i Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ítélet, C-82/07, EU:C:2008:143, 24. pont; 2010. október 6-i Base és társai ítélet, C-389/08, EU:C:2010:584, 26. pont; 2015. szeptember 17-i KPN-ítélet, C-85/14, EU:C:2015:610, 53. pont).
- 31 Így valamely tagállam az alapügyben szóban forgóhoz hasonló intézményi reform keretében csak akkor bízhat meg több ágazatra kiterjedő szabályozó szervet a keretirányelv és a különös irányelvek értelmében az NSZH-k által elvégzendő feladatokkal, ha e feladatok ellátása során e szerv megfelel azon szervezeti és működési feltételeknek, amelyeknek az említett irányelvek az NSZH-kat alávetik (lásd analógia útján: 2010. október 6-i Base és társai ítélet, C-389/08, EU:C:2010:584, 27. pont).
- 32 E tekintetben a keretirányelv 3. cikkének (1)–(3) bekezdéséből kitűnik, hogy a tagállamok többek között biztosítják, hogy az NSZH-kra ruházott valamennyi feladatot a hatáskörrel rendelkező szerv végezze, továbbá biztosítják ezen NSZH-k függetlenségét, azáltal hogy gondoskodnak e hatóságoknak minden, elektronikus hírközlő hálózatokat, berendezéseket vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szervezettől való jogi elkülönüléséről és funkcionális függetlenségéről, és biztosítják, hogy az említett NSZH-k a hatásköreiket pártatlan, átlátható módon és megfelelő időben gyakorolják, valamint hogy megfelelő anyagi és humán erőforrásokkal rendelkezzenek a rájuk bízott feladatok ellátásához.
- 33 Ráadásul a keretirányelv 3. cikkének (3a) bekezdése értelmében, az e cikk (4) és (5) bekezdésében említett más nemzeti hatóságokkal folytatott konzultáció és együttműködés sérelme nélkül, az előzetes piacsabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős NSZH-k a rájuk ruházott feladatok teljesítése során függetlenül járnak el, és más szervtől nem kérhetnek vagy fogadhatnak el

utasításokat. Ugyanezen 3. cikk (3a) bekezdése értelmében a tagállamok biztosítják azt, hogy az ilyen NSZH-k elkülönített éves költségvetéssel rendelkezzenek, amely költségvetést nyilvánosságra kell hozni, továbbá azt, hogy ezen NSZH-k a BERIC-ben való aktív részvételhez és az ahhoz való hozzájáruláshoz megfelelő pénzügyi és humán erőforrásokkal rendelkezzenek.

- 34 A keretirányelv 3. cikkének (4) és (6) bekezdése ezenkívül előírja, hogy a tagállamok az NSZH-k által elvégzendő feladatokat könnyen hozzáférhető formában teszik közzé, valamint az ezen irányelv és a különös irányelvek alapján feladatokkal megbízott minden NSZH-t és azok megfelelő feladatkörét bejelentik a Bizottságnak.
- 35 Egyébiránt ugyanezen irányelv 4. cikkének megfelelően biztosítani kell, hogy az NSZH-k határozataival szemben az érintett felektől független szervnél tényleges jogorvoslattal lehessen élni.
- 36 Ennélfogva meg kell állapítani, hogy a keretirányelvvel főszabály szerint nem ellentétes az, ha az ezen irányelv értelmében vett NSZH-t más nemzeti szabályozó hatóságokkal egyesítik, és ezek együttesen egyetlen, több ágazatra kiterjedő szabályozó szervet alkotnak, feltéve hogy a keretirányelv és a különös irányelvek által az NSZH-kra ruházott feladatok ellátása során e szerv megfelel a keretirányelvben a hatáskör, függetlenség, pártatlanság és átláthatóság tekintetében előírt feltételeknek, és az e szerv által hozott határozatok az érintett felektől független szervnél hatékony jogorvoslattal megtámadhatók (lásd analógia útján: 2010. október 6-i Base és társai ítélet, C-389/08, EU:C:2010:584, 30. pont; 2015. szeptember 17-i KPN-ítélet, C-85/14, EU:C:2015:610, 57. pont).
- 37 A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megvizsgálása, hogy a CNMC teljesíti-e ezen feltételeket akkor, amikor NSZH-ként fellép az elektronikus hírközlés területén. E tekintetben azonban megjegyezhető, hogy a 3/2013. sz. törvényből kitűnik, hogy e törvény tartalmazza az annak biztosításához szükséges rendelkezéseket, hogy a CNMC ellássa a keretirányelvben és a különös irányelvekben az NSZH-kra ruházott feladatokat, hogy a CNMC szerkezete a ráruházott különböző feladatok figyelembevétele érdekében strukturált legyen, hogy vezető szerveinek tagjai olyan személyek legyenek, akik tekintélyét és szakértelmét a CNMC felelőssége alá tartozó területeken elismerik, és hogy saját, a spanyol általános közigazgatás vagyonától független vagyonnal, valamint a forrásai kezeléséhez szükséges kellő önállósággal és jogképességgel rendelkezzen. A 3/2013. sz. törvény szövegéből kitűnik továbbá, hogy a CNMC határozataival szemben jogorvoslattal lehet élni.
- 38 A fenti megfontolásokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a keretirányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal főszabály szerint nem ellentétes egy olyan nemzeti jogszabály, amely valamely, ezen irányelv értelmében vett NSZH-t más nemzeti szabályozó hatóságokkal – úgymint a versenyért, a postai ágazatért és az energiaágazatért felelős hatóságokkal – egyesít annak érdekében, hogy egyetlen, többek között az NSZH-k által az említett irányelv értelmében ellátandó feladatokkal megbízott, több ágazatra kiterjedő szabályozó szervet hozzon létre, feltéve hogy e feladatok ellátása során e szerv teljesíti a hatáskör, függetlenség, pártatlanság és átláthatóság vonatkozásában ezen irányelvben előírt feltételeket, és az e szerv által hozott határozatok az érintett felektől független szervnél hatékony jogorvoslattal megtámadhatók, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

A második és a harmadik kérdésről

- 39 Második és harmadik kérdésével, amelyeket együttesen kell megvizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kér választ, hogy a keretirányelv 3. cikkének (3a) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy e rendelkezés kizárja azt, hogy kizárólag egy olyan intézményi reform miatt, amely keretében az előzetes piacsabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős NSZH-t más nemzeti szabályozó hatóságokkal egyesítik annak érdekében, hogy egyetlen, többek között az NSZH-k

által ezen irányelv értelmében ellátandó feladatokkal megbízott, több ágazatra kiterjedő szabályozó szervet hozzanak létre, az egyesítés által érintett NSZH elnökét és tanácsosát a megbízási idejük lejárta előtt elbocsátásuk.

- 40 A keretirányelv 3. cikke (3a) bekezdésének második albekezdése lényegében előírja, hogy a tagállamok biztosítják, hogy az előzetes piacsabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős NSZH vezetője, vagy adott esetben az NSZH-n belül ilyen funkciót betöltő testület tagjai kizárólag akkor legyenek elbocsáthatók, ha már nem felelnek meg a feladataik teljesítéséhez szükséges, a nemzeti jogban előzetesen megállapított feltételeknek. Ezenkívül e rendelkezés értelmében az elbocsátásról szóló határozatot nyilvánosságra kell hozni, és az elbocsátás okait közölni kell az elbocsátott vezetővel vagy a hatóságon belül ilyen funkciót betöltő testület tagjaival, akiknek joga van annak nyilvánosságra hozatalát kérni, amennyiben erre egyébként nem kerülne sor.
- 41 A jelen ügyben rá kell mutatni arra, hogy nem vitatott egyrészt az, hogy a CMT-t, amely többek között a távközlési ágazat vállalkozásai közötti jogviták rendezéséért volt felelős, egy testület irányította, másrészt pedig az, hogy a CMT elnökének és tanácsosának, azaz az alapeljárás felpereseinek elbocsátására, amelyre a megbízási idejük lejárta előtt került sor, nem a 2/2012. sz. törvény 16. cikkében előírt megbízatásmegszűnési okok valamelyike miatt, hanem az alapeljárásban szóban forgó intézményi reform miatt került sor, amely reform a CMT megszüntetésével, és azzal járt, hogy a CNMC vette át a CMT által a keretirányelv értelmében gyakorolt NSZH-feladatokat.
- 42 Nem vitatott továbbá az sem, hogy noha a 2/2011. sz. törvényből eredő reform során átmeneti intézkedéseket irányoztak elő, a 3/2013. sz. törvényből eredő reform során erre nem került sor, aminek eredményeképpen idő előtt megszüntették az alapeljárás felpereseinek, azaz a CMT elnökének és tanácsosának megbízatását.
- 43 A keretirányelv 3. cikke (3a) bekezdése második albekezdésének szövegére tekintettel meg kell állapítani, hogy az alapeljárásban vitatott elbocsátás nem felel meg az e rendelkezésben felállított feltételeknek, mivel arra eltérő okból, vagyis nem azért került sor, mert az említett felperesek már nem felelnek meg a feladataik teljesítéséhez szükséges, a nemzeti jogban előzetesen megállapított feltételeknek.
- 44 A kérdést előterjesztő bíróságban azonban felmerül a kérdés, vajon a tagállamok számára az NSZH-ik szervezete és felépítése tekintetében elismert intézményi önállóság miatt egy, az alapügyben szóban forgóhoz hasonló intézményi reform mindazonáltal az idő előtti elbocsátás jogszerű indokának minősülhet-e, amely nem sérti az NSZH-knak a keretirányelvben biztosított függetlenségét.
- 45 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy noha a keretirányelv eredeti változata szerinti 3. cikke ezen irányelv (11) preambulumbekkezdésének megfelelően a szabályozási és a működtetési funkciók szétválasztásának biztosításával alapvetően az NSZH-k függetlenségének és pártatlanságának biztosítására irányult, az uniós jogalkotó a 2009/140 irányelvvel – amint annak (13) preambulumbekkezdéséből kitűnik – az NSZH-k függetlenségét kívánta erősíteni, hogy biztosítsa a keretsabályozás hatékonyabb alkalmazását, továbbá hogy megerősítse az NSZH-k jogkörét, és növelje döntéseik kiszámíthatóságát (lásd ebben az értelemben: 2016. július 28-i Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ítélet, C-240/15, EU:C:2016:608, 32. és 34. pont).
- 46 A 2009/140 irányelv (13) preambulumbekkezdése így kimondja, hogy ebből a célból a nemzeti jognak olyan kifejezett rendelkezést kell tartalmaznia, amely biztosítja, hogy az előzetes piacsabályozásért 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, és hogy ebből a célból, hogy ne merülhessen fel észszerű kétség e szerv pártatlansága és külső tényezőktől való befolyásolhatatlansága felől, előre meg kell határozni az NSZH vezetője elbocsátásának okait.

- 47 Márpedig a keretirányelv által ettől kezdve követett, az NSZH-k függetlenségének és pártatlanságának megerősítésére irányuló célkitűzés, amely ezen irányelv 3. cikkének (3a) bekezdésében jut kifejeződésre, veszélyeztetve lenne akkor, ha kizárólag valamely, az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló intézményi reform miatt idő előtt és azonnali hatállyal meg lehetne szüntetni a szóban forgó NSZH-t vezető testület egy vagy több tagjának megbízását. Ugyanis, ha ez lehetséges lenne, a törvényben előzetesen megállapított okoktól eltérő okból való, azonnali hatályú felmentés veszélye, amely veszély így akár egyetlen testületi tagot is fenyegethetne, észszerű kétséget kelthetne az érintett NSZH semlegességét és külső tényezőktől való befolyásolhatatlanságát illetően, és sértené e szerv függetlenségét, pártatlanságát és jogkörét.
- 48 Hangsúlyozni kell továbbá, hogy – amint arra lényegében a főtanácsnok az indítványának 45. pontjában rámutatott – az NSZH-k a keretirányelvben és a különös irányelvekben rájuk ruházott feladatok keretében többek között egyedi jogok odaítéléséről döntenek, és vállalkozások közötti jogvitákat rendeznek, továbbá különösen az árak ellenőrzése területén bizonyos szabályozó hatáskörrel is rendelkeznek, és kötelezettségeket írhatnak elő a piacon jelentős erőt képviselő vállalkozásokkal szemben. A Bíróság egyébiránt már megállapította, hogy az NSZH-k az elektronikus hírközlési piacok tekintetében a keretirányelvben rájuk ruházott szabályozási funkcióik gyakorlása során széles jogkörrel rendelkeznek annak érdekében, hogy mindig az adott esettől függően dönthessék el azt, hogy szükség van-e a piac szabályozására (lásd ebben az értelemben: 2009. december 3-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-424/07, EU:C:2009:749, 55–61. pont).
- 49 Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy noha a 2009/140 irányelv annak érdekében erősítette meg az NSZH-k függetlenségét – amint erre a jelen ítélet 45. pontja már rámutatott –, hogy biztosítsa a keretszabályozás hatékonyabb alkalmazását, továbbá hogy megerősítse az NSZH-k jogkörét, és növelje döntéseik kiszámíthatóságát, ugyanakkor a Bíróságnak a jelen ítélet 30. pontjában felidézett állandó ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamok a keretirányelv által meghatározott célkitűzések és kötelezettségek teljes mértékű tiszteletben tartása mellett az NSZH-ik szervezete és felépítése tekintetében intézményi önállósággal rendelkeznek.
- 50 Az előzetes piacsabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős NSZH vezetőjének, illetve adott esetben az ilyen funkciót betöltő testület tagjainak pártatlansága és függetlensége tiszteletben tartásának szükségessége tehát nem akadályozhatja azt, hogy sor kerüljön egy ilyen, az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló intézményi reformra akkor, amikor a megbízatási idejük még nem járt le.
- 51 Az érintett tagállam feladata azonban, hogy a keretirányelv 3. cikkének (3a) bekezdésében megállapított kötelezettségek teljesítése érdekében olyan szabályokat írjon elő, amelyek biztosítják azt, hogy a megbízatási idő lejárta előtti elbocsátás nem sérti az érintett személyek függetlenségét és pártatlanságát.
- 52 A fenti megfontolások összességéből következik, hogy a második és a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a keretirányelv 3. cikkének (3a) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezés kizárja azt, hogy kizárólag egy olyan intézményi reform miatt, amely keretében az előzetes piacsabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős NSZH-t más nemzeti szabályozó hatóságokkal egyesítik annak érdekében, hogy egyetlen, többek között az NSZH-k által ezen irányelv értelmében ellátandó feladatokkal megbízott, több ágazatra kiterjedő szabályozó szervet hozzanak létre, az egyesítés által érintett NSZH elnökét és tanácsosát, akik az e szervet vezető testület tagjai, a megbízatási idejük lejárta előtt elbocsássák, amennyiben nem írtak elő olyan szabályokat, amelyek biztosítják azt, hogy az ilyen elbocsátás ne sértse e személyek függetlenségét és pártatlanságát.

A költségekről

- 53 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:

- 1) 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 irányelvet („keretirányelv”) úgy kell értelmezni, hogy azzal főszabály szerint nem ellentétes egy olyan nemzeti jogszabály, amely valamely, a 2009/140 irányelvvel módosított 2002/21 irányelv értelmében vett nemzeti szabályozó hatóságot más nemzeti szabályozó hatóságokkal – úgymint a versenyért, a postai ágazatért és az energiaágazatért felelős hatóságokkal – egyesít annak érdekében, hogy egyetlen, többek között a nemzeti szabályozó hatóságok által az említett módosított irányelv értelmében ellátandó feladatokkal megbízott, több ágazatra kiterjedő szabályozó szervet hozzon létre, feltéve hogy e feladatok ellátása során e szerv teljesíti a hatáskör, függetlenség, pártatlanság és átláthatóság vonatkozásában ezen irányelvben előírt feltételeket, és az e szerv által hozott határozatok az érintett felektől független szervnél hatékony jogorvoslással megtámadhatók, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.
- 2) A 2009/140 irányelvvel módosított 2002/21 irányelv 3. cikkének (3a) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezés kizárja azt, hogy kizárólag egy olyan intézményi reform miatt, amely keretében az előzetes piacsabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős nemzeti szabályozó hatóságot más nemzeti szabályozó hatóságokkal egyesítik annak érdekében, hogy egyetlen, többek között a nemzeti szabályozó hatóságok által ezen módosított irányelv értelmében ellátandó feladatokkal megbízott, több ágazatra kiterjedő szabályozó szervet hozzanak létre, az egyesítés által érintett nemzeti szabályozó hatóság elnökét és tanácsosát, akik az e szervet vezető testület tagjai, a megbízatási idejük lejártá előtt elbocsássák, amennyiben nem írtak elő olyan szabályokat, amelyek biztosítják azt, hogy az ilyen elbocsátás ne sértse e személyek függetlenségét és pártatlanságát.

Aláírások