



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2023. január 17. *

„Fellebbezés – Külkapcsolatok – Egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, másrészről Koszovó között létrejött stabilizációs és társulási megállapodás – Elektronikus hírközlés – (EU) 2018/1971 rendelet – Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC) – A 35. cikk (2) bekezdése – Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának e testületben való részvétele – A »harmadik ország« és »harmadik állam« fogalma – Az Európai Bizottság hatásköre”

A C-632/20. P. sz. ügyben,

a **Spanyol Királyság** (képviseli kezdetben: S. Centeno Huerta, később: A. Gavela Llopis, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2020. november 24-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a másik fél az eljárásban:

az **Európai Bizottság** (képviselik: F. Castillo de la Torre, M. Kellerbauer és T. Ramopoulos, meghatalmazotti minőségben)

alperes az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, L. Bay Larsen elnökhelyettes, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos és M. Safjan tanácselnökök, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (előadó), M. Gavalec, Csehi Z. és O. Spineanu-Matei bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

a főtanácsnok indítványának a 2022. június 16-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

* Az eljárás nyelve: spanyol.

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Fellebbezésével a Spanyol Királyság az Európai Unió Törvényszéke 2020. szeptember 23-i Spanyolország kontra Bizottság ítéletének (T-370/19, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2020:440) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítélettel a Törvényszék elutasította a Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében való részvételéről szóló, 2019. március 18-i bizottsági határozat (HL 2019. C 115., 26. o.; a továbbiakban: vitatott határozat) megsemmisítése iránti kérelmét.

Jogi háttér

A Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás

- 2 Az egyrészt az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, másrészt Koszovó között létrejött stabilizációs és társulási megállapodás (HL 2016. L 71., 3. o.; a továbbiakban: a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás) tizenhetedik preambulumbekzdése kimondja, hogy e megállapodás „nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban áll az 1244/1999 ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével”.
- 3 Az említett megállapodás 2. cikke előírja:
„Az e megállapodásban – ideértve annak mellékleteiben és jegyzőkönyveiben – alkalmazott kifejezések, szövegezés vagy meghatározások egyike sem értelmezhető akként, hogy az EU független államként ismerné el Koszovót, sem akként, hogy az egyes tagállamok elismernék Koszovót ilyen minőségben, hogy ha ezt korábban nem tették meg.”
- 4 Ugyanezen megállapodás „Elektronikus kommunikációs hálózatok és szolgáltatások” című 111. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az együttműködés elsősorban az ezzel a területtel kapcsolatos uniós vívmányok kiemelt kérdéseire helyezi a hangsúlyt.

Így különösen a felek megerősítik az együttműködést az elektronikus kommunikációs hálózatok és az elektronikus kommunikációs szolgáltatások területén, azzal az alapvető céllal, hogy Koszovó öt évvel a megállapodás hatálybalépését követően elfogadja az ezen ágazattal kapcsolatos uniós vívmányokat, különös figyelmet fordítva a vonatkozó szabályozó hatóságok függetlenségének biztosítására és megerősítésére.”

Az (EU) 2018/1971 rendelet

- 5 Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1971 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 321., 1. o.) (5), (13), (20), (22), (25), (29) és (34) preambulumbekzdése a következőképpen szól:

„(5) A[z Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületét] BEREC- és [a BEREC Működését Segítő Ügynökséget] Hivatalt az [Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról szóló, 2009. november 25-i] 1211/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet [HL 2009. L 337., 1. o.] hozta létre. A BEREC az elektronikus hírközlési hálózatokkal és szolgáltatásokkal foglalkozó európai szabályozók csoportjának helyébe lépett azzal a céllal, hogy az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályozási keret következetes végrehajtásának biztosítására törekedve hozzájáruljon egyrészt az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások belső piacának fejlődéséhez, másrészt annak jobb működéséhez. A BEREC a nemzeti szabályozó hatóságok, valamint a nemzeti szabályozó hatóságok és a [z Európai] Bizottság közötti együttműködés fórumaként működik azok uniós szabályozási keret szerinti összes feladatának teljesítése során. A BEREC-et azzal a céllal hozták létre, hogy szakértelmet biztosítson, valamint függetlenül és átlátható módon járjon el.

[...]

- (13) A BEREC-nek szakértelmet kell biztosítania és bizalmat kell teremtenie, mégpedig függetlensége, az általa nyújtott tanácsok és információk színvonala, eljárásainak és működési módszereinek átláthatósága, valamint a feladatai ellátásában tanúsított gondossága révén. A BEREC függetlensége nem jelenti azt, hogy szabályozói tanácsa nem támaszkodhat a munkacsoportok által készített tervezetekre a tanácskozásai során.

[...]

- (20) A BEREC-et fel kell hatalmazni arra, hogy olyan munkamegállapodásokat kössön illetékes uniós testületekkel, ügynökségekkel, hivatalokkal, tanácsadó csoportokkal és harmadik országok illetékes hatóságaival és nemzetközi szervezetekkel, amelyek nem keletkeztetnek jogi kötelezettségeket. E munkamegállapodások célja lehet például az, hogy együttműködési kapcsolatokat alakítsanak ki és véleménycserét folytassanak szabályozási kérdésekről. A Bizottságnak biztosítania kell, hogy a szükséges munkamegállapodások összhangban legyenek az uniós szakpolitikával és prioritásokkal, valamint hogy a BEREC megbízatásának keretei között és a meglévő intézményi kereten belül működjön, továbbá ne tűnjön fel az uniós álláspontot a nyilvánosság felé képviselő, illetve az Unió nevében nemzetközi kötelezettségeket vállaló szervként.

[...]

- (22) A BEREC-nek képesnek kell lennie arra, hogy az Unió érdekeinek szem előtt tartásával járjon el, függetlenül minden külső beavatkozástól, így többek között a politikai nyomásgyakorlástól és a kereskedelmi befolyásolástól is. Következésképpen fontos biztosítani, hogy a szabályozói tanácsba kinevezett személyek személyes és működési függetlenségét a legmagasabb szintű garanciák szavatolják. Ilyen szintű személyes és

működési függetlenséget élveznek a nemzeti szabályozó hatóságok vezetői, irányító testületeik tagjai, illetve az említett vezetők és tagok helyettesei is. Ez konkrétan azt jelenti, hogy a szabályozói tanácsban helyet foglaló személyeknek függetlenül és objektíven kell eljárniuk, és nem kérhetnek vagy fogadhatnak el utasításokat feladataik ellátása során, továbbá védelmet kell élvezniük az önkényes felmentéssel szemben. [...]

[...]

- (25) Adott esetben – és a feladatok tagállamokon belül a hatóságoknak történt elosztásától függően – az érintett munkacsoport más illetékes hatóságok véleményét is figyelembe kell vevye, például úgy, hogy nemzeti szintű konzultációt szervez, vagy meghívja őket a releváns ülésekre, amennyiben szakértelmükre van szükség. A BEREC függetlenségét minden körülmények között meg kell őrizni.

[...]

- (29) A BEREC Hivatalt továbbra is az igazgatónak kell képviselnie jogi és adminisztratív kérdésekben. Az igazgatót az igazgatótanácsnak kell kineveznie, mégpedig nyílt és átlátható kiválasztási eljárást követően, annak érdekében, hogy biztosítva legyen a jelöltek szigorú értékelése és a magas szintű függetlenség. [...]

[...]

- (34) Az elektronikus hírközlés szabályozási kerete következetes végrehajtásának a további kiterjesztése érdekében a BEREC Hivatalnak, a szabályozói tanácsnak, a munkacsoportoknak és az igazgatótanácsnak nyitottaknak kell lenniük azon harmadik országok elektronikus hírközlés területén illetékes szabályozó hatóságainak a részvétele előtt, amelyek e célból megállapodást kötöttek az Unióval, mint például az [Európai Gazdasági Közösség] EGT-tag[, Európai Szabadkereskedelmi Társulás] EFTA-államok vagy a tagjelölt országok.”

6 A 2018/1971 rendeletnek „A BEREC célkitűzései” című 3. cikke a következőképpen szól:

(1) A BEREC a tevékenységét [az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló, 2012. június 13-i] 531/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet [(HL 2012. L 172., 10. o.)] és [a nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, továbbá az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv és az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 531/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2015. november 25-i (EU) 2015/2120 európai parlamenti és tanácsi rendelet [HL 2015. L 310., 10. o.], valamint az [Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i] (EU) 2018/1972 irányelv [HL 2018. L 321, 36. o.] hatályán belül végzi.

(2) A BEREC az (EU) 2018/1972 irányelv 3. cikkében meghatározott célkitűzések megvalósítására köteles törekedni. A BEREC-nek különösen az elektronikus hírközlés szabályozási kerete következetes végrehajtásának biztosítására kell törekednie az e cikk (1) bekezdésében említett hatályon belül.

(3) A BEREC függetlenül, pártatlanul, átlátható és megfelelően ütemezett módon végzi feladatait.

(4) A BEREC a nemzeti szabályozó hatóságoknál rendelkezésre álló szaktudásra támaszkodva látja el feladatát.

[...]

- 7 A 2018/1971 rendelet „A BEREC szabályozási feladatai” című 4. cikke (4) bekezdésének első albekezdése kimondja:

„A vonatkozó uniós jognak való megfelelés sérelme nélkül a nemzeti szabályozó hatóságok és a Bizottság a lehető legteljesebb mértékben figyelembe kell, hogy vegyenek minden, a BEREC által a 3. cikk (1) bekezdésében említett hatályon belül, az elektronikus hírközlési szabályozási keret következetes végrehajtásának biztosítása céljából elfogadott iránymutatást, véleményt, ajánlást, közös álláspontot és bevált gyakorlatot.”

- 8 E rendeletnek „A szabályozói tanács függetlensége” című 8. cikke a következőket írja elő:

„(1) A ráruházott feladatok ellátása során a szabályozói tanácsnak – anélkül, hogy sérülne tagjainak lehetősége a saját nemzeti szabályozó hatóságuk nevében való eljárásra – független és objektív módon, az Unió érdekében, bárminemű egyedi nemzeti vagy személyes érdekre való tekintet nélkül kell eljárnia.

(2) A 3. cikk (6) bekezdésében előírt koordináció sérelme nélkül a szabályozói tanács tagjai és póttagjai nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, személytől vagy szervtől.”

- 9 Az említett rendeletnek „A szabályozói tanács feladatai” című 9. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A szabályozói tanács a következő feladatokkal rendelkezik:

[...]

i. a 35. cikkel összhangban az igazgatóval együttesen engedélyezi munkamegállapodások megkötését illetékes uniós szervekkel, hivatalokkal, ügynökségekkel és tanácsadó csoportokkal, harmadik országok illetékes hatóságaival és nemzetközi szervezetekkel;

[...]

- 10 Ugyanezen rendelet „Az igazgatótanács összetétele” című 15. cikkének (3) bekezdése kimondja:

„Az igazgatótanács tagjai és póttagjai nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, személytől vagy szervtől.”

- 11 A 2018/1971 rendelet „Az igazgatótanács igazgatási feladatai” című 16. cikke az (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„Az igazgatótanács gyakorolja a következő igazgatási feladatokat:

[...]

m) számvitelért felelős tisztviselőt nevez ki a személyzeti szabályzat és az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek szerint, aki feladatai ellátásában teljes mértékben független.

[...]

12 E rendeletnek „Az igazgató feladatai” című 20. cikke (3) és (6) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„(3) A szabályozói tanács, az igazgatótanács és a Bizottság hatásköreinek sérelme nélkül az igazgató a feladatai teljesítése során függetlenül jár el, és nem kérhet, illetve nem fogadhat el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, személytől vagy szervtől.

[...]

(6) Az igazgató a szabályozói tanács és az igazgatótanács iránymutatása mellett felel a BEREC Hivatal feladatainak végrehajtásáért. Az igazgató felelősségi körébe különösen a következők tartoznak:

[...]

m) a 35. cikkel összhangban a szabályozói tanáccsal együttesen munkamegállapodások megkötésének engedélyezése a szabályozói tanáccsal közösen az illetékes uniós testületekkel, hivatalokkal, ügynökségekkel és tanácsadó csoportokkal, harmadik országok illetékes hatóságaival, valamint nemzetközi szervezetekkel.”

13 Az említett rendeletnek „Együttműködés az uniós szervekkel, harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel” című 35. cikke értelmében:

„(1) Az e rendeletben meghatározott célkitűzések eléréséhez és a feladatai végrehajtásához szükséges mértékben, valamint a tagállamok és az uniós intézmények hatásköreinek sérelme nélkül a BEREC és a BEREC Hivatal együttműködhet az illetékes uniós szervekkel, hivatalokkal, ügynökségekkel és tanácsadó csoportokkal, harmadik országok illetékes hatóságaival és nemzetközi szervezetekkel.

E célból a BEREC és a BEREC Hivatal – a Bizottság előzetes jóváhagyásával – munkamegállapodásokat köthet. Ezek a megállapodások nem keletkeztethetnek jogi kötelezettségeket.

(2) A szabályozói tanács, a munkacsoportok és az igazgatótanács nyitott azon harmadik országok elektronikus hírközlés területéért elsősorban felelős szabályozó hatóságainak részvétele előtt, amely harmadik országok e célból megállapodást kötöttek az Unióval.

Az említett megállapodások vonatkozó rendelkezései alapján együttműködési szabályokat [helyesen: munkamegállapodásokat] kell kidolgozni különösen az érintett harmadik országok szabályozó hatóságainak a BEREC és a BEREC Hivatal munkájában történő, szavazati jog nélküli részvételének jellegére, mértékére és módjára vonatkozóan, beleértve azon rendelkezéseket is, amelyek a BEREC kezdeményezéseiben való részvételt, a pénzügyi hozzájárulásokat és a BEREC Hivatal személyzetét érintik. A személyzeti kérdéseket illetően ezeknek a rendelkezéseknek minden esetben meg kell felelniük a személyzeti szabályzatnak.

(3) A 21. cikkben említett éves munkaprogram részeként a szabályozói tanács fogadja el a BEREC stratégiáját az illetékes uniós szervekkel, hivatalokkal, ügynökségekkel és tanácsadó csoportokkal, a harmadik országok illetékes hatóságaival és nemzetközi szervezetekkel a BEREC hatáskörébe tartozó kérdésekben való kapcsolattartásra vonatkozóan. A Bizottságnak, a BEREC-nek és a BEREC Hivatalnak meg kell kötnie a megfelelő munkamegállapodást, amely annak biztosítását célozza, hogy a BEREC és a BEREC Hivatal megbízatása keretei között és a meglévő intézményi kereten belül működjön.”

14 Ugyanezen rendelet „Összeférhetlenségi nyilatkozat” című 42. cikke kimondja:

„(1) A szabályozói tanács és az igazgatótanács tagjai, az igazgató, a kirendelt nemzeti szakértők és a nem a BEREC Hivatal alkalmazásában álló egyéb személyzet tagjai mindannyian írásbeli nyilatkozatot tesznek, amelyben kinyilvánítják elkötelezettségüket és jelzik, hogy van-e olyan közvetlen vagy közvetett érdekük, amely úgy tekinthető, hogy az a függetlenségüket befolyásolja.

[...]

(2) A szabályozói tanács, az igazgatótanács és a munkacsoportok tagjai, valamint üléseik egyéb résztvevői, az igazgató, a kirendelt nemzeti szakértők, valamint a nem a BEREC Hivatal alkalmazásában álló egyéb személyzet tagjainak mindegyike legkésőbb az adott ülés kezdetén pontosan és teljeskörően nyilatkozik az egyes napirendi pontokkal kapcsolatos minden olyan érdekéről, amely úgy tekinthető, hogy az függetlenségét befolyásolja, valamint köteles tartózkodni a kérdéses napirendi pontok megvitatásában való részvételtől és az azokról való szavazástól.

[...]”

A vitatott határozat

15 A vitatott határozat, miután (1)–(3) preambulumbekzdésében az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének, a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének és a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkének rendelkezéseire hivatkozik, 1. cikkében a következőket írja elő:

„Koszovó azon nemzeti szabályozó hatósága, amely elsődleges felelősséget visel az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások napi szintű működtetésének felügyeletéért, részt vehet az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC) szabályozói tanácsában és munkacsoportjaiban, valamint a BEREC Hivatal igazgatótanácsában.

A koszovói nemzeti szabályozó hatóság részvételére irányadó feladatmeghatározást a melléklet tartalmazza.”

A jogvita előzményei

16 A jogvita előzményei – amelyeket a megtámadott ítélet 1–11. pontja ismertet – a jelen eljárás szempontjából a következőképpen foglalhatók össze.

17 Az Unió 2001 és 2015 között hat nyugat-balkáni országgal, köztük Bosznia-Hercegovinával és Koszovóval stabilizációs és társulási megállapodást írt alá.

- 18 2018. február 6-i, a „Hiteles bővítési perspektíva a Nyugat-Balkánra vonatkozóan és fokozott uniós szerepvállalás a Nyugat-Balkánnal” címet viselő, az Európai Parlamentnek, az Európai Unió Tanácsának, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának szóló közleményében (COM(2018) 65 final) a Bizottság a digitális társadalom fejlesztésére és ezen országok jogszabályainak az uniós jogszabályokhoz való igazítására irányuló fellépéseket javasolt.
- 19 E fellépések egyike a nyugat-balkáni országoknak a szabályozó testületekbe vagy a létező szakértői csoportokba – mint a BEREC, amely kifejezetten említésre került – való integrálása. Így a Bizottság 2018. június 22-i „A Nyugat-Balkánra vonatkozó digitális menetrendet támogató intézkedések” című munkadokumentumának (SWD(2018) 360 final) 8.3.1. pontjából kitűnik, hogy „az EU és a nyugat-balkáni országok nemzeti szabályozó hatóságai közötti szorosabb kapcsolat hozzájárul ahhoz, hogy a régió szabályozási gyakorlatait közelítsék az Unió szabályozási gyakorlataihoz [...]. Jóllehet a nyugat-balkáni országok hat gazdasága közül négy jelenleg a BEREC megfigyelője, a BEREC szabályozói tanácsa elfogadta, hogy a régió valamennyi hat nemzeti szabályozó hatóságával szorosabban együttműködjön. Ez az [1211/2009] rendelet felülvizsgálata során továbbra is lehetséges” [nem hivatalos fordítás]
- 20 2019. március 18-án a Bizottság a nyugat-balkáni országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételére vonatkozó határozatot fogadott el. E határozat sorában, amelyek többek között a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdésén alapulnak, szerepel a vitatott határozat, amellyel a Bizottság engedélyezte Koszovó nemzeti szabályozó hatósága számára, hogy részt vegyen a BEREC szabályozói tanácsában és munkacsoportjaiban, valamint a BEREC Hivatal igazgatótanácsában.

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

- 21 A Spanyol Királyság a Bíróság Hivatalához 2019. június 19-én benyújtott keresetlevelével a vitatott határozat megsemmisítését kérte.
- 22 Keresetének alátámasztására a Spanyol Királyság három, a 2018/1971 rendelet 35. cikkének megsértésére alapított jogalapra hivatkozott.
- 23 A megtámadott ítélettel a Törvényszék az említett keresetet teljes egészében elutasította.
- 24 Keresetének első jogalapjával a Spanyol Királyság azt állította, hogy a vitatott határozat sérti a 2018/1971 rendelet 35. cikkét, mivel Koszovó nem minősül e rendelkezés értelmében „harmadik országnak”. A Törvényszék, miután a megtámadott ítélet 28. pontjában rámutatott arra, hogy a „harmadik ország” fogalmát egyáltalán nem határozza meg sem a 2018/1971 rendelet, sem a vonatkozó uniós szabályozás, ezen ítélet 29. és 30. pontjában kiemelte, hogy az EUM-Szerződés rendelkezéseiben egyaránt használja a „harmadik ország” és a „harmadik állam” kifejezést. E tekintetben a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy az EUM-Szerződésnek különösen „Az Unió külső tevékenysége” címet viselő ötödik része, amely a „harmadik országokkal” való együttműködésről szóló III. címet, valamint a „nemzetközi szervezetekkel és harmadik országokkal” való kapcsolatokról szóló VI. címet tartalmazza, tükrözi azt a tényt, hogy a nemzetközi társadalom különböző szereplőkből áll. Ebből a Törvényszék azt a következtetést vonja le, hogy az EUM-Szerződésnek a „harmadik országokra” vonatkozó rendelkezései arra irányulnak, hogy lehetőséget teremtsenek az Unió számára nemzetközi megállapodásoknak olyan, az „ország” rugalmas fogalmaként említett, területi egységekkel való megkötésére, amelyek nem feltétlenül „államok” a nemzetközi jog értelmében.

- 25 A megtámadott ítélet 35. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy a „harmadik országnak” az elsődleges uniós jogban, különösen az EUMSZ 212. és EUMSZ 216–EUMSZ 218. cikkben szereplő fogalma nem hordozhat más jelentést, ha ugyanez a fogalom másodlagos jogi szövegben szerepel. Ebből ezen ítélet 36. pontjában a Törvényszék arra következtetett, hogy a „harmadik ország” 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében vett fogalma nem egyenértékű a „harmadik állam” fogalmával, hanem tágabb hatálya van, amely túlmutat a pusztán szuverén államokon, az Unió Koszovó mint független állam jogállására vonatkozó álláspontjának sérelme nélkül, amely „harmadik ország” minőségében rendelkezhet a Koszovó nemzeti szabályozó hatóságához hasonló hatóságokkal.
- 26 Keresetének második jogalapjával a Spanyol Királyság azt állította, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke nem minősül az Unióval annak céljából kötött megállapodásnak, hogy valamely, a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében vett harmadik ország nemzeti szabályozó hatóságai részt vegyenek a BEREC-ben. E tekintetben a Törvényszék a megtámadott ítélet 47–49. pontjában úgy ítélte meg, hogy teljesült az a két feltétel, amelyekhez e rendelkezés a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC szerveiben való részvételét köti, vagyis egyrészt az érintett harmadik ország és az Unió közötti „megállapodás” fennállása, másrészt pedig az, hogy e megállapodást „e célból” kötötték.
- 27 A Törvényszék kifejezetten e második feltétellel kapcsolatban pontosította a megtámadott ítélet 53. pontjában, hogy különösen a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdésében említett, korlátozott jogokkal járó részvétel a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkében érintett szoros együttműködésnek felel meg, azonban nem lehet Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC szerkezetébe való „integrációjával” egyenértékű. Következésképpen a Törvényszék a megtámadott ítélet 54. pontjában megállapította, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke az említett rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében „e célból” létrejött megállapodásnak minősül.
- 28 Végül, ami a kereset harmadik jogalapját illeti, amely szerint a vitatott határozat sérti a 2018/1971 rendelet 35. cikkét, mivel a Bizottság eltért a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételére vonatkozóan megállapított eljárástól, a Törvényszék a megtámadott ítélet 77. és 81. pontjában lényegében rámutatott arra, hogy sem a 2018/1971 rendelet, sem más uniós szabályozás nem biztosított kifejezetten sem a BEREC Hivatalnak, sem más szervnek arra vonatkozó hatáskört, hogy a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságai nemzeti szabályozó hatóságának a részvételére alkalmazandó munkamegállapodásokat dolgozzon ki, és az EUSZ 17. cikk általános jellege ellenére elegendő jogalpnak minősül a vitatott határozat elfogadásához. A Törvényszék a megtámadott ítélet 82. pontjában azt a következtetést vonta le, hogy a Bizottság e rendelkezés értelmében hatáskörrel rendelkezett arra, hogy a vitatott határozatban egyoldalúan kidolgozza a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdése szerinti munkamegállapodásokat.

A felek kérelmei a Bíróság előtt

- 29 Fellebbezésében a Spanyol Királyság azt kéri, hogy a Bíróság:
- helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;
 - határozzon a megsemmisítés iránti keresetről, és semmisítse meg a vitatott határozatot, és

- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.
- 30 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:
- utasítsa el a fellebbezést, és
 - a Spanyol Királyságot kötelezze a költségek viselésére.

A fellebbezésről

- 31 Fellebbezésének alátámasztása érdekében a Spanyol Királyság öt jogalapra hivatkozik, amelyek közül az első a „harmadik ország” 2018/1971 rendelet 35. cikke értelmében vett fogalmának értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazáson alapul, a második a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkének a 2018/1971 rendelet 35. cikkével összefüggésben történő értelmezése és alkalmazása során elkövetett téves jogalkalmazáson alapul, amennyiben a Törvényszék tévesen értelmezte a Koszovó jogállására vonatkozó uniós álláspont hiányának a nemzetközi jog szempontjából fennálló következményeit, a harmadik az e rendelkezések értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazáson alapul, amennyiben az érintett együttműködés nem foglalja magában a BEREC-ben és a BEREC Hivatal igazgatótanácsában való részvételt, a negyedik téves jogalkalmazáson alapul, amennyiben a megtámadott ítélet megállapította, hogy az EUSZ 17. cikk érvényes jogalapnak minősül a vitatott határozat elfogadásához, az ötödik pedig a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazáson alapul, amennyiben a megtámadott ítélet megállapította, hogy a Bizottság egyoldalúan kidolgozhatja a munkamegállapodásokat.

Az első jogalapról

A felek érvei

- 32 Első jogalapjával a Spanyol Királyság arra hivatkozik, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 36. pontjában tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „harmadik ország” fogalmának tágabb hatálya van, mint a „harmadik állam” fogalmának, mivel az első nem kizárólag a független államokra vonatkozik. E tagállam szerint az ilyen értelmezés nem egyeztethető össze sem az uniós joggal, sem a nemzetközi joggal.
- 33 A Spanyol Királyság felrója a Törvényszéknek, hogy kizárólag az EUM-Szerződés „harmadik országokra” vonatkozó rendelkezéseire támaszkodott, majd abból, bármilyen más elemzés nélkül azt a következtetést vonja le, hogy e rendelkezések egyértelműen arra irányulnak, hogy lehetőséget biztosítsanak nemzetközi megállapodásoknak az államoktól eltérő szervezetekkel való megkötésére. Ezáltal ugyanis a Törvényszék nem jelölt meg egyetlen olyan elemet sem az elsődleges uniós jogban, sem a nemzetközi jogban, amely alkalmas lenne arra, hogy különbséget tegyen a „harmadik ország” és a „harmadik állam” fogalma között.
- 34 A Spanyol Királyság szerint a „harmadik ország” és a „harmadik állam” fogalma egyenértékű, noha azok eltérő szintű jogi formalitásnak felelnek meg. Így a nemzetközi jog szempontjából az „állam” és az „ország” kifejezések ugyanazon alany különböző dimenziójára utalnak, és megvan a maguk

alkalmazási köre. Az „ország” kifejezést nem a nemzetközi jog szerinti jogalanyi minőségre, hanem annak fizikai dimenziójára való utalásként használják. E két kifejezés a kontextustól függően olykor egymással felcserélhetően használható.

- 35 A Spanyol Királyság azt állítja, hogy a Szerződésekben és a 2018/1971 rendeletben alkalmazott „harmadik ország” kifejezésnek nincs tágabb vagy eltérő jelentése, mint a „harmadik állam” kifejezésnek. Az ezzel ellentétes értelmezés azzal a veszéllyel járna, hogy a „harmadik ország” fogalmát az uniós jog olyan önálló kategóriájává alakítaná át, amelynek jelentése eltér a nemzetközi jogban érvényesülő jelentéstől, jöllehet az államok a nemzetközi kapcsolatok kulcsfontosságú jogalanyai.
- 36 A Bizottság ezt az érvelést mint megalapozatlant elutasítja, és azt állítja, hogy a „harmadik ország” és a „harmadik állam” kifejezést az uniós jogban különbözőképpen használják. Az Unió nemzetközi megállapodásokat köthetett Koszovóval az EUMSZ 212. cikkben és az EUMSZ 216–EUMSZ 218. cikkben említett „harmadik ország” minőségében, anélkül hogy elismerné annak állam jogállását.

A Bíróság álláspontja

- 37 Előjáróban meg kell jegyezni, hogy a megtámadott ítélet 28. és 29. pontjában a Törvényszék megállapította egyrészt, hogy a „harmadik ország” fogalmát egyáltalán nem határozza meg sem a 2018/1971 rendelet, sem pedig az elektronikus hírközlésre vonatkozó uniós szabályozás, másrészt hogy az EUM-Szerződés rendelkezéseiben használja mind a „harmadik ország”, mind a „harmadik államok” kifejezést, ugyanakkor a külkapcsolatokra vonatkozó kérdésekkel foglalkozó több rendelkezés inkább a „harmadik ország” kifejezést használja. Közelebbről a Törvényszék rámutatott arra, hogy az EUM-Szerződésnek az Unió külső tevékenységére vonatkozó ötödik része tartalmazza a „harmadik országokkal” való együttműködésről szóló III. címet, valamint a „nemzetközi szervezetekkel és harmadik országokkal” való kapcsolatokról szóló VI. címet, ami tükrözi azt a tényt, hogy a nemzetközi társadalom különböző szereplőkből áll.
- 38 E tekintetben kitűnik, hogy a Szerződések, különösen az EUM-Szerződés ötödik részének szó szerinti értelmezése nem teszi lehetővé a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdésében szereplő „harmadik ország” fogalma jelentésének meghatározását.
- 39 Egyrészt ugyanis a „harmadik ország” és a „harmadik állam” kifejezések különbségtétel nélkül szerepelnek az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés számos rendelkezésében, anélkül hogy úgy tűnne, hogy az egyik vagy a másik kifejezés alkalmazásának különösebb indoka lenne.
- 40 Másrészt az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy uniós jogi rendelkezés valamely nyelvi változatának megfogalmazása nem szolgálhat e rendelkezés értelmezésének kizárólagos alapjául, illetve nem élvezhet elsőbbséget más nyelvi változatokkal szemben.
- 41 E tekintetben, amint arra a főtanácsnok indítványának 50–52. pontjában rámutatott, az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés nem minden nyelvi változata használja együttesen a „harmadik állam” és a „harmadik ország” kifejezést. E szerződések észt, lett, lengyel és szlovén nyelvi változataiban többek között a „harmadik állam” kifejezést használják. Egyébiránt, amennyiben e két kifejezést azonos nyelvi változatban használják, azok használata nem mindig esik egybe az e szerződések más nyelvi változataiban szereplő kifejezéssel.

- 42 Márpedig az uniós jog rendelkezéseit egységesen kell értelmezni és alkalmazni az Unió valamennyi nyelvén készült változatok figyelembevételével, és az az ezen egyes változatok közötti eltérés esetén a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi (lásd ebben az értelemben: 2021. január 26-i Hessischer Rundfunk ítélet, C-422/19 és C-423/19, EU:C:2021:63, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2022. július 14-i Olaszország és Comune di Milano kontra Tanács [Az Európai Gyógyszerügynökség székhelye] ítélet, C-59/18 és C-182/18, EU:C:2022:567, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 43 A jelen ügyben a Törvényszék a megtámadott ítélet 30. pontjában megállapította, hogy az EUM-Szerződésnek a „harmadik országokra” vonatkozó rendelkezései lehetőséget teremtenek nemzetközi megállapodások „államokon kívüli” jogalanyokkal való kötésére. A Törvényszék ebből az előfeltevésből kiindulva állapította meg a megtámadott ítélet 35. pontjában, hogy a „harmadik országnak” az elsődleges uniós jogban használt fogalma nem hordozhat más jelentést, ha ugyanez a fogalom a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdéséhez hasonló másodlagos jogi szövegben szerepel. A Törvényszék ebből a megtámadott ítélet 36. pontjában arra következtetett, hogy a „harmadik ország” fogalmának e 35. cikk (2) bekezdése szerinti hatálya túlmutat a szuverén államokon.
- 44 A Törvényszék az említett előfeltevést anélkül állította fel, hogy figyelembe vette volna az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés nyelvi változatai közötti különbségeket, amelyek szövegéből nem lehet a „harmadik ország” és a „harmadik állam” kifejezések jelentése közötti különbség fennállására következtetni.
- 45 Az ilyen jelentésbeli különbség megállapítása egyébiránt a jelen ítélet 39. pontjában említett azon ténynek is ellentmond, hogy e szerződések több nyelvi változatában csak a „harmadik állam” kifejezést használják.
- 46 Ugyanez vonatkozik a 2018/1971 rendeletre is. Amint arra ugyanis a főtanácsnok indítványának 63. pontjában rámutatott, a „harmadik ország” kifejezés nem szerepel e rendelet valamennyi nyelvi változatában. A bolgár, észt, lett, litván, lengyel és szlovén nyelvi változatokban kizárólag a „harmadik állam” kifejezés megfelelőjét használják.
- 47 A fentiekből az következik, hogy a Törvényszék így tévesen alkalmazta a jogot indokolásában.
- 48 Emlékeztetni kell azonban arra, hogy amennyiben a Törvényszék valamely határozatának indokolása az uniós jogot sérti, de rendelkező része egyéb jogi indokok miatt megalapozottnak bizonyul, az ilyen jogsértés nem eredményezheti e határozat hatályon kívül helyezését, és az indokolást meg kell változtatni (2020. október 6-i Bank Refah Kargaran kontra Tanács ítélet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 49 Annak vizsgálatához, hogy a jelen ügyben a megtámadott ítélet rendelkező része más jogi indokok alapján megalapozott-e, meg kell vizsgálni, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 37. pontjában helyesen állapíthatta-e meg, hogy a Bizottság nem sértette meg a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdését azzal, hogy Koszovót az e rendelkezés értelmében vett „harmadik országnak” tekintette.
- 50 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdése hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében az olyan Unión kívül található területi egység, amelynek független állam minőségét az Unió nem ismerte el, a nemzetközi jog sérelme nélkül e rendelkezés

értelmében „harmadik országnak” tekinthető kell, hogy legyen (lásd ebben az értelemben: 1992. november 24-i Poulsen és Diva Navigation ítélet, C-286/90, EU:C:1992:453, 9. pont; 2022. április 5-i Bizottság kontra Tanács [Nemzetközi Tengerészeti Szervezet] ítélet, C-161/20, EU:C:2022:260, 32. pont).

- 51 Koszovót illetően a Nemzetközi Bíróság Koszovó függetlenségének egyoldalú kinyilvánításának a nemzetközi joggal való összhangjával kapcsolatban 2010. július 22-án kiadott tanácsadó véleményében (CIJ Recueil 2010, 403. o.) úgy ítélte meg, hogy a 2008. február 17-i koszovói függetlenségi nyilatkozat elfogadása nem sértette meg sem az általános nemzetközi jogot, sem az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának 1244 (1999) sz. határozatát vagy az alkalmazandó alkotmányos keretet.
- 52 E „harmadik országnak” tekintés nem befolyásolja a tagállamok egyedi álláspontját arra vonatkozóan, hogy Koszovó rendelkezik-e független állam minőséggel, amint azt hatóságai szorgalmazza, ahogy azt a vitatott határozat első lábjegyzete jelzi.
- 53 A fentiekből az következik, hogy a Spanyol Királyság állításával ellentétben Koszovó a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „harmadik országnak” tekinthető a nemzetközi jog megsértése nélkül.
- 54 Egyébiránt, ami a „harmadik országnak” a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdésében előírt részvételi rendszerbe való integrálását illeti, emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezés első albekezdése szerint az ilyen nemzeti szabályozó hatóságok részvétele két együttes feltételtől függ. Az első az Unióval kötött „megállapodás” fennállására, a második pedig azon körülményre vonatkozik, hogy e megállapodást „e célból” kötötték.
- 55 Amint arra a Törvényszék a megtámadott ítélet 32. pontjában rámutatott, az Unió több megállapodást is kötött Koszovóval, ezáltal elismerve annak az ilyen megállapodások megkötésére vonatkozó képességét. E megállapodások között szerepel a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás, amelynek az elektronikus kommunikációs hálózatokról és szolgáltatásokról szóló 111. cikke előírja, hogy az együttműködés elsősorban az ezzel a területtel kapcsolatos uniós vívmányok kiemelt kérdéseire helyezi a hangsúlyt, és a felek megerősítik ezen együttműködést, azzal az alapvető céllal, hogy Koszovó öt évvel a megállapodás hatálybalépését követően elfogadja az ezen ágazattal kapcsolatos uniós vívmányokat, különös figyelmet fordítva a vonatkozó szabályozó hatóságok függetlenségének biztosítására és megerősítésére.
- 56 Ezenkívül, amint az a megtámadott ítélet 49. pontjából kitűnik, a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke megfogalmazását és összefüggéseit illetően analóg az Unió által a nyugat-balkáni tagjelölt országokkal kötött más stabilizációs és társulási megállapodásokban szereplő, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások területén folytatott együttműködés megerősítésére vonatkozó rendelkezésekkel, amelyek alapján ezen országok nemzeti szabályozó hatósága részt vesz a BEREC szerveiben. Márpedig, noha a 2018/1971 rendelet (34) preambulumbekkezdése általános jelleggel hivatkozik az EGT/EFTA tagállamaival és a tagjelölt országokkal kötött megállapodásokra, amint arra a főtanácsnok indítványának 68. pontjában rámutatott, az említett preambulumbekkezdés nem azért említi a tagjelölt országok jogállását, hogy kizárja ezen együttműködés hatálya alól azokat az országokat, amelyek Koszovóhoz hasonlóan nem tartoznak e két kategória alá, hanem kizárólag az e rendelet 35. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében említett megállapodások illusztrálásaként.

- 57 Következésképpen úgy kell tekinteni, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodást ugyancsak az e rendelkezés értelmében vett részvétel lehetővé tétele céljából kötötték, mivel e megállapodás 111. cikke kifejezetten az uniós vívmányok elfogadására és a felek közötti együttműködés megerősítésére vonatkozik az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások területén.
- 58 Ezt az álláspontot nem kérdőjelezheti meg az a – Spanyol Királyság által a fellebbezés harmadik jogalapja keretében hangsúlyozott – körülmény, hogy az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság közötti stabilizációs és társulási megállapodás (HL 2004. L 84., 13. o.) 95. cikke kifejezetten előírja az „európai struktúrák keretén belüli együttműködést”, amit a Törvényszék elmulasztott megemlíteni. A Spanyol Királyság e tekintetben azzal érvel, hogy e 95. cikkel ellentétben a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke egyáltalán nem utal a BEREC-hez hasonló uniós szervben való részvételre.
- 59 Egy ilyen különbség mindazonáltal nem érinti a jelen ítélet 56. pontjában hangsúlyozott azon körülményt, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke megfogalmazását és összefüggéseit illetően analóg az Unió által a nyugat-balkáni tagjelölt országokkal kötött más stabilizációs és társulási megállapodásokban szereplő, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások területén folytatott együttműködés megerősítésére vonatkozó rendelkezésekkel, amelyek alapján ezen országok nemzeti szabályozó hatósága részt vesz a BEREC szerveiben, és hogy e megállapodást a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében „e célból” fogadták el. Ennélfogva az a tény, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás szövege nem azonos e megállapodások egyikének szövegével, nem releváns.
- 60 Ezenkívül a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése azzal, hogy a harmadik országok hatóságainak a BEREC-ben való részvételét illetően „az Unióval e célból kötött megállapodásokra”, valamint „az említett megállapodások vonatkozó rendelkezéseire” hivatkozik, e részvételt az Unió és ezen országok között az elektronikus hírközlő hálózatok és szolgáltatások terén ágazati együttműködési keretet létrehozó megállapodások fennállásától teszi függővé, anélkül azonban, hogy megkövetelné, hogy az említett megállapodások kifejezetten előírjanak ilyen részvételt.
- 61 A 2018/1971 rendelet célját illetően ki kell emelni, hogy az e rendelet által követett együttműködési célkitűzésnek megfelelően e rendelet 35. cikkének (2) bekezdése lehetőséget biztosít harmadik országok az elektronikus hírközlés területén elsődlegesen hatáskörrel rendelkező nemzeti szabályozó hatóságainak részvételére a szabályozói tanácsban, a munkacsoportokban és a BEREC igazgatótanácsában.
- 62 Így egyrészt az említett rendelet (20) preambulumbekzdéséből az következik, hogy a BEREC-et fel kell hatalmazni arra, hogy olyan munkamegállapodásokat kössön harmadik országok illetékes hatóságaival, amelyek célja az, hogy együttműködési kapcsolatokat alakítsanak ki és véleménycserét folytassanak szabályozási kérdésekről. Másrészt ugyanezen rendelet (34) preambulumbekzdése kimondja, hogy a harmadik országok elektronikus hírközlés területén illetékes szabályozó hatóságainak a BEREC szerveiben való részvétele az elektronikus hírközlés szabályozási kerete következetes végrehajtásának a további kiterjesztését célozza.

- 63 Márpedig a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkének célja az elektronikus kommunikációs hálózatok és elektronikus kommunikációs szolgáltatások területén folytatott együttműködés megerősítése annak érdekében, hogy Koszovó elfogadhassa az uniós vívmányokat e területen.
- 64 Következésképpen, a fenti körülmények összességére tekintettel a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 37. pontjában megállapította, hogy a Bizottság a vitatott határozatban annak megállapításával, hogy Koszovó a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „harmadik országnak” tekinthető, nem sértette meg ezt a rendelkezést.
- 65 Tehát az első fellebbezési jogalapot, mint megalapozatlant, el kell utasítani.

A második jogalapról

A felek érvei

- 66 Második jogalapjával a Spanyol Királyság arra hivatkozik, hogy a megtámadott ítélet 33. pontjában a Törvényszék tévesen értelmezte a Koszovó jogállására vonatkozó uniós álláspont hiányának a nemzetközi jog szempontjából fennálló következményeit, megsértve ezzel a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkének és a 2018/1971 rendelet 35. cikkének egymással összefüggésben értelmezett rendelkezéseit.
- 67 A Spanyol Királyság azt állítja, hogy Koszovónak az állam minőség valamennyi tagállam által történő elismerésének hiányában a Bizottság a vitatott határozat elfogadásával nem engedélyezhette Koszovói nemzeti szabályozó hatóságának a független hatóságok államok közötti hálózatában való részvételét. Egy ilyen határozat maga után vonja egy olyan terület, Koszovó, hatóságának az Unió általi elismerését, amellyel kapcsolatban az Uniónak nincs más közös álláspontja, mint hogy elismeri, *sui generis* esetről van szó, amely lehetővé teszi az egyes tagállamok számára, hogy meghatározzák az e területtel felállítani kívánt kapcsolat típusát. A vitatott határozat tehát a Spanyol Királyság szerint olyan megközelítést eredményez, amely a gyakorlatban Koszovó állam jogállásának hallgatólagos elismerésében, következésképpen pedig ezen elismerésnek az Unió tagállamaival szembeni előírásában nyilvánulhat meg.
- 68 A Bizottság úgy véli, hogy a második jogalap új, és nem jelöli meg azt a jogszabályt, amelyet a Törvényszék állítólagosan megsértett. E jogalap tehát elfogadhatatlan, és mindenesetre minden jogi alapot nélkülöz.

A Bíróság álláspontja

- 69 Először is, amint arra a jelen ítélet 52. pontja emlékeztet, a vitatott határozat az első lábjegyzetben kifejezetten megjelöli, hogy Koszovónak az e határozat címében való megjelölése „nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban áll az 1244 (99) ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével”. Ezt az információt a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás tizenhetedik preambulumbekzdése és 2. cikke is tartalmazza.

- 70 Másodszer, a jelen ítélet 56. és 57. pontjában szereplő értékelésből következik, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkére tekintettel e megállapodás célja többek között az, hogy lehetővé tegye Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának részvételét a BEREC szerveiben, ami a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése által követett, a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságaival történő együttműködés célkitűzéséhez kapcsolódik. E tekintetben a spanyol királyság nem vitatja sem e megállapodás és e rendelet jogszerűségét, sem azt, hogy Koszovóban létezik az említett rendelet értelmében vett nemzeti szabályozó hatóság.
- 71 Ebből az következik, hogy a spanyol királyság nem hivatkozhat érvényesen arra, hogy a vitatott határozat pusztán amiatt, hogy együttműködést hoz létre Koszovó nemzeti szabályozó hatóságával a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás, valamint a 2018/1971 rendelet végrehajtása során, sérti ez utóbbi aktusokat, és maga után vonja Koszovó harmadik államként való elismerését.
- 72 Ennélfogva a vitatott határozat Bizottság általi elfogadása nem értelmezhető úgy, hogy az maga után vonja Koszovó mint független állam jogállásának az Unió általi hallgatóságos elismerését.
- 73 Következésképpen téves az az előfeltevés, amelyen a Spanyol Királyság által a megtámadott ítélet 33. pontjával kapcsolatban megfogalmazott kritika alapul. Tehát e második jogalapot mint mindenképpen megalapozatlant el kell utasítani a Bizottság által felhozott elfogadhatatlansági kifogás vizsgálata nélkül.

A harmadik jogalapról

A felek érvei

- 74 Harmadik jogalapjával a Spanyol Királyság arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 49–53. pontjában úgy ítélte meg, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkében megfogalmazott célkitűzés, vagyis az elektronikus kommunikáció területén az uniós vívmányok elfogadása maga után vonja Koszovónak a BEREC-ben való, a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében vett részvételét.
- 75 Először is a Spanyol Királyság azt állítja, hogy Koszovónak egy olyan uniós szervben való részvétele, mint amilyen a BEREC, kizárt, mivel a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodásban nem szerepel erre vonatkozó kifejezett utalás. E kifogás alátámasztásául a jelen ítélet 58. pontjában összefoglalt érvekre hivatkozik.
- 76 Másodszer a Spanyol Királyság azt állítja, hogy az „együttműködés” kifejezésnek a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkében való alkalmazása nem vonja maga után szükségképpen Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvételét a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének megfelelően. E részvétel főszabály szerint a tagállamok számára van fenntartva, mivel e testület feladata az elektronikus hírközlésre vonatkozó uniós szabályok kidolgozása, valamint olyan álláspontok elfogadása, amelyek hatással vannak a nemzeti szervezetek és az uniós szervezetek döntéseire. Koszovó e testületben való részvételének elismerése nem azt tenné lehetővé ezen ország számára, hogy elfogadja az uniós vívmányokat, hanem hogy részt vehessen az Unió ágazati szabályainak kidolgozásában, ami nem felelne meg a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdése céljának.

- 77 A Spanyol Királyság vitatja a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 53. pontjában szereplő azon értékelését, amely szerint a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdésében előírányzott részvétel a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkében említett szoros együttműködésnek felel meg, de nem egyenértékű Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BERIC szervezetébe történő bármilyen „integrációjával”. Ez az indokolás nélküli értékelés nem vesz tudomást a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkéről, amely nem ír elő „szoros” együttműködést.
- 78 Harmadszor a Spanyol Királyság azzal érvel, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a 2018/1971 rendelet 35. cikkének értelmezése során, amikor megállapította, hogy Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BERIC-ben való részvétele annak ellenére lehetséges, hogy nincs közös uniós álláspont Koszovó jogállására vonatkozóan.
- 79 A Bizottság vitatja ezt az érvelést.

A Bíróság álláspontja

- 80 Ami először is azt a kifogást illeti, hogy Koszovónak a BERIC-hez hasonló uniós szervben való részvétele a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás erre vonatkozó bármiféle kifejezett utalása hiányában kizárt, a jelen ítélet 59. és 60. pontjában ott a válasz.
- 81 Másodszor, nem adható hely az arra alapított kifogásnak, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 53. pontjában tévesen állapította meg, hogy a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdésében előírányzott részvétel megfelel a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkében említett szoros együttműködésnek.
- 82 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a 2018/1971 rendelet 35. cikke az együttműködés különböző fokait és formáját irányozza elő. E rendelkezés (1) bekezdése így a BERIC és a BERIC Hivatal számára lehetőséget biztosít arra, hogy – a Bizottság előzetes jóváhagyásával – munkamegállapodásokat kössön többek között harmadik országok illetékes hatóságaival, azzal a pontosítással, hogy e megállapodások nem keletkeztetnek jogi kötelezettségeket. Az együttműködés e formája tehát kevésbé „szoros”, mint a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BERIC-ben való, az említett rendelkezés (2) bekezdésében említett részvétele, amely – amint az a jelen ítélet 63. pontjából kitűnik – hozzájárul a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkében említett együttműködéshez, amely különösen a vonatkozó szabályozó hatóságok függetlenségének biztosítására és megerősítésére irányul.
- 83 Mindamellet, ellentétben azzal, amit a Spanyol Királyság állít, az Unió és Koszovó közötti együttműködés ezen utóbbi formája nem teszi lehetővé, hogy e harmadik ország nemzeti szabályozó hatóságának a BERIC szerveiben való részvételét e nemzeti szabályozó hatóságnak az Unió e testületébe való integrációjával azonosnak tekintsék.
- 84 Amint ugyanis arra a főtanácsnok indítványának 97. és 98. pontjában rámutatott, amikor Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának képviselői részt vesznek a BERIC szabályozói tanácsának, munkacsoportjainak és igazgatótanácsának munkájában, a 2018/1971 rendelet (5) és (13) preambulumbekkezdésének, 3. cikke (3) bekezdésének, 8. cikke (2) bekezdésének és 15. cikke (3) bekezdésének megfelelően teljesen függetlenül és átlátható módon fejezik ki véleményüket. Ezenkívül a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdése korlátozza a

harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságai képviselőinek a BEREC-en belüli befolyását, mivel e rendelkezés kifejezetten kizárja annak lehetőségét, hogy számukra szavazati jogot biztosítsanak.

- 85 Egyébiránt, a Spanyol Királyság állításával ellentétben, Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvétele nem teszi lehetővé Koszovó számára, hogy részt vegyen az elektronikus hírközlés területére vonatkozó uniós ágazati szabályozás kidolgozásában. Ugyanis, noha a 2018/1971 rendelet 4. cikkének (4) bekezdése értelmében a nemzeti szabályozó hatóságok és a Bizottság „a lehető legteljesebb mértékben figyelembe kell, hogy vegyenek minden, a BEREC által az elektronikus hírközlési szabályozási keret elfogadott iránymutatást, véleményt, ajánlást, közös álláspontot és bevált gyakorlatot”, ezen aktusok jogilag nem kötelező erejűek, és nem illeszkednek az elektronikus hírközlésre vonatkozó uniós szabályozás kidolgozására irányuló eljárás keretébe. A BEREC egyetlen feladata, hogy fórumként járjon el a nemzeti szabályozó hatóságok, valamint a nemzeti szabályozó hatóságok és a Bizottság közötti együttműködés során, amelynek célja a keretszabályozás következetes végrehajtásának biztosítása e területen, amint az a 2018/1971 rendelet (5) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 3. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik.
- 86 Végül harmadszor, ami a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének a Koszovó állam jogállására vonatkozó közös uniós álláspont hiánya miatti megsértésére alapított kifogást illeti, azt a jelen ítélet 69–73. pontjában kifejtettekkel azonos okok miatt el kell utasítani.
- 87 Ebből az következik, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 53. és 54. pontjában megállapította, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkéből eredő együttműködés megfelel a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdésében előírányzott együttműködés módjainak, következésképpen pedig a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke e rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében „e célból” kötött megállapodásnak minősül.
- 88 A harmadik jogalapot tehát – mint megalapozatlant – teljes egészében el kell utasítani.

A negyedik jogalap első részéről

A felek érvei

- 89 A fellebbezés negyedik jogalapja lényegében két részre oszlik. A második részben a Spanyol Királyság vitatja a Bizottságnak a vitatott határozat elfogadására vonatkozó hatáskörét. E második rész az ötödik jogalappal együtt kerül megvizsgálásra, amellyel átfedik egymást.
- 90 Az első részben a Spanyol Királyság azt állítja, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke nem képez elegendő jogalapot a vitatott határozat elfogadásához. Vitatja a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 72. pontjában szereplő azon értékelését, amely szerint ahhoz, hogy valamely harmadik ország nemzeti szabályozó hatósága részt vegyen a BEREC-ben, nem szükséges nemzetközi megállapodás keretében megállapított külön engedély.
- 91 A Spanyol Királyság e tekintetben azt állítja, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás egy igen általános megállapodás, amely nem írja elő Koszovónak az uniós struktúrákba való integrálását vagy részvételét bármely területen is, beleértve a távközlés

területét. A Spanyol Királyság emlékeztet arra, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke nem ezen országnak az Unió valamely szervében való részvételére, hanem az e megállapodásban részes felek közötti együttműködésre hivatkozik.

92 A Bizottság úgy véli, hogy ez az érvelés megalapozatlan.

A Bíróság álláspontja

93 A jelen ítélet 56–64., valamint 80–87. pontjában kifejtett indokokból kitűnik, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „e célból” létrejött megállapodásnak minősül, és ezáltal a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke elegendő jogalapot képez ahhoz, hogy Koszovó nemzeti szabályozó hatósága részt vegyen a BEREC és a BEREC Hivatal munkájában.

94 Közelebbről az ilyen megállapodásnak ahhoz, hogy ilyen elégséges jogalappal minősüljön, nem kell feltétlenül tartalmaznia a BEREC-ben az e rendelet 35. cikkének (2) bekezdése szerinti részvételre vonatkozó részletes rendelkezéseket. E tekintetben nem releváns az a tény, hogy egyes, a tagjelölt országokkal kötött társulási megállapodások vagy az EFTA-tagállamok nemzeti szabályozó hatóságainak részvételével kapcsolatos határozatok a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkében foglaltaknál részletesebb rendelkezéseket tartalmaznak.

95 Következésképpen a negyedik jogalap első részét mint megalapozatlant el kell utasítani.

A negyedik jogalap második részéről és az ötödik jogalapról

A felek érvei

96 A negyedik jogalap második részében a Spanyol Királyság vitatja a Bizottságnak a vitatott határozat elfogadására vonatkozó hatáskörét. Koszovónak a BEREC-ben való részvételét nem lehet kizárólag az EUSZ 17. cikkben alapuló határozattal megállapítani, mivel egyrészt a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás nem rendelkezik erről a lehetőségről, másrészt pedig az Uniónak nincs közös álláspontja Koszovó jogállását illetően. A Spanyol Királyság vitatja a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 77. pontjában szereplő azon értékelését, amely szerint, mivel a 2018/1971 rendelet nem biztosított kifejezetten a BEREC-nek arra vonatkozó hatáskört, hogy a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak, különösen Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a részvételére alkalmazandó munkamegállapodásokat dolgozzon ki, e hatáskör az EUSZ 17. cikknek megfelelően a Bizottságot illeti meg.

97 Egyébiránt a Spanyol Királyság azt állítja, hogy Koszovónak a BEREC-ben való részvétele nem tartja tiszteletben az Európai Unió Tanácsának hatásköreit és az EUSZ 21. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 16. cikket. Álláspontja szerint a Tanács feladata, hogy értékelje, az Unió érdekében áll-e Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvétele, és hogy összeegyeztesse a fennálló érdekeket.

98 E tekintetben a Spanyol Királyság emlékeztet arra, hogy a jogalap megválasztása különös jelentőséggel bír, amennyiben lehetővé teszi az egyes intézmények hatásköreinek megóvását (2017. október 25-i Bizottság kontra Tanács [CMR-15] ítélet, C-687/15, EU:C:2017:803, 49. és 50. pont), és egy nemzetközi megállapodás megkötése megköveteli, hogy az érintett harmadik

országgal való viszony keretében értékeljék az Unió érdekeit, továbbá mérlegeljék az e viszonyokba tartozó különböző érdekeket (2016. július 28-i Tanács kontra Bizottság ítélet, C-660/13, EU:C:2016:616, 39. pont).

- 99 Ötödik jogalapjával a Spanyol Királyság arra hivatkozik, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 76. és 77. pontjában tévesen értelmezte a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdését, amikor úgy ítélte meg, hogy a BEREC Hivatal az Unió decentralizált ügynöksége, és hogy külső képvisellel kapcsolatos végrehajtó feladatai és jogkörei címén a Bizottságot illetik meg mindazon hatáskörök, amelyeket kifejezetten nem ruháztak át erre az ügynökségre, különösen az rendelkezésben előírt munkamegállapodások elfogadására vonatkozólag.
- 100 A Spanyol Királyság azt állítja, hogy a Törvényszék tévedett a BEREC jellegét és feladatait illetően, amit az a tény is bizonyít, hogy a megtámadott ítélet 76. és 77. pontja nem is a BEREC-re utal, amelynek legfelsőbb döntéshozó szerve a szabályozói tanács, amely nem rendelkezik jogi személyiséggel, és amely nem decentralizált ügynökség, hanem a BEREC Hivatalra, amely a BEREC azon testülete, amelynek feladata, hogy a BEREC-nek adminisztratív segítséget nyújtson.
- 101 A Spanyol Királyság rámutat, hogy a BEREC sajátos jogállása az azt alkotó szabályozók függetlenségére vonatkozó kötelezettségből ered. E kötelezettség azzal a ténnyel együtt, hogy a BEREC nem decentralizált ügynökség, azzal a következménnyel jár, hogy a BEREC szélesebb jogkörökkel rendelkezik, mint az uniós ügynökségek.
- 102 Következésképpen a Bizottságnak arra kellene szorítkoznia, hogy beavatkozzon a 2018/1971 rendeletben kifejezetten előírt esetekben, amint az a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének szó szerinti, rendszertani és teleologikus értelmezéséből következik. A BEREC és nem a Bizottság hatáskörébe tartozik tehát a munkamegállapodások elfogadása.
- 103 A Bizottság nem ért egyet ezzel az érveléssel. Álláspontja szerint a negyedik jogalap második része részben nyilvánvalóan elfogadhatatlan, mivel a Tanácsnak a vitatott határozat elfogadására vonatkozó, az EUSZ 16. cikkben alapuló hatáskörére vonatkozó érvelést első fokon nem adták elő. Ezenfelül a negyedik jogalap második része megalapozatlan.
- 104 Az ötödik fellebbezési jogalapot illetően a Bizottság azt állítja, hogy a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének szövegéből az következik, hogy az nem határozza meg a munkamegállapodások elfogadására hatáskörrel rendelkező hatóságot.
- 105 Márpedig azok a hatáskörök, amelyeket kifejezetten nem ruháztak jogalkotási aktussal valamely uniós ügynökségre, továbbra is a Bizottsághoz tartoznak. Ezt az értelmezést támasztja alá az a körülmény, hogy a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (1) bekezdése kifejezetten a BEREC-re és a BEREC Hivatalra ruházza a „munkamegállapodások” - a „Bizottság előzetes jóváhagyásával” történő - kötésére vonatkozó hatáskört. Ezenfelül e rendelet rendszertani elemzéséből az következik, hogy az említett rendelet 35. cikkének (1) bekezdése szerinti együttműködéshez a Bizottság előzetes jóváhagyása szükséges, de azt nem említi a 35. cikk (2) bekezdése, mivel az ez utóbbi rendelkezés szerinti együttműködés részletes szabályait a Bizottság határozza meg.
- 106 Egyébiránt a BEREC-nek a feladatai ellátása során elismert függetlensége nem akadályozza annak, hogy a Bizottság számára a harmadik országokkal fennálló kapcsolatokat illetően különös hatásköröket ismerjenek el.

A Bíróság álláspontja

- 107 Előzetesen meg kell állapítani, hogy a Spanyol Királyságnak a fellebbezés negyedik jogalapjának második részét illető állításai lényegében arra az állítólagosan téves jogalkalmazásra vonatkoznak, amelyet a Törvényszék azzal követett el, hogy megállapította: az EUSZ 17. cikk érvényes jogalapot képez a vitatott határozat elfogadásához. Következésképpen, jóllehet a Spanyol Királyság első fokon nem hivatkozott a Tanács hatáskörére, az EUSZ 16. cikkre vonatkozó negyedik jogalap második része keretében kifejtett érvelés a megtámadott ítélet 74–82. pontjában a Bizottságot az EUSZ 17. cikk alapján megillető hatáskörre vonatkozóan kifejtett indokok kifogásolására irányul. Ez az érvelés tehát a Spanyol Királyság által e rendelkezésre vonatkozóan az első fokon benyújtott keresetlevelében kifejtett érveléshez kapcsolódik, tehát elfogadható, mivel nem módosítja az EUSZ 17. cikk előtti jogvita tárgyát.
- 108 Érdemben emlékeztetni kell arra, hogy a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdése kimondja, hogy „[a]z [Unió és a harmadik országok közötti, az első albekezdésben említett megállapodások] vonatkozó rendelkezései alapján együttműködési szabályokat kell kidolgozni különösen [e] részvétel[...] jellegére, mértékére és módjára vonatkozóan, beleértve azon rendelkezéseket is, amelyek a BEREC kezdeményezéseiben való részvételt, a pénzügyi hozzájárulásokat és a BEREC Hivatal személyzetét érintik”.
- 109 E tekintetben először is a Törvényszék nem követett el hibát, amikor a megtámadott ítélet 70. pontjában elutasította a Spanyol Királyság azon érvelését, amely szerint a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdése második albekezdésének szövegéből az következik, hogy kizárólag a BEREC-ben való részvételt előíró megállapodásoknak kell meghatározniuk e „munkamegállapodások” megkötésének módjait. Egyrészt ugyanis az ilyen értelmezés nehezen lenne összeegyeztethető e rendelkezés hatékony érvényesülésével, amely rendelkezésnek éppen az a célja, hogy előírja az említett munkamegállapodások elfogadását. Másrészt, amint az a jelen ítélet 60. pontjából kitűnik, „az említett megállapodások vonatkozó rendelkezései” kifejezés azt jelenti, hogy a „munkamegállapodások” elfogadásának meg kell felelnie az Unió és valamely harmadik ország közötti ágazati együttműködési keretet létrehozó megállapodások rendelkezéseinek, és különösen e megállapodások végső céljának, amely a Koszóvót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke esetében az elektronikus kommunikációs területén az uniós vívmányok Koszovó általi elfogadása.
- 110 Mindemellett az, hogy a Koszóvót érintő stabilizációs és társulási megállapodás nem tartalmaz rendelkezéseket a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdése szerinti munkamegállapodások megkötésére, nem kérdőjelezheti meg – amint azt a Spanyol Királyság állítja – azt a megállapítást, hogy a Koszóvót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke elegendő jogalapot képez ahhoz, hogy lehetővé tegye Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC és a BEREC Hivatal munkájában való részvételét, amint az a jelen ítélet 56–64. és 80–87. pontjából következik.
- 111 Másodszor meg kell állapítani, hogy bár a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdése „munkamegállapodások” kötését írja elő harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC és a BEREC Hivatal munkájában való részvételének végrehajtása érdekében, e rendelkezés nem határozza meg pontosan az ilyen megállapodások elfogadására irányuló eljárást.

- 112 E tekintetben, amint arra a főtanácsnok indítványának 122. pontjában rámutatott, a vitatott határozatot nem lehetett az EUSZ 17. cikk alapján a Bizottság végrehajtási és külső képviseleti feladatai címén meghozni. Ugyanis, ami egyrészt a végrehajtási feladatokat illeti, az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése a Bizottságra történő kifejezett hatáskör-átruházást ír elő, amely a jelen esetben hiányzik. Másrészt, ami az Unió külső képviseletével kapcsolatos feladatokat illeti, elegendő megállapítani, hogy a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC és a BEREC Hivatal munkájában való, a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében vett részvétele végrehajtására irányuló „munkamegállapodások” megkötése nem értékelhető az Unió külső képviseletére irányuló aktusként. E rendelkezésből ugyanis az következik, hogy az ilyen munkamegállapodások tárgya nem e külső képviselet mint olyan, hanem az, hogy pontosítsa többek között az Unióval e célból megállapodást kötő harmadik országbeli szabályozó hatóságok e szervezetek munkájában való részvételének jellegét, mértékét és módját.
- 113 Ezenfelül a 2018/1971 rendelet (20) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 9. cikkének i) pontjából és 20. cikke (6) bekezdésének m) pontjából az következik, hogy e rendelet meghatározza, hogy mely szervek köthetik meg a 35. cikkének (2) bekezdésében említett munkamegállapodásokat. Az említett rendelet (20) preambulumbekkezdéséből az következik ugyanis, hogy a BEREC-et fel kell hatalmazni arra, hogy munkamegállapodásokat kössön többek között harmadik országok illetékes hatóságaival. Másrészt ugyanezen rendelet 9. cikkének i) pontja és 20. cikke (6) bekezdésének m) pontja pontosítja, hogy a szabályozói tanács és a BEREC Hivatal igazgatója közösen engedélyezi a munkamegállapodások megkötését többek között e hatóságokkal, a 2018/1971 rendelet 35. cikkével összhangban.
- 114 Egyébiránt e rendelkezésekből kitűnik, hogy a Bizottságnak a munkaügyi megállapodások elfogadása keretében kizárólag ellenőrzési jogkört kell gyakorolnia. E tekintetben e rendelet (20) preambulumbekkezdése kimondja, hogy a Bizottságnak „biztosítania kell, hogy a szükséges munkamegállapodások összhangban legyenek az uniós szakpolitikával és prioritásokkal, valamint hogy a BEREC megbízatásának keretei között és a meglévő intézményi kereten belül működjön”.
- 115 Ezenkívül, kifejezetten a harmadik országokkal való együttműködés tekintetében a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a BEREC és a BEREC Hivatal – a Bizottság előzetes jóváhagyásával – munkamegállapodásokat köt.
- 116 Márpedig, ellentétben azzal, amit a Törvényszék a megtámadott ítélet 77. és 78. pontjában megállapított, az a tény, hogy e rendelet 35. cikkének (2) bekezdése nem tartalmaz ilyen pontosítást, az említett rendelet rendelkezéseinek fényében nem jelenti azt, hogy a Bizottság hatáskörébe tartozik a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak, köztük Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a részvételére vonatkozó munkamegállapodások megkötése.
- 117 Ugyanis, amint arra a főtanácsnok indítványának 130–132. pontjában rámutatott, az a tény, hogy csak a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (1) bekezdése ruházza fel kifejezetten a BEREC-et és a BEREC Hivatalt azzal a hatáskörrel, hogy munkamegállapodásokat kössön a Bizottság előzetes jóváhagyása mellett, nem jelenti azt, hogy e hatáskör eltérően oszlik meg e rendelet 35. cikkének (2) bekezdése keretében, amely a harmadik országokkal való együttműködés azon sajátos esetét szabályozza, amikor az érintett ország nemzeti szabályozó hatósága részt vesz a BEREC, illetve a BEREC Hivatal szabályozói tanácsában, munkacsoportjaiban, illetve igazgatótanácsában. Ellenkezőleg: az említett rendelet 35. cikkének (1) bekezdésében megállapított szabályt, amely szerint a BEREC és a BEREC Hivatal munkamegállapodásokat köthet a Bizottság előzetes

jóváhagyásával, olyan általános szabályként kell értelmezni, amely ugyanezen rendelet 35. cikke (2) bekezdésének sajátos keretében is alkalmazandó, mivel az nem ír elő eltérést a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (1) bekezdésében kimondott elvtől.

- 118 Amint arra a főtanácsnok indítványának 133. pontjában rámutatott, az a körülmény, hogy a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdésében előírt, a BEREC és a BEREC Hivatal munkájában való részvétel a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságaival való együttműködés szűkebb formáját képezi, mint az e rendelet 35. cikkének (1) bekezdése alapján létrehozott együttműködés, nem kérdőjelezheti meg e megállapításokat. A harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételét ugyanis már megerősítette az ugyanezen rendelet 35. cikkének (2) bekezdése szerinti, e célból kötött megállapodás, vagyis a jelen esetben a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke.
- 119 Ez az értelmezés megfelel a 2018/1971 rendeletben előírt rendszernek. Ugyanis e rendelet (5) és (13) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 3. cikkének (3) bekezdése és 8. cikkének (1) bekezdése értelmében a BEREC-nek szakértelmet kell biztosítani, és teljes függetlenséggel kell eljárnia. Ugyanezen rendelet (22) preambulumbekkezdése értelmében a BEREC-nek képesnek kell lennie arra, hogy az Unió érdekeinek szem előtt tartásával járjon el, függetlenül minden külső beavatkozástól, így többek között a politikai nyomásgyakorlástól és a kereskedelmi befolyásolástól is. Hasonlóképpen, amint az ugyanezen rendelet (32) preambulumbekkezdéséből kitűnik, a BEREC Hivatalnak autonómiájának és függetlenségének biztosítása, valamint a BEREC munkájához biztosítandó támogatás érdekében saját költségvetéssel kell rendelkeznie. Ennek keretében a 2018/1971 rendelet (22), (25) és (29) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 8. cikke (2) bekezdésének, 16. cikke (1) bekezdése m) pontjának, 20. cikke (3) bekezdésének és 42. cikkének megfelelően a BEREC-ben részt vevő személyek – többek között a szabályozói tanács tagjai, valamint a BEREC Hivatal igazgatója részéről – függetlenségére vonatkozó követelmények is megkövetelhetők.
- 120 Márpedig az a tény, hogy a Bizottság egyoldalúan dönthet bizonyos munkamegállapodásokról a BEREC és a BEREC Hivatal munkájában való részvételre vonatkozóan, azok beleegyezése nélkül, nem egyeztethető össze a BEREC függetlenségével, és túllépi az ugyanezen rendelet által a Bizottságra ruházott ellenőrzési funkciót.
- 121 Következésképpen a Törvényszék azzal, hogy a megtámadott ítélet 77. pontjában úgy ítélte meg, hogy mivel a 2018/1971 rendelet nem biztosított kifejezetten a BEREC Hivatalnak, sem pedig egy másik szervnek arra vonatkozó hatáskört, hogy a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak – különösen Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának – a részvételére alkalmazandó munkamegállapodásokat dolgozzon ki, ez a hatáskör a Bizottságot illeti meg, a Törvényszék figyelmen kívül hagyta mind a hatáskörnek egyrészt a Bizottság, másrészt a BEREC és a BEREC Hivatal közötti felosztását, mind a BEREC függetlenségét biztosító, a 2018/1971 rendeletben előírt szabályokat.
- 122 Végül a többek között a 2018/1971 rendelet 35. cikke által követett, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások területén a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságaival való együttműködés megerősítésére irányuló célkitűzés megerősíti azt a következtetést, amely szerint a Bizottság – ellentétben a Törvényszék által a megtámadott ítélet 82. pontjában megállapítottakkal – nem fogadhat el egyoldalúan az említett harmadik országbeli nemzeti szabályozó hatóságok részvételére alkalmazandó munkamegállapodásokat megállapító határozatot.

- 123 Ilyen megállapodásoknak ugyanis, a Bizottság előzetes jóváhagyásával, egyrészt a BEREC és a BEREC Hivatal, másrészt pedig e harmadik országok illetékes hatóságai között kell létrejönniük, és azokat – amint az a 2018/1971 rendelet 9. cikkének i) pontjából és 20. cikke (6) bekezdésének m) pontjából következik – a szabályozói tanács és a BEREC Hivatal igazgatójának együttesen kell engedélyezniük. Következésképpen a Bizottság nem rendelkezhet hatáskörrel az ilyen jellegű megállapodások egyoldalú kidolgozására.
- 124 Ebből az következik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 77. és 82. pontjában megállapította, hogy a 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételére alkalmazandó munkamegállapodások kidolgozására vonatkozó hatáskör az EUSZ 17. cikk alapján egyoldalúan a Bizottságot illeti meg.
- 125 Ugyanakkor a jelen ítélet 123. pontjából következő megfontolásokra tekintettel el kell utasítani a Spanyol Királyság azon érvelését, amely szerint a Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvételéről való döntésre vonatkozó hatáskör a Bizottság jóváhagyásával a Tanácsot illeti meg.
- 126 A fenti megfontolásokra tekintettel a negyedik fellebbezési jogalap második részét mint megalapozatlant el kell utasítani. Ezzel szemben az ötödik jogalapnak helyt kell adni, következésképpen a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni.

A Törvényszék előtt előterjesztett keresetről

- 127 Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikke első bekezdésének második mondata értelmében a Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén az ügyet érdemben maga is eldöntheti, amennyiben a per állása megengedi.
- 128 Ebben az ügyben ez a helyzet áll fenn.
- 129 Amint az a jelen ítélet 22. pontjában szerepel, a Spanyol Királyság első fokon benyújtott keresete alátámasztásául három jogalapra hivatkozott.
- 130 Az elsőfokú eljárásban előterjesztett harmadik jogalap keretében a Spanyol Királyság arra hivatkozik, hogy a vitatott határozat sérti a 2018/1971 rendelet 35. cikkét, amennyiben a Bizottság eltért az említett rendelkezésben a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételére vonatkozóan megállapított eljárástól.
- 131 A jelen ítélet 112–124. pontjában kifejtett indokok alapján a Bizottság nem rendelkezett hatáskörrel a vitatott határozat elfogadására. Következésképpen e harmadik jogalapnak helyt kell adni, anélkül hogy az elsőfokú eljárásban előterjesztett kereset többi jogalapjának vizsgálata szükséges volna.
- 132 A fentiek fényében Spanyolország kérelmeinek helyt kell adni, és a vitatott határozatot meg kell semmisíteni.

A vitatott határozat joghatásainak fenntartásáról

- 133 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 264. cikk második bekezdése értelmében a Bíróság, ha szükségesnek ítéli, megjelöli a semmisnek nyilvánított jogi aktus azon joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak.
- 134 E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a jogbiztonsággal kapcsolatos okokra tekintettel egy ilyen jogi aktus joghatásai fenntarthatók, különösen ha a megsemmisítésének azonnali hatásai súlyosan hátrányos következményeket idéznének elő az érintett személyek számára, és ha a megtámadott jogi aktus jogszerűsége nem a célja vagy a tartalma miatt vitatott, hanem a kibocsátója hatáskörének hiánya vagy lényeges eljárási hiba miatt (2021. július 15-i ítélet, Bizottság kontra Landesbank Baden-Württemberg és CRU, C-584/20 P és C-621/20 P, EU:C:2021:601, 175. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 135 A jelen ügyben a vitatott határozat annak kibocsátója, azaz a Bizottság hatáskörének hiánya miatt megsemmisítésre került.
- 136 A 2018/1971 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében említett, többek között a pénzügyi hozzájárulásokra és a BEREC Hivatal, valamint harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak személyzetére vonatkozó megállapodások szükségessége miatt a vitatott határozat megsemmisítése veszélyeztetheti Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvételét, ha e megsemmisítés során a Bíróság nem rendelkezik e határozat joghatásainak fenntartásáról, amíg annak helyébe új jogi aktus nem lép.
- 137 E körülmények között fenn kell tartani a vitatott határozat joghatásait a jelen ítélet kihirdetésétől számított hat hónapot meg nem haladó észszerű határidőn belül a BEREC, a BEREC Hivatal és Koszovó nemzeti szabályozó hatósága között a 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése alapján kötött esetleges új munkamegállapodások hatálybalépéséig.

A költségekről

- 138 Az eljárási szabályzat 184. cikkének (2) bekezdése értelmében, ha a fellebbezés megalapozott, és a Bíróság maga hoz a jogvita kapcsán végleges határozatot, a Bíróság határoz a költségekről.
- 139 E szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése szerint – amely ugyanezen szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazandó – a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.
- 140 A jelen ügyben a Bizottságot, mivel pervesztes lett, a Spanyol Királyság kérelmének megfelelően kötelezni kell mind a jelen fellebbezéssel, mind pedig az elsőfokú eljárással összefüggésben felmerült költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 1) A Bíróság hatályon kívül helyezi a Törvényszék 2020. szeptember 23-i Spanyolország kontra Bizottság ítéletét (T-370/19, EU:T:2020:440).**

- 2) A Bíróság megsemmisíti a Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében való részvételéről szóló, 2019. március 18-i bizottsági határozatot.
- 3) A Bíróság a Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében való részvételéről szóló, 2019. március 18-i bizottsági határozat joghatásait mindaddig fenntartja, amíg a jelen ítélet kihirdetésétől számított hat hónapot meg nem haladó észszerű határidőn belül hatályba nem lépnek az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1971 európai parlamenti és tanácsi rendelet 35. cikkének (2) bekezdése alapján az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC), a BEREC Működését Segítő Ügynökség (BEREC Hivatal) és Koszovó nemzeti szabályozó hatósága között esetlegesen létrejött új munkamegállapodások.
- 4) Az Európai Bizottság viseli saját költségein túl a Spanyol Királyság részéről a jelen fellebbezési eljárás, valamint az Európai Unió Törvényszéke előtti eljárás keretében felmerült költségeket.

Aláírások